



Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling

Evaluatie van de reconstructie zandgebieden

**F.G. Boonstra
W. Kuindersma
H. Bleumink
S. de Boer
A.M.E. Groot
Alterra
2007**

Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling

Evaluatie van de reconstructie zandgebieden

**F.G. Boonstra
W. Kuindersma
H. Bleumink
S. de Boer
A.M.E. Groot**

**Alterra-rapport 1441
ISSN 1566-7197
Alterra Wageningen 2007**

REFERAAT

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, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1441.

In deze evaluatie van de reconstructie zandgebieden komt eerst de ontwikkeling van de reconstructie aan bod: van een ruimtelijke aanpak van de problemen in de varkenshouderij tot een breed proces van integrale gebiedsontwikkeling. De tussenresultaten worden vervolgens beschreven vanuit vijf deelperspectieven: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering van omgevingsbeleid, landbouwontwikkeling en sociaal-economische vitaliteit. Hieruit blijkt onder meer dat de reconstructie nog niet heeft gezorgd voor een versnelling van de uitvoering van het omgevingsbeleid. Wel is de uitvoerbaarheid van dit beleid toegenomen onder meer door een meer integrale werkwijze, het ontstane planeigenaarschap op gebiedsniveau, de toename aan (ontwikkelingsgericht) beleidsinstrumentarium en de verdere verankering van de regisseursrol van de provincies. Ook de realisatie van landbouwontwikkelingsgebieden voor groei van intensieve veehouderijbedrijven heeft de nodige voeten in de aarde. Dit geldt in versterkte mate voor de clustering van bedrijven in projectlocaties. Op het gebied van verbrede landbouw, sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid zijn al wel veel resultaten geboekt.

ISSN 1566-7197

Niets uit deze uitgave mag worden veeleevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

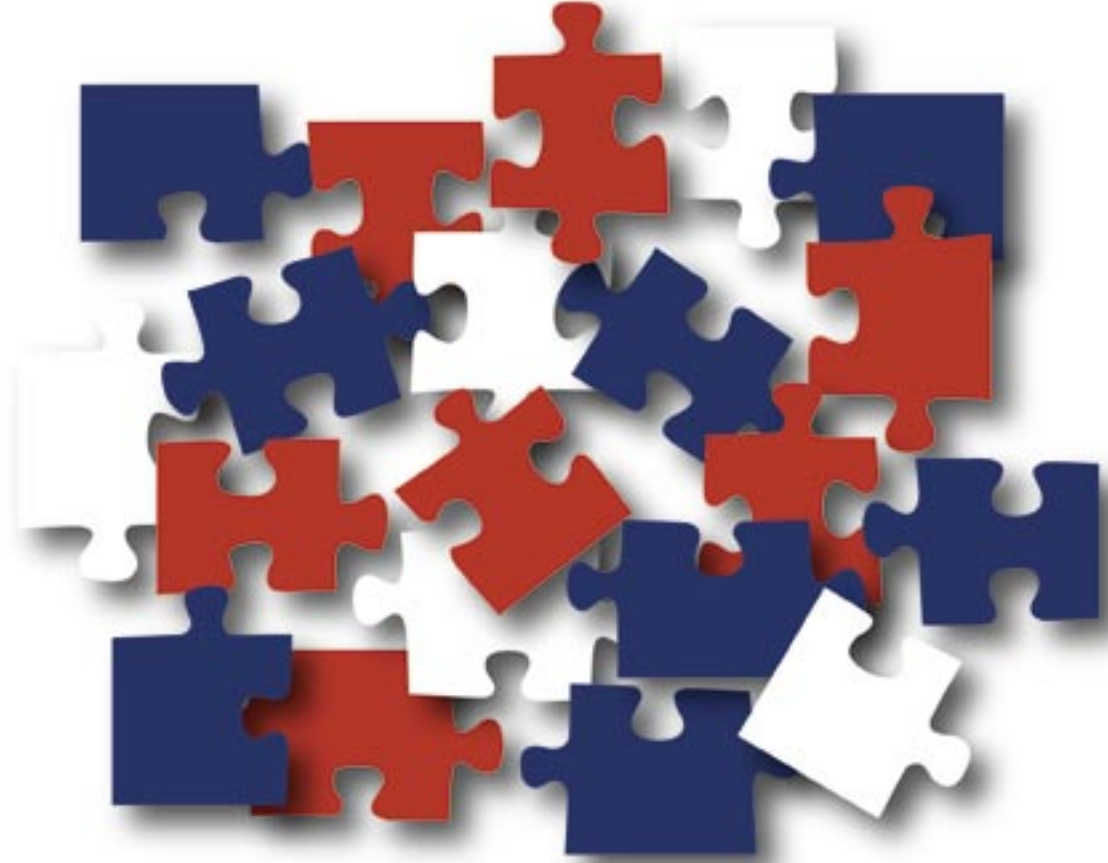
Trefwoorden: Reconstructiewet, geïntegreerd gebiedsgericht beleid, omgevingsbeleid, landbouwontwikkeling, sociaal-economische vitaliteit, leefbaarheid, planeigenaarschap, regisseursrol, ontwikkelingsgericht instrumentarium, regionaal maatwerk.

INHOUD

WOORD VOORAF	7
POPULAIRE SAMENVATTING	9
1 Inleiding	17
1.1 Aanleiding	17
1.2 Reconstructie zandgebieden in vogelvlucht	17
1.3 Doel- en vraagstelling evaluatie	18
1.4 Aanpak	19
1.5 Leeswijzer	19
2 Opzet evaluatie	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Achtergrond en ontwikkeling reconstructie	21
2.3 Toetsing verwachtingen	21
2.4 Beoordeling integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk	23
2.5 Aanbevelingen	24
3 Van varkenspest tot Reconstructiewet: een korte geschiedenis	27
3.1 Inleiding	27
3.2 De varkenspest en het rigoureuze antwoord van Van Aartsen	28
3.3 Alternatieven uit de provincie – start van het polderoverleg	30
3.4 De verdere ontwikkeling van het overleg tussen rijk en provincies	31
3.5 Hoe het verder ging	35
4 Reconstructie in perspectief	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Procesmatige en organisatorische vernieuwing	38
4.2.1 Inleiding	38
4.2.2 Verwachtingen getoetst	38
4.2.3 Conclusies	44

Intermezzo Salland	45
4.3 Instrumentele vernieuwing	48
4.3.1 Inleiding	48
4.3.2 Verwachtingen getoetst	48
4.3.3 Conclusies	54
Intermezzo Gelderse Vallei / Utrecht-Oost	55
4.4 Uitvoering van omgevingsbeleid	58
4.4.1 Inleiding	58
4.4.2 Verwachtingen getoetst	58
4.4.3 Conclusies	64
Intermezzo Peel en Maas	65
4.5 Landbouwontwikkeling	68
4.5.1 Inleiding	68
4.5.2 Verwachtingen getoetst	68
4.5.3 Conclusies	72
Intermezzo Nederweert	75
4.6 Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid	78
4.6.1 Inleiding	78
4.6.2 Verwachtingen getoetst	78
4.6.3 Conclusies	82
4.7 De resultaten vergeleken	82
5 Meerwaarde en toekomst reconstructie	87
5.1 Inleiding	87
5.2 Reconstructie als bijzondere vorm van gebiedsgericht beleid	87
5.3 Meerwaarde reconstructie	88
5.3.1 Integraliteit	88
5.3.2 Regionaal maatwerk	89
5.3.3 Uitvoerbaarheid	91

5.4 Toekomst reconstructie - aanbevelingen	93
5.4.1 Integraliteit	93
5.4.2 Regionaal maatwerk	94
5.4.3 Uitvoerbaarheid	94
LITERATUUR	97
BIJLAGE I ACHTERGRONDRAPPORTEN	101
BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN	103
BIJLAGE III LEDEN BEGELEIDINGSCOMMISSIE	105
BIJLAGE IV LEDEN WETENSCHAPPELIJKE KLANKBORDGROEP	107



WOORD VOORAF

“Waarom dóét het rijk dit?”, vraagt een programma-leider van één van de vijf reconstructieprovincies geïrriteerd. “Als provincie zitten we helemaal niet te wachten op een evaluatie. We willen nu eindelijk met de uitvoering van de reconstructie aan de gang”. Andere provincieambtenaren knikken instemmend. Argwaan hangt in de lucht..

Het is 13 januari 2005. In een vol vergaderzaaltje in Utrecht zitten ambtelijk betrokkenen van de ministeries van LNV en VROM, de reconstructieprovincies en de Vereniging Nederlandse Gemeenten bij elkaar voor de aftrap van het evaluatie-onderzoek van de reconstructie. Aanleiding voor het onderzoek is een bepaling in de Reconstructiewet. Hierin staat dat de wet vier jaar na inwerkingtreding geëvalueerd moet worden. Wij krijgen als onderzoekers twee jaar de tijd om de resultaten van de reconstructie in kaart te brengen. Begin 2007 wil minister Veerman hierover verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer.

Maar, vertelt de verantwoordelijke LNV-ambtenaar, als opdrachtgever wil LNV meer van de evaluatie maken dan een verplichte oefening. Naast een verantwoording van de resultaten zou de evaluatie ook een aanzet moeten zijn voor beleidsverbetering en wederzijds leren. Hij voegt toe: *“Provinciemensen kunnen heel goed concreet maken wat er gebeurt met de reconstructie. De uitdaging voor deze evaluatie is om doorleefde geschiedenissen te schetsen, die dat ook op landelijk niveau duidelijk maken. Betrokkenheid van provincies en andere partijen is dan ook cruciaal.”* Hiermee lijkt de kou enigszins uit de lucht.

Terugkijkend op deze moeizame start is er de afgelopen twee jaar veel veranderd: argwaan maakte plaats voor belangstelling en betrokkenheid. We kozen voor een interactieve onderzoeksopzet, waarin vertegenwoordigers van rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties konden meepraten over de onderzoeksvragen en beoordelingsperspectieven. Tijdens interviews, workshops en groeps gesprekken, raakten ze niet uitgepraat over ‘hun’ reconstructie.

We zijn de tientallen geïnterviewden, workshopdeelnemers en andere ‘meedenkers’ dankbaar voor hun bijdrage aan dit evaluatieonderzoek. Zonder hun kennis, inzet, openhartigheid en kritische reflectie was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ook zijn we veel dank verschuldigd aan de begeleidingscommissie voor hun wakend oog voor de beleidsrelevantie van het onderzoek. De wetenschappelijke klankbordgroep danken we voor de waardevolle discussies die we hebben gehad over de methodische kanten van ‘lerende evaluaties’.

Een speciaal woord van dank is voor Peter van Tilburg: hij heeft zich als opdrachtgever enorm ingezet voor dit onderzoek, ons als onderzoekers gedurende het hele proces met raad en daad bijgestaan en steeds vertrouwen getoond in onze, soms onconventionele, aanpak.

Tenslotte bedanken we de vaak ‘onzichtbare’ maar onmisbare medewerkers aan dit onderzoek: Jolanda Dirksen voor haar projectassistentie, Alwin Gerritsen en Trond Selnes voor hun werkzaamheden in de beginfase en Erik Heijmans en Laurens Vogelesang voor de uitwerking en codering van de interviews.

Na twee jaar ronden we het onderzoeksproces met deze rapportage af. Wij zijn veel leerervaringen en waardevolle ontmoetingen rijker. We hopen met dit rapport, maar ook met de voorafgaande gesprekken en bijeenkomsten, een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere ontwikkeling en verankering van het gebiedsgerichte beleid in zijn algemeenheid en de reconstructie van de zandgebieden in het bijzonder.

Projectteam evaluatie reconstructie zandgebieden

Froukje Boonstra

Wiebren Kuindersma

Hans Bleumink

Sara de Boer

Annemarie Groot



POPULAIRE SAMENVATTING

Tijdens de eerste maanden van 1997 ging er een schokgolf van verontwaardiging door Nederland: in de gebieden met veel intensieve varkenshouderij was de varkenspest uitgebroken en de dieren werden massaal 'geruimd'. De grijpers met de dode dieren staan nog bij velen op het netvlies. De beelden lieten zien dat fors ingrijpen nodig was. De rijksoverheid kondigde daarom een pakket maatregelen aan, waaronder een grootscheepse ruimtelijke ingreep in de gebieden waar de intensieve veehouderij tot problemen had geleid, de reconstructie van de zandgebieden.

In de tien jaar daarna is er veel gebeurd. Er is een aparte Reconstructiewet gemaakt, er zijn reconstructiecommissies ingesteld, plannen gemaakt en de uitvoering is gestart. Maar tegelijkertijd moet er ook nog veel gebeuren willen de plannen voor de geplande einddatum van 2016 af zijn.

In opdracht van het ministerie van LNV heeft Alterra een evaluatieonderzoek uitgevoerd. In de Reconstructiewet staat dat er na vier jaar een evaluatie moet plaatsvinden van de resultaten van de reconstructie. Daarnaast wil het ministerie het onderzoek gebruiken om van te leren. Door namelijk tijdig knelpunten te signaleren en de leerervaringen te bundelen, kunnen wellicht de uitvoering van de reconstructie en de plannen voor de periode na 2008 worden verbeterd. Ook kan het evaluatieonderzoek inzicht geven in de inhoud en organisatie van het reconstructieproces en daarmee bijdragen aan de implementatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de verdere ontwikkeling van het gebiedsgerichte beleid in de toekomst.

Dit onderzoek geeft ten eerste een historische schets van de omstandigheden waaronder de wet tot stand kwam en de ontwikkelingen daarna. Hieruit blijkt dat

de reconstructie, ondanks de tamelijk smalle aanleiding van de varkenspestcrisis, is uitgegroeid tot een aanpak voor de hele sociaal-economische, ruimtelijke en leefbaarheidsproblematiek van het platteland in de zandgebieden. In het onderzoek zijn de verschillende verwachtingen van de reconstructie op een rij gezet en is bekeken wat daarvan terecht is gekomen. Bovendien is gezocht naar verklaringen voor de huidige stand van zaken in de reconstructie.

Historische schets

Nadat de varkenspest van 1997 met man en macht was bestreden, was al snel duidelijk dat er iets moest gebeuren. Niemand wilde een dergelijke crisis nog ooit meemaken. Daarom kondigde landbouwminister Van Aartsen al tijdens de crisis een herstructureringspakket aan. Naast krimp van de varkenshouderijsector en strengere dierwelzijnsmaatregelen omvat het pakket ook ruimtelijke maatregelen voor het voorkomen van nieuwe dierziektenuitbraken. Zijn idee was dat met deze ruimtelijke ingreep meteen ook andere problemen opgelost konden worden op het gebied van milieu, natuur, landschap, water en economie. De voorstellen monden uiteindelijk uit in de Reconstructiewet concentratiegebieden (2002).

Een belangrijk onderdeel van de wet is de inrichting van varkensvrije zones. Die zones moeten voorkomen dat eventuele 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. Zo moest de economie van de

getroffen gebieden een nieuwe impuls krijgen. Vanaf het eerste moment is duidelijk dat het rijk dit proces niet alleen zal trekken. Het rijk ziet een belangrijke rol weggelegd voor provinciale en lokale overheden en maatschappelijke organisaties in de betreffende gebieden en bouwt daarmee voort op eerder gebiedsgericht beleid. Het provinciaal bestuur moet samen met lokale overheden en maatschappelijke sectoren een reconstructieplan opstellen waarin ze de uitgangspunten van het rijk vertaalt in concrete, op het gebied toegesneden reconstructieplannen en maatregelen. Voor zichzelf ziet het rijk naast een wetgevende, vooral een financierende en toetsende rol. De ministers van LNV en VROM moeten de reconstructieplannen goedkeuren.

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. Ook voegt de Tweede Kamer, op aandringen van de provincies, tijdens de wetsbehandeling de integrale zonering toe. Hiermee wordt een ruimtelijke zonering geïntroduceerd in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. De drie zones tonen een verschuiving van het primaat van de landbouw in het landbouwontwikkelingsgebied, via een evenwicht in het verwevingsgebied, naar een primaat voor natuur of wonen in het extensiveringsgebied.

Door deze ontwikkelingen wordt de wet pas op 31 januari 2002 vastgesteld. Ondertussen anticipeerden de vijf reconstructieprovincies Limburg, Noord-Brabant, Gelderland, Utrecht en Overijssel al op de wet. In 2000 en 2001 richtten ze reconstructiecommissies op en wezen ze ambtenaren aan om het proces te trekken. In 2001 stagneert het planvormingsproces in veel gebieden tijdelijk door de uitbraak van mond- en klauwzeer. Een

belangrijke doorbraak begin 2003 is het Krokusakoord. Rijk, provincies en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten spreken daarin af hoeveel de verschillende partijen financieel gaan bijdragen aan de uitvoering van de reconstructie. Dit resulteert ondanks een economisch moeilijke periode ten tijde van het kabinet Balkenende II in extra geld voor de reconstructie.

Met de vaststelling en goedkeuring van de Brabantse plannen in het voorjaar van 2005 zijn ze allemaal afgerond. Inmiddels zijn ook 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 landbouwtwikkelingsgebieden en er worden projecten uitgevoerd. De uitvoering moet in 2015/2016 afgerond zijn.

Het reconstructieproces

Processen en organisatie

Het moge duidelijk zijn dat de reconstructie gaandeweg meer is geworden dan het oplossen van een probleem in de intensieve varkenshouderij. Het is inmiddels een breed gebiedsproces. En dat betekent dat er gaandeweg ook een andere manier van beleid maken en uitvoeren is ontstaan. Zo heeft het rijk taken en bevoegdheden overgedragen aan provincies en gebieden, en hebben de provincies de regie gekregen over ontwikkelingen in het landelijk gebied. Tegelijkertijd zijn door het reconstructieproces steeds meer maatschappelijke partijen betrokken bij de planvorming, heeft het planvormingsproces geleid tot veel planeigenaarschap op regionaal niveau en is de nadruk veel meer komen liggen op prestatieafspraken in de uitvoering. Deze vernieuwingen dienen een duidelijk doel. Waar de uitvoering van beleid voor

de zandgebieden in het verleden vaak moeizaam van de grond kwam, moet de gebiedsgerichte reconstructieaanpak leiden tot plannen die ook worden uitgevoerd.

Maar de vernieuwing heeft grenzen. Hoewel de planvorming dichter bij de burger plaatsvond dan voorheen, heeft de burger hierop zelf weinig directe invloed uitgeoefend, zo blijkt uit het onderzoek. Georganiseerde belangen van bijvoorbeeld natuur, landbouw, water, en overheden voerden de boventoon. Verder is de provinciale regierol nog niet uitgekristalliseerd. In de praktijk zitten de provincies nu nog vaak in een spagaat: ze laveren voortdurend tussen de wensen van het rijk, hun eigen beleidsprioriteiten en de wensen van gebiedscoalities bestaande uit maatschappelijke groeperingen en lagere overheden.



Een andere spanning wordt veroorzaakt doordat provincies verantwoording moeten afleggen aan het rijk over de prestaties die in de praktijk grotendeels worden geleverd door uitvoerende partijen zoals gemeenten. De provincies hebben daar echter slechts beperkte zeggenschap over. Provincies proberen daarom om middels contracten de bijdrage van uitvoerende partijen zeker te stellen. Maar of dat succesvol is, moet nog blijken. Gemeenten hebben vaak moeite zich meerjarig vast te leggen. Verder kan de focus van sommige provincies op contracten met individuele gemeenten en waterschap-

pen ten koste gaan van het planeigenaarschap en de positie van brede gebiedscoalities.

Instrumenten

Voor de uitvoering van de reconstructie zijn nieuwe juridische instrumenten ontwikkeld. De Reconstructiewet zelf is een vernieuwing vergeleken met eerder, buitenwettelijk, gebiedsgericht beleid. Het heeft bijgedragen aan de bestuurlijke status van de reconstructie. Verder kunnen provincies in de reconstructieplannen aangeven dat het reconstructieplan rechtstreeks doorwerkt in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Het is bedoeld als stok achter de deur voor de provincies om gemeentelijke medewerking af te dwingen. In de Reconstructiewet is ook een vernieuwde vorm van wettelijke herverkaveling ontwikkeld. Dit instrument moest vooral een stimulans zijn om snel grond te kunnen ruilen. Maar opvallend genoeg worden deze dwingende instrumenten die het rijk heeft ontwikkeld, (nog) nauwelijks ingezet. Vaak hebben de partijen, inclusief overheden, in goed overleg afgesproken dwingende instrumenten niet in te zetten of alleen op onderdelen waar al overeenstemming over was.

In plaats daarvan zijn provincies en gemeenten heel creatief gebleken bij het zelf ontwikkelen van nieuwe, vaak vrijwillige instrumenten. Vaak hebben deze een ontwikkelingsgericht karakter zoals de ruimte-voor-ruimte regelingen. Hiermee kunnen overheden ontwikkelingsrechten zoals woningbouw uitgeven in ruil voor sloop van ongewenste bebouwing. Deze nieuwe instrumenten zijn juist wel populair.

Uitvoering van het omgevingsbeleid

De Reconstructiewet stelt geen nieuwe doelen voor het landelijk gebied. Het is een echte uitvoeringswet: de

wet moet er toe bijdragen dat het bestaande landelijke beleid voor milieu, natuur en water wordt uitgevoerd omdat de voortgang hiervan tekort schiet. Daarom is het belangrijk om in een relatief vroeg stadium van de uitvoering al te kijken in hoeverre die generieke doelen ook daadwerkelijk sneller of beter worden gehaald. Het onderzoek toont aan dat de uitvoering van het omgevingsbeleid nog niet zichtbaar is versneld door de reconstructie. Achteraf bezien is deze verwachting ook weinig realistisch. Sommige omgevingsproblemen, zoals de ammoniakuitstoot van landbouwboubedrijven, zijn moeilijk op (deel)gebiedsniveau op te lossen. De reconstructie kan wel lokale problemen oplossen, bijvoorbeeld door met een bedrijfsverplaatsing een lokale piekbelasting op een kwetsbaar natuurgebied weg te halen. De aanpak van de complexe omgevingsproblematiek is bovendien tijdrovend: een bedrijfsverplaatsing of herverkaveling regel je niet van vandaag op morgen. Wel is de uitvoerbaarheid van het beleid toegenomen



door de meer integrale en gebiedsgerichte aanpak, en door dat nu veel meer dan voorheen gebiedspartijen zich bewust zijn van de omgevingsproblematiek van het platteland. Nieuwe (sectorale) beleidsontwikkelingen kunnen de uitvoerbaarheid van de reconstructieplannen echter weer onder druk zetten. Tijdens de uitvoering van

de reconstructieplannen gaat de beleidsontwikkeling immers gewoon door. Zo werd de aanpak van de lokale stank- en ammoniakproblematiek vertraagd, doordat er op landelijk niveau discussie was over de 'nieuwe' stankwet en de Wet ammoniak en veehouderij. Inmiddels heeft de Tweede Kamer beide wetten aangenomen.

Landbouwontwikkeling

In alle reconstructieplannen is landbouwontwikkeling een belangrijk thema. Centraal daarin is de discussie over de zonering intensieve veehouderij. Vòòr 1997 zaten veel van deze bedrijven op de verkeerde plek zoals bij natuurgebieden of woningen. Dit leidde tot schade aan natuur en stankoverlast voor bewoners, maar ook de bedrijven zelf hadden er last van. Ze konden hierdoor immers niet meer uitbreiden. Met de zonering wilde men tot een doordachte ruimtelijke inrichting komen: op plekken die zich daarvoor lenen krijgt de intensieve veehouderij de kans om te groeien, elders krijgen andere functies zoals wonen of natuur de voorrang. Voor de ontwikkeling van de intensieve veehouderij zijn landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen. In deze gebieden gelden minder beperkingen voor de bedrijven en worden ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen (zoals woningbouw, recreatiebedrijven) voorkomen. De bestaande intensieve veehouderijbedrijven krijgen in de landbouwontwikkelingsgebieden meer ruimte voor bedrijfsvergroting. Bovendien is het mogelijk om er nieuwe bedrijven te vestigen. Deze nieuwvestigingslocaties zijn vooral bedoeld voor intensieve veehouderijbedrijven, die vanuit extensiveringsgebieden rondom kwetsbare natuurgebieden of vanuit de zones rond dorpen moeten verplaatsen. In verwevingsgebieden gaat landbouwontwikkeling, zij het niet zo groots als in landbouwontwikkelingsgebieden, hand in hand met natuur, landschap,

wonen en recreatie.

Op papier bieden alle landbouwontwikkelingsbieden voldoende ruimte voor uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven. Zij kunnen nog fors uitbreiden tot maximale bouwblokken van 1,5 tot en met 3,5 ha. Wel is nieuwvestiging meestal gebonden aan



strengere voorwaarden dan uitbreiding van bestaande bedrijven of hervestiging op bestaande bedrijven. En in sommige gevallen zijn omwonenden niet blij met de nieuwvestiging of uitbreiding en proberen ze met wisselend succes de ontwikkelingen tegen te houden. De bouw van meerdere nieuwe bedrijven op één projectlocatie stuit op de meeste weerstand. Deze projectlocaties worden gewenst door provincies en rijk, maar kunnen bij omwonende burgers en boeren op weinig enthousiasme rekenen. Ze komen dan ook moeilijk van de grond. De mogelijkheden voor intensieve veehouderij in de verwevingsgebieden verschillen per provincie en hangen voornamelijk af van de milieuruimte die er is. De reconstructieplannen zijn ook bedoeld om de positie van de grondgebonden landbouw, en dan met name de melkveehouderij, te versterken. In feite borduren de reconstructieplannen voort op de bestaande praktijk van kavelruil en landinrichting. In het kader van de reconstructie zijn hiervoor vaak gebiedsmakelaars of kavelruilcoördinatoren aangesteld. Deze personen pro-

beren de (grondgebonden) landbouwontwikkeling hand in hand te laten gaan met bijvoorbeeld natuurontwikkeling, beekherstel en verdrogingsbestrijding. Naast het uitvoeren van dit soort ruimtelijke oplossingen, zoeken boeren ook verbreding zoals recreatieve neventakken, zorgboerderijen en natuur- en landschapsbeheer. Meestal gaat het om bestaande ontwikkelingen, die ook zonder de reconstructie waarschijnlijk zouden ontstaan. Vanuit de reconstructie worden deze initiatieven vaak wel extra ondersteund. Het kan dan gaan om concreet advies, ondersteuning bij gemeentelijke vergunningprocedures of het verkrijgen van subsidies om een ontwikkelplan te kunnen opstellen.

Leefbaarheid

Na de varkenspestcrisis vreesde men dat de plattelands-economie van de zandgebieden als een kaartenhuis ineen zou storten. Hoewel dat achteraf meeviel, is in de reconstructieplannen wel gekeken naar de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van de zandgebieden. Al deze gebieden hebben in meer of mindere mate te kampen met een verslechterend woon-, werk- en leefklimaat. Daarom is in de reconstructie geprobeerd om de ruimtelijke en omgevingsthema's te verbinden met de brede, sociaal-economische en leefbaarheidsproblematiek van plattelandsgebieden.

Onder de vlag van de reconstructie is bijvoorbeeld veel geïnvesteerd in de recreatief-toeristische ontwikkeling van een gebied: aanleg van wandel-, fiets- en ruiterroutes en landschappelijke inpassing van recreatiebedrijven. Ook wordt gewerkt aan minder stringente regels voor de herbestemming van vrijkomende agrarische bebouwing.

Hoewel dit soort projecten ook buiten reconstructiegebieden plaats vindt, geeft reconstructie wel een

meerwaarde. Deze zit vooral in de integrale werkwijze, waarmee activiteiten meer dan in het verleden worden gekoppeld aan investeringen in de omgevingskwaliteit. Hierdoor ontstaan interessante kansen voor win-win oplossingen en efficiencywinst. Zo stopt de gemeente Veghel nu al voor elke vierkante meter verkochte bouwgrond 10 euro in een reconstructiefonds. Met dit geld draagt de gemeente bij aan de realisatie van ecologische verbindingzones en recreatieve routes. In Limburg zijn gemeenten bezig met dorpsomgevingsprogramma's waarin zij samen met bewoners en maatschappelijke organisaties leefbaarheidsthema's koppelen aan de ruimtelijke thema's. Wel zijn er op dit vlak nog grote verschillen tussen gemeenten en gebieden en is er dus nog veel mogelijk.

Een bijkomend effect van de activiteiten voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is de toegenomen zichtbaarheid van de reconstructie voor bewoners, mits op de juiste wijze gecommuniceerd. Dit biedt uitzicht op een grotere betrokkenheid, daar waar in de reconstructieplanvorming kansen zijn gemist. Vooral de lokale plannenmakerij is een inhaalslag op het gebied van actieve participatie en invloed van bewoners.



De slotsom

Wat betekenen deze resultaten nu voor het vervolg van de reconstructie? Wat zouden beleidsmakers kunnen leren van de afgelopen jaren? Natuurlijk, de reconstructie gaat door, maar zoals deze evaluatie ook heeft laten zien, kan er in de tussentijd nog veel gebeuren. Er zijn al resultaten geboekt, maar er zit ook nog veel in de pijn, vooral op het gebied van de lastige omgevingsproblematiek. Op verschillende niveaus willen betrokkenen de reconstructie tot een succes maken. Hiervoor is de afgelopen jaren een stevig fundament gelegd in de vorm van meer samenwerking tussen gebiedsactoren en tussen bestuurslagen, meer politiek-bestuurlijke aandacht voor het platteland, breed gedragen reconstructieplannen en een meer integrale en ontwikkelingsgerichte werkwijze. Het is voor het rijk en de provincies van groot belang om dat uitvoeringsproces goed te organiseren en te blijven faciliteren. Het is nog geen gelopen race: er is nog veel te winnen en te verliezen en er zijn risico's die het proces kunnen verstoren.

Op basis van het onderzoek doen wij daarom een aantal aanbevelingen om het proces onverminderd voort te zetten en er voor te zorgen dat de vele initiatieven tot wasdom kunnen komen.

(N.B. De nummers van de aanbevelingen verwijzen naar de nummering in hoofdstuk 5)

A) De reconstructie heeft de **integrale werkwijze** in de uitvoering van het plattelandsbeleid versterkt. De beleidsopgaven voor natuur, water en milieu worden steeds meer in samenhang met elkaar behandeld. Knelpunt is echter dat de integrale, gebiedsgerichte werkwijze nog onvoldoende is verankerd in de op sectorale leest geschoeide beleidsorganisaties. Het gevolg daarvan is dat er nog steeds 'Haags' sectoraal beleid 'neerdaalt' dat geen rekening houdt met de integrale uitvoering in de gebieden. Het zou daarom goed zijn als de sectorale beleidsafdelingen van ministeries en provincies hun werk beter op elkaar gaan afstemmen zodat de integrale werkwijze nog meer resultaat zal opleveren.

Hier hangt mee samen dat de diverse beleidsafdelingen bij het maken van nieuw beleid nadrukkelijk rekening moeten houden met de reconstructieplannen. Het lijkt er wel eens op dat beleidsmakers en Tweede Kamer zich niet realiseren dat de reconstructie flink gefrustreerd

kan raken als er nieuw, sectoraal beleid komt. Actueel voorbeeld is de nieuwe Ammoniakwet die volgens critici het hele idee van de zonering onder druk zet. Door de minder strenge ammoniakregels kunnen bedrijven wellicht zelfs in extensiveringsgebieden nog uitbreiden waarmee een belangrijke pijler onder de reconstructieplannen wegvalt.

Aanbeveling 1

(rijk, provincies, gemeenten): Om meer winst te halen uit de integrale werkwijze op gebiedsniveau, moeten de communicatie en afstemming met en tussen sectorale beleidsafdelingen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau worden versterkt.

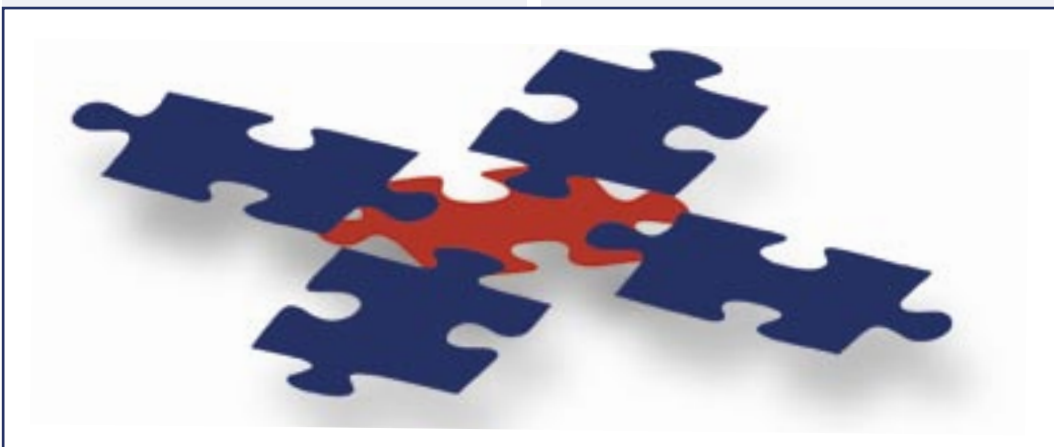
Aanbeveling 15

(rijk, Tweede Kamer, provincies): Wees terughoudend met nieuw beleid. Kijk bij de ontwikkeling van nieuw beleid naar de gevolgen voor lopende uitvoeringsprocessen waar onder reconstructie.

B) Met de gebiedsgerichte aanpak in de reconstructie worden niet alle **omgevingsproblemen** opgelost. Vooral op het gebied van ammoniak en waterkwaliteit is nog veel te doen. Het is dus van belang dat het rijk, maar ook de provincie en de gemeenten zich realiseren dat de reconstructie niet alle problemen oplost. Ook al pakken de reconstructiecommissies de problemen zo integraal mogelijk op.

Aanbeveling 10

(rijk, provincies, gebiedscoalities): Benoem problemen die niet met de huidige reconstructieplannen worden opgelost zoals rond ammoniak en waterkwaliteit. Agendeer de resterende ammoniakproblematiek op generiek niveau en waterkwaliteitsproblemen in de deelstroomgebiedsplannen (Kaderrichtlijn Water) én tweede generatie reconstructieplannen.



C) De verhoudingen tussen de diverse gebiedsbetrokkenen zijn soms met veel moeite opgebouwd en daarom broos. Nu de reconstructie inmiddels in uitvoering is, is het van groot belang om deze coalities te koesteren. In diverse reconstructiecommissies en gebiedscoalities is inmiddels het gevoel ontstaan dat het 'ons' plan is, dat 'wij' gaan uitvoeren. Dat **planeigenaarschap** is belangrijk om de uitvoering daadwerkelijk te doen slagen. Er is draagvlak voor het plan en partijen spreken elkaar aan op uitvoering ervan. De provincies en het rijk moeten zich realiseren dat dit een belangrijke voorwaarde voor uitvoering is.

Aanbeveling 12

(provincies): Koester in het Investeringsbudget Landelijk Gebied de voordelen van het planeigenaarschap van gebiedscoalities, door hen een rol te geven in de uitvoering en door reconstructieplannen door te laten werken in provinciale Meerjarenprogramma's, streekplannen of anderszins.

Aanbeveling 13

(provincies, gebiedscoalities): Zorg voor evenwicht in de uitvoering, boek resultaten op alle onderdelen van het reconstructieplan: landbouw, milieu, natuur, water, sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Aanbeveling 14

(provincies, gebiedscoalities, gemeenten): Koester de aanjaagfunctie op gebiedsniveau en zorg voor voldoende capaciteit en continuïteit.

