



De geschiedenis van de reconstructie

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

Hans Bleumink
Alterra
2007

De geschiedenis van de reconstructie

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

Hans Bleumink

**Alterra-rapport 1441.2
Alterra Wageningen 2007**

REFERAAT

Bleumink, H., 2007. De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1441.2.

Dit rapport omvat een geschiedschrijving van de reconstructie op overkoepelend niveau. Het gaat in op de precieze omstandigheden die in 1997 leidden tot de eerste ideeën voor de reconstructie en op de ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden: de pilots, de langdurige behandeling van de Reconstructiewet in de Tweede en Eerste Kamer, de introductie van de integrale zonering, de afstemming met het ammoniak- en stankdossier, de lobby van de provincies, het pact van Brakkenstein, ruimte-voor-ruimte en het Krokusakkoord. Het is een achtergrondstudie van de evaluatie reconstructie zandgebieden.

Uit de geschiedenis van de reconstructie blijkt dat de wet een smeltkroes is van drie tamelijk tegenstrijdige ideeën: (1) een centralistische ingreep in de inrichting van de zandgebieden, (2) een integrale gebiedsgerichte aanpak van onderop en (3) een breed planologisch programma om ruimtelijke ordening en milieubeleid met elkaar te verzoenen (integrale zonering).

Daarnaast valt op dat het overleg tussen rijk en regio (de provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen) schoksgewijs is verlopen, langs een aantal markante breukvlakken, gemarkeerd door een bestuursovereenkomst of akkoord.

Maar er was ook een belangrijke constante; ondanks de (belangen)verschillen tussen rijk en regio én tussen milieuorganisaties en landbouwbedrijfsleven, heeft men elkaar in de onderhandelingen uiteindelijk altijd kunnen vinden in één gemeenschappelijk belang: geld en (politieke) aandacht voor het landelijk gebied.

Trefwoorden: Varkenspest, Reconstructiewet, varkensclusters, varkensvrije zones, integrale zonering, bestuurlijke verhoudingen, stank, ammoniak, Pact van Brakkenstein, Krokusakkoord, ruimte-voor-ruimte, intensieve veehouderij, Wet herstructurering varkenshouderij, MKZ, reconstructieplannen.

ISSN 1566-7197

INHOUD

WOORD VOORAF	5
Ten geleide	7
Eerste akte: Crisis!	11
Tweede akte: Van Aartsens rigoureuze aanpak	15
Derde akte: Conceptie en geboorte van een idee	19
Vierde akte: Tegengas uit de provincie	29
Vijfde akte: Oefenen in de praktijk: op weg naar Brakkenstein	39
Zesde akte: De parlementaire behandeling van de wet	51
Zevende akte: Planvorming van start – van geldzorgen tot Krokusakkoord	59
Achtste akte: Op weg naar uitvoering	69
Terugblik	75
LITERATUUR	81
BIJLAGE I LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN	84
BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN	85
BIJLAGE III RAPPORTAGES EVALUATIE RECONSTRUCTIE	87

WOORD VOORAF

Dit rapport over de geschiedenis van de reconstructie is een achtergrondstudie bij de landelijke evaluatie reconstructie zandgebieden.

Bij mijn onderzoek heb ik in de eerste plaats dankbaar voortgebouwd op twee eerdere deelstudies die in het kader van dit project zijn uitgevoerd. Alwin Gerritsen zette in 2005 de verschillende wetteksten, kamerstukken en debatverslagen op een rijtje. Trond Selnes sprak in datzelfde jaar met diverse Haagse reconstructiespelers en vatte zijn bevindingen samen in *'Het Dossier Reconstructie - Verhalen uit politiek & beleid'*. Beide (interne) stukken hebben me geholpen mijn weg te vinden door het soms ondoordringbare kreupelhout van ambtelijke dossiers en politiek geharrewar.

Het belangrijkste voor deze studie waren mijn gesprekken met direct betrokkenen. Ze komen met naam en toenaam in de tekst aan het woord en hebben hun uitspraken geaccordeerd. Ook leverden ze op onderdelen nuttige aanvullingen. Zonder hun tijd, kennis van zaken, betrokkenheid en openhartigheid was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ik wil ze daarvoor hartelijk bedanken.

Verder heb ik voor dit onderzoek een enorme berg persberichten, krantenartikelen en wetenschappelijke publicaties doorgeworsteld, waarmee het mogelijk werd het tijdsbeeld te schetsen, inclusief de reconstructiefeiten én de verschuivende visies op de reconstructie. Jolanda Dirksen heeft me geholpen die artikelen op te diepen – dank daarvoor.

Tot slot wil ik Wiebren Kuindersma en in het bijzonder Froukje Boonstra bedanken voor hun hulp bij de structureren en afbakening van deze historische schets, hun kritische kanttekeningen en aanmoedigingen bij eerdere versies van dit verhaal, en om hun waardevolle inhoudelijke inbreng.

Ik heb met heel veel plezier aan deze historische reconstructie van de reconstructie gewerkt. Ik hoop dat mijn caleidoscopische verkenning bijdraagt aan een beter begrip van wat de reconstructie tegenwoordig is, en hoe dat zo gekomen is.

Hans Bleumink

foto: reconstructie campagne



Ten geleide

Dat de uitbraak van de varkenspest in februari 1997 de directe aanleiding was voor de reconstructie, weet iedereen. En wat er sinds 2002 is gebeurd, toen de planvorming en uitvoering van de reconstructie echt op stoom kwam, is voor velen bekend terecht. Maar wat is er in de tussentijd gebeurd? Waar kwam het idee voor een Reconstructiewet eigenlijk vandaan? Wie waren er achter de schermen betrokken bij de ontwikkeling van de wet tot wat het nu is?

Sinds de prille ideeën over de reconstructie van de concentratiegebieden, die minister Van Aartsen al in juli 1997 aankondigde, zijn bijna tien jaar verstreken. In de loop van die tien jaar is er veel veranderd. Denk alleen maar aan de stille aftocht van de varkensvrije zones en het schijnbaar verdwenen gevoel van urgentie: in de eerste plannen van Van Aartsen had de reconstructie in 2009 afgerond moeten zijn!

Om de huidige stand van zaken in de reconstructie op waarde te kunnen schatten is het belangrijk inzicht te hebben in de precieze omstandigheden die leidden tot de reconstructie en in de ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden: de pilots, de langdurige behandeling van de wet in de Tweede en Eerste Kamer, de introductie van de integrale zonering, de afstemming met het ammoniak- en stankdossier, de lobby van de provincies, het pact van Brakkenstein, ruimte-voor-ruimte en het Krokusakkoord.

In deze 'geschiedschrijving' analyseren we deze ontwikkelingen op hoofdlijnen. Aan de hand van interviews, krantenberichten en de Kamerbehandeling beschrijven en analyseren we de belangrijkste gebeurtenissen en verschuivingen in (het denken over) de Reconstructiewet. Zo geven we de resultaten van de

evaluatie reconstructie zandgebieden reliëf en kunnen we bepaalde resultaten beter duiden en verklaren. De nadruk van de analyse ligt op de periode 1997-2002, juist omdat in die periode de grootste ontwikkelingen zijn opgetreden.

Thema's

Met het beschrijven van deze gebeurtenissen en inhoudelijke verschuivingen concentreren we ons op enkele belangrijke thema's. Het gaat om:

- *Urgentie*: De varkenspest veroorzaakte een gevoel van urgentie: er moest snel een wet komen die de vorming van varkensvrije zones regelde. Hoe en waarom is urgentie al snel op de achtergrond geraakt? Of anders gezegd: waarom heeft het wetgevingsproces zo lang geduurd?
- *Verbreiding*: De reconstructie begon simpel gezegd als een oplossing voor de varkenspest en nieuw ontwikkelingsperspectief voor varkenshouders. Al heel snel kwam een proces van verbreiding op gang. Ook anderen gingen door hun voorgestane 'oplossingen' aan de reconstructie koppelen. Hoe is dit proces verlopen, wie waren voorstanders van smalle versus brede aanpak?
- *Sturing (top-down versus bottom-up)*: Aanvankelijk was er in de Reconstructiewet vooral aandacht voor en vertrouwen in wettelijk, verticaal instrumentarium (zoals onteigening en 'directe doorwerking'). Elementen van die verticale sturing zitten nog steeds in de wet. Later, bij de verdere invulling van de wet en in de planvorming en uitvoering, is er steeds meer aandacht voor horizontale sturing gekomen (overleg, betrokkenheid, initiatieven van onderop). In de praktijk wordt het 'verticale' instrumentarium nauwelijks gebruikt

of uitgehold in de reconstructieplannen. Waar kwam die aanvankelijke nadruk op verticale sturing vandaan en hoe heeft de verschuiving richting horizontale sturing plaatsgevonden?

- *Bestuurlijke verhoudingen.* De reconstructie heeft tot nieuwe bestuurlijke verhoudingen geleid tussen rijk en provincies, en tussen provincies en gemeenten en andere gebiedspartijen. Hoe zijn die verhouding in de loop van de tijd veranderd, en welke gebeurtenissen zijn daarin cruciaal geweest?
- *Rijksbelang.* In relatie tot voorgaande: voor de provincies was de reconstructie – in de meer gebiedsgerichte en interactieve vorm – altijd een belangrijk onderwerp, maar voor het rijk waren de aandacht en ambities voor de reconstructie mede afhankelijk van de politieke kleur van het kabinet en de landbouwminister. Hoe heeft die rijksaandacht voor de reconstructie zich in de loop van de tijd ontwikkeld?

Het mag duidelijk zijn dat in het kader van deze (beperkte) studie veel gebeurtenissen of invalshoeken niet aan bod zullen komen; in die zin schetst dit stuk een caleidoscopisch beeld.

Opbouw rapport

De geschiedenis is in het vervolg van dit rapport beschreven in acht aktes, die ieder een episode uit de reconstructiegeschiedenis beslaan. De aktes zijn grotendeels chronologisch opgebouwd, maar overlappen elkaar soms deels in de tijd. We sluiten af met een terugblik op de reconstructiegeschiedenis. Deze terugblik is ook te lezen als samenvatting van het rapport.

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
▲ uitbraak varkenspest		▲ start pilots	▲ Brakkenstein	▲ MKZ		▲ vogelgriep	▲ Agenda Vitaal Platteland		
▲ 1 ^e brief aan de Kamer		▲ behandeling Kamercommissie		▲ behandeling 2 ^e Kamer	▲ behandeling 1 ^e Kamer	▲ eerste plan klaar	▲ eerste plan goedgekeurd		
	▲ kabinetsvoorstel naar RvS				▲ wet van kracht	▲ Krokus- akkoord	▲ laatste plan goedgekeurd		
	▲ wetsvoorstel naar 2 ^e Kamer		▲ start Ruimte voor Ruimte		▲ bezuinigingen	▲ Regeerakkoord: 700 miljoen extra	▲ startschot uitvoering		
Van Aartsen (VVD)	Apotheker (D66)			Binkhorst (D66)		Veerman (CDA)		Veerman (CDA)	

Akte 1	Crisis!	
Akte 2	LNV's rigoreuze aanpak	
Akte 3	De geboorte van een idee	
Akte 4	Tegengas uit de provincies	
Akte 5		Oefenen in de praktijk (Planvorming van start)
Akte 6		Parlementaire behandeling van de wet
Akte 7		Planvorming op stoom: geldzorgen & Krokusakkoord
Akte 8		Afronding van de plannen: op weg naar uitvoering



Eerste akte Crisis!

4 februari 1997 – voorjaar 1998

Venhorst, dinsdag 4 februari 1997¹

Op dinsdag 4 februari 1997 werd het eerste geval van klassieke varkenspest vastgesteld op een varkenshouderij in het Brabantse Venhorst. Het liep tegen carnaval en niemand kon of wilde bevroeden hoe diep de varkenspest zou ingrijpen.

Meteen kondigde het ministerie van LNV een vervoersverbod op vee en mest af in een straal van 10 kilometer rond het besmette bedrijf, en even leek het goed te gaan. Maar op 6 februari werd een tweede geval vastgesteld, vlakbij Venhorst, in Odilliapeel. De maatregelen werden strenger: alle varkens binnen een straal van 2 kilometer werden afgemaakt. Op de televisie verschenen de eerste beelden van mannen in witte overall die dode varkens afvoerden – grijpers, roodwit politielint, de gezichten van verslagen boeren.

Het gemeentehuis van Boekel werd ingericht als crisiscentrum, waar gemeenten, politie, de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) en de Algemene Inspectiedienst (AID) de aanpak coördineerden. In het besmette dorp werd het meedrijden van praalwagens in de carnavalsoptocht verboden. De wagens, die gewoonlijk werden gebruikt voor veetransport, moesten nu wegens besmettingsgevaar in de schuur blijven staan.

In de dagen die volgden op die eerste pestgevallen, balanceerde de landbouwsector tussen hoop en vrees – was de pestuitbraak van 1992 ook niet beperkt gebleven tot twee gevallen? – maar het ging mis, en flink mis. Ondanks de vervoersverboden en de 'ruimingen', zoals de varkensslachting op besmette bedrijven werd genoemd, bleef het aantal besmettingen stijgen. Vaccineren kon niet. Hoewel er een vaccin tegen varkenspest bestond, kon dat in verband met Europese handelsafspraken uit

1991 niet gebruikt worden. Resten van het vaccin konden namelijk in het vlees terecht komen, waardoor het gevaccineerde vlees niet meer te onderscheiden zou zijn van werkelijk besmet vlees – en dat zou de Europese export schaden.

Iets meer dan een week na het eerste pestgeval legde de Europese Commissie een exportverbod op voor levende varkens. Landbouwminister Jozias van Aartsen noemde dat een *"paniekreactie"*. Van Aartsen: *"Wij hebben alles gedaan wat we moesten doen, ja zelfs veel meer"* (Van Asbeck en Meeus, 1997). Maar op 24 februari werd in Italië varkenspest vastgesteld bij uit Nederland afkomstige dieren. Hoe had dat kunnen gebeuren? In *NRC Handelsblad* verscheen op 27 april 1997 een kritische terugblik op de eerste twee, desastreus verlopen pestmaanden – er waren toen al meer dan honderd besmette bedrijven geregistreerd (Van Asbeck en Meeus, 1997).

Er was in die eerste maanden, schrijft *NRC Handelsblad*, vaak meer dan één keer per week overleg tussen ambtenaren van het ministerie van LNV en vertegenwoordigers van de varkenssector. Uit notulen van die bijeenkomsten komt zeker in de eerste weken een beeld naar voren van een vrij laconieke inschatting van de ernst van de situatie, ook bij LNV. Maar de praktijk was anders. Achteraf is vastgesteld dat er op 4 februari waarschijnlijk al veertig bedrijven besmet waren. Dat kwam omdat de ziekte niet snel genoeg herkend was: het eerste besmette bedrijf was al op 21 januari naar de gezondheidsdienst geweest, maar de symptomen waren tot tweemaal toe niet herkend. Ook had die foute inschatting te maken met de boycot van de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) tegen de elektronische registratie van het handelsverkeer in varkens (I&R

¹ Deze akte is slechts bedoeld om een beeld te geven van de i varkenspest verscheen in 1998 (Ministerie van LNV, 1998). Over de varkenspest zijn twee televisiedocumentaires verschenen, *Varkens in Venhorst* (mei 1997) en *Peel, pest en politiek* (mei 2002).

– identificatie en registratie). Begin 1997 voldeed slechts 50% van de varkenshouders aan de I&R-plicht, waardoor het vaak moeilijk te achterhalen was wat de herkomst van een dier was of waar het naar toe was getransporteerd. Deels ging men er ook vanuit dat varkenshouders zich verantwoordelijker zouden opstellen. Maar op 3 februari gonsde het al van geruchten over de varkenspest, waardoor sommige veehouders nog snel hun varkens vervoerden, uit angst getroffen te worden door een vervoersverbod. Dit zou handenvol geld kosten. Ook op exportverzamelplaatsen ging het mis. Handelaren bleken met exportcertificaten te sjoemelen. In de notulen van het Haagse overleg staat te lezen: *“Er worden dieren bijgeladen na certificering. Er worden dieren omgekat. Dit is een teken ten aanzien van de mentaliteit in de varkenshouderij, verder is het een teken dat het controlesysteem niet is berekend op deze praktijken.”* Maar ook LNV trof dus blaam. Zo werd het eerste vervoersverbod zo slordig verspreid dat het pas een dag later ter plekke bekend was. En hoewel handboeken anders aangaven, ging LNV ervan uit dat het virus niet via sperma verspreidbaar was. Dat bleek een belangrijke inschattingsfout. Toen het KI-station in Wanroij besmet raakte, nam de epidemie een vlucht. Op 26 mei waren tweehonderd bedrijven besmet, op 24 juni driehonderd, en op 8 september vierhonderd – met als triest eindtotaal 429 besmette bedrijven.

Maatregelen

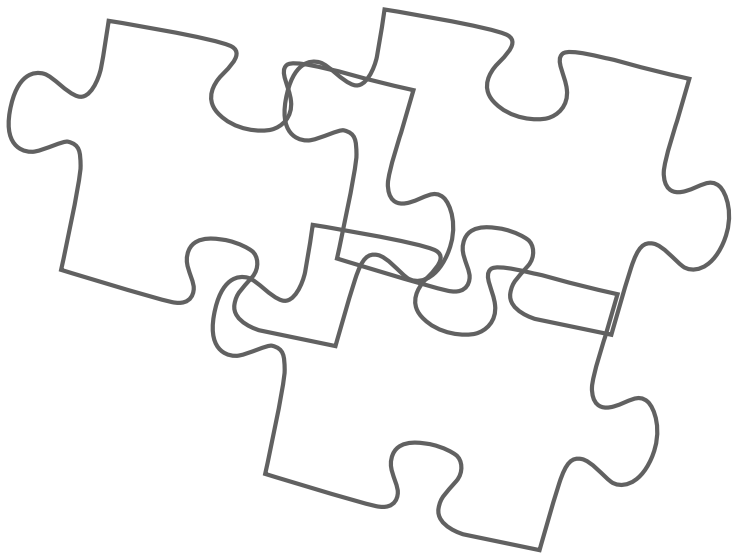
Van Aartsen kondigde steeds verdergaande maatregelen af. Op 22 maart werd een totaal exportverbod van kracht op levende varkens en varkenssperma. Op 22 mei begon men met het doodspuiten van alle pasgeboren biggen, en op 3 juni werd een fokverbod afgekondigd, aanvankelijk alleen voor de regio Venhorst, later ook voor andere delen van het land.

Die laatste twee maatregelen waren nodig om de ‘welzijnsproblemen’ in de fokbedrijven op te vangen. De dragende zeugen op die bedrijven bleven immers biggen werpen die vanwege het vervoersverbod niet naar de vleesvarkensbedrijven, waar de

biggen worden opgefokt tot slachtrijpe dieren, getransporteerd konden worden. De hokken raakten zo overvol, biggen stonden zij aan zij, en bepaalde rassen vielen elkaar in een dergelijke benauwde situatie zelfs aan.

Eind ‘97 leek het einde van de pest in zicht. In november werd het fokverbod opgeheven, hoewel toen nog steeds druppelsgevijs nieuwe bedrijven besmet raakten. Het zou nog tot 29 april 1998 duren voordat definitief het sein ‘pest meester’ gegeven kon worden.

De trieste balans van één jaar varkenspest was 11 miljoen vernietigde varkens (waarvan meer dan 9 miljoen geruimd werden om welzijnsproblemen te voorkomen) en zo’n 1775 geruimde bedrijven (waarvan 1250 preventief geruimd). 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.





Tweede akte

Van Aartsens rigoureuze aanpak

10 april 1997 – 10 juli 1997

Den Haag, 10 april 1997

In Den Haag werkte het ministerie van LNV die eerste maanden koortsachtig aan de strijd tegen de oprukkende varkenspest. Er was bijna dagelijks crisissamenleg tussen sector, rijk en provincies. Een kleine 'denktank' van LNV-topambtenaren, onder leiding van 'varkens-DG' Chris Kalden, probeerde ondertussen ook vooruit te denken.

Op 10 april 1997, twee maanden na het eerste pestgeval, zei Van Aartsen in een interview in NRC Handelsblad: *"Ik beschouw de strijd tegen de varkenspest als een soort oorlogsvoering met het virus als onbekende tegenstander. De strijd gaat vandaag de tweede fase in. Ze zal in het meest optimistische scenario niet voor september van dit jaar worden gewonnen."* Alle varkens in de buurt van besmette houderijen worden uit voorzorg geruimd. Defensie staat klaar om soldaten en materieel in te zetten.

In datzelfde interview bleek dat LNV achter de schermen al hard nadacht over de vraag hoe de toekomst van de varkenssector eruit zou moeten zien. *"Wat leren we hier nou uit?"* zei Van Aartsen. *"Dat moet de sector zich gaan afvragen, al speelt de politiek daar natuurlijk ook een rol bij (...) Nederland is inmiddels de kraamkamer van Europa aan het worden. Werden er halverwege de jaren '80 nog 700.000 biggen gefokt en geëxporteerd, nu zijn dat er al 3,8 miljoen. Wil je die lijn doortrekken, dan ontkomt je niet aan het welzijnsvraagstuk voor varkens. Daar moet meer aandacht voor komen. Dat zeg ik trouwens niet alleen als minister, maar ook als consument. Consequentie is dat de intensieve varkenshouderij extensiever moet worden. Als ik nu door de Peel rijd met al die boerderijen die kop aan staart staan, dan denk ik: dat kan op den duur niet meer"* (Greven en Versteegh, 1997).

De Nieuwspoort, 10 juli 1997

Precies drie maanden later, op 10 juli 1997, presenteerde Van Aartsen zijn plannen voor de herstructurering van de varkenshouderij in een brief aan de Tweede Kamer (Tweede Kamer, 1997a). In De Nieuwspoort lichtte hij zijn plannen aan de verzaamelde pers toe. Boeren mochten er niet in, berichtte *NRC Handelsblad* de volgende dag. Een gele container was als barricade opgeworpen om ongewenste actievoerders buiten te houden. De vier agenten die op verzoek van het ministerie van LNV de poort bewaakten, hoefden echter niet in actie te komen. *"Nóg niet"*, voegde NRC daar aan toe.

In zijn brief aan de Kamer ging Van Aartsen uitvoerig in op de problematiek. Er is een verbrokkelde ketenstructuur en onvoldoende ketendisdiscipline, schreef hij. Er is een beperkt kwaliteitsaanbod; er ontbreekt een adequate welzijns- en diergezondheidsaanpak waardoor er een hoge veterinaire kwetsbaarheid is. Ook constateerde Van Aartsen een gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor de wijze waarop de vleesproductie van varkens plaatsvindt. Hij schreef: *"[...] zonder zware extra inspanningen verliezen we het zicht op een gezond en duurzaam economisch perspectief, dat tegelijkertijd ook sociaal en maatschappelijk draagvlak heeft. [...] Het probleem nu is dat er uit oogpunt van dierenwelzijn, diergezondheidszorg, milieu en ruimtelijke kwaliteit per regio en per bedrijf te veel varkens zijn."*

In eerste instantie vond Van Aartsen dat de sector de problemen zelf moet aanpakken. *"Het kabinet vindt niet dat de maatschappij de lasten en de kosten moet blijven dragen die voortvloeien uit de huidige structuur en wijze van bedrijfsvoering. Als eerste dient de ondernemer zelf aangesproken te worden op zijn keuzen en [op] risico's die hij neemt."*



Maar de overheid heeft zelf ook een taak. *“De overheid ondersteunt de sector om zich te ontwikkelen tot een economisch gezonde en duurzaam werkende sector en stelt het kader vast waarbinnen de sector zich kan ontwikkelen. Voor de bepaling van dit kader zijn op dit moment bepaalde minimeisen betreffende aspecten van diergezondheid, dierenwelzijn en milieu van kracht. Dit kader zal strikt worden gehandhaafd en waar nodig aangescherpt teneinde opnieuw aansluiting te vinden bij maatschappelijke normen. In aanvulling hierop is het Kabinet van mening dat ook de ruimtelijke ontwikkeling van de intensieve varkenshouderij verregaand moet worden gereguleerd.”*

Om dit op te pakken kondigde Van Aartsen in zijn brief een ingrijpende herstructurering aan. *“De herstructurering omvat maatregelen op een breed gebied, te weten dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en ruimtelijke kwaliteit. Het huidige wettelijke instrumentarium is niet toereikend om deze brede aanpak op korte termijn te realiseren. Er is daarom behoefte aan een instrument waarmee vanuit een meerzijdige invalshoek direct kan worden gestuurd op aantallen varkens, de condities waaronder en de gebieden en bedrijven waar deze varkens worden gehouden. Daartoe wordt een Herstructureringswet varkenshouderij voorbereid, waarin een cruciale plaats wordt ingenomen door een nieuw stelsel van varkensrechten dat gerelateerd is aan het aantal op een bedrijf te houden varkens. Door deze rechten onder bepaalde voorwaarden overdraagbaar te maken kan sneller en directer dan met het bestaande instrumentarium de noodzakelijke herstructurering van de varkenshouderij in Nederland tot stand gebracht worden. Door de varkensrechten met 25% te korten, krijgt het herstructureringsproces een belangrijke impuls. Deze maatregel creëert ruimte voor de opvang van dieren bij calamiteiten en schept condities voor een ruimere huisvesting van de resterende dieren.”*

Naast die Herstructureringswet (de latere Wet herstructurering varkenshouderij – HB) kondigde Van Aartsen in zijn brief ook een tweede, ruimtelijk spoor aan, de reconstructie, waarin de realisatie van varkensclusters gescheiden door ‘brandgangen’ de belangrijkste elementen waren. Maar in alle commotie rond de varkenskorting zou dat onderdeel in die eerste maanden nauwelijks aandacht krijgen (zie verder de derde akte).

