



Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

**F.G. Boonstra
W. Kuindersma
H. Bleumink
Alterra
2006**

Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

**F.G. Boonstra
W. Kuindersma
H. Bleumink**

**Alterra-rapport 1441.1
ISSN 1566-7197
Alterra Wageningen 2006**

REFERAAT

Boonstra, F.G., Kuindersma, W., Bleumink, H. (2006)

Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1441.1

Deze tussenrapportage van de evaluatie van de reconstructie zandgebieden omvat een globale analyse en beoordeling van de (voorgenomen) resultaten van de reconstructie zandgebieden tot de zomer van 2006. De resultaten worden eerst beschreven vanuit zes deel-perspectieven op de reconstructie: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering van omgevingsbeleid, veterinaire veiligheid, economisch perspectief van de landbouw en sociaal-economische vitaliteit/leefbaarheid. De resultaten liggen in deze fase van de reconstructie vooral op het vlak van procesmatige, organisatorische en instrumentele vernieuwing. Inhoudelijke resultaten zijn onder meer geboekt op het vlak van ontstening, bedrijfsverplaatsingen in de intensieve veehouderij en sociaal-economische vitaliteit. De beoordeling op integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid valt tenslotte gematigd positief uit.

ISSN 1566-7197

Trefwoorden: Reconstructiewet, geïntegreerd gebiedsgericht beleid, omgevingsbeleid, landbouwstructuurversterking, veterinaire veiligheid, sociaal-economische vitaliteit, leefbaarheid, regisseursrol, ontwikkelingsgericht instrumentarium, integraliteit, regionaal maatwerk, uitvoerbaarheid.

INHOUD

SAMENVATTING	9
1 Inleiding	15
1.1 Inleiding	15
1.2 Reconstructie zandgebieden in vogelvlucht	15
1.3 Waarom nu evalueren?	16
1.4 Doel- en vraagstelling evaluatie	16
1.5 Aanpak onderzoek tussenrapportage	17
1.5.1 Vraag naar beleidsprestaties en/of verwachte effecten	17
1.5.2 Vraag naar integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk	18
1.6 Status conclusies	20
1.7 Leeswijzer	20
2 Procesmatige en organisatorische vernieuwing	23
2.1 Inleiding	23
2.2 Omschrijving en achtergrond	23
2.3 Veronderstellingen	25
2.4 Reflectie op veronderstellingen	27
2.5 Gerealiseerde procesmatige en organisatorische vernieuwing	29
2.5.1 Samenstelling en omvang netwerk	29
2.5.2 Verdeling rollen en onderlinge relaties	32
2.5.3 Inrichting besluitvorming	36
2.5.4 Organisatievernieuwing	39
2.6 Veronderstellingen nogmaals tegen het licht	43
3 Instrumentele vernieuwing	47
3.1 Inleiding	47
3.2 Omschrijving en hoofdveronderstellingen	47

3.3 Instrumenten in de Reconstructiewet	48
3.3.1 De Reconstructiewet als instrument	48
3.3.2 Reconstructieplannen	48
3.3.3 Reconstructie zonering	50
3.3.4 Het reconstructieplan als streekplan	55
3.3.5 Directe doorwerking	56
3.3.6 Bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie	58
3.3.7 Bestuursovereenkomsten met gemeenten en waterschappen	61
3.3.8 Gebiedsuitwerkingen en herverkaveling	64
3.4 Nieuwe buitenwettelijke reconstructie instrumenten	68
3.5 Reflectie op de hoofdveronderstellingen	73
4 Uitvoering omgevingsbeleid	77
4.1 Inleiding	77
4.2 Achtergrond van het omgevingsbeleid in de Reconstructiewet	77
4.3 Veronderstellingen	78
4.4 Gerealiseerde uitvoering omgevingsbeleid	80
4.4.1 Het omgevingsbeleid in vogelvlucht	80
4.4.2 Natuur	82
4.4.3 Water	85
4.4.4 Lucht: Ammoniak en stank	89
4.4.5 Landschap en cultuurhistorie	95
4.5 Reflecties	98
4.5.1 Inleiding	98
4.5.2 De goede functie op de goede plek	98
4.5.3 Gebiedsgericht afstemmen sectoraal beleid vergroot duidelijkheid	100
4.5.4 Geen nieuw beleid maar uitvoering	100
4.5.5 Ontwikkelingsgericht werken	102
4.5.6 Meer en efficiëntere uitvoering?	103

5	Veterinaire veiligheid	105
5.1	Inleiding	105
5.2	Omschrijving en achtergrond	105
5.3	Veronderstellingen	107
5.4	Gerealiseerde afname veterinaire kwetsbaarheid	108
5.5	Reflectie op veronderstellingen	108
6	Economisch perspectief van de landbouw	111
6.1	Inleiding	111
6.2	Omschrijving en achtergrond	111
6.3	Veronderstellingen	112
6.4	Gerealiseerde economische ontwikkeling	114
6.4.1	Intensieve veehouderij	114
6.4.2	Grondgebonden landbouw	119
6.5	Reflectie op veronderstellingen	122
7	Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid	125
7.1	Inleiding	125
7.2	Omschrijving en achtergrond	125
7.3	Veronderstellingen	126
7.4	Gerealiseerde sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid	128
7.5	Reflectie op veronderstellingen	132
8	Conclusies	135
8.1	Inleiding	135
8.2	Beleidsprestaties en verwachte effecten	135
8.3	Beoordeling op integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk	137
8.3.1	Integraliteit	138
8.3.2	Regionaal maatwerk	140

8.3.3	Uitvoerbaarheid	141
8.3.4	Wisselwerking tussen criteria	142
8.4	Slotbeschouwing	142

LITERATUUR	145
BIJLAGE I LIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN	149
BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN	155
BIJLAGE III RAPPORTAGES EVALUATIE RECONSTRUCTIE	159





SAMENVATTING

Dit is de tussenrapportage van de evaluatie reconstructie zandgebieden, uitgevoerd door Alterra in opdracht van het Ministerie van LNV. Aanleiding voor deze evaluatie is een bepaling in de Reconstructiewet. Hierin staat dat er na vier jaar een evaluatie moet plaatsvinden van de resultaten van de reconstructie. Daarnaast wil het ministerie van LNV het onderzoek gebruiken om van te leren voor de uitvoering van de reconstructie, de implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de verdere ontwikkeling van het gebiedsgerichte beleid in de toekomst.

Deze rapportage schetst een globaal beeld van de (voorgenomen) resultaten van de reconstructie tot de zomer van 2006 en van de onderbouwing daarvan op basis van ruim 40 interviews met reconstructiebetrokkenen op verschillende niveaus en een analyse van onder meer de Reconstructiewet, de reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's. Het rapport vormt daarmee een belangrijke tussenstap op weg naar de eindrapportage van de evaluatie die begin 2007 uitkomt. Andere ingrediënten voor de eindrapportage zijn casestudy onderzoek naar gebiedprocessen in vier provincies en een analyse van de aanleiding en het wetgevingsproces van de reconstructie.

In dit rapport staat de volgende vraagstelling centraal:

- *Wat zijn de belangrijkste beleidsprestaties en/of verwachte effecten van de reconstructie en wat zijn mogelijke verklaringen voor het realiseren of uitblijven van prestaties en/of effecten?*
- *Hoe kunnen deze beleidsprestaties en/of verwachte*

effecten worden beoordeeld op de criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk?

We hebben de eerste vraag beantwoord vanuit 6 deelperspectieven. Achtergrond hiervoor is dat er niet één geldig perspectief is op de reconstructie. Betrokkenen benadrukken verschillende invalshoeken en verwachtingen. Ook de wet omvat uiteenlopende doelen. Daarom baseren we de "bril" waarmee we naar de reconstructie kijken op de doelen uit de wet én op (nieuwe) verwachtingen van stakeholders.

De deelperspectieven zijn: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid (omgevingsbeleid), vermindering veterinaire kwetsbaarheid, versterken economisch perspectief van de landbouw en verbeteren sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De nadruk lag hierbij op (voorgenomen) beleidsprestaties

Ieder deelperspectief geeft een ander beeld van de resultaten van de reconstructie tot nu toe. Bekeken vanuit het deelperspectief *procesmatige en organisatorische vernieuwing* heeft de reconstructie geleid tot uitbreiding van het beleidsnetwerk rond de inrichting en ontwikkeling van zandgebieden. In de planvorming werken rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties samen en worden bewoners en burgers vroegtijdig geïnformeerd. In de uitvoering spelen gebiedsactoren een hoofdrol. De provincie is regisseur van het proces en het rijk stuurt op afstand.

Meer resultaatgerichtheid wordt bereikt door onder meer de formulering van duidelijke doelen, koppeling van middelen aan doelen en het maken van prestatie-afspraken. Cultuurveranderingen binnen overheidsorganisaties die door de reconstructie zijn versterkt maar nog niet zijn afgerond, zijn de verschuivingen 'van sectoraal naar integraal', 'van beheersen naar loslaten' en 'van toetsen naar uitvoeren'.

Het deelperspectief *instrumentele vernieuwing* legt de nadruk op de nieuwe instrumenten van de reconstructie. De Reconstructiewet heeft nieuwe beleidsinstrumenten gebracht, zoals directe doorwerking en bestuursovereenkomsten. Ook nieuw is de koppeling in de wet tussen ruimtelijke ordenings- en landinrichtingsinstrumenten. Voor bestuurlijke afspraken tussen overheden is de reconstructie een voorloper van het ILG. De Reconstructiewet bevat een combinatie van dwingende instrumenten (herverkaveling, onteigening, directe doorwerking) en instrumenten gericht op samenwerking (samenstelling reconstructiecommissies en bestuursovereenkomsten). De behoefte aan dwingende instrumenten lijkt de laatste jaren af te nemen, al hebben ze nog steeds een functie als 'stok achter de deur'.

Zoals het vorige perspectief toonde, werken provincies vooral samen met andere partijen om de reconstructie uit te voeren. Daarbij ontstaat voornamelijk behoefte aan nieuwe instrumenten met een ontwikkelingsgericht karakter zoals ruimte-voor-ruimte, ontwikkelingsbedrijven en fondsen voor groene diensten. Sommige van deze instrumenten zijn al ontwikkeld, veel zitten nog

in de ideefase. Als deze ontwikkeling doorzet, kan de reconstructie zich ontpoppen als 'kraamkamer' voor ontwikkeling en toepassing van nieuw ontwikkelingsgericht instrumentarium voor het landelijk gebied.

Volgens het deelperspectief *uitvoering omgevingsbeleid* (natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid) heeft de reconstructie in de eerste plaats geleid tot een gebiedsspecifieke concretisering en 'doordenking' van de doelen voor het omgevingsbeleid. Omgevingsthema's die in feite een kwestie zijn van ruimtelijke ordening, afstemming en integratie (natuur, verdroging, waterberging, landschap) kunnen volgens de reconstructieplannen binnen de uitvoeringstermijn in principe allemaal gerealiseerd worden. Daarvoor bevatten de plannen maatregelenpakketten die de beoogde intensivering van de uitvoering moeten ondersteunen. Het is nog te vroeg om te kunnen constateren of die intensivering ook plaatsvindt.

Problemen die te maken hebben met verliezen van schadelijke stoffen in het agrarische productieproces, zoals ammoniak, stank en mineralen, zijn in de reconstructiegebieden maar deels via het ruimtelijke spoor (zonering, verplaatsing) op te lossen. Oorzaak is de hoge concentratie veehouderijbedrijven, waardoor de 'achtergrond'-belasting ook hoog is. Wel draagt het ruimtelijk deel van de aanpak (zonering, extensivering, verplaatsing) lokaal en regionaal bij aan het oplossen van (piek)belasting rond stank, ammoniakdepositie en waterkwaliteit. De reconstructieplannen nemen rond prioritaire, kwetsbare gebieden op dit vlak dan ook maatregelen.

Het deelperspectief *veterinaire veiligheid* is langzamerhand verdwenen uit de reconstructie door de mogelijkheid tot vaccinatie en kritiek vanuit de (veterinaire) wetenschap op het bijbehorende instrument varkensvrije zones. Uit onderzoek bleek dat de varkensvrije zones niet tot een daadwerkelijke compartimentering van de varkensstapel zou leiden. Met het schrappen van deze zones is veterinaire veiligheid als zelfstandig thema in de reconstructie vrijwel verdwenen. Het speelt alleen een rol als aanvullend argument voor bedrijfsverplaatsingen, inrichting van landbouwontwikkelingsgebieden en clustering van intensieve veehouderijbedrijven in projectlocaties. Toch wordt verondersteld dat de veterinaire veiligheid in de varkenssector aanzienlijk is verbeterd door autonome ontwikkelingen (minder bedrijven met minder vestigingen) en generieke regelgeving.

In het deelperspectief van de *economische ontwikkeling van de landbouw* wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen de structuurversterking van de intensieve veehouderij en die van de grondgebonden landbouw (m.n. de melkveehouderij). De reconstructie wil bijdragen aan een goede ruimtelijke structuur voor de intensieve veehouderij door de inrichting van landbouwontwikkelingsgebieden en projectlocaties. Nu de verplaatsing van deze bedrijven op gang komt, moet ook de ontwikkeling van en nadere planvorming voor landbouwontwikkelingsgebieden en projectlocaties opschieten. Dan zal blijken in hoeverre deze maatregelen positieve gevolgen hebben voor deze bedrijven en de economische positie van de intensieve veehouderij als geheel.

Voor de melkveehouderij richt de reconstructie zich op ruimtelijke structuurversterking door herverkaveling, kavelruil en mogelijk ook bedrijfsverplaatsingen. Daarnaast wil de reconstructie aanvullende en nieuwe mogelijkheden voor verbreding en groene en blauwe diensten ondersteunen. Deze verbreding is mede noodzakelijk om de rol van de grondgebonden landbouw als beheerder van de zandgebieden duurzaam veilig te stellen. Dit vraagt echter nog om ontwikkeling van nieuw instrumentarium zoals groene diensten. Ook de financiering is nog een knelpunt. Wat de gevolgen hiervan zijn voor de ambities voor de grondgebonden landbouw in de reconstructie is vooralsnog niet duidelijk.

Het deelperspectief *sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid* benadrukt de sociale en economische kant van de reconstructieproblematiek. De leefbaarheid staat onder druk door economische problemen (werkgelegenheid, economische diversiteit), een afnemende omgevingskwaliteit, afname van het voorzieningenniveau en de sociale samenhang op het platteland. Voorgestelde maatregelen grijpen aan op deze oorzaken. Alle provincies ontwikkelen nieuw beleid voor hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen voor wonen en werken. Recreatie en toerisme wordt als een nieuwe economische drager geïdentificeerd en ondersteund met maatregelen voor routestructuren, nieuwe recreatieve voorzieningen en uitplaatsing van recreatiebedrijven uit kwetsbare natuurgebieden. Ook investeringen in voorzieningen zijn populair: het 'Kulturhus' krijgt vrijwel overal navolging. Nadere bottom-up planvorming

wordt voorgesteld om de problematiek rond in dorpsranden op te lossen en dient het versterken van de sociale samenhang.

Vervolgens is het de vraag hoe de beleidsprestatie en/of verwachte effecten kunnen worden beoordeeld op de criteria integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid (tweede onderzoeksvraag). Met deze criteria kunnen we de meerwaarde van de reconstructie beoordelen. Basisveronderstelling is namelijk dat de reconstructie via diverse procesmatige, instrumentele en inhoudelijke vernieuwingen zorgt voor meer integraliteit, meer regionaal maatwerk en een betere uitvoerbaarheid dan een traditionele, sectorale en generieke beleidsaanpak.

Bij *integraliteit* gaat het op de eerste plaats om de vraag of in de reconstructie alle relevante verbanden worden gelegd (verbreding). In dit opzicht kent de reconstructie geen gelijke in het beleidsdomein van het landelijk gebied. Nooit eerder werden de thema's landbouw, natuur, milieu, water, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, recreatie en toerisme in de planvorming op een dergelijke schaal met elkaar verbonden. Naast inhoudelijk verbreding zorgt de reconstructie ook voor een zekere integratie van beleidsinstrumenten. Voorbeelden zijn de Reconstructiewet en de aangekondigde instrumenten- of maatregelenpakketten van provincies. Er is één belangrijk voorbeeld waar instrumentele verbreding niet is gelukt. De Reconstructiewet bood de mogelijkheid om breed te zoneren, niet alleen voor de intensieve veehouderij, maar ook voor andere landbouw-

sectoren en zelfs recreatie. In de praktijk was dit te ingewikkeld en was er weerstand tegen de extra restricties die dit met zich mee zou brengen. Ook is er sprake van bestuurlijk-organisatorische verbreding. Meer partijen en actoren zijn betrokken bij het beleid voor het landelijk gebied dan ooit tevoren. Bovendien zijn deze actoren over het algemeen intensiever betrokken, dan in eerdere gebiedsgerichte projecten. Wel ligt de nadruk op groen polderen: het zijn overwegend provincies, gemeenten, waterschappen, vertegenwoordigers uit de hoek van landbouw, natuur en milieu die een belangrijke rol spelen in de reconstructiecommissies.

Behalve over de breedte van plannen en uitvoering, gaat het bij integraliteit ook om de vraag in welke mate thema's, instrumenten of organisaties in de reconstructie worden verbonden. De inhoudelijke en ruimtelijke afstemming is vooral goed uit de verf gekomen tussen de omgevingsthema's onderling en tussen de omgevingsthema's en de structuurversterking van de landbouw. Leefbaarheid is een thema waarvan de aanpak minder gekoppeld is aan die van andere thema's. Hoewel in theorie onlosmakelijk verbonden met bijvoorbeeld de economische en omgevingsproblematiek, komt de koppeling bij de maatregelen en voorgenomen activiteiten niet zo uit de verf.

Bij *regionaal maatwerk* gaat het op de eerste plaats gaat het om de vraag in hoeverre de uitwerking van de reconstructie per provincie en/of gebied uiteenloopt en in welke mate deze differentiatie verklaard kan worden uit een behoefte aan regi-

onale verschillen. Aan de probleemdefinities en hoofdplossingsrichting uit de Reconstructiewet en de beleidskaders van de provincies is in de plannen niet getornd. Het regionale maatwerk zit hem vooral in de verdere uitwerking van deze oplossingsrichting op provinciaal en gebiedsniveau. De omvang van gebieden en reconstructiecommissies, de invulling van de zonering, de toepassing van directe doorwerking, de invulling van het verdrogingsbeleid, de ontwikkeling van recreatie en toerisme, het zijn stuk voor stuk thema's waarbinnen provincies en reconstructiegebieden eigen keuzes hebben gemaakt.

Op de tweede plaats gaat het bij regionaal maatwerk om de vraag in hoeverre en op welke wijze de gekozen aanpak ruimte laat voor verder regionaal maatwerk. Deze potentiële differentiatie is groot, voor zover er nog planuitwerkingen of andere buitenwettelijke plannen als gebiedsuitwerkingen, dorpsomgevingsprogramma's en LOG's worden voorgesteld. Ook de keuze van provincies om de uitvoering vooral op gebiedsniveau vorm te geven, biedt mogelijkheden voor verder regionaal maatwerk. Maar er is ook een neiging tot meer centrale aansturing door provincies en uniformering. Zo gaat de verschuiving van verantwoordelijkheden naar gebiedsniveau over het algemeen niet met extra beslissingsbevoegdheid gepaard. Gebiedsorganen krijgen bijvoorbeeld geen financiële zeggenschap. Provincies sturen verder met kaderbrieven de uitvoering op gebiedsniveau. Volgens sommigen is de komst van het ILG debet aan deze ontwikkeling. Omdat provincies worden afgerekend op prestaties van een horizontale re-

latie, proberen zij hierop meer grip te krijgen. Dit laat onverlet dat centralisering niet de enige mogelijke reactie is op deze verantwoordingsbocht.

Bij *uitvoerbaarheid* gaat het op de eerste plaats of duidelijk is wie het beleid moeten uitwerken of uitvoeren. Daarnaast moeten deze actoren weten wat er van hen wordt verwacht bij de uitvoering. In de Reconstructiewet zijn een aantal partijen nadrukkelijk geadresseerd: de provincie als regisseur van de reconstructie, de partijen die in de reconstructiecommissies zitting moeten hebben, de adviseurs etc. Toch was niet alles helder. Zo was de regisseursrol van de provincies in de wet tamelijk vaag omschreven. De duidelijkheid in de reconstructieplannen over uitvoerders wisselt. De invulling van instrumentenpakketten en uitvoeringsorganisatie is nog tamelijk vaag. De zonering schept daarentegen wel extra duidelijkheid voor bedrijven over hun ontwikkelingsmogelijkheden. Andere uitvoerders worden in de plannen vooral als groep geadresseerd. In hoeverre deze groepen aan het eind van de planvorming precies wisten wat er van hen werd verwacht, is twijfelachtig.

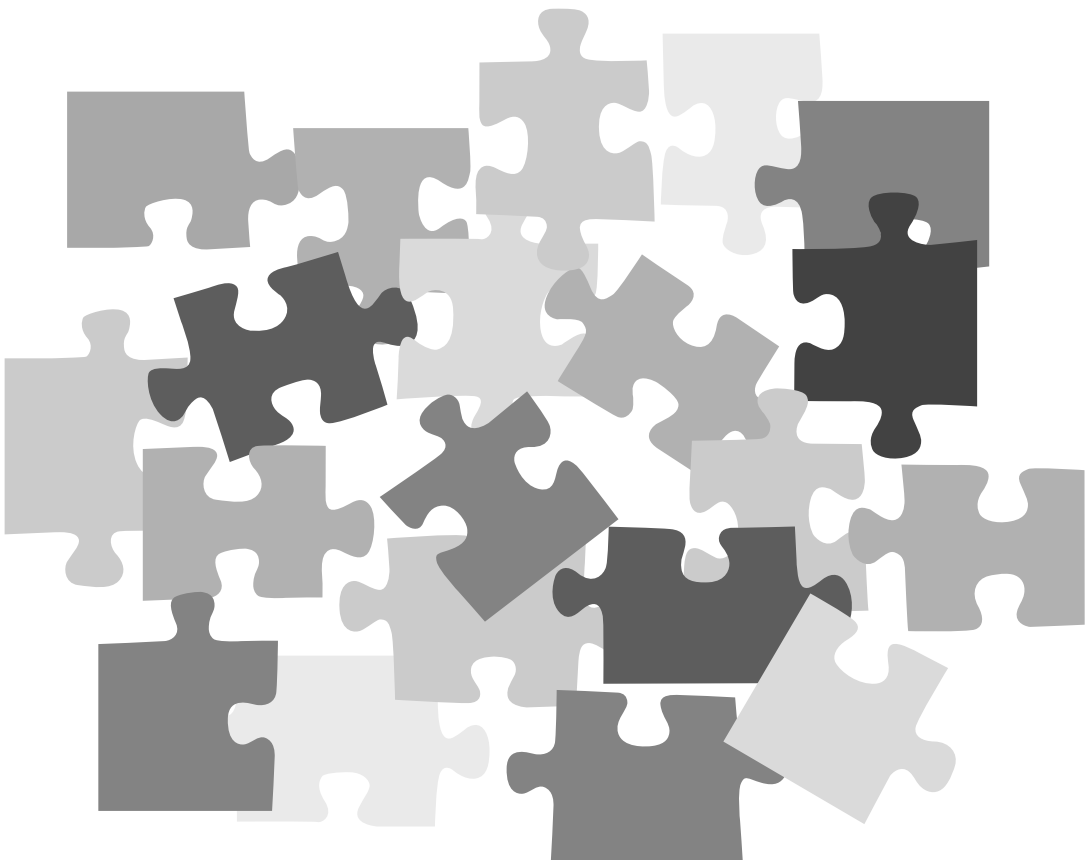
Op de tweede plaats moeten uitvoerende actoren over middelen beschikken om het beleid uit te voeren. De beschikbaarheid van financiën en uitvoeringscapaciteit is een discussiepunt bij de uitvoering, want de beschikbare middelen zijn niet toereikend voor de hoge ambities uit de plannen. Nu is volstrekte duidelijkheid over middelen over een periode van 12 jaar misschien ook teveel gevraagd: het verhoudt zich slecht tot een systematiek waarin nog nadere planvorming op

gebiedsniveau moet plaatsvinden, instrumenten nog niet allemaal beschikbaar zijn en projecten nog moeten worden uitgewerkt. Wel kan de beperking van rijksmiddelen tot enkele sectorale doelen de eerder genoemde integraliteit bemoeilijken. Wanneer de geclaimde rijksbijdrage niet kan worden gecompenseerd uit andere bronnen, staat de uitvoering van echte integrale projecten namelijk op het spel.

Op de derde plaats gaat het bij uitvoerbaarheid om draagvlak: in hoeverre willen actoren, die aangewezen zijn als uitvoerders, het beleid ook uitvoeren? Het algemene beeld is dat er wel institutioneel draagvlak is voor de reconstructieplannen, maar dat dit niet automatisch leidt tot draagvlak voor de uitvoering.

Dit verschijnsel hangt samen met het gekozen besluitvormingsmodel tijdens de planvorming. Hierin is vooral het bestuurlijke en beleidscircuit aan het woord geweest. Overeenstemming tussen bestuurders betekent niet altijd dat achterbannen akkoord gaan en er meteen mee aan de slag gaan. Een andere factor die maakt dat draagvlak voor

het plan niet simpelweg doorwerkt in een actieve rol in de uitvoering, is dat draagvlak soms afneemt naarmate plannen concreter worden. Betrokkenen bij de planvorming gaan hun aanvankelijke steun voor de abstracties uit het plan heroverwegen als duidelijk wordt wat de precieze effecten zijn. Het leidt er ook toe dat groepen, die tot dan toe niet betrokken waren, zich alsnog gaan roeren. Een voorbeeld is het burgerprotest rond de ontwikkeling van sommige LOG's. Maar concreetheid kan natuurlijk ook voorstanders mobiliseren.







Inleiding

1.1 Inleiding

Voor u ligt de tussenrapportage van het project evaluatie reconstructie zandgebieden. Dit project is in 2005 gestart in opdracht van het ministerie van LNV, wordt uitgevoerd door Alterra en begeleid door een breed samengestelde begeleidingscommissie van bij de reconstructie betrokken overheden. De rapportage schetst een globaal beeld van de (voorgenomen) resultaten van de reconstructie tot de zomer van 2006 en van de onderbouwing daarvan. Het rapport vormt daarmee een belangrijke tussenstap op weg naar de eindrapportage van de evaluatie die begin 2007 uitkomt. Voordat we ingaan op de aanpak, status en opzet van deze rapportage volgt eerst een kort overzicht van het reconstructieproces en de achtergrond en doel- en vraagstelling van de evaluatie.

1.2 Reconstructie zandgebieden in vogelvlucht

Directe aanleiding voor de reconstructie van de zandgebieden is de varkenspest die begin 1997 uitbreekt. Naast ingrijpende gevolgen voor de betrokken varkenshouders en hun gezinnen veroorzaakt de varkenspestcrisis een schokgolf in de maatschappij. De tv-beelden van ruïmingen voeden het idee dat er iets ernstig mis is met de moderne intensieve veehouderij. De sector is kwetsbaar voor dierziekten en veroorzaakt dierwelzijnsproblemen, een hoge milieubelasting en vermindering van natuur- en landschapswaarden in de oostelijk en zuidelijke zandgebieden. De varkenspestcrisis levert zodoende het politieke momentum voor fors ingrijpen.

Minister van Aartsen kondigt juli 1997 dan ook een herstructuringspakket aan. Naast krimp van de varkenshouderijsector en strengere dierwelzijnsmaatregelen omvat het pakket een ruimtelijk spoor. Dit beoogt een integrale aanpak van de problemen op het gebied van ruimtelijke inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie. Omdat de sector via de aangekondigde krimp van dan nog 25% fors wordt aangepakt, wil de minister via deze ruimtelijke herstructurering de getroffen gebieden vooral een nieuw (economisch) perspectief bieden. Dit ruimtelijke spoor mondt uiteindelijk uit in de Reconstructiewet concentratiegebieden die hij in 1998 bij de Tweede Kamer indient.

Een belangrijk onderdeel van de wet is de inrichting van varkensvrije zones. Die zones moeten voorkomen dat nieuwe pestuitbraken zich snel verspreiden. Tegelijkertijd is de wet gericht op het verbeteren van de omgevingskwaliteit - natuur, landschap, water en milieu - en het versterken van de sociaal-economische vitaliteit van het platteland.

Al snel is het duidelijk dat het rijk dit proces niet alleen zal trekken. Het ziet een belangrijke rol weggelegd voor provinciale en lokale overheden en maatschappelijke organisaties in de betreffende gebieden. Het provinciaal bestuur moet als regisseur in nauwe samenwerking met lokale overheden en maatschappelijke sectoren, een reconstructieplan opstellen waarin de zogenaamde rijksuitgangspunten worden vertaald in concrete, op het gebied toegesneden, maatregelen en acties. Voor zichzelf ziet het rijk naast een wetgevende, vooral een financierende en toetsende rol: de ministers van LNV en VROM moeten de

reconstructieplannen goedkeuren. Provincies en gemeenten spelen bovendien een belangrijke rol als 'coproducent' van de Reconstructiewet.

De Tweede en Eerste Kamerbehandeling van de Reconstructiewet heeft de nodige voeten in de aarde, vooral door ontwikkelingen in aanpalende beleidsdossiers als ammoniak en stank. Hierdoor is de wet pas sinds 31 januari 2002 van kracht. Ondertussen hebben de reconstructieprovincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Overijssel al geanticipeerd op de wet. In de periode 2000 – 2001 hebben ze reconstructiecommissies opgericht en ambtenaren aangewezen om het proces te trekken. In 2001 stagneert het planvormingsproces in veel gebieden tijdelijk door de uitbraak van mond- en klauwzeer. Een belangrijke doorbraak is het Krokusakkoord van begin 2003, tussen rijk, provincies en VNG. Dan wordt afgesproken hoeveel de verschillende partijen financieel gaan bijdragen aan de uitvoering van de reconstructie. Ook besluiten de deelnemende partijen alvast te starten met de uitvoering van zogenaamde urgentieprogramma's, ook al is de planvorming nog niet afgerond.

Naast dit soort overkoepelende gebeurtenissen die van belang zijn voor alle reconstructieprovincies, kent ieder regionaal proces zijn eigen impasses en doorbraken. Bekend is bijvoorbeeld het zogenaamde Verdrag van Cork dat medio 2003 in Brabant een patstelling doorbreekt tussen de ZLTO aan de ene en de provincie en de groene coalitie van BMF en terreinbeheerders aan de andere kant. De planvormingsprocessen hebben hierdoor ieder hun eigen dynamiek, maar met de vaststelling en goedkeuring van de Brabantse plannen voorjaar 2005 zijn ze allemaal afgerond.

Inmiddels zijn alle provincies bezig met de uitvoering van de plannen: Er zijn uitvoeringsorganisaties ingericht en programma's opgesteld, er vindt nadere planvorming plaats rond onder

meer landbouwon ontwikkelingsgebieden en er worden projecten ontwikkeld en uitgevoerd. In de aanloop naar de uitvoering zijn bovendien reconstructiepilots en zogenaamde urgentieprogramma's uitgevoerd. De uitvoering moet in 2015/2016 afgerond zijn.

1.3 Waarom nu evalueren?

Gezien de einddatum van de reconstructie en het prille stadium van de uitvoering, is de vraag op zijn plaats waarom het ministerie van LNV nu een evaluatie laat uitvoeren. Kortweg luidt het antwoord daarop: 'omdat het moet'. Directe aanleiding voor de evaluatie vormt een bepaling in de Reconstructiewet die stelt dat de minister van LNV binnen vier jaar na in werking treding van de wet verantwoording moet afleggen aan de Tweede Kamer¹ over de resultaten van de reconstructie tot nu toe.

Naast deze wettelijke verplichting zijn er ook andere redenen voor het evaluatieonderzoek in deze fase. Door het tijdig signaleren van knelpunten en het bundelen van leerervaringen kan het evaluatieonderzoek bijdragen aan een verbetering van de uitvoering van de reconstructie en de plannen voor de periode na 2008 (zogenaamde tweede generatie reconstructieplannen). Ook kan meer inzicht in de inhoud en organisatie van het reconstructieproces bijdragen aan de verdere ontwikkeling van het gebiedsgerichte beleid in de toekomst, zoals dat vorm krijgt rond het Investeringsbudget Landelijk Gebied.

1.4 Doel- en vraagstelling evaluatie

De wens om de evaluatie ook bij te laten dragen aan tussen-tijdse beleidsverbetering heeft consequenties: Het vergt een actieve betrokkenheid van de partners van het rijk in de recon-

¹ Op grond van art. 98a van de wet moet verantwoording worden afgelegd aan de Staten-Generaal, oftewel zowel aan Tweede als Eerste Kamer.

structie. Provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en ondernemers zijn immers vooral aan zet in de reconstructie. Willen zij iets aan de evaluatieresultaten hebben, dan moeten zij mee kunnen denken over de vraagstelling en beoordelingsperspectieven en kunnen reflecteren op tussenresultaten.

In 2005 zijn daarom de wensen en ideeën over de evaluatie van genoemde stakeholders geïnventariseerd. Op basis van deze informatie en van de bepalingen in de wet is geconcludeerd dat het onderzoek inzicht moet geven in de realisatie van beleidsprestaties en, zo mogelijk, –effecten en eventuele niet-voorzienbare effecten. Daarnaast vragen opdrachtgever en overige betrokkenen om inzicht in de context waarin deze resultaten wel of niet tot stand zijn gekomen: wat zijn de slaag- en faalfactoren? Ten slotte moet het onderzoek bijdragen aan (tussentijdse) beleidsverbetering en aan een leerproces bij betrokkenen bij de reconstructie.

Deze doelstelling kunnen we vertalen in de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke omstandigheden liggen ten grondslag aan de reconstructie en hoe heeft de reconstructie zich gaandeweg ontwikkeld?
2. Wat zijn de belangrijkste beleidsprestaties en/of verwachte effecten van de reconstructie en wat zijn mogelijke verklaringen voor de realisatie of het uitblijven van prestaties en/of effecten?
3. Hoe kunnen deze beleidsprestaties en/of verwachte effecten worden beoordeeld op de criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk? (zie voor uitleg criteria §1.4.2)
4. Hoe kunnen we deze beleidsprestaties en/of effecten nader beschrijven, verklaren en beoordelen in vier reconstructiegebieden?
5. Welke aanbevelingen kunnen we op basis van de antwoor-

den op 2 en 3 doen voor het vervolg van de reconstructie, het ILG etc.?

Voor elke onderzoeksvraag is een aanpak voor de beantwoording ontwikkeld. De aanpak voor onderzoeksvraag 1 is exploratief en beschrijvend. Dit onderzoek richt zich onder meer op de aanleiding van de reconstructie, het wetgevingsproces en de cruciale gebeurtenissen in het overkoepelende proces (zoals het Pact van Brakkenstein en Krokusakkoord). Onderzoeksvragen 2 en 3 staan centraal in deze tussenrapportage. De aanpak wordt hieronder uitgebreid beschreven. Voor onderzoeksvraag 4 worden casestudies uitgevoerd naar gebiedsprocessen in 4 provincies. De resultaten van de eerste drie onderzoeksvragen vormen het materiaal voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5. Bovendien komt er dit najaar een workshop met reconstructie-betrokkenen die hierop in gaat.

1.5 Aanpak onderzoek tussenrapportage

In deze tussenrapportage geven we antwoord op de tweede en derde onderzoeksvraag. We werken per onderzoeksvraag de aanpak en gehanteerde perspectieven en criteria uit.

1.5.1 Vraag naar beleidsprestaties en/of verwachte effecten

Allereerst beantwoorden we in deze tussenrapportage de volgende onderzoeksvraag:

Wat zijn de belangrijkste beleidsprestaties en/of verwachte effecten van de reconstructie en wat zijn mogelijke verklaringen voor het realiseren of uitblijven van prestaties en/of effecten?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we eerst een geschikt beoordelingsperspectief ontwikkeld. Wat telt als een beleidsprestatie of -effect hangt immers af van wat belangrijk wordt

geacht. In gangbare beleidsevaluaties worden beoordelingscriteria meestal afgeleid uit de oorspronkelijke beleidsdoelen. Deze werkwijze levert bij de reconstructie problemen op. De beleidsdoelen uit de wet zijn heel algemeen omschreven. Bovendien zijn verwachtingen en prioriteiten gaandeweg verschoven. Zo trad er eerst een verbreding op van veterinaire kwesties en structuurversterking van de intensieve veehouderij naar bijkans alle thema's die spelen in het landelijk gebied: grondgebonden landbouw, natuur, milieu, water, leefbaarheid enzovoort. Daarna vond weer een versmalling plaats, vooral ingegeven door de keuze van het rijk om de eigen bijdrage te beperken tot natuur, water en duurzame landbouw.

Daarom baseren we de 'bril' waarmee we naar de reconstructie kijken op de doelen uit de wet én op (nieuwe) verwachtingen van stakeholders. Deze verwachtingen zijn in 2005 via twee interviewrondes met betrokkenen op verschillende niveaus naar boven gehaald en er is een workshop georganiseerd. Op basis hiervan is een perspectief ontwikkeld dat bestaat uit de volgende onderdelen:

- procesmatige en organisatorische vernieuwing;
- instrumentele vernieuwing, uitvoering;
- natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid;
- vermindering veterinaire kwetsbaarheid;
- versterken economisch perspectief van de landbouw;
- verbeteren sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Deze onderdelen zijn allemaal deelperspectieven op de reconstructie, omdat de reconstructie in zijn geheel bijdraagt aan procesmatige en organisatorische vernieuwing tot en met het verbeteren van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

De nadruk bij de beantwoording van hierboven genoemde onderzoeksvraag ligt op de breedte, niet op de diepte: we geven een zo goed mogelijk beeld van de beleidsresultaten over de volle reikwijdte van de 6 deelperspectieven. Belangrijke bron-

nen daarbij zijn de Reconstructiewet, de reconstructieplannen, uitvoeringsprogramma's, interviews² en andere evaluaties. We maken sporadisch gebruik van MER-gegevens - vooral bij het onderdeel uitvoering natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid.

De interviews dateren van 2005 en de schriftelijke bronnen zijn geraadpleegd tot de zomer van 2006. Geïnterviewden en leden van de begeleidingscommissie konden reageren op de concept-analyse en hun commentaar en aanvullingen zijn grotendeels verwerkt in dit rapport.

We starten de analyse per deelperspectief met een omschrijving van het perspectief, de achtergrond ervan en de gehanteerde beleidstheorie (veronderstellingen over probleem, doelen, middelen, organisatie en randvoorwaarden). Vervolgens gaan we na welke projecten of maatregelen worden voorzien of al in gang zijn gezet op dit terrein en welke resultaten hiervan worden verwacht of al zijn geboekt. We reflecteren daarbij op de vraag wat de meerwaarde is van de reconstructie voor het bereiken van deze resultaten. Ook komen opmerkelijke verschillen tussen de aanpak van provincies en/of gebieden aan bod en worden zo mogelijk verklaard: waarom doet de ene provincie het zus en de andere zo? We sluiten de analyse af met een reflectie op het geheel van de reconstructieresultaten volgend uit de 6 deelperspectieven. Ook formuleren we hypothesen voor het casestudy-onderzoek.

1.5.2 Vraag naar integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk

Nadat we de belangrijkste beleidsprestaties en verwachte effecten hebben vastgesteld en besproken, beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag:

Hoe kunnen deze beleidsprestaties en of verwachte effecten worden beoordeeld op de criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk?

² In 2005 zijn ruim 40 interviews gehouden met reconstructiebetrokkenen op verschillende niveaus, ambtelijk en bestuurlijk.

De criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk zijn ontleend aan de interviews, reconstructieplannen en literatuur over gebiedsgericht beleid. Met deze criteria kunnen we het geheel van de reconstructie beoordelen. Basisveronderstelling is namelijk dat de reconstructie via diverse procesmatige, instrumentele en inhoudelijke vernieuwingen zorgt voor meer integraliteit, voor een betere uitvoerbaarheid en voor meer regionaal maatwerk dan een traditionele, sectorale en generieke beleidsaanpak.

Integraliteit is een belangrijk thema in de reconstructie en is geïntegreerd gebiedsgericht beleid in het algemeen. Een van de doelen van geïntegreerd gebiedsgericht beleid is het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap enz.). Gebrek aan (horizontale) integratie door institutionele verkokering is in deze visie een belangrijke oorzaak van de tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. De regio verschijnt verder als beleidsniveau waarop de (horizontale) integratie bij uitstek plaats moet vinden.

Hoewel het belang van integraliteit alom wordt onderschreven, is vaak onduidelijk wat betrokkenen er onder verstaan. In algemene zin is integreren het volledig maken of tot een geheel samenvoegen. Er wordt meestal een bestuurlijk-organisatorische en inhoudelijke component aan onderscheiden. Bovendien kan integraliteit op verschillende beleidsniveaus worden nagestreefd: strategisch (bijv. Reconstructiewet), tactisch (bijv. reconstructieplannen) en operationeel (bijv. uitvoeringsprojecten). Daarnaast kan er sprake zijn van verticale (tussen beleidsniveaus) en horizontale integratie (tussen beleidssectoren).

In onze analyse gaan we zowel in op bestuurlijk-organisatorische als inhoudelijke integraliteit. Verder beperken wij ons grotendeels tot het strategisch en tactisch beleidsniveau en

tot horizontale integratie. Wij maken verder onderscheid tussen verdieping en verbreding en stellen daartoe de volgende vragen:

- In welke mate worden in de reconstructie alle relevante verbanden gelegd (*verbreding*)?
- In welke mate worden thema's/organisaties op elkaar betrokken: is er sprake van coördinatie/afstemming, samenwerking, of creatie van iets nieuws (*verdieping*)?

Uitvoerbaarheid van voorgenomen beleid speelt bij alle vormen van (nieuw) beleid een belangrijke rol. Dit aspect berust op het besef dat beleid uiteindelijk tot resultaten moet leiden. Daarvoor is het immers bedoeld en zonder resultaten kan de legitimiteit van het beleid (opnieuw) ter discussie komen te staan. In de reconstructie speelt het criterium uitvoerbaarheid in versterkte mate mee, want reconstructie is voor velen een reactie op het gebrek aan uitvoering van bestaand omgevingsbeleid. Meer uitvoering is dan ook het devies en uitvoerbaarheid van de Reconstructiewet en -plannen een belangrijke voorwaarde. Hiervoor is het belangrijk dat er zicht is op wie het beleid gaan uitvoeren en dat deze 'beleiduitvoerders' weten wat er van hen verwacht wordt. Daarnaast moeten de beleidsuitvoerders over de juiste middelen beschikken om het beleid uit te kunnen voeren en tenslotte moeten ze het uit willen voeren (Glasbergen, 1987).

Dit onderscheid leidt tot de volgende vragen:

- In hoeverre is in de reconstructie duidelijk wie het beleid moeten uitwerken/uitvoeren? In hoeverre is het voor deze actoren duidelijk wat er van hen wordt verwacht bij de uitvoering van het beleid (*duidelijkheid*)?
- In hoeverre kunnen deze actoren het beleid ook uitvoeren omdat zij over de benodigde middelen beschikken (bevoegdheden, organisatie, financiën, grond, steun achterban, enz.) (*middelen*)?
- In hoeverre willen deze actoren het beleid ook uitvoeren (*draagvlak*)?

Een van de kerngedachten van gebiedsgericht beleid is dat het i.t.t. generiek beleid meer ruimte moet verschaffen aan gebieden voor eigen, op de specifieke omstandigheden van het gebied afgestemde, oplossingen. *Regionaal maatwerk* betekent dan dat (binnen bepaalde marges) in elk gebied een eigen werkwijze kan worden toegepast. Deze werkwijze hangt dan af van de in het gebied optredende inhoudelijke en in bestuurlijke problematiek (Glasbergen et al, 1993: 21).

Aldus kunnen we de reconstructie beoordelen op de mate waarin regionaal maatwerk is gerealiseerd en/of nog ruimte laat voor verder maatwerk. Dit leidt tot de volgende vragen:

- In hoeverre verschilt de uitwerking van de reconstructie per provincie en/of gebied en in welke mate is deze differentiatie te verklaren uit een behoefte aan regionale verschillen (*gerealiseerde differentiatie*)?
- In hoeverre en op welke wijze laat de gekozen aanpak nog ruimte voor (verder) regionaal maatwerk (*potentiële differentiatie*)?

De beoordeling op integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk vindt plaats op basis van de met de deelperspectieven naar boven gehaalde beleidsresultaten. Er zijn dus geen nieuwe gegevens of bronnen voor gebruikt. Kader 1.1 toont hoe de deelperspectieven en de drie criteria zich tot elkaar verhouden en in welke hoofdstukken de antwoorden op de twee onderzoeksvragen zijn terug te vinden.

1.6 Status conclusies

Het onderzoek voor deze tussenrapportage is een verkennende studie naar en reflectie op wat de reconstructie tot nu toe teweeg heeft gebracht. De uitvoering is in de meeste provincies nog niet ver gevorderd. Daarom ligt de nadruk in deze studie op procesresultaten en (beoogde) beleidsprestaties: dat wil

zeggen (voorgenomen) inspanningen, inzet van instrumenten en acties om de beoogde effecten te bereiken. In de conclusies reflecteren we zoals gezegd op integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk van deze beleidsprestaties.

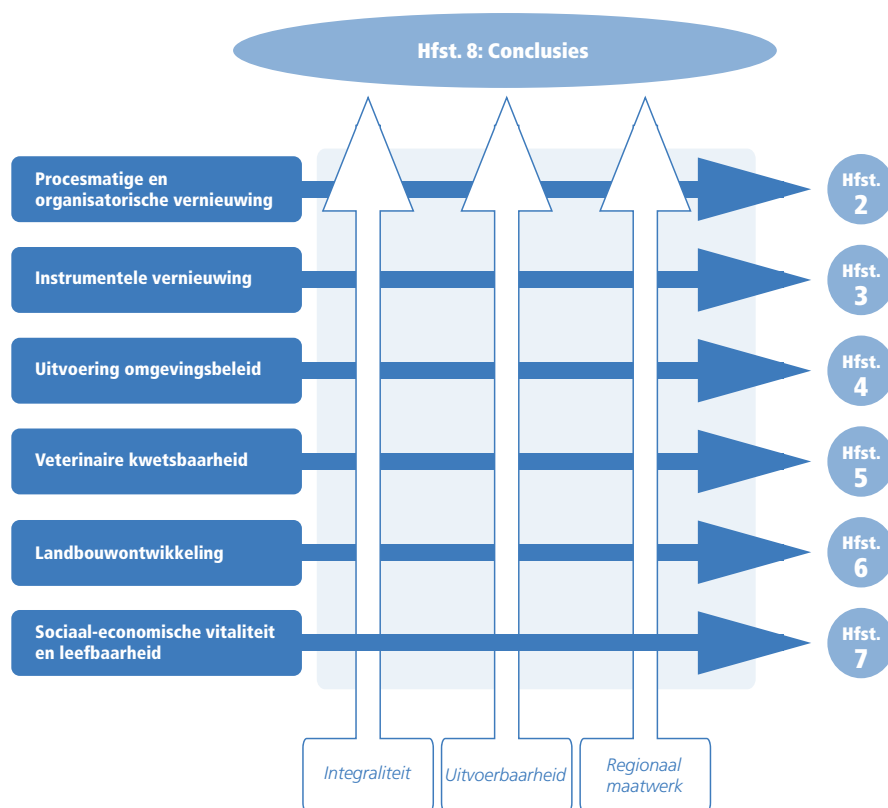
Daarnaast is het onderzoek uitgevoerd als een, weliswaar uitgebreide, 'quick scan' op overkoepelend niveau. Uit de meters documenten die rond de reconstructie zijn verschenen, hebben wij een zo goed mogelijke selectie gemaakt. De nadruk lag hierbij op de Reconstructiewet, reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's. Ook bij de selectie van geïnterviewden ging het vooral om het verkrijgen van een eerste overzicht over de reconstructie. Ongetwijfeld zijn door deze aanpak zaken aan ons blikveld ontsnapt.

Dit betekent dat we vooralsnog geen definitief eindoordeel kunnen uitspreken over de resultaten van de reconstructie, maar dat was ook niet de opzet. Deze tussenrapportage vormt slechts een onderdeel van een onderzoeksproject dat via verschillende onderzoeksmethoden grip probeert te krijgen op de complexe reconstructiewerkelijkheid. Vooral in het case-study-onderzoek zullen we een aantal onderzoeksresultaten uit deze tussenrapportage verder uitdiepen. De conclusies in deze rapportage zijn dan ook niet meer (en ook niet minder!) dan tussentijdse onderzoeksresultaten, die in het vervolgonderzoek verder worden verrijkt en genuanceerd.

1.7 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 tot en met 7 behandelen we de reconstructieresultaten volgens de 6 deelperspectieven (zie ook kader 1.1). We beginnen met de prestaties op het gebied van procesmatige en organisatorische vernieuwing. Daarna volgen de prestaties op het gebied van instrumentele vernieuwing, uitvoering omgevingsbeleid,

verminderen veterinaire kwetsbaarheid, versterken van het economische perspectief van de landbouw en verbeteren sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Deze hoofdstukken zijn ieder apart leesbaar. In hoofdstuk 8 vatten we de conclusies uit het voorgaande samen en beoordelen we de reconstructie op de gerealiseerde integraliteit, uitvoerbaarheid en het geleverde regionale maatwerk. We sluiten af met een aantal algemene reflecties.



Kader 1.1



Procesmatige en organisatorische vernieuwing

2.1 Inleiding

In de besluitvorming en publieke discussie over de reconstructie gaat het vaak over inhoudelijke doelen, geld en instrumenten. Toch genereert de reconstructie volgens veel betrokkenen ook belangrijke procesmatige en organisatorische veranderingen. Meestal verschijnen deze veranderingen, zoals de grotere betrokkenheid van gebiedsactoren bij (het beleid voor) de zandgebieden en de regierol van de provincie, als middel of voorwaarde voor het bereiken van de inhoudelijke doelen van de reconstructie. Volgens enkele betrokkenen overstijgt het belang van deze procesmatige en organisatorische vernieuwingen echter het beleidsproject reconstructie. Een provincie-ambtenaar zegt bijvoorbeeld: *"Ik hoop van deze reconstructie opgave iets te maken wat ons ook zowel organisatorisch als provinciaal apparaat verder helpt. Kun je van onderop werken, vanuit die gebieden? Dat betekent dat wij ons daar werkelijk op moeten richten, niet alleen maar gedogen, maar het ook leuk vinden. Het is een dubbeltje op zijn kant of dat gaat lukken."*

Middel of doel op zich, het belang van procesmatige en organisatorische vernieuwing in de reconstructie wordt alom onderschreven. In deze paragraaf staat dit perspectief op de reconstructie daarom centraal. Na een korte omschrijving, gaan we achtereenvolgens in op de achtergrond van en motieven voor vernieuwingen en de vorm die ze kregen in ondermeer de provinciale planvormingspraktijk. We sluiten af met een reflectie op bereikte vernieuwing in relatie tot de eerder besproken verwachtingen.

2.2 Omschrijving en achtergrond

Procesmatige en organisatorische vernieuwing is geen expliciet doel van de Reconstructiewet. Wel noemt de wet een aantal belangrijke spelregels voor proces en organisatie van de reconstructie. Zo wordt gerefereerd aan de gebiedsgerichte aanpak in ROM-gebieden en de bijbehorende regisseursrol van de provincies. In sommige reconstructieplannen staan procesmatige en organisatorische vernieuwingen als belangrijke randvoorwaarden genoemd voor het bereiken van meer inhoudelijke doelen. Ook valt regelmatig de term interactieve planvorming. Voor veel betrokkenen is procesmatige en organisatorische vernieuwing dan ook onlosmakelijk verbonden aan de reconstructie.

Maar om welke vernieuwingen gaat het dan? De verwachting is dat reconstructie zorgt voor meer betrokkenheid van en samenwerking tussen stakeholders, decentralisatie van taken en bevoegdheden en het in zwang raken van managementpraktijken binnen overheidsorganisaties. In de planvorming werken rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties samen en participeren bewoners en burgers op gezette tijden. In de uitvoering spelen gebiedsactoren een hoofdrol. Bij dit alles is de provincie regisseur van het proces en het rijk stuurt op afstand. Meer resultaatgerichtheid wordt nagestreefd door onder meer de formulering van duidelijke doelen, de koppeling van middelen aan doelen en het maken van prestatie-afspraken. Kenmerk van de reconstructie is verder dat provincie en gebiedsactoren een eigen invulling geven aan de genoemde algemene procesmatige en organisatorische vernieuwingen. Deze komen aan de orde in 2.5.

Overigens relativeren velen deze vernieuwingen, ze zijn vaak al vóór de reconstructie op kleinere schaal in gang gezet bijvoorbeeld bij gebiedsgericht beleid. Wel geeft de reconstructie een extra impuls door de omvattendheid, intensiteit en het politiek-bestuurlijke belang van het project.

De procesmatige en organisatorische vernieuwingen van de reconstructie komen verder niet uit de lucht vallen. De reconstructie kent op dit punt twee belangrijke inspiratiebronnen: de voorloper Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid (GGB) en de trend nieuw publiek management (NPM).

Voorloper geïntegreerd gebiedsgericht beleid

Het GGB is een belangrijke voorloper van de reconstructie. Voorbeelden zijn de ROM-projecten (1989) en de aandachtsgebieden leefbaarheid (1991) geïntroduceerd door het ministerie van VROM, en de Waardevolle Cultuurlandschappen (1992) van het ministerie van LNV. Naast deze initiatieven van het rijk, voeren ook provincies en de EU (geïntegreerd) gebiedsgericht beleid. Bovendien spelen provinciale overheden een regisseursrol in gebiedsgerichte initiatieven van hogere overheden.

Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn:

- Het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, recreatie, water etc.);
- Het scheppen van een zodanig draagvlak onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.

Het creëren van zogenaamde 'win-win'-situaties speelt hierbij een belangrijke rol. Dit zijn onderhandelingsresultaten waar

alle betrokken partijen baat bij hebben en niemand er op achteruit gaat (Glasbergen en Driessen, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

Het GGB is in algemene zin een kritiek op tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. Dit beleidsfalen wijten de initiatiefnemers op de eerste plaats aan de inhoudelijke verkokering van de betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Op de tweede plaats is het beleidsfalen een gevolg van het generieke, 'top down' karakter van veel beleid voor het landelijk gebied. Hierdoor is het niet aangepast aan regionale en lokale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen betrokken actoren. Aldus ontstaat lokaal niet geaccepteerd beleid dat niet of onvoldoende wordt uitgevoerd (Van Tatenhove, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

De reconstructie lijkt erg op GGB: het beoogde samenspel tussen overheden en maatschappelijke partijen, het regisseurschap van de provincies en de nadruk op draagvlak, komen terug. Er zijn ook verschillen: de genoemde voorbeelden van GGB hadden een buitenwettelijk karakter, waren veelal gebaseerd op vrijwillige deelname en kenden abstract geformuleerde doelen. Door het wettelijke karakter van de reconstructie zijn deze keer het netwerk, spelregels en inhoudelijke randvoorwaarden geformaliseerd en angescherpt. Bovendien is de omvang van het project, gemeten in oppervlakte van de betrokken gebieden, geld en organisatorische capaciteit, veel groter dan bij voorgaand gebiedsgericht beleid.

Bestuurlijke trend NPM

Nieuw publiek management (NPM) is een internationale trend gericht op hervorming van de publieke sector. De benadering past managementtechnieken uit het bedrijfsleven toe op de

overheid. Kenmerken zijn het definiëren van problemen als management problemen, de gerichtheid op meetbare doelen en concrete output, het inbouwen van competitie, het sturen op prestaties via prestatie-afspraken en het ontwikkelen van prestatie-indicatoren en de benadering van de burger als klant (De Vaan en De Haas, 2006; Padt, 2006).

In het NPM spelen contracten een belangrijke rol. De overheid nodigt andere partijen, publiek of privaat, uit om overheidsdoelstellingen te realiseren en stelt daar geld of andere middelen tegenover. De definitie van publieke doelen blijft hierbij een overheidsaangelegenheid, maar de uitvoering kunnen andere partijen op zich nemen (De Vaan en De Haas, 2006). Vandaar dat NPM ook mobilisatie van onderop vereist. Binnen de kaders kunnen lokale partijen hun eigen doelen realiseren (Padt, 2006), zonder dat daarmee wordt getornd aan het primaat van de politiek. Wel beperkt de politiek zich tot de hoofdlijnen (in NPM termen: 'steering, not rowing') en treedt decentralisatie en verschuiving van bevoegdheden op. Uitvoerders worden afgerekend op geleverde prestaties, dit moet de effectiviteit van beleid verhogen. Doordat uitvoerende partijen concurreren over wie het best de gevraagde prestaties kan leveren, ontstaat bovendien efficiency winst.

In de reconstructie (en het ILG) raken een aantal ideeën uit het NPM verankerd. Volgens het sturingsmodel³ voor gebiedsgericht beleid stuurt het rijk op hoofdlijnen, toetst het op resultaat en faciliteert het waar nodig met kennis en instrumenten. Binnen de vastgestelde hoofdlijnen voeren de provincies de regie bij de uitvoering van de reconstructie en ander gebiedsgericht beleid. Zij kiezen uiteindelijk gebieden, activiteiten en projecten. Gebiedscommissies, bestaande uit gemeenten en andere lokale en regionale partijen, spelen een belangrijke voorbereidende rol in de programmering van de uitvoering. De verdeling van de verantwoordelijkheden tussen provincie en rijk krijgt verder vorm door een stelsel van vierjarige uitvoerings-

programma's, bestuursovereenkomsten, uitvoeringscontracten en gebiedsprogramma's⁴. Provincies krijgen als contractpartner van het rijk hiermee een zwaardere rol dan in eerder GGB. Zij moeten daarbij veel scherper dan voorheen aantonen welke prestaties zij leveren, welke middelen daarvoor nodig zijn en aan welke doelen deze prestaties en middelen bijdragen. Dit sluit aan bij een andere door het NPM geïnspireerde trend in het openbaar bestuur: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB).

Er zijn ook duidelijke verschillen met NPM. Zo organiseert de reconstructie geen competitie tussen contractpartners van het rijk. Provincies zijn bij voorbaat aangewezen als regisseur van gebiedsprocessen. Bovendien trekt het sturingsmodel de contractuele relaties niet door tot op gebiedsniveau. In 2.5 kijken we of en op welke manier provincies hier voor kiezen.

2.3 Veronderstellingen

Er zijn vijf hoofdmotieven voor de in gang gezette procesmatige en organisatorische vernieuwing in de reconstructie (zie ook Edelenbos, 2000):

- Vergroten van het probleemoplossend vermogen;
- Meer integraliteit en regionaal maatwerk;
- Vergroten van het draagvlak voor beleid;
- Verhogen van de resultaatgerichtheid;
- Meer en betere uitvoering van beleid.

Eerst gaan we in op ieder motief afzonderlijk. Daarna komen de relaties tussen de verschillende motieven aan bod.

Probleemoplossend vermogen

Een eerste motief voor de ingezette procesmatige en organisatorische vernieuwing is het vergroten van het probleemoplossend vermogen. Door de kennis, kunde en creativiteit van diverse stakeholders actief te benutten in planvorming en

³ Eind 1999 komen de ministers van LNV, VROM en het knelpuntenanalyse van Boer&Croon in 2003 werd dit model verder verfijnd.

⁴ Met de komst van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 is sprake van zevenjarige contractperiodes.

uitvoering ontstaan betere probleemanalyses en oplossingen, zo is de verwachting. Achtergrond hierbij is dat het rijk of de provincie de waarheid niet in pacht heeft. Kennis en informatie zijn verspreid over tal van actoren en specifieke gebiedskennis is nodig om de reconstructieproblemen het hoofd te bieden.

Integraliteit en regionaal maatwerk

Verder beogen de procesmatige en organisatorische vernieuwingen meer integraliteit en regionaal maatwerk. Achtergrond voor de behoefte aan integraliteit is de zogenaamde gestapelde problematiek (op het gebied van onder meer milieu, natuur, verdroging, landbouwstructuur) in de zandgebieden die zich op regionaal niveau manifesteert. Door de interactie tussen sectoren, belangen en institutionele kokers ontstaan kansen voor afstemming, integratie en synergie, zo is de gedachte. Daarnaast is veel beleid voor de zandgebieden onvoldoende toegesneden op de regionale situatie. De reconstructie is dan ook bedoeld om het bestaande beleid op dit punt tegen het licht te houden en moet ruimte bieden voor aanpassing aan de situatie ter plekke. Hiervoor is het van belang dat gebiedskennis en –perspectieven aan bod komen in het reconstructieproces.