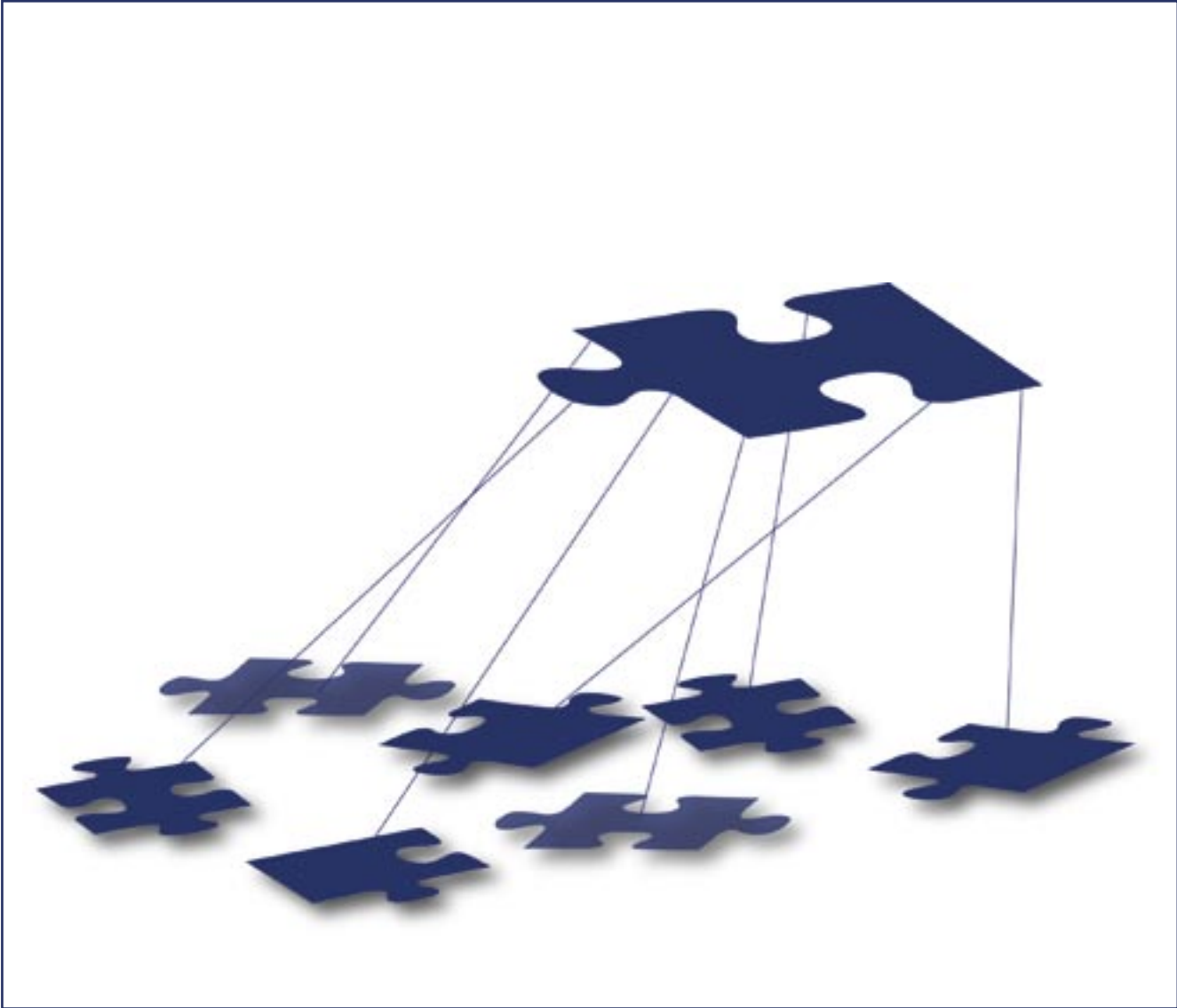
D) De **regierol van de provincies** is door de reconstructie versterkt en verder verankerd. Toch is hun rol nog niet volledig uitgekristalliseerd: het Investeringsbudget Landelijk Gebied brengt nieuwe uitdagingen met zich mee, met name wat betreft de relatie met het rijk en met gebieden. Vaak wordt gevraagd om een steviger regie van de provincie. Maar het is meestal niet duidelijk wat men daarmee bedoelt: gaat het dan om het procesmanagement en de organisatie van samenwerking, of juist meer om de schakelrol of de kaderstellende rol van de provincie?

Aanbeveling 8

(provincies): Maak onderscheid tussen de verschillende onderdelen van de regierol en adresseer de spanningen die tussen de verschillende onderdelen bestaan.

Aanbeveling 9

(provincies, gemeenten, waterschappen, gebiedscoalities): Voorkom strijd om de regie, maak afspraken over welke partij welke regisseurstaken heeft in welke situatie.







Inleiding

1.1 Aanleiding

Voor u ligt de eindrapportage van het project evaluatie reconstructie zandgebieden. Dit project is in 2005 gestart in opdracht van het ministerie van LNV. Gezien de einddatum van de reconstructie (2015/2016) 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: '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 en Eerste Kamer over de resultaten van de reconstructie tot nu toe (art. 98a).

Naast deze wettelijke verplichting ziet het ministerie van LNV 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 (de zogenaamde tweede generatie reconstructieplannen). Ook kan meer inzicht in de inhoud en organisatie van het reconstructieproces bijdragen aan verdere ontwikkeling van het gebiedsgerichte beleid in de toekomst, zoals dat vorm krijgt rond het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

Voordat we ingaan op de doel- en vraagstelling en aanpak van deze evaluatie geven we eerst een kort overzicht van de kenmerken van de reconstructie en het reconstructieproces tot nu toe.

1.2 Reconstructie zandgebieden in vogelvlucht

Directe aanleiding voor de reconstructie van de zandgebieden is de varkenspest die begin 1997 uitbreekt. Terwijl de sector en het ministerie nog volop bezig zijn met de bestrijding kondigt minister van Aartsen in juli 1997 reeds een herstructureringspakket aan om dergelijke uitbraken in de toekomst te voorkomen. 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. Om de ontwikkeling van deze zones voortvarend aan te pakken, omvat de wet verticale instrumenten als directe doorwerking en onteigening. 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 en bouwt daarmee voort op eerder



gebiedsgericht beleid. Het provinciaal bestuur moet als regisseur in nauwe samenwerking met lokale overheden en maatschappelijke partijen, een reconstructieplan opstellen dat de zogenaamde rijksuitgangspunten vertaalt in concrete, op het gebied toegesneden, maatregelen en acties. Provincies en gemeenten spelen bovendien een belangrijke rol als 'coproducent' van de Reconstructiewet. Voor zichzelf ziet het rijk naast een wetgevende, vooral een financierende en toetsende rol: de ministers van LNV en VROM moeten de reconstructieplannen goedkeuren.

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. Ook voegt de Tweede Kamer, op aandringen van de provincies, tijdens de wetsbehandeling een nieuw element toe: de integrale zonering. Hiermee wordt een ruimtelijke zonering geïntroduceerd in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden.

Door deze ontwikkelingen wordt de wet pas op 31 januari 2002 vastgesteld. 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 Vereniging van Nederlandse Gemeenten (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.

Minder in het oog springend, maar wel opmerkelijk gezien de oorsprong van de wet, is het verdwijnen van de varkensvrije zones. Dit komt door een gebrek aan veterinaire onderbouwing en de acceptatie van vaccinatie tegen klassieke varkenspest door de EU. Eind april 2004 spreken minister Veerman en de provincies af deze zones niet te realiseren.

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 Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) aan de ene en de provincie en de groene coalitie van Brabantse Milieu Federatie (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 landbouwontwikkelingsgebieden en er worden projecten ontwikkeld en uitgevoerd. In totaal hebben de provincies hiervoor in hun reconstructieplannen 7,3 miljard euro begroot. De uitvoering moet in 2015/2016 afgerond zijn.

1.3 Doel- en vraagstelling evaluatie

De wens om de evaluatie, naast beleidsverantwoording, ook bij te laten dragen aan tussentijdse beleidsverbetering heeft consequenties: Dit vergt een actieve betrokkenheid van de partners van het rijk. 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-voorzien 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 verwachte beleidsprestaties en –effecten van de reconstructie, in hoeverre en op welke wijze worden deze verwachtingen tot nu toe waargemaakt en welke verklaringen kunnen we hiervoor geven?
3. Hoe kunnen deze beleidsprestaties en/of verwachte effecten worden beoordeeld op de criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk?
4. Welke aanbevelingen kunnen we op basis van de antwoorden op 2 en 3 doen voor het vervolg van de reconstructie?

1.4 Aanpak

Voor elke onderzoeksvraag is een aanpak voor de beantwoording ontwikkeld. De aanpak voor onderzoeksvraag 1 is exploratief en beschrijvend. Dit onderzoek richtte zich onder meer op de aanleiding van de reconstructie, het wetgevingsproces en de cruciale gebeurtenissen in het overkoepelende proces. Onderzoeksvraag 2 is beantwoord middels ruim veertig diepte-interviews met sleutelactoren, een analyse van onder meer de reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's en casestudies naar gebiedsprocessen. Leidend in de beantwoording zijn vijf deelperspectieven op de reconstructie: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering van omgevingsbeleid, landbouwontwikkeling en sociaal-economische vitaliteit. De resultaten van de eerste twee onderzoeksvragen vormen het materiaal voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3. De beantwoording van onderzoeksvraag 4 bouwt voort op de bevindingen uit alle onderzoekssporen. Terugkoppeling naar respondenten was tenslotte een vast element in de verschillende fasen van het onderzoek. Dit gebeurde via het vragen van schriftelijke reacties en de organisatie van workshops en groepsgesprekken.

1.5 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 behandelen we de opzet van het evaluatie-onderzoek. Hoofdstuk 3 gaat in op de aanleiding van de reconstructie en het verdere verloop op overkoepelend niveau. Hoofdstuk 4 beschrijft de prestaties van de reconstructie volgens vijf deelperspectieven. In hoofdstuk 5 beoordelen we de reconstructie op de gerealiseerde integraliteit, uitvoerbaarheid en het geleverde regionale maatwerk. We sluiten af met aanbevelingen voor rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en gebiedscoalities.



2 Opzet evaluatie

2.1 Inleiding

Het evaluatie-onderzoek bestond uit drie samenhangende onderzoekssporen: een geschiedschrijving van de reconstructie, een globale analyse van verwachte beleidsprestaties en –effecten, en een verdiepend casestudy-onderzoek in vier reconstructiegebieden. De volgende paragrafen doen verslag van de gevolgde onderzoeksstrategie. Hierbij is de volgorde van de in paragraaf 1.3 genoemde onderzoeksvragen aangehouden. Per vraag wordt onder meer ingegaan op gebruikte concepten of perspectieven, de verzameling van empirisch materiaal, de interactie met betrokkenen en de rapportage.

2.2 Achtergrond en ontwikkeling reconstructie

De eerste onderzoeksvraag luidt:

Welke omstandigheden liggen ten grondslag aan de reconstructie en hoe heeft de reconstructie zich gaandeweg ontwikkeld?

Sinds het ontstaan van de prilste ideeën over de reconstructie van de concentratiegebieden zijn bijna tien jaar verstreken. Gaandeweg is veel veranderd. Voor de beantwoording van bovenstaande vraag is eerst een aantal belangrijke veranderingen in het overkoepelende reconstructieproces geselecteerd. Denk bijvoorbeeld aan de schijnbaar verdwenen urgentie van de reconstructie, de verbreding in thematiek, de verschillende sturingsopvattingen die om voorrang strijden en de veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen rijk en provincies die de reconstructie met zich meebrengt.

We zijn op zoek gegaan naar de oorsprong van reconstructie en analyseerden de geselecteerde veranderingen op hoofdlijnen aan de hand van interviews met sleutelactoren, krantenberichten en verslagen van de Kamerbehandeling. Zodoende passeerden Van Aartsens antwoord op de varkenspest, het alternatieve plan van Van Geel, het pact van Brakkenstein en het Krokusakkoord de revue. De geschiedschrijving mondde uit in een achtergrondrapportage (Bleumink, 2007). Hoofdstuk 3 is hierop gebaseerd en is bedoeld om de resultaten van de reconstructie tot nu toe beter te kunnen begrijpen en verklaren.

2.3 Toetsing verwachtingen

De tweede onderzoeksvraag luidt:

Wat zijn de belangrijkste verwachte beleidsprestaties en –effecten van de reconstructie, in hoeverre en op welke wijze worden deze verwachtingen tot nu toe waargemaakt en welke verklaringen kunnen we hiervoor geven?

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 (zie bijvoorbeeld Ministerie van Financiën, 2002).



Deze werkwijze levert bij de reconstructie problemen op. De beleidsdoelen uit de wet zijn heel algemeen omschreven en 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 (Kuindersma et al., 2006). Deze verwachtingen zijn in 2005 via twee interviewrondes met ruim 40 betrokkenen op verschillende niveaus naar boven gehaald en ze kwamen in een workshop aan de orde. Op basis hiervan is een perspectief ontwikkeld dat bestaat uit de volgende onderdelen:

- procesmatige en organisatorische vernieuwing;
 - instrumentele vernieuwing;
 - uitvoering van natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid (omgevingsbeleid);
 - versterking landbouwonwikkeling;
 - verbetering sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.
- Deze onderdelen zijn allemaal deelperspectieven op de reconstructie.

Ieder perspectief omvat weer meer specifieke verwachtingen over beleidsprestaties en –effecten. Zo verwacht men van de ingezette procesmatige en organisatorische vernieuwingen meer draagvlak voor het reconstructieplan en de uitvoering daarvan. Deze specifieke verwachtingen per deelperspectief zijn geïdentificeerd en samengevat. Hiervoor is, naast de al ge-

noemde interviews, geput uit de Reconstructiewet, de Memorie van Toelichting en de reconstructieplannen.

Vervolgens zijn deze verwachtingen getoetst op twee niveaus. Allereerst op overkoepelend niveau: er is een globale analyse gemaakt van de reconstructieplannen, uitvoeringsprogramma's, reeds uitgevoerde evaluaties en de genoemde interviews. We maakten verder sporadisch gebruik van m.e.r. -gegevens - vooral bij het onderdeel uitvoering omgevingsbeleid. Dit resulteerde in een concept-tussenrapportage, die is voorgelegd aan de geïnterviewden. Hun commentaar is verwerkt in een definitief achtergrondrapport (Boonstra et al., 2006), dat mede aan de basis ligt van deze eindrapportage.

Vervolgens zijn verdiepende casestudies uitgevoerd in vier gebieden: Nederweert, Peel en Maas, Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost en Salland. De selectie van deze casus is gebaseerd op het principe van maximale variatie op twee criteria: de provincie en eventuele ervaring met eerder gebiedsgericht beleid. De genoemde gebieden verschillen op beide criteria. Bovendien is er voor gezorgd dat een van de casus (Nederweert) een reconstructie-pilot omvatte. Deze pilots, die in 1999 startten, dienden voor het opdoen van praktijkervaring met de reconstructie.

In het casestudy-onderzoek lag de nadruk op verdere concretisering van de beleidsprestaties en –effecten die in de globale analyse naar voren kwamen en op de verklaring daarvan. Ook is voor alle gebieden een procesbeschrijving gemaakt van het reconstructieproces tot nu toe: de planvorming, overgang van planvorming naar uitvoering, en uitvoering. Per gebied is verder ingezoomd op een specifiek project, deelproces of instrument.

Bronnen waren documenten (voortgangsrapportages, gebiedsprogramma's, vergaderstukken) en interviews met sleutelactoren (ca. 10 per casus). De bevindingen uit de casestudies zijn

tijdens vier groepsgesprekken voorgelegd aan geïnterviewden. Op basis van hun commentaar zijn definitieve caseverslagen gemaakt (De Boer, 2007; Boonstra, 2007; Groot en Kuindersma, 2007; Kuindersma, 2007), die zijn benut voor deze eindrapportage. Specifieke casestudy resultaten zijn terug te vinden in de intermezzo's en kaders in hoofdstuk 4.

2.4 Beoordeling integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk

Nadat we de belangrijkste beleidsprestaties en (verwachte) effecten hadden vastgesteld en besproken, beantwoordden we de volgende onderzoeksvraag:

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

De criteria integraliteit, uitvoerbaarheid en regionaal maatwerk zijn gebaseerd op de interviews en reconstructieplannen en geoperationaliseerd aan de hand van literatuur over gebiedsgericht beleid. Ze vatten de verschillende motieven voor de specifieke vormgeving en uitvoering van de reconstructie volgens ons goed samen. 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. Met deze criteria kunnen we het geheel van de reconstructie beoordelen.

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 beleidsinspan-

ningen 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 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 (Boonstra, 2004; Leroy, 2000; Glasbergen en Driessen, 1993).

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 (Van Tatenhove, 1993: 138-139). Bovendien kan integraliteit op verschillende beleidsniveaus worden nagestreefd: strategisch (bijv. Reconstructiewet), tactisch (bijv. reconstructieplannen) en operationeel (bijv. uitvoeringsprojecten) (Neven en Kistenkas, 2005). Daarnaast kan er sprake zijn van verticale (tussen beleidsniveaus) en horizontale integratie (tussen beleidssectoren) (Janssens en Van Tatenhove, 2000: 155-156).

In onze analyse gaan we zowel in op bestuurlijk-organisatorische als inhoudelijke integraliteit. We beperken ons daarbij 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 is derhalve een belangrijke voorwaarde. Hiervoor moet helder zijn wie het beleid gaat uitvoeren. Bovendien moeten deze 'beleiduitvoerders' weten wat er van hen verwacht wordt. Daarnaast moeten ze 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 in tegenstelling tot 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 be-

stuurlijke 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 geschiedt op basis van de met de deelperspectieven naar boven gehaalde beleidsresultaten. Er zijn dus geen nieuwe gegevens of bronnen voor gebruikt. Kader 2.1 toont hoe de deelperspectieven en de drie criteria zich tot elkaar verhouden en in welke hoofdstukken en paragrafen de antwoorden op de drie laatste onderzoeksvragen zijn terug te vinden.

2.5 Aanbevelingen

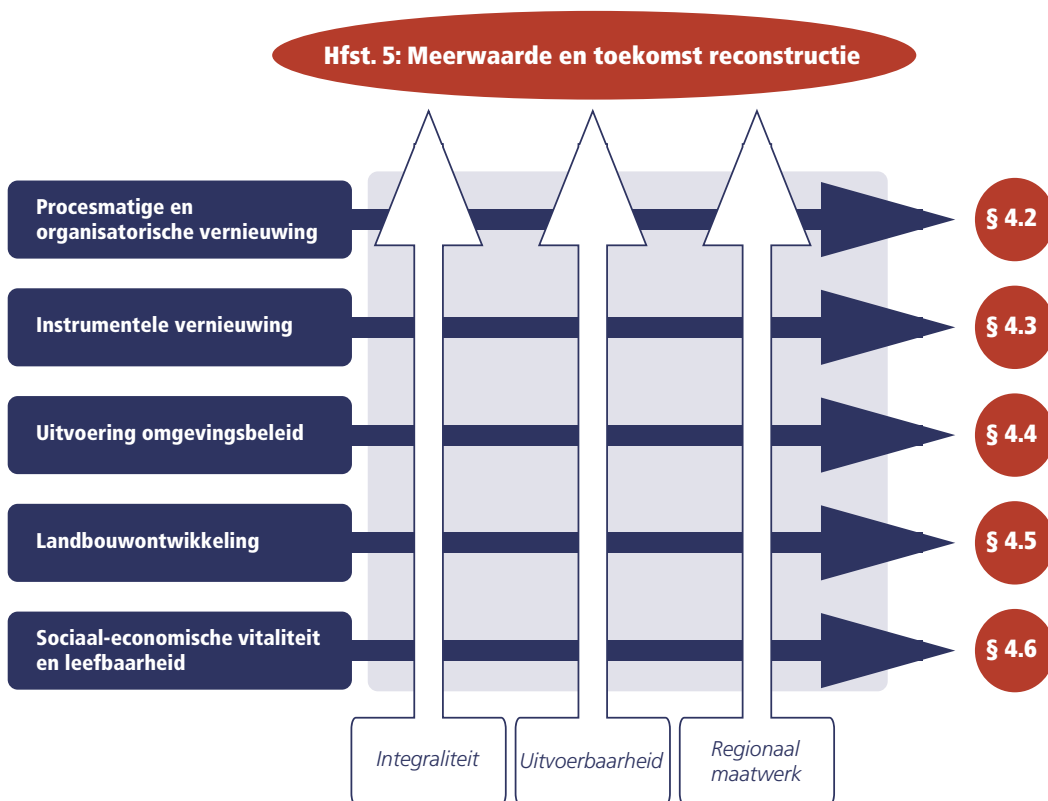
De laatste onderzoeksvraag luidt:

Welke aanbevelingen kunnen we op basis van de antwoorden op 2 en 3 doen voor het vervolg van de reconstructie?

Op grond van de gevonden beleidsprestaties en -effecten, de verklaring en beoordeling daarvan, formuleerden we aanbevelingen voor rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en/of gebiedscoalities. Daarbij gingen we als volgt te werk: de conclusies per deelperspectief zijn tijdens een interactieve sessie voorgelegd aan betrokkenen bij de reconstructie van verschillende niveaus (rijk, provincie, gebied). Zij konden concrete aan-

bevelingen formuleren op basis van de genoemde conclusies. Aldus werd nauw aangesloten bij de reconstructiepraktijk. Deze aanbevelingen zijn vervolgens als advies aan de onderzoekers benut bij de formulering van de definitieve aanbevelingen in hoofdstuk 5.

Kader 2.1
Verhouding deelperspectieven
en criteria in rapportage





3

Van varkenspest tot Reconstructiewet: een korte geschiedenis

3.1 Inleiding

Directe aanleiding voor de reconstructie was de varkenspest van 1997. Naast ingrijpende gevolgen voor de betrokken varkenshouders, veroorzaakte de crisis ook een schokgolf in de maatschappij. TV-beelden van ruimingenvoedden het idee dat er iets ernstig mis was met de intensieve veehouderij. De sector was kwetsbaar voor dierziekten, veroorzaakte dierenwelzijn- en milieuproblemen en tastte natuur- en landschapswaarden aan. De varkenspestcrisis leverde het politieke momentum voor ingrijpen.

Op 10 juli 1997 kondigde toenmalig landbouwminister Jozias van Aartsen dan ook een forse herstructurering van de varkenshouderij aan. Naast een structurele krimp van de sector en strengere dierenwelzijnmaatregelen omvatte het pakket ook een ruimtelijk spoor: de reconstructie van de zandgebieden. Het totale pakket beoogde een integrale aanpak van de problemen op het gebied van ruimtelijke inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie. De vorming van ruimtelijke varkensclusters, gescheiden door 'brandgangen' (de latere varkensvrije zones) en de aanwijzing van ontwikkelingslocaties vormden daarin de hoofdgedachte.

Sinds die eerste ideeën zijn inmiddels tien jaar verstreken. De oorspronkelijke ideeën van Van Aartsen zijn sindsdien op belangrijke punten gewijzigd. Denk aan de stille aftocht van de varkensvrije zones en het schijnbaar verdwenen gevoel van urgentie: in de eerste plannen van de minister moest de reconstructie in 2009 afgerond zijn.

Wat is er in die afgelopen tien jaar gebeurd? Hoe hebben die eerste ideeën zich ontwikkeld tot wat uiteindelijk de Reconstructiewet werd? Waarom duurde het tot 2002 voordat de wet in werking trad en wat had dat te maken met de parlementaire discussie over ammoniak en stank? Wat was de rol van de vijf reconstructieprovincies in het wettraject, en hoe is de verhouding tussen rijk en provincies veranderd? Om de huidige stand van zaken in de reconstructie op waarde te kunnen schatten is het belangrijk antwoord te geven op deze vragen. In dit hoofdstuk beantwoorden we daartoe de eerste onderzoeksvraag:

Welke omstandigheden liggen ten grondslag aan de reconstructie en hoe heeft de reconstructie zich gaandeweg ontwikkeld?

We beperken ons daarbij tot het overkoepelend reconstructieproces en maken slechts uitstapjes naar provincies en gebieden als de gang van zaken aldaar aanwijsbaar het overkoepelende proces heeft beïnvloed. Uiteraard zijn we daarbij selectief te werk gegaan; in deze samenvatting zoomen we in op enkele cruciale gebeurtenissen - een uitgebreide onderbouwing is te vinden in Bleumink, 2007.



3.2 De varkenspest en het rigoureuze antwoord van Van Aartsen

Op dinsdag 4 februari 1997 werd klassieke varkenspest vastgesteld op een varkenshouderijbedrijf in het Brabantse Venhorst. Het zou het begin worden van de pestepidemie die het Nederlandse platteland meer dan een jaar in zijn greep hield. Pas op 29 april 1998 kon definitief het sein 'pest meester' gegeven worden.

Hoewel het ministerie van LNV in die eerste februaridagen direct maatregelen afkondigde – die gaandeweg steeds strenger werden – en de sector zelf ook hard aan de bestrijding van de varkenspest werkte, moest achteraf geconstateerd worden dat beiden steken hadden laten vallen. Hierdoor kon de pest zich razendsnel verspreiden. Het Europese non-vaccinatiebeleid versterkte dit nog eens. Hoewel er een vaccin tegen varkenspest bestond, mocht dat door Europese handelsafspraken niet gebruikt worden. Resten van het vaccin konden in het vlees terecht komen, waardoor het gevaccineerde vlees niet meer te onderscheiden zou zijn van besmet vlees. Dat zou de Europese export schaden.

De trieste balans van één jaar varkenspest was 11 miljoen vernietigde varkens en zo'n 1.775 geruimde bedrijven. Geschatte kosten: 2,5 miljard euro, deels opgebracht door de Nederlandse belastingbetaler, deels ook door de geruïneerde en gebroken varkenshouders zelf. Na de watersnood van 1953 was de varkenspest de duurste ramp die Nederland ooit getroffen had.

Herstructurering varkenshouderij

Toen de varkenspest uitbrak was Paars I drie jaar aan de macht. Onder VVD-landbouwminister Van Aartsen was een nieuwe wind gaan waaien in landbouwland, wat zich onder meer uitte in aanmerkelijk koelere verhoudingen tussen landbouwsector en rijk. Na het uitbreken van de varkenspest stond voor Van Aartsen vast dat de sector - inclusief de bijbehorende

(milieu)problematiek - alleen kon worden aangepakt met ingrijpende, centralistische maatregelen.

Vanaf het begin van de varkenspest werkte een kleine denktank van LNV-topambtenaren achter de schermen, en in nauw overleg met VROM aan plannen voor de herstructurering van de varkenshouderij. Op 10 juli 1997 – midden in de varkenscrisis – presenteerde Van Aartsen zijn ideeën in een brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1997a). In die brief kondigde de minister de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) aan, met een set van maatregelen. Er kwamen aangescherpte eisen voor diergezondheid, -welzijn en milieu, een varkensheffing voor het bekostigen van de preventie en bestrijding van toekomstige varkensziekten. Ook zou de varkenshouderij worden 'begrensd' in twee concentratiegebieden (zuid en oost), want daarmee bleven 'schone' gebieden schoon. Tot slot introduceerde Van Aartsen de varkensrechten – een soort quotering van de productieomvang – inclusief een generieke korting van 25%. Dit zou de varkenshouderij volgens Van Aartsen terugbrengen tot duurzame proporties en in één keer het Nederlandse mestoverschot wegwerken. En dat laatste was belangrijk, omdat Nederland anders niet aan de Europese Nitraatrichtlijn kon voldoen.



De sector reageerde woedend. Kort na de goedkeuring van de Whv, eind 1997, stapten varkensboeren vanwege de niet vergoede korting naar de rechter, wat drie jaar later zou leiden tot het definitieve afscheid van de wet.

De eerste contouren van de Reconstructiewet

Door de commotie rond de varkensrechten sneeuwde een ander deel van de brief van Van Aartsen onder: de reconstructie. *"Voor delen van de concentratiegebieden acht ik een reconstructie noodzakelijk", schreef Van Aartsen in zijn brief. "De reconstructie moet ruimtelijk bijdragen aan het verminderen van risico's voortvloeiend uit de hoge varkensdichtheid. Concreet wordt daarbij gedacht aan het creëren van 'corridors' of brandgangen tussen ruimtelijke clusters van bedrijven, rekening houdend met de ruimtelijke kwaliteit."*

In de loop van 1997 werkten LNV en VROM – nagenoeg zonder overleg met de sector en medeoverheden – aan de verdere uitwerking van de reconstructie. Het werd duidelijk dat een wet onontbeerlijk was. Op 12 december 1997 schetste Van Aartsen de contouren van die wet (Tweede Kamer, 1997b). De wet was breed van opzet: er was sprake van een integrale aanpak van de problemen op het vlak van inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie en van koppeling met lopende projecten van gebiedsgericht beleid. Toch lag de crux van de ideeën voor Van Aartsen in het realiseren van *ruimtelijke* varkensclusters en brandgangen, waarmee in *ruimtelijk* opzicht andere doelen 'meegekoppeld' konden worden. De brandgangen moesten verspreiding van de varkenspest tegengaan – of in ieder geval het vertragen. De clusters moesten zo gekozen worden dat er gebieden ontstonden met ongeveer 1 miljoen dieren, die qua toelevering (veevoer) en verwerking (slachterijen) grotendeels autonoom konden functioneren. Daarnaast moest er voor de levensvatbare bedrijven na de krimp een nieuw perspectief komen. Omdat veel bedrijven vanwege de strikte regels voor ammoniak en stank niet konden uitbreiden, moesten er ontwikkelingsgebieden worden aangewezen. En er was haast: in 1999 moest de uitvoering starten.

Juist vanwege die vereiste snelheid, was het nodig een nieuwe wet in het leven te roepen. Het bestaande gebiedsgerichte

(milieu)beleid was namelijk te weinig resultaatgericht en landinrichtingsprojecten duurden veel te lang. Het ontwerp voor de Reconstructiewet bevatte daarom veel 'verticale' instrumenten, waarmee sterk sturend kon worden opgetreden. Procedures en inspraaktrajecten werden drastisch ingekort, de op te stellen reconstructieplannen konden meteen doorwerken in de gemeentelijke bestemmingsplannen en om eventuele dwarsliggers de pas af te snijden kreeg onteigening een belangrijke plaats. De commissaris van de Koningin zou de hele operatie leiden en het rijk ging de plannen – die binnen negen maanden klaar moesten zijn – toetsen.

Hoewel er belangrijke inhoudelijke overwegingen voor de wet waren, speelden ook politiek-strategische overwegingen een rol. De reconstructie bood LNV een uitgelezen kans om geld te claimen voor een grootscheepse opknopbeurt van het landelijk gebied. *"We hebben dat eerste jaar gebruikt om druk op te bouwen, om tot een financiële claim voor de reconstructie te komen,"* blikt een LNV-topambtenaar terug. *"Als ministerie wilden we ook eens positief in beeld komen. Niet alleen als een ministerie dat varkens kon doden, maar ook als een ministerie dat iets zoets kan doen, ook richting de sector."*

Die aanpak werkte, want na de verkiezingen van mei 1998 werd er in het regeerakkoord van Paars II voor de periode van 1998 tot 2008 800 miljoen gulden gereserveerd voor de uitvoering van de reconstructie.



3.3 Alternatieven uit de provincie – start van het polderoverleg

Om vertraging te voorkomen wilde Van Aartsen de ontwerp Reconstructiewet vóór de verkiezingen van 1998 door het kabinet laten vaststellen – en dat lukte. Op 24 april 1998 ging de ontwerpwet ter advies naar de Raad van State.

Hoewel de minister in de maanden daarvoor regelmatig over het wetsvoorstel had overlegd met de vijf reconstructieprovincies en ook de sector zelf had gesproken, concludeerde de Brabantse reconstructie-gedeputeerde Pieter van Geel dat daarvan in het wetsvoorstel nagenoeg niets was terug te vinden. Voor de provincies waren drie punten belangrijk:

- het ambitieniveau moet afgestemd zijn op het beschikbare geld;
- de voorgestelde 500-meterzone voor het ammoniakbeleid (die toen nog in het wetsvoorstel zat) is niet realistisch: daardoor komen te veel bedrijven op slot;
- de verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies is onduidelijk.

Achteraf kan daarmee overigens geconstateerd worden dat de overlegagenda tussen rijk en provincies in de loop van bijna 10 jaar reconstructieoverleg nauwelijks veranderd is.

Provinciaal polderoverleg: het alternatief van Van Geel

Ondertussen was in de provincies een breed ‘polderoverleg’ ontstaan. In Brabant was het Bestuurlijk Platform Reconstructie Noord-Brabant opgericht, dat overheden en maatschappelijke partijen telde; in Utrecht, Gelderland en Overijssel overlegden dezelfde partijen in het Bestuurlijk Overleg Reconstructie Concentratiegebieden Oost. Voor de landbouwsector, die vóór Van Aartsen altijd direct met LNV kon onderhandelen, waren deze bestuurlijke provinciale fora nu de aangewezen plek om hun wensen op tafel te leggen.

Voor de provinciale partijen moest de reconstructie vooral de voorzetting en verbetering worden van het bestaande gebiedsgerichte beleid. Integraliteit, overleg en verbreding waren belangrijke uitgangspunten – en dat botste met Van Aartsens opvattingen gericht op een sterkere centrale sturing. In 1999 schreef het Brabantse Platform: *“Al jarenlang vindt er samenwerking plaats op gebiedsniveau via bijvoorbeeld de Nadere Uitwerking Brabant en Limburg (NUBL) en het provinciale gebiedenbeleid. De varkenspestepidemie in 1997 heeft in Noord-Brabant gewerkt als een katalysator van samenwerkingsprocessen en het provinciale poldermodel is niet meer weg te denken uit de gezamenlijke bestuurscultuur.”* De lobby van Van Geel en zijn collega’s was zo sterk dat er medio 1998 melding werd gemaakt van ‘het alternatieve plan van Van Geel’.

Overleg met het rijk – de start van een lange overlegtraditie

Onder Van Aartsen had het alternatief van Van Geel geen voet aan de grond gekregen, maar na de Kamerverkiezingen van mei 1998 veranderde dat. In de eerste plaats doordat Van Aartsens opvolger – D66-minister Hajo Apotheker – meer gericht was op communicatie met de sector en provincies. Maar Apotheker móést ook wel, want nog voor zijn installatie was de Raad van State met een vernietigend advies gekomen over het wetsvoorstel: het voorstel bood onvoldoende zicht op de noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit van de Reconstructiewet. Hierdoor was niet duidelijk of de baten opwogen tegen de maatschappelijke lasten (Tweede Kamer, 1998).

In het najaar van 1998 kwam het overleg tussen LNV en de provincies op gang, wat begin december leidde tot het Hoofdlijnenakkoord – het eerste bestuursakkoord tussen rijk, provincies en gemeenten over de invulling van de wet. Twee weken later stuurde Apotheker het aangepaste wetsvoorstel naar de Kamer – dit keer mét de zegen van de provincies.

Wie het wetsvoorstel analyseert ziet dat het zowel onderdelen bevat van Van Aartsens rigoureuze en overwegend sectorale aanpak (varkensvrije zones, clusters en ontwikkelingsgebieden, inclusief sterk verticale sturingselementen, zoals verkorte procedures, een planvormingsperiode van 9 maanden, directe doorwerking en onteigening), als meer integrale en gebiedsgerichte onderdelen van de ‘provinciale’ aanpak (inhoudelijke verbreding van de doelstellingen, sterkere nadruk op samenwerking en ‘commitment’ van alle betrokkenen, afzwakking van directe doorwerking, minder rigide eisen aan de clusters). Het was dus een wetsvoorstel dat in zekere zin leunde op twee ongelijksoortige sturingsconcepten. Later – bij de behandeling van de wet in de Tweede Kamer – werd met de integrale zonering bovendien nog een derde ruimtelijk sturingsconcept aan de wet toegevoegd.

3.4 De verdere ontwikkeling van het overleg tussen rijk en provincies

Het overleg dat tussen rijk, provincies en gemeenten (en later ook de waterschappen) op gang was gekomen, intensiverde in de daaropvolgende jaren – ook nadat Apotheker vanwege de problemen rond de Whv in 1999 was afgetreden en zijn partijgenoot Laurens-Jan Brinkhorst het stokje overnam. In dat overleg tussen rijk en provincies zijn terugkijkend drie cruciale gebeurtenissen aan te wijzen, die niet alleen een bestuurlijke afspraak inhouden, maar ook in procesmatige, inhoudelijke en mentale zin een breuk markeren met de voorafgaande periode. Deze cruciale gebeurtenissen kondigden in feite een nieuwe overlegcultuur en -structuur aan. Het gaat om:

- het Pact van Brakkenstein (15 maart 2000);
- het Krokusakkoord (10 maart 2003);
- de goedkeuring van de reconstructieplannen door het rijk (2004-2005).

In deze paragraaf gaan we in op die gebeurtenissen en hun aanloop.

Naar het Pact van Brakkenstein (1998 - maart 2000)

Na de zeer beperkte communicatie tussen Van Aartsen en ‘de regio’ (met provincies, sector en milieuorganisaties als belangrijkste spelers) maakte Apotheker een begin met een min of meer ‘gestructureerd’ reconstructieoverleg. Aan tafel zaten veelal de ambtenaren die ook bij de varkenspestoverleggen hadden gezeten en die eerder de onderhandelingen bijwoonden over stank, ammoniak en mest. Dat waren immers de inhoudelijke thema’s waar het in de reconstructie in de eerste plaats over ging.

Het reconstructie-overleg werd in 1999 geïntensiveerd toen er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet in zes pilotgebieden werd ‘geoefend’ met het opstellen en uitvoeren van reconstructieplannen. Die pilots waren een belangrijke afspraak uit het Hoofdlijnenakkoord van december 1998 (zie § 3.3). Bovendien waren ze nodig om het afgesproken budget uit het regeerakkoord ook daadwerkelijk te kunnen uitgeven.

De pilots leverden waardevolle ervaringen op voor rijk en provincies over planvorming, praktische problemen en mogelijkheden. Ze brachten bovendien allerhande beperkingen in de regelgeving aan het licht, zoals de onduidelijkheid over de stank- en ammoniakwetgeving. In de Brabantse reconstructie-pilot De Hilver werd een nieuwe benadering van het stank- en ammoniakbeleid ontwikkeld: de integrale zonering. Oorspronkelijk was het idee bedoeld als flexibel en integraal alternatief voor de rigide ammoniakzonering van 250 of 500 meter. Met de integrale zonering kon een gebied op basis van een integrale afweging (landschap, water, economie, natuur) tot een zonering komen die soms (veel) ruimer of smaller was dan die 250 meter. Met de integrale zonering werd het buitengebied opgedeeld in landbouwontwikkelings-, verwevings- en



extensiveringsgebieden, waarin de ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve landbouw succesvoller afnemen. De provincies wilden de integrale zonering in de wet opnemen, zodat er een wettelijke basis kwam voor deze gebiedsindeling. Daarmee konden provincies en rijk in de toekomst dan bovendien voor verschillende zones verschillend beleid ontwikkelen. LNV en VROM zagen echter weinig in de integrale zonering, omdat ze daarmee hun grip op de ammoniakzonering zouden verliezen.