Woedende reacties vanuit de sector

Voor de varkenshouders, die door de varkenspest toch al door een diep dal gingen, waren de kortingsplannen van de minister de laatste druppel. In de agrarische pers struikelden bezorgde en boze veehouders en bestuurders over elkaar heen. Het vertrouwen tussen de sector en LNV - dat onder Van Aartsen toch al behoorlijk was aangetast, en door de aanpak van de varkenspest nog verder was gedaald - bereikte een dieptepunt.

“Minister Van Aartsen heeft de afgelopen weken niet meer overlegd met het bedrijfsleven over de nota, maar verwacht desalniettemin een ‘constructieve dialoog’ met de betrokkenen in de varkenssector te kunnen hebben”, schreef NRC Handelsblad op 11 juli, niet zonder gevoel voor understatement over Van Aartsens plannen.

Terugkijkend betitelde Harrie Verkampen, die als varkenshouder, landbouwbestuurder en wethouder bij het reconstructieproces én de voorgeschiedenis betrokken was, de plannen en de timing van de minister als een dolksteek in de rug. *“Toen de minister de Whv lanceerde ging bij veel varkenshouders het licht uit,” zei Verkampen in 1999 in een interview (Van Kasteren, 1999). “Veel mensen hebben toen een enorme mentale opdonder gekregen omdat ze zich volstrekt in de steek gelaten voelden. Extra schrijnend was het voor de mensen die al fors hadden geïnvesteerd in milieuvriendelijke stallen. Die kwamen nu zwaar in de problemen. Ze hadden extra investeringen gedaan op basis van topfinanciering, waardoor ze nu (in 1999 dus – HB) helemaal geen marge hebben en hun volledige omzet naar de bank kunnen brengen. Dan komt daar nog eens een strafkorting overheen.”*

Na die schok kwam de sector in actie, en niet lang nadat Van Aartsen de Wet herstructurering door de Tweede Kamer had gelooft, rond kerst 1997, stapte de NVV naar de rechter. Dit zou drie jaar later tot het definitieve afscheid van de varkenskorting leiden.

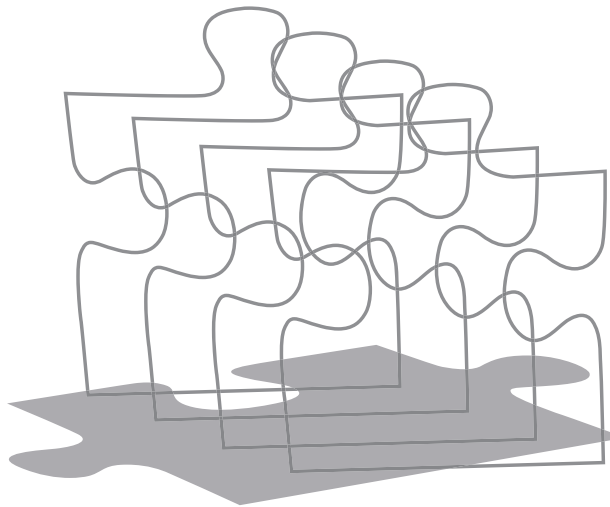


foto: reconstructie campagne



Derde akte

Conceptie en geboorte van een idee

april 1997 – april 1998

In de commotie rond de varkensrechten sneeuwde een ander deel van de brief van Van Aartsen grotendeels onder. Boeren en pers besteedden er in eerste instantie weinig aandacht aan. Maar juist dat deel zou uiteindelijk uitgroeien tot wat nu de Reconstructiewet genoemd wordt.

“Het kabinet heeft zich beraden op de wenselijkheid van verdere verspreiding van de intensieve varkenshouderij over Nederland,” schreef Van Aartsen in de brief van 10 juli 1997. “Het principe ‘schone gebieden schoon houden’ is daarbij het uitgangspunt. [...] Voor delen van de concentratiegebieden acht ik een reconstructie noodzakelijk. Een reconstructie waarbij door een integrale aanpak van de problemen op het vlak van inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie een aanzienlijke kwaliteitsverbetering wordt bereikt. Er zal een relatie worden gelegd met lopende projecten van gebiedsgericht beleid. [...] 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. Tevens zal bij een dergelijke herinrichting de problematiek van bedrijven gelegen in de Ecologische Hoofdstructuur worden meegenomen.”

Het was een vrij algemene beschrijving waarbij het aspect van de veterinaire veiligheid en de ‘corridors’, die later bekend zouden worden als de varkensvrije zones, het meest concreet uitgewerkt was. Van een wet was toen nog geen sprake, maar blijkbaar was al wel duidelijk dat het om meer ging dan brandgangen alleen, en dat er een integraal ruimtelijk programma nodig was, waarin veterinaire veiligheid gekoppeld moest worden aan inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie, in afstemming met lopende projecten van gebiedsgericht beleid. Waar kwamen die ideeën vandaan?

Politiek gesternte

Om te begrijpen waar de ideeën over een reconstructie van de concentratiegebieden vandaan kwamen, is het in de eerste plaats nodig het veranderende politieke (landbouw-)landschap van de jaren '90 te schetsen. Na de kamerverkiezingen van 1994 werd er voor het eerst in lange tijd een coalitie gevormd waaraan het CDA niet deelnam: Paars I, bestaande uit PvdA, VVD en D66, onder leiding van Wim Kok. Op het ministerie van VROM trad Margreeth de Boer aan als minister; op Landbouw kwam VVD-politicus Jozias van Aartsen, de eerste niet-CDA minister sinds Mansholt. Onder Van Aartsens leiding begon er een nieuwe wind te waaien in landbouwland. Dit uitte zich onder meer in aanmerkelijk koelere verhoudingen tussen de landbouwsector en het rijk. Het groene front begon zijn vooraanstaande positie te verliezen.

In 1995 verscheen Van Aartsens programma, *Dynamiek en Vernieuwing* (ook wel bekend als *Dynamiet en Vernieling*; het was tekenend genoeg zonder overleg met de sector tot stand gekomen). Centraal daarin stond het idee dat het platteland niet meer het exclusieve domein was van boeren en tuinders, maar veel meer de ruimte was waar ook natuur, landschap, recreatie, wonen en andere bedrijvigheid een plek moest krijgen. Ook vond Van Aartsen dat het afgelopen moest zijn met de te ver doorgevoerde overheidsbemoeienis en -bescherming van de sector. In *Dynamiek en Vernieuwing* werd vooral een beroep gedaan op de eigen verantwoordelijkheid en op het ondernemerschap van boeren (Ministerie LNV, 1995). Nu klinken die woorden alledaags; destijds was het niet minder dan een revolutie.

Ook het groene front zelf stond voor grote veranderingen. Het Landbouwschap liep op zijn laatste benen en uit de as leek een



nieuwe organisatie- en lobbystructuur te verrijzen: LTO-Nederland. Het werd als federatie de landelijke spreekbuis van gefuseerde regionale landbouworganisaties, de gewestelijke LTO's. Toen de varkenspest begon schoof niet het Landbouwschap maar LTO-Nederland in Den Haag aan tafel. Daarnaast ontstonden sectorale vakbonden, omdat sommige boeren zich onvoldoende herkenden in de algemene standpunten. De Nederlandse Vakbond Varkenshouders, onder leiding van Wien van den Brink, zou daarvan de bekendste worden. In reactie daarop werden ook de LTO-organisaties meer op sectorale leest geschoeid.

Economisch ging het Nederland in de tweede helft van de jaren negentig voor de wind. De grond- en huizenprijzen stegen ieder jaar fors, voor het eerst in de geschiedenis sloeg de middenklasse aan het beleggen (met spectaculaire rendementen), en de overheid investeerde fors in grote projecten zoals de HSL, de Betuwelijn en de Deltawet Grote Rivieren.

Oplopende spanning rond mest en intensieve veehouderij

Onder Van Aartsen was de spanning tussen het rijk en de landbouwsector, en dan met name de intensieve veehouderij, hoog opgelopen. Vooral de mestproblematiek, en in mindere mate ammoniak en stank, was voor het rijk een belangrijk dossier, omdat de Europese Commissie dreigde met kolossale boetes als Nederland niet aan de nitraatrichtlijn voldeed.

Al meteen vanaf het aantreden van het eerste Paarse kabinet waren LNV en VROM onder Van Aartsen en De Boer met elkaar gaan samenwerken in de interdepartementale werkgroep mestproblematiek. Annemie Burger, die de werkgroep destijds leidde, noemt die samenwerking *"uniek"* omdat beide departementen tot die tijd steeds wantrouwender tegenover elkaar hadden gestaan. Later zou zij als directeur van de Directie Zuid, hoofd van het crisiscentrum in Boekel en vanaf 2000 als Directeur Landbouw bij de varkenspest en de reconstructie betrokken zijn. Het politieke gewicht van de werkgroep was

hoog; vaak schoven beide bewindslieden aan tafel. Het leidde ondermeer tot het Actieprogramma Nitraat. Burger: *"Ook toen al werd er gerekend aan de mestproblematiek, en waren we eigenlijk tot de conclusie gekomen dat de inkrimping van de veestapel een veelbelovende oplossing van het mestprobleem zou kunnen zijn. In onze berekeningen zat altijd wel een scenario voor inkrimping."* Vooralsnog werd er in de jaren '95 en '96 gewerkt aan de uitwerking van de Mestwet in zogenaamde Regionale Mestplannen. Deze plannen golden voor de zogenaamde Concentratiegebieden. De naam Reconstructiewet Concentratiegebieden verwijst dus direct naar Mestconcentratiegebieden. Bedoeling van de Mestplannen was dat rijk, provincies en bedrijfsleven afspraken zouden maken over de terugdringing van het mestoverschot, vooral om te voldoen aan de Europese nitraatrichtlijn. De regio's Oost en Zuid hadden al mestplannen opgesteld die beter management en een hogere voerconversie, technische maatregelen dus, voorstelden voor de aanpak van het mestprobleem.

Tjaco Deij, die eerst als voorlichter en later als sectorspecialist varkenshouderij bij de LNV-directie Zuid betrokken is geweest bij de mestplannen, de varkenspest en de reconstructie, zegt over die mestplannen: *"Daarover was toen bij LNV veel scepsis. In de latere versies van de mestplannen werden ook voorstellen gedaan voor het opkopen van mestrechten. Maar vanuit LNV centraal werd daar erg negatief op gereageerd; men was niet bereid om de vervuiler te betalen voor het oplossen van problemen. Er was breed in de maatschappij een steeds negatiever beeld over de intensieve veehouderij. Denk maar aan alle processen, ondermeer van Milieuoffensief, die indertijd tegen uitbreidingsplannen van veehouders werden aangespannen."*

Volgens Gerrit Brummelman, die vlak voor het eerste pestgeval bij directie Oost in dienst trad, lagen de moeizame vorderingen rond de mestplannen ook aan de sector zelf: *"De onderlinge tegenstellingen binnen het bedrijfsleven bleken moeilijk te overbruggen. Er is toen een bestuurlijk overleg geweest. Van Aartsen trok daaruit de conclusie dat het met dit proces zo niets zou worden en besloot*

toen zelf in te grijpen.”

Deij: *“De onderhandelingen over de Mestplannen zijn daarna ingehaald door de varkenspest en de Whv, waarin een sectorbrede korting van 25% op het aantal varkens werd voorgesteld. Geen gebiedsgericht en bedrijfsgericht maatwerk dus, geen vertrouwen, maar een harde, generieke, regulerende aanpak.”*

Reguleringscrisis op LNV

Harrie Verkampen die onder andere als varkenshouder, landbouwbestuurder en wethouder bij de (voorgeschiedenis van

de) reconstructie betrokken was, vond dat de verhardende relatie tussen rijk en sector voor een belangrijk deel op het conto van Van Aartsen waren te schrijven. Volgens Verkampen werkte in ieder geval een deel van de sector juist actief mee aan het zoeken naar oplossingen. Al begin jaren '90 waren de 13 meest verzuurde gemeen-

tes uit vooral Brabant en Limburg een wekelijks overleg gestart om te bekijken hoe de problemen rond stank, ammoniak en intensieve veehouderij aangepakt konden worden. Die groep overlegde regelmatig met sector, provincies en rijk. Dat leidde ondermeer tot technische oplossingen als mestverwerking en groenlabelstallen, waarmee goede resultaten werden geboekt. Toen Van Aartsen aantrad verhardde de toon volgens Verkampen. Volgens Van Aartsen deugde er niets van de mestwetgeving van Bukman en Alders (de derde fase mest en ammoniak-beleid). *“Onterecht,” vindt Verkampen nog steeds. “De uitvoering was al wel op gang gekomen, maar moest zich gewoon nog bewijzen. Bij verplaatsing werd 25% op de mestrechten afgeroomd, alle bedrijven moesten aan strenge emissie-eisen voldoen. Als je dat had weten vol te houden was de sector in 8 tot 10 jaar gesaneerd. Maar Van Aartsen wilde dat niet.”*

Volgens Verkampen had Van Aartsen een dubbele agenda. Hoewel de officiële lijn was om het mestprobleem aan te pakken, wilde Van Aartsen eigenlijk maar één ding: de inkrimping van de veestapel. Die harde aanpak en het gevoel dat er achter die harde aanpak een verborgen agenda stak, leidde onder veehouders tot veel protest. Dit mondde uit in de oprichting van de NVV met hun I&R-boycot en het actiecomité ‘Wij zijn het zat’ (rond 1995). ‘Wij zijn het zat’, met Verkampen als een van de oprichters, protesteerde vooral tegen de invoering van de mestboekhouding. Verkampen: *“Het was gewoon misselijk makend om te zien hoe LNV manipuleerde om maar van dat mestakkoord af te komen.”* De uitbraak van de pest kwam voor LNV volgens Verkampen dan ook als een geschenk uit de hemel.

De landbouwsocioloog Jaap Frouws bevestigt de lezing van Verkampen. In een artikel in *Spil* uit 1998 noemde hij het getouwtrek rond de varkenssector een *“reguleringscrisis”*, een *“politiek-bestuurlijke ramp van in Nederland ongekende omvang”*, daarbij niet alleen verwijzend naar de problemen bij de invoering van de Whv, maar ook naar de aanpak van de mestproblematiek in zijn algemeenheid. Frouws: *“Toen de (milieu)problemen via het mestbeleid geadresseerd moesten worden, kwamen overheid en boeren tegenover elkaar te staan. Bij gebrek aan overeenstemming met het landbouwbedrijfsleven en medewerking van boeren, verviel de overheid tot steeds interventionistischer regelzucht. Onder dat gesternte kwam de Whv tot stand”*[en ook de eerste ideeën voor de Reconstructiewet – HB].

Hij vervolgt: *“De wetgeving voor de herstructurering van de varkenshouderij is het sluitstuk van vier jaar ‘paarse’ landbouwpolitiek. In die periode heeft de minister van Landbouw de traditioneel nauwe banden tussen overheid en ‘georganiseerde landbouw’ definitief doorgesneden. De herstructureringsplannen zijn op het departement uitgebreed en niet het product van overleg met het bedrijfsleven. De gedwongen verkleining van de varkensstapel was de ingreep waarmee de minister eigenlijk al wilde beginnen bij zijn aantreden in 1994. Destijds ontbrak daarvoor de politieke en maatschappelijke steun. De varkenspest bracht de sector echter in diskrediet en vroeg als het*

foto: reconstructie campagne





ware om radicale ingrepen. Die dienden zo snel mogelijk gerealiseerd te worden, liefst voordat alle hokken weer gevuld zouden zijn. De politieke aandrang was groot om het ijzer te smeden toen het heet was, en daadkracht te tonen in antwoord op de grote publieke verontwaardiging. Het kabinet wilde de kans benutten om af te rekenen met de door het CDA overgeleverde erfenis van pappen en nathouden van het mestmoeras en om een forse stap te zetten in de richting van de duurzame varkenssector van de toekomst.”

LNV-denktank varkenspest

De eerste ideeën voor met name de Wet herstructurering varkenshouderij (Whv) en, in tweede instantie, de reconstructie, zijn dus geheel binnen LNV ontwikkeld. Dit gebeurde, nagevoeg zonder overleg met provincies, gemeenten en maatschappelijke partijen. Gezien de inhoudelijke raakvlakken en het politieke belang (milieu) was het ministerie van VROM wél al snel betrokken bij de planvorming, aldus Paul Beekhuizen, jurist bij LNV. De Reconstructiewet zou zijn eerste grote formele wetgevingsproject worden.

Uit het crisisteam dat de bestrijding van de varkenspest aanpakte werd volgens Beekhuizen al snel een ‘denktank’ geformeerd die minister Van Aartsen ondersteunde. In die denktank zaten ondermeer Chris Kalden (die in oktober 1997 benoemd zou worden tot Directeur Generaal herstructurering varkenshouderij, voorheen directeur van de Landinrichtingsdienst (nu DLG); nu Secretaris-Generaal van LNV), Tjeerd Kampstra (destijds directeur Landbouw, voor die tijd betrokken bij het gebiedsgerichte LNV-beleid en het Structuurschema Groene Ruimte 1) en Hans van der Zijden (directeur Groene Ruimte en Recreatie). De denktank werd ondersteund door een kleine groep ambtenaren, waaronder Harry Paul, Henk Helming en Petra Berkhout (ondermeer belast met financieringsconstructies en de relatie met provincies).

Volgens Petra Berkhout waren de meningen binnen de denktank over de slagingskans en effectiviteit van een mogelijke reconstructie(wet) verdeeld. Hans van der Zijden was volgens

Berkhout een groot voorstander, terwijl Tjeerd Kampstra grote vraagtekens plaatste bij de veterinaire effectiviteit van een reconstructie en bij de megaschaal van het project.

Annemie Burger (toen inmiddels directeur van de regionale directie van LNV-Zuid en hoofd van het crisisteam in Boekel) herinnert zich dat de ideeën voor de Whv en de reconstructie in betrekkelijke stilte en binnenskamers zijn vormgegeven. Hoewel zij dagelijks voor crisioverleg in Den Haag was en binnen LNV veel gezag had, werd zij pas omstreeks juni 1997, dus een maand voor Van Aartsen zijn plannen ontvouwde, gevraagd of de beoogde herinrichting zin had, ook omdat zij in het verleden ervaring had gehad met landinrichting. Burger: *“De vraag was of je het met herstructurering en ruimtelijke herinrichting zou redden. Er waren mensen die zeiden dat herinrichting geen zin zou hebben, omdat de intensieve veehouderij geen grond had, en er dus ook weinig te schuiven viel met grond. Mijn advies was om deze kans met beide handen aan te grijpen. Hoe we dat later zouden moeten invullen, zien we dan wel weer, vond ik. Dit was de uitgelezen kans om geld te claimen voor een grootscheepse opknappbeurt van het landelijk gebied.”*

De keuze voor een reconstructie was volgens Burger dus ook een politiek-strategisch besluit. Burger: *“We hebben dat eerste jaar, na 10 juli, ook gebruikt om druk op te bouwen, om tot een financiële claim voor de reconstructie te komen. 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. We hadden in de jaren ‘90 heel hard geknepen, nu wilden we ook de hand uitsteken. Het was voor het eerst in lange tijd dat er ook geld voor landschap en landelijk gebied kon vrijkomen. Dat was ongekend. Het ministerie kon zo’n impuls goed gebruiken. Dat de Whv [in december 1997 – HB] door de Kamer was geaccepteerd, was een belangrijk wapenfeit om geld te claimen voor de reconstructie.”*

Bovendien, stelt Burger, was er door de ongekende omvang van de varkenspest ook politiek momentum ontstaan voor ingrij-

pende voorstellen. Burger: *“Voor het eerst was er een ongeken- de maatschappelijke en politieke belangstelling voor de problematiek in de intensieve veehouderij. Door het drama van de varkenspest kon het taboe van inkrimping van de veestapel worden afgehaald. Daar- door kon de minister komen met niet-vertrouwde oplossingen.”*

Inhoudelijke overwegingen

Toch was de keuze voor een reconstructie van de concentra- tiegebieden niet alleen een politiek-strategisch besluit. Binnen LNV en in de regio waren er grote inhoudelijke zorgen over de toekomst van de concentratiegebieden, waarvoor de recon- structie een oplossing zou moeten bieden.

Na de brief van 10 juli werd volgens Gerrit Brummelman en Tjaco Deij vanuit Den Haag een beroep gedaan op de regionale LNV-directies voor de verdere invulling van de reconstructie. Brummelman zou in de tweede helft van '97 de eerste lijnen van de Reconstructiewet op papier zetten en via een soort brainstormsessies dachten Zuid en Oost mee. *“Die sessies,”* herin- nert Deij zich, *“gingen over de vraag wat er naast de krimp van de varkenssector moest gebeuren, want dát er iets gebeuren moest was duidelijk.”*

In de eerste plaats, zegt Tjaco Deij, lag er al heel snel een ana- lyse van de oorzaken van de enorme omvang van de varkens- pest. Met name de spaghettiachtige afzetstructuur in de sector was daar debet aan. Deij's baas, Annemie Burger zegt het zo: *“Allemaal producenten die maar een klein stukje van de productieke- ten deden, en maar rijden met die boel, en maar risico's nemen.”* Het idee van min of meer autonoom functionerende varken- sclusters van 1 miljoen dieren, gescheiden door corridors (de latere varkensvrije zones) was daarop het ruimtelijke antwoord. Burger: *“Het idee voor de varkensvrije zones is in mijn beleving ontstaan doordat we in de praktijk zagen dat rond barrières een zekere vertraging optrad in de verspreiding van de pest. Je zag dat bij onbebouwde gebieden, en je zag dat op de grens tussen Brabant en Limburg, waar je te maken had met een culturele barrière; daar handelden veehouders nauwelijks met elkaar. Naderhand ging het*

dan wel weer over die barrières heen, maar de verspreiding was wel vertraagd.”

Ook lagen er al snel enkele verkenningen van het LEI over de negatieve sociale en economische gevolgen van de krimp. Bur- ger: *“Je zag dat de intensieve veehouderij een behoorlijke welvaart in de zandgebieden had gebracht, maar dat met de pest een enorme verpaupering dreigde. Ook zag je dat de Nederlandse varkenshouderij terrein verloor richting bijvoorbeeld de Denen.”* Er werd gesproken over duizenden stoppende bedrijven, ontslagen in de toele- verende en verwerkende industrie, en de sociaal-economische ontwrichting van grote delen van het platteland. Dit alarme- rende beeld van verpaupering is tot omstreeks 2002 nog heel duidelijk terug te vinden in veel provinciale nota's en in de eerste concepten van de reconstructieplannen, maar is later naar de achtergrond verdwenen.

Tot slot was voor iedereen duidelijk dat de varkensgebieden in landschappelijk opzicht vaak bijzonder lelijk waren en dat een grote hoeveelheid stoppende bedrijven en aftakelende stallen het landschap nog verder zouden aantasten. Met die ingredi- enten moest er een ontwikkelingsspoor komen gericht op een robuuste ruimtelijke structuur, het scheppen van alternatieve werkgelegenheid, en een beter woon- en leefklimaat.

Samenwerking met VROM

De samenwerking tussen VROM en LNV leek in 1997 goed te verlopen. Van 1994 tot begin 1996 hadden VROM en LNV onder leiding van Annemie Burger immers al samengewerkt op het gebied van het mestbeleid. En met de introductie van de kor- ting op de varkensrechten en de inkrimping van de veehouderij was het mestprobleem in één keer opgelost. *NRC-Handelsblad* schreef op 11 juli 1997, met name in relatie tot de 25% krimp: *“Voor minister De Boer van milieu zijn de voorstellen van het kabinet een overwinning, omdat met de uitdunning van de varkensstapel in een keer het huidige mestoverschot van veertien miljoen kilo fosfaat wordt weggenomen.”*

Maar ook rond de inhoudelijke uitwerking van de Reconstructiewet bleken VROM en LNV die eerste periode op één lijn te zitten. De LNV-jurist Paul Beekhuizen zegt: *“VROM was al snel bij de gedachtevorming betrokken, vanwege hun ervaring met ROM, en vanwege het besef dat voor de inrichting van ontwikkelingsgebieden ook het een en ander zou moeten gebeuren op het gebied van milieuwetgeving, met name rond stank en ammoniak. Later zou die koppeling tussen reconstructie, ammoniak en stank (in politiek opzicht) essentieel worden.”*

Deltaplan varkenshouderij

Tegen die politiek-strategische en inhoudelijke achtergrond werd begonnen aan de uitwerking van de ideeën, die in juli 1997 al zo ver waren dat Van Aartsen het in zijn brief had over ‘een integrale aanpak van de problemen op het vlak van inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie’ en ‘de relatie met lopende projecten van gebiedsgericht beleid’. Die ideeën klinken al behoorlijk breed en zijn dat in zekere zin ook, maar de crux van de ideeën lag, getuige de latere discussies over en aanpassingen in de wet, voor Van Aartsen in het realiseren van de *ruimtelijke* clusters en brandgangen, waarmee in *ruimtelijk* opzicht andere doelen ‘meegekoppeld’ konden worden. Die clusters moesten zo gekozen worden dat er gebieden ontstonden met ongeveer 1 miljoen dieren, en die qua toelevering (veevoer) en verwerking (slachterijen) autonoom konden functioneren.