Draagvlak

Interactiviteit in de planvorming moet ook bijdragen aan draagvlak. In de Memorie van Toelichting op de wet staat: *“Door de reconstructie van aanvang aan vorm te geven als een gezamenlijk proces, is in hoge mate gewaarborgd dat ook de resultaten van de planvorming vlot kunnen worden verwezenlijkt.”* (1998, p.26). Samenwerking tussen overheden en maatschappelijke organisaties leidt tot plannen die ook in de uitvoering overeind blijven, zo is de gedachte. Een respondent zegt: *“Ik denk dat het werkt als je maatschappelijke partijen en overheidslagen, een rol geeft in het uitwerken en beschrijven van datgene wat aan aan de orde zou moeten zijn en ook hoe je dat zou kunnen uitvoeren. De kans wordt dan een stuk groter dat ze dat dan ook gaan uitvoeren. Dat het ook*

beklijft in vergelijking met de situatie dat je het alleen maar oplegt.”

Draagvlak is in deze betekenis meer dan acceptatie van beleid. Bij acceptatie kan sprake zijn van een neutrale houding of berusting in een negatieve situatie (Potman, 1989; Van Meegeren, 1997). De actieve variant van draagvlak handelt ook om positief gedrag ten opzichte van het beleid: men gaat er echt iets mee doen (Pröpper en Steenbeek, 1998). De nadruk in de reconstructie ligt verder op steun van overheden (politiek en bestuurlijk draagvlak) en maatschappelijke organisaties (institutioneel maatschappelijk draagvlak) (Volker et al., 1998).

Resultaatgerichtheid

Meer resultaatgerichtheid is een ander motief voor de geïntroduceerde procesmatige en organisatorische vernieuwing. Door een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden, een betere koppeling van doelen en middelen en heldere afspraken over prestaties wordt het makkelijker provincies of gebieden af te rekenen op al dan niet behaalde resultaten. De Provincie Limburg verwacht hiervan bovendien flexibiliteit en ruimte voor regionaal maatwerk in de uitvoering. Doordat het rijk niet stuurt op concrete maatregelen kan de provincie deze tijdens de uitvoering aanpassen afhankelijk van nieuwe kansen en ontwikkelingen. Ook gebiedsactoren kunnen binnen de gemaakte afspraken eigen keuzes maken (Provincie Limburg, 2004: p.33).

Uitvoering

Tenslotte moeten de procesmatige en organisatorische vernieuwingen (samen met instrumentele vernieuwingen) leiden tot meer en/of een snellere en efficiëntere uitvoering van beleid. Hierbij gaat het om bestaand rijks- en provinciaal beleid én om gedurende het reconstructieproces toegevoegde doelen en maatregelen. Achterliggend probleem is dat er weliswaar veel beleid is voor de zandgebieden, maar dat de uitvoering stopt. Betrokkenheid van en samenwerking tussen stakeholders,

decentralisatie van taken en bevoegdheden, het regisseurschap van de provincies en de nadruk op prestatie-afspraken moeten de uitvoering lostrekken, zo is de gedachte.

Er bestaan overigens wel verschillende accenten. Volgens sommige betrokkenen gaat het vooral om de uitwerking en realisatie van rijks- en provinciaal beleid. Hierbij bestaat de kans dat door de benodigde afstemming en integratie op gebiedsniveau, afzonderlijke doelen niet volledig worden gehaald. Anderen gaan verder. Zo stelt de volgende respondent dat voor werkelijke uitvoering het nodig is dat stakeholders uit gebieden hun punten terugvinden in het plan: *“Die rijksdoelen komen er niet als het geen gezamenlijke ambitie wordt. Tenslotte voert het rijk het beleid zelf niet uit. Het vraagt anderen om het uit te voeren, sterker nog ze moeten er ook nog geld bijleggen. Om dat voor elkaar te krijgen, zal zo’n gebied zelf ook iets moeten terug zien. In mijn visie moet de gebiedsagenda matchen met de rijks- en provincieagenda: het moet een gemeenschappelijke agenda worden. Er zullen best verschilpunten zijn. Dan zeg ik: OK, dan heb je daar een punt van onderhandeling.”*

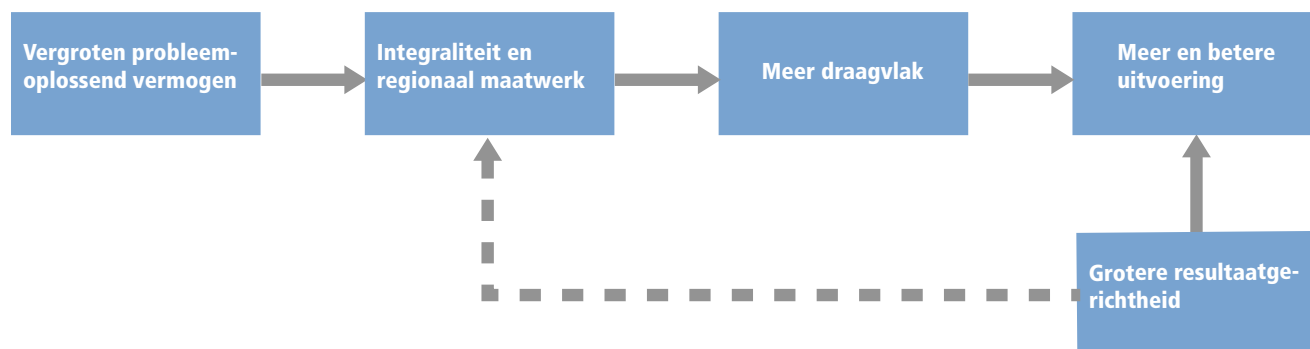
De genoemde motieven voor procesmatige en organisatorische vernieuwing staan niet los van elkaar (zie kader 2.1). Door de kennis, kunde en ervaringen van stakeholders, burgers en

bewoners in te schakelen in de probleemanalyse en het zoeken naar oplossingen, wordt het probleemoplossend vermogen vergroot. Hierdoor wordt vervolgens de kwaliteit van beleid verhoogd en worden oplossingen integraler en beter aangepast op de regionale situatie. Omdat partijen veel van hun wensen en belangen terug zien in het plan en uitvoeringsprogramma zullen ze het beleid niet dwarsbomen en zelfs een actieve rol willen spelen in de uitvoering. Dit alles komt de uitvoering van beleid ten goede. Ook een grotere resultaatgerichtheid, via heldere taakverdelingen en afspraken, draagt hieraan bij.

2.4 Reflectie op veronderstellingen

De reconstructie steunt op eerdere ervaringen met gebiedsgericht beleid en zoekt aansluiting bij recente theorieën over overheidssturing. De vijf motieven vormen samen een redelijk consistent bouwwerk. Toch is de onderbouwing in de beschikbare teksten (Reconstructiewet, reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's) beperkt.

Allereerst ontbreekt een gedegen probleemanalyse. Waarom zijn meer traditionele sturingsaanpakken, zoals in sectoraal, RO-beleid of eerder gebiedsgericht beleid ongeschikt voor de



Kader 2.1

complexe reconstructieproblematiek? In de Reconstructiewet, reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's ontbreken analyses of verwijzingen naar evaluaties die in gaan op deze vraag. Wel put de Memorie van Toelichting van de wet uit de ROM-ervaringen ter verantwoording van de gekozen procesaanpak maar dat gebeurt selectief. Een LNV-betrokkene van het eerste uur geeft verder aan dat het ministerie teleurgesteld was over het inhoudelijke doelbereik van het WCL-beleid maar er wel degelijk procesmatige voordelen in zag. Daarom is de inhoudelijke sturing van het rijk in de Reconstructiewet aangescherpt en is er voortgebouwd op de bestaande procesaanpak en arrangementen in gebiedsgericht beleid.

Verder is er weinig aandacht voor de randvoorwaarden waaronder de genoemde verwachtingen opgeld doen. Zo gaat de verwachting dat het meepraten van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties over de reconstructieplannen leidt tot vlotte realisatie, voorbij aan eerdere ervaringen in gebiedsgericht beleid en interactieve beleidsvoering meer in het algemeen (Glasbergen en Driessen, 1993; Wiersinga et al., 1997; Pleijte et al., 2000; Edelenbos, 2000; Boonstra, 2004;). Hieruit blijkt onder meer dat draagvlak voor het plan niet automatisch betekent dat het ook wordt uitgevoerd. Vaak zijn voor de uitvoering andere mensen en partijen nodig en vinden nieuwe onderhandelingen plaats. Ook is het ontwikkelen van overeenstemming over een gebiedsplan een weerbarstig proces dat zich weinig gelegen laat liggen aan strikte tijdslimieten. Er moet, kortom, aan specifieke eisen bij de procesinrichting en –management worden voldaan, wil deze relatie opgaan.

Ook wordt de spanning tussen sommige verwachtingen onvoldoende geproblematiseerd. Hiervoor kwam de relatie tussen draagvlak en uitvoering al aan bod. Een andere spanning is de verhouding tussen resultaatgerichtheid en meer uitvoering. De invoering van afrekenbare doelen en prestatie-afspraken

veronderstelt een hoog maakbaarheidsgehalte (zie ook: Vaan en De Haas, 2006). Als provincies zich niet houden aan de contracten zal het rijk ze daarop aanspreken, volgen sancties en daarna gaat het beter, zo is de verwachting. Dit gaat voorbij aan het feit dat achter het niet halen van doelen meestal een complex van factoren schuilgaat en de provinciale sturing is er slechts een. Het sturen op prestaties kan hierdoor ontaarden in koudwatervrees in de uitvoering omdat men niet wil worden afgerekend op zaken waarop men beperkte invloed heeft. Ook gaat de nieuwe resultaatgerichtheid gepaard met een nadruk op meetbare doelen, terwijl sommige zaken moeilijk in kwantitatieve termen zijn te vatten. Bovendien kan dit ertoe leiden dat uitvoerders zich richten op relatief makkelijke projecten die goed scoren in kwantitatieve termen en de complexe zaken laten liggen.

Opmerkelijk is tenslotte dat het vergroten van de democratische legitimiteit nauwelijks opgeld doet als zelfstandig en expliciet motief voor het betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers in de reconstructie. Terwijl de meeste andere motieven overeenkomen of lijken op gangbare motieven voor interactieve beleidsvorming (zie Edelenbos, 2000), ontbreekt dit voor interactieve processen belangrijke motief vrijwel geheel in de reconstructie.

De gedachte erachter is dat het toelaten van directe invloed van burgers en maatschappelijke organisaties op de beleidsvorming kan bijdragen aan meer (directe) democratie. Het interactieve proces is hierbij geen vervanging van het parlementaire stelsel, maar een aanvulling: het moet de representatieve democratie vervolmaken of vermaatschappelijken (Depla, 1995). In de reconstructie wordt, zo lijkt het, volledig vertrouwd op de reguliere democratische besluitvorming in onder meer Provinciale Staten en wordt er geen extra legitimiteit verwacht van de directe betrokkenheid van burgers in de planvorming.

2.5 Gerealiseerde procesmatige en organisatorische vernieuwing

Bij procesmatige en organisatorische vernieuwing kunnen we onderscheid maken tussen veranderingen in de volgende aspecten:

- de samenstelling en omvang van het beleidsnetwerk⁵ van betrokken actoren bij de inrichting en ontwikkeling van het landelijk gebied;
- de verdeling van rollen en onderlinge relaties tussen deze actoren en bestuurslagen;
- de inrichting van het besluitvormingsproces;
- de structuur, werkwijze en cultuur van betrokken organisaties.

De veranderingen kunnen aangrijpen op verschillende niveaus: gebiedsniveau, provinciaal niveau en overkoepelend rijksniveau. Kenmerkend voor de reconstructie is dat ook tussen niveaus de verhoudingen verschuiven en nieuwe vormen van overleg en taakverdeling ontstaan.

2.5.1 Samenstelling en omvang netwerk

De reconstructie veroorzaakt een uitbreiding van het beleidsnetwerk van betrokken partijen bij de beleidsvoering voor het landelijk gebied vergeleken met meer gangbare sectorale of facetbenaderingen. Naast rijk en provincies, zijn gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties, ondernemers, burgers en bewoners in meer of mindere mate betrokken bij de reconstructie. Overigens is deze vernieuwing relatief - ook in geïntegreerd gebiedsgericht beleid en landinrichtingsprojecten speelden veel van deze partijen reeds een rol. Door de brede toepassing van de reconstructie zijn nu echter in alle zandgebieden deze partijen betrokken.

Een belangrijk onderdeel van het beleidsnetwerk vormen de adviserende reconstructiecommissies. In tegenstelling tot eerder gebiedsgericht beleid is de instelling van deze overlegverban-

den verplicht. De Reconstructiewet geeft verder minimumvereisten aan het schaalniveau en de samenstelling van deze commissies. Per concentratiegebied moeten de provincies een of meer reconstructiecommissies instellen. Hierin participeren in elk geval vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw, natuur en landschap, milieu en recreatie en adviseurs van LNV, VROM en het Kadaster. De wet laat de provincie vrij in het aantal vertegenwoordigers van elke afzonderlijke partij. Ook mogen provincies andere partijen in de commissies toelaten.

De provincies hebben verschillende keuzes gemaakt in het schaalniveau van de reconstructiegebieden en het aantal commissies (zie kader 2.2). Limburg, Overijssel en Utrecht hebben ieder één reconstructiecommissie ingesteld voor hun zandgebieden. Noord-Brabant en Gelderland hebben gekozen voor meerdere (Brabant: 7, Gelderland: 3). Van bovengenoemde commissies is er één gezamenlijk van Utrecht en Gelderland: de reconstructiecommissie Gelderse Vallei/Utrecht-Oost.

Indeling in reconstructiegebieden en -commissies in planvorming

Kader 2.2

Provincie	Reconstructiegebied/ -commissie
Limburg	Noord- en Midden-Limburg
Noord-Brabant	Peel en Maas, Maas en Meierij, de Peel, de Meierij, Boven-Dommel, Beerze-Reusel, De Baronie
Gelderland	Achterhoek en Liemers, Veluwe
Gelderland/ Utrecht	Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost
Overijssel	Salland-Twente

⁵ Een beleidsnetwerk wordt in de bestuurskundige literatuur *ren rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's*.

Limburg heeft voor de uitvoeringsfase haar reconstructiecommissie omgevormd tot één commissie voor de uitvoering van gebiedsgericht beleid op haar hele grondgebied (Commissie platteland in uitvoering). De overige reconstructiecommissies zijn intact gebleven.

De reconstructiegebieden zijn verder ongelijk van omvang: Noord-Brabant kent de kleinste reconstructiegebieden, de gebieden in de andere provincies zijn vergelijkbaar in omvang. Veel van de grotere gebieden zijn echter onderverdeeld in deelgebieden met bijbehorende overlegstructuren. Zo bestaat het reconstructiegebied Salland-Twente uit de deelgebieden Salland⁶, Zuidwest-Twente en Noordoost-Twente met bijbehorende streekcommissies. In de uitvoering zijn deze omgevormd tot bestuurlijke gebiedsoverleggen (BGO's). Het reconstructiegebied Achterhoek en Liemers is in de planvorming onderverdeeld in de Graafschap, Oost-Achterhoek, en West-Achterhoek en Liemers, met bijbehorende streekcommissies. Deze streekcommissies zijn in de uitvoering overigens opgeheven en de Gelderse reconstructiecommissies hebben tevens de status van streekcommissie gekregen. Noord- en Midden-Limburg bestaat tenslotte uit de deelgebieden Maasduinen, Venray-Meerlo/Wanssum, Horst aan de Maas/Sevenum, Helden, Nederweert en Ons WCL, met bijbehorende gebiedscommissies.

De verschillen in reconstructiegebieden en de inrichting van reconstructie- en gebieds- of streekcommissies zijn gedeeltelijk te verklaren uit de wens om voort te bouwen op eerdere gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden. Dit speelt met name in Gelderland, Utrecht en Overijssel. Zo overleeft de samenwerking van het ROM-gebiedenbeleid tussen de provincies Gelderland en Utrecht in de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei. De leden van het bestuur van de Stichting vormen de reconstructiecommissie (personele unie).

De keuzes van de provincies over de samenstelling⁷ van de

reconstructiecommissies zijn samengevat in kader 2.3. Naast de hierin genoemde partijen hebben de commissies een (onafhankelijk) voorzitter, secretaris en ambtelijke adviseurs van in ieder geval LNV, VROM, provincie DLG en Kadaster. In Overijssel, Noord-Brabant en Limburg zijn de provincies ook bestuurlijk vertegenwoordigd in de reconstructiecommissies, formeel als adviseur.

De Utrechtse en Gelderse gedeputeerde wilden niet deelnemen aan de reconstructiecommissie om zo de handen vrij te houden voor een eigen afweging over het ontwerp reconstructieplan. De Overijsselse gedeputeerde vond echter de formele adviseursrol niet ver genoeg gaan. Hij committeerde zich gaandeweg het proces steeds vaker aan besluiten van de reconstructiecommissie en nam zo een medebepalende positie in.

Een belangrijk verschil is de omvang van commissies. De reconstructiecommissie van Salland-Twente is het kleinst, met 8 volwaardige leden en 1 voorzitter. Daaronder hingen in de planvorming echter 3 streekcommissies van ca. 20 leden. De reconstructiecommissie van de Meierij is het grootst: 21 volwaardige leden (incl. voorzitter). De verschillen in omvang zijn vooral te verklaren uit de manier waarop gemeenten vertegenwoordigd zijn. Noord-Brabant koos er voor alle gemeenten per reconstructiegebied in de reconstructiecommissie zitting te laten hebben. Andere provincies kozen voor getrapte afvaardigingen van gemeenten.

Opvallend is verder dat het thema "leefbaarheid" alleen in Gelderland formeel vertegenwoordigd is in de reconstructiecommissie en dat de wildbeheerders alleen in de Veluwecommissie een rol spelen. Ook de niet-verplichte Kamers van Koophandel en Landgoedeigenaren zijn wisselend vertegenwoordigd.

Het beleidsnetwerk is groter dan alleen de reconstructie-, streek- en gebiedscommissies. Er functioneren ook diverse

⁶ In de uitvoering is een gedeelte van Salland (gemeente Ommen), bij Noordoost Overijssel gevoegd.

⁷ Dit correspondeert niet met de

Samenstelling reconstructiecommissies

Kader 2.3

Reconstructiecommissie	Gemeenten	Waterschap- pen	Landbouw	Natuur	Milieu	Wildbeheer	Recreatie en toerisme	Landgoederen	MKB	Leefbaarheid	TOTAAL
Noord- en Midden-Limburg	6	1	2	1	1		1				12
Peel en Maas	9	2	2	2			1		1		17
Maas en Meierij	7	2	2	2			1		1		15
De Peel	8	1	2	2			1		1		15
De Meierij	11	2	2	2			1		1		19
Boven-Dommel	8	1	2	2			1		1		15
Beerze Reusel	6	1	2	2			1		1		14
De Baronie	6	1	2	2			1		1		13
Achterhoek en Liemers	4 ⁸	1	2	1	1		1	1	1	1	13
Veluwe	3		2	1	1	1	2	2		1	13
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	3	1	3	1	1		1	1	1	1	13
Salland-Twente	3	1	1		1		1	1			8

ondersteunende klankbordgroepen, werkgroepen en achterbanoverleggen. Noord-Brabant spant wat dit betreft de kroon: iedere Noord-Brabantse reconstructiegemeente heeft in ieder geval tijdens de planvorming een klankbordgroep met de vertegenwoordigende wethouder van de reconstructiecommissie als voorzitter en leden uit de ZLTO, lokale milieugroepen/BMF en

terreinbeherende instanties, toeristisch-recreatieve sector of overig bedrijfsleven, waterschappen of Rijkswaterstaat, lokale heemkunde kringen en particuliere grondbezitters. Ook kent Noord-Brabant zogenaamde sociaal-economische platformen per gebied, met daarin onder meer vertegenwoordigers van het agrarisch en niet-agrarisch bedrijfsleven en de zorgsector. Deze

⁸ Drie van deze leden zitten in de reconstructiecommissie

zijn in de uitvoeringsfase grotendeels weer opgeheven. In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost bereiden zogenaamde bestuurlijke begeleidingscommissies van de geledingen landbouw, gemeenten, recreatie, natuur en milieu en economie de besluitvorming in de reconstructiecommissie voor. Ook in andere gebieden bestaan gemeentelijke en andere vooroverleggen voor gemeenschappelijke standpuntbepaling in de reconstructie- of streekcommissies.

Bovendien zijn er op provinciaal niveau diverse adviescommissies van Gedeputeerde Staten waarin genoemde partijen vertegenwoordigd zijn en die adviseren over het ontwerp-reconstructieplan. Dit zijn meestal bestaande commissies.

Burgers en bewoners zijn niet direct betrokken in de genoemde commissies. Verwacht wordt dat de diverse commissieleden hun achterbannen bij de reconstructie betrekken. Verder worden in de diverse gebieden op verschillende wijzen informatie- en consultatiebijeenkomsten belegd voor burgers en bewoners.

Tenslotte worden naast de beschreven partijen nog diverse actoren met specifieke kennis op ad hoc basis bij het reconstructieproces betrokken. Voorbeelden zijn de landschapsarchitecten bij de planvorming in Limburg en de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost en het onderzoeksinstituut TELOS bij het reconstructieproces in de Peel.

2.5.2 Verdeling rollen en onderlinge relaties

Het *rijk*⁹ is initiatiefnemer van de reconstructie, het stelt kaders, adviseert hierover en toetst reconstructieplannen hieraan. Ook levert het rijk een belangrijke financiële bijdrage, evenals provincies, gemeenten en anderen. Naast deze verticale sturing, waarbij met juridische, financiële en/of communicatieve instrumenten beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd, hanteert het rijk ook horizontale sturing. Bij dit laatste beïnvloedt de overheid maatschappelijke ontwikkelingen door nevengeschikte relaties aan te gaan, te onderhandelen en te participeren in

netwerken (zie kader 2.4). In de reconstructie richt het rijk de horizontale sturing vooral op mede-overheden: rijksinterne relaties, reconstructieprovincies, gemeenten (VNG) en waterschappen (UvW).

Zo is er een rijksbreed programma reconstructie met naast trekker LNV, VROM en V&W. Verder is er halfjaarlijks overleg tussen rijk, reconstructieprovincies, VNG en UvW op overkoepelend bestuurlijk niveau (Bestuurlijk Overleg Reconstructie BOR) voorafgegaan door een ambtelijk management overleg met dezelfde partijen (Management Overleg Reconstructie MOR). Ook bestaat er sinds de goedkeuring van de plannen een bilateraal overleg tussen rijksvertegenwoordigers en iedere reconstructieprovincie apart (Voortgangs Overleg Reconstructie: VOR). Deze periodieke overleggen zijn een belangrijke organisatorische vernieuwing ten opzichte van eerder gebiedsgericht beleid, waarbij vaak sprake was van rijksinterne strijd en weinig overkoepelend overleg tussen rijk en provincies.

Een belangrijke verschuiving in rollen is verder dat het rijk het regisseurschap over planvorming en uitvoering in de reconstructie overlaat aan de *provincie*. Deze regisseursrol is niet nieuw voor de provincie, maar door de omvang van de reconstructie wel geïntensiveerd.

Over het algemeen worden aan dit regisseurschap de volgende taken verbonden:

- Procesmanagement, coördinatie en facilitering van regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen;
- Schakelen tussen rijksdoelen enerzijds en regionale uitvoeringsmogelijkheden anderzijds;
- Ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten.

Dit komt neer op een combinatie van horizontale en verticale sturing, oftewel een dubbele pet. Procesmanagement en -facilitering horen typisch bij een horizontale sturingsrelatie, terwijl de kaderstellende rol past bij verticale sturing. De schakelrol kan beide zijn, afhankelijk van de nadruk op enerzijds de rijksdoelen of anderzijds de regionale uitvoeringsmogelijkheden en omstandigheden.

⁹ De Reconstructiewet is ondertekend door ministers van LNV en VROM.

Kader 2.4

Begrippen verticale en horizontale sturing

Verticale sturing is klassieke top-down sturing, waarbij met juridische, financiële of communicatieve instrumenten beleid wordt vastgesteld en uitgevoerd. De sturingsrelatie is verticaal en eenzijdig bepaald: de overheid stelt doelstellingen eenzijdig vast en probeert die te bereiken door het gedrag van neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid te beïnvloeden door geboden en verboden.

De overheid kan maatschappelijke ontwikkelingen ook beïnvloeden door zich in een gelijkwaardige of horizontale positie te plaatsen ten opzichte van neven- of ondergeschikte actoren binnen en buiten de overheid. Dan komt horizontale sturing in beeld: via samenwerking met andere overheden, burgers, bedrijven en belangengroeperingen, zelfsturing en/of competitie wordt beleid vastgesteld en uitgevoerd. Dan is er twee- of meerzijdige sturing: niet alleen de overheid stuurt, andere partijen sturen mee.

Bron: Kalders et al. 2004

Hoewel de Reconstructiewet de mogelijkheid biedt om meer bevoegdheden over te dragen aan de *reconstructiecommissies*, hebben ze overal een adviesrol gekregen. De ruimte voor dit advies is echter aan grenzen gebonden. In de reconstructie zijn probleemdefinities in feite gegeven, door de Reconstructiewet en de beleidskaders van de provincies. Ook is de hoofdplossingsrichting grotendeels bekend (Driessen en De Gier, 2004). Hun formele beleidsvrijheid lag in de planvorming daarom vooral in het genereren van ideeën voor oplossingen, al pasten sommige commissies hun adviesrecht ook daarbuiten toe. Verder legden provincies verschillende accenten. Er is een grof onderscheid tussen de provincies Brabant en Overijssel die in hun koepelplan vooraf inhoudelijk veel vastlegden, en de provincies Limburg, Gelderland en Utrecht die (aanvankelijk) meer beleidsvrijheid gaven aan de reconstructie- en/of streekcommissies.

Door de wettelijke verplichting tot instelling van reconstructiecommissies en de zwaardere status van het reconstructieplan, is de positie van deze commissies in de planvorming verder steviger dan vergelijkbare regionale overlegcommissies of stuurgroepen in gebiedsgericht beleid.

In de uitvoering lijken provincies meer verantwoordelijkheden over te laten aan reconstructiecommissies, gebiedscommissies, streekcommissies of bestuurlijke overlegorganen. Gebieden of regio's zijn volgens hen het geëigende niveau voor de uitvoering en de programmering van doelen, projecten en middelen vindt daarom op gebiedsniveau plaats. Initiatiefnemers als gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties of samenwerkingsverbanden dienen projecten in die moeten bijdragen aan het verwezenlijken van de doelen uit het reconstructieplan.

Het delegeren van taken naar gebiedsniveau kent echter grenzen. Op de eerste plaats gaat de verschuiving van verantwoordelijkheid over het algemeen niet gepaard met extra beslissingsbevoegdheid. Zo blijft de provincie budgethouder en krijgen de gebiedsorganen geen financiële zeggenschap. Op de tweede plaats zijn de randvoorwaarden waarbinnen de gebiedsorganen opereren strikt gedefinieerd. Niet alleen de plannen, maar ook jaarlijkse kaderbrieven dienen hiervoor. Er tekent zich verder een trend af om van gebieds- of streekcommissies overlegorganen te maken, zonder formeel adviesrecht. Op de derde plaats kiezen provincies voor centrale uitvoering van bepaalde onderdelen van het reconstructieplan (zie ook hoofdstuk 3). Zo is bij de verplaatsing van intensieve veehouderij uit de extensiveringsgebieden vaak geen sprake van delegeren. De meeste reconstructieprovincies grijpen hier naar verticale sturing: ze voeren geheel zelfstandig beleid en geven hierover informatie en voorlichting aan doelgroepen.

De rol van *burgers en bewoners* in de planvorming is in grote lijnen hetzelfde als in eerdere gebiedsgerichte processen en de

gangbare RO-praktijk. Burgers en bewoners worden op gezette tijden geïnformeerd en geconsulteerd en mogen inspreken op bijvoorbeeld het ontwerp reconstructieplan. In de uitvoering kunnen zij in principe initiatiefnemer van of partner in projecten zijn, maar in de praktijk zijn het toch vooral overheden, maatschappelijke organisaties en/of stichtingen die projecten indienen.

Ook de rol van *politici* (Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden) in het beleid voor het landelijk gebied is door de reconstructie weinig veranderd. Deze blijft overwegend beperkt tot die van kadersteller, bewaker en eindbeslissers. Wel is de betrokkenheid van vooral PS groter dan in eerder gebiedsgericht beleid. Was dat vooral een zaak van gebiedscommissies en Gedeputeerde Staten, in de reconstructie kreeg de uiteindelijke besluitvorming over de reconstructieplannen veel aandacht van PS. In veel provincies werden hoorzittingen gehouden en hebben PS het plan in de eindfase nog gewijzigd. Van Limburg is verder bekend dat PS-leden zich tijdens de planvorming regelmatig informeerden over de stand van zaken. Volgens betrokkenen verklaart dit grotendeels het soepele verloop van de besluitvorming in de Limburgse Staten over het plan.

De relaties tussen deelnemende partijen zijn volgens betrokkenen ook veranderd in de reconstructie. Hierbij gaat het enerzijds over verticale relaties tussen de bestuurslagen en anderzijds over horizontale relaties tussen bijvoorbeeld gebiedspartijen. Was er in het verleden veelal sprake van sterk hiërarchische verhoudingen en veel wantrouwen tussen rijk en provincies en tussen provincies en gemeenten, in de reconstructie is meer gelijkwaardigheid ontstaan in de onderlinge verhoudingen. Een respondent blikt terug: *“Bij de provincies waren bij tijd en wijle toch forse irritaties over de manier waarop LNV, en ook wel VROM, maar vooral LNV meekeek in de hele fase van planvoorbereiding. Dat werd toch ervaren als bemoeienis op griezelig detailniveau. Aan de andere kant moet je vaststellen dat ook vanuit*

provincies, zeker in de eerste fase, heel erg de vraag is geweest van ja maar rijk, vertel nu eens even, wat willen jullie nu eigenlijk?”

Ook de onduidelijkheid en verschillen in inzicht over nieuw en veranderend beleid rond bijvoorbeeld stank en ammoniak belastten de relatie. Daarbij kwam nog eens de erosie van beschikbare rijksmiddelen. Leek er aanvankelijk geld genoeg, uiteindelijk bleek het beschikbare reconstructiebudget fors kleiner en sterk gekoppeld aan een beperkt aantal thema's.

Desondanks ontstond gaandeweg een groeiend besef van wederzijdse afhankelijkheid (zie ook kader 2.5), ook al blijven er discussies over middelen en nieuwe beleidsontwikkelingen. De veelvuldige overleggen, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, hebben hieraan bijgedragen.

Ook op gebiedsniveau zijn verhoudingen verbeterd. Was in het verleden vaak sprake van vermindering of strijd tussen verschillende belangengroeperingen of tussen belangengroeperingen en overheden, in de reconstructie moesten ze er samen uit komen. De verbeterde relatie tussen landbouw en milieu- en natuurorganisaties wordt door veel respondenten aangehaald als resultaat van het intensieve planvormingsproces. Een voorbeeld: *“De winst zit vooral in processen. Als je ziet dat de Brabantse Milieufederatie en de ZLTO samen hebben gewerkt aan de totstandkoming van de reconstructieplannen en die allebei naar hun achterban hebben verdedigd, dat is een ontiegelijk groot winstpunt.”* Men beseft dat men niet alle eigen doelen kan binnenhalen en er is meer begrip ontstaan voor elkaars standpunten.

Maar de verbeterde verhoudingen gaan verder. Respondenten halen voorbeelden aan van het meer samen optrekken van recreatieondernemers en terreinbeheerders, van waterschappen en terreinbeheerders, van gemeenten en waterschappen, van gemeenten en landbouworganisaties en van gemeenten gezamenlijk. Daarbij geldt wel als kanttekening dat in gebieden met een historie van gebiedsgerichte samenwerking zoals de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost, deze verbeterde verhoudin-

gen niet alleen op het conto van de reconstructie geschreven mogen worden.

Er is echter ook kritiek. Volgens sommigen heeft het wederzijdse begrip er niet toe geleid dat partijen wezenlijk anders zijn gaan denken over de toekomst van de zandgebieden. Ook heeft de toenadering veel tijd gekost en niet altijd geresulteerd in volledige steun voor het uiteindelijke plan. Een geïnterviewde van de provincie Noord-Brabant zegt: *"Ik vind dat het te lang heeft geduurd. [...] Wij hebben het proces heel breed opgezet in Brabant, tot in de fijnste haarvaten vertakt, duizenden mensen zijn*

*er bij betrokken geweest en dat vind ik ook goed. Maar wat je ziet tijdens zo'n proces dat je op verschillende momenten steeds weer dezelfde partijen terugziet in een andere hoedanigheid. Dan zit de ZLTO of de BMF in een klankbordgroep, kom je ze tegen in de commissies, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, ieder met hun koepel op provinciaal niveau, en dan nog presteren ze het om aan het eind van de rit een bezwaarschrift in te dienen of de Staten toe te spreken*¹⁰. *Dat vind ik dus verspilling van energie."* Anderen zien dit schaken op meerdere borden als inherent onderdeel van het proces, wat in andere fasen ook winst heeft opgeleverd.

Relatie rijk – provincie in reconstructie Noord- en Midden-Limburg

In de reconstructie Noord- en Midden-Limburg werken rijk en provincie Limburg aanvankelijk samen. Het rijk wil dat provincies hun regisseursrol in de reconstructie oppakken en de provincie Limburg grijpt deze uitdaging met beide handen aan. Er is sprake van een gemeenschappelijk belang. Maar deze samenwerking houdt geen stand - in de eindfase van de ontwikkeling van het ontwerp reconstructieplan is sprake van wantrouwen en vermijding. Betrokkenen interacteren dan wel, maar zonder echte wil tot samenwerken of conflict. De rijksadviseurs hebben het gevoel dat hun boodschap over de rijkskaders niet aan komt en Limburg haar oren te veel laat hangen naar lokale wensen. De provinciale betrokkenen vinden op hun beurt dat de adviseurs te star zijn en niet kunnen 'wheelen en dealen'.

Strijd is aan de orde rond de pretoetsing van het plan. Op ambtelijk niveau maken LNV en VROM zich grote zorgen over het Limburgse reconstructieplan: het voldoet inhoudelijk niet aan de rijks-eisen en zou daarom afgekeurd moeten worden. Limburg geeft echter geen duimbreed toe en staat voor haar plan en aanpak. Winst van de een wordt in deze fase gepercipieerd als verlies voor de ander. In de verhouding tussen rijk en provincie ontstaat een impasse: gedurende een half jaar is er weinig contact.

Ondertussen stellen Provinciale Staten het uiteindelijke plan vast en leggen het ter toetsing voor aan het rijk. Dan komt er weer schot in

de zaak. Het rijk moet binnen vier weken reageren en kiest uiteindelijk voor de volgende formule: minister Veerman en staatssecretaris Van Geel keuren het plan goed onder vermelding van de nodige mitsen en maren. Over zaken waarover het rijk nog ontevreden is, zoals de koppeling van de doelen uit het plan aan de rijksdoelen, moet Limburg helderheid verschaffen. Goedkeuring van het plan betekent evenmin dat het rijk automatisch financiële verplichtingen aangaat voor het uitvoeringsprogramma. De onderhandeling hierover moet nog plaats vinden in het kader van de bestuursovereenkomst.

Gedurende deze onderhandelingen verbeteren de onderlinge verhoudingen aanzienlijk, groeit het vertrouwen en is er constructieve samenwerking. Betrokkenen zijn er op gebrand om er samen uit te komen zodat de uitvoering op korte termijn kan starten. Andere succesfactoren zijn de frequente interactie in een kleine groep, het opvoeren van de tijdsdruk, een goede wisselwerking tussen het ambtelijke en bestuurlijke besluitvormingsniveau en de bereidheid tot luisteren van de onderhandelingspartners. Ze vinden creatieve oplossingen voor resterende knelpunten en op 6 juli 2004 ondertekenen de minister van LNV, de staatssecretarissen van VROM en V&W en gedeputeerde Driessen de bestuursovereenkomst.

Bron: Boonstra en Neven, 2005

Kader 2.5

¹⁰ Een vertegenwoordiger van de ZLTO reageert op dit c
gegaan.

2.5.3 Inrichting besluitvorming

Hoewel de Reconstructiewet enkele minimumvereisten stelt aan de inrichting van plan- en uitvoering spelen de provincies als regisseur een bepalende rol in de uiteindelijke invulling. Provincies gebruiken een mix van verticale (top-down) en meer horizontale (bottom-up) strategieën voor de sturing van de gebiedsprocessen. Hierbij putten ze vaak uit ervaringen met gebiedsgericht beleid en met ruimtelijke ordening. Hierdoor is de vraag of er daadwerkelijk sprake is van vernieuwing moeilijk te beantwoorden. De elementen op zich zijn vaak niet nieuw, de combinatie van elementen wel.

Limburg koos aanvankelijk voor een bottom-up benadering. Hoewel de provincie één reconstructieplan wilde opstellen, werd het reconstructiegebied opgedeeld in 6 districten. Elk district moest bouwstenen aanleveren voor het reconstructieplan, binnen een aantal randvoorwaarden van de provincie. Bovendien was eerder al het Provinciaal Omgevingsplan opgesteld dat onder meer provinciale beleidskaders bevatte voor de ruimtelijke ordening, milieu- en plattelandsbeleid. In de districten waren overheden, maatschappelijke organisaties en burgers nauw betrokken bij de ontwikkeling van ideeën. De bouwstenen die in 2002 klaar waren, waren zowel rijp als groen en verschilden onderling sterk. Bovendien hielden de bouwstenen weinig rekening met rijks- en provinciale beleidskaders. Vervolgens schreven provincie-ambtenaren op basis van deze bouwstenen een visie op hoofdlijnen die meer rekening hield met provinciale en rijksbeleidslijnen. De milieuorganisaties waren tevreden met deze top down ingreep, maar op lokaal niveau sloeg de visie in als een bom. Na intensieve gesprekken met vertegenwoordigers en achterbannen in de streek, stelde de provincie de Nota koersbepaling op waarin het landbouwbehang sterker doorklonk. De Nota koersbepaling is beschouwd als voorkeursalternatief in de wettelijk verplichte milieu effect rapportage (MER). Op

basis van de MER is de zonering intensieve veehouderij aangescherpt.

De Nota koersbepaling is uiteindelijk de basis geworden voor het ontwerp reconstructieplan. Dit plan is vervolgens breed gecommuniceerd en ter visie gelegd. Hierop zijn 385 brieven met bedenkingen binnengekomen (Ter Hart, 2005). De ministeries van LNV, VROM en VenW schreven een uiterst kritische pretoetsingsbrief. Na verwerking van de inspraakreacties werd het plan vastgesteld door GS en PS. De besluitvorming in PS verliep volgens provinciale zegslieden zeer soepel. (Boonstra en Neven, 2005; Driessen en De Gier, 2004). Daarna keurde het rijk het plan goed en sloot het met de provincie een bestuursovereenkomst (zie ook kader 2.5).

In de uitvoering lag de nadruk aanvankelijk weer meer op bottom-up sturing. De provincie zette een uitvoeringsorganisatie op voor haar hele grondgebied. De 6 reconstructiedistricten kregen ieder een gebiedscommissie, met daarin grotendeels dezelfde partijen als in de planvorming en er functioneert een Limburg-brede overkoepelende commissie platteland in uitvoering. De gebiedscommissies worden ondersteund door een gebiedsbureau en zijn verantwoordelijk voor het opstellen van gebiedsprogramma's en feitelijke uitvoering. GS geven de kaders hiervoor aan en besluiten uiteindelijk over de gebiedsprogramma's

Ervaring in de eerste uitvoeringsjaren (2005/2006) is dat gebiedscommissies vooral met zogenaamde enkelvoudige projecten komen. Deze dragen slechts aan een doel tegelijk bij, terwijl het reconstructieplan prioriteit legt bij projecten met meervoudige doelen. In 2006 gaat het volgens zegslieden beter maar de provincie wil sneller en stuurt bij. Ze initieert zogenaamde projecten integrale gebiedsuitwerking en geeft DLG een centrale rol in de voorbereiding. De gebiedscommissies krijgen een rol in het aanwijzen van gebieden die voor deze projecten in aanmerking komen en mogen de door DLG opgestelde projectnota en inrichtingsplannen goed- of afkeuren. Uiteindelijk besluiten GS.

Noord-Brabant koos voor meer centrale regie. Hoewel er 7 regionale reconstructiecommissies werden ingesteld, functioneerde er op provinciaal niveau een Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) die de planontwikkeling op hoofdlijnen aanstuurde. Hierin zijn onder meer de ZLTO, Waterschappen, BMF en terreinbeheerders vertegenwoordigd. In de PCLG kwam eerst de Provinciale Uitgangspunten Nota (PUN) tot stand en op basis daarvan het zogenaamde Koepelplan, dat aangeeft waaraan de regionale reconstructieplannen moeten voldoen (Driessen en De Gier, 2004). Het Koepelplan is, in vergelijking met vergelijkbare stukken in andere provincies, uiterst gedetailleerd en omvangrijk.

Hoewel over het Koepelplan overeenstemming bestond onder de PCLG-partners, werd het niet met gejuich ontvangen door onder meer gemeenten en sommige achterbannen. Dezen vonden dat er al teveel was vastgesteld en dat het te ambitieus was.

Gaandeweg de planontwikkeling ontstond er ook onder landbouwvertegenwoordigers weerstand tegen het plan op het punt van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische bedrijven. Ook vonden ze de consequenties van de Europese natuurbeschermings- en milieuregels en de ammoniakregeling onduidelijk. Hierdoor konden geen afspraken worden gemaakt over de zonering. De BMF en terreinbeheerders wilden echter vasthouden aan de afspraken uit het Koepelplan. Uiteindelijk werd de patstelling doorbroken tijdens een reis van de PCLG naar het Ierse Cork (Driessen en De Gier, 2004).

In de Overeenkomst van Cork van juli 2003 werd onder meer afgesproken de maatregelen in extensiveringsgebieden bij te stellen zodat intensieve bedrijven hun bestaande rechten op uitbreiding behielden. In ruil daarvoor kwamen afspraken over de aanpak voor verdroging en natte natuurgebieden.

Hierna konden de reconstructiecommissies verder met de reconstructieplannen. Deze waren in concept eind 2003 gereed en zijn daarna bediscussieerd met de streek. Op basis van deze 'achterbanconsultatie', het GS-standpunt en de alternatieven

vergelijking uit de MER ontstonden tweede concepten die na aanpassingen van GS hebben geleid tot de ontwerp reconstructieplannen.

Ondertussen schortte de coalitie van BMF en terreinbeherende instanties haar deelname aan de reconstructiecommissies nog tijdelijk op. Directe aanleiding was de versoepeling van de landelijke ammoniakwetgeving. De critici misten een goede balans tussen natuurontwikkeling en landbouwontwikkeling in de plannen. In het najaar van 2004 vonden de ZLTO en de groene coalitie elkaar weer in de afspraak te gaan werken met kwaliteitsbeelden die de ontwikkelingsperspectieven voor landbouw, natuur, landschap, water en milieu koppelt (Ter Hart, 2005). De ontwerpplannen zijn vervolgens de inspraak ingegaan wat gemiddeld 400 brieven met bedenkingen opleverde per plan (Ter Hart, 2005). De plannen zijn begin 2005 vastgesteld door PS en daarna goedgekeurd door het rijk.

Ook Brabant kiest er vervolgens voor de uitvoering vorm te geven in de streek. Reconstructiecommissies stellen zogenaamde regionale uitvoeringsprogramma's op die op provinciaal niveau worden omgevormd tot provinciaal uitvoeringsprogramma. Verder komen er samenwerkingsverbanden van zogenaamde uitvoerende partijen die de uitvoering moeten ondersteunen. Reconstructiecommissies hebben enige speelruimte over hoe men de uitvoering verder wil organiseren, bijvoorbeeld bij het al dan niet gezamenlijk huisvesten van het samenwerkingsverband in een streekhuis.

Overijssel koos ook voor een vrij centrale aanpak. De provincie benoemde een reconstructiecommissie met daaronder drie streekcommissies. Net als in Brabant stelde de provincie een Koepelplan op, gericht op inhoudelijke taakstellingen voor de reconstructie- en streekcommissies. Daarnaast kwam een Plan van Aanpak tot stand gericht op de organisatie van de planvorming.

De reconstructiecommissie en streekcommissies gingen echter al voor de vaststelling van deze plannen aan de gang. In de

beginperiode bracht de reconstructiecommissie diverse kaderstellende notities uit die richtinggevend moesten zijn voor de planvorming in de streekcommissies. Rond de jaarwisseling 2002/2003 ontstond wrevel bij de streekcommissies doordat de reconstructiecommissie de zoneringsystematiek eenzijdig oplegde. Achtergrond hiervoor vormden de fundamentele verschillen in definiëring tussen de streekcommissies van onder meer de sterlocaties (Muntinga en Van der Zijde, 2004). In mei 2003 leveren de streekcommissies hun bouwstenen (deelplannen) voor het uiteindelijke reconstructieplan aan. Deze deelplannen waren vooraf besproken met achterbannen in het gebied. De provincie en reconstructiecommissie konden de bouwstenen echter moeilijk tot een geheel smeden en het uiteindelijke reconstructieplan week volgens sommige betrokkenen dan ook nogal af van de oorspronkelijke deelplannen. Het ontwerp-reconstructieplan is samen met het MER ter inzage gelegd en er is advies gevraagd aan diverse provinciale adviescommissies. Op grond van deze adviezen en de inspraakreacties hebben GS het ontwerp reconstructieplan vastgesteld. Over de wijzigingen is daarbij advies gevraagd aan de reconstructiecommissie. Na hoorzittingen, 730 brieven met bedenkingen (Ter Hart, 2005) en een moeizame besluitvorming in Provinciale Staten, hebben PS het plan in september 2004 vastgesteld. In Overijssel spelen de drie BGO's, bestuurlijke gebiedsoverleggen, waarin de overheidspartners participeren een centrale rol in de uitvoering. Zij programmeren en coördineren de uitvoering van de reconstructie. Er zijn geen gebiedsbureaus of plattelandshuizen.

In *Gelderland* was de aanpak meer bottom-up. Er werd voortgebouwd op de arrangementen en gebiedsindeling uit eerder gebiedsgericht beleid (ROM, WCL). Dit resulteerde in de instelling van drie reconstructiecommissie met onderliggende bestuurlijke begeleidingscommissies (Gelderse Vallei/Utrecht-Oost) en streekcommissies (Achterhoek). In eerste instantie kregen de reconstructiecommissies veel vrijheid om zelf met een gedragen

reconstructieplan te komen. De kaders waren vaag. Wel was er een opdrachtbrief voor gebieden waarin de opgaven voor de reconstructiecommissies waren verwoord.

Onder de reconstructiecommissies functioneerden ambtelijke projectteams, waarin provinciale sectordeskundigen, de DLG en de waterschappen zaten. Deze projectteams deden veel inhoudelijk voorwerk en stuurden daarmee bij (Driessen en de Gier, 2004).

Informele inspraak was er in Gelderland in de drie gebieden op de startnotitie van de MER (streefbeeld), het zogenaamde voorontwerp reconstructieplan en het provinciale standpunt hierover. Op de Veluwe waren bovendien interactieve sessies met betrokkenen uit gebied over de aanscherping van de alternatieven van het Voorontwerp. Op basis van de reacties stelden de reconstructiecommissies de ontwerp reconstructieplannen en de MER op. Met wat aanpassingen hebben GS de ontwerpplannen overgenomen en ter inzage gelegd. Begin 2005 hebben PS, na hoorzittingen in de gebieden en bijna 1800 brieven met bedenkingen (Ter Hart, 2005), de drie Gelderse plannen met de nodige wijzigingen vastgesteld.

Ook in de uitvoering bouwde Gelderland voort op bestaande gebiedsgerichte structuren, maar de streekcommissies in de Achterhoek werden opgeheven. Ook de rol van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei en het plattelandshuis Achterhoek en Liemers staat ter discussie. GS willen een uniform model met provinciale programmabureaus die op basis van een gemeenschappelijke regeling samenwerken met waterschappen en gemeenten¹¹. De streek- en/of reconstructiecommissies stellen op basis van een provinciale kaderbrief een gebiedsprogramma op voor vier jaar en worden hierbij ondersteund door de provinciale programmabureaus.

PS hebben echter aangedrongen op het in acht nemen van bestaande gebiedsverschillen in de organisatie van de uitvoering.

¹¹ GS Provincie Gelderland (2004) "Gebiedsgericht

Het plan voor de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de provincies Gelderland en Utrecht, waarbij de provincie **Utrecht** als trekker optreedt. Utrecht koos samen met Gelderland voor aansluiting bij de bestaande Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei. Het bestuur van de Stichting functioneert tevens als reconstructiecommissie. Verder was er een projectteam met ambtelijke medewerkers van beide provincies. Voor inrichting van de verdere besluitvorming zie Gelderland.

Duur planvormingsproces

Gebied	Instelling reconstructiecommissie(s) (i.o.)	Plan vastgesteld door PS
Noord- en Midden-Limburg	Januari 2000	Maart 2004
Brabantse reconstructiegebieden	September 2000	April 2005
Achterhoek en Liemers	December 2000	Februari 2005
Veluwe	Februari 2001	Maart 2005
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	Oktober 2000	Januari 2005
Salland-Twente	December 2001	September 2004

Kader 2.6

Samenvattend: de inrichting van de besluitvorming in de reconstructie kent vernieuwende elementen maar ook traditionele, verticale reflexen. Het vinden van een optimale mix tussen horizontaal en verticaal blijft een moeilijk dilemma. Opvallend

is dat het proces hierdoor nergens heel planmatig is verlopen. De interne dynamiek en externe gebeurtenissen noopten vaak tot bijstelling. Het duidelijkst komt dit tot uitdrukking in de duur van de planvorming: nergens is de wettelijke limiet van 9 maanden na inwerkingtreding van de wet op 31 januari 2002 gehaald, ondanks het feit dat reconstructiecommissie ruim voor inwerkingtreding van de wet zijn ingesteld (zie kader 2.6). De veronderstelling lijkt gerechtvaardigd dat de verschillen in provinciale keuzes voortkomen uit eerdere ervaringen met gebiedsgericht beleid, de provinciale bestuurscultuur en de gevestigde relaties met maatschappelijke organisaties. Ook het enthousiasme voor de reconstructie op de verschillende provinciehuizen is volgens zegslieden een verklarende factor: het enthousiasme was in zuid aanvankelijk groter dan in oost.

2.5.4 Organisatievernieuwing

Ook binnen organisaties veroorzaakt de reconstructie veranderingen. Zo raken op de provinciehuizen tijdens de planvorming meer mensen betrokken bij gebiedsgericht beleid, dan ooit tevoren. Bovendien focust men sterker op de formulering en uitvoering van afrekenbare doelen en prestaties. Voor rijksambtenaren betekent de reconstructie meer afstand tot de gebiedspraktijk, een fenomeen dat overigens niet alleen in de reconstructie speelt. Ook andere partners zoals gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties spelen in meer of mindere mate in op de reconstructie met nieuwe werkwijzen en organisatorische structuren. In het navolgende beperken we ons grotendeels tot de organisatievernieuwing bij de provincies, wegens hun centrale rol als regisseur en de beschikbaarheid van gegevens. Het gaat hierbij achtereenvolgens over veranderingen in structuur, werkwijze en cultuur van organisaties.

Structuur

Brabant is de enige provincie die een aparte projectorganisatie inricht tijdens de planvorming. In de andere reconstructiepro-

vincies valt de reconstructieplanvorming onder de afdeling landelijk gebied of vergelijkbare afdelingen. Brabant is ook de provincie die verreweg de meeste mensen vrijmaakt voor het planvormingsproces: ca. 90¹² versus 25 in Gelderland, 25 in Overijssel, 4 in Utrecht en 10 in Limburg (getallen grotendeels gebaseerd op: Driessen en De Gier, 2004). Dit hoge aantal kan worden verklaard uit het aantal plannen in Brabant, de aanpak en het grote politiek-bestuurlijke belang dat de provincie hecht aan de reconstructie.

In de uitvoering kiest de provincie Brabant echter voor een matrixstructuur. Het concernbrede horizontale programma vitaal landelijk gebied, incl. reconstructie, doorsnijdt 4 verticale directies (ecologie, verkeer en mobiliteit, sociaal-culturele ontwikkeling en ruimtelijke ontwikkeling en handhaving).

Ook de andere provincies kennen programmastructuren. Utrecht heeft sinds eind 2004 een aparte eenheid uitvoering, die provinciebreed opereert en die zich met de uitvoering van de reconstructie bezighoudt en met de uitvoering van ander beleid voor het landelijk gebied.

In alle provinciehuizen zien we een trend om de reconstructie organisatorisch te verweven met ander gebiedsgericht beleid. Er is inmiddels overal sprake van gebiedsdekkend gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied. In Brabant, Limburg en Overijssel lijkt de reconstructieaanpak daarbij een belangrijke inspiratiebron. In Gelderland beïnvloedde de reeds bestaande gebiedsgerichte aanpak die van de reconstructie in de planvorming. Wel was er een sterkere inhoudelijke sturing vanuit het provinciehuis, dan in eerder gebiedsgericht beleid. Zo waren aan de reconstructiecommissies ambtelijke projectteams toegevoegd, bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse provinciale afdelingen. Recentelijk lijkt in Gelderland echter de RO-aanpak de overhand te krijgen bij de uitvoering. Volgens een Gelderse betrokkene verloopt de uitvoering van de reconstructie via lopende RO-kaders en heeft de reconstructie nauwelijks meer een aparte status.

¹² Inclusief de mensen die zich met de planvorming in West-Brabant bezighielden

Structuur uitvoeringsorganisatie

	Aantal gebieds-/programmabureaus reconstructie	Rechtspersoonlijkheid
Limburg	6	Nee
Noord-Brabant	4	Nee
Gelderland	2	Nee: Programmabureau Veluwestroom Ja: Plattelandshuis Achterhoek en Liemers
Gelderland/Utrecht	1	Ja: Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
Overijssel	-	

Kader 2.7

In de streek richtten alle provincies, met uitzondering van Overijssel, gebiedsbureaus in die de uitvoering moeten ondersteunen, of ze bouwden voort op bestaande bureaus. In Brabant mochten reconstructiecommissies kiezen of ze een dergelijk bureau in de streek wilden inrichten: 4 van de 7 reconstructiecommissies kozen hiervoor (zie ook kader 2.7). In deze bureaus werken zogenaamde uitvoerende partijen als gemeenten, waterschappen en LTO samen met de provincie. De bureaus begeleiden de ontwikkeling van project initiatieven, zorgen voor coördinatie en ondersteunen de opstelling van gebiedsprogramma's. Overigens is over deze laatste taak discussie in Gelderland. Een betrokkene vertelt: *"Wij hebben als programmabureau altijd het gebiedsprogramma gemaakt samen met de streek. Dat gaat de provincie nu zelf doen, want die denken 'met het ILG op komst willen we het in de hand houden. Als we die afspraken maken met het rijk willen we zeker weten dat de partijen het uit gaan voeren'."*

Vooralsnog zijn het echter de gebiedsbureaus die zich bezig houden met programmering.

Overijssel kent geen gebiedsbureaus maar heeft wel aanjaagteams per gebied, bestaande uit ambtenaren van betrokken overheidspartijen. Deze ondersteunen de BGO's en trekken initiatieven los. Er zijn verder gebiedsmakelaars actief die deels worden gefinancierd door de gemeenten.

In Limburg functioneren de meeste gebiedsbureaus op een relatief laag schaalniveau. Ze worden bemenst door een gebiedscoördinator van de DLG en betaald door provincie en gemeenten. Een gebiedsmanager van de provincie vormt de schakel tussen provincie en streek en ondersteunt de gebiedscommissie en de bestuurlijke gebiedstrekker.

Naast deze front-office achtige organisatievormen kennen de meeste provincies een back office op het provinciehuis dat onder meer zorgt voor afstemming met de provinciale lijnorganisatie en kennis heeft over subsidieregelingen.

Ook andere betrokken organisaties passen hun organisatiestructuur aan op de reconstructie. Zo stellen steeds meer gemeenten ambtenaren aan, de ZLTO neemt met het organisatieonderdeel ZLTO-projecten een actieve rol in de uitvoering en ook DLG neemt nieuwe rollen op, bijvoorbeeld als projectleider van integrale gebiedsprojecten.

Werkwijze

Een belangrijke verandering in werkwijze van de provincies is de ontwikkeling van doelenplannen. Hierin formuleren ze de doelen concreter dan in voorgaande (ruimtelijke) plannen, stellen ze duidelijke prioriteiten en koppelen ze middelen aan prioritaire doelen. Gebieden kunnen vervolgens met gebieds- of jaarprogramma's hieraan invulling geven. Deze worden op provinciaal niveau getoetst en omgevormd tot een provinciaal uitvoeringsprogramma waarover een contract wordt afgesloten met het rijk. Een Limburgse provincie-ambtenaar licht toe: *"Niet allemaal wollige woorden, maar gewoon: wat gaan we nu de komende 4 jaar realiseren en wat is het belangrijkste? Niet al die 20 dingen tegelijk, maar welke dingen springen er nu uit? En als je dat*

ook nog eens ruimtelijk kunt inbedden en je weet welke centen je er bij hebt, dan is het dat wat wij voor de reconstructie eigenlijk nooit zo scherp in beeld hadden."

Daarbij is de koppeling van concrete prestaties, zoals de realisatie van x kilometer beekherstel, aan lange termijn doelen overigens geen sinecure. Een betrokken gebiedsmanager vertelt dat hij voor te leveren prestaties en uitputting van middelen goed op schema ligt, maar nauwelijks inzicht heeft hoe deze prestaties bijdragen aan de lange termijn doelen van de reconstructie. Om hierin meer helderheid te verschaffen worden monitorings- en evaluatiesystemen ingericht. Onduidelijk is echter hoe ver de verschillende provincies hiermee zijn, vooral de effectmetingen zijn ongewis. Niettemin melden provincie dat ze niet alleen prestaties willen monitoren, maar ook eens in de 4 jaar effecten willen evalueren. De provincie Brabant geeft aan al een eind op streek te zijn met de uitvoering van dit voornemen.

Cultuur

Naast veranderingen in de organisatiestructuur en werkwijzen gaat het volgens veel betrokkenen ook om veranderingen in de cultuur van bij de reconstructie betrokken organisaties. Daarbij noemen ze drie nog lopende ontwikkelingen.

Allereerst vereist reconstructie een verandering van sectoraal naar integraal denken en doen. Geïntegreerd gebiedsgericht beleid moet een oplossing bieden voor tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen in het landelijk gebied. Hiervoor is het nodig dat de inhoudelijke verkokering van de betrokken beleidsterreinen wordt doorbroken. De reconstructie geeft hieraan een extra impuls, maar het blijkt een lange weg. Een geïnterviewde vraagt zich af: *"Zijn alle betrokkenen, rijk, provincie, gemeenten en particulieren, wel in staat om integrale afwegingen te maken? Dat is echt een gevecht, want hoe dieper je in een organisatie komt, hoe sectoraler men denkt. Water toetst op water, natuur op natuur. Daar werken we in onze organisatie nu aan om dat te veranderen. Maar ook het rijk moet daar*

nog een slag maken. VROM-vertegenwoordigers zeggen toch vaak wat anders dan LNV."