Een ander idee uit pilot de Hilver kon na aanvankelijke ambtelijke tegenwerking uiteindelijk op meer instemming rekenen van LNV. Het betrof de ontwikkeling van een regeling die later 'ruimte-voor-ruimte' zou gaan heten. Tijdens een bezoek aan de Brabantse pilot De Hilver werd Brinkhorst gewezen op deze 'planologisch' financieringsconstructie om leegstaande stallen te slopen en zo het platteland voor verpaupering te behoeden. De agrarische bestemming werd omgezet in een woonbestemming, wat de grond in een keer veel meer waard maakte; uit die overwaarde konden de stallen gesloopt worden. Door ruimte-voor-ruimte te koppelen aan een rijksregeling voor de opkoop van dierrechten (Regeling Beëindiging Veehouderijtakken RBV) kon Brinkhorst op een relatief goedkope manier varkensrechten uit de markt nemen. Dat was na het debacle van de Whv en de generieke korting op de varkensrechten hard nodig wilde hij aan de Europese Nitraatrichtlijn kunnen voldoen. De aanpak werd een succes. Hoewel velen ruimte-voor-ruimte zien als het eerste grote succes van de reconstructie, kan het met evenveel recht gezien worden als de redding en het sluitstuk van die andere wet van Van Aartsen, de Whv.

De afspraken over de opkoopregeling en ruimte-voor-ruimte werden bekrachtigd tijdens een overleg in Chalet Brakkenstein, op 15 maart 2000 – met als resultaat het Pact van Brakkenstein.

Anders dan vaak gedacht, werden er toen veel meer afspraken gemaakt, met name over ammoniak en stank. De integrale zonering zat echter niet in het Pact van Brakkenstein. Deze werd pas na een intensieve politieke lobby vanuit de provincies via een amendement door de Tweede Kamer in de wet opgenomen. Het is belangrijk om te signaleren dat dit nieuwe planologische sturingsconcept andere uitgangspunten én doelen had dan de verticale ruimtelijke elementen van Van Aarsten (zoals de varkensvrije zones en de ruimtelijke clusters) en de meer horizontale, gebiedsgerichte samenwerking die ook nog steeds in de wet zaten. Met de integrale zonering werd feitelijk een derde sturingselement aan de Reconstructiewet toegevoegd.

Naar het Krokusakkoord (begin 2001 - maart 2003)

Het overleg tussen rijk en provincies formaliseerde zich na Brakkenstein. De vijf reconstructieprovincies 'splitsten' zich van het regulier IPO-overleg over ammoniak en stank af; zo ontstond het ambtelijke IPO-StAR overleg (Stank, Ammoniak en Reconstructie), dat zeer voortvarend en via korte ambtelijke lijnen met Den Haag overlegde en een rol speelde in de lobby richting de Kamers.

Na het Pact van Brakkenstein was het voor de provincies van groot belang dat de Reconstructiewet op een goede manier door de Kamer kwam, dus mét harde afspraken over een soepele ammoniak- en stankwetgeving, én met de integrale zonering, omdat daarmee een flexibele en gebiedgerichte ruimtelijke invulling van plannen mogelijk zou worden – en dat lukte.

Vooraf rond ammoniak en stank was er al jarenlang discussie tussen rijk en regio. Deze discussie dateerde al van vóór de varkenspestcrisis en leefde door de reconstructie weer op. De provincies, het landbouwbedrijfsleven en de natuur- en milieuorganisaties eisten duidelijkheid, omdat vooral het stank- en ammoniakbeleid de ontwikkelingsmogelijkheden voor (inten-

sieve) veebedrijven in de reconstructiegebieden zouden bepalen en daarmee dus de slagingskans van de uitvoering van de reconstructie. Een te streng beleid zou te veel veebedrijven op slot zetten, waardoor er onvoldoende ruimte en geld zou zijn om de 'getroffen' bedrijven te verplaatsen. Ook zou hierdoor het draagvlak onder veehouders afnemen. Aan de andere kant zouden met een te soepele invulling de milieudoelstellingen te veel onder druk komen te staan.

De onderhandelingen spitsten zich toe op de vraag hoe breed de ammoniakzones rond natuurgebieden moesten zijn (500 of 250 meter), welke natuurgebieden wel en niet beschermd moesten worden en in hoeverre de emissie moest worden teruggebracht via technische maatregelen of depositiebeperking via zonering. De provincies vonden de Tweede Kamer (eind 2000) aan hun zijde, maar minister Brinkhorst en zijn VROM-collega Jan Pronk bleven lang vasthouden aan een strenger beleid, totdat de Eerste Kamer het lot van de Reconstructiewet verbond aan aanpassing in de ammoniak- en stankwetgeving. Vooral door toedoen van minister Pronk werd de Reconstructiewet begin 2002 door de Eerste Kamer geloodst, inclusief toezeggingen voor een soepeler ammoniak- en stankbeleid. Die soepeler wetgeving kwam er uiteindelijk in 2003 – onder Pieter van Geel, de nieuwe staatssecretaris van milieu, maar tot op de dag van vandaag wordt er aan de ammoniakwetgeving gesleuteld.

Toen de Tweede Kamer de Reconstructiewet in december 2000 aannam – inclusief een motie voor soepeler ammoniakwetgeving - kon de planvorming in de gebieden definitief van start gaan. Door vooruit te lopen op de goedkeuring door de Eerste Kamer kon de broodnodige tijdwinst geboekt worden, want negen maanden was bijzonder krap voor de planvorming. De MKZ-crisis – van begin 2001 – zorgde voor een valse start, maar in de zomer van 2001 kwam de planvorming in de gebieden echt op gang.

In de periode die volgde werkten zowel de provincies als het rijk hard aan de technische en ambtelijke uitwerking van de zonering en de beleidsdoelen. Zo kwam het Brabantse Koepelplan tot stand (2001), kwam het rijk met het Rijkskader (Ministerie van LNV/VROM, 2002) en presenteerde Limburg haar eerste ambtelijke plan, dat door de praktijk eind 2002 werd teruggefloten.

Ondertussen waren er begin 2002 verkiezingen geweest (voorafgegaan door de moord op Pim Fortuyn), was het voorspoedige economische tijt gekeerd en presenteerde Balkenende I een sober beleid van bezuinigingen en bezinning. Eind 2002 – toen Balkenende I al was gevallen - moest de nieuwe CDA-minister Cees Veerman bezuinigingen op de reconstructie en zelfs een aankoopstop op de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) afkondigen, wat in de reconstructieprovincies tot grote bezorgdheid leidde: was er wel geld om de ambitieuze plannen uit te voeren?

Anders dan verwacht leidde deze situatie niet tot defaitisme, maar zorgde ze voor een financiële 'emancipatie' van de reconstructieprovincies: Als het rijk de reconstructie niet betaalt doen we het zelf wel, zei de Gelderse gedeputeerde Boxem begin 2003, om eraan toe te voegen dat de provincies dan óók bepalen wat er gebeurt, en niet het rijk. Bovendien werd steeds duidelijker dat er meer bestuurlijke sturing nodig was: na twee jaar praat- en rekenwerk moesten er nu knopen gehakt worden. Die nieuwe bestuurlijke daadkracht uit de provincies resulteerde uiteindelijk (op 10 maart 2003) in het Krokusakkoord tussen rijk, provincies en gemeenten. Naast afspraken over de financiering van de uitvoering van de reconstructie, bevatte het akkoord ook afspraken over de integratie van het nieuwe waterbeleid en de uitvoering van urgente projecten.



Op weg naar goedkeuring van de plannen (2003 – begin 2005)

De behoefte aan meer bestuurlijke en managementsturing leidde in de aanloop naar het Krokusakkoord tot de instelling van twee nieuwe overlegstructuren tussen rijk en andere overheden, het Managementoverleg Reconstructie (MOR) en het Bestuurlijk Overleg Reconstructie (BOR). Dat bestuurlijk overleg had altijd al bestaan, maar kreeg nu een vaste, reguliere plaats. Het overleg werd daarmee strategischer en minder inhoudelijk: het ging niet alleen meer over inhoudelijke zaken maar ook over de vraag: hoe krijgen we dingen geregeld? De taak van de inhoudelijke ambtenaren die bij het IPO-StAR overleg en dus ook het ambtelijke overleg tussen rijk en regio waren betrokken, werd daarmee steeds meer overgenomen door ambtenaren uit het management.

In de periode die volgde werkten provincies en gebieden hard aan de uitwerking van de plannen; er was eindelijk duidelijkheid over ammoniak en stank, het Krokusakkoord schetste een eerste financieel kader en Veerman kreeg in het nieuwe kabinet 700 miljoen euro extra los voor de EHS en reconstructie. Er ontstond weer vertrouwen, wat ook te maken had met Veermans landbouwachtergrond en bestuursstijl, die veel minder confronterend was dan die van zijn voorgangers Van Aartsen en Brinkhorst.

In het voorjaar van 2004 verscheen de *Agenda Vitaal Platteland*, Veermans visie op de toekomst van het landelijk gebied en op de rol van LNV daarin. Met name de inperking van de rijksbemoeienis in de breedte van de beleidsthema's en daarmee ook in de financiële verantwoordelijkheid was voor de reconstructie belangrijk. Particulier natuurbeheer kreeg veel aandacht. Recreatie, landschap en cultuurhistorie liet LNV in eerste instantie over aan de verantwoordelijkheid van de provincies. Zij konden daardoor nauwelijks meer rekenen op rijksgeld. Prioriteiten voor het rijk lagen bij natuur, water en landbouw. Dit was

uitgewerkt in het rijks Meerjarenprogramma (MJP), onderdeel van de *Agenda Vitaal Platteland* – daarmee kregen de reconstructieprovincies voor het eerst écht duidelijk voor welke beleidsthema's LNV wél geld over had en voor welke niet.

Kader 3.1

Aftocht van de varkensvrije zones

Hoewel minister Laurens-Jan Brinkhorst eind 2000 bij de behandeling van de Reconstructiewet nog had gezegd dat de varkensvrije zones de kern van de wet waren - en koste wat kost door de Tweede Kamer geaccepteerd moesten worden - verdwenen de 'brandgangen' onder Veerman vrijwel geruisloos van het toneel. Op 22 april 2004 sprak minister Veerman met de provincies af dat de varkensvrije zones niet gerealiseerd werden. Hoewel er bij de eerste invulling van de Reconstructiewet goede redenen waren geweest voor het opnemen van deze zones in de wet, zoals de evaluatie van de varkenspestcrisis en een veterinaire scenariostudie, was er al vanaf het begin veel kritiek op het concept. Zo stelde Van Geel rond eind 1998 dat hij de varkensvrije zones voorsloeg het voordeel van de twijfel gunde. Begin 2004 verscheen echter een vernietigend advies (van CIDC & Alterra 2004) over de effectiviteit van de varkensvrije zones: "Vanuit het oogmerk van verspreiding van dierziekten tussen varkensbedrijven bestaat er geen veterinaire onderbouwing voor het inrichten van varkensvrije zones." Daarnaast was inmiddels het principe van (preventieve) vaccinatie tegen klassieke varkenspest met een markervaccin mogelijk geworden, doordat de EU dit markervaccin had geaccepteerd. Zo ontstond de mogelijkheid om bij een uitbraak van klassieke varkenspest varkens te enten, zonder dat deze na afloop toch geruimd moesten worden.

Bron: Bleumink, 2007 en Boonstra et al., 2006

In diezelfde periode startten ook de besprekingen tussen het rijk en de provincie Limburg over de 'goedkeuring' van het Limburgse plan – want dat was wettelijk verplicht. Ambtenaren van LNV en VROM vonden dat het plan niet aan de eisen voldeed en er ontstond een patstelling. Die werd doorbroken door de

lastige punten door te schuiven naar de onderhandelingen over de rijksbijdrage aan het plan; tijdens de bilaterale onderhandelingen over de financiële bestuursovereenkomst werd flink geïnvesteerd in het onderlinge vertrouwen, waardoor beide partijen meer begrip kregen voor elkaars situatie en de problemen uiteindelijk konden oplossen. Die formule werd ook in de andere provincies toegepast – wat uiteindelijk leidde tot de bilaterale Voortgangsoverleggen Reconstructie (VOR): rijksambtenaren overlegden nu geregeld met afzonderlijke gedeputeerden, waardoor er meer ruimte voor maatwerk kwam.

In het voorjaar van 2005 werden de Brabantse reconstructieplannen als laatste vastgesteld en op 5 juli van dat jaar gaf minister Veerman het officiële startschot voor de uitvoering van de reconstructie.

3.5 Hoe het verder ging

Hoewel er in de pilots en via de urgentie- en uitvoeringsprogramma's ook al vóór 2005 flink wat projecten waren uitgevoerd, kwam de uitvoering pas vanaf medio 2005 echt op gang.

In het overleg tussen reconstructieprovincies en het rijk kwam de nadruk gaandeweg op het bilaterale VOR (hoewel MOR en BOR nog steeds functioneren). Ook hebben de reconstructieprovincies zich bij de onderhandelingen over het Investeringsbudget Landelijk Gebied weer meer 'aangesloten' bij de andere provincies. In zekere zin is de reconstructie 'regulier' gebiedsgericht beleid geworden.

Opvallend is dat we van de oorspronkelijke verticale, centralistische aanpak van Van Aartsen in de praktijk weinig terug zien: de varkensvrije zones zijn afgeschaft, de clusters bestaan niet meer, de directe doorwerking is beperkt ingevuld en de zware instrumenten als wettelijke herverkaveling en onteigening

worden (voorlopig) niet ingezet. Ook de integrale zonerings in de praktijk niet zo vergaand toegepast als oorspronkelijk bedoeld (zie verder § 4.3). Wat met name benut lijkt te zijn, is het 'provinciale' commitment-instrumentarium uit de wet: de instrumenten die een gebiedsgerichte, integrale aanpak mogelijk maken (zie verder § 4.2).

Wat ook opvalt is dat ondanks grote verschillen tussen rijk en regio (provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen), men elkaar in de onderhandelingen altijd heeft kunnen vinden in één gemeenschappelijk belang: geld en (politieke) aandacht voor het landelijk gebied. Want men wilde hoe dan ook voorkomen dat het extra geld voor natuur, water en landbouw – inclusief de verplaatsingen – door onderlinge meningsverschillen uit zicht zou verdwijnen. Er is uiteindelijk altijd de bereidheid geweest om elkaar te vinden.





4

Reconstructie in perspectief

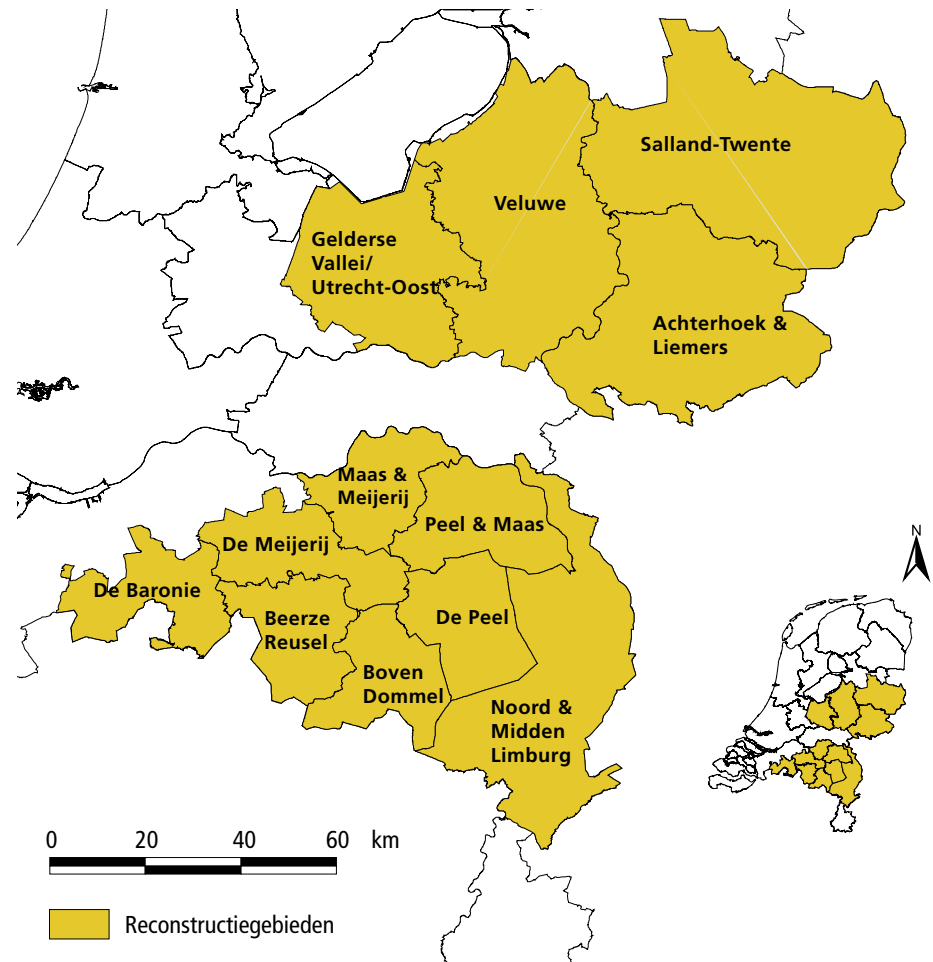
4.1 Inleiding

De reconstructie is nu bijna 10 jaar aan de gang. Het wetgevingsproces en de planvorming zijn afgerond en provincies en gebieden zijn al een paar jaar bezig met de uitvoering. Maar wat heeft dit proces tot nu toe opgeleverd? Dit hoofdstuk gaat over de tussentijdse resultaten. De beantwoording van de volgende onderzoeksvraag staat centraal:

Wat zijn de belangrijkste verwachte beleidsprestaties en –effecten van de reconstructie, in hoeverre en op welke wijze worden deze verwachtingen tot nu toe waargemaakt en welke verklaringen kunnen we hiervoor geven?

Op deze vraag is geen eenduidig antwoord te geven. Betrokkenen benadrukken immers verschillende invalshoeken en verwachtingen. Ook de wet omvat uiteenlopende doelen. Oftewel, er is niet één geldig perspectief op de reconstructie. Daarom baseren we de “bril” waarmee we naar de reconstructie kijken op de doelen uit de wet én op (nieuwe) verwachtingen van stakeholders. Dit heeft geresulteerd in vijf deelperspectieven: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering van omgevingsbeleid, landbouwontwikkeling en sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Ieder perspectief is opgebouwd uit een aantal specifieke verwachtingen, die we in paragraaf 4.2 tot en met 4.6 bespreken en toetsen. Ook komen verklaringen voor de al dan niet bereikte resultaten aan bod. De deelperspectieven worden afgewisseld met intermezzo's uit de verschillende casestudygebieden. Na de perspectiefwijze analyse en intermezzo's,



vatten we de resultaten in paragraaf 4.7 samen en vergelijken deze met elkaar.

4.2 Procesmatige en organisatorische vernieuwing

4.2.1 Inleiding

De reconstructie zandgebieden omvat meer dan hectares nieuwe natuur, kilometers beekherstel of aantallen gerealiseerde bedrijfsverplaatsingen. Het is ook een andere manier van beleid maken en uitvoeren. De reconstructie versterkt en verspreidt tal van procesmatige en organisatorische vernieuwingen in de beleidsvoering voor het landelijk gebied. Denk bijvoorbeeld aan de provinciale regisseursrol, de decentralisatie van taken en bevoegdheden van rijk naar provincies en gebieden, de participatie van maatschappelijke partijen in de planvorming en de nadruk op prestatie-afspraken.

Deze vernieuwingen dienen een duidelijk doel. Terwijl de uitvoering van beleid voor de zandgebieden in het verleden vroeger vaak moeizaam verliep, moet de gebiedsgerichte reconstructie-aanpak leiden tot plannen die ook daadwerkelijk worden uitgevoerd. De Memorie van Toelichting op de Reconstructiewet zegt het al: *"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). En een provinciaal betrokkene zegt na afloop van de planvorming: *"Ik denk dat het werkt als je maatschappelijke partijen en overheidslagen, een rol geeft in het uitwerken en beschrijven van datgene wat 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."*

In deze paragraaf staat de reconstructie als procesmatige en organisatorische vernieuwing centraal. Hieraan zijn vier verwachtingen verbonden. Per verwachting bespreken we of deze is uitgekomen in de reconstructiepraktijk. Welke resultaten zijn geboekt op procesmatig en organisatorisch vlak, wat zijn

eventuele complicerende factoren en bijkomende effecten van de ingezette procesmatige en organisatorische vernieuwing? We sluiten af met een aantal conclusies.

4.2.2 Verwachtingen getoetst

In de reconstructieplanvorming werkten provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties samen aan de opstelling van reconstructieplannen. In de uitvoering spelen gebiedsactoren een hoofdrol. De provincie is regisseur van het proces en het rijk stuurt op afstand. Formulering van duidelijke doelen, de koppeling van middelen aan doelen en het maken van prestatie-afspraken raakten in zwang. Het centrale motief voor deze en andere vernieuwingen is dat ze nodig zijn om reconstructiedoelen in praktijk te realiseren. Maar hoe werkt dat in de praktijk? Worden de verwachtingen waar de aanpak op stoelt waargemaakt en zijn ze reëel? Daar gaan we hieronder nader op in. We bespreken vier specifieke verwachtingen over de betrokkenheid van gebiedspartijen bij de planvorming, het regisseurschap van de provincies, de gebieden als uitvoeringsniveau en de rol van prestatie-afspraken.

Van draagvlak tot planeigenaarschap

Verwachting:

De reconstructie leidt tot een brede betrokkenheid van gebiedspartijen bij de planvorming en tot draagvlak voor het reconstructieplan en de uitvoering.

Reconstructiecommissies bestaande uit overheden en maatschappelijke organisaties speelden een belangrijke rol in de planvorming: zij ontwikkelden het reconstructieplan en legden het als advies voor aan Gedeputeerde Staten (GS). In Overijssel en Limburg waren overkoepelende reconstructiecommissies voor het hele provinciale reconstructiegebied, in Gelderland, Utrecht en Brabant functioneerden reconstructiecommissies op gebiedsniveau.

De reconstructiecommissies kenden over het algemeen een brede samenstelling. Gemeenten, waterschappen, landbouw-, natuur- en milieuorganisaties en de recreatie en toerismesector waren overal vertegenwoordigd, naast adviseurs van de provincie, het rijk, de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het Kadaster. Sommige commissies kenden daarnaast nog vertegenwoordigers van het midden- en kleinbedrijf, wildbeheer, landgoedeigenaren etc.

Verder functioneerden er diverse ondersteunende streek- en gebiedscommissies, klankbordgroepen, werkgroepen en achterbanoverleggen. Noord-Brabant spande wat dit betreft de kroon: alle Brabantse reconstructiegemeenten hadden een eigen klankbordgroep met daarin een breed scala aan partijen op lokaal niveau.

Deze brede betrokkenheid leidde er niet toe dat alle partijen ook evenveel invloed hadden op het planvormingsproces. Over het algemeen lag de nadruk op 'groen polderen': provincies, gemeenten, waterschappen en vertegenwoordigers uit de hoek van landbouw, natuur en milieu drukten een zwaar stempel op de planvorming. Ook de directe invloed van bewoners was beperkt. Zij speelden voornamelijk een rol als geconsulteerde, inspreker of bezwaarmaker.

Het intensieve en langdurige planvormingsproces van gemiddeld 4 jaar leidde in de meeste gebieden niet alleen tot draagvlak voor het plan, maar ook tot een gevoel van planeigenaarschap onder deelnemende partijen. Dit is een belangrijk verschil met traditionele planvormingsprocessen, waarin het resulterende plan toch vooral als eigendom van de betreffende overheid wordt gezien. In de reconstructie koesteren deelnemende partijen het plan als onderhandelingsresultaat en spreken elkaar aan op de uitvoering ervan. Er zijn wel uitzonderingen. In provincies Limburg en Overijssel, waar het plan over het gehele provinciale reconstructiegebied gaat, is het planeigenaarschap op gebiedsniveau minder sterk ontwikkeld.

In provincies Gelderland en Utrecht, waar het plan is geschreven op gebiedsniveau, is het planeigenaarschap op provinciaal niveau juist minder ontwikkeld. Het was dus moeilijk om planeigenaarschap tegelijkertijd op provinciaal én gebiedsniveau te ontwikkelen. Alleen in Noord-Brabant is dit redelijk gelukt.

Planeigenaarschap draagt bij aan de uitvoerbaarheid van de reconstructie. Het is echter niet voldoende voor een vlotte uitvoering. Wat dit betreft is de hierboven beschreven verwachting onrealistisch. Naast de wil om het plan uit te voeren moet de uitvoering ook worden georganiseerd. Dit vergt deels nieuwe actoren, andere capaciteiten en nieuwe vormen van aansturing dan in de planvorming. Provincies zijn als regisseur relatief laat gaan nadenken over deze organisatie, druk als ze waren met de planvorming. Nog steeds is de organisatie van de uitvoering niet volledig uitgekristalliseerd.

Maar er zijn meer kanttekeningen te plaatsen bij de geformuleerde verwachting. Reconstructieplannen zijn geen echte uitvoeringsplannen. Voordat de spreekwoordelijke schop in de grond kan, is nadere programmering van doelen en middelen en concretisering op deelgebiedsniveau nodig. Planeigenaarschap is op dit niveau geen vanzelfsprekendheid; het vergt nieuwe interacties en onderhandelingen met deelgebiedsactoren. De reconstructie leert dat uitvoering vaak neerkomt op doorgaande planvorming op een lager schaalniveau.



Effecten van planeigenaarschap

De effecten van planeigenaarschap verschillen per gebied. De Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost (GVUO) en Nederweert vertegenwoordigen twee extremen. In de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost bouwden betrokkenen voort op gebiedsgericht beleid en bijbehorende organisatiestructuren uit het verleden. De Gelderse Vallei was een ROM-gebied waarin onder meer rijk, provincies en gemeenten experimenteerden met een gebiedsgerichte aanpak op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu. In de Gelderse Vallei resulteerde dit in unieke samenwerkingsrelaties. Zo was een zelfstandige Stichting verantwoordelijk voor de opstelling en realisatie van een plan van aanpak. Vanaf 2000 vormt het bestuur van de Stichting een personele unie met de reconstructiecommissie en stortten de medewerkers van de Stichting zich op het begeleiden van de planvorming. De provinciale bemoeienis was hierdoor kleiner dan in andere gebieden. Het voorbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden resulteerde in een sterk ontwikkeld gevoel van planeigenaarschap bij gebiedspartijen. Zij koesteren het reconstructieplan als onderhandelingsresultaat. Keerzijde is echter dat het planeigenaarschap op de provinciehuizen van Gelderland en Utrecht, minder sterk is ontwikkeld. Hierdoor komen beide provincies soms met (sectorale) beleidsvoornemens, die niet passen in het reconstructieplan. De reconstructiecommissie toetst deze voornemens aan het eigen plan.

Een voorbeeld doet zich voor als provincie Gelderland (in 2006) voorstelt om een stuk van de robuuste verbindingzone Veluwe-Oostvaarderplassen in het gebied aan te leggen. De reconstructiecommissie (inclusief de natuurorganisaties) wijst dit voorstel unaniem van de hand met verwijzing naar het reconstructieplan, waarin dit niet is afgesproken. Het voorstel kan aan de orde komen bij de herziening van het reconstructieplan in 2009. De provincies

vinden dit star, maar de reconstructiecommissie zelf ziet het als een uiting van het draagvlak voor het eigen plan. Het reconstructieplan functioneert in GVUO zodoende als hulpbron van een stevig verankerde gebiedscoalitie bij hun pogingen het beleid te beïnvloeden.

Hoe anders is de gang van zaken in Nederweert. Hier werd het reconstructieplan op provinciaal niveau geschreven, al leverden gebieden als Nederweert wel bouwstenen aan. Gebiedsbetrokkenen zien het reconstructieplan dan ook vooral als provinciaal beleidskader. De provincie toetst nieuwe initiatieven uit het gebied aan het reconstructieplan. Soms leidt dit tot strijd, wanneer deze initiatieven niet in dit kader passen. Zo beschouwt de gemeente Weert de paardenhouderij als belangrijke nieuwe economische drager van het landelijk gebied en daarom wil ze deze sector een impuls geven met een nieuw handboek. De gebiedscommissie Nederweert heeft dit idee inmiddels omarmd. Volgens de provincie Limburg moet de gemeente Weert echter zelf de handhaving op orde krijgen. Het project paardenhouderij past niet in de operationele doelen van het reconstructieplan. Een provinciaal betrokkene zegt: *"Bij sommige partijen leeft het idee dat er in het kader van de reconstructie zakken met geld klaar staan die overal voor ingezet kunnen worden. Dat is dus niet waar. Het gaat grotendeels om bestaand geld voor bestaande doelen, alleen is daar wat extra bij gekomen om wat extra te doen en ook om tot versnellingen te komen."* Het plan is hier dus een hulpbron in handen van de provincie voor een versnelling van de uitvoering van voornamelijk bestaand beleid.

Bron: De Boer, 2007 en Kuindersma, 2007.

Voor de mobilisatie, uitwerking en inbedding van initiatieven is ondersteuning van 'aanjagers' op gebiedsniveau verder cruciaal. Dit fenomeen was al bekend uit eerder gebiedsgericht beleid, maar is nu verder verankerd en verbreed naar andere gebieden. In alle reconstructiegebieden zijn aanjaagteams, streekhuizen, gebieds- of programmabureaus actief. Zij zijn vooral belangrijk op terreinen waar weinig (bv landbouw) of

moeilijk (integrale projecten) initiatieven ontstaan. Succesfactoren voor hun functioneren zijn: voldoende capaciteit, zichtbaar zijn in het gebied, verankering in bestaande organisaties, een breed samengesteld team en voort kunnen bouwen op eerdere initiatieven en netwerken.

Van aanjaagteams tot streekhuizen

In alle reconstructieprovincies zijn in de streek gebiedscoördinatoren, -makers, -managers, aanjagers of anderszins actief. Met uitzondering van Salland-Twente en delen van Brabant werken deze mensen (deels) vanuit bureaus in het gebied. In Brabant mochten reconstructiecommissies kiezen of ze een dergelijk bureau in de streek wilden inrichten of dat ze vanuit hun eigen organisatie bleven werken: 4 van de 7 reconstructiecommissies kozen voor een eigen streekhuis. In de bureaus in Brabant en Gelderland werken zogenaamde uitvoerende partijen als gemeenten, waterschappen en LTO samen met de provincie. Twee van de Gelderse programmabureaus zijn onafhankelijke stichtingen.

De bureaus begeleiden over het algemeen de ontwikkeling van project-initiatieven, coördineren 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 de programmering voorbereiden.

Overijssel kent geen gebiedsbureaus maar heeft wel aanjaagteams per deelgebied, bestaande uit ambtenaren van betrokken overheidspartijen. Deze ondersteunen de bestuurlijke gebieds overleggen (BGO's), trekken initiatieven los op terreinen waar die niet vanzelf tot stand komen en schrijven gebiedsprogramma's. Het argument om geen gebiedsbureaus in te stellen is volgens een betrokkene, dat provinciale aanjagers anders te veel los zouden raken van de provinciale organisatie.

In Limburg functioneren de meeste gebiedsbureaus op een relatief laag schaalniveau. Ze worden bemenst door een secretaris van de gebiedscommissie van de gemeenten en een gebiedscoördinator van de DLG. 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.

Bron: De Boer, 2007, Boonstra, 2007 en Boonstra et al, 2006.

Provinciaal regisseurschap

Verwachting:

De provincie draagt als regisseur zorg voor de condities waaronder anderen (gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties etc.) plannen kunnen maken en uitvoeren.

De regisseursrol is niet nieuw voor provincies, maar door de omvang van de reconstructie wel geïntensiveerd en verder verankerd. Over het algemeen worden er de volgende taken aan verbonden:

1. procesmanagement, coördinatie en facilitering van regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen;
2. het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden;
3. het ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten.

Aanvankelijk pakten de provincies de regisseursrol zeer verschillend op. Brabant en Limburg gingen voortvarend aan de slag. Gelderland en Overijssel liepen wat achter. Verder kozen Brabant en Overijssel in het begin voor veel centrale regie, terwijl Limburg, Gelderland en Utrecht kozen voor een bottom-up aanpak vanuit de gebieden. Gaandeweg verschoven veel posities. Zo veranderde Overijssel van achterblijver in enthousiaste voorloper, koos Limburg voor meer centrale regie en rondde Brabant de planvorming als laatste af.

Wat betekent dit algemene beeld voor de genoemde regisseurstaken? De Brabantse en Overijssels koepelplannen die bij aanvang van de planvorming werden opgesteld, stonden in het teken van het ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten (taak 3). Daarna kregen de reconstructie- en streekcommissies in de gebieden de ruimte om binnen deze kaders hun plannen te smeden. Limburg, Gelderland en Utrecht gaven gebieden aanvankelijk meer beleidsvrijheid, maar ze



stuurden bij toen gebiedswensen uit de pas gingen lopen met provinciale beleidskaders.

Met het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden (taak 2) hadden alle provincies aanvankelijk moeite. Belangrijke oorzaak was dat de rijksdoelen en –prioriteiten lange tijd niet duidelijk waren (zie ook kader 4.3). Aan de andere kant stelden provincies zich in de beginfase ook erg afhankelijk op van het rijk. Het Krokusakkoord bracht daarin verandering: vanaf dat moment bepaalden provincies meer hun eigen koers (zie § 3.4). De rijks Agenda Vitaal Platteland (incl. het Meerjarenprogramma) van 2004 en de ILG-onderhan-

delingen tussen rijk en provincies verschaften bovendien meer duidelijkheid over rijkskaders en -middelen.

In de uitvoering van de reconstructie gaan de provincies meer schakelen tussen provinciale beleidsprioriteiten en regionale uitvoeringsmogelijkheden. Hoe ze deze precies invullen is echter nog niet uitgekristalliseerd. Een heikel punt is bijvoorbeeld welke ruimte de provinciale beleidsprioriteiten nog bieden voor onderhandeling met gebieden. Zo is er een risico dat provincies veel zelf gaan doen: enerzijds onder druk van de gemaakte afspraken met het rijk, anderzijds omdat gebiedsactoren op sommige terreinen beperkt initiatief nemen. Naast regisseur

Kader 4.3

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 dat Limburg haar oren te veel laat hangen naar lokale wensen. Provinciale betrokkenen vinden op hun beurt dat de adviseurs te star zijn en niet kunnen 'wheelen en dealen'.

De pretoetsing van het plan gaat gepaard met strijd. Op ambtelijk niveau maken LNV en VROM zich grote zorgen over het Limburgse reconstructieplan: het voldoet inhoudelijk niet aan de rijkseisen 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 van deze omslag zijn de frequente interactie in een kleine groep, het opvoeren van de tijdsdruk, een goede samenwerking 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.

van het stuk, speelt de provincie dan ook de hoofdrol.

Het procesmanagement in de planvorming (taak 1) lag overwegend bij de provincie. Ook in de uitvoering is dit in de meeste gebieden het geval. Er zijn wel uitzonderingen. In de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost vervulde de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei, die is ontstaan in voorloper ROM, deze rol in de planvorming. In de Achterhoek lag het procesmanagement bij het Plattelandshuis. De centrale rol van deze stichtingen in de uitvoering staat overigens ter discussie (zie intermezzo Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost). Nergens verliep de provinciale aansturing van de planvorming heel planmatig: de interne dynamiek en externe gebeurtenissen, zoals nieuw beleid of verandering in bestaand beleid, noopten vaak tot bijstelling. Dit blijkt het duidelijkst uit de duur van de planvorming: nergens is de wettelijke termijn van 9 maanden na inwerkingtreding van de wet op 31 januari 2002 gehaald, ondanks het feit dat de reconstructiecommissies ruim voor inwerkingtreding van de wet zijn ingesteld.

Zeggenschap gebiedscoalities

Verwachting:

Gebiedscoalities krijgen voldoende zeggenschap in uitvoering.

De reconstructieplannen beslaan soms het hele provinciale reconstructiegebied (Overijssel, Utrecht, Limburg) en in de andere provincies (Gelderland, Brabant) bepaalde gebieden. Ondanks dit verschil kiezen alle provincies voor het vormgeven van de uitvoering op gebiedsniveau. In de gebieden komen uitvoeringsprogramma's tot stand en zijn professionele 'aanjaegers' en gebiedscoalities actief. Deze gebiedscoalities bestaan meestal uit de samenwerkende partijen uit de planvorming, die nu mede verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Of zij voldoende zeggenschap hebben om de reconstructieplannen uit te voeren is de vraag. Provincies zijn terughoudend om de

gebiedscoalities formele bevoegdheden te geven. Dit hoeft overigens geen probleem te zijn, want via informele afspraken en goede onderlinge relaties kunnen gebiedscoalities ook voldoende zeggenschap krijgen. De provincies Utrecht, Noord-Brabant en Limburg willen informele afspraken maken over uitvoeringstaken met gebiedscoalities. De provincies Gelderland en Overijssel leggen meer nadruk op de formele afrekenbaarheid en democratische legitimiteit van hun partners. Zij kiezen in de uitvoering voor formele afspraken met gemeenten en waterschappen. Dit gaat mogelijk ten koste van de in de planvorming gevestigde positie van brede gebiedscoalities en niet-overheidspartijen.

Prestatie-afspraken

Verwachting:

De resultaatgerichtheid wordt vergroot door het maken van prestatie-afspraken in uitvoering (tussen rijk en provincies, en provincies en gebieden).