Waar kwamen die ideeën vandaan, en waarom heeft LNV in die beginperiode zo nadrukkelijk gekozen voor een *ruimtelijke* herinrichting?

Een deel van de verklaring ligt misschien wel in de constatering dat enkele toonaangevende leden van de denktank en hun ondersteunende ambtenaren uit de wereld van ruimtelijke inrichtingsprocessen kwamen. Want op zijn minst is het niet vanzelfsprekend dat rond een landbouwisssue op het ministerie van LNV voor een ruimtelijke aanpak wordt gekozen en valt het op dat Landinrichting en het SGR kennelijk leerscholen vormden

voor bepaalde denkwijzen die doorslaggevend werden in het reconstructieproces. Dat werd overigens ook snel gevoed door VROM's toenemende ‘geloof’ in gebiedsgerichte werkprocessen via bijvoorbeeld het ROM-beleid.

Tjaco Deij voegt daaraan toe dat een meer ketengerichte en minder ruimtelijke aanpak in die beginperiode wel degelijk is overwogen en ook beperkt is toegepast. Via de regeling varkensleveranties (RVL) is in de nasleep van de varkenspest het aantal contactadressen sterk terug gebracht. Daarnaast zijn er met diverse keten partijen gesprekken gevoerd om te bekijken welke rol zij zouden kunnen spelen. Maar zegt Deij: *“Het grote dilemma om de problematiek vanuit de keten op te laten pakken was de grote verdeeldheid binnen de sector, het vrije ondernemerschap. Varkenshouders wilden zich niet binden en iedereen was gezien het lage prijspeil alleen maar bezig met overleven. Iedere cent extra telde. Op de varkensvleesmarkt was een overschot aan slachthaken. Er was te weinig aanbod. Geen van de ketenpartijen had een zo groot marktaandeel dat het zich zou kunnen permitteren om de regisseursrol op zich te nemen. Men was bang dat varkenshouders aan de concurrenten zouden gaan leveren.”*

Gerrit Brummelman, die meeschreef aan de eerste teksten van wat later de Reconstructiewet zou worden, zegt over de periode na de 10-julibrief: *“In augustus 1997 stonden de eerste teksten van de Reconstructiewet al op papier. Het grote voorbeeld was de Deltawet Grote Rivieren. Een wet die onder invloed van een ‘ramp’ snel tot stand was gekomen en snel tot uitvoering leidde, compleet met onteigening. Men wilde nooit meer een varkenspest en snel tot uitvoering over gaan. In 1999 moest de uitvoering van start gaan.”* *“Aanvankelijk was de mislukte regionale aanpak van de mestproblematiek en de varkenspest de concrete aanleiding voor een harde aanpak van de varkenssector,”* zegt Brummelman. *“[...] De reconstructie had in de beginfase als belangrijk doel om levensvatbare varkensbedrijven na de krimp nieuw perspectief te bieden. Want de ruimte voor schaalvergroting was er voor de meeste bedrijven niet, vanwege de strikte regels voor stank en ammoniak. Het was daarom*

de bedoeling om voor de perspectiefvolle bedrijven ontwikkelingsgebieden aan te wijzen waar ze konden uitbreiden.” Daarmee duidt Brummelman op het tweede ruimtelijke argument voor de reconstructie, naast het creëren van clusters en brandgangen: het aanwijzen en inrichten van ontwikkelingsgebieden.

Brummelman: “De aanleiding en het doel van de reconstructie was dus sterk sectoraal, maar dat is al schrijvend steeds integraler geworden. Voor eind 1997 was al duidelijk dat het met de reconstructie zou gaan om een integrale aanpak van het landelijk gebied. In de beeldvorming van de Tweede Kamer is het echter altijd een varkenswet gebleven.”

Een aparte wet

Aanvankelijk was er nog geen sprake van een aparte wet, maar in de loop van de tweede helft van 1997 werd duidelijk dat een wet onontbeerlijk was. Op 12 december 1997 stuurde Van Aartsen een brief aan de Tweede Kamer waarin de contouren van de aangekondigde reconstructie van de concentratiegebieden werden geschetst: “De voorgenomen reconstructie is daarbij geplaatst in een breed perspectief van een meervoudige doelstelling, waarbij verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap, van de milieukwaliteit en de economische structuur hand in hand zouden moeten gaan met de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector door aanpassingen in de ruimtelijke structuur van de varkenshouderij.” (Tweede Kamer, 1997b). Bij de behandeling van de Whv in de Tweede Kamer, een week later, ging Van Aartsen ook in op zijn plannen voor de reconstructie. Hoewel de Whv dan een forse ingreep in de sector met zich meebracht beklemtoonde Van Aartsen dat de varkenshouderij via de Reconstructiewet weer toekomst zou krijgen en zou kunnen uitgroeien tot de beste sector van Europa. In die brief van 12 december werd ook aangekondigd dat voor de reconstructie een afzonderlijk wetsvoorstel werd voorbereid. De bestaande landinrichtingswet werd niet toereikend geacht voor het realiseren van de reconstructie omdat die qua snelheid en flexibiliteit te kort schoot. Dat het om een aparte wet zou

gaan, was nieuw.

Burger: “Waarom we gekozen hebben voor een aparte wet, kan ik niet meer precies zeggen, maar ook het feit dat we politieke druk wilden opbouwen, om geld te slepen uit de kabinetsformatie van ‘98, speelde daarbij een rol. De evaluatie van de landinrichtingswet en de moeizaamheid met de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid zoals NUBL, speelde misschien een rol in de beslissing om net als in Midden Delfland en de Veenkoloniën te kiezen voor een *lex specialis*.”

Brummelman: “De echte reden dat er een Reconstructiewet moest komen, is ook wel dat het bestaande beleid door een gebrek aan bestuurlijke daadkracht van lagere overheden niet van de grond kwam. De wet was top-down opgesteld, maar men moest de wet bottom-up realiseren. Daarom kregen de provincies ook de regie.” De LNV-jurist Beekhuizen onderstreept dat ‘directieve’ beeld: “Het hele idee reconstructie werd hier in eerste instantie toch op een misschien wat ouderwetse Haagse manier uit de kast gehaald.”

Burger: “Na die eerste ideevorming, die inderdaad vrij directief en snel bedoeld was, is er een heel overlegcircuit op gang gekomen op een manier die we tegenwoordig ‘governance’ zouden noemen. Het is een soort liefde voor instituties die we in dit land hebben, voor procedures. Maar daardoor drijf je wel af van waar het uiteindelijk om gaat. Eerst was er dat gevoel van urgentie, later is er die governancebenadering bij gekomen. [...] Na die eerst vrij eenvoudige opdracht om de problemen snel aan te pakken, van bovenaf, is het al vrij gauw een ingewikkeld proces geworden van bestuurlijk gekissebis. Het is er daarmee niet mooier op geworden. Pas later is het idee om ook van onderop te gaan werken ontstaan. Maar dat paste ook in de tijdgeest.”

In de maanden erna werkte het ministerie hard aan de verdere uitwerking van wat de Reconstructiewet Concentratiegebieden zou worden, in voorzichtig overleg met medeoverheden en de sector (zie akte 4).

Van Aartsen had haast, want in mei 1998 zouden er Kamerverkiezingen plaatsvinden. Koste wat kost wilde hij het Wetsvoorstel vóór die tijd in het Kabinet hebben vastgesteld, zodat de wetsbehandeling in werking gesteld kon worden, beginnend



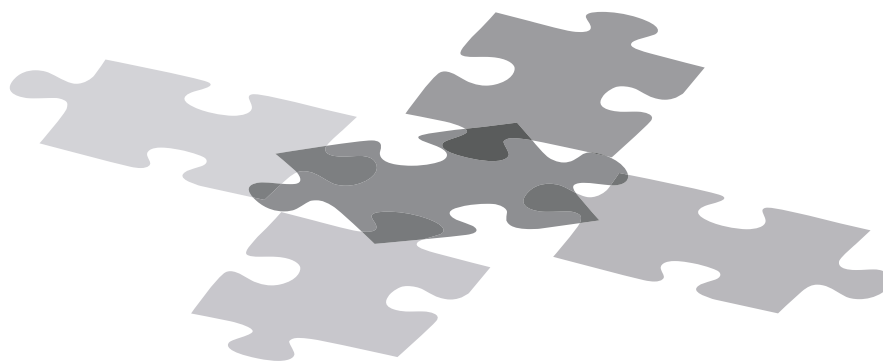
met een adviesverzoek aan de Raad van State. Bovendien zou er zo in de financiële onderhandelingen over het regeerakkoord gemakkelijker geld voor de reconstructie vrijgemaakt kunnen worden.

Hoewel dat eerste Wetsvoorstel nooit (officieel) openbaar is geworden, is uit verschillende berichten wel duidelijk dat het wetsvoorstel tamelijk directief en top-down was ingegeven: er was sprake van een versnelde vorm van landinrichting, de mogelijkheid tot onteigening, directe doorwerking van het reconstructieplan in het streek- en bestemmingsplan, dus zonder allerlei vertragende inspraakprocedures, en een maximale planvormingsperiode van negen maanden. De commissaris van de Koningin zou de voorzitter van de reconstructiecommissie worden. Want als er iets was dat Van Aartsen wilde voorkomen dan was het dat de reconstructie zou verzanden in ellenlange overleggrondes en procedures. In 1999 moest de eerste schop in de grond (zie Dokter, 1998a; Bodde en Siemes, 1998) .. Begin april 1998 had Van Aartsen zijn wetsvoorstel klaar en op 24 april werd het door het kabinet vastgesteld (Kabinetsmissive) en ter advies aan de Raad van State gezonden. De doelstellingen van de wet waren vrij beperkt, getuige artikelen in de pers (zie bijvoorbeeld ANP, 9 april en 8 juni 1998): *“De wet beoogt de varkensbedrijven beter in te passen in het landschap en tegelijkertijd de veterinaire risico's, zoals die van de varkenspest, te verkleinen.”*

Reflecties

- De Reconstructiewet is tot stand gekomen onder een gepolariseerd maatschappelijk en politiek gesternte. Ministerie en sector stonden met de rug naar elkaar toe. Voor Van Aartsen stond vast dat de landbouwsector en de bijbehorende milieuproblematiek alleen met ingrijpende, centralistische maatregelen kon worden aangepakt.
- De eerste ideeën voor de Reconstructiewet zijn in de eerste helft van 1997 binnen een kleine LNV-denktank ontwikkeld, in afstemming met VROM. Hoewel er binnen die denktank verschillende ideeën leefden over de meest effectieve aanpak, koos Van Aartsen voor een ingrijpende ruimtelijke reconstructie. Naast inhoudelijke overwegingen speelden daarbij voor de LNV-top ook strategisch-politieke argumenten een rol: op die manier kon voor het eerst sinds lange tijd een flinke investering in het landelijk gebied geclaimd worden.
- In de tweede helft van 1997 is de groep die zich met de uitwerking van de ideeën ging bezighouden verbreed met onder andere de regionale directies van LNV, juristen en VROM-medewerkers. Van regulier 'reconstructie'-overleg met provincies en maatschappelijke partijen was ook in de 2e helft van 1997 nagenoeg geen sprake.
- De keuze voor een *ruimtelijke* reconstructie steunt op twee argumenten: 1) voor de toekomst van de varkenshouderij is het nodig om ontwikkelingsgebieden aan te wijzen, 2) om verspreiding van varkenspest tegen te gaan zijn varkensvrije *brandgangen* nodig, die zo gekozen worden dat er *clusters* van circa 1 miljoen varkens ontstaan. De clusters moesten wat betreft toelevering, fokkerij en vermeerdering, mesten, slachten, mestafvoer en verwerking autonoom kunnen functioneren. De clusters kunnen in die zin opgevat worden als een ruimtelijke vertaling van Van Aartsen programma voor een betere ketensamenwerking.
- Voor LNV (en VROM) waren de problemen rond mest, de (omvang van de) intensieve veehouderij en de varkenspest nauw met elkaar verbonden. Ook de oplossingen, de Whv en de ruimtelijke reconstructie van de concentratiegebieden, waren voor LNV onlosmakelijk met elkaar verbonden.
- De eerste ideeën voor de reconstructie ademen een sterk geloof in verticale, directieve sturing; de Deltawet Grote Rivieren was één van de belangrijke voorbeelden voor de wet, waarbij instrumenten als directe doorwerking, onteigening en 'versnelde' landinrichting een belangrijke plaats innamen. Het gevoel van urgentie was hoog; 'nooit meer varkenspest' en de uitvoering zou starten in 1999.
- Oorspronkelijk is de reconstructie sectoraal ingestoken, maar

al heel snel is er sprake van een zekere verbreding (koppeling met lopende plannen, EHS en landschap). Belangrijk in de beeldvorming was het idee dat het landelijk gebied na de varkenspest en de krimp met grote sociaal-economische problemen, werkloosheid en verpaupering te maken zou krijgen en dat vervallen leegstaande stallen het landschap zouden aantasten. Het is een heel sterk en persistent beeld gebleken.





Vierde akte Tegengas uit de provincie

december 1997 – 23 december 1998

Van Aartsen stuurde met zijn Reconstructiewet dus aan op een nogal centralistische aanpak van de problemen in de varkenshouderij, met vooral veel aandacht voor verticale instrumenten (zoals onteigening), die planvorming en uitvoering aanmerkelijk moesten versnellen. Provincies en de sector zelf moesten daar uiteraard een belangrijke rol in spelen, maar in de voorbereiding van de wet, in ieder geval tot eind 1997, speelden die partijen nauwelijks een rol.

Na de brief van 12 december 1997, waarin Van Aartsen zijn plannen presenteerde, veranderde dat, misschien nog wel het meest omdat met name de provincies tegengas begonnen te geven, al was het alleen maar omdat het hún landelijk gebied was. Maar al te veel speelruimte wilde Van Aartsen niet geven. Hoewel rijk en provincies in het voorjaar van 1998 flink met elkaar overlegden, was Van Aartsen nauwelijks van zijn centralistische koers af te brengen en loodste hij zijn wet op de valreep nagenoeg ongewijzigd door het Kabinet.

Pas toen Hajo Apotheker het roer van Van Aartsen overnam veranderde de opstelling van LNV en werd de invloed vanuit de provincies en de maatschappelijke partijen ook in inhoudelijke zin steeds meer zichtbaar. In de loop van 1998 zou de reconstructie veranderen van een project waarmee een aantal Haagse ambtenaren zich bezighield tot een breed proces waar aan vele provincieambtenaren en tal van (regionale) bestuurders deelnamen. Toen Hajo Apotheker op 23 december van dat jaar de Reconstructiewet naar de Tweede Kamer stuurde was er niet alleen breed draagvlak voor de wet ontstaan, maar was de wet zelf ook verbreed.

In deze akte gaan we op die procesmatige en inhoudelijke verbreding in. Hoe is die ontstaan, en wat veranderde er?

Eind 1997: eerste schermutselingen

Hoe en wanneer het 'reconstructieoverleg' tussen provincies, rijk en andere partijen precies op gang is gekomen, is moeilijk eenduidig te benoemen. Vanaf het begin van de varkenspest was er immers regelmatig (crisis)overleg tussen LNV, de sector en andere overheden. Meestal zaten daar dezelfde mensen aan tafel die vóór de pest bij regulier overleg betrokken waren rond vooral mest, stank en ammoniak. Na de 10-juli-brief is uiteraard eerst veel overlegd over de verdere invulling van de Whv, maar gaandeweg zal, toen de varkenspest onder controle leek te komen, ook over de reconstructie gesproken zijn. Desalniettemin spreekt uit de berichtgeving uit die tijd toch vooral de afwezigheid van overleg.

Zeker is dat vanaf eind 1997 de provincies een belangrijkere rol opeisten bij de verdere vormgeving van de Reconstructiewet, en het proces daarom heen. Dit gebeurde aanvankelijk onder aanvoering van de Brabantse gedeputeerden Pieter van Geel (CDA) en Lambert Verheijen (PvdA).

Paul Beekhuizen, die als LNV-jurist vanaf het begin bij het wetgevingstraject betrokken was zegt over de periode rond januari – februari 1998: *"Wat me steeds getroffen heeft is dat wij ooit begonnen met vier, vijf ambtenaren in een kamertje, maar nog voordat er twee, drie maanden voorbij waren, die brief van 12 december was naar de Kamer, had je al allerlei formele overlegverbanden. Het aantal mensen dat zich inmiddels met reconstructie aan het bemoeien was, was toen al ver over de vijftig gekomen en voordat je het wist zat het halve provinciale apparaat erachter... Dat ging heel erg snel. Van een idee werd het al heel gauw een ontwikkeling die overal werd opgepikt, ook in de gebieden. En voordat je het wist was je maar een deeltje van het geheel."*

Beekhuizen: *"Die gesprekken gingen over veel meer dan alleen de veterinaire kwetsbaarheid; misschien is er zelfs wel méér gesproken over natuurontwikkeling, recreatie en landschappelijke kwaliteit. Uiteindelijk heeft dat geleid tot de Rijks Uitgangspunten Notitie (RUN), die later als bijlage bij de wet is gevoegd."*

De Brabantse gedeputeerde Pieter van Geel schetst in een artikel van begin 1999 de wording van de Reconstructiewet. Eerste stap daarin was volgens Van Geel het verschijnen van de *Rijks Uitgangspunten Notitie (RUN)*, in februari 1998. Daarin waren de hoofdlijnen van het reconstructiebeleid opgenomen. Ook circuleerden er vanaf dat moment concepten van een wetsontwerp, waarover vooral met de provincies werd overlegd omdat in het wetsontwerp een prominente rol aan de provincie werd toegedacht. Van Geel vat de karakteristieken van dat eerste wetsontwerp als volgt samen. De wet is uitsluitend bedoeld voor de mestoverschotgebieden, waarbij een integrale aanpak centraal staat (sociaal, economisch en ruimtelijk). Door verplaatsing en beëindiging van bedrijven moesten compartimenten met ongeveer 1 miljoen varkens gemaakt worden, gescheiden door varkensvrije zones. Om kwetsbare natuur te beschermen moest er een ammoniakzone komen van 500 meter. In die gebieden gingen de bedrijven op slot.

In de eerste maanden van 1998 werd er intensief overlegd tussen de vijf reconstructieprovincies en het rijk. Ook LTO werd uitgenodigd voor gesprekken. Volgens Van Geel spitste de discussie zich op drie punten toe. In de eerste plaats vonden de provincies dat het ambitieniveau afgestemd moest zijn op het beschikbare geld (en dat was er toen nog niet - HB). 'Geen geld, geen Zwitsers,' was het parool. In de tweede plaats vonden de provincies de 500-meterzone voor het ammoniakbeleid niet realistisch, omdat te veel bedrijven daardoor op slot zouden

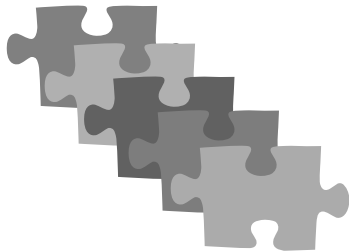
komen te zitten (24% in Brabant), met bijbehorende schadeclaims. Tot slot vonden de provincies dat de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen rijk en provincies niet duidelijk genoeg was, vooral omdat 'onduidelijk was wie er over de centen zou kunnen beslissen'.

Achteraf kan geconstateerd worden dat de overlegagenda tussen rijk en provincies in de loop van bijna 10 jaar reconstructieoverleg nauwelijks veranderd is: geld, zeggenschap en ammoniak.

Ondanks de bezwaren vanuit de provincies werd het wetsontwerp op 24 april nagenoeg ongewijzigd door het kabinet vastgesteld (Kabinetssmissive) en ter advies aan de Raad van State gezonden. Dat tekent opnieuw de manier waarop LNV op dat moment aankeek tegen het overleg met medeoverheden (en maatschappelijke partijen) alsmede het centralistische karakter van de wet.

Desondanks, schrijft Van Geel, deed Van Aartsen wel de toezegging dat er nog een gezamenlijke studie zou komen over de effecten van het ammoniakbeleid. Feitelijk kan deze afspraak als de eerste uit de reeks bestuurlijke reconstructieafspraken beschouwd worden, die bijna altijd óók over ammoniak zouden gaan.

De Brabantse milieugedeputeerde Lambert Verheijen herinnert zich het overleg tussen rijk en provincies in die beginperiode als tamelijk moeizaam. LNV en VROM vonden dat de provincies te veel de regierol voor de planvorming en uitvoering op zich wilden nemen. Verheijen: *"VROM en LNV vroegen zich af of de provincies dat wel konden en hielden zodoende afstand. Ze waren dus geen echte partner in het proces. Zij regelden wel de wetgeving en zegden financiën toe maar traden niet op als echte regisseur van het proces (...). Ook de planvormingstermijn van negen maanden was een eenzijdige afspraak van Van Aartsen, wat geheel in de lijn lag van zijn 'quick & dirty politiek'. Die negen maanden zijn ons opgelegd, en ik heb destijds aangegeven dat mij zo'n termijn niet haalbaar lijkt."*



De provincies organiseren zich rond de reconstructie

Ondertussen ontstond er in en tussen de provincies een uitgebreid overlegcircuit, waarbij ook landbouw- en milieuorganisaties betrokken waren. De lobby van Van Geel en zijn collega's was zo sterk dat er medio 1998 in de pers melding werd gemaakt van 'het alternatieve plan van Van Geel'.

Gerard ter Hart was net een week bij de provincie Brabant in dienst om te werken aan het Zuidelijk Mestplan, toen de varkenspest uitbrak. Drie collega's van hem gingen aan de slag met de varkenspest; Ter Hart nam het dossier ammoniak en stank op zich, wat betekende dat hij met name vanaf 1998 vaak met het rijk en de andere provincies om tafel zat om te overleggen over het milieudeel van de Reconstructiewet. Later (in 2000) kreeg hij ook het reconstructiedossier.

Ter Hart: *"Al voor de varkenspest was er regulier overleg tussen provincies en rijk over ammoniak en stank. Dat overleg is eigenlijk gewoon voortgezet en geïntensiveerd. Eerst vond dat overleg plaats in IPO-verband, maar steeds meer bleek dat de belangen van de vijf reconstructieprovincies anders lagen dan die van de zeven andere provincies. Friesland wilde bijvoorbeeld oplossingen voor de rundveehouderij; wij moesten aan de slag met de varkenshouderij."*

In de IPO-werkgroep ammoniak en stank betekende dat een spagaat voor de reconstructieprovincies, die in dat dossier het voortouw hadden. Ter Hart, die het IPO vertegenwoordigde in de overleggen met het rijk, vertelt: *"Daarnaast was er ook een praktisch probleem: de onderhandelingen over de reconstructie en de aanpalende dossiers van ammoniak en stank vroegen vaak om zeer snel handelen, binnen een week moest er een antwoord zijn. Daardoor kon het standpunt van de reconstructieprovincies niet formeel worden kortgesloten met de IPO-adviescommissies milieu en landelijk gebied."*

In de praktijk betekende dat, dat de vijf reconstructieprovincies rond belangrijke dossiers als ammoniak en stank steeds meer de leiding namen ten opzichte van de andere zeven provincies, en steeds vaker met zijn vijven overlegden met het rijk. In 2000

zou dat uiteindelijk tot een geformaliseerde overleggroep leiden, het IPO-StARoverleg (Stank, Ammoniak en Reconstructie). Nog weer later, rond 2003 ging dat overleg over in het Managementoverleg Reconstructie (MOR), dat inhoudelijk en qua planning werd gekoppeld aan het Bestuurlijk Overleg Reconstructie (BOR). Dat de provincies elkaar in die beginperiode goed konden vinden lag volgens Ter Hart ook aan het feit dat de meeste gedeputeerden van CDA-huize waren.