Een andere provinciaal betrokkene is optimistischer. De reconstructie heeft tot meer samenwerking geleid binnen de provinciehuizen: *"Nog niet zo lang geleden had iedere sector hier zijn eigen uitvoeringsprogramma. Natuur en landschap ging uitvoeren, het verdrogingsbeleid ging uitvoeren en recreatie ging uitvoeren. Je wou het niet weten. [...] Iedereen deed maar wat. Er was wel wat overleg maar dat kon veel beter. Met dat integrale uitvoeringsprogramma breien wij het nu aan elkaar. Iedereen weet nu wie wat doet en kijkt op zijn minst, wat ik zelf van plan ben, wordt dat niet verstoord door een ander?"*

Een andere cultuurverandering die een impuls heeft gekregen - maar nog niet is afgerond - is de verschuiving van beheersen naar loslaten. Reconstructie brengt decentralisatie van verantwoordelijkheden en soms ook bevoegdheden met zich mee: van rijk naar provincies, en van provincies naar gebieden. Een bestuurlijk betrokkene observeert dat de ene groep betrokkenen beter los kan laten dan de andere: *"Voor toezichthoudende partijen als de Tweede Kamer, PS en gemeenteraden is het buitengewoon lastig om los te laten. Die hebben het gevoel: er wordt iets van ons afgenomen, daar hebben we niets meer over te zeggen. Ik zie dat niet bij het kabinet, GS en de colleges van B&W. Wel bij ambtelijke organisaties, die hebben veel moeite met loslaten. Die vragen zich af wat nou hun betrokkenheid en betekenis is bij het geheel. Het raakt aan hun werk en aan hun competenties."*

Hierbij speelt een typische spanning mee tussen verticale en horizontale sturing, die in bestuurskundige termen de verantwoordingsbocht wordt genoemd (Kalders et al., 2004). Een lagere overheid wordt door een hogere overheid afgerekend op prestaties van haar partnerorganisaties waarmee in horizontale verbanden afspraken zijn gemaakt, zonder dat zij voldoende zeggenschap heeft over deze partners. Dit bemoeilijkt het loslaten.

Tenslotte is er binnen provincies en gemeenten een verandering gaande van toetsen naar uitvoeren. Een Overijsselse betrokkene zegt: *"De provincie heeft, mede naar aanleiding van Fortuyn, de conclusie getrokken: wij moeten ondernemingsgericht zijn, uitvoeringsgericht. Maar daarmee heb je die ambtenaren nog niet aangepast. Want dat zijn toetsers. Die willen een subsidieverzoek wel beoordelen, natuurlijk, dat kunnen ze ook heel goed. En ze kunnen erover vergaderen en wat al niet meer."*

Provincies spelen steeds meer in op deze behoefte door nieuwe mensen aan te trekken en ook gemeenten stellen reconstructie-medewerkers aan of huren expertise in. Voor gemeenten geldt daarbij als handicap dat landelijk gebied een betrekkelijk nieuw beleidsterrein is, zoals een gebiedstrekker uit Limburg verwoordt: *"Gemeenten hebben zich eigenlijk nooit zo druk gemaakt over het buitengebied. Het ging hoogstens over de verlichting van het buitengebied, maar echte inrichtingsvragen, dat was een zaak die bij de provincie lag en bij het waterschap. En nu moeten ze in feite de volle verantwoordelijkheid nemen en dat vertalen op hun gemeentelijke begroting. En dat vraagt ook even. Als ze geld willen binnenhalen, moeten ze eerst zelf geld beschikbaar stellen en capaciteit inzetten op een werkterrein dat ze nooit zozeer tot het hunne hebben gerekend."*

Samenvattend: betrokken organisaties spelen in op ontwikkelingen als meer integraliteit, decentralisatie en uitvoerings- en resultaatgerichtheid. De reconstructie heeft deze ontwikkelingen niet veroorzaakt, ze zijn immers al langer gaande (zie ook: 2.4), maar vormt volgens velen wél een belangrijke stimulans voor de organisatorische verankering ervan. In het casestudy-onderzoek proberen we meer zicht te krijgen op de provinciale verschillen en consequenties voor het inhoudelijke doelbereik.

2.6 Veronderstellingen nogmaals tegen het licht

In 2.3 noemden we de volgende motieven voor de ingezette procesmatige en organisatorische vernieuwingen in de reconstructie:

- Vergroten van het probleemoplossend vermogen;
- Meer integraliteit en regionaal maatwerk;
- Vergroten van het draagvlak voor beleid;
- Verhogen van de resultaatgerichtheid;
- Meer en betere uitvoering van beleid.

Deze motieven kunnen ook gelezen worden als veronderstelde effecten van de gevolgde aanpak. In 2.4 hebben we reeds in algemene zin gereflecteerd op deze veronderstellingen. Nu we de daadwerkelijke doorgevoerde procesmatige en organisatorische vernieuwing hebben besproken, wat kunnen we dan toevoegen aan deze reflectie?

Een heikel punt is de verwachting van meer draagvlak voor beleid en uitvoering. Respondenten uit verschillende provincies geven aan dat er overwegend institutioneel draagvlak is voor de reconstructieplannen onder direct betrokken partijen en onder sommige achterbannen. Vooral onder agrariërs heeft de reconstructie voor meer duidelijkheid gezorgd over de (on)mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling op verschillende locaties. Door de uitbreiding van het beleidsnetwerk en de meer diverse samenstelling, is er qua draagvlak bovendien winst geboekt ten opzichte van eerder gebiedsgericht beleid. Buiten het directe beleidsnetwerk verwachten betrokkenen weinig bekendheid met en acceptatie van de reconstructieplannen.

De stelling dat instemming met het plan niet automatisch een actieve rol in de uitvoering met zich meebrengt wordt onderschreven. Een geïnterviewde: *“Op het niveau van de abstracte doelstelling dat je daar en daar landschap wilt verbeteren, daar is gauw iedereen het over eens. Maar zodra je het echt gaat toespitsen,*

wat betekent dat jij weg moet en dat jij die bomen niet mag rooien en dat jij moet toestaan dat jouw landerijen als waterretentiegebied gebruikt gaan worden, ja dan denkt men, zo had ik het indertijd niet bedoeld.”

Dit gebrek aan draagvlak voor de uitvoering geldt volgens een geïnterviewde uit de Achterhoek ook voor gemeenten: *“Gemeenten zien dit ook niet als hun plan, maar als een plan van de provincie. Ze hebben er over meegedacht en in abstracto kunnen ze er mee uit de voeten, maar dat wil niet zeggen dat ze precies al die dingen [die in het plan staan] gaan regelen.”* In Overijssel horen we echter een ander geluid: Doordat alle gemeenten zitting hadden in de streekcommissies, is er volgens provinciale zegslieden onder gemeenten een redelijk draagvlak voor het plan én de uitvoering.

Dit leidt tot de voor de hand liggende veronderstelling dat de wijze waarop actoren hebben deelgenomen aan de planvorming, evenals het effect van hun deelname, bepalend zijn voor hun inzet in de uitvoering. Deze veronderstelling zal verder worden onderzocht in het casestudy-onderzoek met speciale aandacht voor de betrokkenheid van diverse achterbannen van de deelnemende maatschappelijke organisaties en die van de politiek (invloed dual stelsel).

Of de betrokkenheid en diverse kennis van stakeholders heeft geleid tot meer *probleemoplossend vermogen* is moeilijk vast te stellen. Wel valt op dat voornamelijk de groene, bestuurlijke hoek heeft meegepraat in de planvorming. Actoren zijn veelal niet geselecteerd op hun vernieuwende of creatieve inbreng, maar op het belang dat ze vertegenwoordigen of hun formele bevoegdheid. Waar vernieuwers wel bewust zijn uitgenodigd, was de aansluiting tussen hun ideeën en het bestuurlijke circuit vaak een probleem.

Partijen die volgens sommige respondenten misten, waren de agribusiness en zogenaamde nieuwkomers op het platteland. Of het netwerk rond concrete uitvoeringsprojecten er anders uit ziet en wat het effect daarvan is op het probleemoplossend

vermogen, is wederom een vraag voor de casestudies.

Op het punt van *integraliteit* - de samenwerking tussen sectoren, belangen en institutionele kokers - is in de planvorming een belangrijke stap gezet. De frequente interactie tussen belanghebbenden en instanties in de planvorming, heeft geleid tot meer begrip voor elkaars uitgangspunten, de ontwikkeling van win-win oplossingen en zelfs samenwerking. Belangrijke vraag is of deze verbeterde verhoudingen ook doorwerken in de uitvoering. Er bestaat namelijk zorg over de brede verankering van deze samenwerkingsrelaties. Direct betrokkenen kunnen wel anders met elkaar omgaan, maar voor een duurzame samenwerking en integrale uitvoering moeten ook de diverse achterbannen mee in dit proces. Het gevaar is echter aanwezig dat men overgaat tot de orde van de dag en vervalt in oude werkwijzen. Bovendien opereren in de uitvoering vaak andere actoren dan in de planvorming en zijn er dus nieuwe onderhandelingsprocessen aan de orde. Het besef dat onderhandelingsprocessen doorgaan en tijd kosten, verhoudt zich slecht tot de wens van veel betrokkenen om snel, tastbare resultaten te boeken.

Of *regionaal maatwerk* tot stand is gebracht of in het verschiet ligt, moeten de analyses rond inhoudelijke thema's leren. Wel ontstaat uit bovenstaande analyse het beeld dat de provincies als regisseur, ieder op eigen wijze, een forse vinger in de pap hebben en zorgen voor een zekere harmonisering van plannen en uitvoeringsprogramma's.

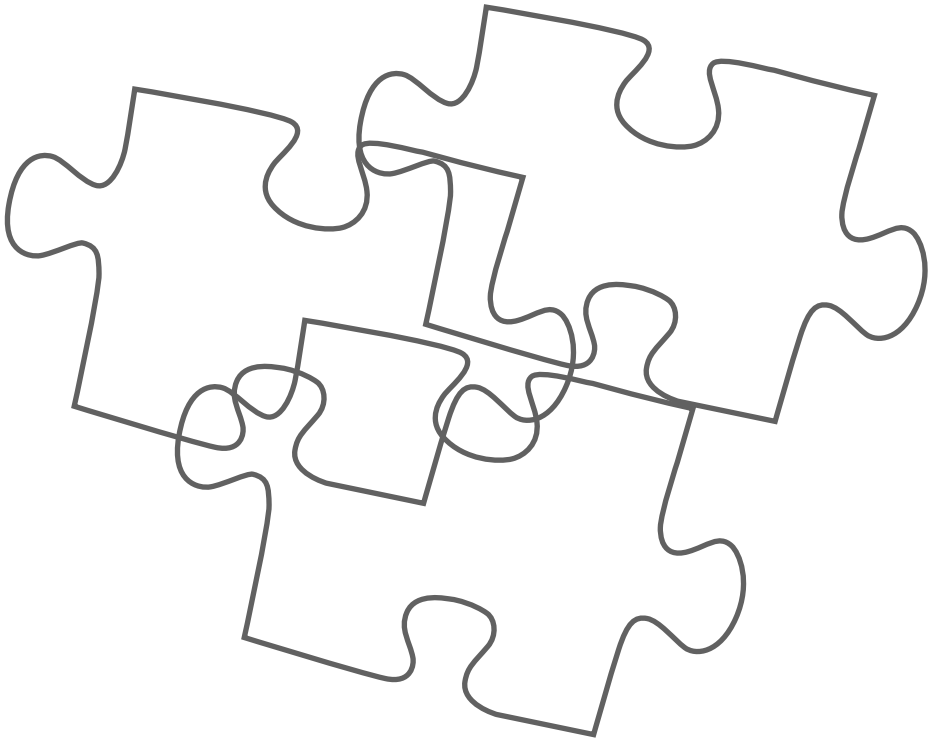
De *resultaatgerichtheid* is zonder meer toegenomen in de reconstructie door de doelenplannen, de koppeling aan integrale uitvoeringsprogramma's en de sturing op prestaties. Van de in 2.4 geformuleerde koudwatervrees is weinig te merken: het ambitieniveau in de plannen ligt vaak hoog en de nadruk op meetbare doelen is verder prominent aanwezig. Wel zien we in de uitvoeringscontracten met het rijk dat de concrete afspra-

ken over prestaties beperkt zijn in vergelijking met de eerdere bestuursovereenkomsten met Limburg en Overijssel (zie verder hoofdstuk 3). De vraag blijft of alle aandacht voor kwantitatieve prestaties, ten koste gaat van meer kwalitatieve zaken op gebiedsniveau. Die vraag komt dan ook aan de orde in de casestudies.

Opmerkelijk is dat provincies de resultaatgerichtheid en afrekenbaarheid niet willen vergroten via contractuele relaties met gebiedsorganen. Op basis van het sturingsmodel en de onderliggende filosofie van het NPM lijkt dit een logische ontwikkeling. Wel maken provincies horizontale prestatieafspraken met individuele partijen als gemeenten, milieu- en landbouworganisaties.

Of de procesmatige en organisatorische vernieuwingen bijdragen aan *meer uitvoering* van beleid kunnen we met bovenstaande analyse in deze fase niet definitief beantwoorden. Positieve factoren zijn in ieder geval het institutionele draagvlak voor het plan, de grotere inzet van mensen en middelen in de uitvoering op gebiedsniveau, de verbeterde verhoudingen tussen partijen en bestuurslagen, en de grotere resultaatgerichtheid. Kritische factoren zijn het gebrekkige draagvlak voor de uitvoering bij sommige achterbannen en de beperkte ruimte voor regionaal maatwerk.

Opvallend is tenslotte dat de duur van dit soort complexe, gebiedsgerichte processen stelselmatig lijkt te worden onderschat. Dit gold voor de planvorming, maar evenzeer voor de overgang van plan- naar uitvoering.





Instrumentele vernieuwing

3.1 Inleiding

De reconstructie bevat niet zozeer nieuwe beleidsdoelen, maar zoekt vooral naar nieuwe manieren om bestaande doelstellingen (eindelijk) uit te voeren. Daarbij gaat het om een nieuwe procesmatige en organisatorische aanpak én de inzet van nieuwe instrumenten. In dit hoofdstuk bekijken we de reconstructie met een instrumentele “bril”: We bespreken de nieuwe instrumenten en de manier waarop ze zijn ingezet in het reconstructieproces tot nu toe.

Daarbij gaan we voornamelijk in op de instrumenten uit de Reconstructiewet (2002). Daarnaast worden in de reconstructie andere bestaande instrumenten toegepast en nieuwe instrumenten ontwikkeld. De reconstructieproblematiek is namelijk zo complex dat de wettelijke instrumenten niet volstaan om deze op te lossen.

In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de nieuwe instrumenten van de reconstructie(wet) en gaan we in op de veronderstellingen die achter de introductie van deze wettelijke en buitenwettelijke instrumenten schuil gingen. In paragraaf 3.3 en 3.4 bespreken we vervolgens de wettelijke en nieuwe, buitenwettelijke instrumenten. Per instrument gaan we in op de vormgeving, het innovatieve gehalte en de manieren waarop het in de reconstructiepraktijk is vormgegeven en toegepast. In paragraaf 3.6 reflecteren we op de belangrijkste veronderstellingen waarop de instrumentele vernieuwing is gebaseerd.

3.2 Omschrijving en hoofdveronderstellingen

Als instrumenten middelen zijn om een bepaald doel te realiseren, dan omvat de reconstructie een schier eindeloze lijst instrumenten. Het gaat om bestaand instrumentarium als grondverwerving, landinrichting en subsidieregelingen én om nieuwe instrumenten als de reconstructieplannen en -zoning. Wij beperken ons hier tot die laatste categorie.

Een belangrijke veronderstelling van de reconstructie is dat er nieuwe instrumenten nodig zijn om de doelstellingen te realiseren. De problemen in de zandgebieden waren zo groot dat ze naast bestaande wetten en regels zelfs een apart wettelijk kader rechtvaardigden. Aanvullend instrumentarium was bovendien nodig om de nadelen van de voorgestane gebiedsgerichte aanpak te pareren. Zo vertoonde het eerdere gebiedsgerichte beleid (ROM en WCL) een gebrek aan *“bestuurlijke slagkracht in de uitvoeringsfase”* volgens de Memorie van Toelichting. Aanvullend instrumentarium was derhalve nodig om *“een voortvarende aanpak te kunnen realiseren”* (MvT: p. 19). Op deze veronderstellingen reflecteren we in paragraaf 3.4.

We behandelen eerst de afzonderlijke nieuwe instrumenten en hun (veronderstelde) werking. In de eerste plaats gaan we daarbij in op de Reconstructiewet en de instrumenten die hierin zijn genoemd (§ 3.3). Dat zijn:

1. De reconstructieplannen;
2. De reconstructie zoning;
3. Het reconstructieplan als streekplan;
4. De directe doorwerking ;
5. Bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie;

6. Bestuursovereenkomsten tussen provincie en gemeenten/ waterschappen;
7. Uitwerkingsplannen en herverkaveling.

Bij alle instrumenten behandelen we de vernieuwende aspecten, de veronderstelde werking en de wijzen waarop ze in de reconstructie zijn vormgegeven en (eventueel) toegepast. Daarna gaan we in op de nieuwe instrumenten die veelal nog ontwikkeld moeten worden. Speciale aandacht krijgt het instrument 'ruimte-voor-ruimte' dat in de reconstructie al is uitgewerkt en toegepast.

3.3 Instrumenten in de Reconstructiewet

3.3.1 De Reconstructiewet als instrument

In deze paragraaf bespreken we de instrumenten uit de Reconstructiewet. Maar de Reconstructiewet concentratiegebieden (2002) is op zichzelf ook te beschouwen als een nieuw instrument. Wat is er dan zo vernieuwend aan? Bijzonder is in ieder geval dat het een wet is die maar voor een bepaald deel van Nederland geldt, namelijk de zandgebieden in Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg. Er zijn nog wel enkele andere voorbeelden te vinden, zoals de Reconstructiewet Midden-Delfland (1977), Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën (1978) en de Herverkavelingswet Walcheren (1947). Dit betreft allemaal specifieke (land)inrichtingswetten voor een bepaald deel van Nederland. Dit geldt ook voor de Deltawet Grote Rivieren (1995), waarbij net zoals bij de reconstructie (varkenspest) een ramp als aanleiding fungeerde (de overstromingen van 1993/1995). Het is als instrument dan ook een inspiratiebron geweest voor de Reconstructiewet. De genoemde wetten richtten zich echter op een veel kleiner deel van Nederland - de Reconstructiewet is als gebiedsspecifieke wet daarmee ongeëvenaard in zijn omvang.

Daarnaast is de Reconstructiewet vernieuwend omdat hij niet alleen landinrichtingsinstrumenten omvat maar ook zeer dwingende ruimtelijke ordeningsinstrumenten. De wet kan zelfs gezien worden als een specifieke ruimtelijke ordeningswet (lex specialis) (vgl. De Gier, 2005). Daarnaast wordt de Reconstructiewet beschouwd als een 'pilot' voor de nieuwe Landinrichtingswet (Wilg) (vgl. Bruil, 2005). Hier komen we later op terug.

3.3.2 Reconstructieplannen

Een centraal instrument in de Reconstructiewet is het reconstructieplan. De provincies stellen deze plannen vast, het gaat in totaal om twaalf plannen. De totstandkoming hiervan is beschreven in hoofdstuk 2. Provincies moeten binnen negen maanden na inwerkingtreding van deze wet ontwerp-reconstructieplannen vaststellen (art. 14, lid 1). Met een termijn voor ter inzage legging (4 weken), moeten PS het Reconstructieplan twee maanden daarna vaststellen (art 16 lid 1). Gezien de datum van inwerkingtreding van de wet (maart 2002) moesten de plannen dus maart 2003 zijn vastgesteld.

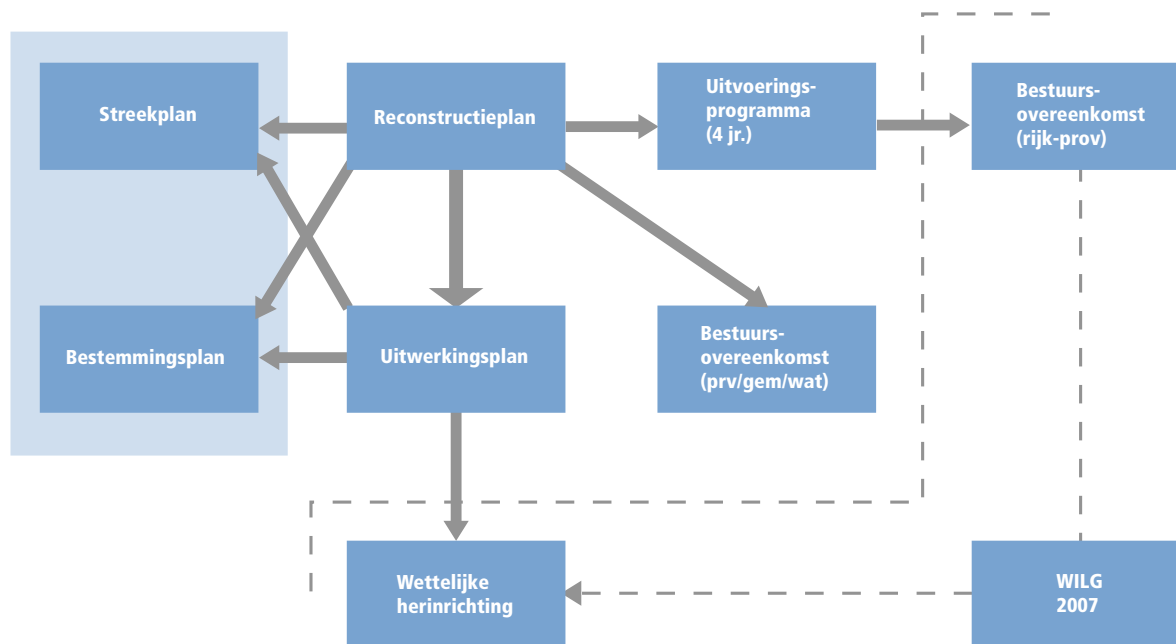
Geen van de provincies heeft de termijn van 12 maanden gehaald, ondanks dat alle reconstructiecommissies al ruim voor deze datum zijn begonnen. Het planproces duurde na inwerkingtreding van de wet gemiddeld bijna 35 maanden, 23 maanden (bijna 2 jaar) langer dan wettelijk vereist!

De wettelijke termijn van negen maanden was dus niet haalbaar. Een aantal betrokkenen vertelt dat dit bij inwerkingtreding van de wet al duidelijk was. Toch is de termijn in de wet blijven staan, al zijn er geen consequenties verbonden aan het overschrijden ervan. De krappe termijn gaf vooral uiting aan de wens van het rijk om snel en voortvarend aan de slag te gaan met de reconstructieplannen. De Deltawet Grote Rivieren diende hier als inspiratiebron. Na de watersnood van 1993 en 1995 werd in krap twee jaar de planvorming én uitvoering gerealiseerd van 46 dijkverbeterings- en kadenplannen (Drie-

Het kader van de Reconstructiewet concentratiegebieden

Ruimtelijke ordening

Kader 3.1



sen en De Gier, 1998). Deze Deltawet kende echter een meer sectorale planvorming en uitvoering dan (uiteindelijk) bij de Reconstructiewet.

Verklaringen voor de langere planvorming zijn:

1. De wens van de provincies om de plannen meer in detail en meer integraal uit te werken. De aanvankelijke bedoeling van LNV was dat provincies reconstructieplannen op hoofdlijnen zouden vaststellen om daarna onderdelen uit te werken in uitwerkingsplannen (voor deelgebieden of –thema’s). De provincies kozen er echter voor om veel onderdelen al behoorlijk gedetailleerd uit te werken. Dat kostte aanzien-
2. De provincies wilden draagvlak verwerven voor de plannen en de daarmee gepaard gaande interactieve aanpak was tijdrovend. Indien we de termijnen vergelijken met de planvorming in de ROM-gebieden, dan is deze overigens niet extreem lang geweest. Zo bedroeg de planvormingsfase van ROM Gelderse Vallei en NUBL ook ongeveer vier jaar (Wiersinga et. al, 1997). Ook in vergelijking met de vaak minder complexe landinrichtingsprojecten is de planvormingsduur van de reconstructieplannen niet extreem lang.
3. Landelijke discussies over sectorale wetgeving (Stankwet, Wav) vertraagden niet alleen het totstandkomen van de wet

(met ruim vier jaar!), maar ook de planvorming op regionaal niveau door de invloed op de invulling van de integrale zonering.

4. Andere uitbraken van veeziekten (MKZ en vogelpest) doorkruisten het proces waardoor de planvorming in veel gebieden tijdelijk stil lag.

Planvoorbereiding vergeleken met wettelijke termijnen

Kader 3.2

Gebied	Instelling reconstructie commissie(s) (i.o.)	Plan vastgesteld door PS	Aantal maanden na maart 2002
Noord- en Midden-Limburg	Januari 2000	Maart 2004	24
Brabantse reconstructiegebieden (7)	September 2000	April 2005	37
Achterhoek en Liemers	December 2000	Februari 2005	35
Veluwe	Februari 2001	Maart 2005	36
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	Oktober 2000	Januari 2005	34
Salland-Twente	December 2001	September 2004	30

Na de vaststelling van het reconstructieplan door PS moeten de ministers van LNV en VROM het plan nog goedkeuren. Het rijk stond hier in zekere zin voor het blok. Men kon het plan alleen goed- of afkeuren. Alle reconstructieplannen zijn dan ook daadwerkelijk goedgekeurd. Dat ging niet altijd zonder slag of stoot. Zo hadden LNV en VROM veel kritiek op het

eerste ontwerp-reconstructieplan van Noord- en Midden-Limburg uit 2003. De provincie legde de kritiek uit de zogenaamde (ambtelijke) pretoetsingsbrief grotendeels naast zich neer en PS keurden het plan in maart 2004 goed. De ministers van LNV en VROM vonden op hun beurt dat afkeuring van het plan te verging en keurden het plan goed, mits het rijk en de provincie in het bestuursakkoord nadere afspraken zouden maken over de kritiekpunten, zoals de bedrijfsverplaatsingen (zie verder kader 2.5 en Boonstra en Neven, 2005). De goedkeuring van de overige reconstructieplannen is niet uitgebreid bestudeerd, maar de indruk bestaat dat die soepeler verliep.

De provincies hebben nog wel kritiek op de wettelijke procedure voor wijzigingen van het reconstructieplan of vaststelling van gebiedsuitwerkingen. Deze procedure is nogal zwaar. Immers, bij elke wijziging of vaststelling moeten eerst PS en vervolgens de ministers van LNV en VROM hun goedkeuring geven. Verschillende provincies bepleiten een lichtere procedure waarbij GS zelf een afwijkingsbevoegdheid krijgen. De provincie Overijssel hecht hier grote waarde aan en heeft op dit punt ook al op een wetswijziging bij de minister van LNV aangedrongen.

3.3.3 Reconstructie zonering

Een centraal onderdeel in de reconstructieplannen is de zonering. De zonering heeft directe gevolgen voor individuele (intensieve veehouderij)bedrijven. Mede daardoor heeft de zonering in de planvorming een belangrijke plaats ingenomen.

Integrale zonering

Aanvankelijk onderscheidde de Reconstructiewet naast varkensvrije zones alleen de ontwikkelingszones. Dit artikel is uitgebreid met de zogenaamde integrale zonering, na de aanvaarding van de Motie Waalkens/Meijer (TK, 2000-2001, 26 356, nr. 35). Een citaat uit deze motie illustreert de bedoeling ervan: *“De drie zones geven een verschuiving te zien van het primaat van de landbouw in het landbouwonwikkelingsgebied, via een evenwicht*

in het verweavingsgebied, naar een primaat voor natuur of bestaande woonfuncties (bescherming leefmilieu) in het extensiveringsgebied.” Hiermee stelt de Reconstructiewet de indeling van het reconstructiegebied in landbouwontwikkelingsgebieden, verweavingsgebieden en extensiveringsgebieden verplicht (art. 11 Rcw).

De integrale zonering is via een lobby van de provincies onder aanvoering van Noord-Brabant op de politieke agenda gekomen. Het idee is voor het eerst uitgewerkt in de reconstructiepijl De Hilver. Uitgangspunt was dat in delen van het platteland de verschillende functies – wonen, landbouw, recreatie en natuur – zo sterk met elkaar verweven waren dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor al die functies geblokkeerd waren. Daarom was het nodig om functies meer te scheiden, wat op gang moest worden gebracht door enerzijds ruimte te bieden voor ontwikkelingsmogelijkheden en anderzijds gebieden aan te wijzen waar bedrijfsontwikkeling niet meer mogelijk was – inclusief aanvullend flankerend en stimulerend beleid. Door integraal te zoneren zou bovendien voor de landbouw duidelijk worden waar er wel en waar er geen ontwikkelingsmogelijkheden waren – en juist die duidelijkheid is voorwaarde voor investeringen en dynamiek in de landbouw. Provincies wilden verder dat de integrale zonering de ammoniakzonering zou vervangen en dat er verschillende milieuregels zouden gaan gelden voor extensiverings-, verweavings- en landbouwontwikkelingsgebieden. Ook subsidieregelingen zouden voor een bepaalde zone kunnen gaan gelden.

De zonering moest nadrukkelijk voor alle landbouwsectoren gelden en mogelijk ook voor andere sectoren zoals recreatie. Vooruitlopend op de wet en de reconstructieplannen spreekt de provincie Noord-Brabant in het Koepelplan de ambitie uit om binnen de landbouwontwikkelingsgebieden nog verschillende accenten te leggen: akkerbouw en tuinbouw, boomteelt, glastuinbouw, grondgebonden veehouderij en intensieve veehouderij.

In vergelijking met de Koepelplan is het opvallend dat in de omschrijvingen van de zones in de Reconstructiewet (kader 3.3), de intensieve veehouderij centraal staat. De ambitie om de zones ook voor grondgebonden landbouw in te vullen wordt niet voorgeschreven maar is ook niet onmogelijk op grond van de wet.

Omschrijving reconstructiezonering

Landbouwontwikkelingsgebied – een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat op landbouw dat geheel of gedeeltelijk voorziet, of in het kader van reconstructie zal voorzien, in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.

Verweavingsgebied - een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten.

Extensiveringsgebied - een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is, of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt. (Art. 1 Rcw).

Kader 3.3

De oorspronkelijke wens om met de zonering tot maatwerk in generieke milieuregels (ammoniak, stank etc.) te komen is nauwelijks waargemaakt. In deze wetgeving bestaat geen onderscheid naar veehouderijbedrijven in de verschillende zones. Alleen voor stank is een aparte wet voor reconstructiegebieden opgesteld, waarin overigens geen onderscheid gemaakt wordt tussen verschillende zones. In de praktijk bepaalt niet de zonering, welke milieuregels gelden, maar bepalen de milieuregels welke zonering er is gekomen.

Zonering in reconstructieplannen

Uiteindelijk hebben alle provincies de zonering in hun reconstructieplannen uitgewerkt. Daarbij valt op dat het oorspronkelijke brede karakter van de zonering nagenoeg is verdwenen. De zonering heeft (vrijwel) alleen gevolgen voor de intensieve veehouderij. Nergens heeft de zonering directe consequenties voor de grondgebonden landbouw. Alleen in de Brabantse plannen komt de term integrale zonering nog voor, maar deze term verwijst vooral naar de wijze waarop de zonering voor de intensieve veehouderij tot stand is gekomen, namelijk via een 'integrale afweging' van onder meer milieu-, natuur-, landbouw- en wateraspecten.

Andere plannen hanteren het begrip reconstructiezonering (Salland-Twente, Veluwe, Gelderse Vallei/Utrecht-Oost) of zelfs zonering intensieve veehouderij (Noord- en Midden Limburg en Achterhoek en Liemers). Voor de melkveehouderij zijn in de meeste plannen zelfs aparte extensiveringsgebieden aangewezen naar aanleiding van het advies van de Commissie Koopmans (zie hoofdstuk 6). Ook voor glastuinbouw, boomteelt en recreatie (zie hoofdstuk 7) zijn soms aparte sectorale zoneringen opgenomen naast de 'integrale' reconstructiezonering. Dit toont vooral aan hoe weinig integraal deze laatste eigenlijk is.

De beoogde instrumentele vernieuwing - stimulering van de landbouw door regulering en stimulering gekoppeld aan ruimtelijke zones - is dus alleen voor de intensieve veehouderij van de grond gekomen. Deze sectorale zonering bleek al ingewikkeld genoeg, door de bestaande beperkingen vanuit gestapeld milieubeleid (stank, ammoniak, water etc). Niettemin komt de zonering in onze interviewronde naar voren als een van de belangrijkste vernieuwingen van de reconstructie. Toch is de zonering niet onomstreden. Zo kapittelt de varkensvakbond NVV het verschil in beleid voor intensieve veehouderij- en melkveebedrijven in extensiveringsgebieden, omdat melkveebedrijven ook stankoverlast en ammoniakuitstoot veroorzaken¹³.

De zonering creëert niet zozeer nieuwe beperkingen voor de intensieve veehouderijbedrijven, maar verduidelijkt vooral bestaande wettelijke beperkingen (ammoniak, stank etc). Deze duidelijkheid moet de afbouw van intensieve veehouderij in extensiveringsgebieden ('afwaartse beweging') stimuleren. De zonering is daarbij een eerste stap. Het realiseren van de ambities is verder afhankelijk van niet-wettelijke instrumenten als verplaatsings- en beëindigingsregelingen, sloopsubsidies en de ruimte-voor-ruimte regeling.

De andere veronderstelling is dat landbouwonwikkelingsgebieden de economische betekenis van de landbouw versterken (zie hoofdstuk 6). Ook moet de beschikbare ruimte voor ontwikkeling intensieve veehouders in extensiveringsgebieden stimuleren om te verplaatsen. De mogelijke effecten van de reconstructiezonering komen elders aan bod (hoofdstuk 4 en 6). In dit onderdeel volstaan we met een vergelijking van de verschillende reconstructieplannen.

Extensiveringsgebieden in reconstructieplannen

De extensiveringsgebieden zijn in alle provincies globaal hetzelfde begrensd en omvatten bestaande en nieuwe natuurgebieden. Ook zijn vaak de 250 meter zones rond de kwetsbare natuurgebieden (Wav-zones) opgenomen. In een enkel geval, zoals in Overijssel en de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost, is de bestaande begrenzing van de EHS aangepast om bepaalde intensieve veehouderijbedrijven toch ontwikkelingsruimte te geven. In alle extensiveringsgebieden zijn de ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderijbedrijven beperkt. Over het algemeen worden de bestaande planologische rechten voor deze bedrijven om het bouwblok uit te breiden gerespecteerd. De Gelderse reconstructieplannen laten ook een beetje ruimte om uit te breiden (10%) vanwege dierenwelzijnseisen. In het reconstructieproces zijn wel discussies gevoerd om niet-gebruikte bouwblokrecht ongedaan te maken, maar in geen van de reconstructieplannen is uiteindelijk voor deze

¹³ Bron: *Bedenkingengenschrift NVV bij het beroep tegen de Reconstructiewet in Brabant, NVV, Chaam 5-09-2005.*

optie gekozen. Oorzaken hiervan waren de weerstand bij de landbouw en de verwachte hoge kosten voor de overheid vanwege planschadeclaims en juridische procedures. Zo wilden in Noord-Brabant gemeenten en ZLTO alleen meewerken aan een 'slot op de muur' als hier een schadevergoeding tegenover stond. Toen bleek dat de minister van LNV hier niet voor wilde betalen, is gekozen voor het respecteren van bestaande planologische rechten.

In Overijssel zijn voor 177 intensieve veehouderijbedrijven in de extensiveringsgebieden zelfs aparte voorbereidingsbesluiten voor wijziging van het bestemmingsplan genomen. Hierdoor kunnen deze bedrijven geen beroep meer doen op de uitbreidingsmogelijkheden die ze nog hadden in het oude bestemmingsplan. Voor dierwelzijnseisen geldt een uitzondering net zoals in Gelderland.

Opmerkelijk is wel dat alleen Noord-Brabant extensiveringsgebieden met primaat wonen heeft aangewezen. In de Reconstructiewet was voorgeschreven om extensiveringsgebieden voor natuur én wonen aan te wijzen (zie kader 3.3). Het gaat hierbij vooral om zones rond dorpen. De andere provincies hebben dit achterwege gelaten en deze zones overwegend als verwevingsgebied begrensd, want men vond de aanwijzing tot extensiveringsgebied te weinig flexibel. Bovendien wil het rijk niet financieel bijdragen aan bedrijfsverplaatsingen die alleen voor het verminderen van stankoverlast plaatsvinden¹⁴. De meeste provincies willen nu zelf (samen met gemeenten) flexibele oplossingen ontwikkelen voor bestaande knelgevallen. Het kan daarbij gaan om bedrijfsverplaatsingen, het stimuleren van technische oplossingen of zelfs het verplaatsen van 'stankgehinderde objecten' zoals huizen uit landbouwontwikkelingsgebieden (Salland-Twente). In het reconstructieplan van Limburg is geregeld dat gemeenten via dorpsomgevingsprogramma's (zie ook hoofdstuk 7) stankproblemen rond woonkernen gaan oplossen. Zoniet, dan kan de provincie alsnog extensiveringsge-

bieden aanwijzen rond de woonkernen.

Landbouwontwikkelingsgebieden in reconstructieplannen

Landbouwontwikkelingsgebieden zijn geselecteerd op basis van het ontbreken van beperkingen (van stank, waterdoelen of amoniak). Van het opheffen of afzwakken van dit soort beperkingen is nauwelijks sprake geweest in de reconstructie. Sommige plannen stellen een maximum aan de omvang van het bouwblok van een intensief veehouderijbedrijf. Overal is uitbreiding van dit bouwblok nog mogelijk, maar dit wordt overgelaten aan de gemeente. Dat betekent dus dat de directe doorwerking op dit punt niet geldt. Interessant is het reconstructieplan Noord- en Midden Limburg dat een eigen systematiek kent om de maximale omvang van het bouwblok per bedrijf te bepalen: Bouwkavel Op Maat (BOM+). Dit is een ruimtelijke ordeningsinstrument dat in bestemmingsplannen moet worden opgenomen en waarmee je kunt bepalen welke tegenprestatie van een agrariër mag worden verwacht bij nieuwvestiging of uitbreiding van een bouwka-
 veld.

In vrijwel alle landbouwontwikkelingsgebieden is nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven mogelijk, vaak bij voorkeur in zogenaamde projectlocaties of bedrijvencusters (zie hoofdstuk 6). Nieuwvestiging is (voorlopig) niet mogelijk in de zogenaamde secundaire landbouwontwikkelingsgebieden in Noord-Brabant en in enkele delen van landbouwontwikkelingsgebieden in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost.

De Brabantse reconstructieplannen vragen om enige toelichting. In de primaire landbouwontwikkelingsgebieden is op basis van het reconstructieplan uitbreiding van bestaande duurzame locaties tot 2,5 ha rechtstreeks mogelijk. Verdere uitbreiding kan indien de gemeente dit regelt in het bestemmingsplan of via een artikel 19 procedure tot een maximum dat verschilt per reconstructiegebied (van 2,5 ha tot onbeperkt). Deze maxima

¹⁴ Bron: Tweede Kamer, Vergaderjaar 2005-2006, 29 576 nr. 22, p. 37 (beantwoording Kamervragen Agenda Vitaal Platteland).

gelden ook voor nieuwvestiging, maar hier geldt de directe doorwerking niet. Dit moet dus altijd zijn geregeld in een bestemmingsplan of via een artikel 19 Wro –procedure aan de provincie worden voorgelegd. In het reconstructiegebied Maas & Meijerij is nieuwvestiging op voorhand al onmogelijk gemaakt. In Noord-Brabant zijn ook duurzame locaties mogelijk in verwevingsgebied. Deze locaties zijn vergelijkbaar met de sterlocaties van Overijssel en Gelderland. Een verschil is wel dat Noord-Brabant ook verplaatsing (met VIV-subsidie) naar deze locaties in verwevingsgebied toestaat. De provincie voert per locatie een zogenaamde duurzaamheidstoets uit, die moet bepalen of een locatie duurzaam genoemd mag worden.

Naast ontwikkelingsmogelijkheden gelden in de landbouwontwikkelingsgebieden over het algemeen beperkingen voor andere ruimtelijke ontwikkelingen zoals woningbouw, recreatie, natuur die de ontwikkeling van landbouwbedrijven kunnen belemmeren. Omschakeling van een agrarisch bouwblok naar een bouwblok voor niet-agarische bedrijvigheid of burgerbewoning is bijvoorbeeld in Noord-Brabant niet toegestaan.

Verwevingsgebieden in reconstructieplannen

Verwevingsgebieden vormen een restcategorie. Hier kunnen intensieve veehouderijbedrijven wel uitbreiden, maar ze hebben veelal minder mogelijkheden dan in landbouwontwikkelingsge-

Maximale omvang bouwblok IV-bedrijf in verwevings- en landbouwontwikkelingsgebied

Kader 3.4

Gebied	Landbouwontwikkelingsgebied	Verwevingsgebied	Sterlocatie in verwevingsgebied
Noord- en Midden-Limburg	Geen maximum (maatwerk op basis van BOM+)	1,5 ha	-
De Baronie	2,5 ha	1,5 – 2,5 ha	-
Beerze-Reusel	2,5 ha – 3 ha	1,5 – 2,5 ha	-
Boven-Dommel	2,5 ha - geen maximum	1,5 – 2,5 ha	-
Maas en Meierij	2,5 ha – 3,5 ha	1,5 – 2,5 ha	-
De Meijerij	2,5 ha – 3 ha	1,5 ha	-
De Peel	2,5 ha	1,5 – 2,5 ha	-
Peel en Maas			-
Achterhoek en Liemers	1,5 ha	1 ha	1,5 ha
Veluwe	1,5 ha	1 ha	1,5 ha
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	Geen maximum	130% van huidig bouwblok	-
Salland-Twente	3 ha	1,5 ha	1,5 ha

Bron: Reconstructieplannen

bieden. Uitbreiding boven het maximum bouwblok is meestal wel mogelijk, via een gewone bestemmingsplanprocedure. Daarbij gelden in grote lijnen de volgende uitzonderingen:

- In Salland-Twente, Veluwe en Achterhoek en Liemers is uitbreiding boven het maximum niet mogelijk, maar wel in sterlocaties. Gemeenten mogen sterlocaties aanwijzen.
- In de Gelderse Vallei/Utrecht Oost is alleen een eenmalige uitbreiding van 30% bovenop het bestaande bouwblok, mogelijk.
- In Noord-Brabant mogen bestaande bedrijven op duurzame locaties uitbreiden tot 1,5 ha. Uitbreiding tot 2,5 ha is ook mogelijk na een provinciale toets. Dit geschiedt dus niet rechtstreeks op basis van het reconstructieplan..
- In Limburg is het maximum bouwblok te vergroten binnen de grenzen van BOM+ en wordt mogelijk een 'tegenprestatie' gevraagd.

De sterlocaties en duurzame locaties maken het onderscheid tussen verwevings- en landbouwontwikkelingsgebied minder scherp. Bedrijven krijgen hier immers soortgelijke uitbreidingsmogelijkheden als in landbouwontwikkelingsgebieden.

Algemeen beeld reconstructiezonering

Uiteindelijk zijn er grote verschillen tussen de reconstructiegebieden in de verhouding tussen extensiverings-, landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden. De belangrijkste verklaring hiervoor zijn de fysieke kenmerken van de gebieden. De Veluwe omvat nu eenmaal een groot natuurgebied en bestaat daardoor voor 2/3 uit extensiveringsgebied. Achterhoek en Liemers, Salland-Twente en de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost zijn typische halfopen cultuurlandschappen en bestaan dus voor 60-80% uit verwevingsgebied. Noord-Brabant heeft relatief veel extensiveringsgebied (net zoveel als de Veluwe), mede doordat deze provincie als enige ook extensiveringsgebieden rond bebouwingskernen heeft aangewezen.

De verhouding tussen de drie reconstructiezones

Reconstructieplan	Extensiveringsgebied	Verwevingsgebied	Landbouwontwikkelingsgebied
Noord- en Midden Limburg	46%	48%	6%
Brabantse plannen	67%	28%	5%
Achterhoek en Liemers	18%	79%	3%
Veluwe	67%	32%	0,3%
Gelderse Vallei/Utrecht-Oost	34%	58%	7%
Salland-Twente	23%	68%	9%
Totaal	46%	49%	5%

Bron: Gebaseerd op een analyse van ontwerp-reconstructieplannen in RIVM (2004)

Samenvattend: De zonering van het reconstructiegebied is een centraal onderdeel van de reconstructieplannen. Uiteindelijk is het instrument vrijwel alleen toegepast voor de intensieve veehouderij en niet voor andere landbouwsectoren. De integrale zonering is dus uiteindelijk een sectorale zonering geworden voor de intensieve veehouderij. Wel is de zonering meestal gebaseerd op de integrale afweging van verschillende sectorale (milieu)regels. De verschillende aanpak per reconstructieplan en de uiteenlopende gebiedsomstandigheden leiden tot grote verschillen in de zonering en de gevolgen voor de intensieve veehouderij.

3.3.4 Het reconstructieplan als streekplan

Een van de vernieuwende elementen van de Reconstructiewet is de betekenis van het reconstructieplan in de ruimtelijke ordening. Zo bepaalt artikel 16 Rcw dat het reconstructieplan

Kader 3.5

de status van streekplan heeft, voorzover het daarvan afwijkt. Meestal is dit beperkt opgevat, want de meeste plannen stellen alleen dat bepaalde uitspraken de status van streekplan krijgen. De plannen Veluwe, Achterhoek en Liemers en de zeven Brabantse plannen bevatten zelfs nog discussiepunten tussen reconstructiecommissie en GS. Grote delen van de tekst zijn dan op het conto van de reconstructiecommissie te schrijven, terwijl het bij de streekplanuitspraken en directe doorwerking duidelijk wordt wat GS hebben besloten.

In alle reconstructieplannen hebben de zonering en bijbehorende bepalingen voor de intensieve veehouderij de status van streekplan. Dat betekent dat provincies nieuwe gemeentelijke bestemmingsplannen hierop kunnen toetsen (en eventueel afkeuren).

Op andere fronten is de status als streekplan ook ingezet, al is dit beperkt gebeurd. Voorbeelden zijn:

- het beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing, ruimte-voor-ruimte en nieuwe landgoederen (provincie Utrecht);
- krimpgebieden verblijfsrecreatie en zoekgebieden recreatieclusters (Veluwe);
- waterbergingsgebieden (Achterhoek en Liemers);
- de aanwijzing van extra prioritaire verdrogingsgebieden (Noord- en Midden Limburg).

In Noord-Brabant kon de streekplanstatus van de reconstructieplannen vrij beperkt blijven. Veel onderdelen uit deze plannen waren immers al vastgelegd in het Koepelplan (2001) en zijn vervolgens vastgelegd in het streekplan van 2002. Mede hierdoor is de streekplanstatus van de Brabantse plannen m.u.v. de precieze grenzen van de zonering beperkt tot enkele kleine aanpassingen van het streekplan. Wel zijn na het verdrag van Cork enkele versoepelingen doorgevoerd, zoals rond de uitbreidingsmogelijkheden van bestaande intensieve bedrijven in extensiveringsgebieden (zie ook hoofdstuk 4). De reconstructieplannen 'overrulen' dus op een aantal punten het streekplan, maar zijn inhoudelijk op dit punt een versoepeling.

3.3.5 Directe doorwerking

Naast de streekplanstatus kunnen reconstructieplannen rechtstreeks doorwerken op het niveau van bestemmingsplannen (art. 27 Rcw). Het reconstructieplan geldt dan als voorbereidingsbesluit (art. 21 Wro) of als vrijstelling (art. 19 Wro). Dit houdt praktisch gezegd in dat een gemeente ondanks het geldende bestemmingsplan moet meewerken aan:

- Het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen, zoals een verzoek tot nieuwbouw of uitbreiding van een intensief veehouderijbedrijf in een extensiveringgebied, of een verzoek om een bouwvergunning in een landbouwontwikkelingsgebied van een activiteit die de ontwikkeling van de landbouw belemmert (recreatie, woningbouw e.d.).
- Het verlenen van een bouwvergunning voor intensieve veehouderijbedrijven in landbouwontwikkelingsgebieden. De gemeente moet het besluit aanhouden en vervolgens het bestemmingsplan op dit punt aanpassen (De Gier, 2005). Hierbij kan het gaan om uitbreiding van bestaande bedrijven of om nieuwvestiging - het stichten van nieuwe bedrijven bijvoorbeeld bij een bestaande burgerwoning of op een geheel onbebouwd stuk grond.

De directe doorwerking (art. 27 Rcw) is een bijzonder vergaande mogelijkheid voor de provincie om gemeenten te dwingen hun ruimtelijke beleid aan te passen. Het instrument kent geen precedent in de Nederlandse ruimtelijke ordening en is dan ook niet terug te vinden in eerdere inrichtingswetten als de Landinrichtingswet of de Deltawet Grote Rivieren. Ook in de nieuwe Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) vinden we de directe doorwerking niet meer terug.

De directe doorwerking is in de Reconstructiewet opgenomen om problemen met de uitvoering te voorkomen. Immers, door dit artikel kunnen activiteiten die strijdig zijn met het plan worden geweerd. Het is dus zaak om deze ruimtelijke bepalingen zo snel mogelijk in bestemmingsplannen vast te leggen.

Naast deze argumenten geeft de Memorie van Toelichting (TK, 1998-1999, 26 356, nr. 3: p. 35) wel aan dat de provincie zoveel mogelijk medewerking van gemeenten moet proberen te krijgen. Directe doorwerking hoeft niet te worden toegepast: *“...als de gemeente op voldoende wijze is betrokken bij het gehele reconstructieproces en daarmee ook in staat is gesteld om op het daartoe aangewezen tijdstip bestemmingsplannen [...] vast te stellen [...] dat deze in lijn zijn met het reconstructieplan.”*

Het is dus een instrument dat provincies kunnen inzetten bij 'dwaarsliggende' gemeenten, maar het ontslaat de provincie niet van de plicht om overleg te voeren met de gemeenten. In dit verband kunnen de bestuursovereenkomsten met gemeenten ook een rol hebben (zie hierna).

Directe doorwerking in reconstructieplannen

Directe doorwerking is niet verplicht. De provincie beslist of ze het toepast en op welke onderdelen. In de twaalf reconstructieplannen geschiedde dit als volgt:

- Directe doorwerking is in alle plannen toegepast op de zonering.
- Directe doorwerking geldt in alle plannen voor extensiveringsgebieden. Hierdoor kunnen intensieve veehouderijbedrijven in deze gebieden niet verder uitbreiden en is nieuwvestiging onmogelijk.
- Alleen in reconstructieplan Salland-Twente geldt de directe doorwerking niet voor verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden. De provincie Overijssel vond het middel te zwaar en volstaat met een verzoek aan de gemeenten om snel hun bestemmingsplannen aan te passen.
- De overige elf reconstructieplannen werken wel rechtstreeks door in de landbouwontwikkelingsgebieden, maar overall is nieuwvestiging buiten de directe werking gehouden. Uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven valt in Noord-Brabant (tot 2,5 ha) en Noord- en Midden Limburg (maximum per bedrijf bepaalt op basis van BOM+) wel onder de directe doorwerking, maar in Gelderland/Utrecht weer

niet (zie kader 3.6).

- In de Brabantse reconstructieplannen is directe doorwerking (als enige) ook toegepast op andere onderwerpen dan de zonering, namelijk de begrenzing van 'natte natuurgebieden' en 500 meter daarom heen en op bestaande inundatie- en waterbergingsgebieden.

Alle provincies zijn dus terughoudend met het toestaan van nieuwvestiging en de onbeperkte uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven in landbouwontwikkelingsgebieden via directe werking. De meeste provincies willen nieuwe belemmingen voor de landbouw voorkomen, maar willen tegelijkertijd niet zonder meer nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven toestaan. Hiertegen bestaat vooral bij gemeenten en de lokale bevolking veel weerstand en provincies proberen daarom 'ongewenste' effecten van directe doorwerking op verschillende manieren te voorkomen. Naast Overijssel heeft ook provincie Limburg ongewenste nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven willen voorkomen door dit in het reconstructieplan te verbieden totdat de gemeenten in bestemmingsplannen hier concrete (project)locaties voor hebben aangewezen. Gelderland en Utrecht probeerden via het toepassen van alleen het eerste lid van artikel 27 Rcw en niet het tweede lid, hetzelfde te bereiken, maar hun aanpak lijkt juridisch niet houdbaar (zie kader 3.7).



Directe doorwerking (art. 27 Rcw) op landbouwontwikkelingsgebieden

Kader 3.6

Reconstruc-tieplan	Verbieden voor de landbouw ongewenste ontwikke-lingen	Uitbreiding bestaande IV-bedrijven toegestaan?	Nieuw-vestiging toegestaan?
Noord- en Midden Limburg	Ja	Ja (tot maximum BOM+)	Nee
Brabantse plannen	Ja	Ja (tot 2,5 ha)	Nee
Achterhoek en Liemers	Ja	Nee	Nee
Veluwe	Ja	Nee	Nee
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	Ja	Nee	Nee
Salland-Twente	Nee	Nee	Nee

Bron: Reconstructieplannen

Samenvattend kunnen we concluderen dat directe doorwerking een zeer vernieuwend instrument is van de Reconstructiewet. Het is ook een uiterst hiërarchisch instrument, waarmee provincies diep kunnen ingrijpen in de bevoegdheden van gemeenten. Provincies hebben het instrument ook beperkt ingezet, alleen op onderdelen van de zonering intensieve veehouderij. Daarbinnen is de directe doorwerking ten aanzien nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven in landbouwontwikkelingsgebieden erg omstreden bij gemeenten. Gemeenten houden graag enige beleidsruimte om zelf te bepalen of en waar deze nieuwe bedrijven zich precies kunnen vestigen. Daar-

bij werkt de directe doorwerking volgens provincies wel als instrument om gemeentelijke bestemmingsplannen aangepast te krijgen. Een Brabantse provinciedewerker: *“Het is een steuntje in de rug. Anders duurt dit proces nog vele malen langer.”*

3.3.6 Bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie

De Reconstructiewet bevat ook het instrument bestuursovereenkomsten om afspraken tussen overheden vast te leggen. Dit kan beschouwd worden als instrumentele vernieuwing, omdat er in de praktijk weinig voorbeelden zijn van publiekrechtelijke bestuursovereenkomsten. In de praktijk gaat meestal om overeenkomsten van privaatrechtelijke aard, zoals convenanten (De Gier, 2005). Het waterakkoord uit de wet op de Waterhuishouding is een van de schaarse andere voorbeelden van een publiekrechtelijke bestuursovereenkomst. Het streven naar bestuursovereenkomsten tussen overheden past wel goed in de trend naar ‘new public management’ (zie hoofdstuk 2).

De Reconstructiewet bevat zelfs twee vormen: bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie en tussen provincie en gemeenten/waterschappen. In dit onderdeel gaan we in op de overeenkomsten tussen rijk en provincie (art. 32 Rcw). Deze bestuursovereenkomst is een voorloper van de Uitvoeringscontracten die rijk en alle provincies in het kader van de Wilg gaan sluiten over de uitvoering van het gehele beleid voor het landelijk gebied.

De veronderstellingen over de werking van deze bestuursovereenkomst sluiten nauw aan bij de ‘new public management’ trend. Bestuursovereenkomsten tussen rijk en provincie zijn bijvoorbeeld nodig om concrete afspraken te maken over het geld dat het rijk zal verstrekken en de prestaties die de provincie daarvoor gaat leveren. De bestuursovereenkomst legt de beleidsprioriteiten van rijk en provincie vast voor een periode van vier jaar. Dit sluit aan op de vierjarige uitvoeringsprogramma’s (art. 31 Rcw) die per reconstructiegebied worden opgesteld. Het (veronderstelde) gevolg is dat de rijksoverheid zich niet meer

Directe doorwerking in Gelderland en Utrecht: het geval Epe

Gelderland en Utrecht wilden nieuwvestiging in landbouwonwikkelingsgebieden voorkomen door lid 1 (van art. 27 Rcw) wel en lid 2 en 3, niet van toepassing te verklaren. Hierdoor zou voor het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen wel directe doorwerking gelden, maar voor nieuwvestiging in de landbouwonwikkelingsgebieden niet. Juridisch bleek deze constructie niet handig en de directe doorwerking van het reconstructieplan is recent door de Raad van State geschorst (RvS 2005, 07318/2). De gemeente Epe voerde hier een rechtszaak tegen de plannen van een nertsenhouder, die zich met subsidie van de provincie wilde vestigen in het Landbouwonwikkelingsgebied Epe. Gemeente Epe had zich altijd al verzet tegen (ongebreidelde) nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven en pelsdierfokkerij vond men zeker ongewenst. De rechter bepaalde hierop dat provincie Gelderland artikel 27 verkeerd heeft toegepast. Het van toepassing verklaren van het eerste lid zonder de overige twee leden, mag niet. De twee genoemde onderdelen van de directe doorwerking mogen dus niet gescheiden van elkaar worden toegepast.

Daardoor is de directe doorwerking van het hele reconstructieplan Veluwe voorlopig opgeschort en ook in de extensiverings- en verwevingsgebieden. Hierdoor kunnen mogelijk nieuwe uitbreidingen van IV-bedrijven in deze zones niet worden tegengehouden. Het probleem gaat ook op voor de reconstructieplannen Achterhoek en Liemers en Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (zie ook: Bleumink, 2006). Provincies Gelderland en Utrecht wachten nu de bodemprocedure af. Daarna moeten ze het probleem wellicht oplossen door:

- een herziening van het reconstructieplan via het alsnog integraal toepassen van de directe doorwerking;
- of de oplossing van Overijssel - geen directe doorwerking voor de LOG's;
- of de oplossing van Limburg - een verbod op nieuwvestiging totdat gemeenten locaties hebben vastgesteld.

Voorlopig gaat de reconstructiecommissie van de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost ervan uit dat hun plan op dit punt geen aanpassing behoeft.

met alle uitvoeringsdetails hoeft bezig te houden en meer op afstand kan sturen.

In juli 2004 sluit Limburg de eerste bestuursovereenkomst voor de periode 2004-2007. Daarna sluit alleen Overijssel nog een bestuursovereenkomst met het rijk voor twee jaar (2005-2006). Na deze twee bestuursovereenkomsten besluiten rijk en provincie om geen aparte bestuursovereenkomsten reconstructie meer af te sluiten. De afspraken moeten daarentegen voortaan worden vastgelegd in de zevenjarige Uitvoeringscontracten van de Wilg. Omdat de wettelijke basis (Wilg) nog ontbreekt, sluit het rijk uitvoeringcontracten (UC's) af met provincies voor de periode 2005-2006. In deze UC's zijn de reconstructieafspraken opgenomen, zo ook voor Limburg en Overijssel. Met de provincies Gelderland, Utrecht en Noord-Brabant zijn geen aparte bestuursovereenkomsten reconstructie meer afgesloten,

omdat de reconstructie-afspraken al in Uitvoeringscontracten zijn opgenomen.

In de vijf uitvoeringscontracten is het onderdeel reconstructie onderverdeeld in: (a) EHS-Flankerend beleid (b) Water (c) Duurzame landbouw en (d) Overige rijksdoelen. De afgesproken bedragen staan in kader 3.8. Daarnaast is nog 'procesgeld' beschikbaar vanuit het rijk voor uitwerkingsplannen en integrale projecten. Hierover was nog geen overeenstemming. Een deel van de rijksbijdrage wordt voorgefinancierd door de provincies.

Kader 3.8

Verplichtingenruimte voor de rijksthema's binnen de reconstructie in de UC's-2005-2006 (afgerond op miljoenen euro's)

	UC-Overijssel	UC-Gelderland	UC-Utrecht	UC-Noord-Brabant	UC-Limburg	Totaal
Rijk	21	19	2	38	10	90
Provincie	10	11	4	10	2	37
Derden	10	30	5	32	13	90
Totaal	33	59	11	80	25	217

Bron: Uitvoeringscontracten 2005-2006

Onderwerpen als grondverwerving EHS of landinrichting vallen in de Uitvoeringscontracten onder andere thema's. De reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's noemen deze wel als uitvoeringsinstrumenten en ze waren in de bestuursovereenkomsten van Limburg en Overijssel ook als zodanig opgenomen. Hierdoor lijkt het onderdeel reconstructie in de UC's financieel aanmerkelijk 'kleiner' dan in de reconstructieplannen. Zo is in Overijssel de bijdrage van rijk (52 miljoen) en provincie (48 miljoen) in de bestuursovereenkomst reconstructie, aanzienlijk hoger dan de reconstructiebijdrages van rijk (21 miljoen) en provincie (10 miljoen) in het Uitvoeringscontract over dezelfde periode (2005-2006). Wel is het onderdeel reconstructie als een apart en herkenbaar onderdeel in de Uitvoeringscontracten opgenomen.