De reconstructie heeft het maken van formele en afrekenbare afspraken versterkt. Aanvankelijk sloten het rijk en de provincie Limburg en Overijssel bestuursovereenkomsten over de uitvoering van reconstructieplannen. Later gingen deze overeenkomsten op in bredere Uitvoeringscontracten. Deze zijn onlangs opgevolgd door ILG-contracten voor 7 jaar. De reconstructie is aldus een belangrijke leerschool geweest voor afspraken in ILG-verband. De reconstructie versterkte ook de trend naar meer formele en afrekenbare afspraken tussen provincies en gemeenten en waterschappen. Hierdoor wordt helderder wie, welke prestaties gaat leveren in de uitvoering.

Het risico is echter dat provincies de prestatiecontracten met het rijk doorvertalen naar gemeenten en waterschappen, zonder dat deze organisaties daar klaar voor zijn. Hierdoor kunnen gemeenten en waterschappen afhaken met als mogelijk effect dat de provincies meer dingen zelf gaan doen. Het blijkt ook

dat provincies makkelijker meerjarige afspraken maken met waterschappen dan met gemeenten. Gemeenten hebben vaak moeite om zich meerjarig financieel vast te leggen op te leveren prestaties en verkiezen een financiële bijdrage per project (zie ook kader 4.4).

Kader 4.4

Van contracten tot convenanten in Salland

De provincie Overijssel wil per reconstructie deelgebied contracten afsluiten met gemeenten en waterschappen over te leveren prestaties op basis van een gezamenlijk opgesteld gebiedsprogramma. Deze wens ontmoet onder individuele partners kritiek. Het Waterschap Groot Salland valt in vier gebieden. Het heeft liever eigen afspraken met de provincie over het hele eigen werkgebied. De gemeenten ondertekenden liever een intentieverklaring en verkozen afspraken per project over financiële bijdragen. Een contract geeft een extra administratieve last en kan de flexibiliteit uit het systeem halen. Wat te doen bijvoorbeeld met nieuwe projecten die gedurende het uitvoeringsjaar op komen? Ook is er kritiek op de dubbelrol van de provincie: enerzijds schrijft het provinciale gebiedsteam mee aan het programma als gelijkwaardige partner, anderzijds beoordelen provinciale medewerkers het gebiedsprogramma, gaan de onderhandeling aan en sluiten contracten af. De concurrentie die dreigt te ontstaan tussen gemeenten onderling wordt tenslotte verschillend gewaardeerd. De ene gemeente vindt het een kans dat gemeenten in verschillende mate aan de doelen uit het provinciaal Meerjarenprogramma kunnen bijdragen en dat gemeenten die veel initiatief tonen voorop kunnen lopen. Een ander ziet risico's: wat gebeurt er als een gemeente heel ambitieuze afspraken maakt die ze misschien niet kan waarmaken, krijgen de anderen dan minder geld?

Naar aanleiding van deze commotie is onlangs besloten de overeenkomst tussen provincie en gemeenten en waterschappen geen contract te noemen, maar 'convenant'. Ook zijn de ambities bijgesteld: in plaats van meerjarige afspraken neemt de provincie het eerste jaar genoeg met prestatie-afspraken voor een jaar.

Bron: Boonstra, 2007.

4.2.3 Conclusies

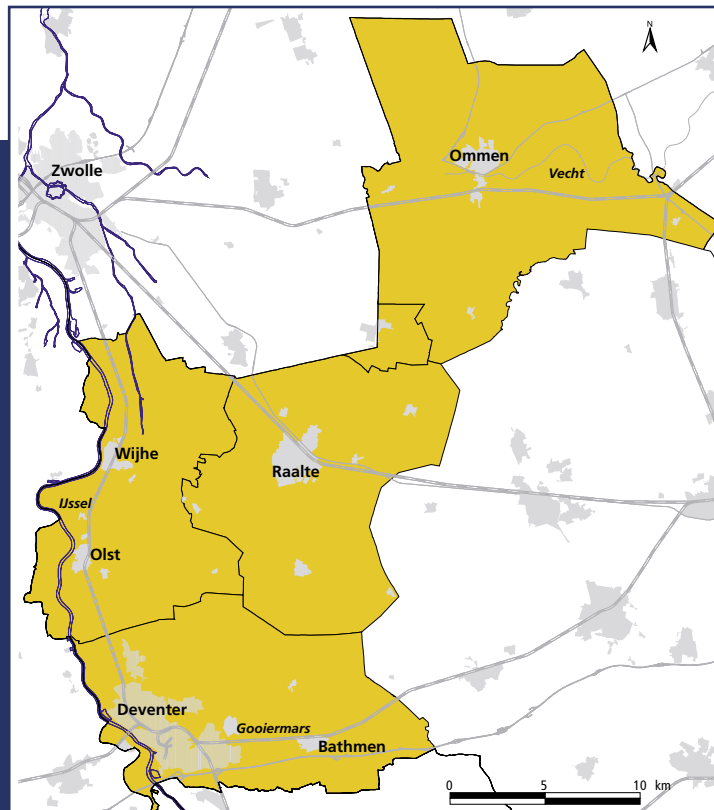
De reconstructie versterkt en verspreidt tal van procesmatige en organisatorische vernieuwingen in de beleidsvoering voor het landelijk gebied. Zo heeft het intensieve planvormingsproces geleid tot veel planeigenaarschap bij regionale betrokkenen. Verder zorgde de reconstructie voor een versterking van de regisseurrol van de provincies in het landelijk gebied en een verankering en uitbreiding van de aanjaagfunctie op gebiedsniveau.

Maar de vernieuwing heeft grenzen. Hoewel de planvorming dichterbij de burger plaatsvond dan voorheen, kon de burger hierop zelf nauwelijks directe invloed uitoefenen. Georganiseerde belangen en overheden voerden de boventoon. Verder is de provinciale regierol nog lang niet uitgekristalliseerd. Deze rol veroorzaakt een dubbele pet: een combinatie van klassieke top-down sturing (verticale sturing) en op samenwerking gerichte sturing (horizontale sturing). Dit brengt specifieke spanningen met zich mee zoals de sturingspagaat: de provincie moet laveren tussen de doelen van het rijk, haar eigen beleidsprioriteiten en de wensen van gebiedsactoren. Een andere spanning is de verantwoordingsbocht die nog eens wordt versterkt door het ILG: provincies leggen verantwoording af aan het rijk over de prestaties die in de praktijk grotendeels geleverd worden door uitvoerende partijen zoals gemeenten, waarover zij beperkte zeggenschap hebben. Provincies streven ernaar de bijdrage van uitvoerende partijen zeker te stellen middels contracten. Of dit een succesvolle strategie is, moet nog blijken. Gemeenten hebben vaak moeite zich meerjarig vast te leggen. Verder kan de focus van sommige provincies op contracten met individuele gemeenten en waterschappen ten koste gaan van de in de planvorming gevestigde positie van brede gebiedscoalities.

INTERMEZZO SALLAND

Salland, het gebied ten noordoosten van de stad Deventer, is een beetje een vergeten hoek in Overijssel. Ondanks de duidelijke gebiedskwaliteiten, zoals de IJssel en het uiterwaardenlandschap, Hanzestad Deventer, de weteringen, het Vechtdal, de landgoederen en meer open gebieden, was er weinig beleidsaandacht van provincie en rijk voor dit gebied. De reconstructie bracht hierin verandering. In december 2001 stelde provincie Overijssel een reconstructiecommissie in voor het hele Overijsselse reconstructiegebied en streekcommissies voor de deelgebieden Salland, Noordoost-Twente en Zuidwest-Twente. Salland bestond toen uit de gemeenten Deventer, Bathmen, Olst-Wijhe, Raalte, Ommen en een stukje Dalfsen.

De streekcommissie Salland moest een deelplan maken voor het uiteindelijke reconstructieplan. Bij de planvorming waren veel partijen betrokken. Naast de gebruikelijke overheden en groene hoek schoven ook recreatieondernemers, het waterbedrijf, de Kamer van Koophandel, landgoedeigenaren en de kunst en cultuursector aan in de streekcommissie. Nooit eerder had een dergelijke verscheidenheid aan partijen zich gezamenlijk over de toekomst van het Sallandse landelijk gebied gebogen. Soms zaten er wel 30 man rond de tafel!



In de planvorming speelde de provincie Overijssel een belangrijke rol. Ze bepaalde inhoudelijk de koers, onder meer door de opstelling van het kaderstellende Koepelplan. Procesmatig herinneren betrokkenen zich dat de provincie een enorme druk op de ketel zette. Hierdoor ging de streekcommissie aan de rem hangen. Eind 2002 werd besloten het proces meer tijd te geven, zodat par-

tijen meer konden terugkoppelen naar hun achterbanen.

Een heikel punt tijdens de planvorming was de begrenzing van de extensiveringsgebieden en de invloed hierop van de zonering uit de Wet ammoniak en veehouderij (Wav). LTO wilde de Wav-zones buiten de extensiveringsgebieden houden zodat meer bedrijven perspectief hielden. Natuur- en milieuorganisaties en gemeenten pleitten juist voor ruimere extensiveringsgebieden. Uiteindelijk werd het pleit in het voordeel van LTO beslecht en kwamen er kleine extensiveringsgebieden.

In mei 2003 leverden alle streekcommissies hun deelplannen aan voor het uiteindelijke reconstructieplan. De provincie en reconstructiecommissie konden de bouwstenen moeilijk tot een geheel smeden omdat de plannen onderling nogal verschilden. Het uiteindelijke reconstructieplan was volgens een betrokkene dan ook aanmerkelijk vager dan het oorspronkelijke deelplan.

Na inspraak is het ontwerp-reconstructieplan door GS op een belangrijk punt gewijzigd. De maximale bouw-blokgrootte van intensieve veehouderij-bedrijven in verwevingsgebieden werd opgerekt van 1 tot 1,5 ha. Na de introductie van de sterlocaties was dit een verdere versoepeling van de mogelijkheden voor uitbreiding in de Overijsselse verwevingsgebieden. Het plan is niet meer teruggekoppeld met de streekcommissie. Na hoorzittingen, ruim 700 brieven met bedenkingen en een marathonzitting in PS, stelden PS het plan in september 2004

vast. Ook de Sallandse gemeenteraden stemden in met het reconstructieplan.

Het werk van de Sallandse streekcommissie zat er toen al lang op. En terwijl de politieke besluitvorming over het plan zich voltrok, werd binnen het provinciaal apparaat nagedacht over de organisatie van de uitvoering. Overijssel was de tweede reconstructieprovincie die de planvorming afrondde en de gedeputeerde was er veel aan gelegen de uitvoering snel en slagvaardig op te pakken. Voor die uitvoering bedacht de provincie een nieuwe werkwijze die begin 2004 werd geïntroduceerd onder de noemer van "gebiedsgericht werken". Meest in het oog lopend was de omvorming van de streekcommissies tot Bestuurlijke Gebieds Overleggen (BGO), bestaande uit provincie, gemeenten en waterschappen. Niet alleen de drie Overijsselse reconstructiegebieden kregen een BGO, ook de gebieden Noordwest-Overijssel en Noord-oost Overijssel gingen werken volgens de nieuwe werkwijze. De BGO's zijn belast met de coördinatie van gezamenlijke activiteiten in het landelijk gebied, waaronder reconstructie. Ambtelijke aanjaagteams, bestaande uit dezelfde partijen als het BGO, ondersteunen het overlegverband, brengen de beoogde coördinatie tot stand en zorgen ervoor dat initiatieven of projecten in het landelijk gebied tot uitvoering komen.

Door de introductie van gebiedsgericht werken richt de uitvoering zich nu ook op een kleiner gebied dan het reconstructieplangebied Salland. Gemeente Ommen en

een klein stukje Dalfsen werden in de uitvoering toegevoegd aan Noordoost Overijssel.

De nieuwe werkwijze van de provincie was een verrassing voor de gebiedspartners. De afslanking van de streekcommissie was voor sommige afvallers een teleurstelling. Vooral het feit dat zij voor een voldongen feit werden geplaatst wekte wrevel. Ook de oplossing die de provincie bood door de maatschappelijke organisaties jaarlijks twee maal uit te nodigen voor overleg kon niet bij iedereen op enthousiasme rekenen. Er waren ook voorstanders. Zij ondersteunden het provinciale streven naar meer slagkracht en het voorkomen van belangenverstrengeling.

Na de zomer van 2004 kwam de uitvoering goed op gang. Het aanjaagteam was toen op volle sterkte en ging in Salland aan de slag met het opsporen van projectideeën en de begeleiding van projectideeën tot projecten. Ook kwam in 2004 het eerste gebiedsprogramma en projectenboek tot stand. Verder werd flink geïnvesteerd in de opbouw van een netwerk van initiatiefnemers in het gebied. Aanvankelijk lag de nadruk op kleine projecten als fiets- en wandelpaden, kikkerpoelen en verbreding van agrarische bedrijven. Allengs kwamen grotere, meer integrale projecten in beeld. Daarnaast hielden individuele reconstructiepartners zich bezig met hun eigen taken voortvloeiende uit het reconstructieplan. Zo ontwikkelde de provincie nieuwe instrumenten op het gebied van rood voor rood en bedrijfsverplaatsing, en werkten gemeenten beleidsregels uit. Een belangrijk project is

de opstelling van een gezamenlijk landschapsonwikkelingsplan.





4.3 Instrumentele vernieuwing

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf kijken we naar de reconstructie vanuit het perspectief van instrumentele vernieuwing. Deze vernieuwing was een wezenlijk element, omdat ze de 'slagkracht' van het reconstructiebeleid moest versterken. Hierbij gaat het in eerste instantie om de Reconstructiewet. Een bijzondere wet met een aantal nieuwe dwingende instrumenten was nodig voor een snelle uitvoering. Verder wilde het rijk met de reconstructie voortbouwen op eerder geïntegreerd gebiedsgericht beleid (zoals ROM en WCL), maar de bijbehorende nadelen ervan pareren. Volgens de Memorie van Toelichting vertoonde dit gebiedsgerichte beleid namelijk een gebrek aan *"bestuurlijke slagkracht in de uitvoeringsfase"*. De Reconstructiewet bracht aanvullend instrumentarium om *"een voortvarende aanpak te kunnen realiseren"* (MvT: p. 19).

We bespreken eerst drie dwingende instrumenten uit de wet: het reconstructieplan, directe doorwerking naar bestemmingsplannen en wettelijke herverkaveling.

Naast instrumenten uit de Reconstructiewet, introduceren veel reconstructieplannen ook andersoortige instrumenten om de ingewikkelde problemen in de reconstructiegebieden op te lossen. Nieuwe instrumenten vullen de bestaande 'gereedschapskist' van de reconstructie aan en verhogen de kans op succes, zo is de veronderstelling. In de plannen gaat het vooral om vrijwillige vormen van herverkaveling en gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsgerichte instrumenten als ruimte-voor-ruimte. In deze paragraaf bespreken we het buitenwettelijke instrument ruimte-voor-ruimte.

Bij elk instrument staan we stil bij de specifieke verwachtingen en analyseren we of deze zijn uitgekomen in de reconstructiepraktijk. Welke resultaten zijn geboekt op instrumenteel vlak,

wat zijn eventuele complicerende factoren en bijkomende effecten van de ingezette instrumentele vernieuwing? We sluiten af met een aantal conclusies.

4.3.2 Verwachtingen getoetst

In reconstructie zijn veel nieuwe instrumenten ontwikkeld. Wij beperken ons hier tot de verwachtingen van de belangrijkste dwingende instrumenten uit de Reconstructiewet (het reconstructieplan, directe werking en wettelijke herverkaveling) en het ontwikkelingsgerichte instrument ruimte-voor-ruimte. Bij de wettelijke herverkaveling bespreken we bovendien alternatieven, die in de reconstructie worden ontwikkeld.

Het reconstructieplan

Verwachting:

De wettelijke status van de reconstructie leidt tot een snellere planvorming en tot meer bestuurlijke status van de plannen.

In de periode 2004-2005 zijn in totaal twaalf reconstructieplannen formeel vastgesteld. De wettelijke termijn van negen maanden om te komen tot een vastgesteld ontwerpplan bleek al snel niet haalbaar. Gemiddeld duurde de planvorming vier jaar. Een belangrijke reden hiervoor was de uitgebreide en interactieve voorbereiding. Bovendien betrof het geen plannen op hoofdlijnen, maar vrij gedetailleerde en integrale plannen. De planvorming overschreed dus de wettelijke termijn, maar heeft in vergelijking met eerder geïntegreerd gebiedsgericht beleid (zoals het ROM-beleid) niet extreem lang geduurd.

De reconstructiezonering is mede dankzij de wettelijke verplichting een centraal onderdeel in de reconstructieplannen. In alle plannen is het vooral een zonering voor de intensieve veehouderij geworden. Er zijn echter grote verschillen in de ruimte in de verschillende zones voor de intensieve veehouderij en in de verhouding tussen extensiverings-, verwevings- en landbouw-

ontwikkelingsgebieden. Ambities om hiermee ook regels te stellen voor andere landbouwsectoren zijn niet waargemaakt.

Het integrale karakter van de zonering is minder uit de verf gekomen dan aanvankelijk beoogd. Provincies wilden dat de integrale zonering de ammoniakzonering zou vervangen en pleiten voor een integrale afweging van verschillende omgevingsdoelen. Over het algemeen was de ammoniakzonering (Wav) echter bepalend voor de invulling van de reconstructiezonering. De oorspronkelijke gedachte, dat in extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden steeds verschillende milieuregels zouden gelden, is dus geen werkelijkheid geworden. Een uitzondering vormt het stankbeleid, waarvoor een speciale wet is opgesteld voor de reconstructiegebieden.

Het wettelijke karakter van de reconstructie heeft vooral geleid tot een bredere en minder vrijblijvende betrokkenheid van bestuurders, ambtenaren en maatschappelijke partijen bij het landelijk gebied. Zeker in vergelijking met eerder gebiedsgericht beleid heeft de Reconstructiewet voor meer politieke en bestuurlijke status van de gebiedsplannen gezorgd. Eens temeer omdat provincies het reconstructieplan de status kunnen geven van een provinciaal streekplan. In alle reconstructieplannen heeft de zonering deze status ook gekregen. Het reconstructieplan is daarmee dus een relevant provinciaal ruimtelijk plan. Bovendien moesten Provinciale Staten de reconstructieplannen goedkeuren. De plannen hebben hierdoor niet alleen de steun van een breed samengestelde reconstructiecommissie, maar ook van de provinciale politiek. Dit heeft de democratische legitimiteit van het gebiedsgerichte beleid versterkt vergeleken met eerder gebiedsgericht beleid.

In hoeverre de status van het reconstructieplan en de positie van de reconstructiecommissie in de uitvoeringsfase overeind blijft, is in veel provincies nog onduidelijk. Zo kiezen Overijssel en Gelderland er bijvoorbeeld voor om de uitvoering bij andere

gebiedscoalities neer te leggen. Ook de komst van het ILG is soms aanleiding om de centrale positie van de reconstructieplannen en reconstructiecommissies in de uitvoering van het beleid ter discussie te stellen.

Directe doorwerking in bestemmingsplannen

Verwachting:

De reconstructie leidt tot een snelle aanpassing van gemeentelijke bestemmingsplannen aan de reconstructieplannen.

Voor het slagen van de reconstructie is de vertaling van het reconstructieplan naar het ruimtelijke beleid van gemeenten van groot belang. De filosofie van de Reconstructiewet is dat gemeenten bij voorkeur vrijwillig en in goed overleg met de provincie, hun bestemmingsplannen aanpassen. Provincies kunnen hiervoor ook bestuursovereenkomsten afsluiten. Om 'onwillige' gemeenten te dwingen tot aanpassing van hun bestemmingsplannen kan men het reconstructieplan direct laten doorwerken in het bestemmingsplan. Dit heeft ook als voordeel dat er geen tijd verloren gaat: meteen na vaststelling van het reconstructieplan treden de beperkingen of ontwikkelingsmogelijkheden dus al in werking.

In de reconstructieplannen is de directe werking vooral toegepast op de reconstructiezonering en ze heeft dus vooral gevolgen voor de ontwikkeling van intensieve veehouderijbedrijven. Elke provincie is hier op een eigen manier mee omgegaan. Over het algemeen is de directe werking toegepast om ongewenste ontwikkelingen tegen te houden, maar niet om gewenste ontwikkelingen te stimuleren. Zo is de directe werking gebruikt om de ontwikkelingsmogelijkheden van intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden tot een minimum te beperken. In de meeste plannen geldt hetzelfde voor het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen in landbouwontwikkelingsge-



bieden. Het uitbreiden van bestaande intensieve veehouderijbedrijven kan in de landbouwontwikkelingsgebieden van Noord-Brabant en Limburg wel op grond van het reconstructieplan, terwijl dit in de overige provincies niet geldt. Nergens is nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven direct mogelijk gemaakt. Het is namelijk een omstreken onderdeel waar gemeenten graag per geval zelf over willen beslissen.

In de praktijk is het instrument directe doorwerking slechts ingezet als de gebiedspartijen (inclusief gemeenten) het erover eens waren – het is in ieder geval niet gebruikt om de medewerking van onwillige gemeenten af te dwingen. Ook

ontbrak het soms aan tijd om het instrument te benutten. Provincies zetten vooral instrumenten in die gemeenten moeten verleiden om hun bestemmingsplannen versneld aan te passen. Zo hebben sommige provincies hierover afspraken vastgelegd in bestuursovereenkomsten (Noord-Brabant) of stellen provincies subsidies (Overijssel) of capaciteit (Utrecht, Gelderland, Noord-Brabant) beschikbaar om dit te stimuleren.

In de casestudies zijn overigens geen gemeenten gevonden die hun bestemmingsplannen niet willen aanpassen aan het reconstructieplan. We hebben evenmin gemeenten aangetroffen die hun bestemmingsplan al helemaal hebben aangepast aan het reconstructieplan. Er zijn vooral verschillen in de snelheid waarmee gemeenten het bestemmingsplan willen aanpassen. Sommigen passen hun bestemmingsplan nu versneld aan, terwijl anderen liever wachten. In veel gebieden heeft de reconstructie wel de samenwerking gestimuleerd tussen gemeenten bij de ontwikkeling van bestemmingsplannen buitengebied. Denk daarbij aan het gezamenlijk opstellen van een landschapsontwikkelingsplan of van een handreiking voor nieuwe bestemmingsplannen (zie kader 4.5).

Kader 4.5

Samenwerkende gemeenten in Salland en Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost

In reconstructiegebied Salland werken de drie betrokken gemeenten samen aan de aanpassing van hun bestemmingsplannen buitengebied en aan een gezamenlijk Landschapsontwikkelingsplan (LOP). Het LOP geldt hierbij als een voorbereiding op de aanpassing van de bestemmingsplannen, waarmee een groot deel van het werk al is gedaan. De betrokkenen zien deze samenwerking als een belangrijk winstpunt van het reconstructieproces. De ambitie is om de nieuwe bestemmingsplannen in 2008 af te hebben.

In Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost hebben de twintig gemeenten samen een 'handreiking bestemmingsplannen' opgesteld. Inhoudelijk gaat het over de reconstructieonderdelen integrale zonerings intensieve veehouderij en functieverandering (ruimte-voor-ruimte, landgoedontwikkeling etc.). Inmiddels hebben alle gemeenten bestuurlijk ingestemd met het kader en de verwachting is dat de gemeenten binnen enkele jaren allemaal hun bestemmingsplan zullen aanpassen. Mogelijk knelpunt is nog wel dat provincie Gelderland nog niet akkoord is gegaan met het onderdeel functieverandering (m.n. ruimte-voor-ruimte). De provincie heeft dit onderdeel van het reconstructieplan namelijk niet geheel overgenomen in haar ruimtelijk beleid (streekplan). Voor de Utrechtse gemeenten is dit geen belemmering, omdat dit onderdeel in Utrecht wel de streekplanstatus heeft. Bijkomend voordeel van de samenwerking is dat de bestemmingsplannen hierdoor in het hele gebied op elkaar zijn afgestemd.

Bron: Boonstra, 2007 en Kuindersma, 2007.

Wettelijke herverkaveling

Verwachting:

De nieuwe manier van wettelijke herverkaveling uit de Reconstructiewet draagt bij tot een snellere uitvoering van bestaande en nieuwe landinrichtingsprojecten.

Wettelijke herverkaveling is een instrument waarmee rechten op onroerende zaken zoals grond, ingebracht en vervolgens opnieuw toegedeeld kunnen worden. Het is vooral bedoeld voor

het 'vrijspelen' van grond voor de verkaveling van grondgebonden landbouw, de realisatie van de EHS etc. In de Reconstructiewet is een vernieuwde vorm van wettelijke herverkaveling opgenomen. Dit onderdeel werd nodig geacht vanwege de langdurige en weinig flexibele procedures van de bestaande Landinrichtingswet. De betreffende titel is overigens pas 16 juni 2006 in werking getreden. Deze procedure is overgenomen in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). Met de nieuwe procedures wordt herverkaveling meer gecompriëerd en vereenvoudigd. De veronderstelling was dat deze nieuwe procedure zowel bestaande als nieuwe landinrichtingsprojecten met jaren zou versnellen.

De twaalf reconstructieplannen noemen in totaal (deels indicatief) 28 bestaande en 29 nieuwe landinrichtingsprojecten. Hierop kan in principe de nieuwe herverkaveling van toepassing worden verklaard, maar opvallend genoeg lijkt de werkelijke behoefte een stuk kleiner. Tot nu toe is er nauwelijks gekozen voor deze vernieuwde wettelijke herverkavelingsprocedure. Uitzonderingen zijn Enschede-Zuid, Winterswijk-Oost, Weerijss en Wintelre-Oerle. Voor de overige geplande projecten bestaat een sterke voorkeur voor vrijwillige vormen van gebiedsontwikkeling en kavelruil.

De afwijzende houding tegenover de inzet van wettelijke herverkaveling komt vooral voort uit de weerstand bij agrariërs en landbouworganisaties tegen de dwingende instrumenten die bij wettelijke herverkaveling kunnen worden ingezet (onteiening, generieke kortingen en een dwingend ruilplan). Ook bestaat het beeld dat ook de vernieuwde wettelijke herverkaveling tot langdurige processen leidt, terwijl iedereen snel resultaten wil. Tenslotte bestaat op gebiedsniveau de overtuiging dat met vrijwillige vormen van kavelruil de doelen ook te halen zijn. De provincies en DLG dragen dit beeld bovendien actief uit. In de meeste reconstructiegebieden is wettelijke herverkaveling vooral een instrument dat pas in beeld komt,

indien de vrijwillige vorm niet voldoende resultaten oplevert.

Uit de casestudies blijkt echter dat in de planvorming geen brede afweging van voor- en nadelen van wettelijke herverkaveling heeft plaatsgevonden. Meestal zetten de betrokken partijen min of meer vanzelfsprekend in op vrijwillige vormen van gebiedsontwikkeling en/of kavelruil. Dit terwijl er wel argumenten zijn voor wettelijke herverkaveling. Zo kunnen dwingende instrumenten als 'stok achter de deur' worden gebruikt om de laatste onwillige grondeigenaren te dwingen om mee te werken. Ook biedt wettelijke herverkaveling meer rechtszekerheid aan de grondeigenaren. Deze argumenten worden echter nauwelijks gebruikt.

Daardoor is de veronderstelling dat de vernieuwde wettelijke herverkaveling leidt tot een versnelling van landinrichtingsprojecten nog niet te toetsen. Enerzijds omdat het wetsartikel pas in 2006 in werking is getreden, anderzijds omdat er in de praktijk weinig behoefte aan is. Wel heeft de reconstructie voor bestaande landinrichtingsprojecten vooral vertragend gewerkt. Zowel het opstellen van de Reconstructiewet (1997-2002) als van de reconstructieplannen (2002-2004/05) heeft veel langer geduurd dan vooraf gedacht. Mede hierdoor hebben veel bestaande landinrichtingsprojecten in feite jaren stil gelegen.

Over de vrijwillige vormen van kavelruil en/of gebiedsontwikkeling is moeilijk iets algemeen te zeggen. Alleen de veronderstelling dat juist deze vormen van herverkaveling leiden tot versnelde realisatie van reconstructiedoelen, is breed geaccepteerd. Vooral nog zijn de provincies sterk op zoek naar



manieren waarop ze dit vorm kunnen geven. Hierbij is elk gebiedsproces weer anders (maatwerk). Soms gaat het vooral om de verkavelingsstructuur van de grondgebonden landbouw en elders staat beekherstel juist centraal. Meestal zijn het echter integrale projecten met een mix van allerlei reconstructiedoelen als natuurontwikkeling, beekherstel, landbouwdoelen en recreatie. Net zoals de doelen, kan de aanpak ook per gebied sterk verschillen. De aanpak lijkt soms sterk op de formele procedure bij wettelijke herverkaveling, maar dan zonder de mogelijkheid om verplichte instrumenten in te zetten. Andere gebiedsprocessen verlopen juist heel anders (zie kader 4.6).

Kader 4.6

Twee vormen van gebiedsontwikkeling in één gebied

Het Binnenveld is het open gebied tussen Rhenen, Veenendaal, Ede en Wageningen. Het ligt in het gebied Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. De verkaveling van de grondgebonden melkveehouderijbedrijven in het gebied is van oudsher slecht en wordt in het plan aangepakt. Daarnaast kent het reconstructieplan doelen voor natuurontwikkeling, waterberging, ecologische verbindingen en recreatieve routes (fiets- en wandelpaden).

Halverwege de jaren negentig liggen in het gebied al plannen om de verkaveling te verbeteren. Dan blijkt al dat het draagvlak voor landinrichting in het Gelderse deel (Binnenveld-Oost) groter is dan in het Utrechtse deel (Achterberg). De reconstructie vertraagt dit proces met enkele jaren, maar uiteindelijk vormt het plan Binnenveld-Oost (2006) een uitwerking van de reconstructie in dit gebied. Veel later (in 2005) komt ook in Binnenveld-West een gebiedsinitiatief van de grond. Directe aanleiding is daarbij niet zozeer de verkaveling van de grondgebonden landbouw, maar de wens vanuit Achterberg voor een nieuw dorpscentrum met winkels en andere voorzieningen. Het initiatief van de lokale ondernemersvereniging wordt mede dankzij de gebiedsmakelaar vanuit de reconstructie al snel verbreed met natuur- en landbouwdoelen uit het reconstructieplan.

Ruimte-voor-ruimte

Verwachting:

Ruimte-voor-ruimte is een stimulans voor ontstening van het landelijk gebied en verplaatsing van veehouderijbedrijven.

Ruimte-voor-ruimte is een ruilprincipe, waarin overheden ontwikkelingsrechten uitgeven (zoals woningbouw) in ruil voor het slopen van ongewenste bebouwing (zoals lege varkensstallen). Soms op de plek van de stallen zelf, maar veelal aan de rand van bestaande dorpen. In de reconstructie is het instrument al in 2000 toegepast in combinatie met de opkoopregeling voor dierrechten (RBV, zie ook § 3.4). In de reconstructiegebieden

Los van de aanleiding hebben de twee gebiedsprocessen inhoudelijk veel gemeen. In beide gebieden is ook geen draagvlak voor wettelijke herverkaveling. Toch verschilt de vrijwillige vorm van gebiedsontwikkeling op belangrijke punten van elkaar. Binnenveld-Oost heeft wel veel kenmerken van een wettelijke herverkaveling. Een formele gebiedscommissie bereidt het plan uitgebreid voor, compleet met inspraakprocedures. Het is een integraal plan met een integrale begroting. In het najaar van 2006 is de planvorming in het gebied afgerond. Voordat de uitvoering kan starten, moeten provincie en gemeenten een besluit nemen over de begroting en de uitvoering van het totaalplan. Het plan Achterberg is meer een voorbeeld van een programmatische aanpak, waarin het plan uit niet meer dan een paar A4-tjes bestaat met daarin negen sectorale projecten. Voordeel hiervan is dat bepaalde projecten nu al worden uitgevoerd, zoals de bouw van het dorpscentrum. Hierdoor kunnen de initiatiefnemers snel resultaten laten zien. Probleem is wellicht dat voor lastige doelstellingen, zoals kavelruil, nog geen totaalaanpak is ontwikkeld. Het laatste is in Binnenveld-Oost wel gebeurd. Daar is al bekend waar men percelen kan ruilen en welke drie bedrijven verplaatst moeten worden.

Bron: Kuindersma, 2007.

was het daarnaast mogelijk om achtergebleven stallen te slopen. Over het algemeen zien betrokkenen deze ruimte-voor-ruimte regeling als een groot succes. In de reconstructiegebieden is hiermee ruim drie miljoen vierkante meter aan stallen gesloopt. Hiervoor worden ruim 3.500 woningen teruggebouwd.

In alle reconstructieplannen komt ruimte-voor-ruimte dan ook terug als instrument om reconstructiedoelen mee te realiseren. Deze tweede generatie ruimte-voor-ruimte biedt bovendien veel meer mogelijkheden voor maatwerk. Het gaat niet meer om massale opkoopregelingen, maar om een instrument om lokale knelpunten op te lossen. In de uitvoeringspraktijk van de reconstructie is ruimte-voor-ruimte vaak de 'smeerolie' om reconstructiedoelen te realiseren. Een instrument ook voor reconstructiedoelen waarvoor geen (of onvoldoende) subsidies beschikbaar zijn. Zo kan sloop van leegstaande stallen dienen om verdere verrommeling van het landelijke gebied te voorkomen. Ook worden er intensieve veehouderijbedrijven op ongewenste plekken (dorpsranden of bij natuurgebieden) mee overgehaald om te verplaatsen of te stoppen. Hierbij gaat het vaak om bedrijven die niet in aanmerking komen voor een verplaatsingsubsidie omdat ze te klein zijn, of omdat ze niet bij kwetsbare natuurgebieden liggen. Soms wordt het instrument gecombineerd met de ontwikkeling van nieuwe landgoederen en/of particulier natuurbeheer.

Voor gemeenten biedt ruimte-voor-ruimte mogelijkheden om bij te dragen aan de reconstructie. Ook gemeenten die niet bereid of in staat zijn om hiervoor grote bedragen te reserveren, kunnen zo toch een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoering van de reconstructieplannen. In de casestudies zijn we dan ook tal van gemeenten tegengekomen, die mede dankzij ruimte-voor-ruimte een actievere rol zijn gaan spelen in het landelijk gebied.

In elke provincie is ruimte-voor-ruimte anders ingevuld. De provincies Utrecht, Noord-Brabant en Limburg kennen een behoorlijk ruime en flexibele regeling. Hieronder verstaan we vooral dat het bij grote sloopoppervlakken mogelijk is om meerdere huizen terug te bouwen en dat voor speciale gevallen uitzonderingen mogelijk zijn. De regelingen in Gelderland en Overijssel zijn beperkter ingevuld. Deze provincies zijn terughoudender in het toestaan van woningbouw in het landelijk gebied. Hierdoor benutten deze provincies het instrument nog niet optimaal voor het realiseren van reconstructiedoelen.

Het ruimte-voor-ruimte instrument past al goed in de omslag naar ontwikkelingsgericht werken en ontwikkelingsplanologie, maar enkele provincies en gemeenten gaan zelfs een stapje verder. Zij ontwikkelen nieuwe ontwikkelingsgerichte instrumenten, zoals de onroerend goedbank in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Het is de bedoeling om hiermee grond te kopen en de kosten deels te betalen uit projectontwikkeling. Een ander voorbeeld zijn de Limburgse instrumenten VORM en BOM+ (zie kader 4.7). Gemeenschappelijk kenmerk van al deze nieuwe 'gereedschappen' is dat het niet typische reconstructie-instrumenten zijn, maar dat ze daarvoor wel gebruikt worden.





Kader 4.7

BOM+ en VORm in Limburg

BOM+ staat voor 'Bouwkavel op Maat Plus'. Het instrument is van toepassing op agrarische bedrijven die willen uitbreiden of een nieuw bedrijf willen vestigen. Met BOM+ kan de provincie in ruil voor de ontwikkelingsmogelijkheden een tegenprestatie vragen. In Limburg wordt BOM+ gezien als een belangrijke instrumentele vernieuwing, die mede door de discussies rond de reconstructie ontstond. De tegenprestaties moeten gericht zijn op de verbetering van de omgevingskwaliteit. Denk bijvoorbeeld aan het laten meanderen van een beek, het realiseren van streekeigen erfbepanting of het openstellen van een wandelroute.

VORm betekent 'Verhandelbare OntwikkelingsRechten-methode'. Net als bij ruimte-voor-ruimte en BOM+ geldt het 'voor wat hoort wat' principe: ruimtelijke ontwikkelingen (wonen en bedrijvigheid) moeten bijdragen aan de gewenste omgevingskwaliteiten. Hierbij gaat het ook om niet-agrarische bedrijven in het buitengebied. Deze bedrijven kunnen vaak niet meer uitbreiden. Gemeenten mogen dat nu bij uitzondering toelaten, als daar voldoende compensatie in de omgeving tegenover staat. De VOR-methode omvat een rekensom die bijvoorbeeld becijfert hoeveel kosten een ondernemer bespaart om niet te hoeven verplaatsen naar een bedrijventerrein. Het geld wat hij zo bespaart wordt vervolgens grotendeels gebruikt voor het realiseren van reconstructiedoelen.

Betrokkenen uit de casestudy Nederweert zien de instrumenten BOM+ en VORm in ieder geval als belangrijke aanwinst. De instrumenten bieden de bedrijven nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden in het buitengebied en versterken tegelijkertijd de omgevingskwaliteit.