Ook binnen de provincies zelf kwam er al snel een omslag in de organisatie, volgens Ter Hart. *"Wat in Brabant begon als een klein groepje groeide allengs uit tot een projectunit, die eigenlijk een aparte status binnen het provinciehuis kreeg. In andere provincies koos men overigens voor andere oplossingen."*

April 1998: overleg binnen de provincies– een voorschot op de reconstructiecommissies

Terwijl Van Aartsen nog heel terughoudend was in zijn contacten en het overleg met andere partijen, ontstond in de provincies al breed maatschappelijk overleg. Hierbij schoven ook de regionale directies van LNV en VROM aan. Op 24 april, de dag waarop het kabinet het wetsvoorstel naar de Raad van State stuurde, kwam het Borco (het Bestuurlijk Overleg Reconstructie Concentratiegebieden Oost) met een persbericht: *"Volgens de Reconstructiewet krijgen de provincies de taak er voor te zorgen dat er reconstructieplannen worden gemaakt. Daartoe worden reconstructiecommissies ingesteld. De beleidsruimte is gedeeltelijk landelijk ingevuld door de wet en het daarbij behorende rijksstoetsingskader. De provincies willen nadrukkelijk samen met alle betrokken partijen ruimte voor een regionale invulling mogelijk maken, zodat de dynamiek in zowel het landschap als de varkenssector behouden kan blijven."* Belangrijke, zelfgekozen taak van het Borco was het opstellen van de Uitgangspunten Reconstructie Concentratiegebieden Oost [URCO – dat er overigens nooit is gekomen, HB] waarmee het *"rijksbeleid wordt vertaald naar de specifieke situatie in Oost (regionale beleidsruimte) waarmee voldoende draagvlak gecreëerd kan worden."*

Het Borco was een interprovinciaal overleg in Overijssel, Gelderland en Utrecht, waarin naast de provincies ook de GLTO en de natuur- en milieuorganisaties deelnamen. Het was oorspronkelijk opgericht in 1996 om te overleggen over de mestproblematiek. In 1997 was ook de VNG toegetreden, en was het overleg verbreed tot de vraag hoe de drie provincies konden inspelen op de toekomstige reconstructie. Op zijn minst opvallend was dat de regionale directies van VROM en LNV toen al een adviseur in het Borco hadden.

In Brabant werd rond dezelfde tijd het Bestuurlijk Platform Reconstructie Noord-Brabant opgericht, waarin overheden en maatschappelijke partijen zaten. Een jaar later zou het Bestuurlijk Platform met de Provinciale Uitgangspunten Nota (PUN) komen. In de inleiding daarvan schrijft het Bestuurlijk 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.”* Al op 9 juni 1998 had Noord-Brabant de eerste plannen gereed: het buitengebied was, in overleg met alle partijen ingedeeld in 6 varkensclusters (NRC Handelsblad, 9 juni 1998).

Ook op lager (bestuurs-) en politiek niveau kwamen al heel snel overleggen op gang. Zo kwam vanuit de 13 meest verzuurde (meest Brabantse) gemeenten overleg op gang tussen gemeenten, sector en de provincie over vooral stank en ammoniak; want dát was het grootste probleem voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. Dat overleg was een belangrijke input voor het overleg tussen provincies en rijk over ammoniak, stank en reconstructie.

Volgens Verkampen, voorzitter van het overleg over stank en ammoniak, werd de agrarische sector ook ‘gedwongen’ om meer met de provincies samen te werken. Tot de komst van Van

Aartsen (en de neergang van het Landbouwschap) had de agrarische sector altijd direct toegang gehad tot de Minister van LNV en de ambtelijke top, en dus veel politieke invloed. In 1994 was die lijn abrupt doorgesneden, waarna de agrarische sector andere wegen moest vinden om haar standpunten en belangen om te zetten in politieke invloed. De provincies, veelal met een sterke agrarische achterban en een confessioneel gekleurd college, werden voor de agrarische sector de aangewezen partij om hun belangen te verdedigen. Het was dus niet voor niets dat de provincies in het reconstructieproces de stem van de landbouwsector vaak liet doorklinken over ammoniak en stank want juist die dossiers waren voor de landbouw van cruciaal belang. Verkampen: *“Als de provincies in de onderhandelingen met het rijk over ammoniak en stank naar ons idee te veel concessies hadden gedaan, floten wij ze direct weer terug.”*

Naast het ‘repareren’ van haar politieke invloed via de provincies, probeerde de agrarische sector ook de directe lijnen met Tweede Kamer te versterken. In de tweede helft van 1997 startten CDA-boeren een lobby om twee laaggeplaatste CDA-kandidaten voor de Kamerverkiezingen van 1998 met voorkeurstemmen in de Kamer te krijgen: Theo Meijer (Brabant) en Annie Schreier-Pierik (Overijssel). En met succes. Wederom was Verkampen hierbij betrokken. Rond Theo Meijer ontstond vervolgens een club (voornamelijk Brabantse) boeren, bestuurders en wethouders, die tot op de dag van vandaag over de landbouw- en milieuproblematiek spreken. Destijds gebeurde dat ook met de bedoeling invloed uit te oefenen op het politieke debat in de Tweede Kamer. Meijer werkte in 1997 nog bij de regionale inspectie van VROM, en was goed ingevoerd in de Haagse denkwijze.

Kamerverkiezingen: met Paars 2 en Hajo Apotheker kwam de dialoog op gang

In mei 1998 vonden de Kamerverkiezingen plaats. Paars behield zijn meerderheid, en in de maanden erna werd er gesleuteld aan het 2e kabinet Kok, dat uiteindelijk in augustus beëdigd

zou worden. Op VROM kwam Jan Pronk. Hij begon aan zijn centralistische Vijfde Nota, met de rode en groene contouren, en maakte naam door veel stringenter te handhaven; in Brabant en Limburg moesten zelfs 'illegale' villa's worden gesloopt. Op landbouw trad de relatief onbekende D66-minister Hajo Apotheker aan. Van Aartsen promoveerde naar Buitenlandse Zaken.

De provincies was er veel aan gelegen de rust in de Haagse politieke tent te bewaren: *"Varkens zijn niet populair en in de strijd om het geld zou de financiële inzet voor de reconstructie gemakkelijk kunnen verdampen,"* schreef Van Geel over die periode. Tijdens de kabinetsformatie stuurden de vijf provincies gezamenlijk een brief aan de informateurs, waarin ze becijferden dat er voor de uitvoering 4,5 miljard gulden (2,1 miljard euro) rijksgeld nodig zou zijn. Ook pleitten ze voor snelle duidelijkheid op het vlak van mest- en ammoniakbeleid (zie onder andere ANP, 1998; NRC Handelsblad, 9 juni 1998).

De opzet van de LNV-top om met de Reconstructiewet geld te reserveren voor een opknopbeurt van het landelijk gebied, zoals Burger suggereerde, leek te slagen. In het regeerakkoord werd een aantal beleidspakketten voor de structuurversterking van Nederland geïdentificeerd, waaronder de versterking van de ruimtelijk-economische structuur van Nederland. En de reconstructie werd daarbij, samen met de EHS, met name genoemd: voor de periode van 1998 tot 2008 werd er 800 miljoen gulden gereserveerd voor de uitvoering van de reconstructie.

Advies van de Raad van State

Midden in die formatieperiode, op 15 juli, kwam de Raad van State met een vernietigend advies over het wetsvoorstel voor de Reconstructiewet: *"De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden."* (Tweede Kamer, 1998a). Hajo Apotheker, die het stokje van Van Aartsen overnam, erfde daarmee, naast de Whv, een tweede hoofdpijndossier.

Het agrarische weekblad *Boerderij* wist eind augustus het toen nog geheime advies van de Raad van State te bemachtigen. Het had eerder al de hand weten te leggen op het eerste, ook vertrouwelijke, wetsvoorstel en bracht de belangrijkste kritiekpunten naar buiten (Dokter, 1998b). Er ontstond daardoor grote bezorgdheid in de Tweede Kamer en in de landbouwwereld. De publicaties in *Boerderij* vormden in zekere zin het startschot voor de aandacht van de (landbouw)media voor de reconstructie. Ook kan in de kritiek van de Raad van State de voorbode worden gelezen van de thema's die keer op keer in de kamerdebatten aan de orde zouden komen.

Volgens de Raad van State bood het eerste wetsvoorstel onvoldoende zicht op de noodzaak, doeltreffendheid en proportionaliteit van de Reconstructiewet, waardoor niet af te wegen was of de baten opwogen tegen de maatschappelijke lasten. Daarnaast vond de Raad van State dat er een betere afstemming moest komen met andere wetten en adviseerde zij de invulling van de varkensvrije zones over te laten aan de provincies in plaats van dat het rijk deze vaststelt. Ook vond de Raad dat de snelle besluitvormingsprocedures in Van Aartsens wetsvoorstel te kort door de bocht waren; de rechtsbescherming was onvoldoende gegarandeerd.

Ook werd steeds duidelijker dat de beoogde snelheid en centrale sturing uit de wet wel eens op gespannen voet zou kunnen staan met de medewerking van andere overheden en betrokkenen. In *Boerderij* zegt de landbouwjurist Willem Bruil: *"De zeer centralistische aanpak zal ertoe leiden dat provincies en gemeenten zich achter de oren gaan krabben. Snelheid staat op gespannen voet met zorgvuldigheid. En dat is eigenaardig waar men toch op cruciale punten aangewezen is op de medewerking van betrokkenen. Maar op zich staat het de wetgever vrij het zo te regelen"* (Bodde en Siemes, 1998).

De minister wilde niet reageren op de kritiek. Landbouwvoorman Van Gisbergen van LTO-Nederland reageerde echter bezorgd omdat het belang van de varkenshouders naar de achtergrond dreigde te verdwijnen, vond hij: *"Het lijkt erop dat*



de invulling van de ecologische hoofdstructuur nu het belangrijkste doel is geworden. Ook staat dit hoge ambitieniveau in geen verhouding tot de 800 miljoen gulden die er in het regeerakkoord voor is uitgetrokken.” (ANP, 1 september 1998).

Na een bezinningsperiode van twee maanden hervatten Apotheker en Pronk het overleg met de provincies over het wetsontwerp weer, schrijft Van Geel (1999). Overleg met de gemeenten was er niet, totdat de gemeenten, verenigd in de VNG, eind november ageerden tegen het een-tweetje tussen Apotheker en de provincies. De voorstellen waren voor de gemeenten ‘onacceptabel’, omdat de provincies de mogelijkheid kregen op eigen houtje de bestemmingsplannen buitengebied te wijzigen. Bovendien zou de Reconstructiewet zo ingrijpend zijn voor het lokale niveau dat een vroegtijdige en sterke gemeentelijk inbreng volstrekt niet gemist kon worden (Stroosnijder, 1998).

Begin december 1998 leidde dat overleg, waarbij inmiddels ook de VNG aan tafel zat, tot een akkoord op hoofdlijnen. Van Geel behandelt de belangrijkste punten uit dat akkoord.

In de eerste plaats, schrijft Van Geel, zou het in de reconstructie niet alleen gaan om varkens maar ook om alle andere diersoorten. *“Het is immers ondoenlijk om te starten met een gecompliceerde herinrichtingsoperatie en in een latere fase nog eens met aanvullend beleid te komen voor andere diersoorten dat ook weer gevolgen heeft voor de ruimtelijke inrichting.”*

In de tweede plaats werden er afspraken gemaakt over het mest-, ammoniak- en stankbeleid. Van Geel: *“De Reconstructiewet is een kaderwet, een gereedschapskist met vooral een landinrichtingsachtig instrumentarium.”* Dat had volgens Van Geel twee nadelen. In de eerste plaats dreigde daardoor de sociaal-economische poot op de achtergrond te raken. Maar veel belangrijker nog was dat inhoudelijk niet duidelijk was wat de gevolgen van de wet waren zolang er geen duidelijkheid was over het mest-, ammoniak- en stankbeleid. In het hoofdlijnenakkoord van december 1998 hebben de provincies daarom van LNV en VROM

de toezegging gevraagd, en gekregen, dat die duidelijkheid er tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Vaste Kamercommissie (op 31 maart 1999) wél zou zijn – wat overigens niet gebeurd is.

Inhoudelijk was er bij de discussies rond het hoofdlijnenakkoord al wel over ammoniak gesproken. Duidelijk was volgens Van Geel dat er een ammoniakzoning rond kwetsbare natuurgebieden zou komen van 250 meter, waarin een actief saneringsbeleid gevoerd zou worden. In een zone van 250 meter daarom heen zou een stand-still op zoneniveau gaan gelden. Niet echt ideaal, concludeerde Van Geel, maar omdat er in Brabant op die manier maar 4% van de bedrijven gesaneerd zou moeten worden, en niet de oorspronkelijke 24%, vond Van Geel de gekozen lijn acceptabel. Duidelijkheid over de stankwet zag Van Geel niet binnen enkele maanden gerealiseerd.

Ook werd er uitgebreid gesproken over de varkensvrije zones. In het hoofdlijnenakkoord werd overeengekomen dat die zones overeind bleven, maar de grens van 1 miljoen varkens per cluster werd losgelaten. Daardoor hoefden er veel minder varkensvrije zones te komen. Over het (veterinaire) nut en de noodzaak van de zones was men het niet eens, stelde Van Geel. Maar omdat de zones toch vooral zouden samenvallen met de EHS, gunde Van Geel dit onderdeel van de wet het voordeel van de twijfel; het zou de realisering van de EHS een impuls kunnen geven. Bovendien werd verwacht dat Brussel de zones bij een nieuwe uitbraak als begrenzing zou erkennen, waardoor een exportverbod beperkt zou kunnen blijven tot het betreffende cluster.

Volgens Van Geel is er ook uitgebreid gesproken over de directe doorwerking: de mogelijkheden die een door de provincie vast te stellen reconstructieplan biedt om rechtstreeks in te grijpen in de gemeentelijke bestemmingsplannen. In het akkoord is daarom een compromis opgenomen dat de gemeenten eerst de mogelijkheid moeten krijgen om de bestemmingsplannen aan te passen. Bovendien is medewerking van de gemeenten cruciaal voor de uitvoering, zodat gemeenten vanaf het begin zeer

nauw betrokken worden bij het gehele proces, aldus Van Geel. Tot slot kwamen rijk en provincies volgens Van Geel tot de conclusie dat het nog *“twee à drie jaar zal vergen voordat de eerste reconstructieplannen kunnen worden uitgevoerd.”* Omdat er vanaf 1999 al geld was gereserveerd en omdat er grote opgaven lagen werd in het hoofdlijnenakkoord ook besloten om in een aantal gevallen alvast te beginnen, ondermeer met het verplaatsen van bedrijven die hoe dan ook op de verkeerde plek liggen. In 1999 zou dit worden vertaald in het interimbeleid reconstructie, waar de Bevar-regeling en de pilots deel van uit zouden gaan maken.

23 december 1998: Reconstructiewet naar de Tweede Kamer

Het akkoord op hoofdlijnen, waarin ook de kritiek van de Raad van State weerklonk, werd door Hajo Apotheker verwerkt in een nieuw wetsvoorstel, aangevuld met een Nader Rapport en een aangepaste Memorie van Toelichting. In het Nader Rapport ging hij in op op het advies van de Raad van State. Op 23 december 1998, vlak voor het kerstreces, stuurde hij het voorstel voor de Reconstructiewet Concentratiegebieden naar de Kamer. Uitgerekend op die dag kreeg Apotheker te horen dat de Whv buiten werking gesteld zou worden, tenzij hij binnen een maand kon aantonen dat de wet niet in strijd was met Europese regels.

In de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, 1998c) klinkt de veranderde opstelling van LNV duidelijk door: *“Over het wetsvoorstel is overleg gevoerd met provincies, de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen. Tevens is het voorstel besproken in het Landelijk Overlegplatform Groene Ruimte. Daarin hebben mede zitting betrokken organisaties op het gebied van natuur en milieu alsook vertegenwoordigers van de Federatie van Land- en Tuinbouworganisaties (LTO-Nederland). Allerwegen wordt de aanpak vanuit een breed perspectief door middel van reconstructie van de desbetreffende gebieden ondersteund. Benadrukt is vanuit de kringen van het bestuur de noodzaak tot samenwerking en ‘commit-*

ment’ van alle betrokkenen.” Achter die laatste zin gaat een hele wereld van discussies over bottom-up (provincies, gebiedenbeleid) versus top-down (rijkssturing) schuil.

In de Memorie van Toelichting komt Apotheker ook tegemoet aan de kritiek van de Raad van State én van de provincies door te stellen dat de doelstelling van de wet verbreed is: *“Meer dan in de aan de Raad voorgelegde Memorie van Toelichting is thans centraal gesteld dat de grote veedichtheid in de concentratiegebieden niet alleen voor de landbouwsector, maar ook op terreinen als natuur, bos, landschap, ruimtelijke kwaliteit en milieu leidt tot een complex van onderling sterk verweven problemen, die zouden kunnen worden aangepakt door middel van een goed afgewogen herinrichting van delen van de concentratiegebieden. De onderlinge samenhang tussen de verschillende problemen, en de relatie met de concentratie van veehouderij in het algemeen, dus niet alleen in de varkenssector, is hier het vertrekpunt. Dit in tegenstelling tot de oorspronkelijke benadering, waarbij het accent lag op de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector en waarbij min of meer als bijkomend effect van de realisatie van varkensvrije zones tevens een kwaliteitsimpuls voor natuur, bos, landschap, milieu et cetera beoogd werd.”*

Op internet verschijnt niet lang daarna een toelichting op de wet, waaruit een veel vertrouwder beeld van de Reconstructiewet naar voren komt. Niet de varkenspest wordt als aanleiding genoemd, maar de ‘gestapelde problematiek’: *“Ruim 80% van de varkensstapel, ruim 60% van de pluimveehouderij en bijna 50% van de rundveehouderij bevindt zich in de concentratiegebieden. Deze hoge veedichtheid leidt ertoe dat een aantal milieuproblemen (vermesting, verzuring en geuroverlast) in deze gebieden in verhoogde mate voorkomt. In de concentratiegebieden liggen ook belangrijke onderdelen van de EHS [...]. Vermesting en verzuring zorgen voor een ernstige kwaliteitsvermindering van de bos- en natuurgebieden. Verder worden deze gebieden bedreigd door verdroging en is er sprake van een verhoogde kans op besmettelijke veeziekten, zoals de varkenspest, door de hoge veedichtheid.”*

Reflecties

Ondanks overleg blijft Van Aartsen bij zijn centralistische koers. Misschien meer ongevraagd dan gevraagd komen de provincies in actie, en organiseren 'tegendruk'. Onder Van Aartsen gebeurt er echter nagenoeg niets met de inzet van de provincies. Het belangrijkste wapenfeit van Van Aartsen is misschien wel dat de reconstructie hoog op de politieke agenda is gekomen. In het regeerakkoord wordt geld gereserveerd voor de uitvoering van de reconstructie.

Tegenover de centralistische aanpak van Van Aartsen zetten de provincies onder leiding van Van Geel een andere agenda neer. Hoewel die agenda op dat moment nog niet uitgekristalliseerd lijkt te zijn, zijn draagvlak ('polderoverleg') en een flexibele ruimtelijke zonering, rond in ieder geval ammoniak en stank, belangrijke elementen.

Onder Apotheker komt een nieuwe dialoog tussen rijk, provincies en maatschappelijke partijen op gang. Mede door het vernietigende advies van de Raad van State verandert de wet op twee punten ingrijpend: de doelstelling en opzet van de wet wordt breder en de verticale, directieve sturingsfilosofie wordt op onderdelen verzacht en op onderdelen aangevuld met meer horizontale sturingselementen. Die verbreding is niet zozeer het resultaat van veranderende opvattingen, maar veel meer van een veranderend krachtenveld.

Inhoudelijke verbreding

In vergelijking met het wetsvoorstel dat naar de Raad van State ging (van april 1998) is de Reconstructiewet die op 23 december naar de Kamer ging inhoudelijk verbreed. In haar doelstellingen is dat definitieve wetsvoorstel minder sterk gericht op de problematiek van de varkenshouderij en meer op natuur, landschap en milieu. Ook is de wet verbreed tot de (intensieve) veehouderij, en niet meer exclusief bedoeld voor de varkenshouderij. Tot slot is de wet minder sterk gericht op het verminderen van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector; in het eerste wetsvoorstel stond dat nog centraal, waarbij min

of meer als bijkomend effect tevens een kwaliteitsimpuls voor natuur, bos, landschap etc. werd beoogd (zie Heinen, 2000). Naast het uiterst kritische advies van de Raad van State om de wet 'proportioneler' te maken, lijkt vooral ook de invloed van de provincies hierin van doorslaggevend belang te zijn geweest. Jan Buys, sinds 1999 als ambtenaar van de provincie Brabant betrokken bij de reconstructie, zegt: *"Je moet je realiseren dat de Reconstructiewet weliswaar door LNV naar de Kamer gebracht is, maar dat -ie in belangrijke mate geschreven is vanuit de provincies."* CDA-Tweedekamerlid Theo Meijer verklaart de verbreding ook vanuit een politieke achtergrond: *"Dit soort ingrijpende en kostbare zaken zou op weinig draagvlak kunnen rekenen als het alleen vanuit de varkenshouderij zou gebeuren."*

Later is die verbreding in het denken over de wet verdergegaan; zo ontstond een situatie waarin de wet en de toelichting zelf *niet* verschoven, maar de opvattingen in het krachtenveld van actoren *wel*. Deels is die verbreding (van 1998) dus al in de wet terecht gekomen, deels zijn de opvattingen daarna nog weer verschoven.

Opmerkelijk is dat sommigen de Reconstructiewet, ook nu nog, zien als een wet die eigenlijk exclusief bedoeld is om de varkenshouderij een nieuw perspectief te bieden – een doelstelling die hooguit alleen in het allereerste begin gespeeld zou kunnen hebben, maar in de wet nooit als zodanig naar voren is gebracht.



Minder verticale sturing

Uit het advies van de Raad van State en het overleg met de provincies komt een wetsvoorstel dat al stukken minder 'verticale' sturing in zich draagt: de directe doorwerking wordt verzacht, de varkensvrije zones kunnen meer in overleg worden aangegeven, de invulling van de clusters wordt minder hard en de ammoniakzonerings (die feitelijk buiten de Reconstructiewet valt) lijkt minder streng te worden ingezet. Ook komt er meer aandacht voor overleg met partners en wordt in de toelichting het belang en de noodzaak tot samenwerking en 'commitment' van alle betrokkenen benadrukt.

Overleg tussen provincies en rijk

In 1998 wordt de basis gelegd voor het reconstructieoverleg tussen provincies en rijk, later uitgebreid met de gemeenten, en weer later, de waterschappen. Bestaand bestuurlijk en ambtelijk IPO-rijksoverleg verandert al doende in wat uiteindelijk het IPO-StAR-overleg zou worden. In de loop van het traject namen de 5 reconstructieprovincies steeds meer het voortouw voor wat betreft ammoniak en stank.

In 1998 worden al twee 'bestuursakkoorden' tussen provincie en rijk getekend, waarin gemakkelijk de onderhandelingsagenda voor de komende 10 jaar herkend kan worden: steeds zal het gaan om geld, zeggenschap (regie), en het dossier ammoniak/stank.

Voor de provincies is dat dossier rond stank en ammoniak cruciaal, omdat de regelgeving op beide terreinen ervoor zorgt dat veel bedrijven op slot zitten. Dit verhindert dynamiek. Voor het rijk zijn beide dossiers van minder groot belang; daar speelt vooral de Europese nitraatrichtlijn c.q. het mestbeleid. Het zou tot 2002 duren voordat VROM en LNV met nieuwe wetgeving op het gebied van stank en ammoniak zouden komen.



Vijfde akte Oefenen in de praktijk: op weg naar Brakkenstein

januari 1999 – 15 maart 2000

In het hoofdlijnenakkoord van december 1998 hadden de provincies en het rijk niet alleen afspraken gemaakt over ammoniak, maar was ook bepaald dat er vooruitlopend op de Reconstructiewet onder de noemer van zogenaamd 'interimbeleid' al vast met de nodige activiteiten gestart zou worden. In het regeerakkoord was immers afgesproken dat er vanaf 1999 jaarlijks 80 miljoen gulden voor de reconstructie beschikbaar zou zijn. Dat interimbeleid bestond uit twee sporen.

In de eerste plaats was er de beëindigingsregeling varkens-bedrijven in de EHS (Bevar). Bevar was vooral gericht op het terugdringen van de ammoniakuitstoot en het realiseren van de EHS. Het ging dan vooral om bedrijven in de EHS met hoge ammoniakuitstoot, plus de verkoop van de bijbehorende gronden, zodat de EHS ook versneld kon worden aangelegd. Er was budget beschikbaar waarmee meer dan 100 bedrijven in de EHS beëindigd konden worden. Er waren ruim 300 aanvragen en uiteindelijk is 13 hectare stal gesloopt. Dit beleid sorteerde al enigszins voor op het varkensvrij maken van de latere varkensvrije zones, en zorgde bovendien voor het uit de markt nemen van mest- (of varkens)rechten; want inmiddels was duidelijk geworden dat een generieke korting waarschijnlijk niet mogelijk was.

In de tweede plaats werden er zes 'reconstructiepilots' gestart. Doel was om in kleinere gebieden (vaak een gemeente) een reconstructieplan op te stellen, en de ervaringen met de planvorming mee te nemen in de planvorming voor alle gebieden. Oorspronkelijk was er nog een zevende gebied (Ysselstein in Limburg), dat later echter afviel.

Vooraf dat tweede spoor, het oefenen in de praktijk, is van grote invloed geweest op de verdere vormgeving van de recon-

structie en de Reconstructiewet. Twee belangrijke concepten zijn daarin ontwikkeld: de integrale zonering en ruimte voor ruimte. Daarnaast zijn de pilots belangrijk geweest voor het zoeken naar nieuwe overlegstructuren en verhoudingen tussen met name rijk, provincies en gemeenten. Alles bij elkaar leidde dat in maart 2000 tot het Pact van Brakkenstein – een mijlpaal in de reconstructiegeschiedenis. In deze acte beschrijven we de ontwikkelingen die tot Brakkenstein leidden.