De integratie van de bestuursovereenkomst in de (ILG-)Uitvoeringscontracten¹⁵ is gezien de doelstellingen van het ILG begrijpelijk. Men beoogt immers om alle relevante geldstromen voor het landelijk gebied onder te brengen in een budget. Een aparte geldstroom met aparte bestuurlijke afspraken in de reconstructie is dan ongewenst. Opvallend is wel dat de reconstructieprestaties in de uitvoeringscontracten veel minder specifiek zijn dan in de bestuursovereenkomsten. Een positief gevolg hiervan is de grotere beleidsruimte voor de provincie om reconstructieproblemen flexibel aan te pakken.

Toch bergt het ook een gevaar in zich. Onduidelijke afspraken kunnen immers leiden tot bemoeienis van het rijk met de uitvoeringsdetails, ook al is dit formeel niet de bedoeling van het ILG. Dit was juist nadrukkelijk een van de argumenten om dergelijke prestatie-afspraken te maken in de reconstructie. Verder is de relatie tussen de afspraken in het uitvoeringscontract en de afzonderlijke reconstructieplannen onduidelijk. Dat punt geldt met name voor de provincies met meerdere reconstructieplannen (Gelderland en Noord-Brabant).

Uiteindelijk is het instrument van de bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie uit de Reconstructiewet dus slechts twee maal toegepast en vervolgens ingeruild voor de Uitvoeringscontracten van de (W)ilg. De reconstructie is op dit punt een voorloper van het ILG. Voor het ILG was het een voordeel dat in de reconstructie al ervaringen zijn opgedaan met het opstellen van dergelijke overeenkomsten. De integratie van reconstructiedoelen in het ILG is begrijpelijk vanuit de ILG-gedachte, maar zet de reconstructie wel enigszins onder druk. Er is een groot verschil ontstaan tussen onderwerpen en maatregelen in de reconstructieplannen en die in de uitvoeringscontracten. Reconstructie is in de uitvoeringscontracten ingeperkt tot die onderdelen waar het rijk in het kader van reconstructie voor wil betalen en daarmee is de inzet veel kleiner geworden dan in reconstructieplannen. Volgens de provincies wordt de uitvoering

¹⁵ In feite zijn de Uitvoeringscontracten 2005-2006 voorloper van de ILG uitvoeringscontracten.

van de reconstructieplannen echter wel uitgebreider beschreven in de provinciale Meerjaren Programma's (pMJP), die voor het ILG worden opgesteld. Deze plannen zijn in deze studie niet geanalyseerd.

3.3.7 Bestuursovereenkomsten met gemeenten en waterschappen

De Reconstructiewet bevat voor de provincies ook de mogelijkheid om een bestuursovereenkomst te sluiten met gemeenten en waterschappen (art. 14 lid 2 Rcw). Deze bestuursovereenkomsten moesten voor de publicatie van het ontwerp-reconstructieplan worden gesloten.

Een van de belangrijkste redenen voor het afsluiten van dergelijke bestuursovereenkomsten is dat gemeenten en waterschappen een belangrijke rol hebben in de uitvoering. Natuurlijk waren deze overheden ook betrokken bij de reconstructiecommissies bij het opstellen van het plan (zie hoofdstuk 2). Toch zijn het alleen de provincie (PS) en het rijk (ministers van LNV en VROM) die hun handtekening onder het plan moeten zetten. De veronderstelling was dat commitment van en draagvlak bij gemeenten en waterschappen belangrijk is voor de uitvoering. Vroegtijdige afspraken met deze overheden zouden daarbij behulpzaam kunnen zijn.

Praktisch is de provincie afhankelijk van gemeenten en waterschappen voor het uitvoeren van projecten, de financiering van maatregelen en de herziening van bestemmingsplannen. Zo bevatten de meeste reconstructieplannen zeer specifieke verwachtingen over de financiële bijdragen van gemeenten en waterschappen. Verder bevatten de reconstructieplannen tal van bepalingen die moeten doorwerken in bestemmingsplannen o.a. via de directe doorwerking (artikel 27 Rcw). Zoals hiervoor al aangegeven, was het echter niet de bedoeling om dit hiërarchische instrument generiek toe te passen, zonder vooroverleg met de gemeenten. Daarom was het ook belang-

rijk om juist voor de ontwerp-reconstructieplannen hierover al een overeenkomst te sluiten met de gemeenten.

Bestuursovereenkomsten vóór vaststelling reconstructieplannen

Omdat provincies, gemeenten en waterschappen geen ervaring hadden met dergelijke overeenkomsten heeft de VNG een modelovereenkomst opgesteld. Toch hebben alleen de provincies Noord-Brabant en Gelderland voor vaststelling van het reconstructieplan zo'n bestuursovereenkomst afgesloten. In de Brabantse versies staan voor de periode tot aan de inwerking-treding van het reconstructieplan procesafspraken, afspraken over het vergoeden van kosten en schade, alsmede over de afstemming van procedures voor de vaststelling of herziening van het bestemmingsplan (gebaseerd op RUP's Brabant). Alleen de gemeente Sint Anthonis heeft deze overeenkomst niet getekend.

Gelderland heeft overeenkomsten afgesloten met alle waterschappen, met alle gemeenten op de Veluwe en met bijna alle gemeenten in de Achterhoek en Liemers. Uitzondering vormden tien (toenmalige) Graafschapgemeenten. Zij vonden de inhoud van de overeenkomst onvoldoende en stelden dat er toch nog financiële risico's bij de gemeente bleven liggen. Ook in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost zijn voor vaststelling van het plan overeenkomsten gesloten met het waterschap en de Gelderse gemeenten.

De provincies Overijssel en Limburg hebben geen bestuursovereenkomsten gesloten. Provincie Limburg heeft bij de betrokken gemeenten wel formeel het verzoek ingediend om medewerking te verlenen aan de totstandkoming van het Reconstructieplan en geen activiteiten te ondernemen die in strijd zouden kunnen zijn met dit plan. Dit ging met brieven die ondertekend door B&W van de betreffende gemeente naar GS opgestuurd moesten worden. Deze actie is gedeeltelijk ingehaald door de goedkeuring van het Reconstructieplan in mei 2004.

Bestuursovereenkomsten na vaststelling reconstructieplannen

Na vaststelling van de reconstructieplannen zijn er meer bestuursovereenkomsten gesloten. Noord-Brabant heeft er een met alle gemeenten en waterschappen afgesloten. De overeenkomst met de gemeenten (5 juli 2005) bevat een algemene inspanningsverplichting om de reconstructieplannen te realiseren. Belangrijk is de afspraak om binnen vier jaar (dus voor 22 april 2009) de bestemmingsplannen buitengebied aan te passen aan de reconstructieplannen. De provincie zal de gemeenten hierbij bijstaan met deskundigheid, geld of capaciteit. Daarnaast bevat de overeenkomst vooral bepalingen over wie de schadevergoedingen moet betalen die voortvloeien uit de reconstructieplannen. Verder bevat de overeenkomst alleen een inspanningsverplichting van gemeenten om budget te reserveren in de begroting om de reconstructieplannen te realiseren.

De tweede bestuursovereenkomst van de provincie Noord-Brabant met de vier Brabantse waterschappen is gedetailleerder. Zo spreken de provincie en de waterschappen af om elk in de periode 2004-2008, 30 miljoen te reserveren voor de uitvoering van de waterthema's in de zeven reconstructieplannen en twee gebiedsplannen (buiten reconstructie). Ook bevat de overeenkomst afspraken of intenties op meer concrete thema's zoals grondverwerving door waterschappen, de ontwikkeling van blauwe diensten via erfdienstbaarheid, waterberging, waterdoelen EHS, beekherstel en waterkwaliteit.

De provincie Limburg heeft ook in de uitvoeringsfase geen behoefte aan bestuursovereenkomsten. Overeenkomsten met gemeenten zijn volgens de provincie niet nodig omdat de gemeenten sterk zijn ingebed in de uitvoeringsstructuur van het gebiedsgerichte werk. GS hebben als filosofie dat gemeenten die veel energie zetten op de uitvoering van het reconstructieplan door het indienen van projecten veel mogelijkheden krijgen voor subsidie. Gemeenten die weinig doen, krijgen

daardoor weinig geld voor de plattelandsontwikkeling binnen hun gemeentegrenzen. Ook met de waterschappen is geen bestuursovereenkomst gesloten vanwege dezelfde redenen.

In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost hebben de provincies Gelderland en Utrecht op 30 juni 2006 een bestuursovereenkomst gesloten met het Waterschap Vallei en Eem. Deze overeenkomst geldt tot 31 december 2015 en bevat een algemene inspanningsverplichting van de drie partijen om de waterthema's van het reconstructieplan te realiseren. Daarnaast staan er vrij concrete afspraken in over grondverwerving, waterberging, beekherstel en natuurvriendelijke inrichting waterlopen, GGOR, verdrogingsbestrijding en nutriënten in het oppervlaktewater (Eemmeer). Daarbij is ook per onderdeel een indicatie van de kosten opgenomen en een indicatieve verdeling hiervan over provincies en waterschap en de veronderstelde bijdrage van rijk en EU. De provincie Gelderland heeft bestuursovereenkomsten met de waterschappen op de Veluwe en in Achterhoek en Liemers in voorbereiding.

Bestuursovereenkomsten met gemeenten over de uitvoering van de reconstructie zijn tot de zomer van 2006 nog niet gesloten in de Gelderse en Utrechtse reconstructiegebieden. In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost denken de partijen nog na hoe ze de samenwerking tijdens de planvorming kunnen continueren en vastleggen. De kans bestaat dat voor verschillende thema's of groepen van gemeenten aparte overeenkomsten worden gesloten. De provincie Gelderland wacht de invoering van het ILG af en wil daarna bestuursovereenkomsten met gemeenten afsluiten. De reconstructiedoelen worden hierin opgenomen.

De provincie Overijssel heeft één bestuursovereenkomst gesloten met de betrokken gemeenten en waterschappen voor de hele uitvoeringsduur van de reconstructie. De overeenkomst bevat een inspanningsverplichting om het reconstructieplan uit te voeren en de middelen daarvoor in de begroting te reserveren.

Gemeenten verplichten zich hierin zich maximaal in te spannen om voorbereidingsbesluiten te nemen voor de gebieden 'waarvoor dat dringend gewenst is'. Ook zullen de gemeenten zich maximaal inspannen om dringend gewenste ontwikkelingen in de reconstructie, zoals sterlocaties te stimuleren door zo snel mogelijk een wijziging van het bestemmingsplan voor te bereiden. Concrete termijnen worden echter niet genoemd. Soortgelijke formuleringen zijn opgenomen over beheersplannen en peilbesluiten van waterschappen.

Opvallend is dat de Overijsselse bestuursovereenkomst in tegenstelling tot in Noord-Brabant en Gelderse Vallei/Utrecht-Oost weinig concrete afspraken met de waterschappen bevat. Ook de afspraken met gemeenten zijn nog vrij algemeen. Wel willen GS met elke gemeente afzonderlijk een prestatieafpraak maken over de uitvoering van de reconstructie. Ter stimulering daarvan stelt de provincie per gemeente een aanjaagpremie van 50.000 euro ter beschikking.

Alles overziend ontstaat een gevarieerd beeld Limburg vindt bestuursovereenkomsten eigenlijk overbodig, terwijl andere provincies vrij uitgebreide overeenkomsten sluiten. De afspraken met de waterschappen zijn (zeker in Noord-Brabant en Gelderse Vallei/Utrecht-Oost) veel concreter dan de afspraken met gemeenten. Het laatste geldt ook voor hun financiële bijdragen. Over het algemeen bevatten de overeenkomsten met gemeenten op dit punt alleen inspanningsverplichtingen, al wil Overijssel met individuele gemeenten nadere afspraken maken. Veelal zijn de afspraken met gemeenten alleen concreet over wijziging van bestemmingsplannen. Noord-Brabant noemt hierbij zelfs een termijn van vier jaar. Over het algemeen beloven de provincies in ruil daarvoor financieel of in menskracht bij te dragen aan de wijziging van deze gemeentelijke plannen.

Volgens de wet moesten de bestuursovereenkomsten met gemeenten en waterschappen bijdragen aan het draagvlak van deze overheden voor de uitvoering van de reconstructie. Het

Bestuursovereenkomsten met gemeenten en waterschappen (juli 2006)

	Bestuursovereenkomst vóór conceptreconstructieplan		Bestuursovereenkomst ná vaststelling reconstructieplan	
	Gemeenten	Waterschappen	Gemeenten	Waterschappen
Limburg	Nee	Nee	Nee	Nee
Noord-Brabant	Ja (2004)	Ja (2003)	Ja (2005)	Ja (2004)
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	Nee (Utrecht) Ja (Gelderland)	Ja (2003)	Nee	Ja (2006)
Veluwe	Ja (2004)	Ja (2004)	Nee	Nee
Achterhoek-Liemers	Ja (2004)	Ja (2004)	Nee	Nee
Overijssel	Nee	Nee	Ja (2005)	Ja (2005)

Kader 3.9

Bron: Schriftelijke mededelingen provincies

was niet mogelijk om dit uitgebreid te onderzoeken. Uit de interviews komt wel naar voren dat veel provincies zorgen hebben over het draagvlak bij vooral gemeenten en de bereidheid om mee te betalen aan reconstructieprojecten en om bestemmingsplannen te wijzigen. Het eerder genoemde conflict tussen de gemeente Epe en de provincie Gelderland over de bedrijfsverplaatsing naar de LOG-Epe is daar een voorbeeld van. Maar er zijn ook voorbeelden van gemeenten die juist zeer actief meewerken aan reconstructiedoelen. De gemeente Gemert-Bakel heeft zelfs een eigen ruimte-voor-ruimte regeling en probeert met grondaankopen bedrijfsverplaatsingen mogelijk te maken.

Over de betrokkenheid van waterschappen zijn de meeste provincies positiever. Het beeld is dat waterschappen veel projecten uitvoeren die bijdragen aan reconstructiedoelen en/of gebruik maken van reconstructie-instrumenten. De precieze rol van gemeenten en waterschappen in de reconstructie zal in de casestudies uitgebreider aan bod komen.

Overige overeenkomsten

Overigens blijft het natuurlijk mogelijk om naast bestuursovereenkomsten ook privaatrechtelijke overeenkomsten te sluiten. Dat is in de reconstructie ook gebeurd. Zo heeft de provincie Noord-Brabant overeenkomsten gesloten met de BMF en de ZLTO. Sommige reconstructiecommissies in Noord-Brabant overwegen ook om als commissie een contract te sluiten met de provincie. Noord-Brabant heeft de mogelijkheid voor dergelijke 'gebiedscontracten' of 'gebiedsconvenanten' wel laten onderzoeken (Hees et al., 2002), maar vooralsnog zijn er geen brede contracten met gebiedscommissies gesloten. Andere voorbeelden van privaatrechtelijke 'contracten' in de reconstructie zijn het verdrag van Cork (Provincie Noord-Brabant, BMF en ZLTO), het Krokusakkoord (tussen rijk, provincies en de VNG) en de uitvoeringscontracten die provincies sluiten met DLG (bv Overijssel) of de ZLTO (Noord-Brabant).

3.3.8 Gebiedsuitwerkingen en herverkaveling

De Reconstructiewet kent de mogelijkheid om het reconstructieplan uit te werken in zogenaamde planuitwerkingen. Een dergelijke planuitwerking doorloopt dezelfde zware goedkeuringsprocedure als het reconstructieplan en maakt daarna deel uit van het reconstructieplan (art 18 Rcw). Een planuitwerking kan de volgende zaken omvatten:

1. De instelling van herverkaveling;
2. Toewijzing van gronden;
3. Onteigening;
4. Afwijkingen van het streekplan;
5. Toepassing van directe doorwerking (art. 27).

Vooraf de mogelijkheid om wettelijke herverkaveling toe te passen is hier van belang. Het vernieuwende is vooral dat wettelijke herverkaveling gekoppeld kan worden aan planologische instrumenten als de directe doorwerking. Planuitwerking is verplicht bij wettelijke herverkaveling en onteigening in reconstructiegebieden. Het instrument kan daarnaast ook dienen voor het uitwerken van specifieke onderdelen van het reconstructieplan, zoals de directe doorwerking voor landbouwontwikkelingsgebieden. Met het instrument van de planuitwerking kunnen provincies een algemeen reconstructieplan dus later verder invullen.

Naast de mogelijkheden die de Reconstructiewet biedt voor wettelijke herverkaveling en planuitwerkingen, worden de zogenaamde buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen steeds vaker gebruikt. Na de beschouwing over wettelijke herverkaveling en planuitwerking, gaan we nader op deze vorm in.

Wettelijke herverkaveling

Wettelijke herverkaveling is een instrument waarmee rechten op onroerende zaken zoals grond ingebracht en vervolgens opnieuw toegedeeld kunnen worden. Herverkaveling is vooral bedoeld voor het 'vrijspelen' van grond voor de verkaveling van

grondgebonden landbouw (hoofdstuk 6) en voor de realisatie van omgevingsdoelen als de EHS (hoofdstuk 4).

Gedurende de jaren '90 werd steeds duidelijker dat de toenmalige Landinrichtingswet niet was toegesneden op de complexe problematiek en ruimtelijke dynamiek van de zandgronden. De Memorie van Toelichting schrijft: *"De huidige Landinrichtingswet wordt [...] evenwel doelmatig noch toereikend geacht, voornamelijk omdat de procedurevoorschriften van deze wet niet zijn toegesneden op de voortvarendheid die bij de reconstructie wordt nagestreefd. [...] De langdurige en vrij rigide procedure van de Landinrichtingswet spoort bovendien niet met de behoefte aan flexibiliteit bij de uitvoering van de reconstructie."* Tegen deze achtergrond heeft een herijking van de Landinrichtingswet plaatsgevonden, die tot wijzigingsvoorstellen heeft geleid. Omdat die nieuwe wet (Wilg) nog niet klaar was, en omdat de problematiek en urgentie in de reconstructiegebieden om extra slagkracht vroeg, bestaat de Reconstructiewet voor een belangrijk deel uit (nieuw) landinrichtingsinstrumentarium. Herverkaveling is ten opzichte van de Landinrichtingswet gecompriëerd en vereenvoudigd (Bruil, 2005). Zo is de besluitvorming over een aantal onderdelen samengevoegd (Lijst van rechthebbenden, Plan van toedeling en Ruilplan). Hiermee zou herverkaveling voor reconstructie sneller moeten verlopen.

De verwachtingen omtrent de tijdswinst van de nieuwe landinrichtingsprocedures waren op het ministerie van LNV vrij hoog, zo blijkt uit een Notaoverleg over de Reconstructiewet met de Tweede Kamer (26 356, nr. 5) op 15 maart 2000. In antwoord op vragen geeft de minister aan dat de nieuwe procedures, die ook in de herijkte landinrichtingswet komen, al leiden tot een versnelling van de voorbereiding van 7-8 jaar, naar 5 jaar en de uitvoering van 12-15 jaar, naar 8-10 jaar. Naast deze versnelling kan de Rcw de inrichting nog verder versnellen doordat reconstructiecommissies binnen negen maanden hun plan moeten afronden en vanwege de mogelijkheid tot directe doorwerking

van het reconstructieplan in streek- en bestemmingsplan. Dit kan leiden tot een extra versnelling van enkele jaren. Voor bestaande landinrichtingsprojecten heeft de reconstructie ook *"tot gevolg dat de afronding van de planvorming wellicht op een eerder moment zal plaatsvinden dan oorspronkelijk in de bedoeling lag, omdat artikel 14, eerste lid, bepaalt dat het ontwerp van het reconstructieplan binnen negen maanden na de inwerkingstelling van het wetsvoorstel moet worden opgesteld"* (p. 25).

Een verschil met de Landinrichtingswet is ook dat de landinrichtingscommissie geen bevoegdheden meer heeft voor het zelfstandig uitvoeren van werken. Deze bevoegdheid komt toe aan GS. GS hebben natuurlijk wel de vrijheid om deze weer over te dragen aan een commissie.

Opvallend is dat de herverkavelingsparagraaf van de Reconstructiewet pas in juni 2006 in werking treedt. Overigens komen de herverkavelingsartikelen bijna letterlijk terug in de wetstekst van de Wilg. De wettelijke herverkaveling zal na de inwerkingtreding van de Wilg (ook in de reconstructiegebieden) via de procedures in deze wet verlopen.

Planuitwerkingen in reconstructieplannen

In de praktijk hebben de provincies in de reconstructieplannen globaal aangegeven op welke punten planuitwerkingen wenselijk zijn (kader 3.10). Meestal gaat het om wettelijke herverkaveling. Ook bestaande landinrichtingsprojecten moesten de status van planuitwerking krijgen, tenzij de projecten al bijna waren afgerond. Deze 28 projecten hebben meestal ook aanvullende opdrachten meegekregen vanuit de reconstructie. Voor deze projecten betekende de reconstructie eerder een vertraging dan een versnelling van de uitvoering. Sommige projecten lagen tijdens de planvorming over de reconstructieplannen ook bijna helemaal stil. Daarnaast hebben provincies in totaal 34 nieuwe planuitwerkingen aangekondigd (kader 3.10). Het gaat hier veelal om voornemens die nog verder onderzocht worden.

Geplande wettelijke planuitwerkingen in reconstructieplannen

Kader 3.10

Reconstructieplan	Bestaande landinrichtingsprojecten	Geplande nieuwe planuitwerkingen
Noord- en Midden-Limburg	4	7
Brabantse reconstructiegebieden	7	6
Achterhoek en Liemers	2	2
Veluwe	2	1
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	6	6
Salland-Twente	7	12
Totaal	28	34

Bron: Reconstructieplannen

In de reconstructieplannen is zeer verschillend omgegaan met de planuitwerking. Vooral Overijssel en Gelderland hebben veel planuitwerkingen gepland, terwijl Limburg en Noord-Brabant veel terughoudender zijn. Limburg kondigt als enige provincie ook nog thematische planuitwerkingen zonder herverkaveling aan in het reconstructieplan voor onder meer extensivering melkveehouderij en waterbergingsgebieden. In Noord-Brabant is in vier van de zeven plannen voorlopig helemaal geen behoefte aan nieuwe planuitwerkingen. Vier van de zes voorgestelde planuitwerkingen liggen in Peel en Maas. In Boven-Dommel is er bijvoorbeeld wel behoefte aan, maar kiest men voor 'integrale gebiedsplannen' zonder wettelijke status om "de procedure en status van de uitwerkingen [...] zo klein mogelijk te houden [...] en aan te sluiten bij initiatieven uit de streek op basis van vrijwilligheid" (p. 214). In dit soort buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen kan alsnog duidelijk worden dat wettelijke herverkaveling nodig is. Hoeveel buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen gewenst zijn is niet duidelijk. Het reconstructieplan

Salland-Twente alleen al kondigt maar liefst 22 buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen aan.

Buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen

Zoals hierboven al duidelijk werd, kondigen sommige reconstructieplannen buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen al aan. Ook DLG (DLG, 2005) zet het instrument van de buitenwettelijke gebiedsuitwerking in feite naast de wettelijke gebiedsuitwerking (herverkaveling). In de uitvoering kunnen provincies en/of reconstructiecommissies kiezen voor een van beide vormen. Sommige reconstructieplannen geven ook al aan dat soms wettelijke herverkavelingen en in andere gebieden buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen worden voorbereid.

Daarbij is het zelfs de vraag of de aangekondigde wettelijke planuitwerkingen daadwerkelijk wettelijk worden uitgevoerd. Overijssel lijkt de ambitie van twaalf nieuwe planuitwerkingen nu al naar beneden bij te stellen. Oorzaak is, zo blijkt ook uit

de interviews, dat de provincies en het rijk wettelijke planvormingsprocedure zoveel mogelijk willen vermijden. Dit zou te omslachtig zijn en teveel tijd kosten en de voorkeur gaat steeds meer uit naar buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen. Opmerkelijk genoeg waren dat nu net de argumenten om in de Reconstructiewet een nieuw herverkavelingsinstrument op te nemen. Blijkbaar voldoet het instrument niet aan alle verwachtingen op dit punt. Sommigen achten het voortijdig afschrijven van dit instrument niet verstandig. Een BMF-medewerker: *“Het verleden van de landinrichting heeft geleerd dat je het niet redt zonder wettelijk instrumentarium achter de hand, al was het maar omdat je op een gegeven moment een onteigeningsmiddel nodig hebt.”*

Met de afnemende belangstelling voor wettelijke herverkaveling, lijkt ook de behoefte aan vrijwillige kavelruil (veelal bij gebiedsuitwerkingen) toe te nemen. Verder geldt dat de provincies met het ILG meer ruimte krijgen voor subsidiëring, o.a. voor kavelruil, waarmee zij de wettelijke herverkavelingsprocedure kunnen voorkomen. Zo zet de provincie Limburg zwaar in op vrijwillige kavelruil met een doelstelling van 12.000 ha. Dat bleek moeilijker dan gedacht en na twee jaar uitvoering is de doelstelling behoorlijk naar beneden bijgesteld. Vrijwillige kavelruil is kleinschalig en vindt meestal plaats tussen kleine grondeigenaren. Door een combinatie met een planmatige buitenwettelijke gebiedsuitwerking, heeft de DLG in Limburg een tussenvorm tussen kleinschalige vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling ontwikkeld. Het gaat om een planmatige aanpak die veel lijkt op wettelijke herverkaveling, maar dan zonder de wettelijk verplichtende elementen van onteigening, korting en verplichte toedeling. Limburg werkt nu samen met DLG aan dergelijke vrijwillige, maar wel planmatige vormen van kavelruil.

Ook andere provincies zijn op zoek naar een vergelijkbare mix. In plaats van ‘automatisch’ naar het wettelijke instrument te grijpen, onderzoeken provincies steeds vaker eerst de

mogelijkheden van een buitenwettelijke gebiedsuitwerking. DLG pleit er als uitvoeringsorganisatie ook voor dat steeds wordt gekeken welke aanpak in de gegeven situatie het meest geschikt is (DLG, 2005). Of zoals de wethouder van Tubbergen het zegt: *“We beginnen vrijwillig en als daar dan met twee jaar onvoldoende uitgekomen is, dan moeten we kiezen: of stoppen of een actieve rol nemen en met zo’n plan aan het werk gaan.”* Het is dus maar de vraag of de vernieuwde wettelijke herverkaveling van de Reconstructiewet de oorspronkelijke verwachtingen kan waarmaken.

In de reconstructiepraktijk lijken de buitenwettelijke gebiedsuitwerkingen op dit moment te domineren. Het is interessant om de uitvoeringspraktijk op dit punt te blijven volgen. In hoeverre kunnen de nieuwe buitenwettelijke varianten de verwachtingen nu echt waar maken? Of leidt dit uiteindelijk alsnog tot een toepassing van wettelijke herinrichting, of zelfs weer tot een roep om nieuwe wettelijke landinrichtingsinstrumenten?

Samenvattend

Voorlopig zijn provincies terughoudend met het toepassen van wettelijke herverkaveling en zetten ze veel meer in op ‘lichtere’ procedures. De dwingende mogelijkheden van de Reconstructiewet werken hier mogelijk wel als stimulans om de herverkaveling op vrijwillige basis op te lossen (‘stok achter de deur’). Los van de precieze vorm is het wel duidelijk dat de reconstructieplannen resulteren in een nieuwe ronde planvorming. De claim van veel betrokkenen dat na de reconstructieplannen de uitvoering kan beginnen is dus betrekkelijk. Een Brabantse ambtenaar zegt het zo: *“Er zit toch een behoorlijk gat tussen het plan en het oppakken van de uitvoering, in de zin van een uitvoeringsgereed project.”*

3.4 Nieuwe buitenwettelijke reconstructie instrumenten

De reconstructie is meer dan alleen de Reconstructiewet. De behoefte aan instrumenten voor de uitvoering stopt ook niet bij de instrumenten van de wet. Ook buitenwettelijke instrumenten worden in de reconstructie toegepast en ontwikkeld.

De overheersende claim van buitenwettelijke instrumenten is dat ze flexibeler zijn en sneller kunnen worden toegepast. Daarbij moeten we wel opmerken dat veel van deze instrumenten vragen om wijziging van of toetsing aan formele regels (ruimte-voor-ruimte), of het instellen van subsidieregelingen die dan weer vragen om de staatssteuntoets.

Veel reconstructieplannen schenken aandacht aan de inzet van nieuwe instrumenten en van geclusterde instrumenten of instrumentenpakketten om de (ingewikkelde) problemen van de reconstructie te kunnen oplossen. Het lijkt erop dat er zoveel mogelijk instrumenten worden ingezet om op gebieds- of bedrijfsniveau een knelpunt flexibel op te lossen. Complexe problematiek vraagt om een ruime keuze uit vaak complexe instrumenten, zo is de veronderstelling. Nieuwe instrumenten vullen de bestaande 'gereedschapskist' van de reconstructie aan en verhogen de kans op succes.

De meeste van deze nieuwe instrumenten zijn nog nauwelijks uitgewerkt, laat staan toegepast. Kader 3.11 geeft een overzicht van een aantal 'nieuwe' instrumenten uit de reconstructieplannen. De veronderstelling is dat in de uitvoering deze instrumenten verder uitgewerkt en toegepast kunnen worden. Daarbij geven de betrokkenen aan dat dit geen limitatieve lijst is. Op basis van specifieke problemen of nieuwe ideeën kan de lijst in de loop van het proces langer worden. Dat is in lijn met de filosofie van de reconstructie: nieuwe instrumenten ontwikkelen als de integrale problematiek daarom vraagt.

Hier werken we alleen de ruimte-voor-ruimte regeling(en) verder uit. Het aardige van dit instrument is dat het al is toegepast voordat de Reconstructiewet (2002) werd gepubliceerd. Vanwege de volgende redenen beschouwen we het instrument als een typisch reconstructie-instrument:

- het instrument is in 2000/2001 specifiek toegepast in het reconstructiegebied;
- het instrument is door de rijksoverheid bewust ingezet om (ook) een bijdrage te leveren aan de reconstructiedoelen;
- het instrument speelt in alle reconstructieplannen een belangrijke rol.



Nieuwe instrumenten voor de reconstructie

Kader 3.11

Instrument	Inhoud	Waar?
Ontwikkelings-maatschappijen	Vormen van publiek-private samenwerking die voornamelijk bedoeld zijn om de bedrijfsontwikkeling, verplaatsing en vestiging van clusterlocaties te stimuleren.	Vrijwel in alle plannen. Noord-Brabant heeft er al drie: voor de tuinbouw (TOM), Ruimte voor Ruimte (ORR) en innovatie (Agro & Co).
Groene en blauwe diensten	Het gaat hier om ideeën voor kaderregelingen en/of provinciale fondsvorming, al dan niet op basis van de zogenaamde Koopmansgelden.	Alle plannen
Regeling bedrijfsontwikkeling extensiveringsgebieden	Het gaat hier om gemengde bedrijven die de intensieve tak willen beëindigen	Overijssel en Gelderland
Grondbanken en onroerend goedbanken	Voor het stimuleren van de grondmobiliteit (al dan niet in de vorm van een ontwikkelingsmaatschappij).	Alle plannen
Dorpsontwikkelings-plannen	Zie hoofdstuk 7.	Limburg en Noord-Brabant
Leefbaarheidsfonds (kleine kernen)	Stimuleringsfonds.	Overijssel en Achterhoek
Regeling ruimte voor kwaliteit	Een regeling waarbij de waardevermindering van functieverandering wordt afgeroomd en in een fonds voor het landelijk gebied wordt gestort.	Achterhoek-Liemers en Veluwe
Saldering van milieubelasting.	Indien een bedrijf stopt (of verplaatst) in een (extensiverings)gebied krijgen de overblijvende bedrijven hier ruimte voor bedrijfsontwikkeling voor terug.	Wensen in meerdere gebieden (op basis van interviews). Toegepast in enclave Uddel-Elspeet (Veluwe)

Bron: Reconstructieplannen

De regeling ruimte-voor-ruimte

Ruimte-voor-ruimte is in essentie geen regeling in de klassieke zin, maar een 'ruilprincipe'. Dit ruilprincipe komt er simpelweg op neer dat in ruil voor de sloop van stallen, extra woningen

gebouwd mogen worden. In de praktijk kan dit heel verschillend worden ingevuld. Het kan direct: een boer mag op dezelfde kavel een woning terugbouwen. Maar het kan ook indirect: de boer krijgt geld voor de sloop en dit geld wordt terugver-

diend door in een woonwijk een extra woning te bouwen.

RBV en ruimte-voor-ruimte

Ruimte-voor-ruimte is voor het eerst toegepast in 2000/2001. Aanleiding was de noodzaak om in het kader van het mest-beleid en de nationale verplichtingen uit de Nitraatrichtlijn mestrechten uit de markt te halen. Hiervoor werd een opkoop-regeling voor mestrechten opgestart die voornamelijk was bedoeld voor intensieve veehouderijbedrijven: de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV). Dit was dus een generiek instrument met als bijkomend doel een bijdrage leveren aan de reconstructiedoelen, zoals de afwaartse beweging van natuurgebieden.

De RBV was derhalve een nationale regeling, maar voor de reconstructiegebieden werd er een specifieke sloopregeling aan gekoppeld. De bedrijven die zouden beëindigen konden zo een vergoeding krijgen voor het slopen van achterblijvende stallen. Dit diende de zogenaamde ontstening van het landelijk gebied. Voor de sloopvergoeding was geen geld beschikbaar. Hierover zijn in het Pact van Brakkenstein¹⁶ afspraken gemaakt tussen de reconstructieprovincies en de ministers van LNV en VROM. Een van de afspraken was dat de reconstructieprovincies in ruil voor de beëindiging van 6.000 bedrijven, maximaal 6.500 woningen mochten bouwen. In principe ging het dus om 1 woning per bedrijf + 500 los van beëindiging.

In de reconstructieprovincies zijn uiteindelijk ruim 4.000 bedrijven beëindigd, waarvan bijna 2.200 ook wilden slopen (ongeveer 310 ha gesloopte stallen). Dat was ongeveer de helft minder dan verwacht en uiteindelijk mochten de provincies hiervoor ruim 3.500 woningen terugbouwen (zie kader 3.12)¹⁷. De provincies konden hiermee de sloop van de bedrijfsgebouwen financieren, maar alleen in de reconstructiegebieden. De woning zou bij voorkeur aansluitend aan bestaande bebouwing worden gerealiseerd, maar het terugbouwen op de kavel was onder bepaalde voorwaarden mogelijk. De provincies konden

dit samen met de gemeenten nader invullen. De inschatting is dat ongeveer 5% van de woningen (176 van de 3.513) op de plaats van de sloop wordt teruggebouwd¹⁶.

Het opkopen van varkensrechten en mestproductierechten in de RBV verliep in twee tranches in 2000 en 2001. Voor het verminderen van het mest-overschot was de RBV een effectieve maatregel. Bovendien leidde de koppeling aan een sloopvergoeding in de reconstructiegebieden tot hogere deelname (Ogink en Van Vliet, 2005). De meeste deelnemende bedrijven waren varkenshouders en pluimveehouders. Uit de evaluatie bleek verder dat in de reconstructiegebieden de meeste bedrijven zijn beëindigd in de verwevings- en landbouwonwikkelingsgebieden. Dit komt doordat in deze gebieden de meeste bedrijven gevestigd zijn. Het nadeel hiervan is dat er ook bedrijven zijn gesloopt in landbouwonwikkelingsgebieden. Omdat hier ook relatief grote bedrijven bij zaten, zijn hiermee mogelijkheden voor verplaatsende bedrijven in de reconstructie weggenomen.



¹⁶ Ministerie van LNV en VROM (2000), Bestuurlijk afs aan de Tweede Kamer, 17 maart 2000.

¹⁷ Tweede Kamer, 30300 XI nr. 70, brief van de staatssecretaris van VROM, 30 november 2005.

Resultaten RBV en ruimte-voor-ruimte (2000 en 2001)

Kader 3.12

	Aantal deelnemers aan RBV (waarvan met sloop)	Oppervlakte gesloopte stallen (m2)	Totaal aantal te bouwen huizen (Brakkenstein)
Overijssel	626 (170)	129.000	600
Gelderland	1.369 (581)	614.500	868
Utrecht	73 (26)	39.000	80
Noord-Brabant	1.545 (1.071)	1.708.000	1.731
Limburg	454 (345)	602.000	234
Totaal	4.067 (2.193)	3.094.500	3.513

Bron: Ogink en Van Vliet, 2005 en Tweede Kamer (2005), 30300 XI nr. 70.

De provincies konden de ruimte-voor-ruimte regeling zelf uitwerken. Ze hebben dat allemaal op hun eigen wijze gedaan. Reinhart et al. (2004) geven een overzicht. De grote lijnen zijn:

- In Utrecht, Limburg, Noord-Brabant en Gelderland mag men een woning op de landbouwkavel zelf terugbouwen. Uiteindelijk is of wordt het merendeel (95%) van de woningen toch aansluitend aan bestaande bebouwing gerealiseerd. Opvallend is dat vooral in Utrecht (31%) en Gelderland (14%) relatief veel woningen op de kavel zelf zijn geplaatst. In Limburg (3%) en Noord-Brabant (1%) lag dit percentage veel lager.
- De provincie Overijssel accepteerde alleen terugbouwen aansluitend aan bestaande bebouwing en wilde zelfs alleen terugbouwen bij een beperkt aantal grotere plaatsen. In de tweede tranche RBV heeft Overijssel niet meegedaan met sloop en ruimte-voor-ruimte vanwege teleurstellende ervaringen in de eerste tranche.
- Noord-Brabant heeft voor de uitvoering (2002) een ontwikkelingsmaatschappij (ORR) opgericht samen met een aantal banken en ontwikkelaars. De ORR ontwikkelt de bouwkvavels en verkoopt deze aan particulieren. De winst (na aftrek van sloopvergoedingen en deelname) vloeit naar een fonds waaruit andere reconstructiedoelen kunnen worden bekostigd. Limburg heeft ook een soort ontwikkelingsmaatschappij (Ruimte voor ruimte BV/CV) samen met Rabo Vastgoed.
- In de provincies Gelderland, Utrecht en in de eerste tranche Limburg en Overijssel, ontwikkelden de gemeenten de bouwlocaties. De gemeenten betaalden dan een bedrag aan de provincie (rond 90.000 euro per bouwkvavel), die daarmee de reeds uitbetaalde sloopvergoedingen terugverdiende. Zo gaan in de provincie Utrecht de extra inkomsten vanuit deze regeling (boven de betaalde sloopkosten) naar het reconstructiebudget van de provincie.

Alle provincies hebben voor de ruimte-voor-ruimte regeling hun streekplan aangepast en de meeste provincies hebben overeenkomsten afgesloten met gemeenten. Gemeenten moeten immers uiteindelijk toestemming verlenen voor sloop en bouw. De indruk bestaat dat vooral kleinere gemeenten voordeel hadden bij het bouwen van extra en vaak luxe woningen, zeker degenen die door het restrictieve beleid weinig konden bouwen (Reinhart et al, 2004; Smits 2004). Omdat provincies nog bezig zijn met het ontwikkelen en uitgeven van de bouw kavels is nog niet precies duidelijk wat de verhouding is tussen de (vooraf) betaalde sloopvergoedingen en de opbrengsten uit de verkoop van bouw kavels¹⁸. De provincie Limburg verwacht (begin 2006) uit de eerste tranche RBV ruim 11 miljoen euro over te houden¹⁹.

Veel geïnterviewden noemen de ruimte-voor-ruimte regeling een groot succes. Zo heeft ze bijgedragen aan een grote deelname aan de RBV regeling, waarmee versneld mestrechten uit de markt konden worden gehaald. Ook is met de regeling de ontstening van het buitengebied van het landelijk gebied bevorderd met 3 miljoen vierkante meters. Daar tegenover staan 3.500 nieuwe huizen in het landelijk gebied. Omdat slechts een zeer klein deel buiten bestaande bebouwing is of wordt gebouwd, kan ook dit aspect vanuit het oogpunt van ruimtelijke kwaliteit positief worden beoordeeld²⁰.

Naast een bijdrage aan reconstructiedoelen heeft de regeling ook een grote betekenis gehad voor het reconstructieproces. In 2000 liep het wetgevingsproces immers al drie jaar en was er nog geen zicht op uitvoering. Er was behoefte om ook eens iets concreets te doen. De combinatie van RBV en ruimte-voor-ruimte bood die mogelijkheid en was volgens betrokkenen een belangrijke stimulans voor het planproces.

Ruimte-voor-ruimte in de reconstructieplannen

De reconstructieplannen noemen ruimte-voor-ruimte meestal als instrument voor het bereiken van reconstructiedoelen. Toch werken de meeste provincies het instrument niet exclusief uit voor reconstructiegebieden, maar passen het toe als 'generiek' provinciaal beleid (streekplan). Het instrument is dus niet een exclusief bestemd voor de reconstructie, maar wel van groot belang voor het realiseren van reconstructieplannen. In kader 3.13 geven we een overzicht van de huidige ruimte-voor-ruimte regelingen in de reconstructieprovincies.

Inmiddels passen de meeste reconstructieprovincies de regeling dus ook buiten het reconstructiegebied toe. Ook andere provincies hebben inmiddels een dergelijke regeling (Zuid-Holland) of hebben deze in voorbereiding (Drenthe en Friesland) (Gies et al., 2005). ruimte-voor-ruimte past dan ook goed in de gedachten over ontwikkelingsplanologie uit de Nota Ruimte (VROM, 2004).

De ruimte-voor-ruimte regeling is aanvankelijk gekoppeld aan de RBV-regeling. Hierna is het in de meeste provincies (ook buiten reconstructie) regulier beleid om in ruil voor sloop, compenserende woningbouw toe te staan. In de meeste reconstructieprovincies is bouw op de kavel (zelfrealisatie) inmiddels onder bepaalde restricties toegestaan, behalve in Noord-Brabant. Veel provincies geven wel de voorkeur aan woningbouw aansluitend aan bestaande bebouwing. Vooral Noord-Brabant en Limburg proberen met een soort ontwikkelingsmaatschappij het slooppeld terug te verdienen. Het gaat hier om risicodragende ondernemingen waarbij de opbrengsten kunnen mee- of tegenvallen. Andere provincies lieten de ontwikkeling over aan gemeenten, die dan een bedrag per kavel aan de provincie betaalden.

Ruimte-voor-ruimte is een innovatief cluster van instrumenten dat zeker bijdraagt aan de reconstructiedoelen en goed past in de trend naar ontwikkelingsplanologie. Toch zou het

¹⁸ Zie bijvoorbeeld: www.ruimtevooruimtelimburg.nl en www.ruimtevooruimte.com

¹⁹ Provincie Limburg, Voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg, Maastricht, januari 2006.

²⁰ Tweede Kamer, 30300 XI nr. 70, brief van de staatssecretaris van VROM, 30 november 2005.

instrument gericht kunnen worden ingezet voor reconstructiedoelen, zoals bedrijfsbeëindiging in extensiveringsgebieden. Alleen Utrecht bouwde een stimulans in voor de sloop in extensiveringsgebieden. Overijssel bouwde in haar rood-voor-rood regeling extra restricties in voor terugbouwen van woningen in landbouwontwikkelingsgebieden en biedt mogelijkheden voor het verplaatsen van de achterblijvende bedrijfswoning.

Ruimte-voor-ruimte in de reconstructie

De provincie Utrecht past op grond van het reconstructieplan ruimte-voor-ruimte toe (streekplanstatus). Het houdt in dat gemeenten in ruil voor de sloop van de bedrijfsbebouwing (van tenminste 1.000 m²) maximaal één woonfunctie mogen toestaan. Voor sloop in extensiveringsgebieden geldt een extra stimulans door een lagere ondergrens van 800 m². Naast woonfuncties zijn er in ruil voor sloop ook kleinschalige bedrijfjes of recreatie mogelijk. Om woningbouw op ongewenste locaties te voorkomen, streeft het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht Oost naar een onroerend goed bank, die locaties aan de dorpsranden kan ontwikkelen.

Gelderland regelt ruimte-voor-ruimte in het streekplan (2005) voor de hele provincie. Het gaat om algemene bepalingen, eventueel nader ingevuld per regio. Volgens het streekplan lijkt er van alles mogelijk, maar uitwerking moet dus nog volgen.

Overijssel heeft in maart 2005 voor de hele provincie een 'rood voor rood' regeling vastgesteld. De regeling maakt het toekennen van een bouwkafeel mogelijk bij de sloop van 850 m². De regeling geldt ook voor deelnemers aan de verplaatsingsregeling. Gemeenten bepalen of bouw op de kavel zelf mogelijk is. Zoniet, dan moet de bouwkafeel ontwikkeld worden aansluitend aan bestaande kernen of buurtschappen. Bouwen op de kavel is in landbouwontwikkelingsgebieden alleen bij uitzonde-

ring mogelijk. Indien de bedrijfswoning ook gesloopt wordt, mag deze ook elders worden gecompenseerd.

Noord-Brabant past het eerder genoemde ruimte-voor-ruimte beleid nog steeds toe op basis van het Streekplan 2002. Reconstructieplannen zien het als instrument om beëindiging van intensieve veehouderijbedrijven te stimuleren. De voorkeur gaat uit naar bedrijven op locaties waar woningbouw mogelijk is volgens het streekplan (in de kernrandzones dus). De regeling blijft niet beperkt tot extensiveringsgebieden. Woningen mogen terug komen op de kavel, maar alleen in aangewezen bouwlocaties.

In *Limburg* is ook een algemene ruimte-voor-ruimte regeling in het Provinciaal Omgevingsplan (POL) opgenomen. In ruil voor 1.000 m² sloop mag in principe een woning teruggebouwd worden. Dat kan op de kavel, maar de voorkeur gaat uit naar bouw aansluitend aan bestaande bebouwing. In het reconstructieplan wordt ruimte-voor-ruimte vooral gezien als instrument om de ontstening van het landelijk gebied te realiseren. Naast het direct stimuleren van sloop (250.000 m²) door subsidies, wil de provincie 250.000 m² te slopen met beleidsruimte. Daaronder valt de ruimte-voor-ruimte regeling, maar ook (mogelijke) varianten als slopen in ruil voor nieuwe bedrijfsgebouwen/VAB's of slopen in ruil voor het uitbreiden van een woning.

Kader 3.13

3.5 Reflectie op de hoofdveronderstellingen

De Reconstructiewet veronderstelt dat een wettelijk instrumentarium nodig is om de provincie voldoende bestuurlijke slagkracht te geven bij de uitvoering van de reconstructie. Hoe kunnen we hier op reflecteren na het bestuderen van de wettelijke instrumenten in de reconstructiepraktijk van 2005/2006? We beperken ons tot een aantal hoofdpunten.

Een eerste punt betreft de onderbouwing van de basisassumptie dat dwingende instrumenten nodig zijn in de uitvoering. Volgens de Reconstructiewet is dit mede gebaseerd op eerdere ervaringen met gebiedsgericht beleid. Het is echter opmerkelijk dat dit in evaluaties van het ROM en WCL-beleid niet als een prominente conclusie naar voren is gekomen. Het is dan ook de vraag waarop deze assumptie precies is gebaseerd. Waarschijnlijk is sprake van een diepgewortelde wens voor een daadkrachtige uitvoering, die niet zozeer op onderzoek maar op andere overtuigingen is gebaseerd. We komen hierop terug in het deelonderzoek naar historie van de reconstructie.

Verder valt op dat veel wettelijke instrumenten van de Reconstructiewet (wettelijke herverkaveling, directe doorwerking en onteigening) niet of zeer terughoudend worden toegepast. Er lijkt momenteel zelfs een behoorlijke weerstand tegen te bestaan. Provincies zoeken vooral manieren om de inzet van het dwingende instrumentarium van de wet te voorkomen. Dat heeft deels te maken met de behoefte aan snelle planvorming. De wettelijke procedures zijn misschien vereenvoudigd, maar kosten ook op basis van de Reconstructiewet nog altijd veel tijd. Daarnaast verhoudt dwingend instrumentarium zich slecht met de heersende afhankelijkheidsverhoudingen. Provincies ontberen hulpbronnen om de reconstructie alleen uit te voeren. Ze zijn afhankelijk van de inzet van onder meer gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties, recreatieondernemers en het agrarisch bedrijfsleven. Deze partijen worden geacht bij te dragen aan projecten: zowel bij de financiering als bij het initiëren en uitvoeren.

ren en uitvoeren.

De inzet van dwingende instrumenten verdraagt zich bovendien niet goed met de heersende poldercultuur en het zoeken naar consensus tijdens de planvorming. In deze context lijken dwingende instrumenten vooral geschikt als partijen het eens zijn over de inzet ervan of om individuele dwarsliggers te stoppen, zoals het onteigenen van de laatste boer in een groot inrichtingsplan. Dit is opvallend omdat dwingende instrumenten in de Reconstructiewet eigenlijk bedoeld waren om te gebruiken bij gebrek aan overeenstemming met gemeenten (directe doorwerking). Nu lijkt de inzet van het instrument pas aan de orde als er consensus is tussen (bijna) alle partijen.

De interne tegenstrijdigheid zit ook al in de Reconstructiewet zelf. De wet wil enerzijds de bestuurlijke slagkracht van de provincies versterken door directe doorwerking in bestemmingsplannen mogelijk te maken. Dit is een typisch vertikaal instrument. Anderzijds moeten de provincies op grond van de wet gemeenten bij de planvorming betrekken en vooraf afspraken met hen maken over hun medewerking aan de uitvoering van de reconstructie. Dit is een typisch horizontaal instrument.

In deze fase van de reconstructie lijkt de behoefte aan nieuwe instrumenten opnieuw toe te nemen. Dit keer gaat het nadrukkelijk niet om wettelijke instrumenten, maar vooral om vooral 'complexe' instrumenten met een ontwikkelingsgericht karakter, zoals ruimte-voor-ruimte. Het zijn horizontale instrumenten, gericht op ruilprincipes in plaats van op dwang. Het gaat veelal om instrumenten die er nog niet zijn. Nieuwe instrumenten zullen in de loop van het proces worden ontwikkeld en toegepast, zo is de veronderstelling in veel reconstructieplannen. Toch bevatten ook deze nieuwe instrumenten een sterke juridische component. Zo moeten gebiedsfondsen en groene diensten de Europese staatssteuntoets doorstaan en vragen ontwikkelingsmaatschappijen om goede (juridische) afspraken tussen publieke partijen en private ondernemers.

Toch kunnen we niet stellen dat de wettelijke instrumenten niet nodig waren voor het reconstructieproces. Sommige instrumenten zijn wel degelijk beperkt ingezet (directe doorwerking) en wettelijke herverkaveling zal soms heel nuttig zijn. Bovendien hebben de dwingende instrumenten als 'stok achter de deur' gefunctioneerd en partijen gestimuleerd om samen tot een oplossing te komen. Al hebben we geen situaties gevonden waarin provincies daadwerkelijk met de inzet van dwingende instrumentarium hebben gedreigd. Tenslotte heeft het wettelijke instrumentarium een symbolische functie gehad. Met het publiceren van een Reconstructiewet gaf het rijk meer dan ooit aan dat het groot belang hechtte aan de reconstructie van de zandgebieden. Hiermee werd het belang van het thema duidelijk gemaakt aan alle betrokkenen.



Uitvoering omgevingsbeleid

4.1 Inleiding

De uitvoering van het 'omgevingsbeleid' is een belangrijk onderdeel van de Reconstructiewet. Het verbeteren van de kwaliteit en de ruimtelijke structuur van natuur, bos, landschap, water en milieu wordt in artikel 4 en 5 met name genoemd. Ook in de Rijksuitgangspunten, de Memorie van Toelichting en het Rijkskader neemt het 'omgevingsbeleid' een belangrijke plaats in. Zo gaan de Rijksuitgangspunten qua inhoud bijna uitsluitend in op het omgevingsbeleid.

Ook de reconstructieplannen zelf én de uitvoeringsprogramma's weerspiegelen de nadruk op het omgevingsbeleid: 55 tot 75% van het totale reconstructiebudget gaat naar natuur, water en landschap. Hierin zijn de bedragen voor bedrijfsverplaatsing, sloop van stallen en andere stank- en ammoniakmaatregelen nog niet eens opgenomen. De reconstructie moet dus bijdragen aan de uitvoering van het – in veel opzichten – vastgelopen omgevingsbeleid.

In dit hoofdstuk bespreken we de uitvoering van het omgevingsbeleid binnen de reconstructie. We beginnen met de achtergrond van het omgevingsbeleid in de Reconstructiewet (4.2). Daarna komen de veronderstellingen rond de aanpak van dit beleid in de reconstructie aan bod (4.3). We vervolgen met de belangrijkste resultaten op een aantal belangrijke omgevings thema's (4.4) en ronden het hoofdstuk af met een reflectie op de eerder behandelde veronderstellingen (4.5).

4.2 Achtergrond van het omgevingsbeleid in de Reconstructiewet

Omgevingsbeleid is geen bestaand, samenhangend beleidsveld. Het is een verzameling van overwegend sectorale beleidsthema's, die allemaal betrekking hebben op de fysieke, ruimtelijke omgeving van het landelijk gebied. De Reconstructiewet voegt hier geen nieuwe inhoudelijke doelen aan toe. De wet beschrijft het 'omgevingsbeleid' alleen in algemene termen (art. 4 Rcv). De Memorie van Toelichting, de Rijksuitgangspunten en het Rijkskader bevatten voor de verschillende beleidsthema's wél concrete verwijzingen naar bestaande Europese en nationale beleidskaders. Het gaat daarbij om verzuring (ammoniak), vermessing (ammoniak, mestbeleid, waterkwaliteit), verdroging, geurhinder en ruimtelijke kwaliteit (natuur en landschap).

Met name de Memorie van Toelichting geeft een beschrijving van de sectorale omgevingsthema's en schetst de stand van zaken rond de uitvoering van het betreffende beleid. Het beeld dat daaruit naar voren komt is over het algemeen alarmerend. De aankoop en inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur liep eind jaren '90 ver achter op schema en lag in de concentratiegebieden nog eens onder het landelijk gemiddelde. De kwaliteit van de natuurgebieden qua vermessing, verzuring en verdroging was vaak slecht, en de aanpak van die problemen verliep vaak trager dan elders. Rond 2000 was in de concentratiegebieden bijvoorbeeld gemiddeld nog geen 1% van de verdroogde natuurgebieden volledig hersteld tegen 3,1% landelijk. Dit terwijl 25% herstel werd beoogd.

Veel van de problemen in de concentratiegebieden hadden te maken met de hoge ammoniakuitstoot en –neerslag. Ook had de hoge concentratie vee in het verleden vaak geleid tot overbemesting van landbouwgrond, waardoor er zich veel fosfaat in de bodem had opgehoopt en er veel nitraat uitspoelde. Bovendien zijn de zandgronden extra gevoelig voor dit soort problemen. De water- en bodemkwaliteit in de concentratiegebieden was dan ook slecht, ondanks het steeds strengere mestbeleid in de jaren '90. De aanwezigheid van veebedrijven en stallen veroorzaakte tot slot ook veel geurhinder en aantasting van de landschappelijke kwaliteit. Zicht op snelle verbetering was er bovendien niet.

Al met al was in de jaren '90 duidelijk geworden dat de zandgebieden kampten met serieuze problemen, en dat het sectorale omgevingsbeleid onvoldoende resultaten boekte.

4.3 Veronderstellingen

De belangrijkste veronderstelling in de reconstructie is dat met de reconstructieaanpak het inhoudelijke beleidsfalen – de tegenvallende resultaten van de uitvoering van het omgevingsbeleid – in ieder geval voor een belangrijk deel kan worden opgelost.

Essentie van de probleemanalyse is dat de concentratiegebieden ten opzichte van de rest van Nederland extra veel milieuproblemen hebben, die nauw met elkaar samenhangen: de zogenaamde 'gestapelde problematiek'. De kern daarbij is dat in de concentratiegebieden veel vee gehouden wordt. Dat brengt hoge veterinaire risico's met zich mee, leidt tot grote milieuproblemen, (stank)overlast en hindert de ontwikkeling van woningbouw en recreatie, terwijl de veebedrijven zich vanwege regelgeving niet kunnen ontwikkelen. Het landelijk gebied zit, met andere woorden, 'op slot'. De enige manier om dat op te

lossen is 'door alle relevante aspecten in onderling verband en planmatig aan te pakken' (Memorie van Toelichting). Die integrale, planmatige aanpak vormt in alle reconstructieplannen de rode draad. Hiermee ontstaat een realistischer en beter uitvoerbaar plan, zo is de veronderstelling en kan de uitvoering van het omgevingsbeleid uiteindelijk sneller en efficiënter plaatsvinden.

Hierachter liggen vier belangrijke veronderstellingen over de aard van de (omgevings)problematiek in de concentratiegebieden en over de bijbehorende oplossingsrichtingen. Kader 4.1 schetst de samenhang tussen die veronderstellingen.

Ruimtelijke ordening als oplossing: de goede functie op de goede plek

Het bevorderen van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden is volgens de Reconstructiewet het belangrijkste doel van de reconstructie. Dit is direct terug te vinden in de verplichte zonering in extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden (hoofdstuk 3), maar ook in de aandacht voor het landinrichtingsinstrumentarium in de wet. Juist doordat functies niet op de goede plek liggen en elkaar in de weg zitten, ontstaan zoveel problemen.

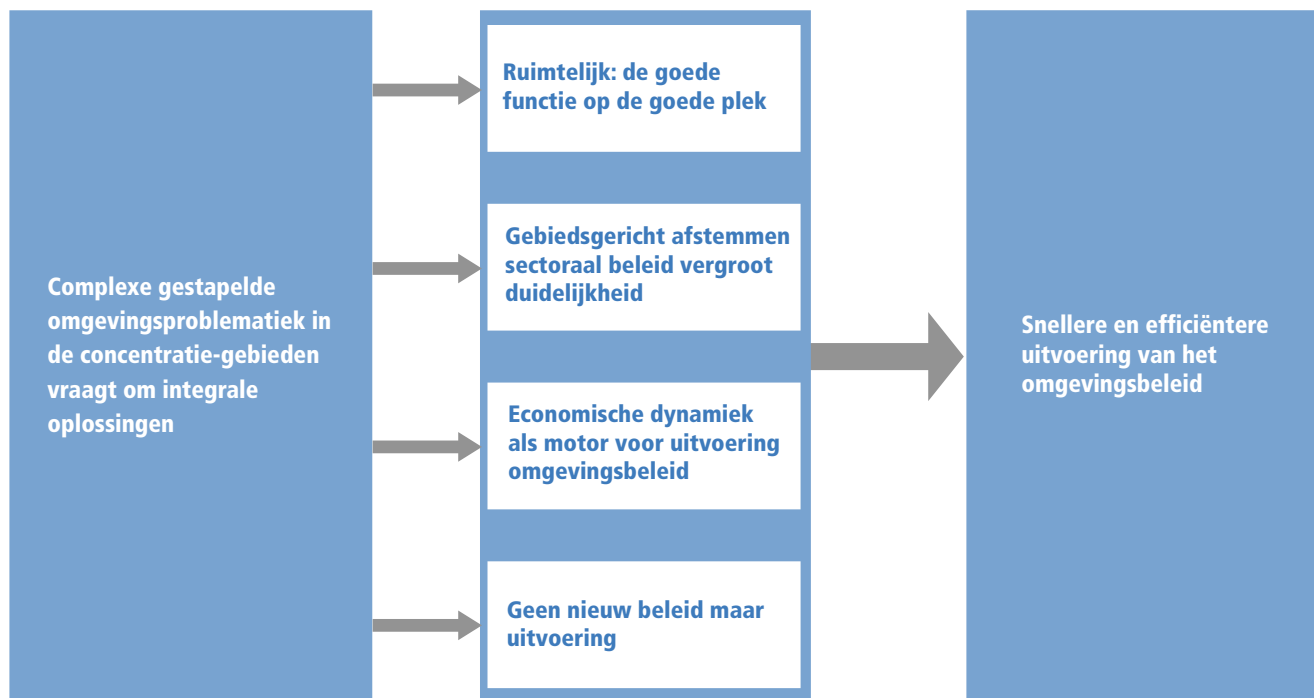
Die notie is in de wet en in de plannen verder uitgewerkt in onder andere de watersysteem- en de lagenbenadering. Kern van die benaderingen is dat als je het grondgebruik (woningbouw, landbouw) beter afstemt op het natuurlijke bodem- en watersysteem, het landschap en de ecologische waarden, je het systeem eenvoudiger en duurzamer kunt beheren: "de goede functie op de goede plek" – niet bouwen in een beekdal bijvoorbeeld.