Bron: De Boer, 2007.

4.3.3 Conclusies

Voor de uitvoering van de reconstructie zijn nieuwe instrumenten ontwikkeld. De Reconstructiewet bracht vooral verplichtende instrumenten, maar deze worden in de praktijk nauwelijks ingezet. Wel heeft de Reconstructiewet de status en de betekenis van het gebiedsgerichte beleid versterkt. Vooral de positie van de reconstructieplannen en -commissies zijn met de wettelijke status erg belangrijk geworden.

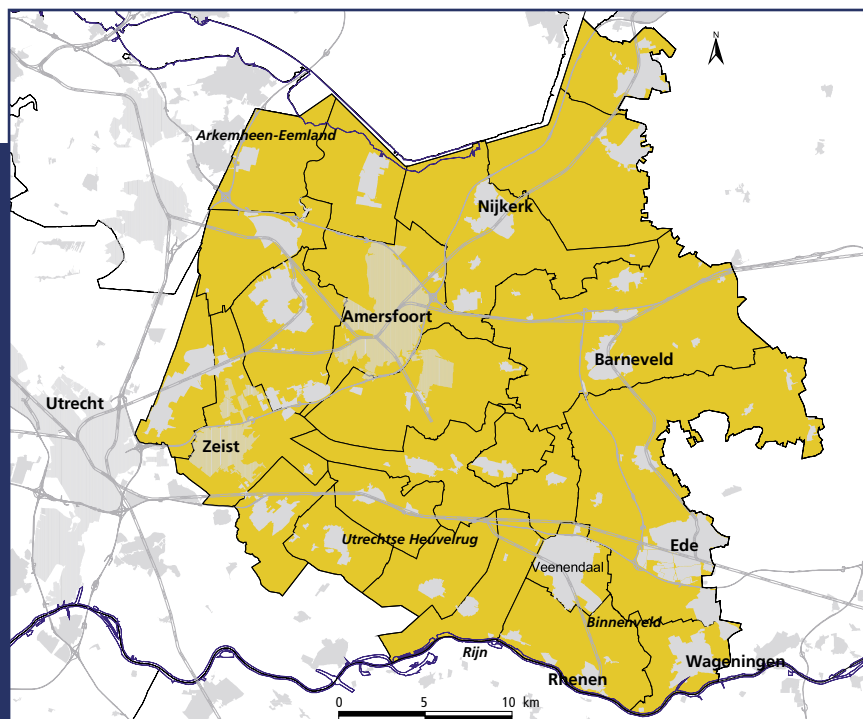
De keuze om dwingende instrumenten (zoals wettelijke herverkaveling en directe doorwerking in bestemmingsplannen) niet in te zetten is wel opvallend, juist omdat deze instrumenten nodig werden geacht voor de uitvoering. Dit zou de 'slagkracht' van het tot dan toe relatief vrijblijvende gebiedsgerichte beleid versterken. Gebiedscoalities (inclusief overheden) hebben echter vaak in goed overleg afgesproken dat dwingende instrumenten niet ingezet worden of alleen op onderdelen waar al overeenstemming over was. De inzet van dwingende instrumenten is pas aan de orde als het via de vrijwillige weg niet lukt.

Andere, vrijwillige instrumenten zijn daarentegen wel populair. In de reconstructieplannen en in de uitvoeringspraktijk nemen deze instrumenten een belangrijke plaats in. Het gaat vooral om vormen van gebiedsontwikkeling en vrijwillige kavelruil en om ontwikkelingsgerichte instrumenten als ruimte-voor-ruimte.

INTERMEZZO GELDERSE VALLEI / UTRECHT-OOST

De Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost is het enige provinciegrens overschrijdende reconstructiegebied. Het strekt zich uit van de flanken van de Veluwe in het oosten tot en met de Utrechtse Heuvelrug in het westen. Met ruim 100.000 ha, 20 gemeenten, ongeveer 850.000 inwoners en zo'n 4.500 agrarische bedrijven is het een fors reconstructiegebied. De vele intensieve veehouderijbedrijven dragen bij aan bekende problemen van de zandgebieden, zoals verdroging, versnippering en verzuring. Kenmerkend voor het gebied zijn verder de vele relatief kleine, vaak gemengde agrarische bedrijven en de slechte verkaveling. Een extra complicerende factor is het wantrouwen in de overheid bij veel platelandsbewoners. Al van oudsher staat dit grootschalige overheidsprojecten, zoals ruilverkaveling, in de weg.

In de Gelderse Vallei waren deze problemen reeds eerder aanleiding voor integraal gebiedsgericht beleid. Al in 1987 wilde de provincie Gelderland in de Gelderse Vallei 'een proces van vernieuwing' op gang brengen. Uiteindelijk leidde dit ertoe dat het ministerie van VROM de Gelderse Vallei uitriep tot een van zijn ROM-projecten. De gebiedsgerichte aanpak in het ROM-project Gelderse Vallei wordt beschouwd als een van de meest succesvolle voorbeelden van het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid uit deze periode. De landelijke ROM-evaluatie



rept over een van de weinige ROM-gebieden met een op hoofdlijnen gedeelde perceptie van de problematiek (Wiersinga et al., 1997). Dit succes is mede te danken aan de bestuurlijke samenwerking in het gebied. Deze samenwerking raakte in 1993 verankerd in de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei die bestaat uit het Vallei-bestuur en het programmabureau Vallei. In het Vallei-bestuur zijn de belangrijkste maatschappelijke organisaties, het (landbouw)bedrijfsleven en de overheden vertegenwoordigd. Het programmabureau zorgt ervoor dat concrete projecten worden opgezet en uitgevoerd.

In 1998 evalueren de gebiedspartijen de uitvoering van hun 'Plan van Aanpak'. Het Valleibestuur constateert dat de uitvoering van het ROM-project nog niet overal van de grond is gekomen. De komst van de Reconstructiewet biedt echter de kans om veel van de ambities met extra voortvarendheid te realiseren. De provincies Gelderland en Utrecht besluiten in 2000 om het bestaande Valleibestuur ook de status van reconstructiecommissie te geven. Hiermee wordt het werkingsgebied van deze organisatie wel uitgebreid met het deel Utrecht-Oost (Utrechtse Heuvelrug en Arnhemse & Eemland).

De reconstructiecommissie kon dus nadrukkelijk voortbouwen op de samenwerking in het ROM-project. Toch was het reconstructieplan geen invuloefening. Nieuwe onderhandelingen deden de bestaande belangentegengestellingen tussen natuur en landbouw soms weer hoog opblazen. Toch slaagden de partijen erin op een akkoord te bereiken dat volgens hen geen 'zouteloos' compromis is, maar een plan waarin zowel voor de landbouw als de natuur belangrijke winstpunten zitten. In het gebied zijn duidelijke landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen, de robuuste verbindingzone tussen Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe is globaal begrensd, enkele kleine natuurgebieden worden uit de EHS gehaald en de waterkwaliteit wordt verbeterd.

Uiteindelijk hebben de onderhandelingen over het reconstructieplan de onderlinge samenwerking tussen de partijen in het Valleibestuur alleen maar verder versterkt. Het reconstructieplan dat in januari 2005 uiteinde-

lijk unaniem in beide Provinciale Staten goedgekeurd wordt, heeft dan ook een behoorlijk groot draagvlak in het gebied. Een verschil met de ROM-periode is wel dat het rijk en ook de provincies niet meer lid zijn van het Valleibestuur, maar op grotere afstand het Valleibestuur adviseren. Mede hierdoor is het ook echt een plan van de gebiedspartijen en is het planeigenaarschap op de beide provinciehuizen minder sterk ontwikkeld.

De uitvoering komt in de jaren 2005 en 2006 goed op gang. Het programmabureau moet de algemene ambities uit het reconstructieplan omzetten in concrete projecten. Hiervoor is in totaal bijna 30 miljoen euro aan subsidies vanuit de beide provincies, EU en de rijksoverheid beschikbaar. Dat bedrag is exclusief de (overheids)bijdragen voor reguliere zaken als grondverwerving en natuurbeheer. Het programmabureau Vallei slaagt er samen met de betrokken organisaties in om dit geld weg te zetten in concrete projecten. In deze projecten leggen de gebiedspartijen zoals gemeenten, waterschap en particuliere organisaties meestal ook eigen geld bij. Het gaat hierbij eveneens om ongeveer 30 miljoen euro. Om deze prestatie te realiseren, stationeren verschillende partijen capaciteit op het programmabureau dat hierdoor steeds meer kenmerken krijgt van een netwerkorganisatie.

Voor de periode 2007-2013 willen de gebiedspartijen de bestaande bestuurlijke en ambtelijke samenwerking handhaven. Volgens hun is dit de beste manier om het reconstructieplan uit te voeren. De provincie Utrecht is het hier in grote lijnen mee eens en wil ook na de in-

troductie van het ILG in dit gebied verder werken in de bestaande structuur. De provincie Gelderland wil echter een nieuwe uitvoeringsstructuur invoeren. Hierin neemt de provincie meer 'regie' en wil ze bestuursafspraken maken met gemeenten en waterschappen over de uitvoering. Belangrijk motief hiervoor is dat de provincie stelt dat ze geen formele taken en bevoegdheden kan overdragen aan stichtingen en private organisaties. Verder wil zij de loketfunctie voor onder meer de intake van projecten, die tot nu toe door het programmabureau werd verzorgd, overnemen. Tenslotte wil ze in heel Gelderland een uniforme uitvoeringsstructuur. Deze nieuwe structuur sluit niet goed aan bij de bestaande manier van werken en de centrale positie van de SVGV in dit gebied. Bij de gebiedspartijen en de SVGV zorgen deze voorstellen voor veel onrust en onzekerheid.

Ondanks het verschil in uitgangspunten sluiten de provincie Gelderland en de SVGV eind november 2006, op de valreep, een pragmatisch akkoord. Volgens dit akkoord behouden de reconstructiecommissie en het programmabureau in de praktijk hun centrale positie in de uitvoering. Formeel zal het programmabureau echter namens de gemeenten en waterschappen werken en niet meer direct namens de provincie Gelderland. Of hiermee de al twee jaar durende discussie tussen gebiedscoalitie en GS definitief is beëindigd, zal de toekomst leren.





4.4 Uitvoering van omgevingsbeleid

4.4.1 Inleiding

De reconstructie moet volgens dit perspectief vooral een bijdrage leveren aan de omgevingsproblematiek in de zandgebieden. De uitvoering van het natuur-, milieu-, water- en landschapsbeleid vormt ook een belangrijk onderdeel van de Reconstructiewet. Een belangrijke opmerking vooraf is dat de reconstructie geen nieuwe doelen toevoegt aan het bestaande omgevingsbeleid. Of zoals een Limburgse reconstructieambtenaar het zei: *“We gaan dus niet nieuw beleid maken. Dat is absoluut niet de bedoeling. Datgene wat kansrijk is, dat willen we verder helpen ontwikkelen door de juiste functie op de juiste plek te leggen”*. De nadruk ligt daarbij op de uitvoering van het bestaande milieu-, natuur- en waterbeleid. De reconstructie zou deze uitvoering moeten versnellen en juist daar moet de meerwaarde in zitten.

Deze algemene verwachting kan uiteen worden gelegd in meer concrete verwachtingen. We bespreken er hieronder vier, die in de reconstructieplannen een belangrijke plaats innemen. Elke verwachting is gekoppeld aan de uitvoering van een onderdeel van het omgevingsbeleid. We geven aan in hoeverre de verwachtingen zijn uitgekomen en wat de verklarende factoren hiervoor zijn. Tenslotte trekken we een aantal algemene conclusies over de uitvoering van het omgevingsbeleid in de reconstructie.

4.4.2 Verwachtingen getoetst

Bij dit perspectief staat het uitgangspunt centraal dat de reconstructie een impuls moet geven aan een snellere en efficiëntere uitvoering van het omgevingsbeleid. Maar waar hebben we het dan over? Het omgevingsbeleid omvat uiteenlopende beleidsdoelen voor natuur, milieu, water en landschap. Deze diversiteit en omvang maken een nadere afbakening noodzakelijk. We gaan daarom bij deze evaluatie in op de verwachtingen rond ammoniak, stankoverlast, de uitvoering van het natuurbe-

leid en verdroging. Deze onderdelen nemen namelijk in alle reconstructieplannen een belangrijke plaats in (ook financieel). Onderdelen als waterberging, waterkwaliteit en landschapsbeleid zijn in het achtergronddocument (Boonstra et al., 2006) op hoofdlijnen beschreven, maar blijven hier verder buiten beschouwing.

Ammoniak

Verwachting:

De reconstructie leidt tot een afname van de (piek)ammoniakbelasting op kwetsbare natuurgebieden.

Intensieve veehouderijbedrijven stoten ammoniak uit en dat leidt tot verzuring en vermisting van natuurgebieden. De natuur op de zandgebieden is extra gevoelig voor ammoniak en bovendien bevinden zich in deze gebieden relatief veel intensieve veehouderijbedrijven. In de reconstructieplannen is ammoniak dan ook een belangrijk onderwerp. Dit betekent niet dat de gebiedsgerichte aanpak van de reconstructie de generieke ammoniakregelgeving vervangt. In de reconstructie gaat het vooral om aanvullend beleid. Zo wordt de ammoniakuitstoot van agrarische bedrijven via de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) gereguleerd. De meerwaarde van de reconstructie is juist dat het op bepaalde plekken de ammoniakbelasting extra (snel) wil verminderen. Het gaat dan om de extensiveringsgebieden die zijn aangewezen rondom kwetsbare natuurgebieden. Hier mogen intensieve veehouderijbedrijven alleen onder stringente voorwaarden (en in beperkte mate) uitbreiden, afhankelijk van de provinciale invulling. Op termijn moet de intensieve veehouderij zelfs uit die gebieden verdwijnen. Om dat (autonome) proces te versnellen, kunnen de grotere bedrijven met subsidie verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden.

Het beoordelen van de reconstructie op het halen van generieke ammoniaknormen is dus niet zinvol. De reconstructieplannen (en de bijbehorende m.e.r.'s) geven ook aan dat deze generieke normen alleen te halen zijn met (nieuwe) generieke milieuregels en door autonome ontwikkelingen in de landbouw. Ook een RIVM *ex ante* evaluatie van de reconstructieplannen toonde dit al aan (Van Wezel et al., 2004). De reconstructie moet daarentegen wel bijdragen aan het verminderen van de (piek)ammoniakuitstoot op kwetsbare natuurgebieden. Lokaal zou dit tot een verbetering van de milieu- en natuurkwaliteit moeten leiden.

In de reconstructieplannen zijn de mogelijkheden voor uitbreiding in extensiveringsgebieden inderdaad ingeperkt. De betekenis hiervan is echter beperkt, omdat de intensieve bedrijven in deze gebieden vaak al 'op slot' zaten vanwege de generieke ammoniakregelgeving of andere milieuregels (o.a. Stankwet). De reconstructie zoning heeft wel duidelijkheid verschaft voor deze boerenbedrijven. Overigens kunnen sommige bedrijven nog wel iets uitbreiden. Bestaande rechten zijn in de reconstructieplannen veelal gerespecteerd, mede omdat de (rijks)overheid niet wilde betalen voor de planschadeclaims die het aantasten van bestaande rechten zou opleveren.

Naast beperkingen brengt de reconstructie ook nieuwe ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderijbedrijven. Grotere bedrijven (boven 70 nge) krijgen de mogelijkheid om met subsidie te verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden. De reconstructieplannen geven een indicatie van het aantal bedrijven dat voor verplaatsing in aanmerking zou komen. Het zou gaan om enkele honderden boerenbedrijven.

Om de verplaatsing te stimuleren heeft LNV al in 2004 een pilotregeling voor 16 verplaatsers opengesteld. In de periode 2003-2005 hebben alle vijf provincies een eigen verplaatsingsregeling (VIV) opengesteld. De belangstelling was in de meeste

provincies groter dan verwacht. Zo hebben zich in Gelderland 45 bedrijven aangemeld, terwijl er slechts geld was voor 20 verplaatsingen. Soortgelijke ervaringen waren er in Noord-Brabant, Limburg en Overijssel. In al deze provincies is uiteindelijk extra geld gereserveerd voor bedrijfsverplaatsingen. Alleen in Utrecht viel de belangstelling met één aanmelding wat tegen. De aanmelding voor de verplaatsingsregeling biedt nog geen zekerheid voor daadwerkelijke verplaatsing. Vaak moet de ondernemer zelf nog een nieuwe locatie zoeken en besluiten of de voorwaarden aantrekkelijk genoeg zijn. Een deel van deze bedrijven haakt dus gedurende dit proces af.

Aantal verplaatsingen intensieve veehouderij rondom kwetsbare natuur (per 31 december 2006)

Provincie	Ambitie	In voorbereiding	Verplaatst
Limburg	50	30	2
Noord-Brabant	105	92	3
Utrecht	5	2	0
Gelderland	35 – 62	46	2
Overijssel	35 – 40	23	0
Totaal	230 – 262	193	7

Kader 4.8

Bron: Boonstra et al., 2006 en provincies

Toch komt de verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden nog maar langzaam op gang. Concreet zijn pas enkele verplaatsingen afgerond (zie kader 4.8). We kunnen dan ook weinig zeggen over de gerealiseerde afname van de (piek)ammoniakbelasting op kwetsbare natuurgebieden. Bedrijfsverplaatsing is een tijdrovend proces, dat enkele jaren kan duren (zie kader 4.9). Het gaat ook om ingrijpende beslissingen

voor de agrarische ondernemers met grote gevolgen voor het bedrijf en de woonsituatie. Een vertragende factor is de snelheid waarmee landbouwontwikkelingsgebieden ontwikkeld worden (zie ook § 4.4). In veel gebieden komt dit nog maar net op gang. Hierdoor is het voor de bedrijven soms moeilijk om een nieuwe locatie te vinden. Daarnaast moeten verschillende reguliere wettelijke procedures doorlopen worden en stellen provincies vaak (aanvullende) voorwaarden aan nieuwvestiging. De ondernemer moet aantonen dat er geen bestaande locaties beschikbaar zijn, nieuwvestiging moet landschappelijk ingepast worden etc.

De duidelijkheid dat intensieve veehouderijbedrijven zich in de extensiveringsgebieden niet verder kunnen ontwikkelen, is essentieel. Nieuwe beleidsontwikkelingen kunnen echter verstrend werken op bedrijfsverplaatsingen in de reconstructie. Zo werkte de discussie op landelijk niveau over de ‘nieuwe’ stankwet en de Wav vertragend. Hoewel de Tweede Kamer inmiddels beide wetten heeft aangenomen zijn de consequenties van de versoepeling van de Wav nog niet uitgekristalliseerd. Zo is het de vraag of provincies de grenzen van de extensiveringsgebieden gaan aanpassen aan de versoepelde Wav. Hierdoor is de onduidelijkheid voor boeren en gemeenten toegenomen. Hetzelfde geldt voor de discussie over alternatieve technische maatregelen zoals luchtwassers. Met de nieuwe luchtwassers kan de ammoniakuitstoot in theorie flink dalen.

Kader 4.9

Een bedrijfsverplaatsing in de maak

In het reconstructiegebied Peel en Maas hebben zich 22 intensieve veehouderijbedrijven aangemeld voor de provinciale Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderijbedrijven (VIV). Het gaat hier alleen om bedrijven in extensiveringsgebied ‘natuur’. Intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebied ‘wonen’ kunnen geen verplaatsingssubsidie krijgen en zijn aangewezen op de gemeente. Vooralsnog is geen van deze verplaatsingen gerealiseerd. Wel zijn er twee in een vergevorderd stadium.

Een van de boeren die zich heeft aangemeld voor de VIV-regeling weet al vanaf eind van jaren tachtig dat hij op de verkeerde plek zit. Het bedrijf ligt binnen 250 meter van verzuringgevoelige bossen en vlakbij een recreatieplas. Al in 1988 liep hij vast toen hij zijn bedrijf wilde uitbreiden. Hij heeft zijn bedrijf toen verder ontwikkeld met 5(!) andere locaties. Nu wil hij verplaatsen. Knelpunt is dat de VIV-regeling slechts de vervangingswaarde van het oude bedrijf vergoedt, terwijl nieuwbouw meestal veel meer kost. De ondernemer zit dan met een financieel gat, dat niet elke ondernemer zelf kan overbruggen. Voor een verplaatsing naar een bestaande locatie geldt hetzelfde. De oplossing is dan vaak om de oude locatie te ontwikkelen voor andere functies en met de waardevermeerdering het financiële gat te dichten. In dit geval wil de agrariër op de oude locatie

een bungalowpark opzetten. Een dergelijke recreatieve ontwikkeling past volgens hem goed in dit gebied.

Rest voor de ondernemer de vraag waarheen hij moet verplaatsen: naar een LOG of naar een (bestaande) duurzame locatie in verwevingsgebied. Beide bestemmingen zijn mogelijk met VIV-subsidie (in Noord-Brabant). Het probleem is echter dat de ontwikkeling van het beoogde LOG nog minstens een jaar op zich laat wachten. Verplaatsing naar dit LOG heeft eigenlijk zijn voorkeur, omdat dan ook nieuwbouw mogelijk is. Het bedrijf kan dan meteen goed toegerust worden op de toekomst met de nieuwste technieken, zoals een luchtwasser. Op bestaande bedrijven moet dat nog ingebouwd worden, en dat maakt deze optie vaak duurder. Toch zoekt de veehouder nu actief naar een bestaande locatie in een verwevingsgebied. De uitbreidingsmogelijkheden zijn hier weliswaar minder groot, maar een verplaatsing kan wel sneller geschieden. Hij heeft al drie mogelijke locaties voorgelegd aan de provincie, maar deze hebben de duurzaamheidstoets niet doorstaan. De komende tijd zal leren wat het wordt: het LOG of toch een bestaande locatie in verwevingsgebied?

Bron: Groot en Kuindersma, 2007.

Extensiveringsgebieden zijn echter uitgesloten, omdat dit de algemene boodschap van het reconstructieplan zou ondermijnen dat bedrijven hier geen ontwikkelingsmogelijkheden hebben. Luchtwassers in extensiveringsgebieden zijn misschien effectief om de ammoniakbelasting op natuurgebieden te verminderen, maar kunnen het realiseren van andere reconstructiedoelen wel verstoren. Bedrijfsverplaatsingen moeten immers veelal aan meer reconstructiedoelen bijdragen dan alleen ammoniak. Na verplaatsing worden de oude stallen gesloopt, wat landschapelijke winst oplevert. Ook worden gronden die in de EHS liggen, verkocht aan de overheid. In integrale gebiedsprocessen kan een bedrijfsverplaatsing derhalve vanuit meerdere reconstructiedoelen een cruciale stap zijn.

Stankbeleid

Verwachting:

De reconstructie draagt bij aan een afname van de stankoverlast rond bebouwingkernen.

Stank wordt vaak in een adem genoemd met de hiervoor besproken ammoniakproblematiek. De problemen zijn in de kern vergelijkbaar: ze ontstaan doordat (intensieve) veehouderijbedrijven vluchtige stoffen produceren die in de lucht terecht komen. De problemen zijn het grootst als andere functies (zoals natuur, recreatie of wonen) dicht naast veebedrijven liggen. Verschil tussen stank en ammoniak is wel dat stankproblemen volledig op lokaal niveau kunnen worden opgelost en ammoniakproblemen niet, door de hoge achtergronddepositie.

De Reconstructiewet verplicht de provincies om in de reconstructieplannen aandacht te schenken aan de stankproblematiek. Ook konden ze rondom dorpen en steden extensiveringsgebied (wonen) aanwijzen. Alleen Noord-Brabant heeft dat gedaan. De intensieve veehouderijen in deze zone zitten dus net zoals de bedrijven in het extensiveringsgebied natuur

planologisch op slot. Het verschil is dat de bedrijven in het extensiveringsgebied wonen geen verplaatsingssubsidie kunnen krijgen. De Brabantse gemeenten hebben de taak gekregen om deze bedrijven met andere instrumenten te verplaatsen uit deze zone. Hiervoor kunnen ze instrumenten als ruimte-voor-ruimte inzetten. Zeker bij dorpsuitbreidingen is het vaak wel mogelijk om tegelijkertijd het bestaande landbouwbedrijf uit te kopen of te verplaatsen.

In de andere reconstructieprovincies zijn de zones rond de dorpen aangewezen als verwevingsgebied. Toch zitten de intensieve veehouderijbedrijven in deze gebieden vaak ook op slot vanwege de stankregels. Veelal moeten ook hier de gemeenten de problemen oplossen. Ontwikkelingsgerichte instrumenten zoals ruimte-voor-ruimte zijn ook in deze provincies de belangrijkste instrumenten. In Limburg probeert de provincie om met lokale Dorpsomgevingsplannen de stankproblemen rond de dorpen aan te pakken, maar vooralsnog komt dit nog niet zo van de grond (zie ook § 4.5).

Verder wordt geurhinder in de reconstructie vooral aangepakt in combinatie met ammoniak. Bedrijfsverplaatsingen vanuit extensiveringsgebied natuur krijgen ook meer prioriteit indien dit ook stankproblemen van bijvoorbeeld omwonenden of recreatiebedrijven oplost. Ook kunnen de nieuwste luchtwassers niet alleen de ammoniakuitstoot aanmerkelijk terugdringen maar ook de stankoverlast.

Uitvoering natuurbeleid (aankooptempo EHS)

Verwachting:

De reconstructie draagt bij aan een verhoging van het aankooptempo van grond voor de EHS.

In de reconstructie is versnelling van de realisatie van de EHS een belangrijk thema. Aanvankelijk ging het hierbij vooral

om het aankopen van grond, later ook om de stimulering van particulier natuurbeheer. De grondmobiliteit was op de zandgebieden namelijk altijd al erg laag, waardoor de realisatie van de EHS ook achterbleef. Alle reconstructieplannen kondigen een versnelling van EHS-aankopen aan. Hierbij gaat het in ieder geval om een versnelling ten opzichte van het bestaande aankooptempo. Noord-Brabant wilde de EHS-aankopen aanvankelijk zelfs versnellen van 2018 naar 2011 (Padt en Leroy, 2005: p.23). De verwachting was dat reconstructie extra instrumenten met zich meebracht om landbouwgrond te kopen en/of te ruilen. Men denkt dan aan herverkaveling, vrijwillige kavelruil en bedrijfsverplaatsingen.

De beoogde versnelling van grondverwerving voor de EHS is nog nauwelijks zichtbaar. Het zal vooral afhangen van het succes van integrale gebiedsprojecten. Verder hebben de provincies ingezet op regionale of provinciale grondbanken en

het voorfinancieren van grondaankopen. In integrale projecten is de realisatie van de EHS ook gekoppeld aan doelen als structuurversterking van de (grondgebonden) landbouw, verdrogingsbestrijding, beekherstel en recreatie (zie kader 4.10). Omdat deze projecten vaak om nadere planvorming vragen, is van versnelde grondaankopen voor de EHS in de breedte voorsnog weinig te zien. De versnelling komt dus langzamer op gang dan gehoopt, al zijn betrokkenen er wel van overtuigd dat het uiteindelijk gaat lukken. Lokaal zijn soms wel al resultaten zichtbaar.

Grondaankopen voor de EHS waren de afgelopen jaren vooral afhankelijk van factoren, die door de reconstructie moeilijk te beïnvloeden zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om het beschikbare geld voor EHS-aankopen, het landelijke aankoopbeleid waaraan DLG zich moet houden en de ontwikkeling van de grondprijs. Toch heeft de reconstructie de uitvoerbaarheid van

Kader 4.10

Nieuwe natuur in een integraal gebiedsproces: Gooiermars

De gebiedsuitwerking Gooiermars is een belangrijk reconstructieproject dat de EHS-realisatie in Salland kan versnellen. Het is de bedoeling om in dit gebied, onder de rook van Deventer, een natuurkern te realiseren van 70 ha, overwegend beheerd door boeren. Hiervoor wordt in overleg met de boeren uit het gebied ingezet op een combinatie van bedrijfsbeëindiging, kavelruil, verplaatsing, extensivering van de resterende landbouwbedrijven en ingrepen in de waterhuishouding. Door bedrijfsbeëindiging en verplaatsing uit het gebied ontstaat ruimte voor een extensievere bedrijfsvoering en schaalvergroting van de resterende bedrijven. Kavelruil en bedrijfsverplaatsing moeten er toe bijdragen dat de boeren die natuur willen beheren op de goede plek terecht komen en boeren die dat niet willen elders verder kunnen. De ideeën bevinden zich nog in de planfase. Onderzocht wordt nog welke regelingen geschikt zijn voor financiële ondersteuning, zoals de zogenaamde Koopmansgelden. Onduidelijkheid hierover zorgt voor vertraging.

Belangrijke succesfactor voor het resultaat tot nu toe is dat de gebiedsuitwer-

king voortbouwt op een eerder gebiedsproces (Masterplan Zandwetering). De gemeente Deventer, het Waterschap Groot-Salland en de boeren werkten na aanvankelijke strubbelingen op constructieve wijze samen bij de ingrepen in het watersysteem en de verbetering van recreatieve voorzieningen. Deze samenwerking is in de reconstructie voortgezet en uitgebreid met de provincie Overijssel.

Een probleem is wel dat in het project eerst het watersysteem is aangepakt en nu pas de natuurrealisatie. Hierdoor is het watersysteem vooral afgestemd op het landbouwkundig gebruik en minder op de gewenste natte natuur in het gebied. Zo zijn de watergangen diep gebleven om de schone kwel niet kwijt te raken. Voor de beoogde natuur is waarschijnlijk een verdergaande vernatting met ondiepe watergangen nodig. Zegslieden van de provincie Overijssel betreffen deze gang van zaken achteraf.

Bron: Boonstra, 2007.

het EHS-beleid op de langere termijn versterkt. Lokaal wordt dit soms al zichtbaar. Belangrijk is dat in veel reconstructieplannen de realisatie van de EHS integraal is afgestemd met ander beleid en andere actoren (gemeenten, landbouworganisaties, waterschappen). In veel gebieden is dankzij de reconstructie de afstemming met het waterbeleid (bijvoorbeeld waterberging en waterkwaliteit) en de samenwerking met waterschappen verbeterd. Ook is het draagvlak voor de realisatie van de EHS in bepaalde gemeenten toegenomen doordat de gemeenten nu betrokken waren bij de planvorming. Voor de reconstructie waren gemeenten vaak nauwelijks betrokken bij het begrenzen en realiseren van de EHS (zie kader 4.11). Verder kondigen alle reconstructieplannen nieuwe instrumenten aan om de realisatie van de EHS te stimuleren. Vaak genoemd worden grondbanken

Kader 4.11

Draagvlak voor de EHS in de gemeente Rhenen

In de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost zit de winst voor de realisatie van de EHS vooral in de gemaakte afspraken over de begrenzing van nieuwe natuur. In de onderhandelingen hebben de landbouw- en natuurorganisaties resterende EHS-hectares en de robuuste verbindingzone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe globaal begrensd. De reconstructie heeft de begrenzing van de robuuste verbindingzone versneld, omdat de landbouworganisaties in ruil voor hun medewerking landbouwontwikkelingsgebieden kregen. Uiteindelijk heeft dit het draagvlak voor het natuurbeleid bij gemeenten en agrariërs versterkt. Zo stond de gemeente Rhenen in de jaren negentig nog zeer kritisch tegenover nieuwe natuur. Bij natuurprojecten als de Blauwe Kamer en de Plantage Willem III voelde de gemeente zich overvallen door de provincie Utrecht en het Utrechts Landschap. Pas nadat de gronden waren aangekocht, werd de gemeente hiervan op de hoogte gesteld. Met het reconstructieplan kon de gemeente ook invloed uitoefenen op de lokalisering van nieuwe natuur en was er positieve aandacht voor de landbouwsector. Nu werkt de gemeente Rhenen actief mee aan de realisatie van de verbindingzones rond Achterberg.

Bron: Kuindersma, 2007.

of onroerend goedbanken waarmee gemakkelijker grond gekocht kan worden en waarbij het geld eventueel terugverdiend kan worden met projectontwikkeling. In de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost is inmiddels een onroerendgoedbank actief waarmee inmiddels twee grondaankopen in de EHS zijn gedaan. Het ging om grond met gebouwen, die met het gangbare aankoopbeleid van DLG niet aangekocht konden worden. Ook fondsvorming door het 'afromen' van ruimtelijke ontwikkelingen, kan extra middelen genereren voor realisatie van reconstructiedoelen als de EHS. Een voorbeeld daarvan is de gemeente Veghel die voor elke vierkante meter verkochte bouwgrond 10 euro in een reconstructiefonds stopt. Met dit geld draagt de gemeente ook bij aan de realisatie van ecologische verbindingzones.

Verdrogingsbestrijding

Verwachting:

De reconstructie leidt tot een snellere uitvoering van verdrogingsprojecten.

Verdrogingsbestrijding is een belangrijk thema in de reconstructie. Verdroging ontstaat door daling van de grondwaterstand en zorgt ervoor dat bomen en planten verdwijnen die afhankelijk zijn van vochtige omstandigheden of een bepaalde waterkwaliteit. Van de wateropgaven is verdroging misschien wel moeilijkst op te lossen onder meer omdat de oplossing ervan natschade in landbouw- en woongebieden kan geven. Het verdrogingsprobleem hangt sterk samen met de gewenste natuurkwaliteit. De realisatie van nieuwe natuur is vaak afhankelijk van het oplossen van de verdroging (zie kader 4.12).

Alle reconstructieplannen beogen een versnelde verdrogingsbestrijding, maar in de praktijk is dit nog nauwelijks zichtbaar. Wel heeft de reconstructie gezorgd voor meer beleidsmatige aandacht. In sommige gebieden heeft dit geleid tot bestuurlijke afspraken tussen vooral provincies en waterschappen. In Noord-Brabant bijvoorbeeld heeft het akkoord van Cork verdroging

hoger op de (reconstructie)agenda geplaatst, inclusief een ruimtelijke bescherming van zogenaamde natte natuurepaleis. Verder bevat de reconstructie een impuls voor de uitvoering van integrale projecten, waarvan verdroging deel uit maakt. Zoals eerder aangegeven vraagt het opstarten van deze projecten echter vaak veel tijd. De uitvoerbaarheid van het verdrogingsbeleid is dus net als bij het thema EHS wel verhoogd, maar concrete resultaten vergen meer tijd.

Kader 4.12

Verdrogingsbestrijding en natuurherstel in Nederweert

In reconstructiegebied Nederweert liggen drie restanten van de voormalige natte heide van de Peel. Het gaat om de natuurgebiedjes Sarsven, De Banen en Schoorkuilen (173 ha). Om deze Peelrestanten te herstellen is vanuit de reconstructie een integraal project opgestart. Hierbij wil men via grondaankoop de natuurgebiedjes weer met elkaar verbinden; voor een deel is die grond eind jaren negentig in de reconstructiepilot Nederweert al verworven. Maar voor herstel van het hoogveen in het gebied is meer nodig. Zo moet om de verdroging te bestrijden ook de waterstand in het natuurgebied omhoog. Maar dat lukt alleen als de grondwaterstand in het omliggende landbouwgebied flink stijgt; anders wordt het grondwater uit het natuurgebied immers 'weggezogen' door de diepe landbouwsloten. Hogere grondwaterstanden zijn echter nadelig voor de landbouw: gronden worden te nat en hier en daar wordt landbouw zelfs onmogelijk.

Het project verkeert momenteel in een impasse vanwege dit probleem. De natuurorganisaties houden vast aan hoogveenontwikkeling met alle gevolgen van dien voor de bestaande landbouwbedrijven. De landbouw wil niet meer grond afstaan en pleit voor technische maatregelen om de vernatting van bestaande landbouwgronden te voorkomen. Dit zou betekenen dat de natuurdoelen naar beneden bijgesteld moeten worden. De provincie moet besluiten over het gewenste grondwaterniveau (GGOR) voor het gebied. De consequentie zal zijn dat of het natuurdoel naar beneden bijgesteld wordt of dat er extra middelen komen om een aantal landbouwbedrijven uit te kopen.

Bron: De Boer, 2007.