De pilots: op zoek naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen

In het vroege voorjaar van 1999 werden, in overleg met de provincies en gemeenten, zeven pilotgebieden gekozen. In bijna alle gevallen ging het om gemeenten/gebieden waar al gebiedsprocessen liepen, waar enthousiaste gemeente- of landbouwbestuurders waren en waar al de nodige inventarisaties lagen, zodat snel gestart kon worden. Gekozen werd voor Ysselstein en Nederweert (in Limburg), Gemert-Bakel en De Hilver (in Brabant), Neede-Borculo (in Gelderland), Gelderse Vallei Zuid Oost (in Utrecht) en Hart van Twente (in Overijssel).

Zoals in de ontwerp-Reconstructiewet was aangegeven, was het de bedoeling om in negen maanden een plan te maken. In maart 1999 startten de gebieden met de planvorming, en inderdaad zouden alle plannen eind 1999 in concept gereed zijn. Begin 2000 zou gestart worden met de uitvoering. Aan het eind van 1999 bleek dat het in Ysselstein niet gelukt was om tot een kwalitatief volwaardig en gedragen plan te komen, zodat deze zevende pilot niet in aanmerking kwam voor verdere uitvoering.

Opmerkelijk is dat de pilotgebieden ook werden aangewezen



als BANS-pilots. BANS stond voor het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl, dat op 4 maart 1999 werd ondertekend door het rijk (onder leiding van het ministerie van Binnenlandse Zaken), het IPO en de VNG. Doel van het BANS was om een 'effectieve bijdrage te leveren aan het oplossen van maatschappelijke problemen'. In het BANS waren meer dan honderd voornemens en afspraken opgenomen over brede, complexe beleidsthema's waarbij de medewerking van verschillende ministeries en bestuurslagen onontbeerlijk was, zoals sociale infrastructuur en veiligheid, ruimtelijk-economische infrastructuur en de kwaliteit van het openbaar bestuur. De vitalisering van het platteland was één van de belangrijke dossiers van BANS. Kerngedachte was dat er rond de diverse thema's geregeld bestuurlijk overleg zou zijn, waarbij alle overheidslagen zouden aanschuiven. Hierdoor zouden de communicatie en het wederzijdse begrip sterk verbeteren en problemen snel

aangepakt worden. BANS zou lopen tot eind 2004.

Het is niet verwonderlijk dat de reconstructiepilots ook als BANS-pilots werden aangemerkt, omdat het juist voor de pilots nodig was dat diverse overheidslagen geregeld zouden overleggen over de vaak tegenstrijdige (milieu)regelgeving op het platteland. Bovendien bood BANS, met zijn aandacht voor leefbaarheid en sociaal-economische vitaliteit, ook de kans om dat aspect van de reconstructie wat meer te benadrukken (zie ook Engbersen et al., 2001).

Ongetwijfeld markeert de aanwijzing van de pilots als BANS-gebieden het moment waarop men de reconstructie ook begon te zien als een oefening in nieuwe bestuurlijke verhoudingen – wat later zou overgaan in projecten als *Andere Overheid*.

Planvorming in de pilots

In alle pilot-gebieden werden reconstructiecommissies geïnstalleerd. Deze bestonden, net als de latere regionale reconstructiecommissies, uit vertegenwoordigers vanuit de landbouw, de natuur- en milieuorganisaties, de gemeente, de provincie, het waterschap, de Dienst Landelijk Gebied en adviseurs vanuit de ministeries van LNV en VROM (inspectie Ruimtelijke Ordening). De projectorganisatie, en de trekkende partij, verschilde van gebied tot gebied. In Neede-Borculo nam de landinrichtingscommissie (in oprichting) het voortouw, met een projecttrekker uit het gebied; in De Hilver had de provincie een sterk trekkende rol, terwijl in Gemert-Bakel en Nederweert juist de gemeente en belangrijke rol speelde.

In 2003 heeft DLG, die bij alle pilotcommissies aan tafel zat, de zes pilots geëvalueerd (Dienst Landelijk Gebied, 2003). Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat de pilots vrij succesvol waren en dat de pilots een aantal problemen rond regelgeving, planvorming en uitvoering duidelijk toonden – inclusief enkele oplossingen daarvoor. DLG schrijft in de evaluatie: *"In alle zeven pilots is men erin geslaagd om in korte tijd een integraal gebiedsplan te maken. Het vooruitzicht op financiering van projecten via de Kaderregeling vormde een sterke impuls voor het planvormingsproces. Het planvormingsproces leverde de volgende leerervaringen op:*

- *het belang van draagvlak en betrokkenheid in de streek is groot;*
- *er moet aandacht zijn voor goede communicatie;*
- *onduidelijkheid in beleidskaders belemmert in een aantal gevallen het maken van expliciete keuzes;*
- *onzekerheid over beschikbare middelen werkt soms vertragend en frustrerend;*
- *de reconstructie en het landinrichtingsinstrumentarium moeten op elkaar worden afgestemd;*
- *water kan meer als 'ordenend principe' worden gehanteerd."*

En verder: *"Er is bewust voor gekozen om binnen de pilots gebruik te maken van het huidige instrumentarium. Tijdens de uitvoering van de pilots bleek dat men bij het realiseren van reconstructiedoelen tegen de grenzen van het bestaande instrumentarium aanliep. [...] De*

ervaringen in de pilots hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan de beleidsontwikkeling voor de reconstructie. De meest in het oog springende resultaten zijn:

- de systematiek van de integrale zonering, zoals nu is opgenomen in de Reconstructiewet, is met name op basis van de ervaringen in De Hilver ontwikkeld;
- er is een samenhangend pakket aan flankerende maatregelen ontwikkeld, waarvan Ruimte voor Ruimte (zoals gekoppeld aan de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken) een belangrijk onderdeel is;
- de regels met betrekking tot de afroaming van mestproductierechten zijn verruimd. Bij samenvoeging van verschillende locaties binnen één bedrijf wordt het afroompercentage op nul gesteld om de totstandkoming van gesloten bedrijven te bevorderen;
- de ervaringen uit de pilots zijn van invloed geweest op de afronding van de stank- en ammoniakwetgeving.

De geboorte van de integrale zonering (zomer 1999)

Aanvankelijk was in de ontwerp-Reconstructiewet, naast de varkensvrije zones, alleen de zonering van ontwikkelingszones opgenomen. In die zones zou de varkenshouderij (en later de hele intensieve veehouderij) zich kunnen ontwikkelen, zonder op slot gezet te worden door regels op het gebied van ammoniak en stank. Via het spoor van de (nieuw te ontwerpen Wet ammoniak en veehouderij) zou er daarnaast rond bepaalde kwetsbare natuurgebieden een zone aangewezen worden waar uitbreiding van veehouderijbedrijven niet meer mogelijk zou zijn. Eerder al (zie acte 3) bleek dat de provincies met die ammoniakzonering grote moeite hadden, zeker als het om een zonering van 500 meter zou gaan. Hierdoor zou in Brabant bijna een kwart van de bedrijven op slot gaan.

In de loop van 1999 werd, mede tegen die ammoniakachtergrond, in Brabant (en dan met name in De Hilver) het concept van de integrale zonering ontwikkeld. Het concept zou in Brabant snel furore maken, waarna de andere provincies het nog datzelfde jaar zouden omarmen. Voor LNV en VROM leek

de integrale zonering weinig meerwaarde te hebben, en zij bleken dan ook niet bereid het concept in de ontwerpwet op te nemen. Na een intensieve lobbyactie van de provincies, ondersteund door LTO en Stichting Natuur en Milieu, werd de integrale zonering bij de behandeling van de wet eind 2000 via het amendement Waalkens/Meijer (2000e) alsnog in de wet opgenomen.

Met de integrale zonering wilde de provincie Brabant naast de ontwikkelingsgebieden en de varkensvrije zones twee andere gebiedscategorieën aan de wet toevoegen. Op de eerste plaats de 'krimpgebieden': zones rond kwetsbare natuurgebieden en kernranden en zones met een stapeling van ecologische, hydrologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden, waar de intensieve veehouderij op termijn moest verdwijnen. Op de tweede plaats de 'plafondgebieden' waar de intensieve veehouderij zou kunnen blijven bestaan naast andere waarden. Volgens Gerard ter Hart van de provincie Brabant waren vooral Mat Crijns (de provinciale projectleider van De Hilver), Frans Post (medewerker Ruimtelijke Ordening) en Pieter van Geel betrokken bij de ontwikkeling van het idee. Een belangrijke overweging voor de integrale zonering, stelt Ter Hart, was dat de ammoniakzonering te fijnmazig zou worden. In de praktijk was juist behoefte aan robuustere, en daarmee duurzamere, gebieden; geen kleine eilandjes en inhammen van ontwikkelingsgebieden of 'ammoniakzones'. Door 'flexibel' te zoneren was het gemakkelijker om robuuste gebieden aan te wijzen, waar de intensieve veehouderij op termijn moest stoppen of zich juist kon ontwikkelen. De integrale zonering moest, in de eerste ideeën van de provincie, de ammoniakzonering dus vervangen. Hierdoor zou het mogelijk worden om in sommige gevallen minder dan de wettelijk voorgeschreven ammoniakzone te begrenzen, denk ook aan de windrichting, en in andere gevallen juist bredere zones. Ter Hart: *"Als een IV-bedrijf midden in een beekdal lag, bijvoorbeeld 400 meter van een natuurgebied, zou het volgens de Wav-gedachte niet verplaatst kunnen worden, terwijl het vanuit een totaalvisie op het gebied het beste zou zijn."*



Het algemene idee achter de integrale zonering was dat in delen van het platteland de functies wonen, landbouw, recreatie en natuur zo sterk met elkaar verweven waren dat de ontwikkelingsmogelijkheden voor alle functies geblokkeerd waren. Daarom was het nodig om functies meer te scheiden. Dit proces moest op gang komen door enerzijds ruimte te bieden voor ontwikkelingsmogelijkheden en anderzijds gebieden aan te wijzen waar bedrijfsontwikkeling niet meer mogelijk was – inclusief aanvullend flankerend en stimulerend beleid. Door integraal te zoneren zou bovendien voor de landbouw duidelijk worden waar er wel en waar er geen ontwikkelingsmogelijkheden waren – en juist die duidelijkheid is voorwaarde voor investeringen en dynamiek in de landbouw (zie ook Bestuurlijk Platform Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant, 1999). De integrale zonering zou tot slot niet alleen gevolgen hebben voor de intensieve veehouderij, maar voor alle landbouwsectoren. Ook intensieve teelten, zoals boom- en groenteteelt, konden soms op de verkeerde plek liggen, stelde het Brabantse Bestuurlijke Platform Reconstructie in de Provinciale Uitgangspunten Nota.

Voor de provincie, zegt Ter Hart, waren er meer argumenten voor de integrale zonering. Met een integrale zonering moesten bedrijven ook om andere redenen dan ammoniak, zoals landschap of water, uit een gebied kunnen verplaatsen; met een pure ammoniakzonering was dat niet mogelijk. Daarnaast moest het met de integrale zonering mogelijk worden om generieke regelgeving te koppelen aan de verschillende zones, zodat er verschillende regimes voor verschillende zones zouden kunnen ontstaan. Voor stank is dat uiteindelijk gelukt; in extensiveringsgebieden natuur, verwevingsgebieden en landbouwonwikkelingsgebieden gelden soepeler stankregels dan in de overige gebieden. Voor andere nationale regelgeving is dat niet gelukt; bedrijfsverplaatsing wordt bijvoorbeeld alleen bekostigd in de ammoniakzones. Op provinciaal niveau, in ieder geval in Brabant, is regelgeving en subsidieverlening in

sommige gevallen wél gekoppeld aan de integrale zonering. Lambert Verheijen, destijds de Brabantse gedeputeerde van milieu, zegt over de afweging om tot integrale zonering te komen: *“In de jaren ‘90 hebben we in veel gebiedsprocessen geprobeerd om natuur-, milieu- en waterbeleid te combineren met ruimtelijke ordening om zo te komen tot een meer integrale aanpak van gebiedsprocessen. [...] Vóór de reconstructie waren gebiedsprocessen nog niet gekoppeld aan de ruimtelijke ordening. Eén van de problemen die we tegenkwamen in de Nader Uitwerking Brabant-Limburg (NUBL) was dat vooral de gemeenten heel slecht gecommiteerd waren. [...] De provincie creëerde streekcommissies, zeg maar de voorlopers van de reconstructiecommissies, en vroeg de wethouders daaraan deel te nemen, maar toch bleven deze wethouders weinig gecommiteerd. [...] Uit de evaluatie van NUBL kwam heel nadrukkelijk naar voren dat er een koppeling moet komen tussen water, natuur, milieu en ruimtelijke ordening. [...] Dit is gebeurd, mede omdat in de evaluatie van de varkenspest de zonering van het buitengebied heel centraal werd gesteld. Vanuit de portefeuille water, milieu en natuur is gedacht: er is veel vastgesteld beleid maar dit kan alleen goed geborgd worden als in de ruimtelijke zonering met dit beleid rekening wordt gehouden. Hierdoor kwam de discussie op gang over extensiveringgebieden en landbouwonwikkelingsgebieden. We dachten destijds in ons optimisme, en met het risico voor ogen dat de varkenspest nogmaals zou uitbreken, dat het relatief eenvoudig zou zijn om de ruimtelijke zonering op de kaart te zetten. Vervolgens is het aanhaken van andere maatschappelijke doelstellingen op onze agenda te lichtvaardig ingeschat [doelend op sociaal-economische versterking en recreatie en toerisme]. We zouden het proces nadelig hebben beïnvloed als we destijds deze maatschappelijke belangen niet geïntegreerd hadden in die van ruimtelijke ordening milieu, water en natuur.”*

Voor de provincie was de integrale zonering dus ook een middel om het milieu-, natuur- en waterbeleid op een dwingend, of op zijn minst sturender, manier in het gemeentelijke (uitvoerings)beleid opgenomen te krijgen, want juist daar wrong hem de schoen.

Tjaco Deijl, van LNV Zuid onderstreept dat: *“Voor LNV hoefde die integrale zonering niet per se, omdat die in feite ook al via de Wav geregeld zou worden. Maar de provincies vonden blijkbaar dat dat een te groot afbreukrisico had. Ze wilden een instrument in handen hebben waarmee ze via het ruimtelijk spoor konden reguleren; ik denk dat dat ook kwam doordat ze gewend waren vanuit de ruimtelijke ordening te denken.”*

Razendsnelle opmars

Opmerkelijk is de razendsnelle opmars van de integrale zonering in het provinciale denken van Brabant. Nadat de ideeën in De Hilver waren ontwikkeld kreeg Gemert-Bakel, de andere Brabantse pilot, de vraag om het concept te testen in hun plan. En het bleek, op een enkele aanpassing na, een prima oplossing.

Nog tijdens het planvormingsproces werd de integrale zonering in Brabant breed omarmd. De integrale zonering is een cruciaal onderdeel van de Hoofdlijnen Provinciale Uitgangspunten van de provincie Brabant (de PUN), die al in oktober 1999, dus krap een half jaar na de start van de pilot in De Hilver, zijn ondertekend door het gehele Bestuurlijk Platform Reconstructie. Hierin hadden de provincie, de gemeenten, de ZLTO, de BMF, de waterschappen, NUBL, DLG en de ministeries van LNV en VROM zitting (de laatste twee als adviseurs) en de terreinbeheerders en de provincie Limburg waren agendalid. In de PUN werd de integrale zonering gepresenteerd als *“de kern van de aanpak”* (Bestuurlijk Platform Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant, 1999).

Het lijkt erop dat de strategie van de provincie Brabant, die met 40-50% van de totale Nederlandse intensieve veehouderij verreweg de ‘zwaarste’ reconstructieprovincie is, was om eerst in eigen provincie een breed maatschappelijk draagvlak te ontwikkelen. Hierna kon, op basis van dat draagvlak en het politieke gewicht van de provincie, een sterke lobby richting Den Haag worden gestart.

Het Brabantse idee werd ook snel door de andere reconstruc-

tieprovincies omarmd, omdat in alle gebieden behoefte was aan flexibiliteit en robuustheid. In veel pilots was, als je alle beleidskaarten over elkaar heen legde, nauwelijks ruimte voor landbouwonwikkeling. De integrale zonering leek daarvoor dé oplossing te zijn.

Maar anders dan bij de ruimte-voor-ruimte gedachte, die ook in Brabant is uitgewerkt, liepen LNV en VROM niet bepaald warm voor de integrale zonering. Hoewel er in het Pact van Brakkenstein wel elementen van de integrale zonering waren opgenomen en er veel overleg is geweest tussen provincies en rijk, wilden VROM en LNV volgens Ter Hart hun Wav-zones niet uit handen geven. Vooral uit angst dat de provincies in de praktijk weinig zouden overlaten van het (ruimtelijk deel van het) amoniakbeleid. Uiteindelijk is de integrale zonering toen via de motie Waalkens/Meijer tijdens de Tweede-Kamerbehandeling eind 2000 alsnog in de wet opgenomen (zie verder akte 6).

Ruimte-voor-ruimte: Brinkhorsts list voor de aanpak van het mestoverschot

Een tweede resultaat van de pilots was de ruimte-voor-ruimte regeling – en het is vooral die regeling geweest, in ieder geval in de beeldvorming, waarover in het Pact van Brakkenstein afspraken zijn gemaakt. Tegenwoordig wordt de ruimte-voor-ruimte regeling gezien als één van de grote successen van de reconstructie, hoewel het met evenveel recht als het succesvolle sluitstuk van de falende Wet herstructurering varkenshouderij gezien kan worden, óf als het succes van Brinkhorsts mestbeleid (zie ook kader 2).

Medio 1998 hadden de NVV en LTO-Nederland een verkorte bodemprocedure tegen de staat aangespannen wegens het ontbreken van een schadevergoeding in de Whv. Begin 1999 besliste de rechter dat de inkrimping van de varkensstapel om die reden voorlopig van de baan moest zijn. Voor Apotheker was er geen redden meer aan en op 25 mei 1999 trad hij af omdat de rest van het kabinet zijn plannen om de Whv te redden, rechten niet afnemen maar opkopen, niet steunde. Op land-



bouw trad een nieuwe D66-minister aan, Laurens Jan Brinkhorst – wederom een minister zonder landbouwachtergrond. Kort na het vertrek van Apotheker viel het doek voor de Whv definitief: het Hof oordeelde dat de wet buiten werking gesteld moest worden. Brinkhorst kwam daarmee in een lastig parket: de varkenshouderij kon weer groeien, maar erger nog was dat de beoogde krimp van de veestapel niet door kon gaan, waardoor Nederland grote problemen te wachten stond met de Brusselse nitraatrichtlijn. Bovendien was in 1998 het Mineraalenaangiftesysteem (Minas) in werking getreden en moesten boeren die meer mest produceerden dan hun grond aan kon vanaf 2000 zogenaamde ‘mestafzetcontracten’ hebben. Om dat systeem minder fraudegevoelig te maken was er ‘evenwicht op de mestmarkt’ nodig – en ook daarom moest het mestoverschot verdwijnen. Voor Brinkhorst zat er dus weinig anders op om de mestrechten alsnog op te kopen.

Op 10 november 1999 stuurde Brinkhorst daarom het voorstel ‘Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij’ naar de Kamer. Met die wet wilde het kabinet een nieuw plafond stellen aan het aantal varkens dat een bedrijf mag houden. *“De tijdelijke wet is onontkoombaar nu de Whv vooralsnog niet toegepast kan worden voor leden van de NVV”, schrijft LNV in haar persbericht van 10 november 1999. “Bij het nieuwe plafond kunnen alle varkenshouders hun oude varkensrechten weer benutten; de aanvankelijke generieke korting van 10% vervalt.”*

Maar om de omvang van de sector te beperken en het mestprobleem ‘op te lossen’, bleef een flinke krimp van de varkenssector nodig. Het recept daarvoor vond Brinkhorst tijdens zijn excursie naar De Hilver, waar Van Geel hem de mogelijkheden van ‘ruimte-voor-ruimte’ liet zien. Met een redelijk ‘beperkt’ budget (100 miljoen gulden voor de opkoop van fosfaatrechten – later ondergebracht in de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken) én het geld dat vrijkwam als een agrarisch bouwblok werd omgezet in een woonbestemming, kon die operatie uitgevoerd worden. Die combinatie maakte het voor ondernemers aantrekkelijk om echt te stoppen, terwijl de enorme opkoop

van varkensrechten voor het rijk betaalbaar bleef. Op 3 december ging het kabinet akkoord met Brinkhorsts ‘list’.

Tjaco Deij van LNV Zuid zegt daarover: *“De opkoopregeling is een gevolg van de aanpak van het mestoverschot. Als LNV zagen wij in de praktijk dat er heel veel bedrijven waren die wilden stoppen – vanwege de lage prijzen, de negatieve maatschappelijke opinie en de procedures – maar het niet konden, omdat ze te veel schulden hadden bij de bank. Als LNV hebben we toen een regeling in het leven geroepen voor boeren die wilden stoppen, met een vergoeding van 35 gulden per varken. Maar die regeling liep helemaal niet, omdat de waarde van de gebouwen niet werd vergoed; op die manier kon een veehouder nog steeds niet stoppen. In de pilots in Brabant is toen het idee uitgewerkt om de sloop van de stallen te financieren uit de waardevermeerdering die ontstaat als een agrarische bestemming wijzigt in een woonbestemming – als op de plek van een gesloopte stal dus een woning kan worden teruggebouwd. Toen bleek het wél aantrekkelijk te zijn voor boeren om te stoppen.”*

Achter de schermen

Hoe was de pas aangetreden landbouwminister aan zijn ideeën gekomen? Boerderij-journalist Henk Dokter analyseerde in een artikel uit 2000 de ontstaansgeschiedenis van ruimte-voor-ruimte, dat door minister Pronk een ‘briljante vondst’ werd genoemd. *“Brinkhorst kreeg de ‘briljante vondst’ niet aangereikt door zijn ambtenaren,” schrijft Dokter. “Het was in november 1999 zijn eigen ontdekking tijdens een bezoek aan het project De Hilver [...]. Van de 500 bedrijven [in dat gebied] moet een vijfde van de kaart. Het schort aan geld voor verplaatsing en beëindiging, vertelden boeren de minister. De oplossing voor dit probleem kwam van de gedeputeerden Pieter van Geel en Lambert Verheijen en projectleider Mat Crijns: Geef boeren die 1.000 vierkante meter staloppervlak slopen een bouwperceel voor een tweede woning. ‘Het was voor het eerst dat Brinkhorst ervan hoorde’, zeggen Crijns en projectvoorzitter Jan Burgers vol overtuiging. ‘Al zijn vragen gingen alleen nog maar daarover. Brinkhorst: ‘Ik zag het niet als de oplossing, want ik geloof*

niet in pasklare oplossingen. Ik zag het als een deel van de oplossing.’ De minister had niet genoeg geld voor de uitkoop van zo veel boeren dat het mestoverschot zou zijn weggewerkt. ‘Ik kon het kabinet niet om nog meer geld vragen; er was al zoveel geld van de samenleving naar de varkenshouderij gegaan’. En zo werd geregeld dat bouwers van huizen geldschietters worden.”

Op 29 november maakte Brinkhorst zijn ideeën openbaar tijdens een D66-bijeenkomst in Veenendaal, midden in reconstructiegebied Gelderse Vallei/Utrecht Oost. *“Als stoppende boeren huizen bouwen op de plaats van hun gesloopte stallen houden ze een oudedagsvoorziening over aan de bestemmingswijziging. Tegelijkertijd is het een mooie opruiming op het platteland.”*

Kader 2

De Wet herstructurering varkenshouderij (Whv)

De eerste jaren vormden de Reconstructiewet en de Whv één samenhangend pakket, waarbij de (politieke) nadruk lag op de Whv en de introductie van de varkensrechten – inclusief de generieke korting daarop van 25%. Uiteindelijk zou de Whv van tafel verdwijnen (hoewel onderdelen van de wet in andere wetten werden ondergebracht), inclusief de korting van 25%.

De Wet herstructurering varkenshouderij, zoals door de Kamer eind '97 aangenomen, bestond uit verschillende maatregelen. Er kwamen aangescherpte eisen op het gebied van diergezondheid, -welzijn en milieu (later uitgewerkt in de AMvB Huisvesting), er kwam een varkensheffing (waarmee de preventie en bestrijding van toekomstige varkensziekten kon worden betaald) en de varkenshouderij zou worden 'begrensd' in twee concentratiegebieden (zuid en oost). Zo bleven 'schone' gebieden schoon. Tot slot introduceerde Van Aartsen de varkensrechten, een soort quotering van de productieomvang, inclusief een generieke korting van 25%. Daarmee zou de varkenshouderij volgens Van Aartsen teruggebracht worden tot duurzamere proporties en werd in één keer het Nederlandse mestoverschot weggewerkt. En dat was belangrijk, omdat Nederland anders niet aan de Europese nitraatrichtlijn zou kunnen voldoen. Het alternatief voor die aanpak, de regionale mestplannen, die door de sector zelf waren opgesteld, waren kort voor de varkenspest door Van Aartsen naar de prullenbak verwezen.