Gebiedsgericht uitwerken en afstemmen van sectoraal beleid vergroot de duidelijkheid

Voor al in de plannen en interviews komt de notie naar voren dat door de stapeling van sectoraal beleid veel gebieden en bedrijven in de praktijk te maken hebben met slecht op elkaar

Samenhang tussen de veronderstellingen over de uitvoering van het omgevingsbeleid

Kader 4.1



afgestemde omgevingsdoelen, inclusief een woud aan bijbehorende en soms zelfs tegenstrijdige regels en voorschriften. Ook is beleid vaak zo algemeen geformuleerd dat het in een concreet gebied onduidelijk is wat er precies moet gebeuren. Door het sectorale omgevingsbeleid gebiedsgericht uit te werken, te concretiseren en (ruimtelijk) op elkaar af te stemmen ontstaat duidelijkheid, zo is de analyse. Dan zie je wat er waar moet gebeuren, hoe dat te combineren valt met andere omgevingsdoelen, en waar dat eventueel juist botst. Aldus kunnen keuzes worden gemaakt, prioriteiten worden gesteld en ontstaat een realistisch plan dat ook echt kan worden uitgevoerd. Bovendien ontstaat de mogelijkheid om omgevingsdoelen

ruimtelijk beter te combineren: beekherstel kan bijvoorbeeld samengaan met waterberging, landschapsherstel, natuurontwikkeling, verdrogingsbestrijding en recreatieve ontwikkeling. Belangrijk hierbij is de notie dat gebiedsgericht beleid niet in plaats komt van sectoraal en generiek beleid, maar aanvullend is. Juist de combinatie van gebiedsgericht en generiek beleid brengt oplossingen in beeld.

Geen nieuw beleid maar uitvoering

'Geen nieuw beleid maar uitvoering' is in veel gebieden zo ongeveer de lijfspreuk van de reconstructie geworden. In eerste instantie wordt daarmee gewezen op het feit dat de

Reconstructiewet geen nieuwe omgevingsdoelen met zich meebrengt. Dit was zeker in de beginjaren bij veel agrariërs wel het overheersende beeld. In tweede instantie wordt met de 'lijfspreuk' ook een veel bredere claim gelegd. Deze kwam voort uit irritaties over de opeenstapeling van steeds weer nieuwe Europese en nationale beleidsdoelen in het omgevingsbeleid, zonder dat de uitvoering van dat nieuwe beleid op gang leek te komen. Daardoor was voor veel partijen onduidelijk wat er precies moest gebeuren, waar dat moest en onder welke voorwaarden. In de reconstructie zou daarom al het bestaande beleid – ondermeer via de integrale zonering – zo geïntegreerd worden dat een helder en eenduidig kader ontstond dat ook op de langere termijn duidelijkheid zou bieden.

Economische ontwikkeling als uitgangspunt

Voor al in de plannen – maar ook al in de Memorie van Toelichting – wordt een flinke nadruk gelegd op de veronderstelling dat het realiseren van omgevingskwaliteit niet tegenover economische dynamiek staat, maar dat de omgevingsdoelen juist gerealiseerd kunnen worden door het gericht bijsturen van die economische dynamiek, bij uitstek in de landbouw. Het is de weerslag van wat tegenwoordig 'ontwikkelingsplanologie' wordt genoemd: minder aandacht voor regulerend ruimtelijk beleid en meer aandacht voor stimulering en het toestaan van ontwikkelingen, mits die bijdragen aan de omgevingskwaliteit. Door bedrijven bijvoorbeeld (elders) ontwikkelingsruimte te geven of hun verkavelingsstructuur te verbeteren ontstaat ook ruimte voor omgevingsdoelen. Bovendien hebben gezonde bedrijven die zich kunnen ontwikkelen investeringsruimte voor moderne (milieuvriendelijke) technologieën.

4.4 Gerealiseerde uitvoering omgevingsbeleid

Voor de bespreking van de 'omgevingsthema's' kiezen we voor de indeling in:

1. Natuur (en bos);
2. Water (inclusief water- en bodemkwaliteit);
3. Lucht (ammoniak en stank);
4. Landschap en cultuurhistorie / ruimtelijke kwaliteit.

Voordat we deze thema's afzonderlijk behandelen, gaan we in §4.4.1 in vogelvlucht in op het omgevingsbeleid in de reconstructieplannen. Vervolgens behandelen we de vier hoofdthema's op hoofdlijnen. Niet alle subthema's komen daarbij aan bod; dat is in deze tussenrapportage niet mogelijk. We hebben ervoor gekozen om op enkele thema's dieper in te gaan. Het gaat om natuur, verdroging en ammoniak (inclusief bedrijfsverplaatsing). We hebben voor deze thema's gekozen omdat ze ook in het casusonderzoek speciale aandacht krijgen.

Met deze selectie hebben we thema's te pakken die:

1. aangrijpen op belangrijke instrumentenclusters in de reconstructie, de bedrijfsverplaatsingen en de verhoging van de grondmobiliteit (natuur, verdroging en ammoniak);
2. ingaan op de problematiek van de milieukwaliteit en de hoge veedichtheid (ammoniak);
3. het belang van water in de reconstructieplannen weerspiegelen.

4.4.1 Het omgevingsbeleid in vogelvlucht

Voor een overzicht van het omgevingsbeleid in de reconstructieplannen hebben we in kader 4.2 per reconstructiegebied aangegeven welk percentage een bepaald beleidsthema inneemt in de totale begroting. Daarbij hebben we ingezoomd op enkele algemene en op de omgevingsthema's. Als referentie hebben we ook duurzame landbouw en sociaal-economische thema's meegenomen.

Begrotingsaandeel voor verschillende thema's per reconstructiegebied (in % van totaal)

Thema	Salland-Twente	Achterhoek-Liemers	Gelderse Vallei/Utrecht-Oost	Veluwe	N+M-Limburg	Peel en Maas ²¹
Procesgelden en uitwerkingsplannen	0,4%	1,9%	2,1%	0,4%		0,3%
Maatregelen grond(mobiliteit)	9,7%	12,0%	5,2%	7,3%	8,5%	1,8%
Bedrijfsverplaatsing en LOG's (o.a. voor NH3 en stank)	5,1%	2,4%	8,6%	2,3%	19,4%	34,3%
Natuur	27,4%	18,0%	46,5%	17,6%	37,3%	34,0%
Water	26,8%	40,7%	16,7%	39,4%	13,2%	22,4%
Landschap en cultuurhistorie	6,2%	9,5%	2,3%	10,1%	6,2%	1,1%
Landbouw	6,0%	3,0%	6,3%	0,8%	13,4%	2,2%
Recreatie en toerisme	4,2%	6,8%	8,9%	12,6%	0,7%	1,3%
Wonen, werken en leefbaarheid	14,3%	5,1%	3,2%		0,5%	2,2%
Verminderen veterinaire kwetsbaarheid		0,6%	0,3%	0,2%	0,9%	0,1%
Infrastructuur				9,4%		
Totale kosten (afgerond x miljoen €)	€ 1.507	€ 567	€ 897	€ 745	€ 940	€ 302

Bron: Reconstructieplannen

²¹ Voor de gezamenlijke reconstructiegebieden in Noord-Brabant i Maas.

Uit het kader en de analyse van de plannen blijkt dat in alle gebieden ten minste de 'verplichte' omgevingsthema's aan bod komen (natuur, water, ammoniak en stank, landschap en cultuurhistorie). In Brabant komen ook licht en geluid (stiltegebieden) en de inpassing van voormalige stortplaatsen aan bod. Het nieuwe beleidsthema 'fijn stof' (Luchtkwaliteitsrichtlijn) komt in geen enkel plan voor, maar speelt in sommige gebieden al wel een rol in de uitvoering. In Limburg en Brabant spelen ook de uitplaatsing en herstructurering van de glastuinbouw en andere intensieve teelten een rol.

De uitvoering van het omgevingsbeleid – in ieder geval qua budget – beslaat het belangrijkste deel van de reconstructieplannen: 55 tot 75% van het totale reconstructiebudget gaat naar natuur, water en landschap. Daar zijn de bedragen voor grondmobiliteit (kavelruil etc), bedrijfsverplaatsing, sloop van stallen en andere maatregelen gericht op het terugdringen van de stank- en ammoniakproblematiek niet in opgenomen (zie tweede en derde post in kader 4.2). Die maatregelen hebben namelijk een meer algemeen karakter; ze versterken ook de landbouwstructuur. Veruit de grootste afzonderlijke kostenpost is de aankoop en inrichting van natuurgebieden, variërend van zo'n 16 tot 34% van het totale budget.

Het kader leert verder dat er grote regionale verschillen zijn in de hoogte van de bestedingen per thema. De invulling van de plannen voor omgevingskwaliteit weerspiegelt de regionale of provinciale context. De invulling van de zonering en het beleid in de zones, het wel of niet herbegrenzen van de EHS, de invulling van het verdrogingsbeleid – stuk voor stuk zijn dit thema's waarbinnen de provincies en de reconstructiegebieden eigen keuzes hebben gemaakt.

Daarbij is op hoofdlijnen een getrapte aanpak gehanteerd: de provincies bepaalden de kaders en speelruimten (zonering, VAB's, herbegrenzing, maatregelenpakketten); de reconstructiegebieden of deelgebieden konden daarbinnen een eigen

invulling kiezen. Ook lijkt er bij de invulling en uitvoering van het reconstructieplan op (sub)regionaal niveau ruimte voor maatwerk.

4.4.2 Natuur

Uitvoering van het natuurbeleid is met een gemiddeld budgettaandeel van zo'n 30% in financieel opzicht het belangrijkste onderdeel in de reconstructieplannen.

Beleid

In het natuurbeleid staat sinds 1990 de vorming van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) centraal. Ook de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn neemt een belangrijke plaats in. Het uiteindelijke doel daarbij is het in stand houden van de biodiversiteit.

De EHS is een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Het omvat de belangrijke natuurgebieden in Nederland en robuuste verbindingen tussen die gebieden. Grote delen van de geplande EHS zijn nog in gebruik als landbouwgrond. Voor de realisatie van de EHS koopt het rijk gronden aan en richt deze in.

Per 1 januari 2005 was landelijk 113.000 hectare nieuwe natuur gerealiseerd en moest nog 275.000 ha worden toegevoegd aan het huidige areaal natuurgebieden. De EHS moet in 2018 geheel zijn verworven en ingericht. Ook moeten dan de belangrijkste infrastructurele barrières in de EHS zijn opgeheven, bijvoorbeeld door het aanleggen van eco-passages.

De EHS moet door de provincies in streekplannen en vervolgens door gemeenten in het bestemmingsplan, planologisch worden beschermd. Om de ruimtelijke samenhang van de EHS te verbeteren en duurzaam in haar omgeving in te passen, kunnen provincies de huidige begrenzing van de EHS aanpassen. De reconstructieprovincies konden daarnaast ook delen van de EHS herbegrenzen om knelpunten rond ammoniakuitstoot op te lossen.

Het rijk heeft zogenaamde Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aangewezen, die zijn beschermd via de Natuurbeschermingswet 1998. Met deze VHR-gebieden komt Nederland haar Europese verplichtingen na op het gebied van natuurbescherming; de VHR-gebieden vormen samen de Natura-2000 gebieden. Dit zijn natuurgebieden die voor het behoud van de biodiversiteit in Europa belangrijk zijn. De VHR-gebieden liggen grotendeels binnen de EHS. Voor de VHR-gebieden geldt een extra beschermingsniveau, dat zich ook juridisch uitstrekt tot buiten de aangewezen gebieden via de zogenaamde 'externe werking'.

Om de natuurdoelen te realiseren is aankoop, inrichting en beheer van natuurgebieden niet voldoende. Ook de milieukwaliteit in de natuurgebieden moet verbeteren, zodat de toegekende natuurdoeltypen gehaald kunnen worden. Het gaat dan met name om het verbeteren van de waterkwaliteit, het verminderen van verdroging en het terugdringen van ammoniakdepositie (zie bij de andere omgevingsthema's). Voor de VHR-gebieden moeten die kwaliteitsdoelen in 2015 gerealiseerd zijn; voor de EHS-gebieden in 2020.

Uitvoering van het natuurbeleid

De diverse evaluaties en de reconstructieplannen schetsen een tamelijk zorgwekkend beeld over de realisatie van de natuurdoelen voorafgaand aan de reconstructie:

- Het realisatietempo voor de aankoop en de inrichting van de EHS ligt achter op schema. In diverse reconstructieplannen wordt gesteld dat het tempo moet verdubbelen. Dit had – zeker eind jaren '90 – te maken met de stijgende grondprijs, een toenemende gronddruk en een lage grondmobiliteit.
- De milieukwaliteit in de natuurgebieden is vaak zorgwekkend laag: verdroging, verzuring en vermessing worden onvoldoende aangepakt. Dat wordt mede veroorzaakt door de versnippering van natuurgebieden en het feit dat er binnen de EHS nog landbouwgebieden verworven moeten worden;

die 'enclaves' zorgen er nu nog voor dat bijvoorbeeld de grondwaterstand niet voldoende omhoog kan.

- Ondanks alle maatregelen neemt de biodiversiteit nog steeds af.

Ontwikkelingen tijdens het reconstructieproces

Tijdens het planvormingsproces hebben zich rond het natuurbeleid enkele belangrijke gebeurtenissen voorgedaan. We noemen hier de belangrijkste.

- *Nieuwe natuurbeleidsnota*. In 2000 presenteerde het ministerie van LNV haar nieuwe natuurbeleidsnota '*Mensen voor Natuur, Natuur voor mensen*'. Relevant voor de opgave in de reconstructiegebieden was de introductie van een nieuwe beleidscategorie, de Robuuste Verbindingen met 27.000 ha extra nieuwe natuur in 2020.
- *Aankoopstop*. Het kabinet Balkenende 1 voerde in 2002 een aankoopstop in voor de EHS. Hiertegen kwam veel verzet. Mede hierdoor is in het regeerakkoord van Balkenende II (2003) 700 miljoen euro extra uitgetrokken voor de realisatie van de EHS en de reconstructie.
- *Meer nadruk op particulier en agrarisch natuurbeheer*. In 2003 stelde het kabinet haar realisatiestrategie voor de EHS bij, door sterker in te zetten op particulier en agrarisch natuurbeheer en minder op het verwerven van gronden. De effectiviteit van die beleidsomslag wordt betwijfeld, met name vanwege het tegenvallende animo bij grondeigenaren (Nationaal Groenfonds, 2006).
- *Implementatie VHR-gebieden*. De implementatie van het beleid voor de VHR-gebieden via de Natuurbeschermingswet 1998 en de aanvankelijke onduidelijkheid hierover is van invloed geweest op de zoneringsdiscussie in de reconstructiegebieden. In die discussie speelde de mogelijke externe werking van de VHR-gebieden een belangrijke rol. Die externe werking zou eventueel op te vangen zijn door een extra VHR-zonering²². Dat lag mede gevoelig omdat via de Wet ammoniak en veehouderij (Wav); zie paragraaf 2.4.5)

²² Zie Mest en ammoniakbeleid, Tweede Kamerstuk 2002-2003, 24445, nr. 65. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van VROM en de minister van LNV van 11 september 2003, waarin gesproken wordt over een zones van 500 en 1500 meter rond VHR-gebieden.

juist een zonering was afgesproken van 250 meter rondom kwetsbare natuurgebieden en het werd duidelijk dat de aanwijzing van de VHR-gebieden extra beperkingen voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij zou kunnen geven. Rond VHR-gebieden moet elke ingreep namelijk afzonderlijk beoordeeld worden op de effecten via de zogenaamde passende beoordeling. Het werd duidelijk dat het effect van de VHR zich wel tot 3 km van de daadwerkelijk beschermde gebieden kon uitstrekken.

Plannen

Alle reconstructieplannen willen de EHS uiterlijk in 2018 aangekocht en ingericht hebben. De aankoop moet daarom in 2015 al afgerond zijn. De Brabantse plannen zijn ambitieuzer: daar is het de bedoeling om de EHS al in 2011 volledig aangekocht te hebben, hoewel bij de praktische haalbaarheid al vraagtekens worden gezet. Salland-Twente bekijkt of een versnelling mogelijk is, afhankelijk van het beschikbare geld en het draagvlak. Alle plannen constateren dat daarvoor een flinke trendbreuk nodig is: veelal moet het aankoop- en realisatietempo verdubbelen ten opzichte van eerdere jaren. De belangrijkste manier om dat te doen is het verhogen van de grondmobiliteit. Alle plannen hebben dan ook instrumenten en maatregelen op dat vlak opgenomen en begroot. Het gaat in hoofdlijnen om:

- Versnelling van de verwerving en inrichting van natuurgebieden en verbindingzones;
- Sterke inzet op wettelijke herverkaveling en vrijwillige kavelruil. Zo wordt niet alleen grond vrijgespeeld voor natuur en water, maar wordt ook de verkavelingstructuur van de grondgebonden landbouw verbeterd, wat leidt tot een grotere bereidheid onder agrariërs om mee te werken (draagvlak);
- Het uitbreiden van het provinciale grondverwervingsbeleid, via het benutten van gemeentegronen, het opzetten van een grondbank en/of via provinciale voorfinanciering van grondaankoop.

Naast het verhogen van het aankooptempo zetten alle plannen sterk in op agrarisch en particulier natuurbeheer. Dit is niet alleen ingegeven vanuit het rijksbeleid, maar ook een antwoord op de vaak matige economische situatie van grondgebonden melkveebedrijven in deze gebieden. Geld voor agrarisch en particulier natuur- en landschapsbeheer kan dan bijdragen aan de verbreding van de economische basis van dergelijke bedrijven (zie ook hoofdstuk 6).

Een nieuwe opgave voor het natuurbeleid was de begrenzing en realisatie van de zogenaamde Robuuste Ecologische Verbindingen. Deze doelen zijn aanmerkelijk minder 'hard' in de plannen opgenomen. Salland-Twente wil 2 of 3 van de in totaal 5 aangewezen Robuuste Verbindingen realiseren. De realisatie van de resterende verbindingen hangt af van het beschikbare budget en het draagvlak. Bij de planherziening van 2008 wordt dit opnieuw bekeken. Achterhoek en Liemers laat de Robuuste Verbindingen vallen vanwege te weinig draagvlak. Andere gebieden werken de plannen later uit, zodat het ambitieniveau nog bepaald kan worden. In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost is de Robuuste Verbinding Veluwe Utrechtse Heuvelrug wel in het plan opgenomen.

Een betrekkelijk nieuwe component in sommige plannen is de signalering dat met name grootschalige recreatiebedrijven die in of tegen de EHS liggen, net als de intensieve veehouderij, 'op slot' zitten en de kwaliteit van die natuurgebieden aantasten (Salland-Twente, Veluwe, Brabant). Voor de Veluwe en Brabant wordt uitplaatsing van deze bedrijven overwogen; Salland-Twente noemt landschappelijke en milieukundige inpassing als oplossingsrichting (zie verder hoofdstuk 7).

Reflectie

Uit de interviews komt een genuanceerd beeld naar voren over het belang van de reconstructie voor de uitvoering van het natuurbeleid en de realisatie van de EHS. Aan de ene kant stel-

len respondenten dat de uitvoering van het natuurbesluit ook zonder reconstructie voorspoedig zou verlopen. Een respondent van de provincie Limburg zegt bijvoorbeeld: *“Dan constateer ik dat [...] als het om natuur gaat we de reconstructie helemaal niet nodig hebben. Dat liep ook al zonder reconstructie zeer voorspoedig.”* Aan de andere kant benadrukken veel respondenten dat de reconstructie de urgentie van een versnelde realisatie scherp naar voren heeft gebracht. In Brabant, waar die beoogde versnelling het grootst is, wordt daar door de respondenten het vaakst op gewezen. *“Winst van die versnelde aankoop,”* zegt een Brabantse respondent uit de natuur- en milieuhoek, *“is dat andere projecten ook sneller gerealiseerd kunnen worden als gebieden zijn aangekocht. Denk bijvoorbeeld aan verdrogingsbestrijding, die aanmerkelijk eenvoudiger is als grote delen tot de EHS behoren.”*

Verschuillende respondenten wijzen op de positieve bijdrage van het reconstructieproces aan de uitwerking van een aantal onderdelen rond natuur en landschap, zoals de ‘ecologische poorten’ en ‘groene wippen’ op de Veluwe en de ‘Regionale Natuur en Landschapseenheden’ in Brabant. Maar in zijn algemeenheid is het idee dat het EHS-beleid ruimtelijk al goed verankerd was en dat er in reconstructieverband nog wat ruimtelijke puntjes op de i zijn gezet. De meerwaarde zit hem vooral in de versnelling van de uitvoering, en in de toevoeging of versnelling van flankerend beleid, zoals het verplaatsen van bedrijven, versnelling van de verdrogingsbestrijding, en de versnelling van de aanpak van de waterkwaliteit rond kwetsbare (natuur)gebieden.

Twijfels zijn er vooral over de vraag of de beoogde versnelling in aankoop en inrichting van de EHS ook daadwerkelijk gerealiseerd kan worden. De lage grondmobiliteit, geldgebrek en een gebrek aan ‘draagvlak’ worden daarvoor als belangrijkste redenen genoemd. *“De verwachtingen in de gebieden over landbouw en natuur zijn heel hoog gespannen,”* zegt een gebiedsmanager uit het oostelijk reconstructiegebied, *“[...] maar ik vraag*

me af of ze het echt waar gaan maken allemaal. Ze hebben misschien wel ‘ja’ gezegd tegen het plan, maar daarmee nog niet tegen elk individueel project.” Voor wat betreft het tweede spoor (de inzet op agrarisch en particulier natuurbeheer) zijn er op dit moment vragen over de effectiviteit en het animo voor de regeling onder boeren.

4.4.3 Water

Algemeen

De uitvoering van het waterbeleid is met een gemiddeld budgetaandeel van zo’n 26% na natuur in financieel opzicht het belangrijkste onderdeel in de reconstructieplannen. De waterthema’s worden over het algemeen opgedeeld in vier subthema’s: regionale waterberging, beekherstel, verdroging, en water- en bodemkwaliteit.

Wij gaan in de hoofdttekst van deze paragraaf alleen in op het thema verdroging. Over de manier waarop het overige waterbeleid is uitgewerkt in de reconstructieplannen is reeds eerder een studie uitgevoerd (Arcadis, 2005). Hoofdvraag in die inventarisatie was of het nieuwe waterbeleid – het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en met name de Kaderrichtlijn Water (KRW) – op een goede manier in de plannen was opgenomen. Het antwoord op die vraag was overwegend positief: het NBW zit goed in de plannen en de voorziene maatregelen op het gebied van waterkwaliteit en de verbetering van de ecologische toestand van oppervlakte wateren zijn naar verwachting passend. Maar belangrijker is dat de vierjaarlijkse herziening van de reconstructieplannen (in 2008/2009) volgens Arcadis (2005) de ruimte biedt om de stroomgebiedbeheersplannen die volgens de KRW dan gereed moeten zijn, in de tweede generatie reconstructieplannen op te nemen (zie verder kader 4.3)

Verdrogingsbeleid

Verdroging ontstaat door daling van de grondwaterstand. Dit veroorzaakt in de eerste plaats een tekort aan vocht voor bomen en planten; soorten kunnen hierdoor verdwijnen. Ten tweede kan daardoor de samenstelling van het grondwater veranderen, waardoor bijvoorbeeld kwelminnende planten verdwijnen. Verdrogingsbestrijding is sinds 1989 een beleidsthema. In de Vierde Nota Waterhuishouding is vastgelegd dat 40% van de verdroogde natuur in 2010 hersteld moet zijn ten opzichte

van 1985 en 50% in 2015. De WB21 (2000) heeft dit verder aangevuld: in 2010 moet het GGOR (Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regiem) zijn vastgesteld. Uiterlijk in 2018 moeten de benodigde watercondities in de EHS zijn gerealiseerd.

Beleid in beweging

Verdroging is bij uitstek een regionaal omgevingsthema, omdat de aard van de problematiek - is een gebied wel of niet verdroogd? - nauw samenhangt met de lokale situatie (het

Kader 4.3

Arcadis-onderzoek naar waterberging, beekherstel en water- en bodemkwaliteit in reconstructieplannen

Regionale waterberging

Een belangrijke opgave in het NBW is het reserveren van ruimte voor waterbergingsgebieden voor het gecontroleerd opvangen van afvoerpieken om wateroverlast tegen te gaan. Alle reconstructieplannen gaan uit van het volledig nader begrenzen en realiseren van de waterbergingsopgave tot 2015. Alle plannen reserveren daarnaast de maximaal benodigde ruimte, maar houden nadrukkelijk rekening met het waar nodig nog nader begrenzen daarvan (Arcadis, 2005).

Beekherstel

De reconstructieplannen gaan in het algemeen uit van een integrale aanpak van beekherstel, gericht op ecologische, morfologische, chemische, hydrologische en landschappelijke kwaliteit. In het algemeen worden alle beken met een ecologische functie of een functie voor de waterkwaliteit hersteld in de reconstructieperiode. Alleen Limburg hanteert een langere termijn (Arcadis, 2005).

Water- en bodemkwaliteit

Het nitraatgehalte in grondwater en de stikstof- en fosfaatgehalten in oppervlaktewater liggen in Nederland gemiddeld nog ruim een factor 2 boven de normen. De huidige normen (MTR) voor de minimale kwaliteit van grond- en oppervlaktewater zijn vastgelegd in de Vierde Nota Waterhuishouding. Deze nota streeft naar het zoveel mogelijk

realiseren van deze minimale kwaliteitsnormen in de periode 1998-2006. De waterkwaliteitsnormen van de KRW zijn nog in ontwikkeling. Vermoedelijk blijft de norm van 50 mg nitraat per liter in het bovenste grondwater uit de huidige Nitraatrichtlijn gehandhaafd (Arcadis, 2005). Realisatie van deze doelen verloopt vooral via de generieke regelgeving van het landelijke mestbeleid. Daarnaast is de wetgeving voor de sanering van ongezuiverde lozingen en van riooloverstorten een belangrijk spoor, ook in de reconstructie.

Met het nieuwe mestbeleid wordt het grond- en oppervlaktewater wel schoner, maar vooral op de zandgronden in Zuid-Nederland blijft de nitraatconcentratie met gemiddeld 80 mg per liter boven de norm van 50 mg. Ook bij de fosfaatproblematiek worden de kwaliteitsdoelen met het nieuwe mestbeleid volgens het NMP niet gehaald worden (NMP, 2006).

Dit generieke spoor kan met gebiedsgerichte (bovenwettelijke) maatregelen versterkt worden, maar Arcadis (2005) constateert dat de reconstructieplannen slechts in zeer beperkte mate gebiedsgerichte bovengenerieke maatregelen voor de waterkwaliteit bevatten. Daarmee worden de huidige MTR-normen (streefdatum 2006) en toekomstige KRW-normen (waarschijnlijk) niet gehaald. De extra maatregelen in de plannen beperken zich tot bijzondere of kwetsbare gebieden zoals ecologisch waardevolle wateren, waterwinning, of hydrologische beïnvloedingsgebieden natuur.

landschap, de beoogde natuurwaarden en het hydrologische systeem), én omdat de oorzaken van lokale aard zijn (ontwatering voor de landbouw, drinkwaterwinning, verstedelijking etc.). Die regionale oriëntatie was in de jaren '90 goed te zien: iedere provincie hanteerde haar eigen definities. Zo kon een natuurgebied op de grens tussen twee provincies aan de ene kant van de grens wel en aan de andere kant niet verdroogd zijn.

In 2003 is met de introductie van de GGOR een nieuwe landelijke systematiek ingevoerd voor de bepaling van het verdroogd areaal. Deze systematiek is gebaseerd op de natuurdoeltypen zoals die door de provincie zijn vastgelegd in de natuurgebiedsplannen. Verdroging en de mate waarin worden bepaald door de afstand tussen de huidige en de gewenste waterhuishoudkundige situatie behorend bij de natuurdoeltypen.

De verdrogingsdoelen worden in 2006 herijkt en afgestemd op de KRW en Natura 2000. Elke provincie stelt uiterlijk vóór mei 2006 een lijst op met gebieden, waarin verdrogingsbestrijding noodzakelijk is op grond van Europese verplichtingen en het rijksbeleid voor de EHS. Over deze lijst is overeenstemming nodig met het rijk, waarna rijk en afzonderlijke provincies in de ILG-overeenkomst afspraken maken over de te realiseren rijksdoelen, de betreffende gebieden en de beschikbare middelen.

Uitvoering

De Memorie van Toelichting geeft aan dat verdrogingsbestrijding in de praktijk 'geen eenvoudige zaak' is, vooral omdat de oorzaken van verdroging – zoals drinkwaterwinning, het tegengaan van wateroverlast in steden en het ontwateren van landbouwgrond – op zichzelf stuk voor stuk zinvolle maatregelen zijn.

Hoewel de Memorie van Toelichting aangeeft dat er in de zuidelijke en oostelijke concentratiegebieden respectievelijk voor 12% en 25% van de verdroogde gebieden herstelprojecten zijn afgerond, blijkt uit een landelijke evaluatie van de Commissie Integraal Waterbeheer (in 2003) dat in de periode 1990-2000

slechts 3% van de verdroogde gebieden hersteld is (zie ook Van Wezel et al., 2004)²³.

Verschillende (provinciale en landelijke) evaluaties van het verdrogingsbeleid noemen als oorzaken voor die tegenvallende resultaten de uitstralingseffecten op overige functies - verdrogingsbestrijding in natuurgebieden leidt tot natschade in landbouw- of woongebieden). Ook de moeizame grondverwerving van vaak cruciale gronden in de Ecologische Hoofdstructuur, de versnipperde aanpak, onvoldoende draagvlak en onvoldoende ruimtelijke bescherming zijn belangrijke oorzaken. In 2004 is daarom de interdepartementale Taskforce Verdroging in het leven geroepen, die in 2006 aanbevelingen doet om de uitvoering te verbeteren.

Plannen

Alle plannen voorzien in een aanzienlijke versnelling van het hydrologische herstel van verdroogde natuurgebieden, waarmee de landelijke doelstellingen (40% herstel in 2010 en 50% herstel in 2015) in het vizier komen of gehaald worden. Kader 4.4 geeft een overzicht van de gepresenteerde doelstellingen.

Beoogd doelbereik in de reconstructieplannen voor de bestrijding van verdroging

	Salland-Twente	Achterhoek-Liemers	Veluwe	GUVO	Noord-Brabant	N- en M-Limburg
Doelbereik (% natuurgebieden dat hydrologisch hersteld is)	50% in 2015 aannemelijk	43% in 2015	Noemt geen doel	50% in 2015	42% in 2010	50% in 2015

Kader 4.4

Alle gebieden concentreren hun verdrogingsaanpak in prioritaire natuurgebieden, vaak natte natuurparels geheten. Hier wordt gestreefd naar volledig hydrologisch herstel. Of vervolgens ook ecologisch herstel optreedt is mede afhankelijk van

²³ Uit de verdrogingskaart 2000 blijkt dat landelijk gemiddeld 0,3%). In

allei 11%, Achterhoek 7%).

andere omgevingsfactoren, zoals verzuring en vermessing. Ook in de overige verdroogde gebieden neemt de verdroging vaak af, stellen de plannen. Of verder herstel ná 2015 nog mogelijk is, melden de planteksten niet. Alleen in het plan van de Achterhoek en Liemers wordt opgemerkt dat het volledig opheffen van verdroging niet realistisch is, omdat grote delen van de Achterhoek dan te maken zouden krijgen met forse nat-schade – het grondwaterpeil moet dan veelal een halve meter omhoog.

Hoe denken de gebieden de beoogde versnelling te realiseren?

- *Versnelling aankoop EHS.* De versnelde aankoop van de EHS maakt het mogelijk om over een groter aaneengesloten natuurgebied het waterbeheer te optimaliseren. Nu kan een ‘ingesloten’ landbouwperceel er voor zorgen dat het grondwaterpeil in een veel groter gebied niet omhoog kan.
- *Meer effecten op omliggende gronden.* In het verleden wilden veel provincies de effecten op omliggende landbouwpercelen zo klein mogelijk houden. Hierdoor was volledig hydrologisch herstel van natuurgebieden vaak niet mogelijk. In alle plannen is nu gekozen voor meer externe effecten. De schade moet dan vergoed worden uit natschaderegelingen, blauwe diensten en/of agrarisch natuurbeheer.
- *Kavelruil.* Een andere manier om de negatieve gevolgen van de verhoging van de grondwaterstand op de landbouw te verminderen, is kavelruil en/of herverkaveling. De allernatste gronden kunnen zo aan natuurgebieden worden toegevoegd, terwijl betere gronden op een beter verkavelde manier voor de landbouw beschikbaar komen.
- *Planologisch bufferbeleid.* Brabant en de Veluwe voeren in hun plan planologische bescherming van prioritaire natte natuurgebieden door. In Brabant zelfs via directe doorwerking. In Limburg bestond dergelijk bufferbeleid al.
- *Waterconservering landbouw.* Veel gebieden kenden al voor de reconstructie een aanpak gericht op het langer vasthouden van water op landbouwgronden (waterconservering) en het

verminderen van de grondwateronttrekking voor beregening. In veel plannen komt dit spoor (versterkt) terug.

Reflectie

We kunnen concluderen dat in de reconstructieplannen belangrijke stappen zijn gezet voor de uitvoering van het verdrogingsbeleid. Ook zorgt een versnelde realisatie van de EHS meestal voor een versneld herstel van verdroging. De brede inzet van kavelruil is nieuw; zo kunnen ruimtelijke knelpunten worden opgelost. Bovendien zetten de meeste plannen meer in op vernatting van omringende (landbouw)grond en aanvullend bufferbeleid. Ook de aanwijzing van prioritaire natuurgebieden kan bijdragen aan een effectievere uitvoering. Al met al krijgt de verdrogingsaanpak – net als het andere waterbeleid – een minder technische en meer ruimtelijke uitwerking.

Toch durven de meeste geïnterviewden niet zondermeer te stellen dat de reconstructie de aanpak van verdroging heeft veranderd of zal versnellen. Wel stellen sommigen dat een versnelling van de aankoop van de EHS ook een gunstig effect zal hebben op de bestrijding van verdroging. In Brabant is dat beeld anders; daar onderschrijft men dat de aanpak van verdroging een impuls heeft gekregen door de reconstructie. Dit heeft te maken met het verdrag van Cork (kader 4.5), waarin extra ontwikkelingsruimte voor de intensieve veehouderij is ‘geruild’ met een versnelling op het vlak van verdrogingsbestrijding.

Belangrijke faalfactoren van de verdrogingsaanpak zijn het realisatietempo van de EHS en de realisatie van vernatting van omliggende (landbouw)gronden. Die vernatting moet namelijk op vrijwillige basis door grondeigenaren plaatsvinden. In het verleden lag juist daar één van de belangrijkste struikelblokken. Dit zal een belangrijke vraag voor het casusonderzoek zijn.

4.4.4 Lucht: Ammoniak en stank

Problemen rond ammoniakneerslag en geurhinder zijn in de kern vergelijkbaar: de problemen ontstaan doordat (intensieve)

Verdrag van Cork

In Brabant was verdrogingsbestrijding een belangrijk onderdeel in de bestuurlijke onderhandelingen; het was in zekere zin het 'milieu'-wielgeld voor meer ontwikkelingsruimte voor de intensieve veehouderij. Medio 2003 is dit in het Verdrag van Cork vastgelegd. Crux voor verdroging is dat voor 91 natte natuurparels de verdrogingsbestrijding nu ook echt van de grond komt: 50% van de natte natuurparels wordt in de periode 2005-2008 hydrologisch hersteld en 50% in de periode 2009-2012.

Anders dan voorheen worden de maatregelen (in de natte natuurparels) tot op de rand van het natuurgebied uitgevoerd, met acceptatie van uitstralingseffecten naar omringende (landbouw)gronden. Uitgangspunt is wel dat alle betrokken partijen instemmen met de te nemen maatregelen. Schade wordt gecompenseerd.

Om te voorkomen dat de situatie van de natte natuurparels verslechtert zijn 'beschermingszones natte natuurparel' geïntroduceerd (het natuurgebied plus een zone van gemiddeld 500 meter daar omheen). Voor deze beschermingszone is het instrument van planologische doorwerking (art. 27 van de Reconstructiewet) gebruikt. In de overige natuurgebieden blijft de 'oude' aanpak van kracht, dus zonder effecten op omringende landbouwgronden.

Brabantse respondenten zijn positief over de verdrogingsaanpak; iemand spreekt zelfs van een 'dramatische intensivering van de aanpak van de verdroging'. Een ander zegt: "Als er plannen tot uitvoering komen, dan is dat met name op dat vlak [van verdroging], ook omdat je dan met cofinanciering vanuit water en natuur kunt werken, en dan komen die waterschappen ook nog eens met geld - dus ik ben daar wel blij om. (...) Daar hebben we de doelen nu echt specifiek, en daar is geld voor, waar afspraken over zijn waar we anderen aan kunnen binden; dat was anders niet in die versnelling geraakt."

veebedrijven vluchtige stoffen produceren zoals ammoniak die in de lucht terecht komen. De problemen zijn het grootst als andere functies, zoals natuur, recreatie of wonen, dicht naast veebedrijven liggen: de vluchtige stoffen zorgen dan voor pieken in de stankoverlast of hoge ammoniakdeposities. Verschil is wel dat stankproblemen volledig op lokaal niveau kunnen worden opgelost. Voor ammoniakproblemen geldt dit niet vanwege de zogenaamde 'ammoniakdeken', de hoge achtergronddepositie.

Ammoniak en stank hebben in het reconstructieproces – en de politieke besluitvorming daar omheen – veel aandacht gekregen. De langdurige onderhandelingen over de integrale zoning hebben vooral in het teken gestaan van de (beperking van de) ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij. Ook de discussies over de kosteneffectiviteit van de bedrijfsverplaatsingen – één van de meest in het oog springende reconstructiemaatregelen – hebben veel aandacht gekregen. Vooral in het zuidelijke reconstructiegebied, waar de concentratie intensieve veehouderijbedrijven het hoogst is, is een relatief groot deel van het reconstructiebudget bestemd voor bedrijfsverplaatsing en de ontwikkeling van landbouwonwikkelingsgebieden.

In deze paragraaf gaan we in op deze problematiek. Hierbij werken we het ammoniakbeleid inclusief de bedrijfsverplaatsingen verder uit. Het betekent dat we stank hier verder niet behandelen.

Problematiek

Verontreiniging van de lucht met verzurende stoffen als ammoniak en stikstof- en zwaveloxiden leidt tot schade aan bos en natuurgebieden doordat deze stoffen daar neerslaan (verzuring). De neerslag van ammoniak en stikstofoxiden leidt bovendien tot vermesting van natuurgebieden. Beide effecten zijn nadelig voor de biodiversiteit. De veehouderij is een van de belangrijkste bronnen van ammoniak.

Het Nederlandse beleid is gericht op het terugdringen van

de uitstoot van ammoniak, zodat de ammoniakneerslag op natuurgebieden tot een aanvaardbaar niveau wordt teruggebracht, tot gemiddeld 1.400 zuurequivalent per hectare per jaar in 2010. Het NMP 3 noemt daarnaast als streefwaarde 400 zuurequivalenten per hectare per jaar. Om dit te bereiken moet in 2010 een emissiereductie van 80% zijn gerealiseerd ten opzichte van 1980. Volgens de Memorie van Toelichting lag de zuurdepositie in Nederland gemiddeld nog ver boven die norm (tussen de 2.400 en 4.000 mol), en in de concentratiegebieden nog aanmerkelijk hoger, tot plaatselijk boven de 6.000 mol.

Beleidscontext

Om de ammoniakemissie terug te dringen zijn er gaandeweg tal van wettelijke regelingen getroffen en kwaliteitsnormen gesteld. Regulering van de ammoniakuitstoot vindt plaats via de milieuvergunning (emissies), de ruimtelijke ordening (bouwblokgrootte) en via dierrechten. Toen de Reconstructiewet eind jaren '90 werd voorbereid, werd hard gewerkt aan het ontwerp van een nieuw wettelijk stelsel voor de regulering en vermindering van de ammoniakuitstoot en -neerslag. Het destijds vigerende ammoniakbeleid – de Interimwet Ammoniak en Veehouderij – liep op zijn eind, ondermeer omdat de systematiek van de (inter)gemeentelijke ammoniakreductieplannen (ARP's) volgens de Raad van State niet in overeenstemming was met de Interimwet.

Essentie van de ARP's was dat een veehouder kon uitbreiden, mits de totale emissie zou afnemen (waardoor de bouw van emissiearme stallen feitelijk werd verplicht). Bij de overdracht van productierechten vond vaak ook 'afoming' van emissierechten plaats. Met de ARP's werden wel resultaten geboekt; de Memorie van Toelichting noemt 1 tot 2% reductie per jaar. In de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid uit 1996 was al aangekondigd dat er naast het generieke ammoniakspoor aanvullend beleid nodig was in de concentratiegebieden. De Integrale Notitie noemde daarvoor twee richtingen: aanpassing van de bedrijfsvoering in de nabijheid van gevoelige gebieden,

en het verplaatsen van veehouderijbedrijven naar locaties die verder van verzuringsgevoelige gebieden afliggen.

De Memorie van Toelichting eindigt met de constatering dat het aantal bedrijven met emissiearme stallen autonoom toeneemt. Maar, zo is de veronderstelling, doordat er grenzen bestaan aan de technologische mogelijkheden om stallen nog emissiearm te maken is een verdere reductie van ammoniakdepositie op bos en natuurgebieden in toenemende mate afhankelijk van afwaartse verplaatsing van veehouderijbedrijven van verzuringsgevoelige objecten.

Hiernaast beoogde de Wet Herstructurering Varkenshouderij een krimp van de varkensstapel met 25%. Uiteindelijk bleek deze verplichte krimp om juridische redenen niet mogelijk, waarna via de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) alsnog een krimp van de veestapel werd gerealiseerd. De RBV leverde als neveneffect ook een vermindering van de ammoniakuitstoot op van 7,8 miljoen kg per jaar. De totale hoeveelheid fosfaatproductie werd met ongeveer een kwart teruggebracht.

Beleid in beweging

De ontwikkeling van de wet- en regelgeving rond de ammoniakproblematiek is een bijzonder taai en langdurig proces gebleken. De Reconstructiewet, de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) en de Wet Stankhinder Veehouderij moesten snel en gelijktijdig door de Tweede Kamer worden behandeld. De Wav was sterk verbonden aan de Reconstructiewet vanwege ondermeer de beschermingszones rond zogenaamde kwetsbare gebieden. Dit zou gevolgen hebben voor de zonering in de reconstructieplannen. Lange tijd ging de discussie over de afstanden van deze zones: 250 meter of 500 meter? Ook over de vraag wat 'kwetsbare gebieden' zijn, is lang onderhandeld. In 2002 zijn de Reconstructiewet en Wav uiteindelijk vastgesteld, maar al in het najaar van 2003 heeft het rijk aangegeven dat de Wav weer wordt aangepast.

De onduidelijkheid over de Wav heeft in alle reconstructieprovincies het planvormingsproces vertraagd, en vaak een zware wissel getrokken op de bereidheid om nog verder te onderhandelen. Dit werd nog versterkt door discussies over andere regelingen rond ammoniak, zoals de AMvB Huisvesting, Europese IPPC-richtlijn en de Vogel- en Habitatrichtlijn. Crux is steeds dat de nieuwe wetgeving en veranderingen in bestaande regelgeving voor veel discussie en onzekerheid zorgen, waardoor in de planvorming vaak veel onduidelijkheid ontstond, met oponthoud (en ook frustraties) tot gevolg.

De plannen

In de reconstructie wordt de ammoniakproblematiek via drie hoofdsporen aangepakt:

- De zonering;
- Bedrijfsverplaatsing en het faciliteren van vestiging in landbouwontwikkelingsgebieden;
- Het bevorderen van technologische maatregelen.

Zonering

In extensiveringsgebieden, die deels samenvallen met de 250-meterzones van de Wav, moet de IV-sector op termijn verdwijnen. Bedrijven kunnen alleen nog binnen strikte grenzen uitbreiden; nieuwvestiging is niet mogelijk (zie verder hoofdstuk 3). Door dat restrictieve beleid in de extensiveringsgebieden zullen de kleine bedrijven op de lange duur grotendeels vanzelf verdwijnen en de grotere bedrijven kunnen verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden.

Bedrijfsverplaatsing / verplaatsingsregeling intensieve veehouderij

Om de autonome 'afwaartse beweging' van intensieve veehouderijbedrijven uit de extensiveringsgebieden-natuur te stimuleren hebben alle provincies de verplaatsing van bedrijven in hun plannen opgenomen en verplaatsingsregelingen in het leven geroepen. Deze verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven naar landbouwontwikkelingsgebieden is een centraal

instrument van de reconstructie. Het moet bijdragen aan omgevingsdoelen rond ammoniak en stank, en een impuls zijn voor de economisch sterke bedrijven en zo een bijdrage leveren aan de economische vitaliteit van de landbouw (zie verder hoofdstuk 6). Bovendien kan de verplaatsing van bedrijven – in combinatie met de sloop van stallen (zie §4.4.6) – de landschappelijke kwaliteit versterken en ruimte maken voor waterberging, natuurontwikkeling, herverkaveling of woningbouw. Ook kan het de recreatieve aantrekkelijkheid van de extensiveringsgebieden verhogen (zie kader 4.6). Voor verplaatsing komen in principe alleen die bedrijven in aanmerking die zich in extensiveringsgebieden bevinden, die dus niet of nauwelijks kunnen groeien maar economisch gezien perspectief hebben. Over het algemeen wordt een bedrijfsomvang van 70 NGE gezien als een economisch gezond bedrijf.

Alle reconstructieplannen formuleren ambities rond verplaatsingen. Vogelzang et al. (2005) schatten de totale behoefte aan bedrijfsverplaatsingen intensieve veehouderij op 500. In deze inschatting is ook de geschatte verplaatsingsambitie in Noord-Brabant vanuit het extensiveringsgebied-wonen meegenomen. In kader 4.7 hebben we alleen de verwachte verplaatsingen vanuit extensiveringsgebied-natuur meegenomen. Hierdoor zijn de provincies beter met elkaar te vergelijken. Bovendien komen alleen deze verplaatsingen in aanmerking voor een verplaatsingssubsidie. Voor de periode 2005-2006 zijn in de eerder genoemde uitvoeringscontracten afspraken gemaakt over 22 bedrijfsverplaatsingen. De beoogde bedrijfsverplaatsingen in Noord-Brabant zijn hierin niet meegenomen, omdat hier nog geen concrete afspraken waren gemaakt.



Kader 4.6

Provincie Overijssel benadrukt brede doelstelling van verplaatsingsregeling

Op 25 april 2006 laat de provincie Overijssel via een persbericht weten dat de provincie twintig veehouderijen gaat verplaatsen. Van de 23 aanvragen van agrariërs, schrijft de provincie in haar persbericht, voldoen er twintig aan de criteria. De verplaatsingen zijn goed voor milieu, landschap en boeren. De verplaatsing dient meerdere doelen. Zo vermindert de ammoniakuitstoot bij kwetsbare natuur met zo'n 52.000 kg per jaar, verbetert het aanzicht van het landschap door de sloop van 65.000 m² bedrijfsgebouwen (13 voetbalvelden) en ontstaan er nieuwe kansen voor het ontwikkelen van nieuwe natuur (7 hectare), watersystemen, recreatie en de verbetering van de grondgebonden landbouw (55 hectare komt vrij voor landinrichting en kavelruil). Bovendien kan de intensieve veehouderij zich op een nieuwe, duurzame locatie ontwikkelen. De 20 verplaatsingen kosten samen zo'n 14,7 miljoen euro overheidsgeld en moeten binnen drie jaar zijn uitgevoerd. In totaal wordt verwacht dat er in Salland-Twente zo'n 35 bedrijven in aanmerking komen voor verplaatsing.

Kader 4.7

Aantal verplaatsingen intensieve veehouderij

Provincie	Ambitie	In procedure	Verplaatst
Limburg	50	33	1
Noord-Brabant	105	85	1
Gelderland	35 – 62	46	1
Utrecht	5	2	0
Overijssel	35 – 40	23	0
Totaal	230 – 262	189	3

Bronnen: Reconstructieplannen, Brabantse Regionale Uitvoeringsprogramma's en schriftelijke informatie van de provincies.

Al in 2004 was er een rijksexperiment voor bedrijfsverplaatsing. Hiermee konden 16 bedrijven worden verplaatst. Formeel moesten de bedrijven op 1 mei 2006 zijn verplaatst. De stand van zaken in april 2006 was zo dat 8 ondernemers een koopovereenkomst ondertekend hebben, 5 bedrijven nog in gesprek zijn over de koopovereenkomst en 3 bedrijven afgewezen zijn of zelf afzien van deelname. Kader 4.8 geeft een voorbeeld van een bedrijfsverplaatsing.

Bedrijfsverplaatsing Neede Borculo

In het reconstructiegebied Neede Borculo ligt de buurtschap Haarlo. Aan de rand ervan was tot 2003 een intensief veehouderijbedrijf gevestigd. De wet- en regelgeving maakten nieuwbouw in het buurtschap onmogelijk. Dit gold ook voor de uitbreiding van het in Haarlo gevestigde hotel. In nauw overleg met de betrokken ondernemer, de gemeente en de provincie heeft de gebiedscommissie in 2001 een nieuwe vestigingslocatie voor het bedrijf gevonden binnen het plangebied. Nadat de benodigde vergunningen waren verleend, is het nieuwe bedrijf in 2004 gebouwd. Het kunnen blijven wonen en werken in de relatieve nabijheid van de eigen omgeving was een belangrijke randvoorwaarde voor deze verplaatsing.

Bron: DLG

Kader 4.8

Na het landelijke experiment is de provincie Noord-Brabant gestart met een eigen verplaatsingsregeling in 2003 en 2004. Sinds 2004/2005 hebben alle reconstructieprovincies hun eigen verplaatsingsregelingen (provinciale verplaatsingsregelingen intensieve veehouderij, viv). Bij de opstelling hebben de provincies samengewerkt, ook om deze 'EU-proof' te maken (staatssteuntoets). Toch verschillen de provinciale regelingen op een aantal punten van elkaar. Alle regelingen werken met een systeem van prioriteitsstelling en een subsidieplafond. Dat

betekent dat bedrijven zich in een bepaalde periode kunnen aanmelden. Vervolgens wordt op basis van de kenmerken van het bedrijf bepaald of het bedrijf in aanmerking komt voor verplaatsing. Indien zich meer geschikte bedrijven aanmelden dan waar budget voor is, komen de bedrijven met het minste aantal punten op een 'reservelijst'. De manier van prioriteitstelling is voor Utrecht, Gelderland en Overijssel gelijk. Opvallende verschillen in manier van selectie zijn:

- Alleen in Noord-Brabant en Limburg is landschap een criterium (met name in slooppervlakte);
- De regelingen van de Gelderland, Utrecht en Overijssel zijn puur 'technisch' en bieden geen mogelijkheden voor maatwerk op basis van gebiedsdoelen. Noord-Brabant en Limburg kunnen wel op basis van het reconstructieplan extra prioriteit (punten) geven aan een bedrijfsverplaatsing.

Verder geven alle verplaatsingsregelingen prioriteit aan de reductie van ammoniak op kwetsbare natuurgebieden. Daarnaast is de mate waarin de verplaatsing ontwikkelingsruimte geeft voor andere functies (in grondoppervlakken of in stankreductie) van belang. In alle regelingen is een bedrijf verplicht om (EHS) grond aan te bieden aan DLG. Noord-Brabant geeft, als enige provincie met extensiveringsgebieden rond de dorpen, in haar regeling geen prioriteit aan deze verplaatsingen. Een dergelijke bedrijfsverplaatsing kan wel als het bedrijf (ook) in de nabijheid van een natuurgebied ligt en met medefinanciering van de gemeente. Reden voor deze prioriteitstelling is volgens provinciale zegslieden dat het rijk hiervoor geen middelen beschikbaar stelt én omdat er vaak mogelijkheden zijn voor 'warme' verplaatsingen met constructies als ruimte-voor-ruimte.

Na een aanvankelijk moeizame start lijkt de belangstelling voor verplaatsing groot; dit hangt mogelijk samen met de sterk verbeterde economische situatie in de varkenshouderij, waardoor de bereidheid en mogelijkheden om te investeren zijn toegenomen. Zo was de eerste openstelling van de Gelderse regeling

eind 2005-begin 2006 een groot succes. In totaal hadden zich 45 geschikte bedrijven aangemeld. Dat is al 70% van de totale Gelderse ambitie. In Gelderland was in deze ronde slechts geld voor 20 bedrijven. Onder druk van PS is inmiddels besloten dat voor alle 45 belangstellende en geschikte bedrijven budget wordt gezocht.

Ook Noord-Brabant kreeg in de eerste provinciale viv-ronde aanzienlijk meer aanvragen (ruim 100) dan de omvang van het budget toeliet (68). Noord-Brabant maakte daarop zelfs zonder rijksbijdrage extra geld vrij voor bedrijfsverplaatsingen (zie verder kader 4.7).

Overigens betekent het feit dat deze bedrijven 'in procedure' zitten, alleen dat er geld beschikbaar is voor de verplaatsing. De verplaatsing is daarmee nog niet gerealiseerd. Het blijkt ook dat sommige bedrijven gedurende de procedure alsnog afhaken. Van de in Noord-Brabant in 2003 en 2004 geselecteerde 21 bedrijven, hebben halverwege 2006 vijf bedrijven besloten om af te zien van deelname. Van de 67 in 2005 geselecteerde bedrijven zijn inmiddels vier bedrijven afgevallen. Ook in Gelderland zijn twee van de drie voor het landelijke experiment geselecteerde bedrijven inmiddels afgehaakt; de derde is inmiddels verplaatst.

Het aantal daadwerkelijk verplaatste bedrijven is nog beperkt. Nadat bedrijven zijn geselecteerd moet er namelijk nog veel gebeuren. Ze moeten worden getaxeerd en de ondernemers moeten overeenstemming bereiken met de provincie over de vergoeding. Bovendien is een nieuwe locatie vereist. Halverwege 2006 is wel een aantal bedrijfsverplaatsingen bijna gerealiseerd. Het tekenen van de koopcontracten is een belangrijk moment. Negen bedrijven in Noord-Brabant, vier in Limburg en drie in Overijssel hebben dit stadium inmiddels bereikt. In het casuonderzoek gaan we dieper in op de bedrijfsverplaatsingen en hun effecten.

Technische maatregelen

Naast bedrijfsverplaatsing zijn in verschillende plannen bedragen gereserveerd voor experimenten met nieuwe technische maatregelen, zoals gecombineerde luchtwassers en nieuwe stalsystemen. Deze verminderen de ammoniakuitstoot en geurhinder en zijn ook gunstig voor het beperken van de fijn-stof problematiek. De bedragen hiervoor zijn over het algemeen echter gering vergeleken met die voor bedrijfsverplaatsingen. Zie voor de achtergronden hierover de reflectie hieronder.

Doelbereik

Alle plannen beloven dat de totale ammoniakemissie en –depositie in de planperiode omlaag gaat. Dat komt vooral door nieuwe generieke regelgeving, zoals de AMvB huisvesting en de IPPC-richtlijn. Die sturen immers ook op emissiereductie via de bouw van stank- en ammoniak-emissiearme stallen of aanpassing van bestaande stallen.

De plannen geven eveneens aan dat de uiteindelijke depositiedoelen niet gehaald worden. Belangrijkste reden daarvoor is dat de zogenaamde ‘achtergronddepositie’ in veel gebieden zo hoog is (ook door bronnen van buiten de grenzen van het betreffende reconstructiegebied), dat zelfs bij volledige afbouw van de IV-sector in het betreffende gebied de doelen nog buiten bereik blijven. Daardoor – concludeerde ondermeer Alterra in ammoniakberekeningen voor de Gelderse reconstructiegebieden – zijn bedrijfsverplaatsingen over het algemeen weinig effectief, behalve als het om verplaatsingen gaat van grote bedrijven die heel dicht bij kwetsbare gebieden liggen en daar voor piekbelasting zorgen. Effectiever is het om het algehele emissieniveau naar beneden te brengen.

Het RIVM (2004) kwam tot dezelfde conclusie: *“De effectiviteit van verplaatsing van bedrijven uit zones rond natuurgebieden is gering [vanuit het oogpunt van milieu – onderzoekers]. Bij kleine gebieden, enclaves of complexen van kleine gebieden kan bedrijfsverplaatsing wel zinvol zijn om lokaal de piekbelasting te verlagen. Wanneer op termijn de generieke belasting daalt, kan het natuurren-*

dement van extensivering rond natuurgebieden door bedrijfsverplaatsingen hoger worden.”

Reflectie

Vooraf de ex ante evaluatie van de reconstructie van het RIVM heeft de discussie over de effectiviteit van de bedrijfsverplaatsingen hoog doen oplaaien, hoewel eerdere studies ook al twijfelden aan de effectiviteit van de maatregel.

Daar speelde in mee dat – toen de zonering vorm begon te krijgen – duidelijk werd dat het om heel veel bedrijfsverplaatsingen zou gaan. Er waren dus hoge kosten mee gemoeid, terwijl het juist in die periode (2003) steeds duidelijker werd dat de beschikbare budgetten beperkt waren. De ambities voor het aantal te verplaatsen bedrijven waren dan ook al flink naar beneden bijgesteld en het rijk was steeds kritischer geworden over massale bedrijfsverplaatsingen.

Daarnaast waren er inmiddels andere (technische) oplossingen voorhanden, zoals luchtwassers en nieuwe stalsystemen. Die nieuwe technische systemen kunnen de emissies tot fracties van de huidige emissies terugbrengen, waardoor intensieve veebedrijven zelfs op zeer korte afstand van natuurgebieden kunnen liggen, zonder grote negatieve gevolgen voor de ammoniakdepositie. Deze technologische aanpak van de stank- en ammoniakproblematiek sluit aan op een bredere denklijn die technologische oplossingen zoekt voor de milieuproblemen in de veehouderijsector, zoals mestverwerking en –export.

Er is vanuit verschillende hoeken – waaronder de reconstructieprovincies - sterke kritiek op dit punt van de ex-ante evaluatie gekomen (zie bijvoorbeeld Lamers et al., 2005). De kern van die kritiek is dat bedrijfsverplaatsing niet alleen vanuit het oogpunt van ammoniak bekeken moet worden, maar ook vanuit stank, landschappelijke kwaliteit en het op gang brengen van dynamiek, waardoor in extensiveringsgebieden waterberging, recreatie en natuurontwikkeling gerealiseerd kunnen worden (zie ook kader 4.5). Tot slot, stelden de critici, zijn er aan het technologische alternatief van de luchtwassers ook bezwaren

verbonden, zoals het hoge energieverbruik, de productie van schadelijke (zwavel)afvalstoffen, de fraude- en uitvalgevoeligheid en de landschappelijke kwaliteit. Hoewel het ministerie van LNV het met de RIVM-conclusies over bedrijfsverplaatsing niet eens was, paste een kritische reflectie op bedrijfsverplaatsingen wel in de denklijn van minister Veerman: ook hij twijfelde aan het nut en noodzaak van omvangrijke bedrijfsverplaatsingen. Een rijksambtenaar geeft aan: *“Extensiveringsgebieden zijn nog wel de bedoeling, maar je hoort nu politieke uitspraken van onze bewindslieden (...): ‘misschien kunnen we volstaan met technische maatregelen’.”*

In de praktijk houden de provincies vast aan de stelling dat bedrijfsverplaatsingen noodzakelijk zijn voor de ‘afwaartse beweging’ van natuurgebieden, het oplossen van stankproblemen en om de intensieve veehouderij een economische impuls te geven en de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. Bovendien was het financieren van bedrijfsverplaatsingen een voorwaarde van de landbouworganisaties om mee te werken aan de reconstructieplannen. Overigens is het rijk niet de enige partij die vraagtekens zet bij het nut van verplaatsingen. Een van de gebiedsmangers: *“Het is niet zozeer een probleem van 10-20 bedrijven die vlak naast een natuurgebied zitten, maar van de totale ammoniakdeken van 4.000 bedrijven. Daar moet je iets mee. [...] Het verplaatsen van 5 á 10 bedrijven van 1 miljoen euro per stuk kost ontzettend veel geld. Dat zou ik liever anders besteden.”*

Toch wordt nu ook het technologische, bovenwettelijke spoor verder verkend - maatregelen die dus verder gaan dan de AMvB huisvesting. In de Gelderse Vallei /Utrecht-Oost was dat spoor al vrij sterk ingezet (zie ook kader 4.2). Ook heeft het rijk met een aantal provincies afspraken gemaakt over experimenten met gecombineerde luchtwassers e.d. Het rijk wil hiermee de technieken verbeteren en bemeten. De provincies willen weten of deze technieken een alternatief zijn voor verplaatsingen. Ondertussen gaan de geplande bedrijfsverplaatsingen wel

gewoon door.