4.4.3 Conclusies

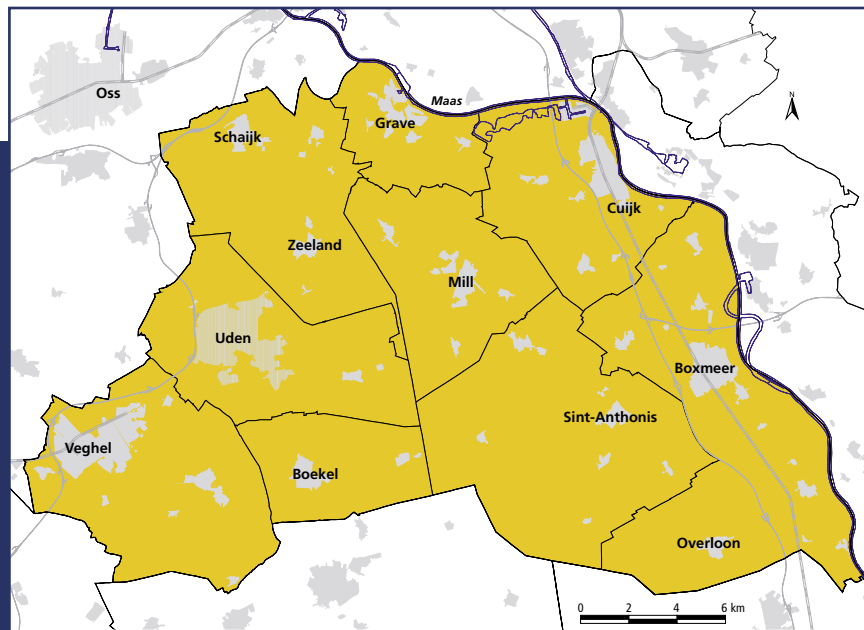
De uitvoering van het omgevingsbeleid is een belangrijk onderdeel van de reconstructie. Toch levert de reconstructie op korte termijn geen duidelijke versnelling op van de uitvoering. De bijdrage zit hem vooral in de gewijzigde aanpak, meer integraal en gebiedsgericht, en de grotere bewustwording bij gebiedspartijen over de omgevingsproblematiek. Ook de inzet van extra instrumenten zoals ruimte-voor-ruimte, grondbanken en voorfinanciering, speelt een rol. Hierdoor is de uitvoerbaarheid van het beleid wel toegenomen. Achteraf bezien was de verwachte versnelling (voor de korte termijn) ook weinig realistisch door de aanwezigheid van bepalende, door de reconstructie moeilijk te beïnvloeden, factoren zoals de hoge achtergronddepositie van ammoniak, de beschikbaarheid van middelen en het aankoopbeleid van DLG. De provincies (en andere betrokken partijen) verwachten dat ze op langere termijn wel meer resultaten kunnen laten zien.

De doelen van het omgevingsbeleid worden in de reconstructie geconcretiseerd. Soms blijkt vervolgens dat de landelijke beleidsambities in de huidige context met de beschikbare instrumenten niet te realiseren zijn (ammoniak, waterkwaliteit). Ook kunnen nieuwe (sectorale) beleidsontwikkelingen de uitvoerbaarheid van de reconstructieplannen onder druk zetten. De reconstructieplannen zijn zelf een tijdelijk condensatiepunt van bestaand en nieuw beleid. Tijdens de uitvoering gaat de beleidsontwikkeling in het omgevingsbeleid echter gewoon door. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid of verandering van bestaand beleid worden nog onvoldoende lessen getrokken uit de uitvoeringspraktijk van de reconstructie.

INTERMEZZO PEEL EN MAAS

Peel en Maas is één van de zeven Brabantse reconstructiegebieden met een eigen reconstructieplan. Het is een gebied met relatief veel grote intensieve veehouderijbedrijven (vooral varkenshouderij). In het gebied liggen negen gemeenten, die op de grotere plaatsen Veghel en Uden na, een landelijk karakter hebben. Naast veel agrarische bedrijven heeft Peel en Maas ook veel natuurschoon. Mede hierdoor is ook de recreatie een belangrijke inkomstenbron voor het gebied.

Peel en Maas maakte eerder al deel uit van de Nadere Uitwerking Brabant en Limburg (NUBL). NUBL was voortgekomen uit het ROM-gebiedenbeleid en omvatte heel Oost-Brabant en Noord-Limburg. Veel van de reconstructie thema's stonden toen ook al op de agenda. Het project had aanvankelijk vooral een top-down karakter en werd gedomineerd door rijk en provincies. Later werd de samenwerking beter, maar de betrokkenheid van gemeenten bleef gering. In tegenstelling tot de Gelderse Vallei was er in dit project geen gedeelde probleemperceptie. Bovendien was het plangebied misschien wel te groot voor een dergelijk proces. In de reconstructie kozen beide provincies voor een eigen aanpak. In Noord-Brabant resulteerde dat in het reconstructiegebied Peel en Maas dat veel kleiner was dan het Brabantse NUBL-gebied.



De Brabantse aanpak van de reconstructie kenmerkt zich door een bottom up benadering met de gebiedspartijen aan het roer, maar met een sterk regisserende provincie op de achtergrond. De provinciale regie hield in dat in 2001 het kader voor de reconstructie al op provinciaal niveau werd vastgesteld via het Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden. Hiermee gaf de provincie aan wat zij van de reconstructiecommissies verwachtte en welke doelen met de reconstructie gerealiseerd moesten worden. In 2003 werden nieuwe randvoorwaarden vastgelegd in het verdrag van Cork. Zowel het verdrag van Cork als het koepelplan waren op provinciale niveau afgestemd met vooral de ZLTO en de BMF.

De reconstructiecommissie Peel en Maas ging al in 2000 van start. De commissie was breed samengesteld met alle belangenvertegenwoordigers en vertegenwoordigers van alle tien gemeenten! Nooit tevoren zaten in Peel en Maas zoveel partijen met elkaar om de tafel te praten over de toekomst van het buitengebied. De planvorming werd ondersteund vanuit een provinciaal projectbureau. Verder hadden alle gemeenten lokale klankbordgroepen, waarin ongeveer dezelfde organisaties vertegenwoordigd waren als in de reconstructiecommissie. Deze klankbordgroepen gaven herhaaldelijk lokaal specifiek advies aan de reconstructiecommissie.

Bij het opstellen van het reconstructieplan vormde de zonerings het belangrijkste discussiepunt. Hiervoor is een aparte werkgroep in het leven geroepen, die zeer gedetailleerd naar de grenzen van extensiverings- en landbouwontwikkelingsgebieden heeft gekeken. Daarbij werden ook de lokale klankbordgroepen ingeschakeld. De betrokken partijen kijken terug op een intensief proces met vaak moeilijke onderhandelingen. Toch is uiteindelijk een zonerings tot stand gekomen waar de partijen achter staan. In vergelijking met andere gebieden staan bijvoorbeeld de grenzen van de landbouwontwikkelingsgebieden nauwelijks nog ter discussie. Bijkomend effect is ook dat de onderlinge relaties zijn verbeterd. Dat geldt zeker voor de relatie tussen de ZLTO en de BMF in Peel en Maas. Maar ook de gemeenten weten elkaar nu beter te vinden. Veel meer dan in het verleden staan nu samenwerking en 'er samen uitkomen' centraal.

Het intensieve, bottom-up planproces heeft er in ieder geval toe geleid dat de betrokken partijen het reconstructieplan ook echt beschouwen als hun eigen plan. Ondanks de sterke provinciale aansturing zien de gebiedspartijen het plan vooral als resultaat van onderhandelingen op gebiedsniveau. Ook in de uitvoeringsfase houden de partijen strak vast aan de uitgangspunten van het reconstructieplan.

In de uitvoering bouwt de provincie Noord-Brabant voort op de ontstane gebiedscoalitie. Toch is de status van de reconstructiecommissie in deze fase nog niet precies duidelijk en is nog onderwerp van gesprek tussen provincies en gebiedscoalities. De uitvoering van het plan wordt ondersteund door een soort Streekhuis. Hier werken vijf medewerkers. De provincie betaalt vier van de vijf medewerkers. Deze medewerkers werken voor het gebied, maar hebben ook intensief contact met hun (sectorale) collega's op het provinciehuis om te voorkomen dat er een te grote afstand ontstaat tussen het streekhuis en het provinciehuis. Sectorale provincie-ambtenaren kunnen verder worden ingezet om gemeenten en waterschap te helpen bij de formulering en uitvoering van integrale reconstructieprojecten. Een streekmanager voor het 'aanjagen' van de sociaal-economische onderwerpen van het reconstructieplan wordt grotendeels door de gemeenten betaald en aangestuurd. De stimulering van sociaal-economische projecten kreeg ook in de planfase al vrij veel aandacht. Hiervoor was een speciaal sociaal-economisch platform opgericht. Overigens kiest de provincie voor bepaalde onderwerpen voor een meer

centrale aansturing. Zo is voor de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden een provinciale projectleider aangewezen.

In het gebied is niet gekozen voor een groot programmabureau, waarin alle betrokken partijen een medewerker neerzetten. Een dergelijke constructie zou deze partijen het idee kunnen geven dat ze zelf intern niets hoeven te organiseren. Nu heeft elke gemeente en het waterschap een eigen reconstructieloket en dat wordt ondersteund door het Streekhuis. Betrokkenen geven aan dat deze losse 'netwerkorganisatie' op dit moment goed werkt. Dat komt ook omdat de partijen elkaar nu beter weten te vinden dan voorheen.





4.5 Landbouwontwikkeling

4.5.1 Inleiding

Duurzame ontwikkeling van de landbouw is door menig betrokkene aangewezen als een van de belangrijkste doelen van de reconstructie. De verschrikkingen van de varkenspest droegen daar natuurlijk stevig aan bij, evenals de aanvankelijk aangekondigde korting van de varkensstapel met 25% (Wet herstructurering varkenshouderij). De sector had zware klappen geïncasseerd en het was hoog tijd om via de reconstructieplannen een omslag te bewerkstelligen. Met name de intensieve veehouderij moest nieuw perspectief krijgen. Of zoals een Limburgse ambtenaar stelde: *"Wij vinden dat de boer in het landelijk gebied een prominente plaats mag en moet blijven behouden (...) Maar het moet een boer zijn die modern onderneemt. We gaan geen failliete boedel steunen"*.

Dat uitgangspunt komt nader aan bod in deze paragraaf, waar we de reconstructie belichten vanuit het perspectief van de landbouw. Daarbij gaan we in op de belangrijkste verwachtingen en we geven antwoord op de vraag in hoeverre deze verwachtingen zijn uitgekomen in de reconstructiepraktijk. Zo mogelijk brengen we eventuele complicerende factoren en bijkomende effecten in beeld. We sluiten af met een aantal conclusies.

4.5.2 Verwachtingen getoetst

Op het gebied van landbouwontwikkeling worden in de reconstructie diverse maatregelen getroffen. We bespreken daarom de meest in het oog springende maatregelen en de verwachtingen waarop ze zijn gebaseerd. Achtereenvolgens passeren de volgende onderwerpen de revue: structuurversterking van de intensieve veehouderij, clustering in projectvestigingslocaties en de aanpak van de grondgebonden landbouw.

Uitbreiding en nieuwvestiging intensieve veehouderij

Verwachting:

De reconstructie zorgt voor een toename van de mogelijkheden voor uitbreiding en nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven in landbouwontwikkelingsgebieden.

Alle reconstructieplannen hebben landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) aangewezen. In totaal gaat het om 138 gebieden met een totale oppervlakte van ruim 50.000 ha. De meeste LOG's bevinden zich in Noord-Brabant en Limburg (95). De LOG's in de zuidelijke reconstructiegebieden zijn gemiddeld wel wat kleiner dan in Oost-Nederland.

Op papier bieden alle landbouwontwikkelingsgebieden voldoende ruimte voor uitbreiding van de bestaande intensieve veehouderijbedrijven. In de meeste gevallen kunnen de bedrijven hier nog fors uitbreiden tot maximale bouwblokken van 1,5 tot en met 3,5 ha. Vaak valt onder voorwaarden ook nog wel te praten over uitbreiding boven het gestelde maximum. In de LOG's wordt de ontwikkelingsruimte voor bestaande bedrijven ook bewaakt door andere ontwikkelingen te weren. Reconstructieplannen noemen dan vooral woningbouw, recreatieve ontwikkelingen en natuurontwikkeling. Dit zal vooral op de langere termijn de ontwikkeling van de landbouw in deze gebieden stimuleren.

Dergelijke ontwikkelingen zijn meestal wel mogelijk in verwevingsgebieden. Toch bieden de meeste reconstructieplannen ook hier behoorlijk veel ruimte voor bedrijfsvergroting. Zo kunnen alle intensieve veehouderijbedrijven in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost eenmalig nog 30% uitbreiden. In Salland-Twente bestaat de mogelijkheid voor het aanwijzen van sterlocaties in verwevingsgebied en in Noord-Brabant gaat het om de zogenaamde 'duurzame locaties', waar ook extra mogelijkheden zijn voor uitbreiding.

Ondanks de uitbreidingsmogelijkheden op papier, ondervinden intensieve veehouderijbedrijven in de praktijk vaak nog belemmeringen. Daarbij gaat het dan om milieuregels zoals de Wav en de Wet geurhinder en de onduidelijkheid over de consequenties van de Vogel- en Habitatrichtlijn¹. Vooral in verwevingsgebieden zitten veel intensieve veehouderijbedrijven feitelijk toch 'op slot'. Dat komt ook door de soms krap begrensde extensiveringsgebieden. Voor deze bedrijven is dat een probleem omdat ze niet in aanmerking komen voor verplaatsingssubsidies. Indien ze toch willen groeien, zijn ze vaak aangewezen op verplaatsen met beschikbare ontwikkelingsgerichte instrumenten (bijvoorbeeld ruimte-voor-ruimte, landgoedontwikkeling) of alternatieve technische maatregelen als luchtwassers. De mogelijkheden hiervoor verschillen sterk per provincie en gemeente. De Brabantse casus toont de meeste successen op dit terrein door inzet van ruimte-voor-ruimte.

Nieuwvestiging kan alleen in landbouwontwikkelingsgebieden. Op papier voorzien de meeste reconstructieplannen hierin. Wel gelden voor nieuwvestiging meestal strengere voorwaarden dan voor uitbreiding van bestaande bedrijven of hervestiging op bestaande bedrijven. In de praktijk valt de fysieke ruimte voor nieuwvestiging overigens vaak tegen. Hoewel deze gebieden planologisch geschikt zijn bevonden, is de daadwerkelijke ruimte door milieu- en natuurwetgeving in de praktijk vaak kleiner dan verwacht.

Bovendien wekt nieuwvestiging in LOG's regelmatig weerstand op van bewoners (burgers en boeren). In sommige landbouwontwikkelingsgebieden zijn zelfs actiegroepen opgericht tegen nieuwvestiging. Voor burgers geven deze nieuwe bedrijven vooral overlast (stank, verkeershinder, landschappelijke verstoring). Sommige burgers zien intensieve veehouderij ook als bio-industrie, waartegen men vooral ethische bezwaren heeft. De weerstand bij bestaande boeren in het gebied (zowel grondgebonden als intensieve veehouderij) komt vaak voort uit de

angst voor toekomstige beperkingen voor hun eigen bedrijf. De casestudies laten zien dat weerstand van burgers en boeren vaak toeneemt als het gaat om relatief grote bedrijven van buiten het gebied. Bovendien worden nieuwe bedrijven soms juist gepland in open landelijk gebied, waartegen inwoners vaak bezwaren hebben vanuit landschappelijk oogpunt. In een aantal gevallen is nieuwvestiging van bedrijven hierdoor ernstig vertraagd.



Bestaande locaties in landbouwontwikkelingsgebieden bieden vaak ook mogelijkheden voor verplaatsers. Dit noemen we hervestiging. Hervestiging kan aantrekkelijk zijn omdat dan geen nieuwvestiging nodig is met alle weerstand die dit kan veroorzaken. Meestal eisen gemeenten en provincies ook dat verplaatsers eerst een bestaande locatie zoeken in een LOG. Veel intensieve veehouders hebben echter voorkeur voor nieuwvestiging, omdat een bestaande locatie vaak toch niet helemaal aan de eisen voldoet.

De manier waarop gemeenten en provincies omgaan met de ontwikkeling van nieuwvestigingslocaties verschilt sterk. Noord-Brabant is het meest actief: de provincie biedt allerlei faciliteiten voor de ontwikkeling van LOG's en gemeenten maken plannen die onder meer verantwoorde ontwikkellocaties aanwijzen (zie kader 4.13). De ontwikkeling van een LOG houdt ook in dat er nieuwe wegen en andere voorzieningen worden aangelegd en soms ook actief grond wordt aangekocht. De provincie Limburg laat de ontwikkeling van de LOG's vooral over aan individuele gemeenten. Deze vinden het moeilijk om de spanning tussen vraag naar nieuwvestiging en weerstand bij de bevolking te overbruggen. Hierdoor ontbreekt het hier aan concrete nieuwvestigingslocaties in LOG's. In de oostelijke provincies is de houding over het algemeen meer afwachtend. Provincies

¹ Rijk, provincies, VNG en LTO-Nederland hebben inmiddels bedrijven die willen uitbreiden moet opheffen.

LOG-ontwikkeling in Noord-Brabant: het landbouwontwikkelingsgebied Overloonsche Vlak

In het Brabantse reconstructiegebied Peel en Maas is relatief veel aandacht voor de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden. Het gaat in totaal om 14 LOG's, waar zich maximaal 83 nieuwe intensieve veehouderijbedrijven kunnen vestigen. De provincie Noord-Brabant speelt een belangrijke sturende rol in dit proces. Zo zijn er een provinciale projectleider LOG, een stuurgroep LOG, een kernteam LOG's en een implementatieteam LOG's actief. Nieuwvestiging in een LOG kan alleen via een door GS geaccordeerd ontwikkelingsplan of een individueel onderzoek per bedrijf. De gemeenten in Peel en Maas zijn bezig met de afronding van hun ontwikkelingsplannen. Deze bevatten onder meer de mogelijke nieuwe locaties voor intensieve veehouderijbedrijven en een beoordeling van milieueffecten (m.e.r.). Daarnaast wordt gewerkt aan een uitvoeringsparagraaf met concrete maatregelen (aanleggen infrastructuur en beplantingen) en concrete bedrijfsverplaatsingen. Voor het opstellen van deze plannen kunnen de gemeenten het Ontwikkelingsbureau Intensieve Veehouderij (OBIV) inhuren. Het plan moet uiteindelijk passen in een nieuw bestemmingsplan. In de bestuursovereenkomst uitvoering reconstructie is met de Brabantse gemeenten afgesproken dat de bestemmingsplannen binnen vier jaar worden herzien. Dan moeten dus alle landbouwontwikkelingsgebieden in Noord-Brabant 'ontwikkeld' zijn.

Een voorbeeld van LOG-ontwikkeling is het LOG Overloonsche Vlak in Boxmeer. Het is een gebied van 126 ha, waarin waarschijnlijk plek is voor zes tot acht bedrijven van buiten op bestaande locaties en voor vier op nieuwe locaties. Er liggen al vijf aanvragen van concrete verplaatsters. Ondanks een beschikbaar bedrag van 1,1 miljoen euro aan europees (Ceres) en provinciaal geld voor het ontwikkelen van infrastructuur in het LOG, zijn de werkzaamheden nog niet

gestart. Veel zal afhangen van de vijf ondernemers zelf, want de verplaatsings-subsidie uit de VIV-regeling is waarschijnlijk niet voldoende om de verplaatsing bedrijfseconomisch aantrekkelijk te maken. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen vereist. Een stimulerende factor voor de ontwikkeling van het LOG is dat de gemeente Boxmeer zelf grond heeft in het gebied. Om speculatie te voorkomen wil de gemeente verder eerst meer grond verwerven en locaties ontwikkelen alvorens de precieze plannen openbaar te maken.

Een probleem is dat het geen maagdelijk gebied is. Er wonen al (agrarische) ondernemers en burgers met bepaalde rechten en de ontwikkeling van het LOG heeft dan ook al tot onrust geleid. Met het oog hierop en mogelijk verzet van burgers in de toekomst tegen nieuwvestigingen heeft de gemeente Boxmeer de bewoners van het LOG al twee keer bijeen geroepen om hen te informeren over het wonen in een LOG en hun inspraakmogelijkheden, maar ook om hen te vragen naar hun plannen.

Ook de planprocedures kosten veel tijd. Subsidies moeten worden aangevraagd en de gemeente moet het ontwikkelingsplan en een beeldkwaliteitplan opstellen voor de landschappelijke inpassing. Verder werkt bestaand beleid (vergunningprocedures en mogelijke bezwaarschriften van burgers) vertragend. Het gaat volgens de betrokken agrarische ondernemers nog wel zo'n drie tot vier jaar duren voordat de eerste verplaatsing kan starten. De provincie is optimistischer en verwacht binnenkort al te starten met de eerste verplaatsingen. Enkele initiatiefnemers lijken inmiddels afgehaakt. Andere ondernemers zoeken ondertussen actief naar een geschikte duurzame locatie in het verwevingsgebied.

Bron: Groot en Kuindersma, 2007 en Boonstra et al., 2006.

en gemeenten werken pas actief aan de ontwikkeling van een nieuwvestigingslocatie, indien er een concrete verplaatsingswens is. Toch lijken ook deze provincies langzamerhand te kiezen voor een actievere aanpak. In casestudygebied Salland is een ontwikkelvisie voor het LOG-Lettele in voorbereiding. In de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost bestaan soortgelijke plannen voor het LOG-Kootwijkerbroek.

De verschillen in aanpak tussen zuid en oost zijn vooral te verklaren uit de verschillen in verplaatsingswensen. In Noord-Brabant gaat het om enkele honderden verplaatsingen en in Gelderland en Overijssel slechts om enkele tientallen. Bovendien is de ruimte voor nieuw- of hervestiging in de relatief grote LOG's in Gelderland en Overijssel over het algemeen groter dan in zuid.

Clustering intensieve veehouderij in projectlocaties

Verwachting:

De reconstructie zorgt voor een toename van het aantal projectlocaties.

Projectlocaties zijn locaties waar meerdere intensieve veehouderijbedrijven zijn gevestigd. Hierdoor kunnen de ondernemers gebruik maken van gezamenlijke voorzieningen en innovatieve samenwerkingsvormen ontwikkelen. Verschillende reconstructieplannen kondigen de realisatie van in totaal 21 projectlocaties aan. Alleen Noord-Brabant heeft geen concrete ambities. In deze provincie ligt veel meer het accent op de actieve ontwikkeling van de LOG's. In de andere provincies en ook bij het rijk zijn de verwachtingen van projectlocaties hooggespannen. Projectlocaties bieden bedrijfseconomische voordelen omdat ondernemers bepaalde voorzieningen kunnen delen, zoals mest- en voeropslag. Bovendien is het een ontwikkeling naar een gesloten bedrijfsvoering hetgeen vanuit veterinaire oogpunt gewenst is. Tenslotte bieden projectlocaties kansen voor ondernemers om te werken aan innovatieve werkwijzen of producten.

In de praktijk komen projectlocaties echter maar moeilijk van de grond. Nog geen enkele van de 21 geplande projectlocaties is daadwerkelijk gerealiseerd. Bovendien zijn de oorspronkelijke ambities van clusters van 10-20 bedrijven al in de reconstructieplannen bijgesteld naar clusters van 2-6 bedrijven. Concreet zijn er in drie van de vier casestudygebieden initiatieven geweest voor projectlocaties. Toch is het nog nergens gelukt. Het meest prominente voorbeeld daarvan is het Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert (AVN) (zie intermezzo Nederweert). Op deze locatie zouden zich 18 varkenshouders kunnen vestigen, maar het AVN is uiteindelijk helemaal niet van de grond gekomen, mede door protesten vanuit omwonende burgers en boeren en verdeeldheid in de landbouworganisaties. Clustering van kalverhouderijbedrijven langs de A1 bij Kootwijkerbroek is

nog in studie. Een eerder plan voor clustering van 10 bedrijven bleek op deze plek vanwege bestaande milieuregels niet haalbaar. Nu is sprake van een cluster van 2-3 bedrijven. Buiten de casestudygebieden in Markelo (Twente) is een cluster van 4-6 varkensbedrijven in voorbereiding.

Projectlocaties van intensieve veehouderijbedrijven zijn dus veelal gewenst vanuit de betrokken overheden, maar hebben lokaal vaak minder draagvlak. In alle bekende gevallen leidt een concreet initiatief tot weerstand bij de bevolking en omliggende veehouderijbedrijven. De weerstand die zich voordoet bij nieuwvestiging speelt bij projectlocaties in verhevigde mate. Het gaat daarbij om angst voor stankoverlast, verkeersoverlast, landschappelijke ontsiering en beperkingen voor de ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande veehouderijbedrijven. Volgens sommigen is clustering van intensieve veehouderijbedrijven op industrieterreinen de enige mogelijke oplossing. In de reconstructieplannen is hiermee nog geen rekening gehouden. Projectlocaties zijn meestal wel gepland in de buurt van bestaande infrastructuur (snelwegen), maar liggen desondanks vaak nog wel in open agrarisch gebied en niet op industrieterreinen.

Grondgebonden landbouw in de reconstructie

Verwachting:

De reconstructie leidt tot meer maatregelen voor de versterking van de positie van de grondgebonden landbouw.

Alle reconstructieplannen besteden aandacht aan de positie van de grondgebonden landbouw. In deze evaluatie beperken we ons daarbij tot de melkveehouderij. Vooral in Noord-Brabant en Limburg is er ook aandacht voor akkerbouw, tuinbouw en boomteelt.

Het vergroten van de bedrijven is ook voor de melkveehouderij een belangrijke strategie. De reconstructieplannen ondersteunen deze behoefte door kavelruil te stimuleren. Deze strategie is niet nieuw, maar wordt al tientallen jaren toegepast in de ruilverkaveling en landinrichting. De reconstructieplannen streven naar vrijwillige kavelruil en ondersteunen dit met de aanstelling van kavelruilcoördinatoren en gebiedsmakelaars. Daarnaast vindt er bij de eerder genoemde herverkavelingsprojecten ook kavelruil plaats. Dan gaat landbouwontwikkeling hand in hand met natuurontwikkeling, beekherstel, verdrogingsbestrijding en dergelijke.

In sommige gebieden is de grondbehoefte van de bestaande bedrijven of vanuit andere functies zo groot dat het nodig is om ook grondgebonden bedrijven te verplaatsen. Het reconstructieplan Salland-Twente spreekt zelfs van 100 bedrijfsverplaatsingen! In tegenstelling tot de verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven zijn hier geen algemene subsidieregelingen voor. Sommige reconstructieplannen rekenen op financiering uit de zogenaamde Koopmansgelden, maar het geld voor 'extensivering melkveehouderij' is voor de reconstructiegebieden beperkt. De praktijk van de integrale herverkavelingsprojecten moet leren of dit echt een knelpunt is voor de uitvoering van de reconstructie.

Een tweede strategie voor de versterking van de positie van de grondgebonden landbouw is verbreding. Deze strategie omvat een scala aan vormen van bedrijfsverbreding of verdieping, zoals recreatieve neventakken, zorgboerderijen, natuur- en landschapsbeheer. De reconstructieplannen spreken soms grote ambities uit op dit vlak. In Salland-Twente moeten 1.000 boeren een bedrijfsontwikkelplan op gaan stellen. In de Achterhoek-Liemers is de ambitie om 500 boeren om te laten schakelen naar verbrede landbouw. Het daarbij echter veelal om bestaande ontwikkelingen. Vanuit de reconstructie worden deze initiatieven vaak wel extra ondersteund door gebiedsma-

kelaars en aanjaagteams. Het kan dan gaan om concreet advies, ondersteuning bij gemeentelijke vergunningprocedures of een subsidiebedrag om een ontwikkelplan te kunnen opstellen/uitwerken.

Voor het daadwerkelijk ontwikkelen van nieuwe groene en blauwe diensten is echter meer nodig, zoals nieuwe regelingen voor landschapsbeheer door boeren. Ook de vraag hoe burgers of bedrijven kunnen meebetalen aan het onderhoud en behoud van het open landschap kan hier deel vanuit maken. In de reconstructieplannen zijn de ambities ook op dit vlak vaak hoog. Toch zijn op bestaande initiatieven zoals boeren voor natuur na, in de reconstructiegebieden nog geen echt nieuwe groene of blauwe diensten ontwikkeld.

4.5.3 Conclusies

De reconstructie moet bijdragen aan het versterken van de perspectieven in de landbouw. We constateren daarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden voor de intensieve veehouderij en op kavelruil voor de grondgebonden landbouw.

De landbouwontwikkelingsgebieden bieden op papier vrijwel allemaal voldoende ruimte voor uitbreiding, her- en nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven, maar deze ruimte blijkt in de praktijk vaak kleiner dan gedacht. Bovendien zorgt nieuwvestiging in LOG's regelmatig voor weerstand bij bewoners (burgers en boeren). Dit geldt in versterkte mate voor projectvestigingslocaties, die bestaan uit meerdere intensieve veehouderijbedrijven. De mate waarin gemeenten en provincies actief nieuwvestigingslocaties ontwikkelen verschilt sterk per provincie. In Brabant is men het actiefst. Overigens komen niet alle intensieve veehouderijbedrijven die 'op slot' zitten in aanmerking voor verplaatsingssubsidies. Bedrijven die in verwevings- of extensiveringsgebieden zitten en toch willen groeien, zijn vaak aangewezen op verplaatsen met het beschikbare ont-

wikkelingsgerichte instrumentarium in de reconstructiegebieden (bijvoorbeeld. ruimte-voor-ruimte, landgoedontwikkeling) of alternatieve technische maatregelen als luchtwassers.

De reconstructie stimuleert vrijwillige kavelruil en verbrede landbouw om de positie van de grondgebonden landbouw te versterken. Concrete successen liggen vooral op het gebied van verbrede landbouw. Groene en blauwe diensten worden echter niet breed toegepast. Veel kavelruilprojecten zijn nog in ontwikkeling.

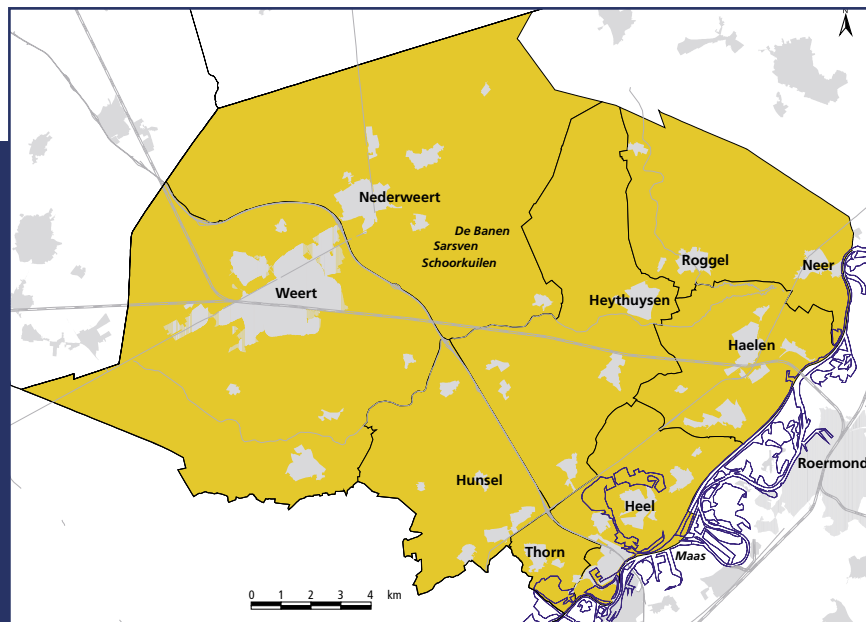




INTERMEZZO NEDERWEERT

Nederweert, gelegen in Midden-Limburg, is een typisch reconstructiegebied. De intensieve veehouderij drukt een zwaar stempel op het buitengebied en de varkenspest liet diepe sporen achter. Veel intensieve veehouderijbedrijven zitten op slot door natuur- en milieuregelgeving. Belangrijke natuurgebieden als de Grote Peel hebben last van verdroging en ammoniakuitstoot uit de landbouw. Hoewel de steden Nederweert en Weert veel werkgelegenheid bieden, staat in de dorpen de leefbaarheid onder druk door de schaalvergroting in de landbouw. Nederweert telt 8 gemeenten, maar ondergaat binnenkort een gemeentelijke herindeling waardoor er 4 overblijven.

Al in 1998, ver voor de instelling van de reconstructiecommissies en het van kracht worden van de Reconstructiewet, werd de gemeente Nederweert aangewezen als reconstructiepijl. In de pilots wilde het ministerie van LNV ervaring op doen met de reconstructie-aanpak. Kosten noch moeite werden gespaard: de pilot Nederweert kreeg een uitgebreide projectorganisatie, met een bestuurlijke regiegroep bestaande uit overheden (LNV, provincie, DLG, gemeente), een breed samengestelde reconstructiegroep en een ambtelijke ondersteuningsgroep.



De rode draad in de reconstructiepijl was het vestigingsbeleid voor de intensieve veehouderij. Intensieve veehouderijbedrijven zaten vaak vlak bij natuurgebieden en bebouwing. Bovendien bracht de gespreide vestiging veterinaire risico's met zich mee. Dit was rijk en provincie een doorn in het oog. Men zette in op verplaatsing naar grote clustervestigingen. Het motto van de agrarisch ondernemers was echter 'behouden wat we hebben en uitbreiden waar mogelijk op eigen locatie'. De reconstructiegroep zocht hiertussen een middenweg. Na anderhalf jaar had de provincie echter haar eigen koers bepaald en koos eenzijdig voor grootschalige clustering én een vergaande vorm van samenwerking tussen betreffende bedrijven. De centrale LLTB steunde deze koers.

De regiegroep nam hiermee geen genoegen en hield tijdens een verhit overleg met de gedeputeerde en zijn ambtelijke ondersteuners op het landbouwhuis in Roermond de poot stijf. Men wilde wel clusteren, maar dan wel met volledig behoud van zeggenschap voor de individuele ondernemingen. Deze variant werkte de regiegroep vervolgens uit samen met Agriveer, een groep van vijftien varkensboeren die geïnteresseerd waren in een nieuwe, duurzame vestigingslocatie. Het uiteindelijke plan dat in de winter van 2002/2003 naar buiten kwam, raakte bekend onder de naam 'Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert' (AVN) en kreeg veel aandacht in de landelijke en regionale media. Ook politiek Den Haag was geïnteresseerd. Had koningin Beatrix in 1999 al een bezoek gebracht aan de pilotgemeente, in de jaren daarna komen ook landbouwminister Brinkhorst en zijn opvolger Veerman op bezoek in Nederweert. Het AVN werd gezien als hét voorbeeld voor de Nederlandse intensieve veehouderij.

Toch sneuvelde het plan in maart 2003 in de Nederweertse gemeenteraad. Lokaal was onder burgers en aangrenzende boeren onrust ontstaan over de plannen. Men vreesde overspoeld te worden door honderdduizend varkens. Ook was er verdeeldheid binnen de georganiseerde landbouw en onduidelijkheid over de financiële risico's. Hierdoor besloot de gemeenteraad om tegen te stemmen.

Inmiddels was de reconstructieplanvorming al ver gevorderd. In 2002 had reconstructiegebied Nederweert haar bouwsteen voor het Limburgse reconstructieplan

aangeleverd en begin 2004 werd het reconstructieplan, na de nodige verwikkelingen, goedgekeurd door PS van Limburg.

De uitvoering komt in het gebied Nederweert echter moeizaam op gang. Op de eerste plaats werkten de goede samenwerkingsrelaties uit de pilot niet automatisch door op gebiedsniveau. Zo is er in de gebiedscommissie, vergeleken met de reconstructiegroep uit de pilot, een zwaar overwicht van gemeenten. Deze gemeenten stellen vooral het belang van de eigen gemeente voorop. Er zijn wel drie actieve gemeenten, Weert, Nederweert en Heythuysen, die dankbaar gebruik maken van de mogelijkheden die de reconstructie biedt voor ontwikkelingsgericht werken in het buitengebied. De overige gemeenten zijn afwachtend, onder meer door de gemeentelijke herindeling die 1 januari 2007 zijn beslag krijgt. Tot op heden heeft het reconstructiegebied Nederweert dan ook onvoldoende geprofiteerd van de ideeën die in het bottom-up proces van de reconstructiepilot zijn ontwikkeld. Men is zelfs kopschuw voor grote, integrale projecten. Een betrokkene zegt: "Met het afketsen van het AVN is veel energie verloren gegaan en is ook een deel van de partijen weer meer tegenover elkaar komen te staan: bijvoorbeeld landbouw versus natuur".

Een tweede verklaring voor het moeizame verloop van de uitvoering is dat de partijen in het gebied Nederweert het reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg niet als 'eigen' plan ervaren, in tegenstelling tot de plannen voor het AVN tijdens de reconstructiepilot. Zo sluiten de wensen en ideeën die in het gebied leven onvoldoende

aan bij de invulling die de provincie Limburg geeft aan de operationele doelen uit het reconstructieplan. Bovendien hebben de gebiedspartijen tot nu toe geen eigen gebiedsplan of –programma voor de reconstructie ontwikkeld.





4.6 Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid

4.6.1 Inleiding

Een laatste perspectief in deze rapportage is de reconstructie als middel voor de verbetering van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van de zandgebieden. Achtergrond hiervoor is de varkenspest. In de nadagen van deze crisis vreesde men een ineenstorting van de plattelandseconomie in de getroffen gebieden, als voor de kwijnende varkenssector geen andere bedrijvigheid in de plaats kwam. Hoewel de economische effecten uiteindelijk meevielen, bleef het perspectief overeind en kreeg het een bredere betekenis. Alle zandgebieden hebben in meer of mindere mate te maken met een verslechterend woon-, werk- en leefklimaat. Naast alle aandacht voor het verbeteren van natuur, water en andere omgevingskwaliteiten verdient de plattelandseconomie volgens betrokkenen ook zelfstandig aandacht in de reconstructie.

De sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland kan worden versterkt via het traditionele spoor van landbouwontwikkeling. Dit spoor kwam in de vorige paragraaf aan bod. Toch worden hiervan over het algemeen geen gouden bergen verwacht. De teruggang van de werkgelegenheid in de primaire landbouw en het aantal bedrijven is een structurele trend. De kernvraag van de reconstructie is volgens een betrokkene dan ook: *"Hoe houden we het platteland levendig, nu de landbouw als drager aan betekenis verliest?"*. Een ander zegt: *"Het leidend thema is dat de verdien capaciteit 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."* In deze paragraaf gaan we daarom in op de vraag hoe de reconstructie

ook op andere manieren het sociaal-economisch perspectief en de leefbaarheid van de zandgebieden tracht te versterken.