De korting op de rechten zou in twee fasen uitgevoerd worden: de eerste 10% bij de inwerkingtreding, de tweede 15% in 2000. De Whv voerde ook de indeling in concentratiegebied Zuid en Oost in; varkensrechten mochten niet vanuit het ene naar het andere gebied verhandeld

worden – en ook niet naar buiten deze gebieden. Zo bleven 'schone gebieden schoon'. Verder kwam er een landelijke varkensheffing voor de bestrijding van besmettelijke varkensziekten en werden de minimumnormen op het gebied van welzijn aangescherpt (via het varkensbesluit, dat later wordt losgekoppeld van de Whv). In een recordtempo wist Van Aartsen de Whv door de Tweede en Eerste Kamer te loodsen, en al in 1998 kregen varkenshouders te maken met de eerste 10% korting.

De sector verzette zich. De NVV en LTO-Nederland spanden verkorte bodemprocedures aan tegen de staat wegens het ontbreken van een schadevergoeding in de wet. Begin 1999 besliste de rechter dat de inkrimping van de varkensstapel om die reden voorlopig van de baan moest zijn – en op 10 juni van dat jaar viel het doek definitief: het Hof oordeelde dat de wet buiten werking gesteld moest worden.

Voor LNV en VROM was dat een rampzalige ontwikkeling, want de mestproductie moest hoe dan ook flink omlaag. Minister Brinkhorst kwam eind 1999 uiteindelijk met een dubbele aanpak op de proppen: via de 'tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij' zorgde hij ervoor dat de sector niet verder kon groeien en met de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken, in combinatie met de ruimte-voor-ruimte regeling, haalde hij een fors deel van de varkensrechten uit de markt.

Die aanpak had succes. In 2000 en 2001 werden zoveel varkensrechten opgekocht dat het aantal varkens anno 2005 zo'n 20% lager lag dan in Van Aartsens referentiejaar 1996 (gegevens CBS 2005) – de beoogde korting van 25% was bijna gehaald. In 2006 steeg het aantal varkens weer licht, waarschijnlijk doordat niet benutte rechten vanwege de hoge varkensprijzen benut werden.



De dagen na de perspublicaties hierover rekenden boeren overal in Nederland zich rijk. Ten onrechte. Brinkhorst bleek vooral misverstanden te hebben gezaaid. Vier maanden, tot de ondertekening van het Pact van Brakkenstein, bleef vaag waartoe 'kuub voor kuub' zou leiden.

De ideeën van ruimte-voor-ruimte waren niet nieuw. Begin jaren '90 had de Edese wethouder Rob Spiegelenberg de regeling al ingezet om de landbouwenclave De Driesprong te saneren, en in 1997 hadden de eerste villa's de gesloopte stallen daar vervangen. De ideeën maakten furore: Kees de Ruiter, toen werkzaam bij de provincie Gelderland, was begin jaren '90 een warm pleitbezorger van de aanpak, en mede daardoor kwamen de ideeën onder leiding van gedeputeerde Pieter van Geel terecht in het Brabantse Streekplan van 1992, zij het in een vorm die zo onaantrekkelijk was, dat er nooit van de regeling gebruik is gemaakt.

Interessant was, in de analyse van Dokter, dat de LNV-top aanvankelijk niet warm liep voor de ideeën. DLG had in de nazomer van 1999 de nota 'Steen voor Steen' geschreven (opgesteld door Janneke Blijdorp, die eerder bij de gemeente Ede had gewerkt), waarvoor in de landbouwwereld brede steun was, ondermeer bij accountantsbureaus en LTO-Nederland. Toch leek de nota bij de LNV-top onderop de stapel te belanden, en Dokter suggereert dat de *"hogere ambtenarij het huis-voor-stal principe bewust voor haar minister lijkt te hebben weggehouden. Mogelijk vanwege het bij-effect: als de kavelprijs flink oploopt, houden boeren veel geld aan de regeling over. [...] Er mocht geen goudgerande regeling komen voor boeren die het al 30 jaar vertikten hun rotzooi op te ruimen."*

Voor minister Brinkhorst was dit geen reden er niet aan te beginnen, maar veel medewerking kreeg hij niet. In de bestuursraad zag men niet hoe de ruil van stallen voor bouwkvavels een brede toepassing kon krijgen binnen flankerend beleid. En de Rijksplanologische Dienst wilde nou eenmaal niet nog meer huizenbouw in het buitengebied. Maar Brinkhorst trad in december 1999 in overleg met minister Pronk. Deze deed es-

sentiële toezeggingen: versoepeling van de regels voor stank en ammoniak, en een extra contingent van 6.500 woningen. Pronk achteraf: *"De ruimte en het milieu komen er uiteindelijk beter uit"* (Dokter, 2000). Ambtenaren van LNV roemen de medewerking van VROM vanaf toen.

Om het idee verder te operationaliseren vond Van Geel dat er nog een stap nodig was: niet de boer zou direct de waardevermeerdering van zijn grond te gelde kunnen maken, maar de provincie. De provincie kon die extra woningen dan weer over de gemeenten verdelen, die dan uiteindelijk in hun bestemmingsplan locaties konden aanwijzen waar nieuwbouw mocht plaatsvinden; dat kon op de plek zijn waar de stal was gesloopt, maar meestal zou dat aansluitende zijn op bestaande bebouwing. Het geld dat vrijkwam uit de waardevermeerdering kon de provincie dan benutten om een sloopvergoeding aan boeren te betalen. Geen goudgerande regeling dus, maar een regeling waarmee veehouders op een goede manier konden stoppen. Omdat er veel tijd zou zitten tussen stoppen en het verzilveren van de waarde van een bouwperceel, ontstond de behoefte aan voorfinanciering. Directeur Oomen van de DLG liep rond met het idee om tussen het financieren van de sloop en het uitgeven van bouwkvavels een 'derde' te plaatsen. Hij wist dat Van Geel daar ook aan dacht; deze wilde een provinciaal grondbedrijf. Het gesprek op maandagavond 6 december 1999 op het Bossche provinciehuis herinneren beiden zich als 'doorslaggevend' voor wat nu de huis-voor-stal-regeling is. Oomen ging er het ambtelijk circuit van DLG mee in, Van Geel het provinciale. Brinkhorst had veel vertrouwen in Van Geel en Verheijen. In De Hilver had hij hen als kordate bestuurders leren kennen – *"lui die nu eens niet het rijk om een zak met geld vragen, maar die zelf aan de gang willen"* (Dokter, 2000). Met hen zou hij ook de vier andere provincies wel mee krijgen.

Maar de besprekingen tussen Brinkhorst en zijn staf met de provincies verliepen moeizaam. Van Geel zag de huis-voor-stal-regeling enkel als een financieringsinstrument voor de sloop-

regeling en streek daarmee zijn collega's Hans Boxem (Gelderland) en Roel Robbertsen (Utrecht) tegen de haren in van. Zij hechtten meer aan bouwkvavels voor de boeren zelf. Maar de echte moeilijkheid zat in het financiële risico. De provincies vergoedden de sloop en moesten op eigen kracht het geld terugverdienen door uitgifte van bouwkvavels. Dat viel in Gelderland en Overijssel slecht. Bij economische tegenwind kon de bouwmarkt immers zomaar kunnen instorten waardoor de marges bij uitgifte van bouwkvavels verdampen. De provincies konden dit niet op het rijk afwentelen.

In diezelfde periode werd er ook uitgebreid onderhandeld over andere hete hangijzers die mede uit de pilots naar voren waren gekomen, zoals ammoniak en stank, de verruiming van de regels rond de afroting van mestproductierechten bij het samenvoegen van verschillende locaties binnen één bedrijf en over de invulling van de Regeling Beëindiging Veehouderijtaken – wat uiteraard nauw samenhang met de discussies over ruimte-voor-ruimte.

De provincies wilden de RBV bij voorkeur inzetten in de toekomstige extensiveringsgebieden, zodat meteen ook een flinke bijdrage werd geleverd aan het oplossen van de stank- en ammoniakproblematiek. Maar LNV wilde dat niet, omdat LNV een maximale hoeveelheid fosfaat uit de markt wilden halen. Te veel ruimtelijke sturing zou dat wel eens kunnen beletten. Prioriteit lag toen op het evenwicht krijgen op de mestmarkt zodat Minas effectief kon zijn. Brummelman zegt terugkijkend dat LNV daar wel een kans heeft gemist.

Woensdag 15 maart 2000: Het Pact van Brakkenstein

Om de ruimte-voor-ruimte regeling uit te kunnen voeren waren er bindende afspraken nodig tussen provincies en rijk. Maar zoals gezegd werd er met name naar aanleiding van de ervaringen in de pilots ook over andere onderwerpen onderhandeld – niet in de minste plaats over het bekende thema ammoniak. Om de bijna afgeronde onderhandelingen te bezegelen verza-

melden de reconstructie-gedeputeerden, VNG-vertegenwoordigers en minister Brinkhorst, allen vergezeld van een grote ambtelijke staf, zich op woensdag 15 maart 2000, om twaalf uur 's middags in het deftige Chalet Brakkenstein, vlak onder Nijmegen.

Op 25 februari 2000 hadden Brinkhorst en Pronk al een kabinetsbrief aan de Tweede Kamer gestuurd over de voortgang en verdere invulling van het mestbeleid; feitelijk een tussenstand over de onderhandelingen tussen provincies en rijk – en over de voornemens van het kabinet. In de brief was ondermeer aandacht voor de reconstructiepilots, stank, ruimte-voor-ruimte en de RBV.

De bijeenkomst in Brakkenstein was bedoeld om de laatste puntjes op de i te zetten en tot een bestuurlijk akkoord te komen voor de verdere uitvoering van de reconstructie. Maar de bijeenkomst duurde uren langer dan verwacht. Vooral de Overijsselse gedeputeerde Herman Kemperman lag dwars, juist vanwege het onafgedekte financiële risico voor de provincies bij de ruimte-voor-ruimte regeling. Toen er om 9 uur 's avonds nog geen akkoord was verklaarde Brinkhorst voor de verzamelde pers dat men eruit was – om druk op de ketel te zetten. Binnenskamers zei hij: *“In de provincies die nu geen ja zeggen, zal ik de opkoop van fosfaatrechten niet toepassen”* – en dat was tekenend voor de druk die Brinkhorst vier maanden lang op zijn omgeving uitoefende. *“Dat mag je wel zeggen, ja”,* grinnikt hij achteraf. *“‘Nee’ heb ik niet als antwoord geaccepteerd”* (Dokter, 2000).

Om half een 's nachts werd de bestuursovereenkomst getekend, ook door het dwarsliggende Overijssel, die later als het Pact van Brakkenstein de geschiedenis in zou gaan.

Het Pact van Brakkenstein, dat formeel 'Bestuurlijke afsprakenkader LNV, VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG' heette, is een lijvig document van 13 pagina's. Tegenwoordig wordt het vooral in verband gebracht met de ruimte-voor-ruimte regeling, maar in

werkelijkheid gaan de afspraken uit het pact over nagenoeg alle hete reconstructie-hangijzers.

- *Ammoniak*: Voor het nieuwe ammoniakbeleid werden inhoudelijke afspraken gemaakt; ook werd gesteld dat LNV en VROM “zich zullen inzetten om nog voor 21 juni van dit jaar een wettelijke regeling voor advies aan te beiden aan de Raad van State.” Verder werd (voor het eerst) ook het begrip ‘integrale zonering’ genoemd. Daarmee werd feitelijk bedoeld dat er rond de meest kwetsbare natuurgebieden in ieder geval een zone van 250 meter kwam, die echter ook groter mocht zijn (dit werden de krimpgebieden genoemd). In die gebieden ging een uitbreidings- en een vestigingsverbod gelden (‘dierstand-still’), terwijl bedrijfsbeëindiging of verplaatsing gestimuleerd werd. Tegelijkertijd kregen de provincies de bevoegdheid om de beschermde status van één of meer kwetsbare gebieden op te heffen op voorwaarde dat compensatie werd geboden door een beter bescherming van andere gebieden.
- *Stank*: In de brief van 25 februari werd al aangekondigd dat LNV streefde naar versoepeling van de stankwet. In het pact werd afgesproken dat LNV en VROM “zich zullen inzetten om nog voor 21 juni van dit jaar een wettelijke regeling voor advies aan te beiden aan de Raad van State.”
- *Ruimte-voor-ruimte*. Deze akte begon met de onderbouwing van het feit dat ‘de beëindiging een groot aantal veehouders dringend gewenst is om het mestbeleid te kunnen realiseren.’ In totaal ging het om het uit de markt halen van 21,5 miljoen kg niet grondgebonden mestproductierechten, waarvoor van 2000 t/m 2002 670 miljoen gulden beschikbaar is. Vervolgens werden afspraken gemaakt over de koppeling met de ruimte-voor-ruimte regeling, waarbij ondermeer afspraken werden gemaakt over de (ruimtelijke) voorwaarden, de (voor)financiering, de verdeling van de woningquota over de provincies, de procedures etc.
- *Pilots*. De uitvoering in Nederweert was inmiddels gestart; in de andere 5 gebieden waren de plannen nog niet defini-

tief vastgesteld. Er werd afgesproken dat de gezamenlijke bijdrage van LNV en VROM voor de periode 2000 t/m 2002 maximaal 120 miljoen gulden zou bedragen, met daarnaast cofinanciering vanuit de EU en de provincies zelf.

Na de bestuurlijke afspraken van april en december 1998 is dit de derde keer dat provincies en rijk (dit keer aangevuld met de VNG) bestuurlijke afspraken maken over de verdere invulling van de reconstructie(wet) en de uitvoering daarvan. Wederom staan ammoniak en stank hoog op de agenda, en wederom beloven VROM en LNV dat er binnen afzienbare tijd helderheid is over het nieuwe beleid (wat wederom niet gebeurt). Opvallend is dat het concept van de integrale zonering in de kabinetsbrief van 25 februari terloops wordt genoemd en ook in het Pact van Brakkenstein is opgenomen, maar verder niet wordt uitgewerkt. Juist de integrale zonering zou het komende jaar een cruciale rol gaan spelen bij de Kamerbehandeling van de Reconstructiewet (en de afstemming met de ammoniak- en stankwetgeving).

Het Pact van Brakkenstein markeert ook een nieuwe stap in de verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten. Het BANS-project, dat samenviel met de pilots, zal daar zeker een rol in hebben gespeeld. Met andere woorden: die nieuwe verhoudingen staan niet op zich. Kenmerkend is dat er in de aanloop naar Brakkenstein zeer intensief ambtelijk en bestuurlijk overleg is geweest. Doorslaggevend in het proces lijken de grote politieke druk van Brinkhorst te zijn geweest, die vooral het mestprobleem wilde oplossen, en de directe contacten tussen Brinkhorst en de gedeputeerden – inclusief het veldbezoek aan De Hilver. Met (en ná) Brakkenstein is de afsplitsing van de vijf reconstructieprovincies van de overige provincies – in ieder geval op het gebied van stank, ammoniak en reconstructie – definitief: het IPO-StAroverleg (Stank, Ammoniak en Reconstructie) wordt ‘officieel’ ingesteld. Het zal de komende twee tot drie jaar vooral op ambtelijk en inhoudelijk niveau een belangrijke rol spelen bij de verdere invulling van de Reconstructiewet en de afstem-

ming met de twee aanpalende dossiers.

In de afgelopen periode waren de integrale gebiedsplannen voor de zeven reconstructiepilots ter goedkeuring aan VROM en LNV voorgelegd. Met uitzondering van de pilot Ysselsteyn voldeden ze aan de criteria van de RUN. Daags na de ondertekening van het Pact van Brakkenstein – op 17 maart – stelden VROM en LNV met de ‘Kaderregeling subsidies pilotprojecten reconstructie’ gezamenlijk €27,2 miljoen beschikbaar voor de uitvoering en op diezelfde dag ging ook de eerste tranche van de RBV/Ruimte-voor-ruimte van start. De uitvoering kon beginnen. Er leek schot in te zitten, en het was dan ook zaak de Reconstructiewet snel door de Tweede en Eerste Kamer te krijgen, zodat ook in de rest van de reconstructiegebieden de reconstructie van start kon gaan.



Zesde akte De parlementaire behandeling van de wet

Maart 1999 – april 2002

Eind 1998 had Hajo Apotheker na uitvoerig overleg met de provincies het (aangepaste) wetsvoorstel voor de Reconstructiewet Concentratiegebieden naar de Tweede Kamer gestuurd. Hoewel het de bedoeling was dat de wet snel aangenomen werd, zou het tot 1 april 2002 duren voordat de wet ook daadwerkelijk in werking trad – bijna drie en een half jaar later dus. Waarom duurde het zo lang voordat de wet door de Tweede en Eerste Kamer werd aangenomen?

In deze akte gaan we ten opzichte van de vorige akte een stapje terug in de tijd: we beschrijven de parlementaire behandeling van de Reconstructiewet die op 31 maart 1999 begon met de behandeling in de vaste Kamercommissie, en eindigde met de goedkeuring door de Eerste Kamer op 29 januari 2002. De wetgeving rond stank en ammoniak was daarin van cruciaal belang.

31 maart 1999: Behandeling van het wetsvoorstel in de vaste Kamercommissie

Drie maanden nadat Hajo Apotheker het wetsvoorstel naar de Tweede Kamer had gestuurd, boog de Vaste Kamercommissie voor Landbouw zich voor het eerst over het voorstel. Hoewel er in het aangepaste wetsvoorstel veel veranderd was, klonk de vernietigende kritiek van de Raad van State over Van Aartsens eerste voorstel nog steeds door bij die eerste behandeling: is een aparte wet wel nodig? Bovendien was minister Apotheker toen al meer dan driekwart jaar aan het procederen met de NVV en de LTO over de kortingen uit de Whv, zonder dat er schot in leek te komen. Integendeel zelfs: er hing een voor het kabinet een rampzalige uitspraak van het Hof in de lucht. Achter de schermen was Apotheker hard bezig om met de sector

afspraken te maken over de opkoop van rechten – maar nog geen maand later zou het kabinet zijn voorstellen afschieten, waarna Apotheker geen andere uitweg zag dan af te treden. Al met al was de positie van de minister van LNV tijdens de behandeling van het voorstel voor de Reconstructiewet al behoorlijk verzwakt en leek er in politiek opzicht vooral veel aandacht te zijn voor de toekomst van de Whv.

Uit het verslag van de vaste Kamercommissie (Tweede Kamer, 1999) blijkt dan ook dat er veel vragen zijn over het wetsvoorstel. Belangrijke thema's zijn:

1. Wat is de meerwaarde, wenselijkheid c.q. de noodzaak van een aparte Reconstructiewet ten opzichte van bestaand instrumentarium en bestaand gebiedsgericht beleid? Gewezen werd op het bestaande RO-instrumentarium, de mogelijkheid om bestuursakkoorden te sluiten met medeoverheden op basis van de Provinciewet, het streekplan en bestemmingsplannen.
2. Hoe verhoudt de Reconstructiewet zich tot 1) het ammoniak- en stankbeleid, 2) de Wet herstructurering varkenshouderij en 3) de vernieuwing van de Landinrichtingswet. Zeker voor wat betreft ammoniak en stank leek de Tweede Kamer bezorgd te zijn dat de Reconstructiewet al in werking zou treden vóórdat er duidelijkheid was rond stank en ammoniak. De afspraken uit het hoofdlijnenakkoord van december 1998, waarin het rijk aan de provincies beloofde duidelijkheid te scheppen over beide dossiers, waren dus niet nagekomen.
3. De effectiviteit van het beleid rond de varkensvrije zones en de verplaatsing van veebedrijven. CDA, VVD en PvdA wezen erop dat deskundigen het niet eens waren over de vraag of

varkensvrije zones effectief genoeg waren bij het terugdringen van de risico's voor de verspreiding van dierziekten. Het CDA twijfelde aan het nut voor natuur en milieu van het uitplaatsen van bedrijven uit de zeer kwetsbare natuurgebieden. Naar aanleiding van een rapport van het RIVM schatte het CDA de te verwachten milieuwinst marginaal in. Ook vond het CDA dat het niet duidelijk was waar de uit te plaatsen bedrijven heen moesten.

4. Het bestuurlijk-financiële kader. Voorkomen moest worden, vond de vaste Kamercommissie, dat rijk en provincies op elkaar wachtten door onduidelijkheid over geld en over de inhoud van de plannen. Er was een grote discrepantie tussen de gelden die het rijk in wilde zetten (1,1 miljard gulden = 0,5 miljard euro) en de bedragen die als nodig genoemd werden (tussen de 2,5 en de 4,5 miljard gulden ofwel tussen de 1,1 en 2,0 miljard euro; 3 jaar later zou het benodigde overheidsgeld in het Krokusakkoord 'definitief' worden geraamd op zo'n 7,3 miljard euro, waarvan 2,7 voor rekening van het rijk).
5. Verbreding van de wet. De VVD was verbaasd dat het onderliggende wetsvoorstel verschoven was naar doelstellingen voor natuur, milieu, landschap en recreatie, terwijl de wet oorspronkelijk bedoeld was om toekomstperspectief voor de varkenshouderij te bieden. Bovendien zou de wet zich oorspronkelijk alleen richten op de varkenshouderij. Waarom werd er nu de hele intensieve veehouderij bijgehaald?



Interessant is om te constateren dat in de vaste Kamercommissie veel thema's, zoals de afstemming met ammoniak en stank, de effectiviteit van de varkensvrije zones en het bestuurlijk-financiële kader, aan de orde kwamen die het jaar ervoor ook door de provincies naar voren waren gebracht (zie akte 4). Ook opvallend is dat ook toen al over de (kosten)effectiviteit van bedrijfsverplaatsing werd gesproken, op basis van een RIVM-rapport. Datzelfde RIVM zou vijf jaar later in de ex-ante evaluatie tot een gelijklopende conclusie komen, wat ook toen weer tot discussies zou leiden.

Waar de provincies geen moeite mee hadden, maar verschillende leden van de vaste Kamercommissie juist wel, was de 'verbreding' van de wet (die er door de provincies immers juist was ingebracht) en de meerwaarde van de wet ten opzichte van bestaand instrumentarium. Dat verschil in waardering heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat de provincies de Reconstructiewet als een belangrijke kans zagen: meer geld en een beter instrumentarium om de problemen in hun landelijk gebied aan te pakken.

Tot op de dag van vandaag leven er in de Tweede Kamer in grote lijnen dezelfde vragen over nut en noodzaak van de wet.

De 'stilte' tot de Kamerbehandeling – en de lobby achter de schermen

Na de behandeling in de vaste Kamercommissie gebeurde er lange tijd ogenschijnlijk niets, want pas op 11 en 14 december 2000, dus meer dan anderhalf jaar later, werd de wet in de Kamer besproken. Pas op 29 januari 2002 ging de Eerste Kamer akkoord. De belangrijkste reden waarom beide Kamers zo lang wachtten met de behandeling van de wet was dat ze eerst duidelijkheid wilden over de ammoniak- en stankwetgeving – en die kwam maar niet. Maar waarom niet? Wat gebeurde er achter de schermen?

Terugkijkend op die periode zou de Brabantse gedeputeerde Van Geel zeggen: *"De provincie treft geen blaam. Wij hebben ons aan de afspraken [uit het Pact van Brakkenstein – HB] gehouden en*

zijn niet twee jaar met die wetten [de stank- en ammoniakwet – HB] aan het hobbezakken geweest” (Lodewijks, 2002).

In het Pact van Brakkenstein hadden de provincies en het rijk afspraken gemaakt over het stank- en ammoniakbeleid. Kern van de aanpak voor ammoniak was dat er zones kwamen van 250 meter rond kwetsbare natuurgebieden waar een dierslandstill zou gelden: geen uitbreiding of nieuwvestiging meer. Aanvullend zou er een stimuleringsregeling voor bedrijfsbeëindiging en verplaatsing komen. Zo hoopten de provincies de dynamiek in die zones op gang te brengen én draagvlak te houden bij de landbouworganisaties. Dit beleid was aanvullend op generieke emissievermindering (minder ammoniakuitstoot door het gebruik van nieuwe technieken).

De Tweede Kamer voelde echter niet voor een dierslandstill en pleitte voor een verdergaand emissiebeleid: groei is mogelijk, ook in kwetsbare gebieden, mits de ammoniakemissie daalt. Minister Pronk stapte daarop over op dat emissiespoor en op 18 mei 2000 presenteerde hij zijn plannen. Heinen (2000) vat die als volgt samen: *“De regering stelt voor in hoofdzaak te mikken op het emissiespoor, bijvoorbeeld met emissiearme stallen. De kosten van technische maatregelen kunnen echter zeer hoog oplopen; de investeringen zijn in bepaalde gevallen niet meer economisch rendabel te maken. Er resteren dan, aldus de minister van VROM, nog twee mogelijkheden: inkrimping van de veestapel of aanvullend beleid door middel van zonering. De regering kiest voor een zoneringsbeleid als aanvulling op het emissiebeleid.”*

Concreet stelde Pronk een verscherpte milieugrens voor, die intensieve veehouderijbedrijven tot op 500 meter van kwetsbare natuurgebieden nog beperkte uitbreiding in hypermoderne stallen toestond. Die aanpak betekende feitelijk dat zo’n 14.000 bedrijven door de maatregelen op slot kwamen te zitten en dat verplaatsing van bedrijven en herinrichting van het buitengebied nauwelijks meer mogelijk waren.