Een gedeputeerde constateert ook de inzet op twee schijnbaar tegenstrijdige strategieën: *“Als je ziet wat het kost om één bedrijf uit te plaatsen... Ja. We doen het, maar ik sta soms wel met tranen in m’n ogen te kijken.. dan denk ik, tjonge jonge jonge daar gaat een hoop geld in. Naar één boer. Wat hadden we daar voor de natuur niet mee kunnen doen?”*

Opvallend in de discussie rond ammoniak is – in concluderende zin - de ‘slingerbeweging’ tussen ruimtelijke maatregelen (de afwaartse beweging, zoals in de MvT genoemd) en technische oplossingen (zoals luchtwassers) waar de MvT geen mogelijkheden meer voor zag weggelegd. De discussie hierover is nog niet afgerond, maar in brede kring lijkt de inzet van technologische oplossingen terrein te winnen. Wel zijn er vragen of het wenselijk is dit ook in extensiveringsgebieden te gebruiken vanwege de bijbehorende handhavingsproblemen, nadelen voor landschappelijke kwaliteit en het risico op technische storingen.

4.4.5 Landschap en cultuurhistorie

Problematiek en beleid

De Memorie van Toelichting noemt de problematiek rond landschap en cultuurhistorie in de concentratiegebieden een belangrijk aandachtspunt voor de plannen. In het Rijkskader is dat later uitgewerkt. De zandgebieden zijn ook van belang door de aanwezige landschapskwaliteiten. Behoud van landschappelijke en cultuurhistorische waarden bevordert bovendien de recreatief-toeristische aantrekkelijkheid van deze gebieden en is daarmee ook van economisch belang.

De Memorie van Toelichting en de reconstructieplannen constateren dat de landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de concentratiegebieden op veel plekken onder druk staan of zelfs verloren zijn gegaan. Dat heeft veel oorzaken, zoals ver-

stedelijking, infrastructurele projecten en schaalvergroting en intensivering van de landbouw. In het Rijkskader vraagt het rijk dan ook om in het reconstructieplan aan te geven met welke maatregelen en voorzieningen de landschappelijke kwaliteit en de cultuurhistorische en aardkundige waarden kunnen worden behouden of verbeterd.

Daarnaast vraagt het rijkskader een meer ontwerpende, landschapsarchitectonische benadering: het reconstructieplan moet verantwoorden hoe cultuurhistorie als uitgangspunt heeft gediend voor de ruimtelijke invulling van de Belvédèregebieden en hoe gebruik is gemaakt van de 'integrerende en creatieve kracht van ontwerpers'. De Architectuurnota wijst de reconstructie aan als 1 van de 9 Grote Projecten van Nederland, naast bijvoorbeeld de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Daarvoor is extra ontwerp kwaliteit nodig.

Beleid in ontwikkeling

De belangrijkste beleidsontwikkeling rond landschap en cultuurhistorie is de aanwijzing van 20 Nationale Landschappen in de Nota Ruimte. De financiële prioriteiten van het rijk voor landschap en cultuurhistorie (inclusief groene diensten) worden geconcentreerd in de Nationale Landschappen (LNV, 2004). Het rijk heeft daarbij vooral een faciliterende rol en wil anderen verleiden tot het ontwikkelen met kwaliteit. Zes Nationale Landschappen (Noord-Oost Twente, Graafschap, Achterhoek, Veluwe, Groene Woud, Arkenheer-Eemland) liggen binnen het reconstructiegebied. De Nationale Landschappen behoren voor het rijk tot het gebiedsgerichte beleid. In de uitvoeringscontracten voor het ILG nemen de Nationale Landschappen een vergelijkbare plaats in als de reconstructiegebieden. Momenteel wordt gewerkt aan de nadere begrenzing van de gebieden en het opstellen van de uitvoeringsprogramma's 2007-2013.

Plannen

In alle plannen is landschap en cultuurhistorie een apart uitgewerkt onderdeel. In financieel opzicht is het met een gemiddeld begrotingsaandeel van zo'n 6% veruit het minst belangrijke omgevingsthema. Wel moet opgemerkt worden dat bedrijfsverplaatsingen – waar een veel groter budget voor gereserveerd is – in combinatie met de sloop van stallen ook bijdragen aan het verbeteren van de landschappelijke kwaliteit (vaak 'ontstening' genoemd).

Belangrijkste maatregel – ook vaak als (te ontwikkelen) maatregelpakket in het uitvoeringshoofdstuk in de plannen opgenomen – is het beheer en de versterking van landschappelijk elementen en erfbeplanting. Bedoeling is vaak om deze landschapsgelden – samen met gelden voor agrarisch natuurbeheer en (agrarisch) waterbeheer – onder te brengen in een landschapfonds, waaruit grondeigenaren structureel vergoed kunnen worden voor hun groene en blauwe 'dienstverlening'. Deze aanpak is vooral bedoeld om agrariërs in zogenaamde handicap-gebieden – gebieden dus met waarden op het gebied van landschap, cultuurhistorie, water en natuur – te vergoeden voor hun inspanningen. Zo kan de economische basis onder deze bedrijven blijven bestaan en blijft een vitale melkveehouderij als economische drager voor het gebied bestaan (zie verder hoofdstuk 6).

In de praktijk komt deze aanpak moeizaam van de grond, ondermeer door de Brusselse staatssteuntoets en een woud aan financiële regelingen. Bovendien is er weinig rijksgeld voor beschikbaar.

Naast deze directe investeringen in landschappelijke en cultuurhistorische waarden is de sloop van stallen een belangrijk onderdeel in de plannen. Hiervoor is provinciaal geld gereserveerd en wordt ook de regeling ruimte-voor-ruimte benut (zie hoofdstuk 3). Tot slot reserveren de meeste gebieden geld voor de ontwikkeling en uitwerking van landschapsontwik-

kelingsplannen, beeldkwaliteitsplannen of andere plannen die de landschapsontwikkeling en landschappelijke inpassing van nieuwe ontwikkelingen op een lager schaalniveau vormgeven.

Reflectie

Of in de reconstructieplannen de integrerende en creatieve kracht van ontwerpers is gebruikt en de landschappelijke en cultuurhistorische identiteit zijn benut als uitgangspunt in de planvorming, zoals het Rijkskader vraagt, is op basis van de uiteindelijke plannen moeilijk te beoordelen. In alle planvormingsprocessen zijn wel landschappelijke analyses gemaakt, maar in hoeverre die analyses doorwerken in de uiteindelijke keuzes, maken de plannen niet duidelijk. Ook in de interviews is er door de respondenten nauwelijks gesproken over landschappelijke kwaliteit en cultuurhistorie; als landschappelijke kwaliteit aan de orde kwam, was dat met name in relatie tot de problematiek van groenblauwe diensten.

Wel zijn in veel gebieden projecten opgezet waarin de ontwerpende, ontwikkelingsgerichte landschapsbenadering een belangrijke plaats innam. In De Peel is bijvoorbeeld een landschapsbiografie opgesteld en in Brabant zijn voor alle landbouwontwikkelingsgebieden beeldkwaliteitsplannen opgesteld die een rol moeten spelen in de ontwikkelingsplannen voor de LOG's. In Limburg zijn onder meer ateliers gehouden en een ontwerpwedstrijd rond reconstructieopgaven ('3 over 30'). In Beerze-Reusel is voor de uitwerking van een groot beekherstelproject een landelijke ontwerpwedstrijd uitgeschreven. Ook in de oostelijke gebieden zijn dergelijke ontwerpgerichte projecten uitgevoerd, die in meer of mindere mate in het reconstructieproces zijn meegenomen. Op landelijk niveau, tot slot, werkte DLG via het Ontwerpatelier Zandgebieden aan de vertaling van de ontwerpopgave uit de Architectuurnota naar planniveau.

Uit enkele (vaak vrij beperkte) inventarisaties (zie o.a. Bleumink 2003 en Telos 2005) komt naar voren dat de vertaling van landschappelijke en cultuurhistorische informatie in de plannen vaak moeizaam verloopt, en dat er kansen gemist worden. Dat beeld wordt ondersteund door bijvoorbeeld een Brabantse respondent uit de natuur- en milieuhoek: *"In de streefbeelden is op hoofdlijnen wel gekeken naar landschap, maar dat had eigenlijk verder uitgewerkt moeten worden in een totale landschapsvisie (...) het risico bestaat dat er te weinig structurele aandacht voor komt en dat er kansen gemist worden."*

De voormalige projectleider van de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost, zei hierover in 2003 (in Landwerk): *"Toen werd duidelijk dat het ontwerpers niet goed lukt om de achterliggende ideeën uit te leggen in woorden die gewone mensen begrijpen. Dan schiet je je doel voorbij. Jammer, want veel bestuurders en zeker ook boeren en andere plattelandsbewoners hebben wel degelijk oog voor het landschap."*

Momenteel wordt, zoals gezegd, in de Nationale Landschappen hard gewerkt aan de nadere begrenzing, het opstellen van uitvoeringsprogramma's en de inrichting van een uitvoeringsorganisatie. Voor de Landschappen brengt dit nieuwe beleid extra geld mee - voor beheer, behoud en versterking - hoewel dat in sommige gebieden als niet meer wordt gezien dan een klein extraatje. In de reconstructieplannen is niet vooruitgezien naar de Nationale Landschappen. Hoe het gebiedsgerichte beleid voor de Nationale Landschappen zich in organisatorisch, inhoudelijk en ruimtelijk opzicht zal verhouden tot het gebiedsgerichte beleid van de reconstructie, moet nog blijken. Duidelijk is inmiddels dat de grenzen van de Nationale Landschappen niet altijd samenvallen met de grenzen van de reconstructiegebieden en soms binnen meerdere reconstructiegebieden vallen, waardoor extra overleg en afstemming nodig zal zijn.

4.5 Reflecties

4.5.1 Inleiding

In deze paragraaf kijken we terug naar de veronderstellingen uit §4.3, die in de planvorming een belangrijke rol hebben gespeeld als uitgangspunt. We behandelen ze stuk voor stuk. Het gaat om:

1. Ruimtelijke ordening als oplossing: de goede functie op de goede plek;
2. Gebiedsgericht afstemmen sectoraal beleid vergroot duidelijkheid;
3. Geen nieuw beleid maar uitvoering;
4. Ontwikkelingsgericht werken: economische dynamiek als motor voor uitvoering omgevingsbeleid.

Deze vier zaken samen zouden moeten leiden tot een sneller en efficiënter uitvoering van het omgevingsbeleid (5).

4.5.2 De goede functie op de goede plek

Een belangrijke veronderstelling in het deelperspectief van het omgevingsbeleid was dat ruimtelijke afstemming van verschillende beleidssporen en duidelijke keuzes in de ruimtelijke ordening tot een duurzame oplossing van problemen rond omgevingskwaliteit en economische ontwikkeling zou leiden. Het (ruimtelijke) systeemdenken, zoals de lagenbenadering en de watersysteembenadering, moest het grondgebruik meer afstemmen op de natuurlijke situatie. Het is de vraag of deze benadering met nieuwe instrumenten als zonering en directe doorwerking ook daadwerkelijk heeft geleid tot een betere ruimtelijke en inhoudelijke afstemming tussen de verschillende omgevingsthema's.

Algemeen

De plannen zelf gaan nadrukkelijk in op de leidende rol die het watersysteem, het landschap en de natuurlijke ondergrond hebben gespeeld in de ruimtelijke keuzes; in alle plannen neemt de watersysteembenadering een belangrijke plaats in,

met duidelijke ruimtelijke gevolgen voor water (waterberging, soms ook verdroging). Ook de lagenbenadering is veelal als analyseinstrument gebruikt. In alle plannen is het bestaande ruimtelijke beleid als basis gebruikt. Tot slot zijn de MER's over het algemeen positief over de ruimtelijke onderbouwing.

De ruimtelijke doorwerking van nieuwe ruimtelijke beleidsopgaven is in de plannen geregeld of wordt daarin voorzien; het gaat dan met name om het beleid rond WB21, bufferbeleid voor verdroging, herbegrenzing van de EHS en de nadere invulling van de landelijke Robuuste Verbindingen en provinciale onderdelen van het natuur- en landschapsbeleid.

Dát er inhoudelijke en ruimtelijke afstemming tussen de verschillende omgevingsthema's heeft plaatsgevonden is o.a. te zien aan gedeeltelijke herbegrenzing van de EHS, de conclusie dat 100% herstel van verdroging op veel plekken niet mogelijk is (ook later niet), dat bijstelling van natuurdoeltypen wenselijk is, en dat waterberging soms niet te combineren valt met natuur.

Zonering: robuustheid en integratie

Het meest in het oog springende onderdeel van de ruimtelijke integratie en prioritering is ongetwijfeld de zonering. In de praktijk is de 'integrale zonering' echter minder integraal uitgewerkt in een 'zonering intensieve veehouderij' (zie ook hoofdstuk 3).

Geconstateerd kan worden dat de uiteindelijke zonering niet alleen het resultaat is van een integratie, afstemming en afweging van ruimtelijke omgevingsdoelen op basis van de eerder genoemde ordeningsprincipes watersysteem- en lagenbenadering. Ook maatschappelijke en politieke overwegingen hebben een rol gespeeld. Veel gemeenten wilden tijdens het reconstructieproces bijvoorbeeld voor 'hun' veehouders ontwikkelingsruimte reserveren, waardoor de uiteindelijke zonering van de landbouwonwikkelingsgebieden niet altijd even 'robuust' is.

In de ex-ante evaluatie van het RIVM en een GIS-studie van Alterra (Hermans et al., 2005) is aandacht besteed aan de vraag of de integrale zonering 'robuust' is en inhoudelijk goed is afgestemd op andere (ruimtelijke) thema's, zoals waterberging, ammoniak en wonen. Uit die analyses komt een beeld naar voren van betrekkelijk kleinschalige landbouwontwikkelingsgebieden.

Volgens het RIVM (2004) zijn er in totaal 138 landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen. Door dat relatief hoge aantal, en de daarmee samenhangende geringe omvang, stelt het RIVM, kunnen de negatieve omgevingsaspecten naar omringende functies alsnog optreden – in ieder geval meer dan bij grote, robuuste ontwikkelingsgebieden (zie verder hoofdstuk 3). Verder concludeert het RIVM dat landbouwontwikkelingsgebieden vanuit het oogpunt van verstedelijkingsdruk en de betrekkelijk geringe aanwezigheid van groen-blauwe waarden veelal goed gekozen zijn; Hermans et al. (2005) nuanceren dat beeld enigszins, met name voor de aanwezigheid van belemmerende functies in landbouwontwikkelingsgebieden (wonen, recreatie). Ook constateren de onderzoekers dat sommige landbouwontwikkelingsgebieden op minder dan 1500 meter van kwetsbare natuurgebieden zijn gepland, wat minder gewenst is bij het verminderen van de depositiepiek op die kwetsbare gebieden.

De extensiveringsgebieden zijn volgens het RIVM vanuit het oogpunt van de aanwezigheid van groene en blauwe waarden goed gekozen; die zijn in extensiveringsgebieden meer dan gemiddeld aanwezig. Vanuit het oogpunt van waterberging – dat vanwege hoge schadeposten slecht samengaat met kapitaalintensieve ontwikkelingen – constateert Hermans dat in sommige reconstructiegebieden tot wel 40% van de landbouwontwikkelingsgebieden ook zijn aangewezen als zoekgebied voor waterberging. Arcadis (2005) nuanceert deze negatieve beoordeling: ook in LOG's is volgens Arcadis in de praktijk waterberging mogelijk, zeker als het om incidentele waterberging in de lagere delen gaat. Bij een goede uitwerking van de LOG's

heeft waterberging geen problemen op te leveren.

Prioritering

Alle plannen geven ruimtelijke en temporele prioriteiten aan, waar de inzet van geld wordt geconcentreerd. Daarbij volgen de plannen in hoofdlijnen de prioriteiten vanuit het rijk, concludeert Arcadis (2005): *"In de periode tot 2010 ligt de rijksprioriteit voor de vermindering van de milieubelasting van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) bij de natuurkernen (de grote natuurgebieden in de EHS). Rond de natuurkernen worden beïnvloedingsgebieden aangewezen. Het beleid in deze gebieden is gericht op een integrale aanpak van de verdrogings-, stikstof- en fosfaatproblematiek."*

Uitwerking vraagt opnieuw om integratie

Integratie heeft op hoofdlijnen plaatsgevonden. In alle plannen behoeven belangrijke onderdelen nog nadere uitwerking voordat ze kunnen worden uitgevoerd. De sectorale doelen voor een deelgebied zijn aangegeven, maar de feitelijke afstemming en integratie moet nog plaatsvinden. Bij die uitwerking kunnen weer dezelfde (beleids)tegenstrijdigheden aan het licht komen.

Spanning met mensenwensen?

Wat de goede functie op de goede plek is, wordt volgens de hier behandelde veronderstelling vooral bepaald door natuurwetenschappelijke ordeningsprincipes, als de watersysteem- en lagenbenadering. Er lijkt op voorhand spanning tussen een op natuurwetenschappelijke criteria gebaseerde beste ruimtelijke inrichting en de wensen van burgers, bewoners en belangengroepen. Je zou zelfs kunnen stellen dat deze veronderstelling zich slecht verhoudt met een interactief proces, waarin verschillende soorten kennis worden gemobiliseerd (zie paragraaf 2.3). Uit bovenstaande blijkt echter dat de zonering gemeten naar wetenschappelijke standaarden over het algemeen best aardig voldoet. Een interessante vraag voor de casestudies is dan ook of en hoe kennisuitwisseling heeft plaatsgevonden tussen experts en diverse betrokkenen op gebiedsniveau.

4.5.3 Gebiedsgericht afstemmen sectoraal beleid vergroot duidelijkheid

Integrale plannen versus sectoraal doelbereik

Misschien wel de meest interessante passage uit het Rijkskader betreft de 'beoordeling van integrale plannen'. Het rijkskader schrijft: *"Kern van de reconstructie is een integrale planvorming met samenhang tussen de verschillende functies en kwaliteiten. Het Rijk vraagt de provincies in het reconstructieplan aan te geven op welke wijze doelen met elkaar in samenhang zijn gebracht. M.a.w.: waar keuzes tot optimalisering van doelen ten koste gaan van het volledig bereiken van doelen en waar de winst van integratie zit t.o.v. het niet volledig bereiken van afzonderlijke doelen. Het Rijk beoordeelt vervolgens de onderbouwing van de integrale afweging in de reconstructieplannen. Het inhoudelijke resultaat van de beoordeling is niet op voorhand aan te geven. Dit wordt pas inzichtelijk als de plannen ter beoordeling voorliggen. Het rijkskader kan, gegeven de dynamiek van deze tijd, slechts een momentopname zijn. Met de provincies zullen, indien aan de orde, tijdig afspraken worden gemaakt hoe om te gaan met beleidsontwikkelingen tijdens het opstellen van het reconstructieplan. Daarnaast zijn LNV en VROM als adviseurs betrokken bij de planvorming in de commissies."*

Er zijn twee thema's waarbij in alle reconstructieplannen de landelijke kwaliteitsdoelstellingen niet gehaald worden: de water- en bodemkwaliteit en de ammoniakdepositie. In de reconstructieplannen wordt dat – conform de eis uit het rijkskader – erkend en onderbouwd. Het belangrijkste aangevoerde argument is dat er wel bovenwettelijke maatregelen worden getroffen (zoals bedrijfsverplaatsing, extensivering van de melkveehouderij, pilots en technische maatregelen), maar dat het veel te duur is om de doelen met regionale, bovenwettelijke maatregelen te realiseren. Om de kwaliteitsdoelen te bereiken, stellen de plannen, is uiteindelijk óf meer geld nodig, óf strenger generiek beleid.

Optimaal resultaat?

Toch zijn er ook kritische opmerkingen of in de reconstructie wel het optimale resultaat is geboekt met de combinatie van gebiedsgericht en generiek beleid. Een Haagse LNV-ambtenaar zegt bijvoorbeeld: *"De reconstructie is een kwestie van generiek én gebiedsgericht beleid, maar ik twijfel of die combinatie er wel genoeg in zit - of alle mogelijkheden er wel zijn uitgehaald."*

Ook Arcadis (2005) concludeert in haar evaluatie van het waterbeleid dat provincies en waterschappen harder kunnen inzetten op het realiseren van kwaliteitsdoelen via het gebiedsgerichte spoor; daar is geld voor (o.a. Koopmans), maar de initiatieven blijven nog uit – positieve uitzonderingen daargelaten. Of en waarom die aanvullende gebiedgerichte aanpak onvoldoende in de plannen naar voren komt, zullen we in het casuonderzoek nader bekijken.

Bijstelling van beleidsdoelen

Interessant is dat meerdere respondenten de hoop hebben dat de integrale aanpak en afstemming 'Den Haag' nu eindelijk duidelijk maakt dat het in de praktijk niet mogelijk is om alle doelen te realiseren. Een medewerker van LNV-DRZ zegt bijvoorbeeld: *"Die depositiedoelstellingen... Nu zijn we langzamerhand wel zover dat er discussie ontstaat over de vraag of we die doelstellingen dan niet bij moeten stellen. Moeten we wel op dat fictieve doel blijven zitten? [...] al haal je alle varkens uit de Peel, dan haal je nog je ammoniakdoel niet."*

En een medewerker van de provincie Utrecht zegt over de doelstelling voor ammoniakdepositie:

"Dat betekent: of je haalt bij nationale regelgeving nog een keer [...] zoveel honderd of duizend boeren uit de markt, door het opkopen van mestrechten. Óf je stelt je normen bij [...] dat lossen wij in het reconstructieplan niet op."

4.5.4 Geen nieuw beleid maar uitvoering

Een belangrijke hoop – zeker bij de start van het reconstructieproces – was dat er met de reconstructie en het concretiseren

en integreren van alle sectorale doelen een zekere beleidsrust zou komen, en daarmee ook duidelijkheid voor de langere termijn. Zo zouden ondernemers weten waar ze aan toe waren, zodat ze weloverwogen beslissingen konden nemen over de ontwikkeling van hun bedrijf. Ook zouden de beleidsrust en duidelijkheid de voorwaarden scheppen voor de uitvoering van het omgevingsbeleid: ambtenaren hoefden niet meer de hele tijd bezig te zijn met het schrijven en aanpassen van beleidsnotities, maar konden zich wijden aan (het stimuleren van) de uitvoering.

In de interviews is gevraagd of de reconstructie heeft bijgedragen aan het scheppen van duidelijkheid. Over het algemeen is men daar gematigd positief over: de zonering, de regeling voor bedrijfsverplaatsing, de nieuwe Stankwet en de nieuwe Wet ammoniak en veehouderij hebben inderdaad de nodige duidelijkheid gegeven.

Beleid in ontwikkeling: het reconstructieplan als kader

Als er één zaak opvalt in de beschrijving van de omgevingstema's, dan is het dat er van 'beleidsrust' geen sprake is geweest, integendeel. Tijdens de planvorming is juist steeds sprake geweest van een nadere prioritering van de rijksdoelen voor de reconstructie. Nog duidelijker geldt dat bij het beleid voor de aanpalende omgevingstema's: daar is tijdens het reconstructieproces – en nu ook tijdens de uitvoering – sprake van constante bijstelling, aanvulling en bijsturing, met name op Europees en nationaal niveau. Het gaat daarbij ondermeer om beleidsvernieuwing op het gebied van:

- *Landelijk gebied en ruimtelijke ordening*: Nota Vitaal Platteland; Nota Ruimte;
- *Mest, ammoniak en stank*: mestwetgeving (2005), Wav (2002, herziening voorzien in 2006), stankwet²⁴ (2003, nieuwe in 2006), AMvB huisvesting, IPPC-richtlijn, Natuurbeschermingswet (VHR-gebieden), discussies over de toekomst van de veehouderij en mogelijke groei;

- *Water*: implementatie van het Waterbeheer 21ste Eeuw (via het NBW, 2003), implementatie van de Kaderrichtlijn Water;
- *Natuur*: Robuuste Verbindingen (2000) en de omslag van verwerven naar beheer;
- *Landschap en cultuurhistorie*: Nationale Landschappen.

Veel van deze sectorale beleidsontwikkelingen zijn daadwerkelijk in de reconstructieplannen opgenomen; dat geldt in ieder geval voor de Nota Vitaal Platteland, het mest-, ammoniak- en stankbeleid (hoewel op dit vlak nog de nodige dynamiek te verwachten valt), het natuurbeleid en zeker voor het NBW. De KRW – die nu nog in ontwikkeling is – is waarschijnlijk goed in de tweede generatie plannen in te passen. Of en hoe het gebiedsgerichte beleid voor de Nationale Landschappen in de reconstructieplannen wordt opgenomen, moet nog blijken. Het reconstructieplan en de organisatie daarom heen lijkt in ieder geval een werkbaar kader te zijn om beleidsontwikkelingen te concipiëren.

Tegelijkertijd hebben de constante politieke discussies over nieuw en veranderend beleid geleid tot veel onzekerheden, waardoor de planvorming langer duurde dan voorzien. Maar de aanpassingen in het beleid – en de politieke lobbies daar omheen, op nationaal, provinciaal en regionaal niveau – hebben ook herhaaldelijk geleid tot frustraties en onbegrip. Een Brabantse gebiedscoördinator zegt (in 2005) over Tweede Kamer-discussies over de ammoniakwetgeving bijvoorbeeld: *“Als je ziet hoe lichtzinnig nu met die ammoniakwet wordt omgegaan, terwijl er zo moeizaam afspraken zijn gemaakt tussen partijen [...] een ondernemer gaat plannen maken en halverwege moet 'ie ze weer veranderen, dat is allemaal verloren geld. [...] Het is goedkoop scoren voor de achterban. Met continuïteit van beleid of het oplossen van knelpunten heeft het niets te maken.”*

²⁴ Officieel: *Wet stankemissie veehouderijen in landbouwonwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden (2003) en Wet Geurhinder (2006).*

4.5.5 Ontwikkelingsgericht werken

Een belangrijke veronderstelling voor de uitvoering van de reconstructieplannen is dat omgevingskwaliteit en economische ontwikkeling niet tegenover elkaar hoeven te staan, maar elkaar juist kunnen versterken. In alle plannen komt dat terug in drie belangrijke maatregelpakketten rond bedrijfsverplaatsing, verhogen grondmobiliteit en groene en blauwe diensten (zie ook hoofdstuk 3)

Uit de interviews komen praktische en soms meer principiële kanttekeningen bij deze benadering. Belangrijkste constatering is dat er een spanning bestaat tussen de hier besproken ontwikkelingsgerichte benadering enerzijds en de focus op afrekenbare doelen anderzijds. Verder wringt het met het regulerende, wettelijke ruimtelijke spoor.

Vrijwilligheid en draagvlak versus resultaat

Het inzetten op economische dynamiek als motor voor het realiseren van omgevingsdoelen impliceert een grote mate van vrijwilligheid. Dat is goed voor het draagvlak, maar de vraag is of daarmee de omgevingsdoelen uiteindelijk (op tijd) gerealiseerd worden. Een cruciale faalfactor in de uitvoering is onvoldoende vrijwillige deelname, waardoor de omgevingsdoelen onvoldoende worden gehaald. Dit is een reëel gevaar, want een groot deel van de uitvoering van het omgevingsbeleid drijft op vrijwillige deelname van particulieren (meedoen aan stimuleringsprojecten en omschakeltrajecten, en de verkoop van grond en bedrijven).

De Reconstructiewet biedt wel 'verplichtende' instrumenten, zoals wettelijke herverkaveling (waarbij een verkavelingsplan met meerderheid van stemmen wordt vastgesteld) en onteigening. Dit laatste instrument heeft overigens nog geen enkele provincie ingezet; de Brabantse plannen zeggen bijvoorbeeld wel dat de inzet van onteigening wordt heroverwogen bij de tweede generatie plannen.

Match tussen particulier initiatief (bottom-up) en provinciale doelen

Een lastig dilemma is hoe gebiedsbureaus het particulier initiatief kunnen koppelen aan het realiseren van provinciale doelen. In de interviews komen positieve voorbeelden aan bod, zoals in Neede-Borculo, Beerze-Reuzel en in Limburg: door intensief contact tussen allerlei uitvoerende partijen en de aanwezigheid van een gebiedsbureau of -coördinator, worden bijvoorbeeld uitbreidingsplannen van een recreatieondernemer gekoppeld aan het realiseren van beekherstel, verdroginsgbestrijding of natuurontwikkeling. Aan de andere kant zijn er ook minder goed passende initiatieven, of laten initiatieven op zich wachten.

Juridisering versus stimulering

In de planvorming heeft de zonering met doorwerking naar het bestemmingsplan een juridiserend effect gehad, omdat het voor individuele bedrijven de ontwikkelingsmogelijkheden en restricties aangaf. Dit regulerende spoor kreeg in de discussies en onderhandelingen daarom heel veel aandacht, terwijl het stimulerende spoor en de uitvoering onderbelicht zijn gebleven.

Een gedeputeerde zegt hierover: *"Het planproces vind ik uiteindelijk contraproductief. Er is veel te weinig naar de uitvoering gekeken. Ook zal ik nooit meer een kaart bij zo'n plan voegen, hooguit een kaart met zoekgebieden, omdat zo'n kaart aangeeft waar er winst en waar er verlies wordt geleden."*

En een Brabantse gebiedscoördinator zegt: *"Uiteindelijk is het een ruimtelijk plan. Als mensen het erover hebben, pakken ze als eerste de kaarten. [...] Bij de herziening van ons plan zou ik liever niet meer met de kaarten bezig gaan, maar inzetten op een uitvoeringsparagraaf. Waar het om gaat is de organisatie en structurering van mensenwerk; het gaat om de kwaliteit van mensen."*

4.5.6 Meer en efficiëntere uitvoering?

Verondersteld werd dat de bovenstaande werkwijzen zouden leiden tot een snellere en efficiëntere uitvoering van het omgevingsbeleid. Of dat klopt kan in deze fase en op basis van alleen de analyse in dit hoofdstuk niet worden beantwoord. Positieve factoren zijn in ieder geval de vertaling van beleidsdoelen naar gebiedsniveau die in gang is gezet (maar nog niet is afgerond), de betere afstemming van doelen onderling en de aanzet tot meer ontwikkelingsgericht werken. Beleidsrust heeft de reconstructie in ieder geval niet gebracht. Het beeld van het effect hiervan op de uitvoering is gemengd. Enerzijds heeft de reconstructie veel nieuwe beleidsontwikkelingen geabsorbeerd, anderzijds heeft de continue beleidsontwikkeling geleid tot onrust en soms frustraties. Dit laatste heeft het planvormingsproces vertraagd en problemen veroorzaakt in de uitvoering, bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van LOG's. Ook kwamen sommige van ovenstaande veronderstellingen door de reconstructiepraktijk in een ander daglicht te staan. Zo zijn er spanningen tussen ontwikkelingsgericht werken enerzijds en een meer regulerende aanpak en afrekenbare doelen anderzijds.



Veterinaire veiligheid

5.1 Inleiding

De varkenspest van 1997/1998 was een van de belangrijkste aanleidingen voor de Reconstructiewet. Het voorkomen van nieuwe uitbraken en een olievlekwerking van uitbraken, stond dan ook centraal in de maatregelen na en tijdens de varkenspest. Toch is het onderwerp in de uiteindelijke provinciale reconstructieplannen nauwelijks terug te vinden. In deze paragraaf kijken we wat de reconstructie heeft gebracht vanuit het perspectief van de veterinaire veiligheid.

5.2 Omschrijving en achtergrond

Het verminderen van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenshouderij was een belangrijk doel van de Reconstructiewet 2002. Het ging vooral om het voorkomen van een verdere verspreiding van de klassieke varkenspest en blaasjesziekte in de varkenssector. Daarbij speelden ook de kosten van een dergelijke uitbraak een rol. Door varkensbedrijven ruimtelijk te scheiden kon een uitbraak beperkt blijven tot een klein gebied en daarmee zouden de kosten van de bestrijding van de ziekte ook beperkt blijven. De Reconstructiewet was slechts een van de sporen om de veterinaire veiligheid te vergroten. Daarnaast heeft de rijksoverheid allerlei regels gesteld voor huisvesting, vervoer van dieren en diergezondheid. Op deze sporen gaat we nu niet in.

Varkensvrije zones

De massale uitbraak van de klassieke varkenspest in 1997/1998 was een belangrijke aanleiding voor de Reconstructiewet. Al op 10 juli 1997, nog tijdens de varkenspestcrisis, kwam de minister

van LNV met vergaande voorstellen voor een structuurverandering van de varkenshouderij. In deze brief kondigt hij ook ruimtelijke maatregelen aan om de veterinaire risico's in de toekomst in te perken:

"De reconstructie moet ruimtelijk bijdragen aan het verminderen van risico voortvloeiend uit de hoge varkensdichtheid. Concreet wordt daarbij gedacht aan het creëren van <<corridors>> of brandgangen tussen ruimtelijke clusters van bedrijven." (TK, 1996-1997, 25 448, nr. 1: p. 11)

De Reconstructiewet noemt deze brandgangen varkensvrije zones. De Memorie van Toelichting schetst het grote aantal contacten tussen gespecialiseerde varkensbedrijven en de ruimtelijke clustering van grote aantallen varkens in kleine gebieden, als de centrale oorzaken van veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector. De verplichting in de Reconstructiewet (art.11) om varkensvrije zones te begrenzen, moest leiden tot ruimtelijk gescheiden clusters van varkensbedrijven. Hiermee wilde het rijk ook het aantal contacten tussen varkensbedrijven buiten de clusters beperken.

De varkensvrije zones en de clustering moesten helpen bij het indammen en bestrijden van een varkenspestuitbraak. Deze gedachte werd versterkt door de uitkomsten van de evaluatie van de varkenspestcrisis (ministerie van LNV, 1998) en een veterinaire scenariostudie. Varkensbedrijven die binnen een straal van 1 kilometer van een reeds besmet bedrijf lagen bleken een significant hogere kans op besmetting te hebben dan bedrijven op grotere afstand (zogenaamde 'buurtcontacten') (Stegeman et al., 2002; CIDC/Alterra, 2004). Hieruit kwam ook de gedachte

voort van varkensvrije zones met een breedte van 1.000 meter.

Daarnaast was het de bedoeling om het aantal contacten tussen clusters te beperken. Het ideaalbeeld was een gesloten cluster dat zelfvoorzienend was qua dieren, voervoorziening, slachterijen en dergelijke. Op dit punt regelt de Reconstructiewet (en ook andere regelgeving) echter weinig tot niets. Het rijk maakt alleen de opmerking dat provincies bij de begrenzing van de clusters door varkensvrije zones rekening moeten houden met bestaande vervoersstromen en natuurlijke barrières zoals rivieren en snelwegen. Voor de organisatie van de keten binnen het cluster zijn verder geen nadere regels gesteld. Dat bleek praktisch onmogelijk en onwenselijk vanwege de huidige organisatie van de sector (hoge specialisatiegraad) en doordat dan de vrije markt op dit punt sterk gereguleerd zou moeten worden. De wetgever laat maatregelen nu grotendeels aan de varkenssector zelf over.

De provincies werken de varkensvrije zones uit in de reconstructieplannen. Ook treft men voorbereidingen om de varkensbedrijven uit deze zones te verplaatsen en regelingen om deze vervolgens varkensvrij te houden via het gebruiksverbod van artikel 47 Rcw.

De aanvankelijk geplande varkensvrije zones delen het totale reconstructiegebied op in 11 clusters. Varkensvrije zones op de landsgrenzen werden niet nodig geacht vanwege bestaande mogelijkheden om de grenzen af te sluiten. De meeste gevolgen hadden de varkensvrije zones voor de provincie Noord-Brabant. Hier betrof het uiteindelijk 125 bedrijven, waarvan ongeveer 30-40 volwaardige. De geraamde kosten van verplaatsing en bedrijfsbeëindiging bedroegen zo'n 40 miljoen euro. Buiten Noord-Brabant ging het om het verplaatsen of beëindigen van zo'n 20 varkensbedrijven met een geraamde kostenpost voor de overheid van zo'n 16 miljoen euro.

Kader 5.1

Varkensvrije zones in de ontwerp reconstructieplannen

Reconstructiegebied	Aantal clusters	Aantal varkens-bedrijven (2004)	Geraamde kosten
Overijssel	2	7	6 miljoen
Gelderland/ Utrecht	2	9	5 miljoen
Noord-Brabant	5	125	40 miljoen
Limburg	2	4	4,8 miljoen
Totaal	11	145	56 miljoen

Bron: Ontwerpreconstructieplannen en mededeling provincies.

Toch is er eigenlijk vanaf het begin al veel kritiek op de varkensvrije zones. Deze kritiek komt van veterinaire deskundigen en de Raad van State, maar ook de provincies zijn kritisch (Driessen en De Gier, 2004). Zo stelt provincie Noord-Brabant al in het koepelplan (2001: 188) dat men de zones alleen realiseert als dit een wettelijke verplichting blijft. Zwakke punten in de beleidstheorie zijn dat de clusters helemaal geen gesloten ketens (kunnen) vormen en dat de reconstructie de vervoersbewegingen niet kan reguleren. De veterinaire kritiek is dat besmettingen van varkenspest zich niet beperken tot buurtbesmettingen. Varkensvrije zones zijn vanuit deze optiek dan ook volstrekt onvoldoende. Bovendien laat de uitbraak van mond- en klauwzeer (MKZ) in 2001 zien dat er meerdere besmettelijke dierziekten zijn. Voor ziektes als MKZ hebben varkensvrije zones en zelfs diervrije zones geen betekenis (ETIN, 2001). Niet dat dit ooit de bedoeling was van de Reconstructiewet, maar dergelijke uitbraken spelen ook een rol in de (provinciale) meningsvorming. CIDC & Alterra (2004) zijn in een advies aan de minister vernietigend over de effectiviteit van varkensvrije

zones: “Vanuit het oogmerk van verspreiding van dierziekten tussen varkensbedrijven bestaat er geen veterinaire onderbouwing voor het inrichten van varkensvrije zones.”

Daarbij geven de onderzoekers aan dat de effectiviteit van de zones alleen omhoog kan door clustering van bedrijven op veel kleinere schaal (vgl. ETIN, 2001). Ook is inmiddels preventieve vaccinatie tegen klassieke varkenspest met een markervaccin mogelijk, doordat de EU dit markervaccin heeft geaccepteerd. Het gaat hier om een mogelijkheid om bij een uitbraak van klassieke varkenspest (na toestemming van de EU) varkens te enten, zonder dat deze na afloop toch geruimd moeten worden.

De kritiek en vaccinatiemogelijkheden hebben effect. Op 22 april 2004 spreekt minister Veerman met de provincies af dat de varkensvrije zones niet gerealiseerd worden. De formele redenen zijn het gewijzigde EU-beleid inzake vaccinatie bij de uitbraak van varkenspest en de conclusies van het Alterra/CIDC-rapport²⁵. Het gereserveerde rijksgeld vloeit terug naar de staatskas.

Veterinaire veiligheid zonder varkensvrije zones

Opvallend is dat met het besluit om de varkensvrije zones niet te realiseren ook het onderwerp veterinair veiligheid van de reconstructieagenda verdwenen lijkt. Dat geldt in ieder geval voor de rijksagenda. De reconstructieplannen schenken nog wel beperkt aandacht aan het onderwerp, zoals via de clustering van intensieve veehouderijbedrijven (en dan vooral varkenshouders). In de meeste plannen gelden veterinair overwegingen als extra reden om deze miniclusters of projectlocaties te stimuleren. Overigens is de primaire reden overal eerder landbouw-economisch van aard. De realisatie van deze projectlocaties behandelen we in hoofdstuk 6.

Verder noemen vrijwel alle reconstructieplannen het probleem

van varkensbedrijven met meerdere vestigingslocaties. Dit zou tot onnodig veel vervoersbewegingen met varkens leiden en dus tot extra veterinair kwetsbaarheid. Deze multi-locaties zijn overigens mede ontstaan door wet- en regelgeving, zoals de afroming van varkensrechten bij verplaatsing. Met het stimuleren van verplaatsingen moest ook dit probleem opgelost worden. Andere maatregelen worden voorlopig niet getroffen. Alleen het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg bevat het expliciete doel om 70 multi-locaties op te heffen. Maatregelen en geld komen pas in een latere fase van de reconstructie aan de orde.

Verder wijzen de reconstructieplannen vooral op de verantwoordelijkheid van de sector zelf om aan de veterinair kwetsbaarheid te werken. Op dit punt worden de plannen echter nauwelijks concreet. Sommige plannen laten het bij een normatief beroep. Andere plannen, bijvoorbeeld in Noord-Brabant, geven aan dat ze initiatieven vanuit de sector rond veterinair veiligheid willen ondersteunen. Het meest concreet is het reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost waarin een studie is begroot naar het verminderen van contacten in de veehouderijketen en bedrijfsvoorlichting over het verminderen van veterinair risico's. Dit is ook het enige reconstructieplan dat herkenbaar geld begroot voor veterinair maatregelen. Het gaat om 2,5 miljoen euro, dat wel grotendeels uit het agrobiedrijfsleven moet komen.

5.3 Veronderstellingen

De belangrijkste veronderstellingen achter de huidige aanpak van de veterinair kwetsbaarheid in de reconstructie zijn:

1. De reconstructieplannen dragen bij aan veterinair veiligheid door het stimuleren van gesloten bedrijven en clusters van bedrijven. Naarmate het aantal bedrijfsverplaatsingen stijgt, kunnen meer bedrijven met meerdere locaties samen-

²⁵ Zie Tweede voortgangsrapportage reconstructie 2004 TRC 2004/3192, Een brief van Minister Veerman aan de Tweede Kamer van 23 april 2004.

gevoegd worden en zullen er meer bedrijven gaan samenwerken in clusters. Binnen deze miniclusters (gemiddeld 4-6 bedrijven) zullen de bedrijven dan onderling afspraken maken over veterinaire veiligheid.

2. Het initiatief ligt vooral bij de keten en de bedrijven zelf om de veterinaire kwetsbaarheid te verlagen t.a.v. varkenspest maar ook andere dierziekten.

5.4 Gerealiseerde afname veterinaire kwetsbaarheid

Over de afname van veterinaire kwetsbaarheid door de reconstructie lijkt vooralsnog weinig te zeggen. Over het algemeen lijkt de kwetsbaarheid afgenomen, maar dat komt meer door ander beleid en autonome ontwikkelingen (CIDC/Alterra, 2004). De MER's zijn vrij positief over het effect van de plannen (ook zonder varkensvrije zones) op de veterinaire veiligheid. Dit oordeel is weer gebaseerd op de aanname dat reconstructieplannen door verplaatsing en clustering, zorgen voor meer gesloten varkensbedrijven (zie veronderstellingen).

Een mogelijk ongewenst effect van de reconstructie is dat door het aanleggen van robuuste verbindingszones (bv tussen de Veluwe en Utrechtse heuvelrug) de kans op besmetting met varkenspest (door wilde zwijnen) of MKZ (door bv. herten) kan toenemen. De precieze omvang van dit gevaar is nog onduidelijk (CIDC/Alterra, 2004, Damhuis et al., 2004). Experts (RDA, 2005: 21) stellen dat de plannen om natuurgebieden te verbinden (EHS) haaks op de wens tot risicobeheersing van dierziekten staan. De RDA acht de kans dat varkenspest van wilde zwijnen overslaat naar varkensbedrijven niet groot, maar sluit dit ook niet uit.

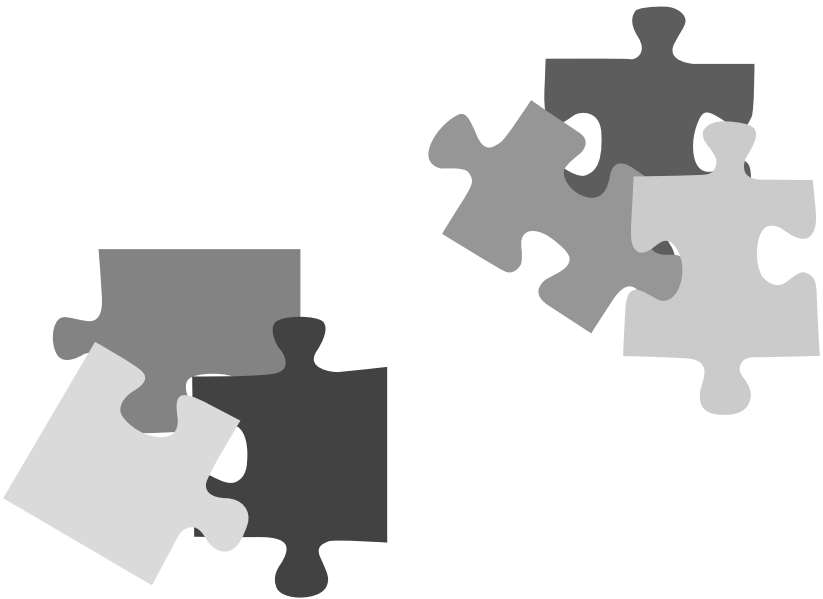
5.5 Reflectie op veronderstellingen

Het is opvallend dat alle reconstructieplannen claimen iets aan veterinaire veiligheid te doen door clustering en samenvoeging van multilocatiebedrijven, terwijl geen van de huidige provinciale verplaatsingsregelingen dit stimuleert. Dat wil zeggen dat in geen van de regelingen het 'hebben van meerdere bedrijfslocaties' of het 'voornemen om het bedrijf te verplaatsen van een cluster' een eis of een stimulerende factor is. Uitzondering is Limburg, waar het verplaatsen naar een verwevingsgebied in uitzonderlijke gevallen kan, mits er sprake is van het samenvoegen van een bedrijf met meerdere locaties.

Verder is onduidelijk hoeveel bedrijven er zijn met meerdere locaties, zodat evenmin duidelijk wordt in hoeverre de reconstructie uiteindelijk leidt tot een afname hiervan.

De inspanningen rond het clusteren van (varkens)bedrijven komen verder aan de orde in hoofdstuk 6 In theorie lijken de mogelijkheden van het realiseren van veterinaire veiligheid door clustering van bedrijven aanwezig (ETIN, 2001, CIDC/Alterra, 2004). Indien de provincies de ambities rond clustering inderdaad waarmaken, blijft de vraag in hoeverre dit een bijdrage levert aan de veterinaire veiligheid. Allereerst gaat op het totaal aantal varkensbedrijven slechts om een klein aandeel bedrijven dat uiteindelijk in een cluster zal samenwerken. Ook lijkt het belangrijk hoe de clusters ruimtelijk zijn afgeschermd van andere clusters en losse varkensbedrijven. De provincie Noord-Brabant stelt in haar ontwikkelingsplannen voor de landbouwonwikkelingsgebieden wel als eis dat aandacht besteed wordt aan de veterinaire veiligheid.

De tweede veronderstelling ging over de initiatieven vanuit de keten zelf. Het is opvallend dat de reconstructieplannen hiervoor nauwelijks stimulerende maatregelen bevatten. Verder is geen onderzoek gedaan naar maatregelen in de keten, zodat we op dit punt geen uitspraken kunnen doen.





Economisch perspectief van de landbouw

6.1 Inleiding

Het versterken van het economisch perspectief van de landbouw is een belangrijk thema in de reconstructie. Voor de een is het een zelfstandig doel, dat naast of zelfs boven de andere reconstructiedoelen staat. Voor de ander is het thema veel meer geïntegreerd met het omgevingsbeleid (duurzame landbouw) of is het juist een instrument om omgevingsdoelen te realiseren.

In de reconstructiepraktijk komen beide perspectieven in wisselende verhoudingen voor. Feit blijft dat vrijwel alle betrokkenen het er over eens zijn dat de economische positie van de landbouw aandacht verdient. In dit hoofdstuk kijken we hoe dit in de praktijk is vormgegeven. Daarbij bekijken we de reconstructie-instrumenten om de ruimtelijke ontwikkelingsmogelijkheden voor de grondgebonden en intensieve landbouw te stimuleren.

Achtereenvolgens komt aan bod hoe het thema wordt omschreven in de reconstructie, welke veronderstellingen er achter zitten en hoe het is uitgewerkt in de plannen. We sluiten af met een reflectie op de veronderstellingen.

6.2 Omschrijving en achtergrond

Het bevorderen van een betere ruimtelijke structuur voor de gehele landbouw is één van de centrale doelen van de Reconstructiewet (art. 5). In de beeldvorming gaat het echter vooral om de intensieve veehouderij. Dat beeld hangt samen met de

'regulerende kant' van de reconstructie: de zonering gaat vooral over de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij. Toch was het al vrij snel duidelijk dat ook de grondgebonden landbouw, en dan met name de melkveehouderij, een plaats moest krijgen in de reconstructie. Het gaat dan vooral om de 'stimulerende kant' van de reconstructie en herverkaveling als instrument voor ruimtelijke structuurversterking.

Aangezien de problematiek van en de maatregelen voor de genoemde landbouwsectoren sterk verschillen, gaan we in dit hoofdstuk telkens apart in op de intensieve veehouderij en de grondgebonden landbouw. Binnen de grondgebonden landbouw leggen we het accent op de melkveehouderij. Sommige reconstructieplannen, zoals de Brabantse en Limburgse plannen, gaan ook over sectoren als de glastuinbouw en boomteelt. Het glastuinbouwbeleid lijkt enigszins op het beleid voor de intensieve veehouderij met het verplaatsen van glastuinbouw uit kwetsbare gebieden en het concentreren in projectlocaties. Omdat we ons in deze analyse moeten beperken, richten we ons echter op intensieve veehouderij en melkveehouderij. De nadruk in de reconstructiediscussies ligt immers op deze sectoren. Bovendien kent het beleid voor de glastuinbouw een heel eigen structuur, zodat de meerwaarde van de reconstructie hier beperkt lijkt.

Het lijkt erop dat de economische landbouwdoelen de laatste jaren meer nadruk hebben gekregen in de reconstructie. Verschillende geïnterviewden geven dit aan. In de eerste jaren stond de aanpak van de problemen centraal die vooral de intensieve veehouderij veroorzaakte (milieu, stank, veterinair). In de laatste jaren zien ze een omslag naar het stimuleren van

ontwikkelingsmogelijkheden van de (intensieve) landbouw. Een van de landbouwvertegenwoordigers zag het zo: *“In de reconstructie zat iedereen de vorige oorlog voor te bereiden: namelijk het stoppen van de ongebreidelde uitbreiding van de intensieve veehouderij. Dat was al lang gebeurd. Pas op het einde van het proces veranderde dat. Het drong toen pas door, ook in de plannen.”*

De genoemde omslag zou zowel bij de rijksoverheid als bij de provincies merkbaar zijn en betekent dat de overheid niet alleen verbrede en biologische landbouw wil stimuleren, maar ook weer nadrukkelijk wil investeren in sterke en grote agrarische bedrijven. Dat geldt zowel voor de intensieve veehouderij als de grondgebonden landbouw. Voorbeelden op landelijk niveau zijn het debat over de toekomst van de intensieve veehouderij en de nota ‘Kiezen voor Landbouw’.

6.3 Veronderstellingen

De hoofdveronderstelling van dit perspectief hangt samen met het veronderstelde belang van de landbouw in de regionale economie. De landbouw heeft een economische betekenis door het aantal arbeidsplaatsen op de boerderijen en het agro-bedrijfsleven daar omheen: veevoederbedrijven, slachterijen, vleesverwerkende industrie etc. De werkgelegenheid in de landbouwsector neemt echter gestaag af en de veronderstelling is dat de reconstructie dit verlies kan beperken door de landbouwbedrijven met toekomstperspectief weer ontwikkelingsmogelijkheden te geven. We gaan nu in op de afzonderlijke veronderstellingen rond de intensieve veehouderij en de grondgebonden landbouw.

Intensieve veehouderij

De intensieve veehouderij in de concentratiegebieden vormt de kern van de reconstructie, vanwege de milieuproblemen, stankoverlast en veterinaire problemen die het veroorzaakte.

Tegelijkertijd wilde de rijksoverheid met de Reconstructiewet de intensieve veehouderijsector een nieuw economisch perspectief bieden. Sommigen noemen dit ‘het doekje voor het bloeden van de Herstructureringswet’. De Herstructureringswet 1998 regelde ondermeer dat de varkensrechten van bestaande bedrijven in een klap met 25% werden afgeroomd. Van deze generieke korting voor alle bestaande varkensbedrijven is in de praktijk slechts ongeveer 10% gerealiseerd.

De Reconstructiewet beoogde een combinatie van beperkingen voor de intensieve veehouderij en nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden. De beperkingen in de extensiveringsgebieden kwamen veelal voort uit bestaande milieuregels. De bedrijven zaten dus feitelijk al op slot en hadden geen ontwikkelingsmogelijkheden meer. De zonering maakte de beperkingen zichtbaar. In de onderhandelingen over de zonering was het voor de landbouw belangrijk dat er naast extensiveringsgebieden ook verplaatsingsmogelijkheden kwamen naar landbouwontwikkelingsgebieden.

Voor de oplossing van de economische problemen van de intensieve veehouderij is in de reconstructie dus vooral geput uit ruimtelijke maatregelen. Specifiek gaat het hierbij om het aanwijzen en ontwikkelen van landbouwontwikkelingsgebieden. Binnen deze gebieden worden grofweg de volgende soorten maatregelen getroffen:

- *Minder beperkingen.* In de landbouwontwikkelingsgebieden gelden minder beperkingen voor de intensieve veehouderij en worden nieuwe beperkingen (zoals woningbouw en recreatie) actief voorkomen.
- *Nieuwe vestigingslocaties.* Landbouwontwikkelingsgebieden bieden mogelijkheden voor nieuwvestiging van bedrijven die uit de extensiveringsgebieden worden verplaatst. De verplaatste bedrijven kunnen in deze gebieden een nieuwe start maken en verder ontwikkelen.
- *Ruimere mogelijkheden voor bedrijfsuitbreiding.* In de landbouwontwikkelingsgebieden zijn in de meeste provincies (zie

hoofdstuk 3) meer mogelijkheden voor het uitbreiden van het bouwblok van de bestaande intensieve veehouderijbedrijven dan in de verwevingsgebieden.

- *Innovatie door clustering (projectlocaties)*. Het clusteren van intensieve veehouderijbedrijven biedt schaalvoordelen en mogelijkheden voor gesloten bedrijven. De veronderstelling is dat dit leidt tot meer veterinaire veiligheid en allerlei innovaties. Vooral de combinatie van verschillende soorten bedrijven (mesters, vermeerderaars en zelfs verwerkende bedrijven), zou het ontstaan van innovatieve werkwijzen en producten stimuleren.

De belangrijkste veronderstelling is dat de intensieve veehouderijsector met dergelijke maatregelen een economische impuls krijgt. Daarvoor is het cruciaal dat deze maatregelen de toekomstgerichte en innovatieve bedrijven daadwerkelijk stimuleren om naar de landbouwontwikkelingsgebieden te trekken. Voor de reconstructie is het met het oog op de omgevingsdoelen, belangrijk dat vooral perspectiefrijke bedrijven uit de extensiveringsgebieden deze beweging maken. Geredeneerd vanuit het economisch belang van de intensieve veehouderij is het echter minstens zo belangrijk dat bestaande bedrijven kunnen uitbreiden en dat de ontwikkelingsmogelijkheden in deze gebieden zo goed zijn dat ook bedrijven zonder subsidie zich hier zullen vestigen. Toch leunen de reconstructieplannen sterk op verplaatsingen uit de extensiveringsgebieden. Als deze niet op gang komen, komt de ontwikkeling van de intensieve veehouderij in de landbouwontwikkelingsgebieden ook niet van de grond, zo is de redenering. De ZLTO nuanceert deze stellingname met de opmerking dat landbouwontwikkelingsgebieden ook zonder gesubsidieerde verplaatsingen vol zullen stromen met intensieve veehouders die verder willen.

Grondgebonden landbouw

Ook het versterken van de economische positie van de grondgebonden landbouw, en met name de melkveehouderij, is

een onderdeel van de reconstructie. Voor deze sector gaat het niet om compensatie voor beperkingen, omdat de reconstructie feitelijk weinig nieuwe beperkingen oplevert. Toch is de grondgebonden landbouw opgenomen in de plannen, want ook deze bedrijven zaten op slot door bestaande milieuregeling in verweven gebieden als de Achterhoek en Twente. De problematiek betreft hier een behoefte aan schaalvergroting om de concurrentie op de wereldmarkt vol te kunnen houden in combinatie met veel stoppende bedrijven. Hierdoor ontstaat een verkavelingstructuur die niet meer optimaal is. In sommige gebieden komt relatief veel grond beschikbaar, terwijl op andere locaties juist veel 'groeiers' zitten die behoefte hebben aan grond dicht bij huis. De standaardoplossing voor dit soort problemen is wettelijke herverkaveling en in toenemende mate vrijwillige kavelruil. Het gaat hier dus vooral om ruimtelijke structuurversterking, die op gebiedsniveau goed samen kan gaan met het vrijspelen van grond voor publieke functies als EHS of beekherstel.

Daarnaast maakten de verschillende partijen zich zorgen over de functie van de grondgebonden landbouw als beheerder van het landschap. Want als de economische positie van de melkveehouderij verslechtert door dalende melkprijzen, komt ook de landschapsbeherende functie van de boer onder druk te staan. Wie gaat het landelijk gebied beheren als alle boeren weg zijn? De reconstructie zou een mooie gelegenheid zijn om nieuwe instrumenten voor verbrede en verdiepte landbouw te ontwikkelen of uit te proberen, zo was de veronderstelling. Dit kan het beheer van het landschap veiligstellen en boerenbedrijven een (alternatief) bedrijfsperspectief bieden.

In dit verband valt regelmatig de term groene diensten. De nota Vitaal Platteland zegt daar het volgende over: *"Groene diensten biedt ruimte aan ondernemersschap en is de beloningssysteem voor het leveren van diensten die bijdrage aan maatschappelijk gewenste doelen op het terrein van natuur, landschap, recreatieve toegankelijkheid en waterbeheer"* (LNV, 2004: 55).

De veronderstelling is dus dat met groene diensten ook de boer die niet werkt voor de wereldmarkt een economisch perspectief heeft en kan ondernemen. Het stimuleren van andere vormen van verbreding en verdieping leunt op dezelfde veronderstelling. De wens tot verbreding past ook goed in de veronderstelde noodzaak tot extensivering van bepaalde kwetsbare gebieden (Commissie Herstructurering Melkveehouderij, 2000). De reconstructieplannen spreken daarom de ambitie uit om naast groene diensten ook verbredingsinitiatieven (bv. recreatie, zorgboerderijen), verdieping (bv. streekproducten) en omschakeling naar andere teelten of biologische landbouw mogelijk te maken.

In de volgende paragraaf gaan we nader in op de verschillende ambities en maatregelen rond het versterken van de economische positie van de intensieve veehouderij en de grondgebonden landbouw. Het zal vooral gaan om een vergelijking van voorgenomen beleid in de reconstructieplannen.

6.4 Gerealiseerde economische ontwikkeling

In deze paragraaf kijken we hoe het stimuleren van de economische ontwikkeling van de landbouw in de verschillende reconstructieplannen is uitgewerkt. Het gaat voornamelijk om een vergelijking van voorgenomen maatregelen. Anno 2006 zijn de provincies immers wel begonnen met de uitvoering van de plannen, maar zijn de resultaten veelal nog niet in beeld. Zo hebben alle provincies verplaatsingsregelingen opengesteld, maar zijn er nauwelijks daadwerkelijk verplaatste bedrijven, omdat dergelijke processen tijd kosten. We gaan achtereenvolgens in op de intensieve veehouderij en de grondgebonden landbouw (vooral melkveehouderij).