Na een korte beschrijving van de verwachtingen die samenhangen met dit perspectief, geven we antwoord op de vraag of deze verwachtingen zijn uitgekomen in de reconstructiepraktijk. Welke resultaten zijn geboekt op dit vlak, wat zijn eventuele complicerende factoren en bijkomende effecten van de ingezette maatregelen? We sluiten af met een aantal conclusies.

4.6.2 Verwachtingen getoetst

Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is een breed thema in de reconstructie. De ontwikkeling van Kulturhus, het herstel van kerkepaden, de inrichting van recreatieve poorten bij natuurgebieden en de versoepeling van het beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing, het maakt allemaal deel uit van het brede maatregelenpakket voor de versterking van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van de reconstructiegebieden. Achter ieder type maatregelen schuilen specifieke verwachtingen. Wij beperken ons hier tot drie verwachtingen over vrijkomende agrarische bebouwing, recreatie en toerisme en lokale planvorming. Dit wil niet zeggen dat er op ander vlak niets gebeurt. De diversiteit aan maatregelen is echter zo groot, dat we een selectie moesten maken.

Vrijkomende agrarische bebouwing

Verwachting:

De reconstructie zorgt voor een toename van de mogelijkheden voor wonen en werken in vrijkomende agrarische bebouwing.

Door de teruggang van de landbouw is de vraag pregnant wat er met de vrijkomende agrarische gebouwen moet gebeuren. In het verleden was het beleid voor hergebruik voor wonen of werken in vrijkomende agrarische bebouwing (VAB) restric-

tief. Voor individuele gevallen werd vaak wel naar oplossingen gezocht, maar over het algemeen werd hergebruik niet gestimuleerd. De provincies hebben door de reconstructie hun regels voor het hergebruik van VAB versoepeld. Veel gemeenten hebben dit beleid omgezet in nieuwe beleidsregels voor de omgang met VAB. Hiermee scheppen zij de voorwaarden voor hergebruik.

Er zijn wel verschillen in de manier waarop provincies en gebieden het VAB-beleid invullen. Terwijl de meeste gebieden onder voorwaarden het hergebruik van VAB's voor wonen en werken willen verruimen, staat de Veluwe reconstructiecommissie juist een restrictiever beleid voor. 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 Veluwe plan hergebruik van agrarische gebouwen momenteel verrommeling veroorzaakt. Dit moet worden bestreden, hetgeen de omgevingskwaliteit verhoogt en bijdraagt aan de leefbaarheid. Ook in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost maakt men onderscheid tussen het stimuleren van hergebruik van cultuurhistorisch waardevolle gebouwen en sloop van andere vrijkomende gebouwen.

Opmerkelijk is verder dat het VAB-beleid nergens veel onderscheid maakt tussen landbouwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebieden. Ongewenst bijeffect kan zijn dat in landbouwontwikkelingsgebieden weer nieuwe beperkingen voor de landbouw ontstaan, omdat gebruikers van VAB's op grond van milieuwetgeving bezwaar maken tegen bijvoorbeeld nieuwvestiging van intensieve veehouderij-bedrijven. Wel vigeert een ja-mits beleid in landbouwontwikkelingsgebieden: hergebruik mag mits het huidige en toekomstige landbouwbedrijven niet in hun ontwikkelingsmogelijkheden beperkt, maar daarmee is het risico niet weggenomen.

Behalve aan de leefbaarheid levert het verruimde VAB-beleid in sommige gebieden ook een bijdrage aan het behoud van cultuurhistorisch waardevolle boerderijen. Zo worstelt men in de IJsselvallei (Salland) met het behoud van de karakteristieke T-boerderijen. Door de omvang en monumentale waarde van deze panden is het onderhoud kostbaar. Het nieuwe VAB-beleid maakt woningsplitsing en hergebruik voor andere doeleinden makkelijker waardoor de draagkracht voor het onderhoud toeneemt.

Recreatie en toerisme

Verwachting:

De reconstructie draagt bij aan een toename van maatregelen op het gebied van recreatie en toerisme.

Recreatie en toerisme worden in de meeste reconstructieplannen als belangrijke economische groeisector en nieuwe drager voor het landelijk gebied benoemd. De veronderstelling is dat het versterken van recreatie en toerisme bijdraagt aan de lokale economie én aan de beleving van het landschap door de eigen bewoners. Onder de vlag van reconstructie worden dan ook veel recreatieprojecten uitgevoerd. Zo wordt er flink geïnvesteerd in de uitbreiding en versterking van recreatieve routes. Veel voorkomende maatregelen zijn verder de ondersteuning van productontwikkeling, vermarkting en samenwerking binnen de toeristisch-recreatieve sector, verbreding van agrarische bedrijven met recreatie en toerisme en de betere landschappelijke inpassing van recreatiebedrijven.

In veel gebieden zitten recreatiebedrijven in of nabij natuurgebieden klem. Ze willen uitbreiden, mede uit oogpunt van kwaliteitsverbetering, maar mogen simpelweg niet. De meeste plannen overwegen daarom uitplaatsing. 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. De financiering is overigens een knelpunt. De reconstructie brengt geen extra rijksmiddelen voor verplaatsing van recreatiebedrijven met zich mee.

Verder is in de Brabantse en Veluwse plannen een zonerings 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 (zie kader 4.14). Een recreatieve poort is een ingang van een natuur- en bosgebied met parkeergelegenheid, een horecavoorziening en een startpunt van diverse typen routes. Het Veluwse 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 recreatiezonerings, ook door in het streekplan.

Veel van de genoemde projecten en plannen zijn niet voorbehouden aan de reconstructie. Wel biedt de reconstructie een beleidsmatig en financieel aanknopingspunt voor de uitvoering ervan. Verder worden recreatieprojecten nu vaker in combinatie met maatregelen op het gebied van verbrede landbouw, natuurontwikkeling en landschapsversterking uitgevoerd. Zo combineren sommige gemeenten bijvoorbeeld de aanleg van ecologische verbindingzones met de ontwikkeling van recreatieve routes. Hierdoor neemt de uitvoerbaarheid toe. Ook zijn

er meer gemeenteoverstijgende projecten dan in het verleden. De projecten dragen tenslotte bij aan de zichtbaarheid van de reconstructie voor gebiedsbewoners waardoor de kans op betrokkenheid van deze groep, ook op andere terreinen, toeneemt.

Kader 4.14

Recreatieve poorten in Peel en Maas

In het reconstructieplan van Peel en Maas zijn vier recreatieve poorten aangewezen: bij het bezoekerscentrum Slabroek, de Kraaijenbergse Plassen, Heksenboom en in de omgeving van Overloon. Deze poorten moeten de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van natuur- en bosgebieden vergroten en de kwetsbare delen beschermen tegen te grote bezoekersaantallen. Bezoekers kunnen er hun auto parkeren om vervolgens te voet, per fiets of per paard het gebied te verkennen. Er moeten horecavoorzieningen en ruime parkeermogelijkheden komen en informatie over het gebied beschikbaar zijn.

Het op de reconstructiekaart verschijnen van de recreatieve poorten en andere onderdelen van de recreatieve zonerings is een belangrijk succes van de recreatie- en toerisme vertegenwoordigers. Een betrokkene vertelt: *"De sector is altijd heel sterk geweest in het maken van actieplannen en visies, er is altijd veel beleidsmatige aandacht geweest, soms wel eens te veel. We hebben in de reconstructie gezorgd dat recreatie en toerisme ook op de kaart kwam. Daarover was aanvankelijk trouwens wel discussie. Want als je zegt dat je iets ergens wel doet, betekent dat ook dat je ergens anders minder kunt. Je moet dus kiezen."*

De recreatieve zonerings werkt niet rechtstreeks door in het streekplan of de bestemmingsplannen. Ook is er geen specifiek budget aan gekoppeld. Toch wordt er op meerdere plekken in Peel en Maas aan de ontwikkeling van recreatieve poorten gewerkt. Zo wordt het bestaande bezoekerscentrum Slabroek op gezamenlijk initiatief van de gemeenten Uden, Oss, Landerd en Bernheze opgewaarderd tot recreatieve poort van het gebied Maashorst. Er komt een theetuin en er zijn plannen voor een fietsverhuurbedrijf en een groepsaccommodatie.

Bron: Groot en Kuindersma, 2007.

Lokale plannen als kraamkamer

Verwachting:

De reconstructie is een impuls voor participatieve lokale planvorming op het gebied van leefbaarheid en leefomgeving.

Ook de lokale planvorming op het gebied van leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit is door de reconstructie in veel gebieden gestimuleerd. Hiervan wordt een toename van sociale samenhang in de dorpen verwacht. Verder vormen dergelijke processen een kraamkamer voor lokale uitvoeringsinitiatieven,

zoals de ontwikkeling van een Kulturhus of andere lokale voorzieningen.

Net als de hiervoor genoemde recreatieprojecten, kunnen dergelijke initiatieven de zichtbaarheid van de reconstructie voor de plattelandsinwoners en hun betrokkenheid sterk vergroten. Een goed voorbeeld is Limburg, waar op grote schaal lokale dorpsomgevingsprogramma's zijn ontwikkeld (zie kader 4.15). De koppeling tussen leefbaarheid en omgevingsthema's, zoals stank, blijkt wel lastig. In veel plannen domineren onderwerpen die de kern zelf raken, zoals woningbouw en voorzieningen.



Kader 4.15

Dorpsomgevingsprogramma

De Limburgse dorpsomgevingsprogramma's (DOP's) zijn bedoeld om lokale maatwerk oplossingen te vinden voor leefbaarheidsproblemen. Deze problemen verschillen van dorp tot dorp en beslaan onderwerpen als 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 uitgetoetst. Een evaluatie leerde onder meer dat de pilots de samenwerking tussen betrokkenen stimuleerden 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 kwam. 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 probleem eigenaren en het ontbreken van oplossingen. Inmiddels worden in veel meer gemeenten DOP's gemaakt. De ervaring leert dat gemeenten die al langer dorpsomgevingsprogramma's maken, ook de lastiger omgevingsthema's oppakken.

Zo ook in de gemeente Nederweert: hier bestond al een dorpsontwikkelingsplan voor het dorp Leveroy. In dat plan was de relatie met het aangrenzende buitengebied niet meegenomen. Momenteel wordt gewerkt aan een DOP voor de kern Budschop, die direct aan het dorp Nederweert grenst. Daar is het nadrukkelijk de bedoeling de reconstructiethema's wel mee te nemen. Een betrokkene vertelt: "De dorpsraad in Budschop is helemaal in rep en roer om met de bevolking uitvoeringsgerichte projecten op te zetten. Deze zijn natuurlijk vooral gericht op de leefbaarheid in de eigen kern, maar ze zien ook in dat ze naar de ruimtelijke component moeten kijken en naar de kwaliteitswinst voor het gebied. De hoop is dat het traject in Budschop de opheffing van een aantal stankcirkels oplevert, door de toepassing van Ruimte-voor-ruimte. En misschien dat er natuurontwikkeling buiten de EHS gerealiseerd kan worden."

Bron: De Boer, 2007 en Boonstra et al., 2006.

4.6.3 Conclusies

De reconstructie is een vernieuwende poging om omgevings-thema's te verbinden met de brede, sociaal-economische problematiek van plattelandsgebieden. Toch blijft de meeste aandacht in de reconstructie uitgaan naar de omgevings- en landbouwproblematiek. Dit laat onverlet dat er onder reconstructievlag diverse maatregelen worden genomen ter versterking van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid. In veel gebieden zijn de regels voor hergebruik van VAB versoepeld. Qua recreatie en toerisme wordt geïnvesteerd in onder meer routestructuren, toeristisch-recreatieve productontwikkeling en landschappelijke inpassing van recreatiebedrijven. Ook op het gebied van lokale voorzieningen en lokale planontwikkeling door bewoners ondernemen veel gebieden actie.

Dit soort projecten zijn vaak niet nieuw. Ook buiten reconstructiegebieden vinden ze plaats. De meerwaarde van de reconstructie zit vooral in de integrale werkwijze, waarbij activiteiten op het gebied van recreatie en toerisme en leefbaarheid meer dan in het verleden worden gekoppeld aan investeringen in de omgevingskwaliteit. Hierdoor ontstaan interessante kansen voor win-win oplossingen en efficiencywinst. Wel zijn er nog grote verschillen tussen gemeenten en gebieden en is er dus nog veel te doen.

Een bijkomend effect van de activiteiten voor sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid is de toegenomen zichtbaarheid van de reconstructie voor bewoners, mits op de juiste wijze gecommuniceerd. Dit biedt uitzicht op een grotere betrokkenheid, daar waar in de reconstructieplanvorming kansen zijn gemist. Vooral de lokale plannenmakerij is een inhaalslag op het gebied van actieve participatie en invloed van bewoners.

4.7 De resultaten vergeleken

Aan het eind van dit hoofdstuk vatten we de tussentijdse resultaten volgens de vijf deelperspectieven samen en vergelijken we ze met elkaar. Achtergrond van de werkwijze met deelperspectieven is dat er niet één geldig perspectief is op de reconstructie. Betrokkenen benadrukken verschillende invalshoeken en verwachtingen. Ook de wet omvat uiteenlopende doelen. Daarom baseerden we de "bril" waarmee we naar de reconstructie kijken op de doelen uit de wet én op (nieuwe) verwachtingen van stakeholders.

Ieder deelperspectief omvat verschillende verwachtingen. De vraag is in hoeverre deze verwachtingen tot nu toe zijn waargemaakt. Hierover handelden de vorige paragrafen, die op hun beurt zijn gebaseerd op verschillende deelonderzoeken (zie hoofdstuk 2). Deze toetsing wordt hier samengevat met een score (+++, +, +/-, -, --).

Door de diversiteit aan bronnen en methoden hebben de scores het karakter van een goed *geïnformeerde inschatting* van de onderzoekers. Het gaat hierbij verder om de huidige stand van zaken. Omdat de uitvoeringsperiode loopt tot 2015/2016 kunnen scores van uitvoeringsverwachtingen nog sterk veranderen. Bovendien zeggen de scores niets over het realiteitsgehalte van de verwachtingen. Uit het voorgaande blijkt dat sommige verwachtingen erg ambitieus zijn. Dit kan een verklaring zijn voor een tegenvallende score. Tenslotte geven de scores slechts een globaal beeld: de verschillen tussen provincies en gebieden komen in de vorige paragrafen en de achtergrondrapportages aan bod.

In het navolgende introduceren we per deelperspectief eerst de inhoud van het perspectief. Daarna volgt de toetsing in tabelvorm. We sluiten af met opvallende verschillen en overeenkomsten tussen de verschillende scores.

Procesmatige en organisatorische vernieuwing

Volgens dit perspectief versterkt en verspreidt de reconstructie tal van procesmatige en organisatorische vernieuwingen in de beleidsvoering voor het landelijk gebied. Deze vernieuwingen dienen een duidelijk doel. Terwijl de uitvoering van beleid voor de zandgebieden in het verleden vaak moeizaam verliep, moet de gebiedsgerichte reconstructie-aanpak leiden tot plannen die ook daadwerkelijk worden uitgevoerd.

Verwachtingen rond procesmatige en organisatorische vernieuwing	Toetsing
• Een brede betrokkenheid van gebiedspartijen bij de planvorming leidt tot draagvlak voor het reconstructieplan en de uitvoering.	+
• De provincie draagt als regisseur zorg voor de condities waaronder gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties etc. plannen kunnen maken en uitvoeren.	+
• Gebiedscoalities krijgen voldoende zeggenschap in uitvoering.	+/-
• De resultaatgerichtheid wordt vergroot door het maken van prestatie afspraken in uitvoering (tussen rijk en provincies, en provincies en gebieden).	+

Instrumentele vernieuwing

Volgens dit perspectief is de reconstructie is ook een vorm van instrumentele vernieuwing. De Reconstructiewet zelf is al een vernieuwing vergeleken met eerder, buitenwettelijk, gebiedsgericht beleid. Ook voorziet de wet in aanvullend instrumentarium zoals wettelijke herverkaveling. Van de wettelijke status en de instrumenten in de wet wordt over het algemeen meer slagkracht verwacht bij het realiseren van de reconstructiedoelen.

Daarnaast blijkt de reconstructie een kraamkamer voor de ontwikkeling van nieuw, vaak buitenwettelijk en ontwikkelingsgericht instrumentarium. Een voorbeeld is het bouwen van huizen in ruil voor het slopen van stallen (ruimte-voor-ruimte).

Verwachtingen rond instrumentele vernieuwing	Toetsing
• De wettelijke status van de reconstructie leidt tot een snellere planvorming.	-
• De wettelijke status van de reconstructie leidt tot meer bestuurlijke status.	++
• De reconstructie leidt tot een snelle aanpassing van de bestemmingsplannen aan de reconstructieplannen.	+
• De wettelijke herverkaveling uit de Reconstructiewet draagt bij aan een snellere uitvoering bestaande en nieuwe landinrichtingsprojecten.	?
• Ruimte-voor-ruimte is een stimulans voor ontstening van het landelijk gebied en verplaatsing van veehouderijbedrijven.	++

Uitvoering omgevingsbeleid

De uitvoering van omgevingsbeleid (natuur, milieu, water, landschap) is volgens dit perspectief het centrale doel van de reconstructie. Een belangrijk motief voor de reconstructie is de gestapelde omgevingsproblematiek in de zandgebieden. De reconstructie voegt geen nieuwe omgevingsdoelen toe, maar wil bijdragen aan een (versnelde) uitvoering van bestaand omgevingsbeleid. Hier gaan we in op vier specifieke verwachtingen.

Verwachtingen rond uitvoering omgevingsbeleid	Toetsing
De reconstructie:	
<ul style="list-style-type: none"> leidt tot een afname van de (piek)ammoniakbelasting op kwetsbare natuurgebieden; 	-
<ul style="list-style-type: none"> draagt bij aan een afname van de stankoverlast rond bebouwingkernen; 	+/-
<ul style="list-style-type: none"> draagt bij aan een verhoging van het aankoop tempo van grond voor de EHS; 	-
<ul style="list-style-type: none"> leidt tot een snellere uitvoering van verdrogingsprojecten. 	-

Versterking landbouwontwikkeling

Dit perspectief hangt sterk samen met de oorsprong van de reconstructie. De varkenspest en de aanvankelijk aangekondigde korting van de varkensstapel met 25% (Herstructureringswet) hadden deze sector zware klappen toegebracht. Nieuwe ontwikkelingskansen voor de varkenshouderij waren daarom nodig. Al snel werd het perspectief verbreed tot de hele landbouwsector. Versterking van de landbouwontwikkeling moest bijdragen aan de plattelandseconomie en leefbaarheid in de gebieden, volgens de aanhangers van deze invalshoek.

Verwachtingen rond landbouwontwikkeling	Toetsing
De reconstructie:	
<ul style="list-style-type: none"> zorgt voor een toename van de mogelijkheden voor uitbreiding en nieuwvestiging van intensieve veehouderij-bedrijven in LOG's; 	+
<ul style="list-style-type: none"> zorgt voor een toename van het aantal projectlocaties; 	--
<ul style="list-style-type: none"> leidt tot meer maatregelen voor de versterking van de positie van de grondgebonden landbouw. 	+

Verbetering sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid

Alle zandgebieden hebben in meer of mindere mate te maken met een verslechterend woon-, werk- en leefklimaat. De sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland verdienen volgens dit perspectief daarom zelfstandig aandacht in de reconstructie. Ze kunnen worden versterkt via het traditionele spoor van landbouwontwikkeling. Toch worden hiervan over het algemeen geen gouden bergen verwacht. Daarom gaat het bij dit perspectief om de niet-agrarische aanknopingspunten voor verbetering van de vitaliteit en leefbaarheid van de zandgebieden.

Verwachtingen rond sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid	Toetsing
De reconstructie:	
<ul style="list-style-type: none"> zorgt voor een toename van de mogelijkheden voor wonen en werken in VAB's; 	+
<ul style="list-style-type: none"> draagt bij aan een toename van maatregelen op het gebied van recreatie en toerisme; 	+
<ul style="list-style-type: none"> is een impuls voor participatieve lokale planvorming op het gebied van leefbaarheid en leefomgeving. 	+

Vergelijking

Als we de scores op de verwachtingen van de deelperspectieven met elkaar vergelijken dringen een paar opvallende zaken zich op:

- De reconstructie scoort goed op procesmatige en organisatorische vernieuwing en op versterking van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.
- De reconstructie scoort minder goed op de (versnelde) uitvoering van het omgevingsbeleid. Dit komt deels door hoge

verwachtingen. De uitvoerbaarheid van het omgevingsbeleid is echter wel degelijk toegenomen door de reconstructie.

- Ook de realisatie van LOG's heeft de nodige voeten in de aarde. Dit geldt in versterkte mate voor de clustering van bedrijven in projectlocaties.
- De reconstructie scoort wisselend op instrumentele vernieuwing. De Reconstructiewet bracht wel nieuw wettelijk instrumentarium, maar dit wordt beperkt toegepast. Andere instrumenten die in de reconstructie zijn ontwikkeld, zoals ruimte-voor-ruimte, zijn populairder.

De verschillen kunnen deels worden verklaard uit de fase waarin het reconstructieproces zit. Procesmatige en organisatorische vernieuwingen hebben betrekking op de planvorming én uitvoering. De uitvoering van het omgevingsbeleid slechts op de recente uitvoering. Uit paragraaf 4.4 blijkt dat de uitvoerbaarheid van het omgevingsbeleid wel degelijk is toegenomen. Dit geeft vertrouwen in meer concrete resultaten in de komende jaren.

Verder hangen de verschillen samen met het ambitieniveau van de verwachtingen. De ambities op het vlak van omgevingsbeleid liggen hoog, zeker gezien de complexiteit van de omgevingsproblematiek. Het ambitieniveau van de verwachtingen op het gebied van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid liggen lager, wat het makkelijker maakt een plus te scoren.





5

Meerwaarde en toekomst reconstructie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de meerwaarde en toekomst van de reconstructie. We doen dit aan de hand van de laatste twee onderzoeksvragen:

- *Hoe kunnen de beleidsprestaties en of verwachte effecten van de reconstructie worden beoordeeld op de criteria integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid?*
- *Welke aanbevelingen kunnen we, op basis van deze beoordeling en de analyse in de voorgaande hoofdstukken, doen voor het vervolg van de reconstructie?*

Voordat we deze onderzoeksvragen beantwoorden, zetten we de reconstructie in paragraaf 5.2 nog even in historisch perspectief en typeren we dit meervoudige beleidsinitiatief. De conclusies over de meerwaarde volgen dan in paragraaf 5.3 en de aanbevelingen voor de toekomst van de reconstructie in paragraaf 5.4.

5.2 Reconstructie als bijzondere vorm van gebiedsgericht beleid

De reconstructie is van een ruimtelijk antwoord op de varkenspest uitgegroeid tot een breed gebiedsgericht beleidsproject voor de zandgebieden in oost en zuid Nederland. Eerdere voorbeelden van geïntegreerd gebiedsgerichte beleid (GGB) zijn de ROM-projecten (1989), de aandachtsgebieden leefbaarheid (1991) en het beleid voor de Waardevolle Cultuurlandschappen (1992). Naast deze initiatieven van het rijk, voeren ook provincies en de EU (geïntegreerd) gebiedsgericht beleid.

Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers onderhandelt over beleid dat aansluit op 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 (Glasbergen en Driessen, 1993; Leroy, 2000; Boonstra, 2004).

De reconstructie lijkt erg op GGB: het samenspel tussen overheden en maatschappelijke partijen, het regisseurschap van de provincies en de nadruk op draagvlak en regionaal maatwerk, komen terug. Maar er zijn ook verschillen: de oorsprong van de reconstructie is anders. De reconstructie komt voort uit de varkenspestcrisis en vertoont als crisisaanpak aanvankelijk sterk centralistische en hiërarchische trekken. Ook de wettelijke status met instrumenten als directe doorwerking in bestemmingsplannen is nieuw: voorgaand GGB was overwegend buitenwettelijk en experimenteel. Van deze wettelijke status wordt meer slagkracht verwacht vergeleken met eerdere, vaak moeizaam verlopende gebiedsgerichte processen. Bovendien is de omvang



van het beleidsproject, gemeten in oppervlakte van de betrokken gebieden, geld en organisatorische capaciteit, veel groter dan bij voorgaand gebiedsgericht beleid. Ook de bestuurlijke en beleidsmatige status van de reconstructie overtreft de voorgaande gebiedsgerichte experimenten op verschillende niveaus.

Een laatste verschil met eerder GGB is de neerslag van de bestuurlijke trend nieuw publiek management (NPM) in de reconstructie. Kenmerken van deze benadering 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 (Padt, 2006; De Vaan en De Haas, 2006). In de reconstructie komt dit terug in het streven naar duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen betrokkenen, een betere koppeling van doelen en middelen en duidelijke afspraken over prestaties. Men verwacht hiermee provincies en gebiedsactoren of –coalities beter af te kunnen rekenen op al dan niet behaalde resultaten.

5.3 Meerwaarde reconstructie

Achter het streven naar concrete resultaten – al of niet geboekt – ligt voor veel betrokken de overtuiging dat de reconstructie méér is dan de optelsom van afzonderlijke thema's. De reconstructie is vooral een 'manier van denken en werken', die effectiever is dan eerdere manieren van werken. Kernideeën in die manier van denken en werken zijn dat de reconstructie integraler is en daarmee meer recht doet aan de complexe werkelijkheid, dat er regionaal maatwerk geleverd kan worden en dat de uitvoerbaarheid (mede daardoor) toeneemt. Maar heeft de reconstructie die belofte ingelost?

5.3.1 Integraliteit

Bij integraliteit gaat het om twee vragen: 1) zijn alle relevante verbanden gelegd (tussen bijvoorbeeld verdrogingsbestrijding en recreatieve ontwikkeling) (*verbreding*) en 2) zijn de inhoudelijke thema's, de beschikbare instrumenten of organisaties voldoende met elkaar verbonden (*verdieping*)?

In zijn algemeenheid heeft de reconstructie geleid tot inhoudelijke verbreding getuige de brede reconstructieplannen en uitvoeringsprogramma's. In dit opzicht kent de reconstructie geen gelijke in het beleidsdomein van het landelijk gebied. Nooit eerder werd een poging ondernomen om de thema's landbouw, natuur, milieu, water, leefbaarheid, recreatie en toerisme op een dergelijke schaal op elkaar te betrekken. Wel kent de verbreding grenzen: de thema's ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en de relatie met de stedelijke problematiek zijn niet goed uit de verf komen.

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 ruimtelijke ordenings instrumenten gebruikt, zoals directe doorwerking. Ook ruimte-voor-ruimte wordt vaak in combinatie met andere instrumenten ingezet voor uiteenlopende doelen als economische ontwikkeling, landschapsversterking en leefbaarheid.

Er is ook een belangrijk instrument waar de verbreding minder goed is gelukt. Provincies wilden dat de integrale zoneringsde ammoniakzoneringswet zou vervangen; ze bepleitten een zoneringswet op basis van een integrale afweging van verschillende omgevingsdoelen. Over het algemeen is de ammoniakzoneringswet echter bepalend geweest voor de invulling van de reconstructiezoneringswet. Ook is het instrument vrijwel alleen van toepassing voor de intensieve veehouderij en niet voor andere landbouwsectoren, zoals aanvankelijk de bedoeling.

Naast inhoudelijke en instrumentele verbreding is sprake van bestuurlijk-organisatorische verbreding, vooral in gebieden waar nog niet eerder gebiedsgericht beleid was. 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. Burgers hebben weinig directe invloed gehad op de planvorming. Hun rol beperkte zich grotendeels tot geconsulteerde, inspreker of bezwaarmaker.

Het antwoord op de vraag in welke mate thema's, instrumenten of organisaties worden verbonden is minder eenduidig. De inhoudelijke en ruimtelijke afstemming in de plannen is vooral goed uit de verf gekomen tussen de omgevingsthema's onderling, en tussen de omgevingsthema's en structuurversterking van de intensieve en grondgebonden veehouderij. Het vooral via het ruimtelijk spoor oplossen van milieuproblemen is echter niet gelukt. De koppeling tussen omgevingsthema's en sociale thema's als leefbaarheid is verder vrij los.

Bestuurlijk-organisatorisch heeft de reconstructie wel geleid tot meer samenwerking tussen betrokken gebiedsactoren en tussen bestuurslagen. Zo is in de meeste reconstructiegebieden de samenwerking tussen gemeenten en tussen landbouw en natuur- en milieuorganisaties versterkt.

In de uitvoering versterkt de reconstructie verder een integrale werkwijze, die op (deel)gebiedsniveau verschillende doelen, wensen en activiteiten verbindt. Deze vernieuwende werkwijze en bijbehorende samenwerkingsrelaties leggen een stevig fundament voor de toekomst, ook op terreinen waar concrete resultaten nog op zich laten wachten. Maar er zijn ook bedreigingen: de integrale werkwijze is nog onvoldoende verankerd in de overwegend op sectorale leest geschoeide beleidsorganisaties van rijk, provincie en gemeenten. Hierdoor lopen integrale oplossingen soms veel vertraging op, of zelfs geheel vast.

Er is ook een keerzijde van het streven naar integraliteit in reconstructie- en deelgebiedsplannen. Te veel nadruk op integraliteit kan ten koste gaan van de uitvoerbaarheid. De casestudies leren dat het streven naar integraliteit in een dynamische beleidsomgeving de planvorming sterk verlengt. Er spelen immers voortdurend nieuwe (beleids)ontwikkelingen waarmee het plan rekening moet houden. Soms is het dan nuttiger om al vast een aantal zaken sectoraal uit te voeren, ook al gaat dit ten koste van de optimaliteit van het eindresultaat. Dit draagt namelijk wel bij aan de zichtbaarheid van de reconstructie en daarmee aan het draagvlak.

5.3.2 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. Regionaal maatwerk duidt dan op het uitgangspunt dat elk gebied binnen bepaalde marges een eigen aanpak toepassen. Of hier daadwerkelijk sprake van is, hangt af van de *gerealiseerde differentiatie* in de reconstructieplannen en van de *potentiële 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 (*gerealiseerde differentiatie*).





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 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.

De reconstructie heeft verder geleid tot een gebiedsspecifieke 'doordenking' en concretisering van de doelen uit het omgevingsbeleid. Hierbij is op hoofdlijnen een getrapte aanpak gevolgd:

provincies bepaalden de kaders, reconstructie- of deelgebieden kregen daarbinnen ruimte voor een eigen invulling. Het planvormingsproces toonde wat de stapeling van natuur-, milieu- en waterdoelen op gebiedsniveau betekent. Het leidde op onderdelen tot voorstellen voor aanpassing van de doelen.

Met het ontwikkelen van regiospecifiek uitvoeringsinstrumentarium hebben provincies meer moeite. Uitvoeringsinstrumenten als verplaatsingsregelingen, kaders voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing en stimuleringsregelingen krijgen over het algemeen op provinciaal niveau gestalte, er is weinig of geen differentiatie naar gebieden. Ook in de organisatie van

de uitvoering staan de meeste provincies weinig verschillen tussen gebieden toe. Sommige gerealiseerde differentiatie in de planvorming wordt tenslotte weer teniet gedaan, doordat onderdelen van de reconstructieplannen niet doorwerken in het provinciaal beleid.

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 inrichtingsplannen voor LOG's worden voorgesteld. Dit leidt tot een verdere concretisering van beleidsdoelen, maar er komen tevens nieuwe knelpunten aan het licht bij de integratie van beleidsopgaven waarvoor maatwerkoplossingen vereist zijn. Ook de keuze van provincies om de uitvoering vooral op gebiedsniveau vorm te geven, biedt mogelijkheden voor verder regionaal maatwerk.

Maar provincies neigen ook tot meer centrale aansturing 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 en pMJP's de uitvoering op gebiedsniveau. Ook kiezen provincies voor centrale uitvoering van bepaalde onderdelen van het reconstructieplan.

Volgens sommigen is de komst van het ILG debet aan deze ontwikkeling. Omdat provincies door het rijk worden afgerekend op prestaties van horizontale relaties zoals gemeenten en waterschappen, proberen zij op die prestaties meer grip te krijgen. Dit laat onverlet dat strakke aansturing en centralisering niet de enige mogelijke reacties zijn op deze verantwoordingsbocht.

5.3.3 Uitvoerbaarheid

Reconstructie is voor velen een reactie op het gebrek aan uitvoering van bestaand (omgevings)beleid. Meer uitvoering is dan ook het devies en uitvoerbaarheid van Reconstructiewet en -plannen is daarbij een belangrijke voorwaarde. Duidelijkheid, de beschikbaarheid van middelen en draagvlak dragen hieraan bij.

Duidelijkheid

Bij uitvoerbaarheid gaat het op de eerste plaats of duidelijk is wie het beleid moet uitwerken of uitvoeren. Daarnaast moeten de actoren weten wat er van hen wordt verwacht bij de uitvoering. In de Reconstructiewet is 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, heeft zich gaandeweg ontwikkeld, maar is nog niet volledig uitgekristalliseerd. Zo worstelen provincies met de spanningen tussen verticale en horizontale sturing die deze rol met zich meebrengt. Een bekende bron van spanning is de sturingspagaat: de provincie moet laveren tussen de wensen van het rijk, haar eigen beleidsprioriteiten en de wensen van gebiedsactoren. Een andere spanning is de verantwoordingsbocht die het ILG nog eens versterkt: provincies leggen verantwoording af aan het rijk over de prestaties van uitvoerende partijen zoals gemeenten, waarover zij beperkte zeggenschap hebben. Bovendien werpen zich andere regisseurs op van gebiedsprocessen zoals gemeenten, de DLG of gebiedscoalities.

De reconstructieplannen adresseren verder vooral groepen uitvoerders. Of deze groepen zoals gemeenten, maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven aan het eind van de planvor-

ming precies wisten wat er van hen werd verwacht, is twijfelachtig. Wel schept de zonering extra duidelijkheid voor boeren over waar wel of geen ontwikkelingsmogelijkheden liggen. Deze duidelijkheid zet ook aan tot handelen: er is in de meeste gebieden meer belangstelling voor verplaatsing dan aanvankelijk ingeschat. Verder 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 tot de beschikbaarheid van financiën en instrumenten. Financiën zijn 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 bestaat veel onzekerheid.

Nu is volstreekte duidelijkheid over middelen over een periode van 12 jaar misschien ook teveel gevraagd, het verhoudt zich bovendien slecht met een systematiek waarin nog nadere planvorming op gebiedsniveau moet plaatsvinden, nog niet alle instrumenten beschikbaar zijn en projecten nog moeten worden uitgewerkt. Wel kan de beperking van rijksmiddelen tot enkele sectorale doelen de eerder genoemde integraliteit bemoeilijken. Immers, wanneer de geclaimde rijksbijdrage niet



wordt gecompenseerd uit andere bronnen, staat de uitvoering van echte integrale projecten (waarin de onderdelen onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn) namelijk op het spel. Uit het casestudy-onderzoek blijkt echter dat de provincies het gat dat het rijk liet vallen over het algemeen hebben opgevuld. Wel zorgt de beperkte inzetbaarheid van Koopmansgelden, zoals in Salland, voor vertraging in een project waar extensivering van de melkveehouderij samen op gaat met natuurontwikkeling en verdrogingsbestrijding.

De reconstructie heeft een reeks nieuwe beleidsinstrumenten opgeleverd. De Reconstructiewet is zelf een vernieuwing ten opzichte van eerder buitenwettelijk gebiedsgericht beleid. Belangrijke nieuwe instrumenten in de Reconstructiewet zijn wettelijke herverkaveling en de directe doorwerking van de reconstructiezonering in de gemeentelijke bestemmingsplannen. Daarnaast zijn provincies en gemeentes heel creatief geweest in het ontwikkelen van nieuwe instrumenten voor de uitvoering van de reconstructie. Vaak hebben deze een ontwikkelingsgericht karakter en zijn ze een reactie op het genoemde geldgebrek.

Het wettelijk karakter van de reconstructie heeft in vergelijking met eerder gebiedsgericht beleid geleid tot een brede, minder vrijblijvende, betrokkenheid van bestuurders en maatschappelijke partijen op diverse niveaus. Het zorgt bovendien voor een



duidelijke status van het reconstructieplan en de reconstructiecommissie. Opmerkelijk genoeg is het beschikbare wettelijke instrumentarium uit de Reconstructiewet tot nu toe beperkt toegepast (directe doorwerking) of is er nog weinig behoefte aan (wettelijke herverkaveling). Buitenwettelijk instrumentarium als ruimte-voor-ruimte en het beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing hebben daarentegen wel bijgedragen aan de uitvoerbaarheid van de reconstructie.

Draagvlak

Op de derde plaats gaat het bij uitvoerbaarheid om draagvlak: in hoeverre willen actoren, die aangewezen zijn als uitvoerders, het beleid ook daadwerkelijk 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 de reconstructie heeft geleid tot nieuwe, of vernieuwde, brede gebiedscoalities met een redelijke mate van planeigenaarschap. Dit planeigenaarschap verhoogt de uitvoerbaarheid van het plan, doordat er draagvlak is voor het plan en partijen elkaar aanspreken op de uitvoering.