Er volgde snel een reactie. Op 3 juli stuurde een op het eerste gezicht verrassende coalitie van LTO-Nederland en de Stichting

Natuur en Milieu samen een alternatief voorstel voor de aanpak van de ammoniakproblematiek (SNM en LTO-Nederland, 2000). Beide organisaties pleitten in hun brief voor een minder brede zone en ondersteuning bij bedrijfsbeëindiging of -verplaatsing – anders zou er van de beoogde vernieuwing van het platteland weinig terecht komen, wat slecht was voor het milieu én voor de landbouw.

In de maanden die volgden stuurde het kabinet een Ammoniakbrief aan de Kamer (Tweede Kamer, 2000a), met de 500-meterzones, die op weinig enthousiasme konden rekenen, en werd er flink gelobbyd. De dreiging die voor de provincies in de lucht bleef hangen was dat de Kamer akkoord zou gaan met een ammoniakwet zónder de wettelijke mogelijkheid bedrijven uit die zones te verplaatsen – want een deel van de Tweede Kamer voelde weinig voor het betalen van bedrijfsverplaatsingen. Bovendien wilden de provincies een wettelijk instrument in handen hebben om bedrijven ook om andere redenen dan ammoniak, bijvoorbeeld voor stank of landschappelijke kwaliteit, te kunnen verplaatsen – de integrale zonering dus.

Op vrijdag 3 november kwam een delegatie Tweede-Kamerleden naar Brabant om zich door de gedeputeerden Van Geel en Verheijen, de BMF en de ZLTO te laten overtuigen van de noodzaak van een aangepast ammoniakbeleid en het opnemen van de integrale zonering in de Reconstructiewet. Het liefst zag Van Geel dat LNV, VROM en de Tweede Kamer met de ammoniakwet helemaal af zouden stappen van die ‘domme lijntjes’ omdat een flexibele zonering veel meer mogelijkheden gaf, maar politiek gezien leek dat niet meer haalbaar. Wel had de VVD-fractie al aangekondigd de beoogde 500-meterzone van Pronk en Brinkhorst te willen inperken tot 250 meter (Eindhovens Dagblad, 30 oktober 2000; ANP, 3 november 2000). Waarschijnlijk zetten de provincies daarom op beide sporen in: opnemen van de integrale zonering én aanpassing van het voorstel voor de ammoniakwet.

Uiteindelijk leidde het lobbywerk begin december tot een akkoord tussen de provincies, LTO-Nederland en Stichting Natuur



en Milieu over ammoniak en integrale zonering – met politiek draagvlak. De VVD zou met een aanpassing van de 500-meter zones komen en het PvdA-Kamerlid Harm Evert Waalkens bereidde samen met CDA-politicus Theo Meijer een amendement voor om de integrale zonering in de wet opgenomen te krijgen (Bodde en Dokter, 2000). Dagelijks waren Henk ter Horst (van de provincie Gelderland) en Gerard ter Hart (Brabant) aan het lobbyen – en met succes. Samen schreven ze het amendement Waalkens/Meijer, dat ze staand in de trein, op weg naar Den Haag, op het laatste moment nog bijschaafden.

Behandeling in de Tweede Kamer, 11 en 14 december 2000

Op maandag 11 december vond het eerste deel van het debat over de Reconstructiewet plaats en werden er amendementen ingediend. Omdat de discussies te omvangrijk waren, werd het debat op 14 december voortgezet – de laatste dag voor het kerstreces. Op een aantal punten werd het wetsvoorstel aangepast waarna de Reconstructiewet werd aangenomen. Belangrijkste discussiepunten waren de varkensvrije zones, de integrale zonering en, hoewel ze officieel niet besproken werden, de aanpalende beleidsdossiers stank en ammoniak. Een belangrijke overwinning voor Minister Brinkhorst was dat de varkensvrije zones gehandhaafd bleven, ondanks de breed gedeelde twijfels over de effectiviteit van het instrument. Brinkhorst had de Kamer op 11 december al gewaarschuwd dat er “een probleem” was als een meerderheid van de kamer zou instemmen met een amendement van PvdA en CDA om de varkensvrije zones te schrappen. Volgens Brinkhorst was de instelling van gebieden waar geen varkens gehouden mogen worden een “kernoverweging” van de Reconstructiewet (NRC Handelsblad, 15 december 2000) Na afloop zei Brinkhorst: “Het is het probleem in dit softe vaderland dat we soms terugdeinzen als het tot uitvoering komt. Ik ben blij met de uitkomst. De zones waren het doel van deze wet.” (ANP, 15 december 2000).

De provincies haalden zoals gezegd de integrale zonering bin-

nen (Tweede Kamer 2000e en f). Varkensvrije zones konden binnen verwevings- en extensiveringsgebieden liggen, waarbij het streven zou moet zijn om ze zo veel mogelijk te laten overlappen met de extensiveringsgebieden.

Verder werd in de wet opgenomen dat er een Rijkstoetsingskader moest komen (het latere Rijkskader), waarmee het rijk de provincies houvast zou bieden bij de totstandkoming van de reconstructieplannen (Tweede Kamer, 2000b).

Zoals gezegd speelde in het debat over de Reconstructiewet ook de vraag naar het toekomstige ammoniak- en stankbeleid. Er leek draagvlak te ontstaan voor de motie Oplaat (VVD) en Meijer (CDA) (Tweede Kamer, 2000c), waarin gepleit werd voor een zonering van 250 meter rond zeer kwetsbare natuurgebieden, waarbij uitgegaan werd van een dierstand-still, gecombineerd met financiële (en andere) maatregelen om bedrijven in die zones te ondersteunen bij beëindiging of verplaatsing, maar de stemmen staakten; er waren precies evenveel voor- als tegenstanders.

De Motie Van der Vlies, over de versoepeling van de stankwetgeving in de extensiveringsgebieden met primaat natuur in de reconstructiegebieden werd aangenomen (Tweede Kamer, 2000d). In het wetsvoorstel zelf zat al de versoepeling van de stankwetgeving voor landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden. Van der Vlies voegde daar, tot verrassing van de provincies, de ‘extensiveringsgebieden natuur’ aan toe.

Van Tweede naar Eerste Kamer (januari 2001 – januari 2002)

Na de behandeling in de Tweede Kamer stonden Pronk en Brinkhorst voor de taak om de ammoniak- en stankwetgeving snel uit te werken en naar de Kamer te sturen – zodat de Reconstructiewet door de Eerste Kamer behandeld kon worden. Allerwegen werd er toen vanuit gegaan dat die Eerste Kamerbehandeling in de eerste helft van 2001 zou plaatsvinden en dat de wet medio 2001 in werking zou treden. Maar wederom duurde het veel langer dan verwacht. Pas op 29 januari 2002

werd de wet door de Eerste Kamer besproken – en weer had dat vooral te maken met stank en ammoniak.

Op 16 januari 2001 stemde de Kamer opnieuw over de moties Oplaat/Meijer en Van der Vlies (over de 250-meter zones) – en ditmaal werd de motie aangenomen. Maar op 29 juni kwamen Pronk en Brinkhorst met hun Wetsvoorstel ammoniak en veehouderij (Wav), zonder rekening te houden met de motie: de zone van 500 meter bleef wat hen betreft gehandhaafd omdat Pronk het debat in de Kamer wilde voeren. Dat gebeurde op 11 november, waarbij de Kamer de Wav aanpaste. De zones werden geen 500 meter rond *zeer* kwetsbare natuurgebieden maar 250 meter rond alle natuur (geregeld via een emissie stand-still). De PvdA stemde voor, CDA en VVD stemden tegen, maar hadden geen meerderheid.

De provincies en LTO-Nederland vonden die uitslag teleurstellend, omdat daardoor nog steeds veel bedrijven op slot kwamen te zitten, waardoor de reconstructie alsnog niet van start kon gaan. Ondertussen had de Senaat het lot van de drie buitengebiedwetten aan elkaar verbonden. CDA en VVD, die in de Eerste Kamer wél een meerderheid hadden, dreigden de Reconstructiewet te verwerpen als het kabinet beide andere wetten niet zou versoepelen. Er was veelvuldig overleg tussen de gedeputeerden en Brinkhorst en Pronk, maar toen dat overleg op niets uitdraaide togen de vijf 'reconstructie'-Commissarissen van de Koningin begin januari 2002 naar premier Kok om te redden wat er te redden viel – op zijn minst de Reconstructiewet.

Vooraf door toedoen van minister Pronk kwam de Reconstructiewet uiteindelijk door de Eerste Kamer. Hij bleek bereid om toezeggingen te doen in de Wav en de stankwet zelfs aan te passen – mits de Senaat instemde met de Ammoniakwet en de Reconstructiewet. *"Ik wil eruit komen, heb u nodig, vertrouw me"*, riep Pronk VVD, CDA en de kleine christelijke fracties op – want die lagen dwars (Volkskrant, 16 januari 2002).

Op 29 januari 2002 werd de Reconstructiewet in de Senaat besproken en aangenomen. De Stankwet stuurde de Eerste Kamer

voor aanpassing terug aan de Tweede Kamer (zoals 'afgesproken'), en met de invulling van de Ammoniakwet (en de toezeggingen van Pronk) werd door de Senaat akkoord gegaan: het kabinet hoefde het wetsvoorstel niet aan te passen. In het partijpolitieke spel haalde een motie om geld te reserveren voor bedrijfsverplaatsing het niet (De Boer, 2002).

Net als bij de behandeling in de Tweede Kamer waren er in de Senaat veel vragen over het nut, de noodzaak en de verbreding van de wet (zie bijvoorbeeld Boerderij, 27 januari 2001). Uiteindelijk werd de wet op één punt gewijzigd, via de motie Rabbinge c.s. Daarmee werd de rechtsbescherming bij landinrichtingsmaatregelen beter geregeld. Het kabinet had met het samenvoegen van enkele procedures geprobeerd het planvormingstraject te versnellen; dit werd nu weer teruggedraaid. Op 1 april 2002 zou de Reconstructiewet uiteindelijk in werking treden.

Reflectie

Als er iets opvalt aan de (politieke) behandeling van de Reconstructiewet, dan is het de innige verwevenheid met het stank- en ammoniakbeleid. Vaak wordt het 'hobbezakken' met die twee dossiers als belangrijkste reden genoemd voor het feit dat de Reconstructiewet pas medio 2002 in werking trad. Van Aartsen had zich voorgesteld dat men toen al een paar jaar aan het uitvoeren zou zijn. Die constatering is feitelijk juist, maar er blijven wel enkele vragen in de lucht hangen.

Waarom duurde het zo lang voordat LNV en VROM de wetsvoorstellen gereed hadden? Aan de beleidsinhoud kan het niet echt gelegen hebben. De uiteindelijke uitkomst van vier jaar onderhandelen lag niet heel ver af van wat de provincies begin 1998 naar voren hadden gebracht en waarover LNV en VROM het begin 2000 met de provincies op hoofdlijnen al eens waren geworden. Er was in die periode bovendien ook weinig in de context veranderd: er waren geen schokkende nieuwe Europese richtlijnen gekomen, geen nieuwe wetenschappelijke inzichten of nieuwe technieken die om bijstelling van het beleid vroegen.

Opvallend is ook dat provincies en rijk steeds weer opnieuw afspraken maakten over de noodzaak om 'op korte termijn' duidelijkheid te verschaffen over het ammoniak- en stankbeleid. LNV-topvrouw Annemie Burger suggereert dat ammoniak en stank voor LNV minder politieke prioriteit hadden. Eerste prioriteit voor LNV was het mestbeleid en de Europese nitraatrichtlijn.

Waarom werd er van de duidelijkheid op het gebied van ammoniak en stank zo'n halszaak gemaakt? Door provincies, LTO en politiek Den Haag, mogelijk onder invloed van provinciale lobby's, werd die behoefte aan 'duidelijkheid' bijna op de spits gedreven: het had weinig gescheeld of de hele Reconstructiewet was met het badwater weggegooid. Die behoefte aan absolute duidelijkheid is om twee redenen merkwaardig te noemen. In de eerste plaats waren er andere inhoudelijke beleidsdossiers, ook al tijdens de wetbehandeling, die (in ieder geval in de beeldvorming) niet vertragend hebben gewerkt, maar wel degelijk om inhoudelijke aanpassingen van de plannen hebben gevraagd. Denk aan het waterbeleid voor de 21ste eeuw (eind 2000) of aan de introductie van de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. In de tweede plaats is het ammoniakbeleid nu juist bij uitstek een thema gebleken dat constant wordt aangepast. In 2003 werden de kwetsbare gebieden uit de Wav aangepast en momenteel wordt gewerkt aan een verdere versoepeling van de wet. Daar is uiteraard de nodige kritiek op, maar desondanks blijkt de uitvoering van de reconstructieplannen daar niet bovenmatig door gehinderd te worden. De meeste reconstructieplannen bleken ook goed met de beleidsonzekerheden te kunnen omgaan; vaak was er een passage opgenomen waarin werd gesteld dat bij het opstellen van het plan was uitgegaan van het vigerende (of aangekondigde) beleid, en dat een beleidswijziging zou worden doorvertaald in het reconstructieplan.

Waar het in de onderhandelingen rond ammoniak en stank uiteindelijk waarschijnlijk om ging was niet de duidelijkheid op zich, maar om de inhoud. De provincies, maar vooral de agrari-

sche lobby die achter hen stond, hadden pas vertrouwen in de reconstructie als de bedrijfsontwikkeling niet bovenmatig werd gehinderd en er niet te veel bedrijven op slot gezet zouden worden. LNV en vooral VROM hadden lang ingezet op strenger beleid, maar moesten uiteindelijk onder druk van beide Kamers en de provincies water in de wijn doen – wat tot op de dag van vandaag doorgaat.

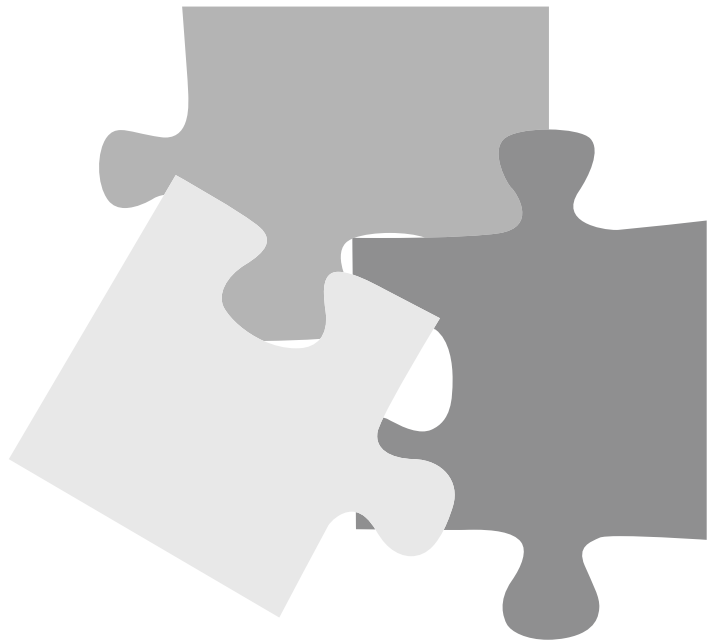


foto: reconstructie campagne



Zevende akte Planvorming van start – van geldzorgen tot Krokusakkoord

Januari 2001 – maart 2003

Toen de Reconstructiewet in december 2000 door de Tweede Kamer was aangenomen, en er duidelijkheid leek te komen rond ammoniak en stank, kon de planvorming in de gebieden van start gaan. Door vooruit te lopen op de goedkeuring door de Eerste Kamer en de inwerkingtreding van de wet kon broodnodige tijdswinst geboekt worden, want negen maanden was bijzonder krap. Verwacht werd toen dat de wet medio 2001 in werking zou treden, zodat de provincies medio 2002 hun plannen klaar moesten hebben en de uitvoering uiterlijk in 2003 kon starten.

Er was, met andere woorden, een zeker optimisme: we gaan aan de slag. De reconstructiecommissies stonden in de startblokken. Maar wie de berichten uit die tijd leest ziet dat dat optimisme langzamerhand lijkt te verdampen: de planvorming is complexer dan gedacht, er is te weinig geld en Den Haag blijft rotzooien met ammoniak en stank.

In deze akte gaan we in op de eerste twee jaren van de brede planvorming, waarin het afbrokkelende vertrouwen en de haperende economie, met de bijbehorende bezuinigingen, de boventoon voerden. Het zou de opmaat vormen tot een nieuw bestuursakkoord tussen rijk, provincies en gemeenten, waarin vooral de provincies hun regierol opeisten.

Maart 2001: Valse start: Mond- en Klauwzeer

De meeste provincies hadden in de loop van 2000 al reconstructiecommissie (in oprichting) ingesteld, zodat men na de Tweede Kamerbehandeling een vliegende start met de planvorming kon maken. Limburg liep daarin voorop, gevolgd door Brabant, dat medio 2000 al aan de uitwerking van het provinciale Koepelplan was begonnen. Hoewel er nog steeds veel vragen

waren over het stank- en ammoniakbeleid en de bereidheid van het rijk om ook daadwerkelijk te betalen voor bedrijfsverplaatsingen, was er vertrouwen in de goede afloop. Maar al meteen kreeg het planvormingsproces te maken met een belangrijke tegenslag: de uitbraak van de Mond- en Klauwzeer (MKZ) in het Overijsselse Olst, begin maart 2001.

De MKZ-crisis die volgde had in maatschappelijk opzicht bijna nog ingrijpender gevolgen dan de varkenspest, niet in de minste plaats omdat veel natuurgebieden (maar ook kinderboerderijen) voor het grote publiek werden afgesloten. Overal zag men roodwit politielint en waarschuwborden om verdere verspreiding van het virus tegen te gaan. Wederom vonden er grootschalige ruimingen plaats, met schokkende beelden van dode koeien, bungelend in een grijper, woedende boeren, mannen in witte pakken. Dit keer werd vooral eerst het oostelijk zandgebied getroffen, maar ondanks de inspanningen verspreidde het virus zich ook naar het zuidelijk zandgebied. De MKZ-crisis was belangrijk voor het reconstructieproces omdat het liet zien dat niet alleen de varkenssector met veterinaire problemen kampte, maar ook de melkveehouderij en kalverhouderij. Voor de reconstructie was het, zeggen sommigen, ook belangrijk omdat het nogmaals de urgentie en noodzaak liet zien van een heroriëntatie op de veehouderij. Maar ook in praktisch opzicht was de MKZ-crisis belangrijk omdat het de juist opgestarte overleggen in één keer volledig stil legde. Om verspreiding van het virus te voorkomen waren niet alleen veetransporten en veemarkten verboden, maar ook vergaderingen en bijeenkomsten. Maar belangrijker wellicht nog was het vermoeden dat de beoogde varkensvrije zones nagenoeg geen enkel preventief effect zouden hebben op de verspreiding



van het MKZ-virus. Onder aanleiding van de provincie Brabant werd daarop door de provincies een onderzoek opgezet naar de effectiviteit van de varkensvrije zones in het brede perspectief van de verspreiding van dierziekten. Ondertussen waren er elders in Europa steeds weer meldingen van bronnen van varkenspest, die Nederland steeds niet bereikten. Maar alles bij elkaar zorgde dit er wel voor dat de discussie over het 10 jaar oude Europese non-vaccinatiebeleid werd geopend.

Na die eerste tegenslag en het uitblijven van een snelle wet-behandeling in de Eerste Kamer, sloop er in de aanvankelijk nog optimistische berichtgeving in de loop van 2001 steeds meer twijfel. Steeds vaker werd er gewezen op ontbrekende (rijks)gelden en op de voortdurende onduidelijkheid over ammoniak en stank – en dat is ook logisch, want hoe moet je in streekcommissies discussiëren over de grootte van extensiveringszones en het aantal te verplaatsen bedrijven als totaal onduidelijk is hoeveel geld daarvoor beschikbaar is en aan welke (milieu)eisen moet worden voldaan. Ook de taaiheid van het reconstructieproces en complexiteit van de problematiek moet in de loop van 2001 in veel reconstructiecommissies duidelijk zijn geworden. Negen maanden zou absoluut onhaalbaar worden – zelfs met de extra tijd die de commissies kregen, nu de Eerste Kamer de behandeling zo ver voor zich uitschoof.

11 september: maatschappelijke veranderingen

Ondertussen begon de economie wereldwijd te haperen en leken de Nederlandse ICES-gelden, waaruit de reconstructie gedeeltelijk betaald zou worden, langzaam te verdampen. Toen op 11 september van dat jaar de Verenigde Staten werden getroffen door een terroristische aanval verschoof de publieke opinie radicaal richting de integratie van (islamitische) allochtonen. In Nederland kwamen de 'leefbaren' sterk op en toen Pim Fortuyn als lijsttrekker gekozen was voor Leefbaar Nederland, leek die partij direct af te stevenen op een enorme verkiezingswinst. Het kabinet Kok (Paars 2) viel op de valreep over het Sebrelica-dossier – de magie van Paars leek uitgewerkt.

Tijdens de gemeenteraadsverkiezingen van begin 2002 boekte Pim Fortuyns Leefbaar Rotterdam een monsterzege. Na een conflict met de partijtop van Leefbaar Nederland begon Pim Fortuyn zijn eigen landelijke partij (de LPF), maar op 6 mei werd hij vermoord. Tijdens de verkiezingen van twee weken later kwam de LPF met 26 zetels in de kamer. De PvdA was de grote verliezer; Melkert trad terug.

Er kwam een kabinet van CDA, VVD en LPF, onder leiding van Jan-Peter Balkenende. Op LNV trad Cees Veerman aan als minister; daarmee kwam op dat departement voor het eerst sinds 8 jaar weer een CDA-minister aan het roer, van landbouwkompas nog wel – hij was akkerbouwer – en met een groot netwerk in de landbouwwereld. Op VROM trad de VVD-er Henk Kamp aan, bijgestaan door staatssecretaris Pieter van Geel, die zijn positie als Brabantse gedeputeerde tussentijds had ingewisseld voor een Haagse carrière. Van Geel kreeg, bekend met de materie, stank en ammoniak.

Balkenende 1 stond in het teken van het vreemdelingenbeleid, economische hervorming en bezuinigingen, maar het kwam vooral in het nieuws vanwege de onderlinge twisten binnen de LPF waardoor het kabinet steeds onstabiel werd. Op 16 oktober viel het.

April 2002: Rijkskader – ambtenaren nemen het voortouw

Op 18 april 2002, krap drie weken voor de moord op Fortuyn dus, werd in het Platform Reconstructie het Rijkskader Reconstructieplannen vastgesteld. Hiermee gaf het rijk inzicht in hoe zij de reconstructieplannen zou beoordelen. Tijdens de Kamerbehandeling van eind 2000 was om een dergelijk toetsingskader gevraagd. Het Rijkskader bestond feitelijk uit de RUN, aangevuld met nieuwe, vaak 'verduidelijkende' teksten. De ambtelijke werkgroep had bijna anderhalf jaar gewerkt aan het Rijkskader en vanuit de provincies werd veel geklaagd over de voortdurende onduidelijkheid, omdat de planvorming daardoor werd opgehouden. Het is onduidelijk wat de oorzaak

van dit oponthoud was. Diverse respondenten suggereren dat er in die periode (2001-2002) te veel aan ambtenaren werd overgelaten die zich met allerlei details gingen bemoeien. De bestuurlijke sturing op hoofdlijnen leek verdwenen. Mogelijk speelde ook verschillen van inzicht tussen VROM en LNV een rol, en tussen de verschillende LNV-directies. Volgens LNV-ambtenaar Tjaco Deij, die op de achtergrond meewerkte aan het Rijkskader, lag het probleem niet zozeer in de interne rijksafstemming. Deij: *“Doel van het Rijkskader was om de reconstructieplannen ‘verrassingsvrij’ te kunnen toetsen. Provincies moesten weten tegen welke meetlat hun plannen zouden worden beoordeeld. Probleem bij de totstandkoming was vooral dat de rijksdoelen op een hoog abstractieniveau geformuleerd waren en zich veelal niet 1 op 1 naar afrekenbare eenheden lieten vertalen voor een gebiedsgerichte aanpak. We hebben dat wel geprobeerd, maar dat was heel lastig. Al snel merkten we dat je door het concretiseren van doelen maatregelen uitsloot en oplossing blokkeerde. We wilde maximale mogelijkheden voor de provincie om passende oplossingen te bedenken en niet door nadere afbakening oplossingen op voorhand uitsluiten. Bovendien was al veel rijksbeleid doorvertaald in provinciaal beleid en wilden we niet op de stoel van de provincies gaan zitten. Daardoor is het Rijkskader uiteindelijk ook veel beschrijver geworden dan we oorspronkelijk hadden gedacht. Het heeft meer het karakter van een inhoudsopgave gekregen.”*

Zomer 2002: Onrust in de provincies

In de provincies was inmiddels de nodige onrust ontstaan over de koers van Balkenende 1 en de afnemende interesse, ook in financieel opzicht, voor de reconstructie van het landelijk gebied. Dat was zorgelijk, vonden de provincies, omdat zij juist nu – nu de plannen hun vorm begonnen te krijgen en er duidelijk werd hoe groot de problemen werkelijk waren en hoeveel geld daar voor nodig was – krachtig signaal uit Den Haag nodig hadden dat er genoeg geld voor de uitvoering was. Want veel boeren geloofden er maar weinig van. Als er niet snel iets gebeurde zou het draagvlak afbrokkelen.