6.4.1 Intensieve veehouderij

Landbouwontwikkelingsgebieden

In hoofdstuk 3 is al beschreven dat de reconstructieplannen in totaal 138 landbouwontwikkelingsgebieden hebben aangewezen. De grootte van de gebieden varieert behoorlijk, van enkele tientallen hectares tot meer dan 1.000 ha. In Noord-Brabant en Limburg vinden we de meeste LOG's, maar deze zijn ten opzichte van de oostelijke tegenhangers relatief klein. Een van de belangrijkste verschillen zit verder in de verplaatsingsambitie. Indien we er gemakshalve vanuit gaan dat alle te verplaatsen bedrijven naar landbouwontwikkelingsgebieden binnen het eigen plangebied gaan, dan varieert de opgave per gebied van 5 - 7 bedrijven in een LOG in Noord-Brabant tot net iets meer dan 1 bedrijf per LOG in Salland-Twente. Dit heeft gevolgen voor de inrichting van de LOG's. Immers hoe meer verplaatsende bedrijven, hoe meer nieuwvestigingslocaties er nodig zijn.

Opheffen beperkingen in landbouwontwikkelingsgebieden
De veronderstelling is dat in de landbouwontwikkelingsgebieden intensieve veehouderijbedrijven zich optimaal kunnen ontwikkelen. In de praktijk houdt dit twee dingen in:

- de landbouwontwikkelingsgebieden zijn zo gekozen dat ze op voldoende afstand liggen van bestaande bebouwing en kwetsbare natuur.
- in de landbouwontwikkelingsgebieden geldt een restrictief beleid voor ontwikkelingen (woningbouw, recreatieterreinen en nieuwe natuur) die de ontwikkeling van de landbouw in dit gebied kunnen belemmeren.

Verder willen sommige reconstructieplannen ook actief belemmeringen wegnemen. Vooral het reconstructieplan Salland-Twente geeft aan dat de provincie soms zelfs 'stankgehinderde objecten' zoals huizen wil gaan verplaatsen. Het stuk over de zonering intensieve veehouderij (hoofdstuk 3) is hier al op in gegaan.

Landbouwontwikkelingsgebieden en bedrijfsverplaatsing in plannen

Kader 6.1

	Aantal LOG's	Oppervlakte LOG's (ha)	Aantal te verplaatsen bedrijven (vanuit natuur en wonen)
Noord- en Midden Limburg	43	8.615	50 – 80
Brabantse reconstructieplannen	52	14.550	264 – 354
Achterhoek en Liemers	9	5.098	25
Veluwe	1	453	0 – 22
Gelderse Vallei / Utrecht-Oost	6	6.410	15 – 20
Salland-Twente	27	17.270	35 – 40
Totaal	138 LOG's	52.309 ha	389 – 531 bedrijven

Bron: RIVM (2004) en Vogelzang (2005)

Opvallend is dat de status van landbouwontwikkelingsgebied geen versoepeling van bestaande regelgeving oplevert. De speciale stankwet voor reconstructiegebieden (Wet Stankemissie voor landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden) meldt wel een versoepeling van de geurhinderbepalingen (cumulatie), maar deze geldt ook voor verwevingsgebieden en zelfs voor extensiveringsgebieden. Nieuw beleid, zoals waterberging, kan ook in deze gebieden nieuwe beperkingen geven voor de landbouw (zie: Hermans et al., 2005).

Wel lijkt er vanuit de rijksoverheid in generieke zin meer aandacht te komen voor experimenteerruimte, vereenvoudiging van regelgeving en heldere toetsingskaders (zie bijvoorbeeld Slotverklaring Baarn). Het toepassen van de Interimwet stad en milieu benadering (2005) op het landelijk gebied, experimenten met integrale vergunningverlening en de nieuwe wet Geurhinder zijn daar voorbeelden van.

Nieuwvestiging in de LOG's

In alle reconstructieplannen is nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven alleen mogelijk in landbouwontwikkelingsgebieden. Daarbij heeft geen van de provincies gekozen voor directe doorwerking, d.w.z. dat gemeenten moeten meewerken aan nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven. De meeste provincies wilden op dit punt de gemeenten niet passeren. In Overijssel, Limburg, Gelderland en Utrecht is het aan de gemeenten om in nieuwe bestemmingsplannen de mogelijkheden voor nieuwvestiging uit te werken. Noord-Brabant werkt met gemeentelijke ontwikkelingsplannen voor de landbouwontwikkelingsgebieden (zie kader 6.2). De gemeenten zijn daarbij niet geheel vrij: de provincie moet het bestemmingsplan (of ontwikkelplan) wel goedkeuren (streekplanstatus van het reconstructieplan). Sommige provincies hebben in bestuursovereenkomsten met de gemeenten afgesproken dat de gemeenten de bestemmingsplannen op korte termijn gaan herzien (zie § 3.3.7).

De ambities voor nieuwvestiging zijn in Noord-Brabant het meest omvangrijk. Toch is 'directe nieuwvestiging' ook hier niet mogelijk. Het reconstructiegebied Maas en Meierij heeft nieuwvestiging zelfs expliciet verboden in het reconstructieplan. In de overige zes reconstructiegebieden spelen de gemeenten een belangrijke rol bij de uitwerking van de plannen. Hiervoor is een uitgebreide aanpak ontwikkeld met verschillende planvormen, ondersteuning van de provincie en een ontwikkelingsbedrijf. Deze aanpak is in vergelijking met andere provincies bijzonder uitgebreid en uitgewerkt. In kader 6.2 geven we een toelichting op de Brabantse aanpak.

Noord-Brabant werkt de landbouwonwikkelingsgebieden dus uit in aparte planvormingstrajecten. Deze Brabantse aanpak lijkt veel uitgebreider dan van andere provincies en loopt in ieder geval voor. Dit is waarschijnlijk te verklaren vanuit de hoge verplaatsingsambities (rond 300 bedrijven) en de potentiële ambities voor nieuwvestigingslocaties in de LOG's (200). Deze ambities zijn qua omvang onvergelykbaar met andere provincies.

Limburg stimuleert het ontwikkelen van nieuwvestiging in de bestemmingsplannen. Hiervoor zijn in 2005 in totaal voor vier LOG's voorbereidingen gestart voor verdere uitwerking²⁶. In de reconstructiegebieden in Gelderland/Utrecht en Overijssel geldt een soortgelijke aanpak. In Overijssel is recent gestart met het uitwerken van een aantal LOG's waar belangstelling is voor nieuwvestiging.

Nieuwvestiging is overigens niet onomstreden. Op verschillende locaties in de reconstructiegebieden zijn al (burger)protesten gerezen tegen de plannen voor nieuwvestiging (al dan niet in clusters). Eerder zagen we al dat gemeente Epe, mede vanuit bezwaren van de bestaande boeren ('eigen varkens eerst'), de nieuwvestiging via de rechter probeerde tegen te houden. Andere voorbeelden zijn de actiegroep 'Chijnsgoed-in-gevaar'

in Noord-Brabant en 'Stop het LOG' in Weert (Limburg). Nadere analyse in de casestudies moet uitwijzen wat de impact en betekenis is van dergelijk lokaal verzet.

Over de daadwerkelijke effecten van nieuwvestiging valt nog weinig te zeggen, omdat er pas heel recent een aantal bedrijven daadwerkelijk is verplaatst. Sommigen noemen als basisvoorwaarde dat het ondernemerschap in de landbouw wordt versterkt. Hierbij vindt de een dat dit nog niet sterk ontwikkeld is. Een ander vermoedt dat het planvormingsproces hierop al positief heeft uitgewerkt. Het is namelijk duidelijk geworden voor de landbouwbedrijven dat de overheid hun problemen niet gaat oplossen, maar dat ze dat met een beetje hulp zelf moeten doen. Ofwel: *"ondernemers hebben door de reconstructie veel meer het besef gekregen dat ze zelf verantwoordelijk zijn voor hun bedrijfsontwikkeling"*.

Projectlocaties intensieve veehouderij

Een bijzondere vorm van nieuwvestiging zijn projectlocaties. Het gaat hier om intensieve veehouderijbedrijven die gevestigd zijn op een gezamenlijke locatie en hierdoor gebruik kunnen maken van gemeenschappelijke voorzieningen. Deze projectlocaties zouden voordelen hebben boven nieuwvestiging op individuele locaties. De meest genoemde argumenten zijn:

- *Bedrijfseconomische argumenten* – op een projectlocatie kunnen ondernemers gemeenschappelijke voorzieningen als mestopslag/-afvoer en voeropslag benutten.
- *Veterinaire argumenten* – een projectlocatie maakt het mogelijk om van de bedrijven, één gesloten bedrijf te maken en hij leent zich voor gescheiden af- en aanvoer (vuile weg - schone weg).
- *Innovatie argumenten* – op een projectlocatie kunnen innovatieve ondernemers gezamenlijk aan nieuwe werkwijzen of nieuwe producten werken.

²⁶ Het gaat om de LOG's in Helden, Nederweert, Maasduinen en Venray/Meerlo-Wanssum (Eerste monitoringsrapportage Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg, 17 mei 2005).

De ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden in Brabant

In de Brabantse reconstructieplannen is de behoefte aan nieuwvestiging in landbouwontwikkelingsgebieden het grootst. Bovendien is het qua aanpak het meest uitgewerkt. De omvang van de behoefte aan verplaatsingen en nieuwvestigingen is mede op basis van ZLTO-onderzoek in beeld gebracht evenals de (waarschijnlijk) beschikbare duurzame locaties in LOG's en verwevingsgebieden (zie onderstaand overzicht). Deze bieden ook ruimte voor de verplaatsters.

Reconstructie-gebied	Aantal verplaatsters	Nieuwvestigingen in LOG's	Beschikbare duurzame locaties in LOG's en verwevingsgebieden
De Baronie	16 – 29	20	19 – 66
De Meierij	41 – 45	15 – 18	6 – 20
Maas en Meierij	40 – 50	0	60
Beerze Reusel	38 – 55	20 – 25	20 – 49
Boven-Dommel	12 – 29	24	2 – 6
De Peel	79 – 97	38	29
Peel en Maas	38 – 49	83	38 – 92
Totaal	264 - 354	200 – 208	184 - 322

Bron: Vogelzang et al., 2005 en Brabantse reconstructieplannen

De Brabantse reconstructieplannen geven aan dat landbouwontwikkelingsgebieden niet ingericht moeten worden als agrarisch bedrijventerein. Het gaat om agrarisch gebied met een aantal veehouderijbedrijven. Daarom worden er beeldkwaliteitsplannen gemaakt, die een visie geven over de landschappelijke inpassing van nieuwe veehouderijbedrijven. Vervolgens moeten de gemeenten ontwikkelingsplannen opstellen voor de LOG's. De provincie heeft hiervoor een provinciale subsidierегeling opgesteld en een handreiking ontwikkelingsplannen¹⁸. Het ontwikkelingsplan moet nieuwvestiging van intensieve veehoude-

rijbedrijven mogelijk maken. Het beschrijft de mogelijkheden daarvoor en het ontwikkelen van bestaande agrarische locaties. Het plan bevat een beoordeling van milieueffecten (m.e.r.) en een uitvoeringsparagraaf met concrete maatregelen (aanleggen infrastructuur en beplantingen). Daarbij is ook aandacht voor (bovenwettelijke) milieumaatregelen en veterinaire veiligheid.

Voor de uitvoering hebben provincie Noord-Brabant en ZLTO het Ontwikkelingsbedrijf Intensieve Veehouderij (OBIV) opgericht. De gemeenten stellen formeel de ontwikkelingsplannen op, maar kunnen dit uitbesteden aan het OBIV of andere adviesbureaus. De OBIV werkt met een eigen 'gebiedsgerichte aanpak'. Gemeenten hebben voor zo'n 10 LOG's opdrachten aan de OBIV verstrekt. In drie LOG's zijn al inrichtingsprojecten opgestart en is financiering beschikbaar (totaal ruim 7 miljoen euro)¹⁹. Overigens is de OBIV strikt gesproken geen ontwikkelingsmaatschappij meer. Het bleek namelijk commercieel niet interessant om intensieve veehouderijlocaties op deze manier te ontwikkelen en de Brabantse gemeenten wilden zelf meer sturen op de ontwikkeling van deze locaties.

Het ontwikkelingsplan moet uiteindelijk leiden tot of deel uitmaken van een nieuw bestemmingsplan. In de bestuursovereenkomst uitvoering reconstructie is met de Brabantse gemeenten afgesproken dat de bestemmingsplannen binnen vier jaar worden herzien. Binnen vier jaar moeten dus alle landbouwontwikkelingsgebieden in Noord-Brabant 'ontwikkeld' zijn.

Bij de provincie zijn ook een "kernteam LOG's" en een "implementatieteam LOG's" opgericht. Het kernteam houdt zich op allerlei manieren bezig met het 'stimuleren van de afwaartse beweging', ofwel ontwikkelen van LOG's en het uitplaatsen van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden. Daarnaast springt het in op ongewenste ontwikkelingen (zoals grootschalige intensieve veehouderij ontwikkeling op ongewenste locaties buiten LOG's). Het implementatieteam richt zich drie LOG-pilots, die dienen als voorbeeld. Bij beide initiatieven werkt de provincie samen met oa. ZLTO, LNV en gemeenten.

Alle reconstructieplannen gaan in op deze vorm van nieuwvestiging, al verschilt soms de naam (duurzame clusters, projectvestigingslocaties), het belang dat eraan wordt gehecht en de genoemde argumenten. Maar over het geheel genomen willen alle reconstructieplannen het realiseren van projectlocaties stimuleren.

Op de Brabantse plannen na, noemen alle plannen ook een concreet aantal gewenste projectlocaties. Het gaat hier om schattingen omdat alles afhangt van de behoefte aan projectvestigingen in de praktijk.

Noord-Brabant geeft geen indicatie voor het aantal gewenste projectlocaties. Dit werken de gemeenten in de eerder genoemde ontwikkelplannen uit. Waar Noord-Brabant zwaar inzet op de ontwikkelingsplannen voor alle LOG's, stimuleren de andere provincies vooral de ontwikkeling van projectlocaties in landbouwontwikkelingsgebieden.

Het beleid bevat alleen stimulerende maatregelen, geen regulerende. Zo is bijvoorbeeld niet verplicht is om bij nieuwvestiging, in te stappen in een projectlocatie. Het is ook niet als voorwaarde, of zelfs als voorrangsbepaling gesteld bij de provinciale verplaatsingsregelingen. De stimulerende maatregelen bevatten subsidiëring van bijvoorbeeld de inrichting, grondaankoop, het aanleggen van infrastructuur en planbegeleiding. Opvallend zijn de grote verschillen in de overheidsbijdrage: van 0,3 miljoen euro (Achterhoek en Liemers) tot 5,5 miljoen (Salland-Twente) per locatie. Op dit moment hebben we hier geen verklaring voor. De meeste plannen noemen de oprichting van een ontwikkelingsmaatschappij als een mogelijkheid om projectlocaties te realiseren, maar tot op heden is alleen in Noord-Brabant een 'soort' ontwikkelingsbedrijf opgericht.

De provincies hechten groot belang aan deze projectlocaties en hebben er hoge verwachtingen van. Met het realiseren van een eerste clusterlocatie is te 'scoren', zo kwam uit meerdere

Projectlocaties in reconstructieplannen

Kader 6.3

	Aantal gewenste projectlocaties	Gewenste omvang (aantal bedrijven)	Overheidsbijdrage per projectlocatie
Noord- en Midden Limburg	6	Nader te bepalen	1,2 miljoen
Brabantse reconstructieplannen	Onbekend	Nader te bepalen	Onbekend
Achterhoek en Liemers	5	3	0,3 miljoen
Veluwe	1	5	0,5 miljoen
Gelderse Vallei / Utrecht-Oost	5	5	1,0 miljoen
Salland-Twente	4	4 – 5	5,5 miljoen

Bron: Reconstructieplannen

gesprekken naar voren. Het zou een zichtbaar resultaat zijn van de reconstructie. Veel zal afhangen van de daadwerkelijke belangstelling bij de verplaatste intensieve bedrijven en van initiatieven vanuit het agrobedsleven. Vooral de bereidheid van individuele veehouders om zich te vestigen op een projectlocatie baart de betrokkenen zorgen. De bereidheid bij agrarische ketenbedrijven zou groter zijn en kan een stimulerende factor zijn voor bedrijven om wel mee te werken. Een provincieambtenaar schetst de situatie in de Gelderse Vallei: *“We zijn bezig met de clustering van een aantal kalvermesterijen. Zo’n resultaat zou je eens moeten neerzetten. [...] Het probleem is dat die veevoerhandelaar wel geïnteresseerd is, maar die bedrijven willen het liever gewoon aan huis hebben. De bereidheid van die ondernemers om in die collectieve terreinen te stappen is niet zo geweldig groot. Je moet een paar van die voorbeeldbedrijven hebben, waar de hele bedrijfsvoering geïntegreerd is. Daar kan je een fantastisch resultaat boeken.”*

Ook de genoemde weerstand bij nieuwvestiging speelt bij projectlocaties in verhevigde mate een rol. Volgens een aantal geïnterviewden neemt de weerstand toe, omdat de plannen nu pas concreet worden. Het wordt nog versterkt door de negatieve beeldvorming rond ‘varkensflats’ en ‘varkens op industrieterreinen’ die (terecht of niet) aan dergelijke initiatieven blijft hangen. Ook het mislukken van het AVN in Nederweert, een cluster van 15 varkenshouderijbedrijven, werkt negatief (Geerligts et al., 2002). Dit maakt de eerder genoemde noodzaak van een gerealiseerde projectlocatie die je kunt laten zien alleen maar groter. Volgens sommigen ligt de oplossing in het plannen van projectlocaties op industrieterreinen langs snelwegen: *“Uiteindelijk zal je met het transport van voer, varkens en mest toch dicht bij een snelweg moeten zitten.”* Het zou ook voordelen bieden voor de plaatselijke bevolking omdat het de verkeersoverlast en de landschapsvervuiling beperkt. Toch is het maar de vraag of dit de weerstand vanuit de bevolking kan voorkomen. Het zal in ieder geval de bezwaren van de boeren om zich op zo’n locatie te vestigen niet wegnemen.

6.4.2 Grondgebonden landbouw

Het reconstructiebeleid voor de grondgebonden landbouw bestaat grofweg uit twee soorten maatregelen:

1. Ruimtelijke structuurversterking.
2. Ondersteuning van verbreding en verdieping bij melkveehouderijbedrijven.

In deze paragraaf bespreken we de maatregelen die de provincies hebben aangekondigd in de reconstructieplannen.

Ruimtelijke structuurversterking

Alle reconstructieplannen zetten in op ruimtelijke structuurversterking via wettelijke en/of vrijwillige kavelruil. Hierbij bestaat de laatste tijd een groeiende voorkeur voor vrijwillige vormen van kavelruil (zie ook § 3.3.8). De ambities voor beide vormen van kavelruil verschillen behoorlijk per reconstructieplan (zie kader 6.4).

Naast financiering willen de provincies ook andere instrumenten inzetten om kavelruil te stimuleren. Grofweg noemen alle plannen een combinatie van een grondbank met een facilitator. De facilitator betreft soms gebiedsmanagers (Achterhoek & Liemers) of specifieke kavelruilcoördinatoren (Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost). De grondbank of onroerend goedbank is in de meeste gebieden nog in ontwikkeling. In Gelderland/Utrecht is het de bedoeling om hier een soort Publiek Private Samenwerking (PPS)-constructie van te maken waarin flexibel grond en gebouwen kunnen worden aangekocht voor allerlei reconstructiedoelen. Voordelen daarvan zijn dat men grond kan kopen buiten de specifieke randvoorwaarden waar bijvoorbeeld DLG mee moet werken (met maximale grondprijzen en beperkte aankoopgebieden). Bovendien kan men via het toestaan van ontwikkelingen op deze grond het ingelegde overheidsgeld ook weer terugverdienen. In 2006 is in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost een onroerendgoedbank gestart, aangestuurd door een commissie onder de reconstructiecommissie (zie verder de casestudies).

Ambities voor kavelruil en wettelijke herverkaveling

Kader 6.4

	Ambities vrijwillige kavelruil	Ambitie wettelijke herverkaveling
Noord- en Midden Limburg	3.000 ha	30.000 ha
Brabantse reconstructieplannen	-	31.500 ha (kavelruil en herverkaveling)
Achterhoek en Liemers	4.000 ha	20.000 ha
Veluwe	-	50.000 ha (kavelruil en herverkaveling)
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	4.000 ha	20.000 ha
Salland-Twente	3.600 ha	78.000 ha

*Bron: Reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's
(Noord-Brabant)*

Ook bedrijfsverplaatsing van melkveehouderijbedrijven wordt in de reconstructieplannen Salland-Twente, Veluwe, Achterhoek en Liemers en Gelderse Vallei/Utrecht-Oost genoemd. Het reconstructieplan Salland-Twente is het meest ambitieus met 100 bedrijfsverplaatsingen. De reconstructieplannen Gelderse Vallei/Utrecht-Oost en Achterhoek en Liemers volgen met respectievelijk 5 en 20 bedrijven. De Brabantse reconstructieplannen en Noord- en Midden Limburg hebben geen expliciete ambities op dit vlak. Het reconstructieplan Veluwe wil wel bedrijven verplaatsen, maar noemt geen aantallen.

De genoemde plannen koppelen bedrijfsverplaatsingen aan het extensiveren van kwetsbare gebieden. Hiervoor zijn meestal (indicatieve) kaarten opgenomen. De gebieden overlappen slechts gedeeltelijk met de extensiveringsgebieden intensieve veehouderij.

Het beleid voor het extensiveren van melkveehouderij in kwetsbare gebieden is een uitvloeisel van het eerder genoemde Advies van de Commissie Koopmans. De bedrijfsverplaatsingen zijn in veel reconstructieplannen ook financieel opgehangen aan de 'Koopmansgelden'. Zo verwacht de provincie Overijssel de volledige overheidsbijdrage van 25 miljoen euro uit dit rijksbudget te kunnen financieren. Gezien de ontwikkelingen in de besteding van de Koopmansgelden (kader 6.5) is het inmiddels onwaarschijnlijk dat verplaatsing van melkveehouderijbedrijven op grote schaal uit deze gelden kan worden gefinancierd. Hierdoor is er onzekerheid over de uitvoerbaarheid van dit onderdeel van de reconstructieplannen.

Uit de Koopmansgelden is wel meer geld beschikbaar voor kavelruil (zie kader 6.5). Rijk en provincies hebben afgesproken dat de provincies de aanvankelijk beschikbare 20 miljoen voor kavelruil aanvullen met 20 miljoen eigen middelen en 40 miljoen cofinanciering uit Europese POP2-gelden. Beperking is wel dat het Koopmansgeld moet worden uitgegeven in de periode 2006-2010. Er is niet onderzocht hoe deze planning zich verhoudt tot de programmering van projecten in de reconstructiegebieden.

Verbreding en verdieping

Voor het stimuleren van verbreding en verdieping bij de grondgebonden landbouw kondigen de reconstructieplannen allerlei maatregelen aan. Een belangrijk onderdeel betreft het stimuleren van groene en blauwe diensten. Groene diensten zijn er al in de vorm van vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer (Programma Beheer). De reconstructieprovincies willen verder gaan. Concreet gaat het om het ondersteunen van nieuwe experimenten met 'boeren voor natuur' (Salland-Twente en Achterhoek en Liemers). Op de iets langere termijn willen alle provincies groene en blauwe diensten stimuleren door een integrale regeling en/of fondsvorming. De gedachten lijken in alle gebieden dezelfde te zijn, maar nergens is het concept al echt toegepast²⁷.

²⁷ Buiten de reconstr

Commissie Koopmans en de Koopmansgelden voor extensivering van de melkveehouderij

In de discussies over de melkveehouderij in de reconstructie speelde de Commissie Herstructurering Melkveehouderij ('Commissie Koopmans') een belangrijke rol. Deze commissie kwam in 2000 met een advies over de extensivering van de melkveehouderij in kwetsbare gebieden. Het kabinet besloot hierop dat provincies kwetsbare gebieden (vooral voor fosfaat) mochten aanwijzen waarin extensivering van de melkveehouderij moest plaatsvinden. Daarnaast moesten er maatregelen komen om economisch perspectief te bieden aan de grondgebonden melkveehouderij.

De parallellen met de intensieve veehouderij zijn opvallend door de combinatie van extensiveringsgebieden en stimulerende maatregelen. Het verschil was dat dwingende maatregelen ontbraken. In 2001 stelde het kabinet ruim 200 miljoen euro ter beschikking (2003 t/m 2010) voor extensiveringsmaatregelen. Hiervan was 160 miljoen bestemd voor de reconstructiegebieden.

In 2004 schrijft de minister van LNV in de 'Groeibrief' dat het overgebleven Koopmansgeld (122 miljoen euro) als volgt wordt ingezet:

- Versnelde afronding klassieke landinrichtingsprojecten (30 miljoen);
- Kavelruil (20 miljoen);
- Landschapsbehoud in (milieu)probleemgebieden (50 miljoen);
- Projecten t.b.v. melkveehouderij en milieu (12 miljoen);
- Kennisontwikkeling en –verspreiding in de melkveehouderij (10 miljoen).

Inmiddels heeft het Kabinet besloten de 50 miljoen voor landschapsbehoud in (milieu)probleemgebieden, anders in te zetten. De Tweede Kamer had namelijk kritiek op het oorspronkelijke voornemen om met dit geld verdere intensivering van melkveehouderijbedrijven tegen te gaan in de kwetsbare gebieden met speciale passieve en actieve SAN-pakket-

ten. De aangenomen motie Snijder-Hazelhoff en Atsma (TK, 2005/2006, 30300 XIV, nr. 44) wil het geld besteden aan (huis)kavelvergroting, vrijwillige kavelruil en structuurverbetering van melkveebedrijven in het hele land. Naast deze motie speelden het Advies van de Taskforce Verdroging en de implementatie van de Nitraatrichtlijn een rol in de heroverweging. Besloten is om het resterende geld voor 'landschapsbehoud in (milieu)probleemgebieden' als volgt in te zetten:

- 23,4 miljoen voor het landelijk meetnet effecten Mestbeleid.
- 11,6 miljoen voor vrijwillige kavelruil voor verdrogingsbestrijding.
- 11 miljoen voor vernieuwende projecten in de melkveehouderij.

Door de genoemde beleidsveranderingen is de nadruk op inzet van het Koopmansgeld voor extensivering van melkveehouderij in kwetsbare gebieden (zoals in veel reconstructieplannen centraal stond) grotendeels verdwenen. Het geld lijkt ook meer landsbreed te worden ingezet. Toch kan de reconstructie het nog wel benutten onder meer bij de versnelde afronding van bestaande landinrichtingsprojecten. Verder is vrijwillige kavelruil is een belangrijk onderdeel van de reconstructieplannen. Hiervoor is nu extra rijksgeld beschikbaar.

Voor de overige melkveehouderij-onderdelen van de reconstructieplannen, zoals bedrijfsverplaatsing, is het de vraag in hoeverre de veronderstelde Koopmansgelden hiervoor daadwerkelijk beschikbaar komen. Op dit punt is men afhankelijk van het onderdeel 'projecten melkveehouderij'. Voorbeelden zijn een project in de Veenkoloniën, waar ruimte voor inplaatsing van enkele melkveehouderijbedrijven uit de reconstructiegebieden wordt gecreëerd, enkele projecten voor extensivering en structuurverbetering van de melkveehouderij en de pilots 'koeien in de wei'.

Bron: Tweede Kamerstukken²⁸

Daarnaast hebben alle reconstructieplannen ambities op het gebied van verbrede landbouw. Sommige plannen zijn daarbij heel concreet. Zo wil men in Achterhoek & Liemers dat 500 boeren (gedeeltelijk) gaan omschakelen naar verbrede landbouw,

de Meierij noemt een ambitie van 100 boeren en in Salland-Twente wil men 1.000 bedrijfsontwikkelplannen opstellen voor verbrede of innovatieve landbouw. Vanuit de reconstructieplannen zijn of komen budgetten beschikbaar om initiatieven op

²⁸ Commissie Herstructurering Melkveehouderij (2000) en Tweede Kamer stukken: 2001 (26 729, nr. 45), 2004 (29 939, nr. 1), 2005 (29 939, nr. 2; 30 300 XIV, nr. 44) en een brief van de staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer over de motie Snijder/Hazelhoff en Atsma (2006, nog geen TK-nummer, kenmerk: BWL/2006274230).

bedrijfsniveau te ondersteunen. Soortgelijke ondersteuning is er in de reconstructieplannen voor biologische landbouw.

Opvallend is de speciale aandacht die de Brabantse reconstructieplannen en Noord- en Midden Limburg besteden aan kennisontwikkeling en innovatie in de landbouwsector, ook voor gangbare bedrijven. Hiervoor is in Noord-Brabant een ontwikkelingsmaatschappij voor innovatie opgericht (AGRO & Co). Het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg legt veel nadruk op kennisontwikkeling en productinnovatie. De gedeputeerde: *“Voor mij is de ultieme uitdaging om onze boeren zes keer zo slim te maken. We willen het ondernemerschap bevorderen. Boeren die echt iets willen, die er zin in hebben, die willen we ondersteunen. Ik wil al onze inzet prioriteren naar die ondernemers.”*

Limburg wil nieuwe verbredings- en verdiepingsconcepten ontwikkelen en zet in op 120 nieuwe productmarktcombinaties. Hiertoe wordt onder meer de ketensamenwerking in het netwerk AgrofoodCommunity Zuid-Nederland en van het Kenniscentrum Zuid (Horst) ondersteund. Voor ketensamenwerking wordt een ketenmanager aangesteld.

6.5 Reflectie op veronderstellingen

Reflectie op de hoofdveronderstellingen bij dit thema is lastig omdat het beleid nog nauwelijks is uitgevoerd. Over het effect op de economische ontwikkeling is dus nog weinig te zeggen. In algemene zin valt wel op dat de probleemanalyse onder de maatregelen in de reconstructieplannen vrij ‘dun’ is. Er is een besef dat de werkgelegenheid op primaire landbouwbedrijven afneemt, maar de betekenis daarvan voor de industrie en dienstverlening daar omheen, wordt niet echt duidelijk. Het gaat dan om vragen als: Vertrekken de slachterijen en veevoederfabrieken uit Overijssel als het aantal varkens in dit gebied afneemt? Dit soort vragen zijn wellicht wel gesteld, maar dat

blijkt niet uit de plannen. Met een vrij algemene probleembeschrijving is het dus ook moeilijk om iets te zeggen over de bijdrage van de concrete maatregelen aan het oplossen van het probleem.

De bijdrage van de plannen aan de economische ontwikkeling in de intensieve veehouderij betreft voornamelijk de landbouwontwikkelingsgebieden. Het succes zal dan ook grotendeels afhangen van de mate waarin de LOG's ontwikkeld worden voor de intensieve veehouderij. Daarbij lijkt Noord-Brabant het meest ver gevorderd met een planmatige aanpak met gemeenten die ontwikkelingsplannen maken en een actief ontwikkelingsbedrijf dat de planvorming begeleidt. Veel zal afhangen van de mate waarin de verplaatsing van de intensieve veehouderij uit extensiveringsgebieden op gang komt. Nu blijkt dat de belangstelling hiervoor groot is (hoofdstuk 3), neemt de noodzaak om de LOG's snel te ontwikkelen alleen maar toe. Het is de vraag of dit ook lukt. Deze ontwikkeling vraagt immers om nadere planvorming door gemeenten.

Met de concrete ontwikkeling van de LOG's en nieuwvestigingslocaties lijkt bovendien de weerstand tegen deze ontwikkelingen te worden geactiveerd. Zowel bij de lokale bevolking, zittende boerenbedrijven als bij gemeenten zijn er bezwaren tegen (massale) nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven in bepaalde gebieden. Dergelijke protesten kunnen de planvorming vertragen en de besluitvorming beïnvloeden.

Specifieke aandacht schenken de reconstructieplannen aan zogenaamde projectlocaties. Hierbij denken de meeste provincies aan locaties voor 3 tot 5 intensieve veehouderijbedrijven. De verwachtingen over het innovatieve vermogen van dergelijke projectlocaties zijn groot. Vooralsnog lijkt de realisatie ervan prioriteit te krijgen, maar het komt moeilijk op gang. Vooral agrariërs lijken veel meer te voelen voor een individuele bedrijfslocatie. De veronderstelling is dat de belangstelling

door de gunstige voorwaarden wel zal toenemen. Zoniet, dan wordt er veel verwacht van initiatieven vanuit de 'agroketen'. Opvallend is dat juist deze agroketen bij het opstellen van de reconstructieplannen nauwelijks betrokken is geweest.

Over het algemeen is er weinig aandacht in de reconstructieplannen voor andere agribusinessbedrijven dan de primaire landbouwbedrijven. Het ontwikkelen van agro-businessparken is bijvoorbeeld nergens een onderdeel van de plannen. Wel hangt een aantal reconstructiedoelen af van de medewerking en/of medefinanciering van dit agro-bedrijfsleven. Bovendien willen alle reconstructieprovincies zelf ontwikkelingsgericht/be-drijfsmatig gaan werken door de oprichting van PPS-construc-ties als ontwikkelingsbedrijven en onroerend goedbanken.

Wat betreft de grondgebonden landbouw is er niet alleen aan-dacht voor bedrijven die zich willen richten op de wereldmarkt, maar ook voor bedrijven die met verbreding en verdieping een nieuw economisch perspectief willen creëren. De laatste groep is vooral belangrijk voor het beheren van het landelijk gebied en andere publieke doelen.

Voor de melkveehouderijbedrijven die zich willen richten op de wereldmarkt is structuurverbetering de veronderstelde oplos-sing. Daarvoor worden bekende instrumenten als vrijwillige kavelruil en wettelijke herverkaveling ingezet. Binnen de re-constructie is hiervoor extra geld en ondersteuning beschikbaar via kavelruilcoördinatoren en (publiek-private) grondbanken. Daarnaast wordt gedacht aan bedrijfsverplaatsing, ook om de extensivering in kwetsbare gebieden van de grond te krijgen. De financiële basis onder deze maatregelen (m.n. bedrijfs-verplaatsing) is deels weggevallen door een andere inzet van de zogenaamde Koopmansgelden. Het is onduidelijk wat de gevolgen hiervan zijn voor de ambities en mogelijkheden voor de aangekondigde maatregelen in de reconstructieplannen.

Het laatste geldt ook enigszins voor de ondersteuning van verbrede landbouw. Opvallend is verder dat voor de onder-steuning van groene en blauwe diensten (op experimenten als boeren voor natuur na) nog geen concrete instrumenten zijn ontwikkeld. Alle provincies moeten deze instrumenten (gebiedsfondsen, ondersteuningsregelingen) nog uitwerken, zodat de ambities in hoge mate afhangen van de mate waarin dit gaat lukken. Nieuwe innovatieve ideeën over productont-wikkeling of groene diensten zijn dus niet ontwikkeld. Wel ondersteunt een aantal provincies dit soort innovaties op bedrijfsniveau. Noord-Brabant en Limburg ondersteunen ook de kennisontwikkeling om tot innovaties in de landbouw te komen.

In algemene zin zijn de maatregelen voor de intensieve landbouw het meest uitgewerkt. Gezien de nadruk in de reconstructie op deze sector is dat wel te verklaren, maar de grondgebonden landbouw kreeg ook al snel een plaats in het reconstructieproces. Voor de grondgebonden landbouw zijn wel maatregelen aangekondigd, maar deze zijn deels nog niet uitgewerkt of de financiering ervan is onzeker.

Een opvallend punt is dat de scheiding tussen intensieve land-bouw en grondgebonden landbouw in de reconstructieplannen bijna absoluut lijkt. Aparte extensiveringsgebieden, stimule-ringsmaatregelen en wettelijke beperkingen lijken de scheiding verder te hebben versterkt. Zo lijkt het in de regels en ontwik-keling van landbouwonwikkelingsgebieden alleen nog maar te gaan om de intensieve veehouderij. In hoeverre de bestaande grondgebonden landbouw in deze gebieden hier ook van profi-teert of er alleen maar overlast van heeft, wordt in ieder geval niet duidelijk.



7 Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid

7.1 Inleiding

Volgens een aantal betrokkenen gaat de reconstructie uiteindelijk over de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van de zandgebieden. De aandacht voor natuur, water en andere omgevingskwaliteiten is positief, maar voor een goed woon-, werk- en leefklimaat is meer nodig. Een van hen verwoordt zijn kernvraag als volgt:

“Hoe houden we het platteland levendig, nu de landbouw als drager aan betekenis verliest?”

In deze paragraaf bekijken we de reconstructie vanuit een sociaal-economisch en leefbaarheidsperspectief. We proberen de achtergrond van dit perspectief te duiden en welke doelen en prestaties ermee worden beoogd. Hoewel er ook andere termen in omloop zijn, gebruiken wij hier de brede maar herkenbare noemer ‘sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid’. We gaan hier verder niet in op de bijdrage van de landbouw aan de sociaal-economische vitaliteit. In navolging van de reconstructieplannen hebben we dit als apart thema behandeld in hoofdstuk 6.

Achtereenvolgens komt aan bod hoe het thema wordt omschreven in de reconstructie, waar het thema vandaan komt, welke veronderstellingen er achter schuil gaan en hoe het wordt opgepakt in de provincies en gebieden. We sluiten af met een reflectie op de veronderstellingen en beoogde doelen en prestaties.

7.2 Omschrijving en achtergrond

Naast het bevorderen van een goede ruimtelijke structuur, moet de reconstructie volgens de Reconstructiewet bijdragen aan de verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur. Het zijn thema's die meestal in elkaars verlengde worden genoemd: zonder voldoende bedrijvigheid en werkgelegenheid geen goed woon-, werk- en leefklimaat. Andersom kan een positief woon-, werk- en leefklimaat een belangrijke vestigingsfactor zijn voor nieuwe bedrijven.

De wetgever laat de invulling van het thema grotendeels over aan de provincies. Alleen het rijkskader voor beoordeling van de reconstructieplannen behandelt aspecten van het thema. Zo moet ontwikkeling van groene diensten, toeristisch-recreatieve bedrijvigheid, groene stroom en hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing (VAB's) bijdragen aan een duurzame verbetering van de economische structuur in de zandgebieden. Bij de verbetering van het woon-, werk- en leefklimaat moeten aspecten als sociale cohesie, culturele identiteit en betrokkenheid van burgers bij het landelijk gebied aan de orde komen. De reconstructieplannen maken bij sociaal-economische vitaliteit onderscheid tussen de bijdrage van (verbrede) landbouw, recreatie- en toerisme en overige bedrijvigheid. Wij volgen dit onderscheid gedeeltelijk: de bijdrage van de reconstructie aan het economisch perspectief van de landbouw is aan bod gekomen in hoofdstuk 6. De ontwikkeling van recreatie en toerisme en overige bedrijvigheid behandelen we hier echter samen onder het thema sociaal-economische vitaliteit.

Over het algemeen wordt onder sociaal-economische vitaliteit verstaan de werkgelegenheid, “verdiencapaciteit” en economi-

sche diversiteit op het platteland. Bij leefbaarheid gaat het om de kwaliteit van de leefomgeving en de beleving hiervan door gebruikers. Naast de genoemde sociaal-economische vitaliteit noemen de plannen de volgende bepalende factoren voor leefbaarheid: het voorzieningenniveau, de omgevingskwaliteit, de betrokkenheid van bewoners bij hun leefomgeving, verkeersveiligheid, bereikbaarheid, sociale samenhang en gemeenschapszin.

Verbetering van de economische structuur en leefbaarheid zijn weliswaar onderdeel van de Reconstructiewet, maar staan niet op gelijke hoogte als de ruimtelijke en omgevingsdoelen. Zo zijn deze activiteiten niet opgenomen onder de verplichte maatregelen en voorzieningen in artikel 5 van de wet. Ook in de rijksuitgangspunten komen ze niet voor. Wel zijn ze later opgenomen in het rijkskader voor de toetsing van de reconstructieplannen.

De beperkte aandacht voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid valt op de eerste plaats te verklaren uit de oorsprong van de wet. De veterinaire problematiek in de varkenshouderij en verbetering van de omgevingskwaliteit in de zandgebieden stonden aanvankelijk centraal. Al snel kwam, mede onder invloed van de provincies, een proces van verbreding op gang. Hierachter gaat de gedachte schuil dat met alleen het verbeteren van de omgevingskwaliteit en de ruimtelijke structuur van de intensieve veehouderij, de sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek niet opgelost zijn. Deze thema's verdienen daarom ook zelfstandig aandacht. In de meeste reconstructieplannen is deze gedachtengang dan ook terug te vinden. Alleen het Veluwe plan besteedt geen aandacht aan leefbaarheid.

7.3 Veronderstellingen

Problemen

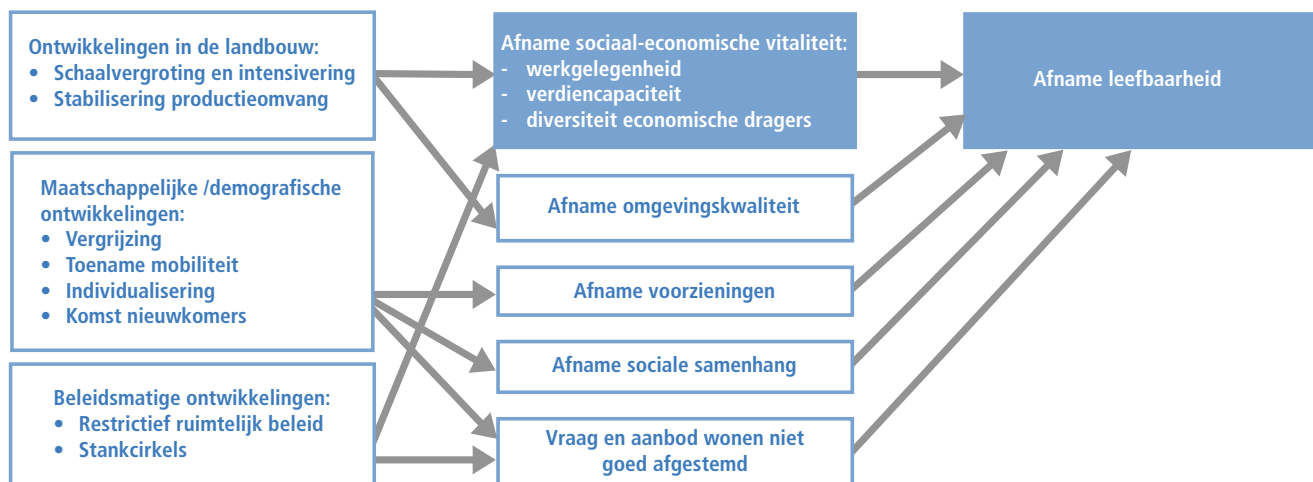
De belangrijkste reden voor het opnemen van maatregelen voor sociaal-economische versterking en leefbaarheid in de reconstructie is dat het aantal bedrijven en de werkgelegenheid in de primaire landbouw afnemen. Dit zet de sociaal-economische vitaliteit van het landelijk gebied en daarmee ook de leefbaarheid onder druk. Hoewel de ontwikkeling van de landbouw vooral wordt gestuurd door markt en technologische ontwikkeling, wordt het negatieve effect volgens een respondent versterkt door de ruimtedruk: *“Doordat de landbouw in Brabant vaak zo dicht aan ligt tegen bijvoorbeeld de EHS, wordt die landbouw geremd. Daarmee loop je op termijn werkgelegenheid en inkomen mis.”*

Daarnaast zorgen schaalvergroting en intensivering van de landbouwproductie voor een afnemende omgevingskwaliteit (zie hoofdstuk 4). Ook dit is een aspect wat doorwerkt in de leefbaarheid (zie kader 7.1).

Maar er zijn meer oorzaken voor de leefbaarheidsproblematiek. Sommige plannen noemen toegenomen mobiliteit en individualisering als factoren die van invloed zijn op onder meer het voorzieningenniveau en de sociale samenhang op het platteland. Ook de komst van nieuwkomers pakt negatief uit voor de sociale samenhang omdat zij weinig binding hebben met de lokale bevolking (Gelderse Vallei/Utrecht Oost, Achterhoek). De bevolking op het platteland vergrijsd verder in onder meer Noord- en Midden-Limburg en Gelderse Vallei/Utrecht Oost waardoor het draagvlak voor voorzieningen terugloopt. In reconstructiegebied Salland-Twente is zelfs sprake van afname van de bevolking.

Ook wordt in veel regio's een tekort aan woningen voor met name starters gesignaleerd en is er behoefte aan nieuwe bedrijvigheid. Deze problemen worden vaak verbonden aan

Probleemcomplex sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid



Kader 7.1

het restrictieve ruimtelijke orderingsbeleid en het voorkomen van stankcirkels in en rondom kernen. Vooral in Brabant en Limburg zit de ontwikkeling van kernen door het RO-beleid en de stankcirkelproblematiek op veel plekken op slot. Uitbreiding van bedrijvigheid in voormalige agrarische bedrijven mag niet aan de rand van het dorp en woningbouw kan niet door de stankcirkels van naburige veebedrijven. Bovendien is het land-schappelijk vaak een rommeltje.

Oplossingen

Oplossingen voor deze problematiek worden op de eerste plaats gezocht in nieuwe economische dragers of groei van bestaande sectoren. In de landbouw wordt over het algemeen geen groei van productieomvang of werkgelegenheid verwacht. Recreatie en toerisme is volgens de meeste plannen wel een groeisector, al moeten er geen gouden bergen van worden verwacht. Een wethouder uit Oost-Nederland zegt: *“Het leidend thema is dat de verdiencapaciteit in de regio op peil blijft. Kijk, het maakt op zich niet zo veel uit of Jansen nu geld verdient met het*

houden van varkens, of met het houden van toeristen. Op de lange termijn moet zo’n leefgemeenschap draaien. Daar is een geschikte woonomgeving voor nodig, maar ook een geschikte werkomgeving en die transformatie van traditionele sectoren naar nieuwe economische activiteiten moet de reconstructie bewerkstelligen.”

Behalve via het vergroten van werkgelegenheid en de “verdiencapaciteit”, kan recreatie en toerisme bovendien via het spoor van de omgevingskwaliteit bijdragen aan de leefbaarheid. Een specifiek probleem is bijvoorbeeld dat het platteland vaak slecht recreatief ontsloten is. Hierdoor kunnen bewoners, maar ook stedelingen niet optimaal genieten van hun omgeving. Ook dreigt verrommeling en verpaupering als de landbouw haar rol in het beheer van het buitengebied niet meer speelt en gebouwen leeg komen te staan. Daarom verwachten de meeste betrokkenen veel van een versoepeld beleid voor hergebruik van Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB’s). Op de tweede plaats grijpen oplossingen aan op beleidsmatige ontwikkelingen. Enerzijds wordt getracht knellend beleid te

veranderen (VAB-beleid). Anderzijds wordt binnen bestaande regelgeving gestreefd naar maatwerkoplossingen voor bijvoorbeeld woningbouw en bedrijvigheid in kernrandzones middels bijvoorbeeld ruimte-voor-ruimte. Hiervoor is vaak nadere, bottom up planvorming met bewoners nodig.

Op de derde plaats werkt de reconstructie via maatregelen genoemd in de hoofdstukken 3 en 4 aan een betere omgevingskwaliteit: landschaps- en natuurontwikkeling, verminderen stankproblematiek enzovoort. Een ambtenaar van het ministerie van LNV benadrukt vooral dit aspect: *“Brabant was misschien ooit mooi, maar door een aantal zaken te laten gaan, zijn er dingen gebeurd, waarvoor we ons nu een beetje schamen. En daar zit wat mij betreft de ambitie rond leefbaarheid en ruimtelijke kwaliteit.”*

Ook voor een gebiedscoördinator uit de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost gaat het in zijn regio bij leefbaarheid vooral om de omgevingskwaliteit: *“In deze regio zit de economie vooral in Ede, Barneveld en Amersfoort, tegen de sterke kernen aan. Kijk je naar de economie van het platteland: stel dat alle boeren zouden omvallen, dan heb je 4.500 gezinnen, waarvan de helft nu al een nevenberoep heeft. Die economische teruggang kan gemakkelijk opgevangen worden door de andere economie in de regio. Dat is het probleem niet. Maar als je het platteland mooi en vitaal wilt houden, dan heb je wel economische functies nodig, maar dat kan ook wonen zijn. Het hoeft niet per se een economische activiteit te zijn.”*

Op de vierde plaats grijpen maatregelen direct aan op voorzieningenniveau (gezondheidszorg, kinderopvang, scholen). Behalve via het werken aan een steviger draagvlak voor voorzieningen (via meer bedrijvigheid en ruimte voor wonen), verwachten de meeste reconstructieprovincies ook veel van directe investeringen in voorzieningen als multifunctionele centra. Die komen blijkbaar niet vanzelf tot stand, zoals een gebiedscoördinator aangeeft: *“Leefbaarheid is multiculturele centra in kleine dorpen. Waar de laatste supermarkt verdwijnt en het dorpscentrum niet meer functioneert, probeer je een huis neer te zetten, waar de*

dokter nog spreekuur houdt, een bieb in zit, ouderenzorg plaatsvindt, kort gezegd een aantal functies combineert. Zo'n kleine kern blijft dan leefbaar.”

Naast een bijdrage aan het voorzieningenniveau wordt ook wel verondersteld dat deze multifunctionele gebouwen een nieuwe sociale samenhang opleveren.

Op vijfde plaats verwachten sommige provincies de sociale samenhang te verbeteren via de eerder genoemde bottom up planontwikkeling (dorpsomgevingsprogramma's, dorpsvisies, dorpsontwikkelingsplannen). Samenwerken aan de eigen leefomgeving versterkt de sociale samenhang, zo is de veronderstelling.

7.4 Gerealiseerde sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid

In de planvorming zijn allereerst beleidsmatige resultaten geboekt op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Zo omvatten de meeste plannen voorstellen voor hergebruik van Vrijkomende Agrarische Bebouwing. In Utrecht werkt dit voorstel zelfs direct door in het streekplan.

Verder is in de Brabantse en Veluwe plannen een zonering opgenomen voor recreatie en toerisme. De Brabantse plannen kennen toeristisch-recreatieve ontwikkelingskaarten, die onder meer onderscheid maken tussen projectlocaties, intensief recreatieve gebieden, kansrijke extensief recreatieve gebieden en zogenaamde recreatieve poorten. Een recreatieve poort is een ingang van een natuur- en bosgebied met parkeergelegenheid, een horecavoorziening en een startpunt van diverse typen routes. Het Veluwe plan maakt, in het verlengde van de Groei- en Krimpstrategie uit het project Veluwe 2010, onderscheid tussen krimp- en zoekgebieden verblijfsrecreatie op het Centraal Veluws Natuurgebied (CVN) en zoekgebieden dag- en verblijfsrecreatie buiten het CVN. De krimp- en zoekgebieden

voor verblijfsrecreatie werken, in tegenstelling tot de Brabantse recreatiezonering, ook door in het streekplan.

Ook zijn de kernrandzones gezoneerd: in Brabant als extensive-ringsgebied met het oog op het terugdringen van stankoverlast en daarmee het bevorderen van de leefbaarheid. In de andere provincies zijn de dorpsranden als verwevingsgebied gezoneerd (zie ook hfst. 3). Limburg koppelt hieraan dat gemeenten via dorpsomgevingsprogramma's maatwerk moeten bieden voor stankoverlast, woningbouw wensen en nieuwe bedrijvigheid (zie ook kader 7.2).

De reconstructie leidt daarnaast tot diverse voorgestelde maatregelen en projecten voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. Een samenvatting hiervan staat in kader 7.3. Een waarschuwing vooraf is op zijn plaats. De vergelijking wordt bemoeilijkt doordat sommige provincies/gebieden maatregelen op dit terrein wel onder brengen in de reconstructie en andere niet. De constatering dat een bepaalde provincie binnen de reconstructie niets doet aan leefbaarheid, wil dus niet zeggen dat er niets gebeurt. In dit onderzoek is het echter niet mogelijk om alle aanpalende beleidsterreinen in de beschouwing te betrekken (zie ook hfst.1).

Sociaal-economische vitaliteit

Een belangrijke overeenkomst in ambities en voorgenomen maatregelen is dat alle gebieden inzetten op economische versterking en leefbaarheid van het landelijk gebied via hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijven (VAB's) en recreatieve en toeristische ontwikkeling. Wat betreft de VAB's nemen sommige gebieden (Noord- en Midden-Limburg, Veluwe) louter voorwaardenscheppende maatregelen via de ontwikkeling van een beleidskader voor VAB's, terwijl andere gebieden ook ondersteuning bieden aan startende ondernemers, verbrede landbouw of nieuwe economische dragers. Dit berust deels op een vertekening: in Limburg valt het beleid voor verbrede landbouw onder landbouw (zie hoofdstuk 6)

Dorpsomgevingsprogramma's

Dorpsomgevingsprogramma's zijn bedoeld om lokale maatwerk oplossingen te vinden voor leefbaarheidsproblemen. Deze problemen verschillen van dorp tot dorp en kunnen gaan over het voorzieningenniveau, de beperkte mogelijkheden voor woningbouw en bedrijvigheid, stank, recreatieve uitloopmogelijkheden etc. De nadruk ligt daarbij op de problematiek van de kernrand. Het programma komt tot stand in een dialoog tussen dorpsbewoners, gemeente, provincie en andere relevante partners en omvat concrete projecten. Gemeenten nemen het initiatief. Het programma moet bijdragen aan reconstructiedoelen én lokaal gewenste verbeteringen. Hierbij wordt nadrukkelijk een link gelegd tussen sociale thema's en fysieke inrichtingsvraagstukken. Zo kan bijvoorbeeld woningbouw in de kernrandzone bijdragen aan de financiering van een bedrijfsverplaatsing, die nodig is vanwege stank. Claim is verder dat de gezamenlijke en integrale aanpak problemen oplost, die door een sectorale aanpak of door één van de partijen alleen niet of veel minder snel opgelost worden. Het gaat dus om een soort mini-reconstructie op lokaal schaalniveau.

In eerste instantie zijn 6 pilots gehouden waarin het instrument is uitgeprobeerd. Een evaluatie leerde onder meer dat de pilots hebben geleid tot meer samenwerking tussen betrokkenen bij leefbaarheid, maar dat de door de reconstructie geagendeerde problematiek van de kernrandzone (stank in relatie tot woningbouw, landschappelijke verrommeling, recreatieve ontwikkeling etc.) niet goed uit de verf is gekomen. De DOP's worden gedomineerd door onderwerpen die de kern zelf raken, zoals voorzieningen en woningbouw. Redenen hiervoor waren volgens de evaluatie de geringe sturing op reconstructiedoelen, de afwezigheid van probleemeigenaren en het ontbreken van oplossingen. Oplossingen worden gezocht in een verdere verbetering van het beleidsinstrument.

Bron: reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg, 2004 en Van Maaren, 2005

Kader 7.2

Een ander verschil is dat terwijl de meeste gebieden onder voorwaarden het hergebruik van VAB's voor wonen en werken willen verruimen, de Veluwe juist een restrictiever beleid voorstaat. Het wil VAB's in waardevolle gebieden zoveel mogelijk slopen, met uitzondering van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen, en hergebruik alleen onder strikte voorwaarden toestaan. Achtergrond is dat volgens het Veluwse plan op dit moment verrommeling ontstaat bij het hergebruik van agrarische gebouwen. Deze verrommeling moet worden bestreden, hetgeen de omgevingskwaliteit verhoogt en bijdraagt aan de leefbaarheid (zie kader 7.1).

Verder spreekt Noord- en Midden-Limburg bij het hergebruik van VAB's een duidelijke voorkeur uit voor werken in plaats wonen. Noord- en Midden-Limburg is dan ook het enige gebied dat instandhouding van de werkgelegenheid in het landelijk gebied als expliciet lange termijn doel van de reconstructie formuleert. In de Achterhoek ligt het juist andersom: transformatie naar landelijk wonen heeft daar nadrukkelijk de voorkeur. Uit de andere plannen blijkt geen duidelijke voorkeur. Wel wil Salland-Twente, als enige, onder de reconstructienoemer bedrijfslocaties ontwikkelen bij kleine kernen. In de Achterhoek is dat vooral een zaak van ruimtelijke ordening en wordt in het reconstructieplan niet verder uitgewerkt.

Toerisme en recreatie

Bij de nagestreefde recreatieve en toeristische ontwikkeling valt op dat alle provincies onder de reconstructievlag recreatieve routes willen uitbreiden of versterken. In Limburg past dit deel in te realiseren toeristisch recreatieve uitvoeringsprogramma's van drie regio's. Veel voorkomende maatregelen zijn verder de ondersteuning van productontwikkeling, vermarkting en samenwerking binnen de toeristisch-recreatieve sector, en de betere landschappelijke inpassing van recreatiebedrijven. Opvallend zijn de verschillen bij eventuele verplaatsing van toeristisch-recreatieve bedrijven uit kwetsbare delen van de EHS. In veel gebieden zitten recreatiebedrijven in of nabij na-

tuurgebieden klem, ze willen uitbreiden mede uit oogpunt van kwaliteitsverbetering maar kunnen niet. In de meeste plannen wordt daarop uitplaatsing van recreatiebedrijven overwogen. Alleen in veel Brabantse plannen en in de Gelderse uitvoeringsprogramma's staan concrete aantallen bedrijven of hectares genoemd. Uitschieter is de Peel waar 50 bedrijven verplaatst moeten worden en de Veluwe met 45 ha uitplaatsen en 55 ha saneren in ruil voor 100 ha groei.

Financiering lijkt overigens een probleem: in de Brabantse programma's zijn de verplaatsingen bijvoorbeeld voorzien voor de langere termijn (na 2008).

Leefbaarheid

In de meeste gebieden, met uitzondering van de Veluwe en Noord- en Midden-Limburg, worden in de reconstructieplannen maatregelen voorgesteld die via directe investeringen in het voorzieningenniveau bijdragen aan de leefbaarheid. Brabant, Achterhoek en Liemers, Gelderse Vallei/Utrecht-Oost en Salland-Twente zetten in op bundeling of verbreding van het voorzieningenniveau. Leefbaarheid is sowieso geen thema in het Veluwse reconstructieplan, maar wel in het uitvoeringsprogramma. Zo wordt er volgens het gebieds- of uitvoeringsprogramma ook geïnvesteerd in Kulturhusen. Ook in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost krijgt het nauwelijks zelfstandig aandacht.

Veel gebieden nemen beperkte maatregelen voor sociale samenhang. Naast de eerder genoemde multifunctionele centra gaat het hierbij vooral om bottom up planvorming, zoals de ontwikkeling van dorpsvisies (Achterhoek en Liemers), dorpsontwikkelingsplannen (Brabant) en dorpsomgevingsprogramma's (Limburg). In Salland-Twente worden ook dorpsorganisaties en initiatiefgroepen plattelandsontwikkeling ondersteund. Er is over het algemeen onzekerheid of de voorgenomen maatregelen ook echt uitgevoerd gaan worden. De prestaties in de uitvoeringsprogramma's voor de eerste periode zijn soms

Maatregelen voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Gebied	Sociaal-economische vitaliteit (algemeen)	Versterking recreatie en toerisme	Verbeteren leefbaarheid - voorzieningen	Verbeteren leefbaarheid – sociale samenhang
Noord- en Midden-Limburg	Opstellen kader hergebruik VAB's voor nieuwe economische dragers.	Realisatie uitvoeringsprogramma's van 3 toeristische regiovisies, versterking ondernemerschap en oplossen knelgevallen		Opstellen dorpsomgevingsprogramma's voor versterken sociale cohesie en verbeteren woonklimaat
Brabantse reconstructiegebieden	Inzet streekmanagers en ondersteuning hergebruik VAB's. Begeleiding agrarische bedrijfsbeëindigers.	Aanleg/verbetering recreatieve routes, ontwikkelen recreatieve poorten, verplaatsing recreatieve voorzieningen uit EHS en opzetten initiatieven in de keten	Opzetten gecombineerde voorzieningen	Opstellen dorpsontwikkelingsplannen
Achterhoek en Liemers	Stimuleringsregelingen verbreding en startende ondernemers en nieuwe VAB-regeling.	Verplaatsing recreatieterreinen en –voorzieningen, aanleg paden en overstappunten en inrichting stedelijke uitloopgebied.	Projecten verbreding voorzieningenniveau	Opstellen dorpsvisies
Veluwe	Sloop 100 gebouwen, hergebruik 100 VAB's en realisatie enkele nieuwe landgoederen en buitens.	Sanering 55 ha verblijfsrecreatie, max. 100 ha groei en 45 ha. uitplaatsing. Realisatie recreatieve routes, transferia en nationaal natuur educatie centrum		
Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost	Ondersteuning 5 initiatieven voor nieuwe economische dragers en realisatie voorbeeldregeling functieverandering VAB's	Verplaatsing en landschappelijke inpasning recreatiebedrijven, realisatie 5 ha watersportvoorzieningen, aanleg en verbetering recreatiepaden, transferia en inrichten stedelijk uitloopgebied en dagrecreatieterreinen	Realisatie gecombineerde voorzieningen	
Salland-Twente	Regeling hergebruik VAB's, verbeteren arbeidsmarktpositie uitstromende agrariërs, realisatie kleinschalige bedrijfslocaties bij kleine kernen en opzetten stimuleringsregeling innovaties MKB	Verbetering route structuren, stimuleren productontwikkeling, promotie en samenwerkingsarrangementen	Bundeling van voorzieningen en opzetten zorgboerderijen.	Opstellen dorpsvisies, ondersteuning dorpsorganisaties en initiatiefgroepen plattelandontwikkeling

Kader 7.3

aanzienlijk lager ingeraamd dan de ambities doen vermoeden. Belangrijke reden is dat het rijk, anders dan verwacht, nauwelijks bijdraagt aan genoemde maatregelen.