Voldoen aan deze voorwaarde volstaat echter niet. Veel initiatieven ontstaan ook buiten het netwerk van direct betrokkenen bij de planvorming. Deze groepen zullen ook nauwer bij de plannen betrokken moeten worden. Voordat de spreekwoordelijke schop in de grond kan, is bovendien vaak verdere uitwerking en concretisering op deelgebiedsniveau nodig. Planeigenaarschap is op dit deelgebiedsniveau geen vanzelfsprekendheid: het vergt nieuwe interacties en onderhandelingen met deelgebiedsactoren. Voor het mobiliseren, faciliteren en uitwerken van initiatieven zijn de inspanningen van 'aanjagers' op gebiedsniveau cruciaal. Succesfactoren voor hun functioneren zijn: voldoende capaciteit, zichtbaarheid in het gebied en verankering in bestaande organisaties.

5.4 Toekomst reconstructie - aanbevelingen

Uit het voorgaande blijkt dat er weliswaar resultaten zijn geboekt in de reconstructie tot nu toe, maar dat er ook nog veel in de pijplijn zit. Op verschillende niveaus willen betrokkenen de reconstructie tot een succes te maken. Hiervoor is de afgelopen jaren een stevig fundament gelegd in de vorm van meer samenwerking tussen gebiedsactoren en tussen bestuurslagen, meer politiek-bestuurlijk aandacht voor het platteland, breed gedragen reconstructieplannen en een meer integrale en ontwikkelingsgerichte werkwijze. Er is echter nog veel te winnen én te verliezen. In onze aanbevelingen gaan we in op de kansen en bedreigingen voor succes op het vlak van integraliteit, regionaal maatwerk en uitvoerbaarheid. Ons uitgangspunt daarbij is dat de reconstructie vooral mensenwerk is. De aanbevelingen beogen dan ook nieuwe handelingsperspectieven te schetsen voor rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en/of gebiedscoalities om met deze kansen en bedreigingen om te gaan en de meerwaarde van de reconstructie in de toekomst verder uit te bouwen.

5.4.1 Integraliteit

De reconstructie heeft de integrale werkwijze in de uitvoering van het plattelandsbeleid versterkt. Op (deel)gebiedsniveau worden beleidsopgaven op het gebied van natuur, water en milieu steeds beter verbonden in planvorming én uitvoering. Ook wordt het behalen van omgevingswinst steeds vaker gecombineerd met structuurversterking van de landbouw. Een bedreiging is echter dat de integrale, gebiedsgerichte werkwijze nog onvoldoende is verankerd in de op sectorale leest geschoeide beleidsorganisaties.

Aanbeveling 1

(rijk, provincies, gemeenten): Om meer winst te halen uit de integrale werkwijze op gebiedsniveau, moeten de communicatie en afstemming met en tussen sectorale beleidsafdelingen op gemeentelijk, provinciaal en rijksniveau worden versterkt.

Het streven naar integraliteit heeft ook een keerzijde. Het kan ten koste gaan van een snelle uitvoering en daarmee van het draagvlak onder gebiedsactoren.



Aanbeveling 2

(provincies, gemeenten): Maak van het streven naar integraliteit geen dogma. Baseer de keuze voor een integrale aanpak voor gebiedsproblemen op een goede analyse van (potentiële) wederzijdse afhankelijkheden tussen functies, sectoren en actoren.

Hoewel sprake is van bestuurlijk-organisatorische verbreding en samenwerking, lag de nadruk in de reconstructieplanvorming op groen polderen: provincies, gemeenten, waterschappen, vertegenwoordigers uit de hoek van landbouw, natuur en milieu voerden de boventoon. Burgers en bewoners hebben weinig directe invloed gehad op de planvorming. Met het beter betrekken van burgers en bewoners is echter veel te winnen wanneer hun mede- of tegenwerking in het geding is. Zo kan de participatie van burgers leiden tot breder gedeelde probleemdefinities en kan hun gebiedskennis bijdragen aan het probleemoplossend vermogen van de reconstructie. Ook kunnen ze waardevolle initiatieven nemen in de uitvoering of kan hun betrokkenheid bijdragen aan meer begrip voor minder populaire onderdelen van de reconstructieplannen zoals de LOG's.

Aanbeveling 3

(provincies, gemeenten, waterschappen): In de uitvoering kan bij het betrekken van burgers en bewoners een inhaalslag worden gemaakt. Dit vergt op deze doelgroep aangepaste communicatievormen en participatieve lokale planvormingsprocessen.



5.4.2 Regionaal maatwerk

De reconstructie heeft tot op zekere hoogte tot meer regionaal maatwerk geleid. Dit is cruciaal voor het draagvlak in gebieden en daarmee voor de uitvoering van de plannen. Of de gekozen aanpak in de toekomst ook kansen biedt voor regionale differentiatie is echter de vraag. Hoewel het ILG meer ruimte beoogt voor regionale verschillen zijn er ook risico's. Omdat provincies door het rijk in het ILG worden afgerekend op prestaties, die grotendeels door gebiedspartijen als gemeenten en waterschappen moeten worden geleverd, proberen zij op die prestaties meer grip te krijgen. Wanneer provincies hierbij sterk de nadruk leggen op eigen doelen en onvoldoende aansluiten op de wensen en ideeën van gebiedspartners, kan dit het regionale maatwerk schaden (zie ook IPO, 2006). Ook bestaat er een risico dat provincies, als zij onvoldoende garanties krijgen over de prestaties van gebiedspartners, meer zelf gaan doen. Tenslotte speelt de algemene voorkeur van overheden voor uniforme regelingen en kaders ook bij de implementatie van het ILG een rol.

Aanbeveling 4

(provincies): Betrek gebiedspartijen in vroeg stadium bij de opstelling van provinciale meerjarenprogramma's, onderhandel over eventuele verschillen tussen de provinciale beleidsagenda en gebiedsagenda en kom tot gezamenlijke afweging over wie wat het beste kan doen.

Aanbeveling 5

(provincies): Investeer in horizontale relaties; geef gebiedscoalities voldoende beleidsruimte, tijd en zeggenschap om de afgesproken prestaties te kunnen leveren. Durf los te laten en grijp pas in als doelen in een gebied blijven liggen.

Aanbeveling 6

(provincies): Bouw in de uitvoering voort op gevestigde gebiedscoalities en organisatiestructuren als deze goed functioneren. Durf verschillen tussen gebieden te accepteren, dat is juist de kracht.

Aanbeveling 7

(rijk): Het mogelijk maken van regionaal maatwerk is ook een verantwoordelijkheid van het rijk. Hiervoor is blijvende betrokkenheid bij het verloop van de uitvoering van de reconstructie nodig.

5.4.3 Uitvoerbaarheid

Duidelijkheid

De formele regierol van de provincies in het plattelandsbeleid is door de reconstructie versterkt en verder verankerd. Het gaat hierbij om de volgende taken: (1) procesmanagement, coördinatie en facilitering van regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen; (2) het schakelen tussen rijksdoelen en regionale uitvoeringsmogelijkheden; (3) het ontwikkelen en bewaken van provinciale beleidsprioriteiten. Toch is deze rol nog niet volledig uitgekristalliseerd - het ILG herbergt dan ook nieuwe uitdagingen, met name wat betreft de relatie met het rijk en met de gebieden. Vaak wordt gevraagd om een steviger regie van de provincie. Het is echter lang niet altijd duidelijk om welk onderdeel van de regierol het gaat: Bovendien werpen zich, naast de provincies als formele regisseurs, andere actoren op die regietaken vervullen zoals gemeenten, DLG of gebiedscoalities zelf.

Aanbeveling 8

(provincies): Maak onderscheid tussen de verschillende onderdelen van de regierol en adresseer de spanningen die tussen de verschillende onderdelen bestaan.

Aanbeveling 9

(provincies, gemeenten, waterschappen, gebiedscoalities): Voorkom strijd om de regie, maak afspraken over welke partij welke regisseurstaken heeft in welke situatie.

De gebiedsgerichte aanpak in de reconstructie lost niet alle omgevingsproblemen op. Voorbeelden zijn de hoge ammoniakbelasting op natuurgebieden en de problemen op het gebied van waterkwaliteit.

Aanbeveling 10

(rijk, provincies, gebiedscoalities): Benoem problemen die niet met de huidige reconstructieplannen worden opgelost zoals rond ammoniak en waterkwaliteit. Agendeer de resterende ammoniakproblematiek op generiek niveau en waterkwaliteitsproblemen in de deelstroomgebiedsplannen (Kaderrichtlijn Water) én tweede generatie reconstructieplannen.

Middelen

De reconstructie heeft geleid tot instrumentele vernieuwing, vooral op het gebied van buitenwettelijk, ontwikkelingsgericht instrumentarium. Dit draagt bij aan de uitvoerbaarheid, maar de beleidsinstrumenten zijn nog niet uitontwikkeld.

Aanbeveling 11

(provincies, gemeenten, gebiedscoalities): Er kan tussen gebieden meer worden geleerd over de aanpak van kavelruil, de toepassing van ruimte-voor-ruimte en de regels rond hergebruik van vrijkomende agrarische bebouwing. Provincies kunnen gebieden bij de inzet van nieuwe instrumenten ondersteunen met expertise, geld en beleidsruimte. Concrete suggesties zijn:

- zet het wettelijk herverkavelingsinstrument niet in als stok achter de deur bij vrijwillige kavelruil, maar maak in een beginfase een keuze;
- sluit in kavelruilprojecten aan bij behoeften en wensen van ondernemers en kies lokale trekkers die vertrouwen hebben van boeren en hun taal spreken;
- gemeenten kunnen nieuw instrumentarium voor vrijkomende agrarische bebouwing en ruimte-voor-ruimte slimmer benutten voor het stimuleren van de afwaartse beweging van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden.

Draagvlak

Planeigenaarschap heeft de uitvoerbaarheid van de reconstructieplannen over het algemeen verhoogd. Er is draagvlak voor het plan en partijen spreken elkaar aan op uitvoering ervan. Maar er zijn ook risico's voor het planeigenaarschap. Het ILG brengt nieuwe werkwijzen en organisatiestructuren met zich mee, die ten koste kunnen gaan van de gevestigde samenwerkingsverbanden. Voor het behoud van draagvlak is het verder belangrijk dat over de volle breedte van het reconstructieplan resultaten worden geboekt.



Aanbeveling 12

(provincies): Koester in het ILG de voordelen van het planeigenaarschap van gebiedscoalities, door hen een rol te geven in de uitvoering en door reconstructieplannen door te laten werken in provinciale Meerjarenprogramma's, streekplannen of anderszins.

Aanbeveling 13

(provincies, gebiedscoalities): Zorg voor evenwicht in de uitvoering, boek resultaten op alle onderdelen van het reconstructieplan: landbouw, milieu, natuur, water, sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Ondersteuning van aanjagers, streekmanagers of gebiedsmakeelaars op gebiedsniveau is cruciaal bij de mobilisatie, uitwerking en inbedding van initiatieven voor de uitvoering van reconstructieplannen. In alle reconstructiegebieden is deze functie op een of andere manier vormgegeven. Succesfactoren voor hun functioneren zijn: voldoende capaciteit, zichtbaarheid in het gebied en verankering in bestaande organisaties.

Aanbeveling 14

(provincie, gebiedscoalities, gemeenten): Koester de aanjaagfunctie op gebiedsniveau en zorg voor voldoende capaciteit en continuïteit.

Nieuwe beleidsontwikkelingen kunnen het draagvlak voor de uitvoering van reconstructieplannen onder druk zetten. De reconstructieplannen zijn zelf een tijdelijk condensatiepunt van bestaand en nieuw beleid. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid of verandering van bestaand beleid wordt vaak onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen voor de uitvoeringspraktijk van de reconstructie.

Aanbeveling 15

(rijk, Tweede Kamer, provincie): Wees terughoudend met nieuw beleid. Kijk bij de ontwikkeling van nieuw beleid naar de gevolgen voor lopende uitvoeringsprocessen waar onder reconstructie.

Aanbeveling 16

(provincies, gebiedscoalities): Informeer beleidsmakers en volksvertegenwoordigers regelmatig over resultaten, knelpunten en kansen in de reconstructie.



LITERATUUR

Boonstra, F.G. (2004), *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsonwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen.

Boonstra, F.G. en M.G.G. Neven (2005), *Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie*, Wageningen.

Commissie Herstructurering Melkveehouderij (2000), *Grondgebonden melkveehouderij: Regionaal maatwerk*, Advies van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij, oktober 2000.

CIDC/Alterra (2004), *Advies inzake varkensvrije zones*, Nota CIDC 04/004804.

Dienst Landelijk Gebied (2005), *Gebiedsuitwerking Reconstructie. Advies over de keuze van uitvoeringsinstrumenten*, Utrecht.

Glasbergen, P. (1987), *Beleidsuitvoering als probleem: oorzaken en perspectieven*. In: P.B. Lehning en J.B.D. Simonis (red.), *Handboek beleidswetenschap*, Meppel/Amsterdam.

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, Den Haag.

Interprovinciaal Overleg (2006), *Kansen verzilveren. Eindrapport Visiatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied*.

Janssens, J. and J. van Tatenhove (2000), *Green Planning: From Sectoral to Integrative Planning Arrangements?* In: J. van Tatenhove, B. Arts and P. Leroy (eds), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes (2006), *Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen.

Leroy, P. (2000), *Milieubeleid en beleidswetenschappen*. In: P.P.J. Driessen en P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag.

Ministerie van Financiën (2002), *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*. Den Haag.

Ministerie van LNV (1998), *De uitbraak van de klassieke varkenspest in Nederland. Eindevaluatie*. Den Haag.

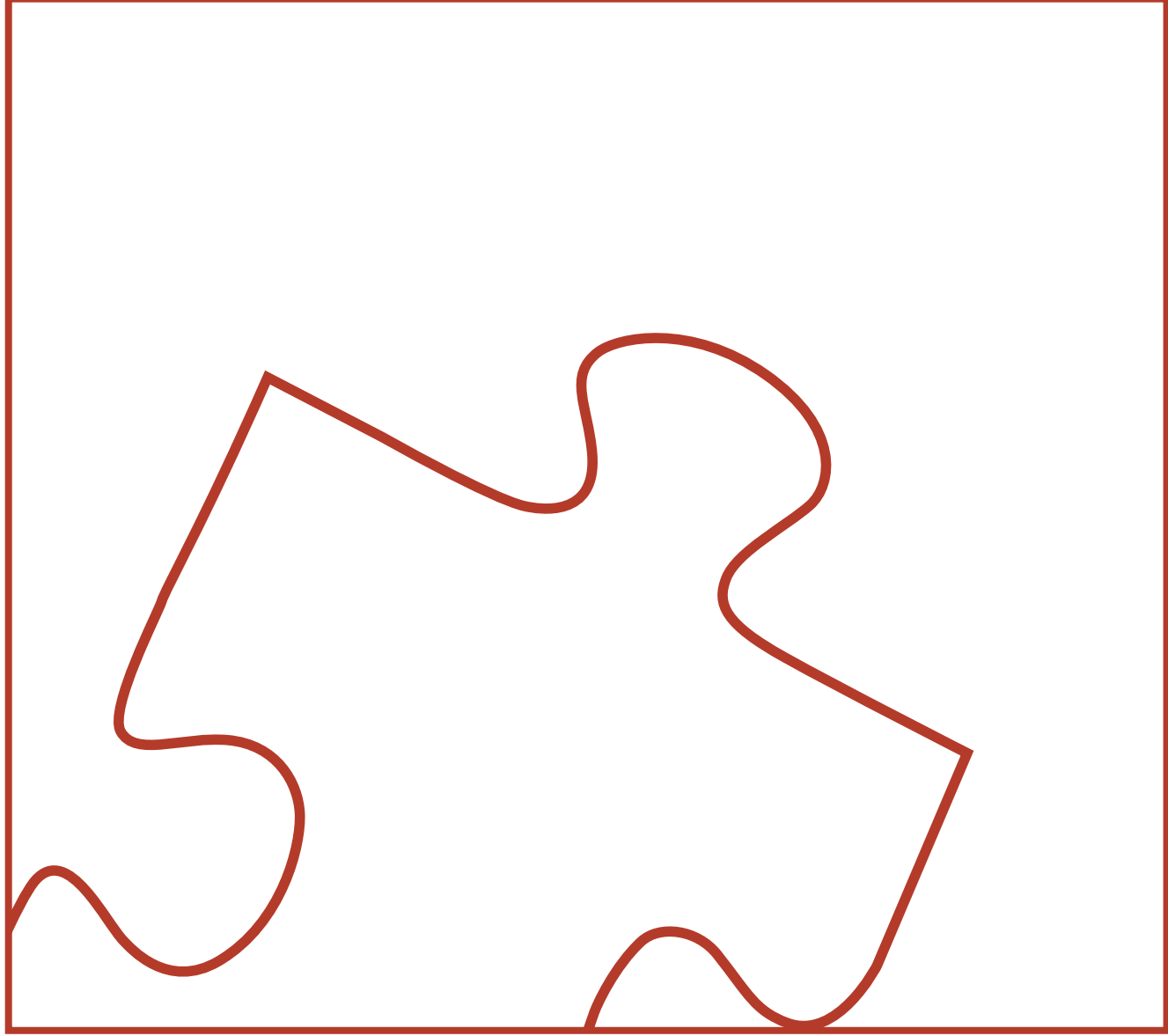
Ministerie van LNV en VROM (2002) *Rijkskader Reconstructieplannen*, 's-Gravenhage.

Neven, M.G.G. en F.H. Kistenkas (2005), *Streken vergeleken. Hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie Natura 2000 in Europees perspectief*, Wageningen.

Padt, F.J.G. en P. Leroy (2005), *Evaluatie Natuur- en Landschapsoffensief. Op koers?*, Nijmegen.

Padt, F.J.G. (2006), *Regional Environmental Management in the Netherlands. Learning from experiences*. In: B. Arts and P. Leroy (eds), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht.

Tatenhove, J. van (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Wageningen.



LITERATUUR - vervolg -

Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997a), **Structuurverandering varkenshouderij**, Brief van de Minister van LNV, Vergaderjaar 1996-1997, 25 448, nr. 1.

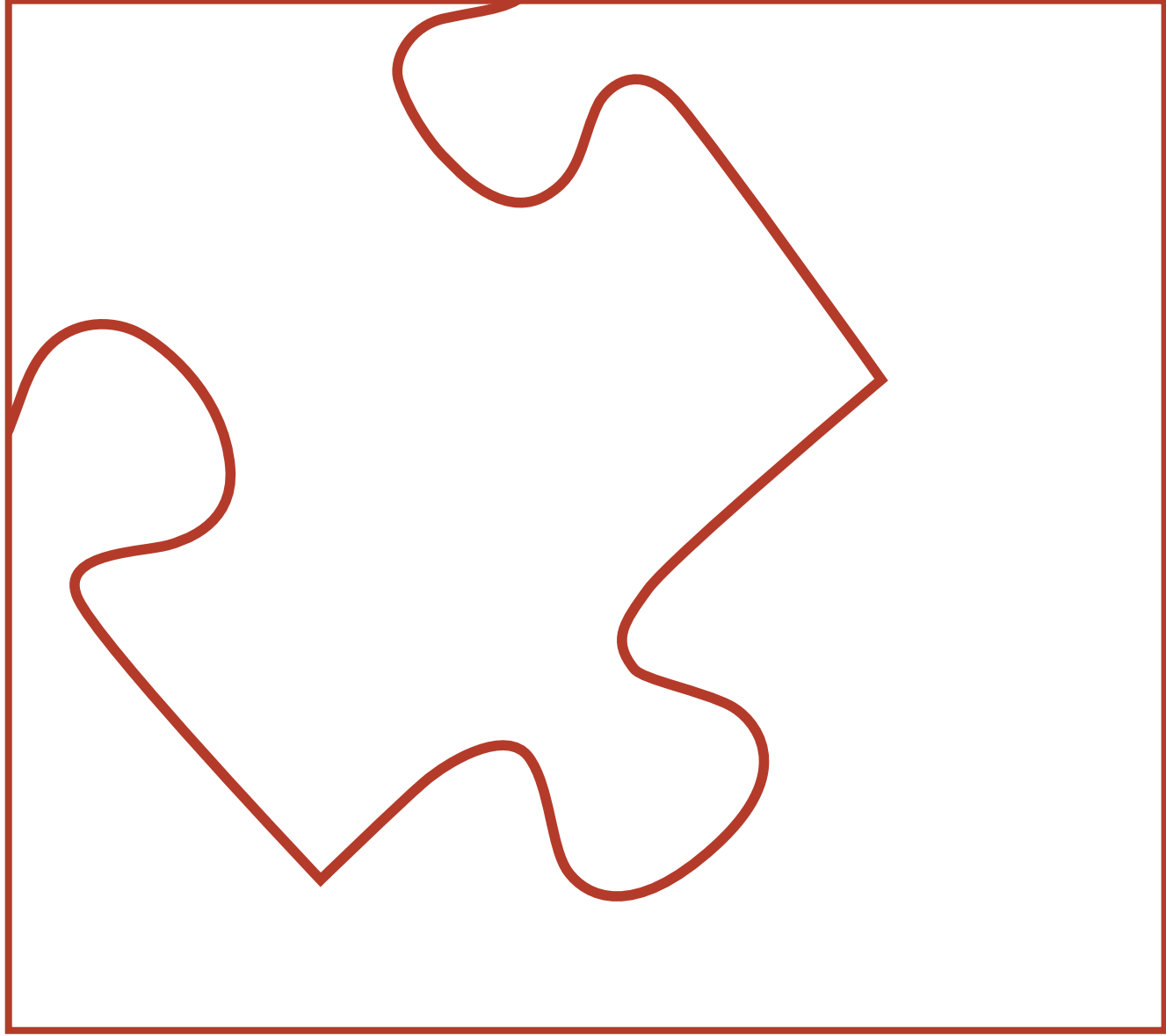
Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997b), **Regels inzake een stelsel van varkensrechten en een heffing ter zake van het houden van varkens (Wet herstructurering varkenshouderij)**. Brief van de Minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 's-Gravenhage, 12 december 1997. Vergaderjaar 1997-1998, 25 746, nr. 25.

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.

Vaan, M. de en W. de Haas (2006), Voorkom leegheid. In: **Landwerk**, (1).

Wezel, A.P. van, R.O.G. Franken, J.D. van Dam, W. Loonen, en P. Cleij (2004), **Schuiven op zand. Ex ante evaluatie van de reconstructieplannen**, RIVM rapport 718401002/2004, MNP/RIVM, Bilthoven.

Wiersinga, W.A., W.L.H. Ronken, K. van Es, en L.M.J. Hick (1997), **Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'**, Nijmegen.



BIJLAGE I 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.

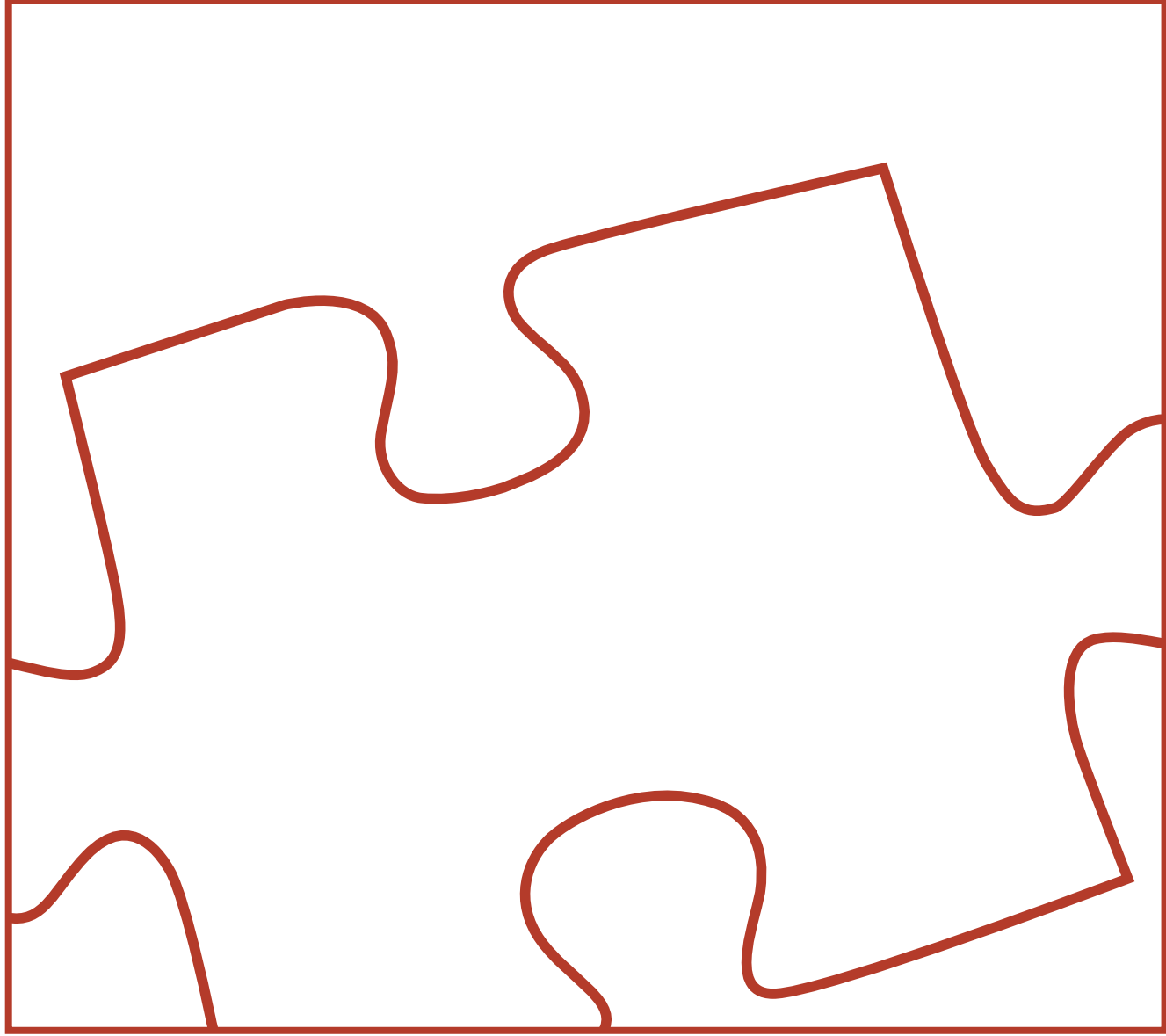
Boonstra, F.G. (2007), **Casestudy Salland. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**, Alterra-rapport 1441.3, Wageningen.

Boonstra, F.G., W. Kuindersma 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. en W. Kuindersma (2007), **Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**, Alterra-rapport 1441.5, Wageningen.

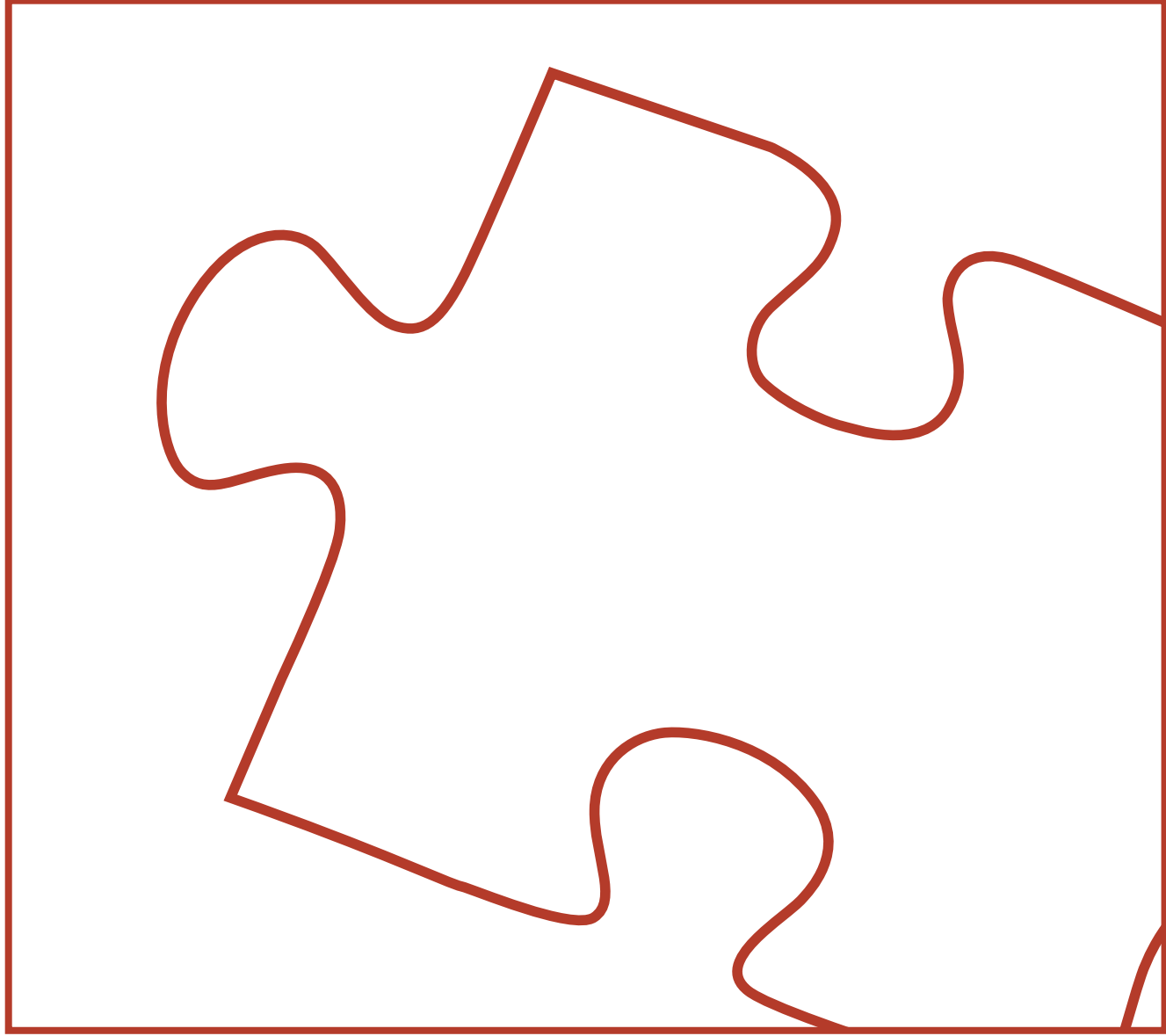
Kuindersma, W. (2007), **Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden**. Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1441.



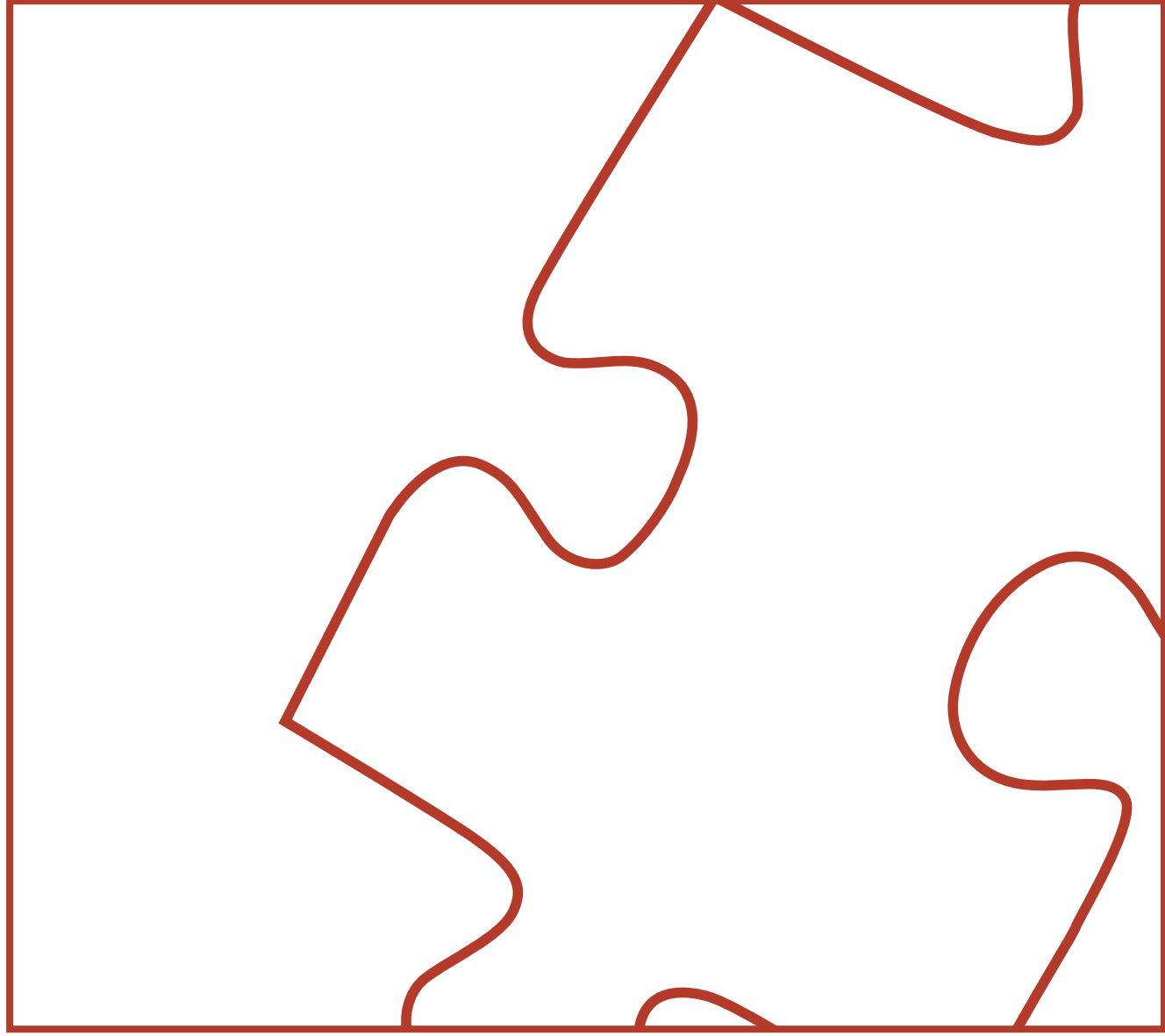
BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AVN	Agrarisch Vestigingsgebied Nederweert	OBIV	Ontwikkelingsbedrijf Intensieve Veehouderij
BGO	Bestuurlijke Gebiedsoverleg	pMJP	Provinciaal Meerjaren Programma
BMF	Brabantse Milieufederatie	PS	Provinciale Staten
BOM+	Bedrijfskavel Op Maat plus	RBV	Regeling Beëindiging Veehouderijtakken
BOR	Bestuurlijk Overleg Reconstructie	Rcw	Reconstructiewet concentratiegebieden
CIDC	Centraal Instituut voor DierziekteControle	RIVM	RijksInstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
CVN	Centraal Veluws Natuurgebied	ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
DLG	Dienst Landelijk Gebied	VAB	Vrijkomende Agrarische Bebouwing
DOP	Dorpsomgevingsplan	VIV	Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderijbedrijven
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	VNG	Vereniging Nederlandse Gmeenten
EU	Europese Unie	VOR	Voortgangsoverleg Reconstructie
GGB	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid	VORm	Verhandelbare OntwikkelingsRechten-methode
GGOR	Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regiem	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
GS	Gedeputeerde Staten	Wav	Wet ammoniak en veehouderij
ILG	Investeringsregeling Landelijk Gebied	WCL	Waardevol CultuurLandschap
IPO	InterProvinciaal Overleg	WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouwbond	ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie
LOG	Landbouwontwikkelingsgebied		
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
M.e.r	Milieu-effectrapportage		
MJP	Meerjaren Programma		
MKZ	Mond- en Klauwzeer		
MOR	Management Overleg Reconstructie		
MvT	Memorie van Toelichting		
NUBL	Nadere Uitwerking Brabant Limburg		
NPM	New Public Management		



BIJLAGE III LEDEN BEGELEIDINGSKOMMISSIE

Dhr. H.K. Wierenga	Ministerie van LNV-Directie Platteland
Dhr. P.B. van Tilburg	Ministerie van LNV-Directie Platteland
Dhr. G.W.A. Keurentjes	Ministerie van LNV-Directie Regionale Zaken
Dhr. R. Roelofs	Ministerie van LNV-Directie Regionale Zaken
Dhr. A. Bal	Ministerie van VROM-Directoraat Generaal Ruimte
Dhr. H. van der Hoeve	Provincie Gelderland
Dhr. A.F. Meulepas	Provincie Brabant
Dhr. G. Hiemstra	Gemeente Deventer
Dhr. J.R.M. Kerkhof	Gemeente Veghel
Dhr. C. Ceelaert	Unie van Waterschappen



BIJLAGE IV LEDEN WETENSCHAPPELIJKE KLANKBORDGROEP

Dr. J. Edelenbos	Erasmus Universiteit Rotterdam
Dr. P. Pestman	Algemene Rekenkamer
Prof. dr. ir. C.J.A.M. Termeer	Wageningen Universiteit en Researchcentrum
Dr. J.P.M. Ros	Milieu- en Natuurplanbureau

Colofon

Dit rapport is digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten'.
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

Eindredactie:

Laurens Vogelegang

Fotografie:

Job Boersma
Lex Broere
Hans Dijkstra
Geert van Duinhoven
Wiebren Kuindersma
Peter van Tilburg

Vormgeving:

Van Betuw Grafisch Ontwerp

Druk:

Kerckebosch b.v., Zeist

© 2007, Alterra

Postbus 47
6700 AA Wageningen
Tel: 0317 - 47 47 00
Fax: 0317 - 41 90 00
email: info.alterra@wur.nl



ALTERRA

WAGENINGEN UR