7.5 Reflectie op veronderstellingen

In 7.3 bespraken we de redenen voor opname van maatregelen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in de reconstructie. Kortweg komt het er op neer dat de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid in de reconstructiegebieden onder druk staan. Achterliggende ontwikkelingen zijn de schaalvergroting en intensivering van de landbouw, maatschappelijk en demografische ontwikkelingen op het platteland als individualisering en vergrijzing en beleidsmatige ontwikkelingen, zoals het restrictieve ruimtelijke beleid. Maatregelen grijpen, zoals we in de vorige paragraaf zagen, enerzijds aan op deze beleidsmatige ontwikkelingen en anderzijds op verschillende aspecten van leefbaarheid: de diversiteit van de sociaal-economische structuur, de omgevingskwaliteit, het voorzieningenniveau en de sociale samenhang. Verwachting is dat hierdoor het sociaal-economisch perspectief en de leefbaarheid in de reconstructiegebieden verbeterd.

De veronderstellingen over problemen en oplossingen vormen op het eerste gezicht een logisch geheel. Er is aandacht voor de fysieke, sociale en economische kant van leefbaarheid. Dat is een verbreding van een overwegend door groene issues gedomineerd beleidsveld (zie ook: Boonstra, 2004).

Opmerkelijk is echter dat aan de ontwikkelingen in de landbouw zo'n grote negatieve betekenis wordt toebedeeld. De afnemende betekenis van de primaire landbouw voor werkgelegenheid en inkomen is immers als decennialang gaande. Onderzoek toont aan dat alleen in de meest perifere gebieden (*"het platste platteland"*) van Nederland de landbouw, inclusief agribusiness, nog een substantieel deel (ca. 20%) van de

plattelandseconomie uitmaakt (Strijker, 1996). Er is bovendien strikt genomen alleen sprake van een (economisch) probleem als de buurt het verlies aan werkgelegenheid niet kan opvangen. Of er sprake is van een acuut werkgelegenheidsprobleem, veroorzaakt door de landbouw, wordt uit de meeste plannen niet duidelijk.

Dit doet vermoeden dat het landbouwaandeel in de sociaal-economische problematiek van de zandgebieden enigszins is overdreven. Zijn veranderingen in andere sectoren als industrie en dienstverlening niet veel belangrijker? Opvallend in dit verband is dat de meeste plannen naast recreatie en toerisme geen echte groeisector identificeren, die de verloren gegane positie van de landbouw kan opvullen.

Een onderbelicht aspect van leefbaarheid is de participatie van burgers en bewoners in de besluitvorming over hun leefomgeving. Veel plannen stellen bottom up visievorming op dorpsniveau weliswaar in het vooruitzicht om de sociale samenhang en kwaliteit van de leefomgeving te verbeteren. Echter, ook het reconstructieplanvormingsproces zelf had kunnen worden aangegrepen voor actieve participatie en invloed van bewoners. Dit is nauwelijks gebeurd (zie ook hoofdstuk 2).

Er is ook weinig expliciete aandacht voor de verdelingseffecten van de reconstructieplannen. Ook dit is een echt leefbaarheidsvraagstuk: wie gaat er door de voorgestelde maatregelen op vooruit en wie verliest? De plannen worden over het algemeen gepresenteerd als één grote win-win situatie. Dat mag op overkoepelend niveau zo zijn, het betekent niet dat er geen individuele verliezers zijn. Voor de begeleiding van bedrijfsbeëindigers is in de meeste plannen aandacht. Mogelijke negatieve gevolgen voor gewone burgers zijn echter onderbelicht. Dit verschijnsel komt nu pregnant naar voren in het protest rond sommige landbouwontwikkelingsgebieden.

Woningbouwbeleid en de ontwikkeling van bedrijventerreinen in kernen lijkt in de meeste plannen terecht overgelaten aan andere beleidskokers. Alleen Salland Twente heeft hiervoor concrete maatregelen opgenomen. Door de prominente plek van het restrictieve ruimtelijke ordeningsbeleid in veel probleemanalyses, wekt het echter verbazing dat in de plannen niet op zijn minst procesafspraken zijn gemaakt op dit gebied.

En dan tenslotte de hamvraag: worden de verwachtingen over sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid waargemaakt? Natuurlijk is het in deze fase van de uitvoering moeilijk hierover definitieve uitspraken te doen. Wel hebben we hierboven al een aantal kanttekeningen geplaatst bij de gehanteerde veronderstellingen en begrippen. Daarnaast valt op dat de ambities torenhoog zijn in het licht van de concrete voorgenomen maatregelen.

Een voorbeeld: de leefbaarheid in het landelijk gebied is behouden en versterkt via het opstellen van 25 dorpsontwikkelingsplannen en 25 gecombineerde voorzieningen, getrokken door de gemeenten. De vraag dringt zich op of dit soort doel-middel combinaties realistisch zijn. De sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek wordt immers bepaald door een complex van gebiedsoverstijgende, vaak autonome ontwikkelingen. Een meer bescheiden verwachting van overheidssturing lijkt daarom op zijn plaats, en voorkomt teleurstellingen. Zeker nu de financiering een probleem blijkt.



8

Conclusies

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de conclusies beschreven die het onderzoek voor de tussenrapportage heeft opgeleverd. De beantwoording van de twee onderzoeksvragen is leidend voor de opbouw van dit hoofdstuk. In paragraaf 8.2 worden de belangrijkste conclusies naar aanleiding van de onderzoeksvraag naar beleidsprestaties en verwachte effecten beantwoord. In paragraaf 8.3 volgt de beoordeling op integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid. In de slotparagraaf van het hoofdstuk (8.4) bespreken we drie algemene reflecties die kunnen dienen als agenda voor aanbevelingen van de eindrapportage.

Zoals aangekondigd in hoofdstuk 1 worden deze conclusies verder verrijkt in het casestudy-onderzoek in vier reconstructiegebieden. Het moet de vrij algemene bevindingen uit deze tussenrapportage verder uitwerken, concretiseren en verklaringen bieden. Ook worden pas na dit casestudy-onderzoek en een workshop met reconstructiebetrokkenden aanbevelingen geformuleerd.

8.2 Beleidsprestaties en verwachte effecten

In deze paragraaf vatten we de antwoorden uit de voorgaande hoofdstukken op de volgende onderzoeksvraag samen:

Wat zijn de belangrijkste beleidsprestaties en/of verwachte effecten van de reconstructie en wat zijn mogelijke verklaringen voor het realiseren of uitblijven van prestaties en/of effecten?

We hebben deze vraag beantwoord vanuit 6 deelperspectieven. Achtergrond hiervoor is dat er niet één geldig perspectief is op de reconstructie. Betrokkenen benadrukken verschillende invalshoeken en verwachtingen. Ook de wet omvat uiteenlopende doelen. Daarom baseren we de “bril” waarmee we naar de reconstructie kijken op de doelen uit de wet én op (nieuwe) verwachtingen van stakeholders.

De deelperspectieven zijn: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid (omgevingsbeleid), vermindering veterinaire kwetsbaarheid, versterken economisch perspectief van de landbouw en verbeteren sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. De nadruk lag hierbij op (voorgenomen) beleidsprestaties

Ieder deelperspectief geeft een ander beeld van de resultaten van de reconstructie tot nu toe. Bekeken vanuit het deelperspectief *procesmatige en organisatorische vernieuwing* heeft de reconstructie geleid tot uitbreiding van het beleidsnetwerk rond de inrichting en ontwikkeling van zandgebieden. In de planvorming werken rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties samen en worden bewoners en burgers vroegtijdig geïnformeerd. In de uitvoering spelen gebiedsactoren een hoofdrol. De provincie is regisseur van het proces en het rijk stuurt op afstand.

Meer resultaatgerichtheid wordt bereikt door onder meer de formulering van duidelijke doelen, koppeling van middelen aan doelen en het maken van prestatie-afspraken. Cultuurveranderingen binnen overheidsorganisaties die door de reconstructie

zijn versterkt maar nog niet zijn afgerond, zijn de verschuivingen 'van sectoraal naar integraal', 'van beheersen naar loslaten' en 'van toetsen naar uitvoeren'.

Het deelperspectief *instrumentele vernieuwing* legt de nadruk op de nieuwe instrumenten van de reconstructie. De Reconstructiewet heeft nieuwe beleidsinstrumenten gebracht, zoals directe doorwerking en bestuursovereenkomsten. Ook nieuw is de koppeling in de wet tussen ruimtelijke ordenings- en landinrichtingsinstrumenten. Voor bestuurlijke afspraken tussen overheden is de reconstructie een voorloper van het ILG. De Reconstructiewet bevat een combinatie van dwingende instrumenten (herverkaveling, onteigening, directe doorwerking) en instrumenten gericht op samenwerking (samenstelling reconstructiecommissies en bestuursovereenkomsten). De behoefte aan dwingende instrumenten lijkt de laatste jaren af te nemen, al hebben ze nog steeds een functie als 'stok achter de deur'. Zoals het vorige perspectief toonde, werken provincies vooral samen met andere partijen om de reconstructie uit te voeren. Daarbij ontstaat voornamelijk behoefte aan nieuwe instrumenten met een ontwikkelingsgericht karakter zoals ruimte-voor-ruimte, ontwikkelingsbedrijven en fondsen voor groene diensten. Sommige van deze instrumenten zijn al ontwikkeld, veel zitten nog in de ideefase. Als deze ontwikkeling doorzet, kan de reconstructie zich ontpoppen als 'kraamkamer' voor ontwikkeling en toepassing van nieuw ontwikkelingsgericht instrumentarium voor het landelijk gebied.

Volgens het deelperspectief *uitvoering omgevingsbeleid* (natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid) heeft de reconstructie in de eerste plaats geleid tot een gebiedsspecifieke concretisering en 'doordenking' van de doelen voor het omgevingsbeleid. Omgevingsthema's die in feite een kwestie zijn van ruimtelijke ordening, afstemming en integratie (natuur, verdroging, waterberging, landschap) kunnen volgens de reconstructieplannen binnen de uitvoeringstermijn in principe allemaal gerealiseerd

worden. Daarvoor bevatten de plannen maatregelenpakketten die de beoogde intensivering van de uitvoering moeten ondersteunen. Het is nog te vroeg om te kunnen constateren of die intensivering ook plaatsvindt.

Problemen die te maken hebben met (te hoge) verliezen van schadelijke stoffen in het agrarische productieproces, zoals ammoniak, stank en mineralen, zijn in de reconstructiegebieden maar deels via het ruimtelijke spoor (zonering, verplaatsing) op te lossen. Oorzaak is de hoge concentratie veehouderijbedrijven, waardoor de 'achtergrond'-belasting ook hoog is. Wel draagt het ruimtelijk deel van de aanpak (zonering, extensivering, verplaatsing) lokaal en regionaal bij aan het oplossen van (piek)belasting rond stank, ammoniakdepositie en waterkwaliteit. De reconstructieplannen nemen rond prioritaire, kwetsbare gebieden op dit vlak dan ook maatregelen.

Complicerende factor voor de uitwerking en uitvoering van omgevingsbeleid is de voortdurende discussie over veranderingen in bestaande beleidskaders en ontwikkeling van nieuw beleid. Het veroorzaakt volgens verschillende respondenten onzekerheid, frustratie en onbegrip bij betrokkenen in de planvorming en ook de uitvoering lijkt eronder.

Het deelperspectief *veterinaire veiligheid* is in de loop van de jaren steeds meer verdwenen uit de reconstructie door de mogelijkheid tot vaccinatie en kritiek vanuit de (veterinaire) wetenschap op het bijbehorende instrument varkensvrije zones. Uit onderzoek bleek dat de varkensvrije zones niet tot een daadwerkelijke compartimentering van de varkensstapel zou leiden. Met het schrappen van deze zones is veterinaire veiligheid als zelfstandig thema in de reconstructie vrijwel verdwenen. Het speelt alleen een rol als aanvullend argument voor bedrijfsverplaatsingen, inrichting van landbouwontwikkelingsgebieden en clustering van intensieve veehouderijbedrijven in projectlocaties. Toch wordt verondersteld dat de veterinaire veiligheid in de varkenssector aanzienlijk is verbeterd door autonome ontwikkelingen (minder bedrijven met minder vestigingen) en

generieke regelgeving.

In het deelperspectief van de *economische ontwikkeling van de landbouw* wordt een scherp onderscheid gemaakt tussen de structuurversterking van de intensieve veehouderij en die van de grondgebonden landbouw (m.n. de melkveehouderij). De reconstructie wil bijdragen aan een goede ruimtelijke structuur voor de intensieve veehouderij door de inrichting van landbouwonwikkelingsgebieden en projectlocaties. Nu de verplaatsing van deze bedrijven op gang komt, moet ook de ontwikkeling van en nadere planvorming voor landbouwontwikkelingsgebieden en projectlocaties opschieten. Dan zal blijken in hoeverre deze maatregelen positieve gevolgen hebben voor deze bedrijven en de economische positie van de intensieve veehouderij als geheel.

Voor de melkveehouderij richt de reconstructie zich op ruimtelijke structuurversterking door herverkaveling, kavelruil en mogelijk ook bedrijfsverplaatsingen. Daarnaast wil de reconstructie aanvullende en nieuwe mogelijkheden voor verbreding en groene en blauwe diensten ondersteunen. Deze verbreding is mede noodzakelijk om de rol van de grondgebonden landbouw als beheerder van de zandgebieden duurzaam veilig te stellen. Dit vraagt echter nog om ontwikkeling van nieuw instrumentarium (groene diensten bv). Ook de financiering is nog een knelpunt. Wat de gevolgen hiervan zijn voor de ambities voor de grondgebonden landbouw in de reconstructie is vooralsnog niet duidelijk.

Het deelperspectief *sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid* benadrukt de sociale en economische kant van de reconstructieproblematiek. De leefbaarheid staat onder druk door economische problemen (werkgelegenheid, economische diversiteit), een afnemende omgevingskwaliteit, afname van het voorzieningenniveau en de sociale samenhang op het platteland. Voorgestelde maatregelen grijpen aan op deze oorzaken. Alle provincies ontwikkelen nieuw beleid voor hergebruik van

vrijkomende agrarische gebouwen voor wonen en werken. Recreatie en toerisme wordt als een nieuwe economische drager geïdentificeerd en ondersteund met maatregelen voor routestructuren, nieuwe recreatieve voorzieningen en uitplaatsing van recreatiebedrijven uit kwetsbare natuurgebieden. Ook investeringen in voorzieningen zijn populair: het 'Kulturhus' krijgt vrijwel overal navolging. Nadere bottom-up planvorming wordt voorgesteld om de problematiek rond in dorpsranden op te lossen en dient het versterken van de sociale samenhang.

Alle deelperspectieven samen geven een redelijk overzicht van de (potentiële) resultaten van de reconstructie. Het casestudy-onderzoek moet verder inzicht bieden in deze resultaten en verklaringen zoeken voor het al dan niet bereiken van beoogde resultaten.

8.3 Beoordeling op integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk

In deze paragraaf staat de beantwoording van de volgende vraag centraal:

Hoe kunnen de beleidsprestaties en of verwachte effecten van de reconstructie worden beoordeeld op de criteria integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid?

De criteria integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid zijn ontleend aan de interviews, reconstructieplannen en literatuur over gebiedsgericht beleid. Met deze criteria kunnen we de meerwaarde van de reconstructie beoordelen. Basisveronderstelling is namelijk dat de reconstructie via diverse procesmatige, instrumentele en inhoudelijke vernieuwingen zorgt voor meer integraliteit, meer regionaal maatwerk en een betere uitvoerbaarheid dan een traditionele, sectorale en generieke beleidsaanpak.

8.3.1 Integraliteit

Verbreding

Allereerst gaat het bij dit criterium om de vraag of in de reconstructie alle relevante verbanden worden gelegd (verbreding). De Reconstructiewet en reconstructieplannen agenderen een scala van samenhangende problemen en oplossingsrichtingen in de zandgebieden. In dat opzicht kent de reconstructie geen gelijke in het beleidsdomein van het landelijk gebied. Nooit eerder werden de thema's landbouw, natuur, milieu, water, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid, recreatie en toerisme op een dergelijke schaal met elkaar verbonden. Vooral de ambitie om fysieke met sociale en economische thema's te verbinden is vernieuwend. Maar er is ook kritiek op de reikwijdte: de relatie met stedelijke problematiek wordt nauwelijks gelegd en het thema cultuurhistorie komt niet goed uit de verf.

De verbreding vindt plaats op verschillende niveaus. De Reconstructiewet, de rijksuitgangspunten en het rijkskader omvatten al veel thema's. De reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's voegen niet zozeer nieuwe thema's toe, maar werken ze wel verder uit en leggen accenten. Of de volle breedte ook meteen in de uitvoeringsprojecten en gebiedsplannen tot uitdrukking komt, is echter de vraag. Provincies en gebieden leggen prioriteiten, waardoor sommige thema's in ieder geval op korte termijn minder uit de verf komen. Beschikbare financiën spelen daarbij een rol. Zo zorgt de keuze van het rijk om haar eigen bijdrage te beperken tot natuur, water en duurzame landbouw voor een versmalling, als er geen middelen uit andere bronnen beschikbaar zijn.

Sowieso is de ontwikkeling van integrale projecten geen sinecure. Het vraagt vaak om nadere planvorming en onderhandeling tussen partijen op gebiedsniveau. Vraag is ook of alle projecten integraal moeten zijn. Volgens veel respondenten gaat dat te ver: sectorale projecten zijn prima zolang ze elkaar maar niet in de weg zitten en bijdragen aan een integraal uitvoerings-

programma. De casestudies moeten meer inzicht geven in deze kwestie.

Naast inhoudelijk verbreding zorgt de reconstructie ook voor een zekere integratie van beleidsinstrumenten. De Reconstructiewet is daarvan zelf een voorbeeld: het is een verbrede landinrichtingswet die gebruik maakt van RO-instrumenten, zoals directe doorwerking.

De provincies kondigen in hun plannen verder instrumenten- of maatregelenpakketten aan die meerdere doelen tegelijk dienen. Een voorbeeld zijn de instrumenten gericht op het verhogen van grondmobiliteit, die aan de ene kant zorgen voor een betere verkaveling voor de grondgebonden landbouw en aan de andere kant grond vrijspelen voor omgevingsdoelen. Deze instrumentenpakketten moeten echter nog wel grotendeels tot stand komen.

Er is één belangrijk voorbeeld waar instrumentele verbreding niet is gelukt. De Reconstructiewet bood de mogelijkheid om breed te zoneren, niet alleen voor de intensieve veehouderij, maar ook voor andere landbouwsectoren en zelfs recreatie. In de praktijk was dit te ingewikkeld. Er was ook weerstand tegen de extra restricties die dit met zich mee zou brengen. In de meeste plannen verschijnt de zonering dan ook niet langer als integrale zonering, maar als zonering intensieve veehouderij of reconstructiezonering. Wel komt deze zonering ten goede aan uiteenlopende omgevingsdoelen.

Ook is er sprake van bestuurlijk-organisatorische verbreding, vooral in gebieden waar nog niet eerder geïntegreerd gebiedsgericht beleid was. Meer partijen en actoren zijn betrokken bij het beleid voor het landelijk gebied dan ooit tevoren. Bovendien zijn deze actoren over het algemeen intensiever betrokken, dan in eerdere gebiedsgerichte projecten. Wel ligt de nadruk op groen polderen: het zijn overwegend provincies, gemeenten, waterschappen, vertegenwoordigers uit de hoek van landbouw, natuur en milieu die een belangrijke rol spelen

in de reconstructiecommissies. Relatief nieuwe actoren zijn het MKB en de recreatieve en toeristische sector, maar bijvoorbeeld agribusiness en nieuwkomers op het platteland zijn ondervertegenwoordigd. Een respondent oppert dat deelname van de agribusiness zou hebben geleid tot meer oog voor de logistieke overwegingen in de besluitvorming over de locatie van LOG's.

Verdieping

Behalve over de breedte van plannen en uitvoering, gaat het bij integraliteit ook om de vraag in welke mate thema's, instrumenten of organisaties in de reconstructie worden verbonden: is er coördinatie/afstemming, samenwerking/verweving of creatie van iets nieuws?

De inhoudelijke en ruimtelijke afstemming is vooral goed uit de verf gekomen tussen de omgevingsthema's onderling en tussen de thema's en de structuurversterking van de intensieve veehouderij en grondgebonden landbouw. Het planvormingsproces toonde wat de stapeling van natuur-, milieu-, waterdoelen op gebiedsniveau betekent. Dit resulteert in voorstellen voor herbegrenzing van de EHS, de conclusie dat 100% herstel van verdroging op sommige plekken niet mogelijk is, dat soms bijstelling van natuurdoeltypen nodig is en dat waterberging niet altijd samen gaat met natuur. Het leidt ook tot voorstellen voor een integrale aanpak: met beekherstel kan bijvoorbeeld ook waterberging, verdrogingsbestrijding, natuurontwikkeling en landschappelijke versterking bereikt worden.

De koppeling tussen stank- en ammoniakproblematiek en de structuurversterking intensieve veehouderij komt tot uitdrukking in de zonering, de regelingen bedrijfsverplaatsing en inrichting van LOG's. Het betreft hier overigens een puur inhoudelijke integratie: ruimtelijk worden intensieve veehouderij en andere functies juist zoveel mogelijk gescheiden. De introductie van een technische mogelijkheid als luchtwassers zet de gekozen ruimtelijke scheidingskoers mogelijk in een ander daglicht.

Er zijn ook thema's waarvan de aanpak minder gekoppeld is aan die van andere thema's. Een voorbeeld is het thema leefbaarheid. Hoewel in theorie onlosmakelijk verbonden met bijvoorbeeld de economische en omgevingsproblematiek, komt de koppeling bij de maatregelen en voorgenomen activiteiten niet zo uit de verf. Wat gaat er bijvoorbeeld verloren als we de investeringen in een Kulturhus niet meenemen in de reconstructie maar in ander provinciaal beleid? We zien provincies in dit voorbeeld ook verschillende keuzes maken: in de ene provincie maakt het deel uit van het reconstructieplan, in de andere niet. Een positief voorbeeld zijn de dorpsomgevingsprogramma's in Limburg: hierin wordt nadrukkelijk een brug beoogd tussen sociale thema's en de omgevingsproblematiek. Deze krijgen in andere provincies navolging.

Een mogelijke verklaring voor de soms losse koppelingen tussen thema's is de verplichte brede benadering uit de Reconstructiewet en rijksuitgangspuntennota. Het rijk bepaalde hiermee aan welke thema's provincies en gebieden aandacht moesten schenken op basis van een algemene omschrijving van de gestapelde problematiek in de zandgebieden. In de reconstructieplannen heeft deze brede agendering van de thematiek over het algemeen goed doorgewerkt. De keerzijde is echter dat aan sommige thema's vooral lippendienst wordt bewezen en onderlinge afhankelijkheden niet altijd duidelijk zijn. Ook strategische overwegingen spelen een rol: het plan als wensenlijstje.

Of de deels verplichte integratie in de plannen een meerwaarde oplevert, moet uiteindelijk blijken in de uitvoering. Integratie en samenwerking in de planvorming werkt namelijk niet automatisch door in projecten en relaties tussen betrokkenen. De concretisering op gebiedsniveau vergt vaak nieuwe actoren en onderhandelingen. Dit proces is nu in volle gang. De hoopvolle boodschap is echter dat gebieden waar eerder gebiedsgericht beleid of pilots reconstructie zijn geweest volgens zegslieden hierbij voorop lopen. Het kost dus tijd, maar het kan wel. In de

casestudies hopen we meer zicht te krijgen op mogelijkheden en knelpunten rond integrale gebiedsprojecten.

8.3.2 Regionaal maatwerk

Een van de kerngedachten van gebiedsgericht beleid en dus ook van de reconstructie, is dat het meer ruimte moet bieden aan gebieden voor eigen, op de specifieke omstandigheden van het gebied afgestemde, oplossingen dan generiek beleid. Regionaal maatwerk heeft dan betrekking op het uitgangspunt dat binnen bepaalde marges in elk gebied een eigen werkwijze kan worden toegepast. Of hier daadwerkelijk sprake van is hangt af van de gerealiseerde differentiatie in de reconstructieplannen en van de potentiële differentiatie.

Gerealiseerde differentiatie

Op de eerste plaats gaat het om de vraag in hoeverre de uitwerking van de reconstructie per provincie en/of gebied uiteenloopt en in welke mate deze differentiatie verklaard kan worden uit een behoefte aan regionale verschillen. Probleemdefinities zijn in feite gegeven door de Reconstructiewet en de beleidskaders van de provincies - ook de hoofdoplossingsrichting was vooraf grotendeels bekend. Hieraan is in de plannen niet getornd. Het regionale maatwerk zit hem dan ook vooral in de verdere uitwerking van deze oplossingsrichting op provinciaal en gebiedsniveau. De omvang van gebieden en reconstructiecommissies, de invulling van de zonering, de toepassing van directe doorwerking, de invulling van het verdrogingsbeleid, de ontwikkeling van recreatie en toerisme, het zijn stuk voor stuk thema's waarbinnen provincies en reconstructiegebieden eigen keuzes hebben gemaakt.

Daarbij is op hoofdlijnen een getrapte aanpak gevolgd: provincies bepaalden de kaders, reconstructie- of deelgebieden kregen daarbinnen ruimte voor een eigen invulling. Uitvoeringsinstrumenten als verplaatsingsregelingen, kaders voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing en stimuleringsregelingen worden over het algemeen echter op provinciaal niveau vorm-

gegeven, er is geen differentiatie naar gebieden.

Potentiële differentiatie

Op de tweede plaats gaat het bij regionaal maatwerk om de vraag in hoeverre en op welke wijze de gekozen aanpak ruimte laat voor verder regionaal maatwerk. Deze potentiële differentiatie is groot, voor zover er nog planuitwerkingen of andere buitenwettelijke plannen als gebiedsuitwerkingen, dorpsomgevingsprogramma's en LOG's worden voorgesteld. Ook de keuze van provincies om de uitvoering vooral op gebiedsniveau vorm te geven, biedt mogelijkheden voor verder regionaal maatwerk.

Maar er is ook een neiging tot meer centrale aansturing door provincies en uniformering. Zo gaat de verschuiving van verantwoordelijkheden naar gebiedsniveau over het algemeen niet met extra beslissingsbevoegdheid gepaard. Gebiedsorganen krijgen bijvoorbeeld geen financiële zeggenschap. Provincies sturen verder met kaderbrieven de uitvoering op gebiedsniveau. Ook kiezen provincies voor centrale uitvoering van bepaalde onderdelen van het reconstructieplan. Zo is bij de verplaatsing van intensieve veehouderij uit extensiveringsgebieden maar beperkt sprake van delegeren naar gebiedsniveau. Volgens sommigen is de komst van het ILG debet aan deze ontwikkeling. Omdat provincies worden afgerekend op prestaties van een horizontale relatie, proberen zij hierop meer grip te krijgen. Dit laat onverlet dat centralisering niet de enige mogelijke reactie is op deze verantwoordingsbocht.

We kunnen geen algemene uitspraak doen over de betekenis van deze ontwikkelingen voor de ruimte voor gebiedsspecifieke oplossingen. Naast formele regels, taken en bevoegdheden gaat het hierbij immers vooral om de vraag hoe mensen er in de praktijk mee omgaan. Wel zijn er risico's voor het hieronder te behandelen draagvlak. Hoe je het ook wendt of keert, provincies zijn afhankelijk van initiatieven van partners in

gebieden. Als de ruimte voor regionaal maatwerk teveel wordt beperkt, kan dit ten koste gaan van het draagvlak voor de uitvoering. Met het casestudy onderzoek kunnen we meer inzicht krijgen in deze potentiële spanning.

8.3.3 Uitvoerbaarheid

Reconstructie is voor velen een reactie op het gebrek aan uitvoering van bestaand omgevingsbeleid. Meer uitvoering is dan ook het devies en uitvoerbaarheid van Reconstructiewet en -plannen een belangrijke voorwaarde. Duidelijkheid, de beschikbaarheid van middelen en draagvlak dragen hier aan bij.

Duidelijkheid

Bij uitvoerbaarheid gaat het op de eerste plaats of duidelijk is wie het beleid moeten uitwerken of uitvoeren. Daarnaast moeten deze actoren weten wat er van hen wordt verwacht bij de uitvoering. In de Reconstructiewet zijn een aantal partijen nadrukkelijk geadresseerd: de provincie als regisseur van de reconstructie, de partijen die in de reconstructiecommissies zitting moeten hebben, de adviseurs etc. Dat wil niet zeggen dat het voor deze actoren volstrekt helder was wat er van hen werd verwacht en hoe zij zich het beste konden organiseren. De regisseursrol van de provincies was in de wet tamelijk vaag omschreven en heeft zich gaandeweg ontwikkeld. Vooral onder gemeenten was er aanvankelijk weerstand tegen de reconstructie, onder meer omdat zij zich door het wetsartikel over de directe werking overruled zagen.

De duidelijkheid in de reconstructieplannen over uitvoerders wisselt. Alle plannen geven ruimtelijke en temporele prioriteiten aan, maar de invulling van instrumentenpakketten en uitvoeringsorganisatie is nog tamelijk vaag. Dat is opvallend voor plannen die de uitvoering zo centraal stellen. De zonering schept daarentegen wel extra duidelijkheid voor boeren over waar wel of geen ontwikkelingsmogelijkheden liggen. Zodra een bedrijf zich aanmeldt voor verplaatsing worden verwach-

tingen over en weer heel concreet.

Andere uitvoerders worden in de plannen vooral als groep geadresseerd. In hoeverre deze groepen zoals gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven aan het eind van de planvorming precies wisten wat er van hen werd verwacht, is twijfelachtig. Inmiddels worden extra inspanningen ondernomen, gericht op specifieke groepen als gemeenten of agrariërs, om initiatieven los te trekken. Naast duidelijkheid zijn hiervoor ook de beschikbaarheid over middelen en draagvlak belangrijk.

Middelen

Op de tweede plaats moeten uitvoerende actoren over middelen beschikken om het beleid uit te voeren. Hierbij kan het gaan om bevoegdheden, capaciteit, financiën, grond en beleidsinstrumenten etc.. We beperken ons hier even tot de beschikbaarheid van financiën en uitvoeringscapaciteit. Dit is op zijn zachtst gezegd een discussiepunt bij de uitvoering, want de beschikbare middelen zijn niet toereikend voor de hoge ambities uit de plannen. Redenen hiervoor zijn de beperking van de rijksbijdrage tot doelen op het gebied van natuur, water en duurzame landbouw, en onduidelijkheid over de precieze bijdragen van provincies, EU en "derden". Vooral over de gemeentelijke bijdrage is veel onzekerheid. Bovendien zijn er tussen rijk en provincies verschillende verwachtingen over de precieze rijksbijdrage aan de reconstructie in de periode 2007-2013.

Nu is volgestrekte duidelijkheid over middelen over een periode van 12 jaar misschien ook teveel gevraagd: het verhoudt zich slecht tot een systematiek waarin nog nadere planvorming op gebiedsniveau moet plaatsvinden, instrumenten nog niet allemaal beschikbaar zijn en projecten nog moeten worden uitgewerkt. Wel kan de beperking van rijksmiddelen tot enkele sectorale doelen de eerder genoemde integraliteit bemoeilijken. Wanneer de geclaimde rijksbijdrage niet kan worden gecompenseerd uit andere bronnen, staat de uitvoering van

echte integrale projecten (waarin de onderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn) namelijk op het spel. Met name het schrappen van rijks geld voor recreatie en toerisme is volgens sommige respondenten een probleem, omdat veel integrale projecten vooral gekoppeld waren aan recreatie. In welke mate hiervan sprake is kan op basis van de bevindingen in de voorgaande hoofdstukken niet worden geconcludeerd. Het vormt wel een punt van aandacht voor de casestudies.

Draagvlak

Op de derde plaats gaat het bij uitvoerbaarheid om draagvlak: in hoeverre willen actoren, die aangewezen zijn als uitvoerders, het beleid ook uitvoeren? Dit draagvlak is cruciaal omdat veel maatregelen in de reconstructie afhangen van vrijwillige deelname van ondernemers, grondeigenaren en anderen. Het algemene beeld is dat er wel institutioneel draagvlak is voor de plannen, maar dat dit niet automatisch leidt tot draagvlak voor de uitvoering.

Dit verschijnsel hangt samen met het gekozen besluitvormingsmodel tijdens de planvorming. Hierin is vooral het bestuurlijke en beleidscircuit aan het woord geweest. Overeenstemming tussen bestuurders betekent niet altijd dat achterbannen akkoord gaan en er meteen mee aan de slag gaan. Daarvoor zijn extra inspanningen en vaak nieuwe onderhandelingen nodig. De benaming “uitvoerders van beleid” wekt dan ook valse verwachtingen. Op gebiedsniveau worden deze mensen of instanties steeds meer als initiatiefnemers gezien, met eigen wensen en intenties die ze op slimme wijze koppelen aan de doelen uit het plan.

Een andere factor die maakt dat draagvlak voor het plan niet simpelweg doorwerkt in een actieve rol in de uitvoering, is dat draagvlak soms afneemt naarmate plannen concreter worden. Betrokkenen bij de planvorming gaan hun aanvankelijke steun voor de abstracties uit het plan heroverwegen als duidelijk wordt wat de precieze effecten zijn. Het leidt er ook toe dat

groepen, die tot dan toe niet betrokken waren, zich alsnog gaan roeren. Een voorbeeld is het burgerprotest rond de ontwikkeling van sommige LOG's. Maar concreetheid kan natuurlijk ook voorstanders mobiliseren.

In het licht van bovenstaande bespiegelingen is het opmerkelijk dat geen enkele provincie heeft gekozen voor een smallere opzet van de besluitvorming over de plannen, gevolgd door brede participatie van stakeholders rond de ontwikkeling van concrete integrale uitwerkingsprojecten.

8.3.4 Wisselwerking tussen criteria

De criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk staan niet los van elkaar. Teveel integraliteit kan ten koste gaan van de uitvoerbaarheid, vanwege de complexiteit die het met zich meebrengt. Regionaal maatwerk draagt via het aspect draagvlak bij aan de uitvoerbaarheid, maar teveel differentiatie op gebiedsniveau kan ook ten koste gaan van de uitvoerbaarheid. Ook integraliteit en regionaal maatwerk hangen samen: vergaande integraliteit op planniveau kan het regionale maatwerk in de uitvoering belemmeren. Het gaat, kortom, om het vinden van de juiste balans tussen de drie aspecten. In de casestudies zullen we deze relaties op gebiedsniveau verder uitdiepen.

8.4 Slotbeschouwing

In een tussenrapportage van een tussenevaluatie zijn definitieve conclusies niet op zijn plaats. We hebben geprobeerd de stand van zaken van de reconstructie zandgebieden te belichten vanuit verschillende perspectieven en met verschillende criteria. Dit levert, hoe kan het ook anders, een genuanceerd beeld van de reconstructieresultaten. Deze liggen in deze fase van de reconstructie vooral op het vlak van procesmatige, organisatorische en instrumentele vernieuwing. Inhoudelijke

resultaten zijn onder meer geboekt op het vlak van ontstening, bedrijfsverplaatsingen in de intensieve veehouderij en sociaal-economische thema's. Het casestudy-onderzoek moet dit beeld verder aanvullen.

We sluiten af met drie algemene reflecties die volgens ons van belang zijn voor de uitvoering van de reconstructie en zo-doende kunnen dienen als agenda van aanbevelingen van de evaluatie:

- Gedurende de reconstructie planvorming, in de uitvoering en bij de keuze en inrichting van instrumentarium is steeds sprake van zowel verticale als horizontale sturing. Bij verticale of hiërarchische sturing tracht de overheid het gedrag van burgers en organisaties vooral te beïnvloeden door te verplichten of te verbieden met wetten en regels. Bij horizontale sturing beïnvloedt de overheid maatschappelijke ontwikkelingen door gelijkwaardige relaties aan te gaan met nevengeschikte actoren, te onderhandelen en te participeren in netwerken. Het tegelijkertijd toepassen van verticale en horizontale sturing brengt specifieke spanningen met zich mee. Een in de reconstructie weerkerend voorbeeld is de sturingsspagaat. Hiervan is sprake als actoren tegelijkertijd moeten voldoen aan eisen uit een horizontale en verticale relatie. Op elk beleidsniveau speelt dit dilemma. Een andere spanning tussen verticale en horizontale sturing is de verantwoordingsbocht. Dit speelt bijvoorbeeld als de provincie aan het rijk verantwoording moet afleggen over de prestaties van uitvoerende partijen zoals gemeenten, waarover zij beperkte zeggenschap heeft. Ook rond het ILG komt dit terug. Aanbevelingen kunnen zich richten op de vraag hoe met deze spanningen kan worden omgegaan op verschillende niveaus.
- Een hiermee samenhangende spanning is die tussen generiek en gebiedsgericht beleid. De reconstructieplannen agenderen dat sommige rijksdoelen (waterkwaliteit, ammoniakdepositie) niet gehaald worden. Hiermee wordt

een potentiële link gelegd tussen beleidsuitvoering en beleidsontwikkeling. Een onderwerp voor aanbevelingen is hoe dit punt opgepakt kan worden, door wie en rond welke thema's.

- De reconstructie heeft geen eind gemaakt aan de beleidsdrukte in de reconstructiegebieden. Veranderingen in bestaand beleid en nieuw beleid blijven zich aandienen. Er komen zelfs nieuwe gebiedsgerichte beleidscategorieën bij met eigen organisatiestructuren (zie nationale landschappen). Dit terwijl de reconstructie volgens sommigen juist hét integratiekader bij uitstek is voor het beleid voor de zandgebieden. Aanbevelingen kunnen zich richten op manieren waarop gebieden met deze beleidsdrukte om kunnen gaan, dan wel hoe deze beleidsdrukte kan worden verminderd.

LITERATUUR

Arcadis (2005), [Inventarisatie reconstructieplannen en waterbeleid](#). In opdracht van het ministerie van LNV en de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Brabant en Limburg. Arnhem.

Bleumink, H. (2003), Van Reconstructiewet naar bestemmingsplan - de juridische vraagtekens, In: [Landwerk](#) 2003: p. 29 – 31.

Bleumink, H. (2006), Directe doorwerking op de tocht? Ondanks reconstructieplan geen nieuwe bedrijven in de gemeente Epe, In: [Landwerk](#) 2006: p. 36 – 38.

Boonstra, F.G. (2004), [Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland](#), Assen.

Boonstra, F.G. en M.M.G. Neven (2005), [Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie](#), Wageningen.

Bruil, D.W. (2005), De Reconstructiewet concentratiegebieden — een verbeterde Landinrichtingswet en een voorbeeld voor de Wilg?, In: [Bouwrecht](#), Jaargang 11, p. 950.

CIDC/Alterra (2004), [Advies inzake varkensvrije zones](#), Nota CIDC 04/004804.

Damhuis, A., M. Snijdelaar en E. van Klink (2004), [Klassieke varkenspest bij wilde zwijnen: veterinaire risico's voor de Nederlandse varkenspopulatie ten gevolge van de aanwezigheid van wilde zwijnen in varkensvrije zones in de ecologische hoofdstructuur](#).

Driessen, P.P.J., en A.A.J. de Gier (1998), Deltawet grote rivieren. Evaluatie van een bijzondere wet na de wateroverlast van 1995, In: [Bestuurskunde](#), Jaargang 7, nr. 2: p. 74-86.

Driessen, P.P.J., en A.A.J. de Gier (2004), [Platteland in beweging? Enkele inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten van de voortgang reconstructie concentratiegebieden intensieve veehouderij](#), RIVM rapport 500025001/2004, Utrecht/Bilthoven.

Depla, P. (1995), [Technologie en vernieuwing van de lokale democratie](#), VUGA, Den Haag.

Edelenbos, J. (2000), [Proces in Vorm. Procesbegeleiding van interactieve beleidsvorming over lokale ruimtelijke projecten](#), Utrecht.

ETIN (2001), [Reductie veterinaire kwetsbaarheid door de reconstructie](#), Tilburg.

Geerligs, J.W.G., P.H. Derkzen, R.J.M. Le Rutte, C.M. Volker en R.P. Kraendonk (2002), [Beleid en realisatie op maat - van idee naar innovatie. Aanbevelingen om op maat invulling te geven aan een onzekere toekomst, opgeschreven uit gesprekken aan de keukentafel over feit en fictie van een reconstructie te Neederweert](#), STOAS/Alterra, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster, Rapportnr. 02.2.009, Den Haag.

Gier, A.A.J. de (2005), Slaagt de Reconstructiewet in haar ambitie?, In: [Bouwrecht](#), Jaargang 11, p. 945.

Gies, E., L. Groenmeijer, W. Meulenkamp, R. Smidt, H. Naeff, M. Pleijte en M. van Steekelenburg (2005), [Verstening en functieverandering in het landelijk gebied. Een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van de Nota Ruimte](#), Alterra-rapport 1202, Alterra, Wageningen.

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993), [Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid](#), Den Haag.

Hart, G. ter (2005), [Het proces in vogelvlucht](#), PS-notitie, Provincie Brabant.

LITERATUUR - vervolg -

Hees, E.M., R. de Bruin, D.W. Bruil en J.A. Bleumink (2002), [Tussen recht en ruil. Gebiedscontracten in Brabant](#), Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.

Hermans, T., D. Leenders en H. Agricola m.m.v. F. van der Bolt en C. Kwakernaak (2005), [Verkenning van de robuustheid van de zoneringsgebieden van de reconstructie in het licht van het water- en ammoniakbeleid en de verstedelijking](#), Alterra Speciale uitgave 2005/8, Wageningen.

Kalders, P., Erp, J. van en K. Peters (2004), Overheid in spagaat. Over spanningen tussen verticale en horizontale sturing. In: [Bestuurskunde](#), 13 (8), pp. 338-346.

Leroy, P. (2000), Milieubeleid en beleidswetenschappen. In: P.P.J. Driessen en P. Glasbergen (red.), [Milieu, samenleving en beleid](#), Den Haag.

Mameren, B.A. van (2005), [DOP: de geest is uit de fles. Handleiding Dorpsomgevingsprogramma's](#), Provincie Limburg, Maastricht.

Meegeren, P. van (1997), [Communicatie en maatschappelijke acceptatie van milieubeleid : een onderzoek naar de houding ten aanzien van de 'dure afvalzak' in Barendrecht](#), Wageningen.

Ministerie van LNV (1998), [De uitbraak van klassieke varkenspest in Nederland : eindevaluatie Nederland](#), Den Haag.

Muntinga, M.A. en J. van der Zijde (2004), [Evaluatie reconstructieproces Salland-Twente](#), Zwolle.

Natuur- en Milieuplanbureau (2006). [Nutriënten van bodem en water, verkenning van gevolgen van het nieuwe mestbeleid](#).

Ogink, G. en J. van Vliet (2005), [Regeling Beëindiging Veehouderijtaken \(RBV\). Eindevaluatie](#), Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Directie Kennis, Ede.

Padt, F. (te verschijnen), Regional Environmental Management in the Netherlands. Learning from experiences. In: B. Arts and P. Leroy (eds), [Institutional Dynamics in Environmental Governance](#), Dordrecht.

Pleijte, M., Kranendonk, R.P., Hoogeveen, Y. en F. Langers (2000), [WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen](#), Wageningen.

Potman, H.P. (1989), [Acceptatie van beleid. Onderzoek naar de Wet geluidhinder ter verkenning van een bestuurskundig begrip](#).

Provincie Noord-Brabant (2001), [Reconstructie aan zet. Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden](#), 's Hertogenbosch.

Pröpper, I.M.A.M en D.A. Steenbeek (1998), Interactieve beleidsvoering: typering, ervaringen en dilemma's. In: [Bestuurskunde](#), 7, pp. 292-301.

RDA (2005), [De rol van wild bij de insleep en verspreiding van klassieke varkenspest en Mond- en Klauwzeer in Nederland, Advies aan de Minister van LNV over de rol die wild kan spelen bij de insleep en verspreiding van klassieke varkenspest en Mond- en Klauwzeer in Nederland en de wijze waarop deze dierziekten in de populatie bestreden kunnen worden](#), Advies RDA 2005/1.

Reinhart, S., C. Balduk, K. van Bommel, F. Kistenkas, T. Vogelenzang en M. Woud (2004), [Perspectief 'Ruimte voor Ruimte'-regeling](#), LEI-rapport 4.04.04, Den Haag.

Smits, J.M., D.M. de Jong en J.G. Rayer (2004), [Ruimte voor kwaliteit. Onderzoek inzake uitvoering Ruimte voor Ruimte-regeling in de provincie Noord-Brabant](#), Commissie Beleidsevaluatie Provincie Noord-Brabant.

Stegeman, J.A., Elbers, A.R.W., Bouma, A., and de Jong, M.C.M. (2002), Rate of inter-herd transmission of classical swine fever virus by different types of contact during the 1997-98 epidemic in the Netherlands. In: [Epidemiol. Infect.](#) 2002; 128: 285-291.

LITERATUUR - vervolg -

Strijker, D. (1996), *Platteland: Mythes versus feiten*, Groningen.

Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen.

Vaan, M. de en W. de Haas (2006), Voorkom leegheid. In: *Landwerk*, (1).

Vogelzang, T.A., M.A.H.J. van Bavel, J.W. Kuhlman en C.P.A. van Wagenberg (2005), *Ruimte voor reconstructie. Over de invloed van autonome en recente beleidsmatige ontwikkelingen op het aantal bedrijfsverplaatsingen in het kader van de reconstructie*, LEI-rapport 4.05.01, Den Haag.

Volker, C.M., Buijs, A.E., Filius, P., Eeden van den, N., Oosterveld, H.J.W. (1998), *Draagvlak voor de natuur. Beelden, context en instrumenten*. DLO, Wageningen.

Wiersinga, W.A., Ronken, W.L.H., Es, K. van en L.M.J. Hick (1997), *Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'*, Nijmegen

BIJLAGE I LIJST VAN GERAADPLEEGDE BRONNEN

Documenten

Commissie Herstructurering Melkveehouderij (2000), [Grondgebonden melkveehouderij: Regionaal maatwerk](#), Advies van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij, oktober 2000.

Dienst Landelijk Gebied (2005), [Gebiedsuitwerking Reconstructie. Advies over de keuze van uitvoeringsinstrumenten](#), Utrecht.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (2006), [Voortgangsrapport Locaties Intensieve Veehouderij November 2005](#), Den Bosch, 21 maart 2006.

Ministerie van LNV en VROM (2000), [Bestuurlijk afsprakenkader met provincies inzake ammoniak- en ruimte voor ruimte-beleid, KAB 2000/2662](#), Brief van de Ministers van LNV en VROM aan de Tweede Kamer, 17 maart 2000.

Ministerie van LNV en VROM (2002), [Rijkskader Reconstructieplannen](#), 's-Gravenhage.

Ministerie van LNV (2003), [Evaluatie pilots reconstructie, reactie advies RLG en het vervolg \(TRC 2003/4785\)](#), Brief van de Minister van LNV aan de Tweede Kamer, 17 juni 2003.

Ministerie van LNV (2004a), [Tweede voortgangsrapportage reconstructie](#), TRC 2004/3192, Brief van Minister Veerman aan de Tweede Kamer, 23 april 2004

Ministerie van LNV (2004b), [Agenda voor een Vitaal Platteland, Visie en Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2004](#), 's-Gravenhage.

Ministerie van VROM (2006), [Kabinetsstandpunt over de motie Snijder-Hazelhoff en Atsma over de besteding van de zogenaamde Koopmansgelden](#). BWL/2006274230, Brief van de Staatssecretaris van VROM aan de Tweede Kamer, concept juli 2006.

Nederlandse Vakbond Varkenshouders (2005), [Beroep tegen de Reconstructie wet in Brabant](#), Brief aan de Raad van State, Afdeling bestuursrechtspraak, Chaam, 5 september 2005.

Provincie Gelderland (2005), [Grond voor verandering. Reconstructieplan Achterhoek en Liemers](#), Arnhem, 23 februari 2005.

Provincie Gelderland (2005), [Dynamiek en vernieuwing op de Veluwe. Reconstructieplan Veluwe](#), Arnhem, 30 maart 2005.

Provincie Limburg (2004), [Reconstructieplan Noord- en MiddenLimburg](#), Maastricht, 2004.

Provincie Limburg (2006), [Voortgangsrapportage Ruimte voor Ruimte Noord- en Midden Limburg](#), Maastricht, januari 2006.

Provincie Noord-Brabant (2001), [Revitalisering Landelijk Gebied. Reconstructie aan zet](#). Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden, Den Bosch.

Provincie Noord-Brabant (2003), [Handleiding duurzame locaties en duurzame projectlocaties voor de intensieve veehouderij](#), Den Bosch, 2 december 2003.

BIJLAGE I - VERVOLG -

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport Beerze Reusel \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport Boven-Dommel \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport De Baronie \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport De Peel \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport Maas en Meierij \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport Meierij \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Noord-Brabant (2005), [Reconstructieplan / Milieueffectrapport Peel en Maas \(Deel A en B\)](#), Den Bosch, 22 april 2005.

Provincie Overijssel (2004a), [Reconstructieplan Salland-Twente. Herinrichting van het buitengebied van Salland en Twente](#), Zwolle, September 2004.

Provincie Overijssel (2004b), [Toelichting op het reconstructieplan Salland-Twente. Herinrichting van het buitengebied van Salland en Twente](#), Zwolle, September 2004.

Provincie Utrecht en provincie Gelderland (2005), [Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Van wet naar werkelijkheid](#), Utrecht en Arnhem, januari 2005.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997), [Structuurverandering varkenshouderij](#), Brief van de Minister van LNV, Vergaderjaar 1996-1997, 25 448, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998), [Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden \(Reconstructiewet concentratiegebieden\)](#), Advies Raad van State en Nader Rapport, Vergaderjaar 1998-1999, 26 356 A.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998), [Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden \(Reconstructiewet concentratiegebieden\)](#), Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 1998-1999, 26 356, nr. 3.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000), [Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden \(Reconstructiewet concentratiegebieden\)](#), Nota naar aanleiding van het verslag, Vergaderjaar 1999-2000, 26 356, nr. 5.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000), [Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden \(Reconstructiewet concentratiegebieden\)](#), Nader gewijzigd amendement van de leden Waalkens en Th. A.M. Meijer ter vervanging van dat gedrukt onder nr. 24, Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 35.

BIJLAGE I - VERVOLG -

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2001), [Integrale aanpak mest-problematiek. Kabinetsstandpunt advies "Grondgebonden melkvee-houderij: regionaal maatwerk" van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij](#), Vergaderjaar 2000-2001, 26 729, nr. 45, 20 juli 2001.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003), [Bestuurlijke afspraken reconstructie \(Krokusakkoord\)](#), Vergaderjaar 2002-2003, Bijlage bij 28 600 XIV, nr. 133.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2004), [Beleid agrocluster. Brief van de Minister van LNV](#), 13 december 2004, Vergaderjaar 2004-2004, 29 939, nr. 1.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005a), [Versterking ruimtelijk-economische structuur, Brief van de Staatssecretaris van Economische Zaken](#), 7 juli 2005, Vergaderjaar 2004-2005, 25 017 nr. 53, Den Haag.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005b), [Beleid agrocluster. Brief van de Minister van LNV](#), 16 september 2005, Vergaderjaar 2004-2004, 29 939, nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005c), [Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van LNV voor het jaar 2006. Motie van de leden Snijder-Hazelhoff en Atsma. Voorgesteld 27 oktober 2005](#), 30300 XIV nr. 44.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2005d), [Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van VROM voor het jaar 2006. Brief van de Staatssecretaris van VROM](#), 30300 XI nr. 70, 30 november 2005.

Tweede Kamer der Staten-Generaal (2006), [Agenda Vitaal Platteland. Lijst van vragen en antwoorden](#), Vergaderjaar 2005-2006, 29 576 nr. 22.

BIJLAGE I - VERVOLG -

Interviews 2005

In het kader van dit onderzoek zijn in de periode april – augustus 2005 interviews afgenomen bij de volgende personen:

Herman Arentsen	Provincie Overijssel	Ton Meijvogel	Provincie Limburg
Jan Baan	Brabants Landschap	Arie Meulenpas	Provincie Noord-Brabant
Paul Beekhuizen	Ministerie van LNV	Jurjen Moorman	Plattelandshuis Achterhoek
Jan van Bergen	Brabantse Milieufederatie	René Nij Bijvank	Natuur en Milieu Overijssel
Nico Beukema	Provincie Overijssel	Erik van Nuland	Adviseur recreatiesector
Gerrit Brummelman	Ministerie van LNV	Ruud Oude Griep	Gemeente Gemert-Bakel
Jan Burgers	Landinrichtingscommissie De Hilver	Bert Pijpers	Unie van Waterschappen
Jan Buijs	Provincie Noord-Brabant	Peter Riemersma	Provincie Overijssel
Harrie Deckers	LLTB	Rick Roelofs	Ministerie van LNV
Tjaco Deij	Ministerie van LNV	Jan Roels	Ministerie van VROM
Ger Driessen	Provincie Limburg	Jos Roemaat	Waterschap Rijn en IJssel
Sylvia van Gaalen	Provincie Overijssel	Paul Rüpp	Provincie Noord-Brabant
Willem-Jan Goossen	Ministerie van V&W	Geert van der Sar	Ministerie van LNV
Herman van Ham	ZLTO	Philip Scheepers	Gelderse Milieufederatie
Gerard ter Hart	Provincie Noord-Brabant	Annelies Schoenmakers	Provincie Noord-Brabant
Bertus Hesselink	Pilot Neede-Borculo	Ruud Schoufs	Provincie Limburg
Henk ter Horst	Provincie Gelderland	Peter Smits	Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
Piet Jansen	Provincie Overijssel	Henk van Straten	Provincie Overijssel
Peter Glas	Unie van Waterschappen	Piet Swarts	Provincie Limburg
Harry Keereweer	Provincie Gelderland	Ruud Verheijen	Provincie Limburg
Bert Kiljan	Provincie Gelderland	Harry Verkampen	Gemeente Gemert-Bakel
Koos Koolen	Neederweert en Ons WCL	Wim van Vilsteren	Waterschap Veluwe
Ben Lichtenberg	LTO Noord	Pieter van der Vinne	Gemeente Tubbergen
Herman Litjens	ZLTO	Louis Vroomen	Provincie Limburg
Jan Pieter Lokker	Provincie Utrecht	Willem van Wingerden	Dienst Landelijk Gebied
Henk Manschot	Provincie Utrecht	André van der Zande	Ministerie van LNV
Jos Mans	LLTB	Marco Zonderland	Provincie Limburg

BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AmvB	Algemene Maatregel van Bestuur	LOG	Landbouwontwikkelingsgebied
ARP	Ammoniak Reductieplannen	LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
AVN	Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert	MER	Milieu-effectrapportage
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden	MKB	Midden- en Kleinbedrijf
BGO	Bestuurlijke Gebiedsoverleg	MKZ	Mond- en Klauwzeer
BMF	Brabantse Milieufederatie	MvT	Memorie van Toelichting
BOM	Bedrijfskavel Op Maat	NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
CIDC	Centraal Instituut voor DierziekteControle	NGE	Nederlandse Grootte-eenheid
CVN	Centraal Veluws Natuurgebied	NUBL	Nadere Uitwerking Brabant Limburg
DLG	Dienst Landelijk Gebied	NPM	New Public Management
DOP	Dorpsomgevingsplan	OBIV	Ontwikkelingsbedrijf Intensieve Veehouderij
DRZ	Directie Regionale Zaken	ORR	Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	PCLG	Provinciale Commissie Landelijk Gebied
EU	Europese Unie	PPS	Publiek Private Samenwerking
GIS	Geografisch Informatie Systeem	PS	Provinciale Staten
GGB	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid	PUN	Provinciale Uitgangspuntennota
GGOR	Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime	RBV	Regeling Beeindiging Veehouderijtakken
GS	Gedeputeerde Staten	Rcw	Reconstructiewet concentratiegebieden
ILG	Investeringsregeling Landelijk Gebied	RDA	Raad voor Dierenaangelegenheden
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control	RIVM	RijksInstituut voor Volksgezondheid en milieuhygiëne
IPO	InterProvinciaal Overleg	RMJP	Rijksmeerjarenprogramma
IWBP	Integraal Waterbeheersplan	ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
KRW	Kaderrichtlijn Water	RvS	Raad van State
LASER	Agentschap Landelijke Service bij Regelingen	RUP	Regionaal Uitvoeringsprogramma
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale	SBNL	Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond	SGR	Structuurschema Groene Ruimte

BIJLAGE II - VERVOLG -

SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
TK	Tweede Kamer
TOM	Tuinbouw Ontwikkelingsmaatschappij
UC	Uitvoeringscontract
UvW	Unie van Waterschappen
VAB	Vrljkomende Agrarische Bebouwing
VBTB	Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording
VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
VIV	Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderijbedrijven
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
V & W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wav	Wet ammoniak en veehouderij
WB21	Waterbeheer in de 21ste eeuw
WCL	Waardevol CultuurLandschap
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
Wro	Wet op de ruimtelijke ordening
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

BIJLAGE III RAPPORTAGES EVALUATIE RECONSTRUCTIE

Hoofdrapport:

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), [Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden](#), Alterra-rapport 1441, Wageningen.

Achtergrondrapporten:

Bleumink, H. (2007), [De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden](#), Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.

Boer, S. de (2007), [Casestudy Nederweert. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden](#), Alterra-rapport 1441.6, Wageningen.

Boonstra, F.G. (2007), [Casestudy Salland. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden](#), Alterra-rapport 1441.3, Wageningen.

Boonstra, F.G., Kuindersma, W. en H. Bleumink (2006), [Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden](#), Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.

Groot, A.M.E. & W. Kuindersma (2007), [Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden](#), Alterra-rapport 1441.5, Wageningen.

Kuindersma, W. (2007), [Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden](#). Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1441.

Colofon

Dit rapport is digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1441. Voor verdere informatie: froukje.boonstra@wur.nl

In opdracht van het ministerie van LNV, Directie Platteland en het beleidsondersteunend onderzoek Cluster Vitaal Landelijk Gebied, thema Stad en Platteland en thema ILG. Met medewerking van Bureau Overland, www.overland.nl.

Fotografie:

Job Boersma
Lex Broere
Wiebren Kuindersma
Hans van Dommelen
Geert van Duinhoven

Eindredactie:

Laurens Vogelezang

Vormgeving:

Van Betuw Grafisch Ontwerp

Druk:

Kerckebosch b.v., Zeist

© 2006, Alterra

Postbus 47
6700 AA Wageningen
Tel: 0317 - 47 47 00
Fax: 0317 - 41 90 00
email: info.alterra@wur.nl



ALTERRA
WAGENINGEN UR