Op 17 september 2002 startte de Brabantse gedeputeerden Verheijen en Janse de Jonge (de opvolger van de naar Den Haag vertrokken Van Geel) daarom een offensief richting Veerman en Van Geel, om geld los te krijgen bij het rijk. Dit gebeurde vooruitlopend op de plannen, omdat er toen ook al knelgevallen waren die niet konden wachten tot de vaststelling van de plannen. Janse de Jonge en Verheijen hadden als provincie al 13 miljoen euro vrijgemaakt voor de verplaatsing van bekneld geraakte kippen- en varkensboeren en ook gemeenten en waterschappen hadden gezegd te willen bijdragen aan de uitvoering – met als uiteindelijk doel om ook het rijk te bewegen met geld over de brug te komen. *“Om van de rijksoverheid geld los te krijgen zullen we duidelijk moeten maken dat het Brabantse buitengebied ons veel waard is. Dan kan ik mij niet voorstellen dat ze in Den Haag helemaal niets doen,”* aldus Verheijen (Brabants Dagblad, 17 september 2002). Op 2 oktober schreef minister Veerman aan de Kamer dat hij het belang van de reconstructie onderstreepte. Maar volgens de provincies en gemeenten kwam dat in de Meerjarenbegroting van het rijk niet tot uitdrukking. Zoals gezegd kwam er voor de reconstructie geen extra geld uit de ICES-pot (de aardgasbaten), waardoor er in de reconstructiegebieden, vooral bij de boeren, grote zorgen ontstonden over de financiële haalbaarheid van de reconstructie. Want boeren wilden alleen aan de plannen meewerken als er tegenover een stringente zonering, waardoor veel bedrijven niet meer konden uitbreiden, ook geld voor verplaatsing naar groeigebieden stond: ‘geen uitplaatsing zonder inplaatsing’ was zo ongeveer het credo waarin boeren, milieubeweging en provincies elkaar hadden gevonden. Op 5 november 2002 schreven het IPO-StARoverleg en de VNG, een ‘brandbrief’ aan de Vaste Kamercommissie voor LNV, waarin ze hun zorgen kenbaar maakten – die nog eens versterkt werden door de demissionaire status van het kabinet. Kern van de boodschap was: als er nu geen geld voor de uitvoering op tafel komt, verdampst het zorgvuldig opgebouwde draagvlak





en kunnen we de uitvoering van de reconstructie voorlopig wel vergeten.

De provincies hadden berekend dat er voor de reconstructie in totaal zo'n 9 miljard euro nodig zou zijn, waarvan 40 tot 50% voor rekening van het rijk. Op dat moment stond er minder dan de helft daarvan op de rijksbegroting. De provincies vroegen dus om meer geld, maar wilden zelf ook naar vergroting van hun financiële inzet zoeken. Ook vroegen de provincies om een ontschot, integraal financieringskader – het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Verder vroegen ze om beleidsruimte in de trant van de Experi-

mentenwet Stad en Milieu – in de belofte ook kritisch naar de eigen (provinciale) regelgeving te kijken. Tenslotte vroegen de provincies om geld voor een experiment verplaatsing intensieve veehouderijbedrijven – omdat zichtbaar moest worden dat reconstructie helpt. Om de afspraken daarover snel te concretiseren wilden provincies en gemeenten voor begin 2003 een nieuw akkoord met het rijk sluiten: Brakkenstein II.

Aankoopstop EHS – lobby voor meer reconstructiegeld bij de kabinetsformatie

Ondertussen had Veerman, die flink moest bezuinigen, aangekondigd dat hij in 2003 70 miljoen euro minder aan de aankoop van natuurgebieden kon uitgeven, en dat hij daarom vooral wilde inzetten op agrarisch natuurbeheer (waarvoor hij 2 miljoen extra reserveerde).

Maar toen begin december 2002 bleek dat LNV dat jaar een tekort had van 80 miljoen euro, besloot Veerman resoluut te stoppen met de aankoop van grond voor natuurontwikkeling, door de koopplicht van gronden in begrensde gebieden tot 2004 op te schorten (Sleurink, 2002).

Het leidde in eerste instantie vooral tot kritiek van de Tweede Kamer en de natuur- en milieubeweging. Maar al snel kwamen ook andere partijen met kritiek, zoals de ANWB, de provincies

en LTO. Want de aankoopstop leidde tot schrijnende individuele gevallen; zoals boeren die jarenlang hadden overlegd met het rijk over de verkoop van hun bedrijf en uiteindelijk 'ja' hadden gezegd, maar nu geen boter bij de vis kregen. Bovendien waren er ongewenste effecten op de agrarische grondmarkt, die na jaren van stijgende prijzen nu te maken had met stagnatie en hier en daar zelfs flinke dalingen. Daardoor nam de toch al lage grondmobiliteit nog verder af, wat de dynamiek in het landelijk gebied nog verder onder druk zette (bijvoorbeeld Van Duinhoven, 2003).

Deze ontwikkeling leidde achter de schermen tot intensief overleg tussen de reconstructieoverheden (die op 3 december met hun Brakkenstein-II-overleg waren gestart) en tot de vorming van een groene lobby-coalitie die gezamenlijk pleitte voor extra geld voor EHS en reconstructie (IPO et al., 2003). Beide lobby's stonden in het teken van de aanstaande kamerverkiezingen van 22 januari 2003 en de daaropvolgende kabinetsformatie.

Ondertussen werkte de Raad voor het Landelijk Gebied ook hard aan een advies over de reconstructie, dat op 27 februari verscheen, midden in de (moeizame) kabinetsformatie (RLG, 2003). De belangrijkste boodschappen: om geloofwaardig te blijven moet er voldoende geld komen, liefst in een 'ontschot' gebiedsgericht reconstructiefonds (à la ILG). Te weinig geld mag niet leiden tot het bijstellen van ambities. Stop geen schaars belastinggeld in overbodige verplaatsing van bedrijven, maar benut autonome processen; met milieutechnologie en landschappelijke inpassing is ook veel winst te halen. Zet gebiedsmakelaars in projecten van de grond te krijgen en schep experimentele ruimte in de regelgeving.

Januari 2003: Opmaat naar "Brakkenstein II"

Achter de schermen waren Van Geel en Veerman hard bezig om binnen het CDA meer ruimte te zoeken voor een ambitieuzer beleid voor natuur en landelijk gebied – wat weerklank vond. Veerman zei in bestuurlijke overleggen dat hij het vreselijk

vond om minister met lege zakken te zijn en dat hij na de verkiezingen alleen wilde terugkomen als er in het regeerakkoord meer geld voor het landelijk gebied werd uitgetrokken.

Ondertussen waren binnen het bestuurlijke IPO/reconstructie-overleg de nodige wijzigingen opgetreden. In Overijssel was Kemperman tussentijds opgevolgd door Piet Jansen (CDA), die een ambitieuzere koers voer dan zijn voorganger. Dit was ook terug te zien was in de Overijsselse planvorming, die vanaf toen op volle toeren begon te draaien. In Utrecht was Jan Piet Lokker (CDA), Robbertson tussentijds opgevolgd, en in Brabant was Janse de Jonge (CDA) Van Geel opgevolgd. Ger Driessen (Limburg – CDA) en Hans Boxum (Gelderland – VVD) waren de enige oudgedienden, en Hans Boxum werd de nieuwe IPO-reconstructievoorzitter. In politiek opzicht kon hij flinke risico's nemen, omdat hij na de Gelderse bestuurscrisis rond het provinciale evenementenbureau had besloten na de Provinciale Statenverkiezingen van 11 maart 2003 niet meer in de provinciale politiek terug te keren.

Onder dat gesternte vond op 21 januari 2003, een dag voor de Tweede Kamerverkiezingen, een tweede bestuurlijk overleg plaats tussen rijk, provincies en gemeenten over een tekst die de basis zou vormen voor het latere Krokusakkoord (IPO en VNG, 2003). Oorspronkelijk werd verwacht dat al in februari een nieuw bestuursakkoord gesloten kon worden, maar uiteindelijk zetten het rijk, de provincies en VNG pas op 10 maart 2003 hun handtekeningen onder het Krokusakkoord – één dag voor de Provinciale Statenverkiezingen. Later tekenen kon niet, maar vreemd was het akkoord wel, met drie demissionaire bewindslieden (Veerman, Van Geel en Schulz – die het akkoord namens Verkeer en Waterstaat ondertekende) en vijf gedeputeerden die niet wisten of ze na de Provinciale Statenverkiezingen van de volgende dag nog terug zouden keren in de provinciale politiek. Desalniettemin zou ook het Krokusakkoord, na het Pact van Brakkenstein, als één van de belangrijkste reconstructiegebeurtenissen de geschiedenis ingaan.

10 maart 2003: Krokusakkoord

Het Krokusakkoord (Ministerie van LNV et al., 2003) wordt tegenwoordig vooral in verband gebracht met financiële afspraken tussen rijk, provincies en gemeenten – wat inderdaad een belangrijk onderdeel van het akkoord was. Maar het bevatte ook afspraken op andere gebieden:

- *Afstemming met waterbeleid.* Afsproken werd dat er een nadrukkelijke koppeling kwam tussen reconstructie en het nieuwe waterbeleid. Op dat moment werd al hard gewerkt aan het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW). NBW en reconstructie moesten beter op elkaar worden afgestemd. De Unie van Waterschappen werd daarom vanaf dat moment betrokken bij het bestuurlijk overleg reconstructie zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland (wat later als BOR door het leven zal gaan). De reconstructieplannen moesten een waterparagraaf bevatten. Middelen voor water, natuur en reconstructie werden optimaal gebundeld.
- *Uitvoerbaarheid reconstructie.* Door complexe of soms tegenstrijdige regelgeving werd de uitvoering van projecten bemoeilijkt. Daarom zou er een beoordelingskader ontwikkeld en voorgelegd worden aan de Europese Commissie over de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Natuurbeschermingswet, Wav en IPPC-richtlijnen in relatie tot de ammoniakuitstoot vanuit de veehouderij. Ook werd gezamenlijk een werkmethode ontwikkeld (die aansluit op de aanpak 'Stad en Milieu'), op basis waarvan eventueel aanvullend instrumentarium werd ontwikkeld.
- *Beschikbaarheid budgetten.* Uit berekening bleek dat er voor de realisatie van alle reconstructiedoelen circa 9,5 miljard euro nodig was, waarvan 2,2 miljard privaat geld. Zo'n 3 miljard was al gereserveerd, maar voor de overige 4,5 miljard was nog geen dekking. Voor het rijk berekenden de provincies een bijdrage van in totaal zo'n 2,7 miljard, 1,7 miljard meer dan toen gereserveerd was. In het Krokusakkoord werden de volgende afspraken gemaakt: de ambities blijven gehandhaafd. Rijk, provincies en VNG zetten zich in om ten-

minste voor de periode 2004-2007 te komen tot substantiële extra beschikbare budgetten en voor het in stand houden van het relatieve aandeel van partijen hierin. De provincies en VNG spannen zich in om ook op regionale schaal te komen tot een financieringskader voor de uitvoering van de reconstructie. De provincies dragen zorg voor een zodanige aansturing dat projecten maximaal passen binnen het Doelstelling 2 (D2) programma (Europees structuurfonds), zodat minimaal 60% van het voor reconstructie beschikbare budget ook gebruikt wordt. DLG wordt hiervoor ingezet.

- *Urgentieprogramma.* Om urgente knelgevallen in de intensieve veehouderij op te lossen en alvast ervaring op te doen met bedrijfsverplaatsing werd een experimentele verplaatsingsregeling gestart voor 16 bedrijven. Dit hield in dat men de mogelijkheid mogelijkheid aanbood om te verplaatsen naar een planologisch betere en duurzamere locatie voor 16 bedrijven die op korte termijn wilden investeren (uitbreiden) op een vanuit reconstructieoogpunt ongewenste locatie. Daarnaast sprak men af ,vooruitlopend op de afronding van de reconstructieplannen in 2003, te starten met het ontwikkelen en uitvoeren van (onderdelen) van extensiveringprojecten in de melkveehouderij (Koopmansgelden). Hiertoe wordt een pilotregeling opgesteld.

Nieuwe verhoudingen

Het Krokusakkoord wordt in meerdere opzichten gezien als een belangrijke stap in het reconstructieproces. Het geldt als een belangrijke schakel in de overgang van planvorming naar uitvoering: er werd geld vrijgemaakt voor urgente uitvoeringsprojecten, en er werden afspraken gemaakt over de financiering van het gehele uitvoeringstraject.

Inhoudelijk interessant is de grote aandacht voor water. Hoewel ook eerder al een nadrukkelijk verband werd gelegd tussen reconstructie en water, werd in het Krokusakkoord een prominente rol weggelegd voor de koppeling met het Nationaal Bestuursakkoord Water. Die aandacht vertaalt zich ook in een

actievere betrokkenheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat; het is voor het eerst dat een bewindspersoon van V&W haar handtekening onder een reconstructieakkoord zet. Ook zullen vanaf dat moment de waterschappen (en de Unie van Waterschappen) bestuurlijk en ambtelijk een belangrijke rol in de landelijke overleggen gaan spelen. Goossen (V&W) stelt dat dit proces het ministerie van V&W in de reconstructie bracht; sindsdien is V&W volgens hem actief betrokken geraakt. Maar het belangrijkste van het Krokusakkoord is wellicht het feit dat daarmee de verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten zijn veranderd. Roels (VROM) noemt het Krokusakkoord een 'Magisch Moment', omdat het in bestuurlijke zin noodzakelijk was voor de verdere voortgang. Door velen wordt het gezien als een omslagpunt in het denken van de provincies: we vragen niet alleen geld aan de overheid, maar gaan ook zelf aan de slag met financiering, desnoods *zonder* het rijk. Je zou het kunnen interpreteren als een nieuwe stap in het emancipatieproces van de provincies.

In de aanloop naar het Krokusakkoord, begin februari 2003, zei Hans Boxum in een interview (Bleumink, 2003a): *"De rijksbijdrage valt iets lager uit dan we eerder berekend hadden, mede omdat wij als provincies extra investeren. Desondanks voorzie ik dat het rijk mogelijk niet in staat zal zijn om het benodigde geld vrij te maken. Dat betekent óf het einde van de reconstructie, óf dat we als provincies zelf de hand aan de ploeg slaan. Dan moeten we met minder middelen zelf de reconstructie ter hand nemen. Dat betekent dan wel dat het rijk onze plannen niet meer inhoudelijk behoort te beoordelen. Wie niet meebetaalt kan ook geen eisen stellen aan het ambitieniveau. Dan zijn het onze plannen, onder onze regie. Dat zullen ook de verantwoordelijkheden in het landelijk gebied wijzigen ten gunste van de provincies – een ontwikkeling die de afgelopen jaren al in gang is gezet. Op zich zou ik dat niet eens zo onwelkom vinden... Mogelijk moeten we het ambitieniveau dan bijstellen, hoewel bijvoorbeeld de provincies Brabant en Gelderland al aanzienlijke bedragen voor het landelijk gebied vrij hebben gemaakt."*

Deze uitspraak is tekenend voor de nieuwe opstelling van de

vijf reconstructieprovincies: desnoods gaan we zonder het rijk verder – maar dan wel op onze eigen voorwaarden. Jan Buys, die als Brabantse ambtenaar bij de voorbereidingen voor het Krokusakkoord betrokken was onderschrijft die visie. *“Het Krokusakkoord heeft ertoe geleid dat er in tijden van bezuiniging extra geld beschikbaar kwam en dat provincies zich heel anders zijn gaan opstellen. De provincies zorgen zelf dat er geld komt onder voorwaarde dat LNV ook over de brug komt. Tot dan toe was het altijd zo van, laat het rijk maar komen met geld en dan gaan wij wel eens kijken of we wat bij kunnen leggen. En dan hou je elkaar gevangen in wederzijdse afhankelijkheid. [...] Dat is niet helemaal uit de lucht komen vallen. Al een paar jaar waren de provincies meer ruimte en invloed aan het claimen. We eisten veel meer de producerrol op in het landelijk gebied dan de regisseursrol. De provincies zijn zelfbewuster geworden en tegelijkertijd hadden we ook een minister die daarin mee wilde gaan [doelend op Veerman]. Onder meer centralistisch ingestelde ministers als Brinkhorst of Van Aartsen was dat veel minder gemakkelijk gegaan.”*

Volgens Jan Buys hebben de voorbereidende besprekingen rond het Krokusakkoord ook geleid tot nieuwe manieren van overleg tussen rijk en provincies. *“Heel lang heeft een klein ambtelijk clubje het inhoudelijk overleg tussen provincies en rijk gevoerd [wat vanaf Brakkenstein het IPO-StARoverleg heette – red]. Vanaf eind 2002 is dat overleg meer strategisch geworden: het ging niet alleen meer over inhoudelijk zaken maar ook over de vraag: hoe krijgen we dingen geregeld? Toen bleek ook dat LNV de behoefte kreeg om op managementniveau dingen af te kaarten. Zo is in de aanloop naar het Krokusakkoord het managementoverleg reconstructie ontstaan – het MOR. Dat is met horten en stoten gegaan.”*

Buys: *“In eerste instantie zat er binnen LNV ook nog een enorme competentiestrijd tussen GRR en de regionale directies. Een provinciale manager is daarom een poos voorzitter van het MOR geweest, want LNV kwam er onderling niet uit. Langzaam maar zeker is het een meer gestructureerd overleg geworden en is de stammenstrijd binnen het ministerie ten gunste van Regionale Zaken beslecht.” Tot*

slot zegt Buys dat het Krokusakkoord ook leidde tot een andere opstelling van de oostelijke provincies: *“In Oost is men echt gaan inhalen, dus van achterover hangen is het actiever geworden, ook vanwege het Krokusakkoord en de verplichtingen. De verschillen zijn nu kleiner. Je merkt dat reconstructie voor alle vijf de colleges een heel belangrijk onderwerp is. Er liggen nu plannen, met zoveel bestuurlijk gewicht dat daar wel het een en ander mee moet gebeuren.”*

Reflectie

Met het Krokusakkoord, en de voorbereidingen die daarvooraf gingen, werd de reconstructie weer naar een hoger bestuursniveau getrokken. Twee jaar lang waren op de provinciehuizen en in de regio's ambtenaren aan de slag met de uitwerking en onderbouwing van de doelstellingen, de integrale zonering en het schrijven van teksten, een exercitie die op zich nuttig was, maar waardoor de hoofdlijnen uit zicht waren verdwenen. Tekenend is wat dat betreft misschien wel dat de Limburgse gedeputeerde Ger Driessen eind 2002 ingreep toen het provinciale ambtenarenapparaat een 'visie op hoofdlijnen' schreef die naar zijn idee, en dat van de agrariërs, te veel uitging van het beleid en te weinig van de (economische) praktijk. Na intensieve gesprekken met de streek werd een nieuwe bestuurlijk meer gedragen en gestuurde lijn uitgezet: de Nota Koersbepaling.

In Brabant speelde in diezelfde periode iets dergelijks: bij de uitwerking van de richtlijnen uit het Koepelplan in de regionale plannen bleken de richtlijnen te ambitieus en gedetailleerd; in feite waren in het Koepelplan alle sectorale beleidsdoelstellingen voor het landelijk gebied opgenomen en waar mogelijk vertaald in zoneringsoopdrachten. In de praktijk bleek die (ambtelijke) benadering onwerkbaar en werd besloten om alleen de opdrachten uit het Koepelplan mee te nemen die ook werkelijk van belang waren. Aansluitend daarop ontstond in het voorjaar van 2003 de impasse rond de ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij, die pas opgelost werd nadat in juli 2003 op hoog bestuurlijk niveau in het Ierse Cork een door-

braak was geforceerd.

Die nadruk op het (ambtelijk) uitwerken van doelstellingen is ook terug te vinden in het Rijkskader, dat in dezelfde periode tot stand kwam (april 2002). In een interview uit februari 2003 vat het CDA-Kamerlid Meijer het gevoel over die afgelopen periode als volgt samen (Bleumink, 2003b): *“Waar het om gaat is dat we nu aan de slag moeten én kunnen gaan. Maar daarvoor is het wel nodig dat bestuurders weer het voortouw nemen. De reconstructie gaat nu teveel in op details en wordt teveel gestuurd door ambtenaren. We moeten terug naar de uitgangspunten: de dynamiek terug in het landelijk gebied. Niet steeds meer regels erbij, maar regels vereenvoudigen. Niet een levensvatbaar bedrijf op slot zetten omdat het toevallig 249 meter van een natuurgebied aflight in plaats van 250 meter. Zo is de ammoniakwet niet bedoeld. En evenmin kan het zo zijn dat een varkenshouder meer dan drie jaar moet wachten voordat zijn bedrijf verplaatst wordt omdat ‘ie van instantie naar instantie wordt gestuurd. Dan verdwijnt de motivatie.”*





Achtste akte Op weg naar uitvoering

Maart 2003 – 5 juli 2005

Na het Krokusakkoord en de vorming van het kabinet Balkenende II in het voorjaar van 2003, en de duidelijkheid en rust die dat met zich meebracht, konden de reconstructiecommissies zich richten op de afronding van hun plannen, de m.e.r.-trajecten en de inspraakprocedures. Via pilots en urgentieprogramma's werd alvast gestart met de uitvoering en voorzichtig begint men na te denken over de uitvoeringsorganisaties: de einde van de planvorming kwam in zicht.

In deze laatste acte gaan we in op de laatste stap in de planvorming: de oplevering van de plannen, de toetsing door het rijk en de financiële afspraken over de uitvoering, waarbij met name de (veranderende) verhouding tussen rijk en provincies centraal staat. De planvorming in de gebieden zelf is beschreven in Boonstra (2007), Kuindersma (2007), Groot en Kuindersma (2007) en De Boer (2007).

Limburg zou het eerste klaar zijn met zijn plan, Brabant sloot de rij met de goedkeuring van de plannen in maart 2005. Op 5 juli 2005 gaf minister Veerman het officiële startschot voor de uitvoering van de reconstructie. En daar eindigt dit verhaal.

Politieke en maatschappelijke context: Balkenende II

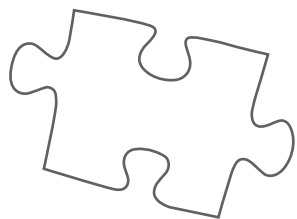
Het Krokusakkoord en de politieke lobby rond de aankoopstop op EHS-gronden hadden er zeker toe bijgedragen dat er na de landelijke Kamerverkiezingen (van 21 januari) en de provinciale statenverkiezingen (van 11 maart) meer politieke en financiële aandacht kwam voor de uitvoering van de reconstructie.

In de provincies werd de reconstructie een politiek belangrijk college-onderwerp, waarbij de meeste provincies ook flink wat geld voor de uitvoering reserveerden. In bijna alle provincies bleven de reconstructiegedeputeerden aan, met uitzondering

van Brabant, waar Paul Rüpp (CDA), Janse de Jonge opvolgde, en Gelderland, waar Keereweer de portefeuille van Boxum overnam.

In Den Haag won het CDA de verkiezingen, met een voor-sprong van 2 zetels op de sterk gegroeide PvdA van Wouter Bos, en na afgebroken onderhandelingen met de PvdA vormde Jan-Peter Balkenende zijn tweede kabinet, in een coalitie met VVD en D66. Veerman (LNV) en Van Geel (staatssecretaris milieu van VROM) keerden terug op hun posten; op VROM trad Sybilla Dekker aan, die voortvarend aan de slag toog met de *Nota Ruimte* en het 'bereikbaarheidsoffensief'. In het regeerakkoord werd 700 miljoen euro extra gereserveerd voor de uitvoering van de EHS en de reconstructie. Door velen werd die financiële toezegging als een belangrijke reconstructie-overwinning gezien. Het kabinet Balkenende II werd op 27 mei 2003 beëdigd. Ondertussen had Veerman als derde landbouwminister op rij met een enorme dierziekte-epidemie te maken gekregen. Dit keer waren het de kippen. Op 28 februari was de vogelgriep uitgebroken en in 3 maanden werden 30 miljoen kippen vergast.

In de tijd die volgde kon Veerman eindelijk aan de slag met zijn programma, waarin het herstellen van de vertrouwensband met de agrariërs misschien wel het belangrijkste was. Daarnaast werkte hij hard aan het Nederlandse derogatieverzoek voor de Europese Nitraatrichtlijn en aan de herdefiniëring van de taakopvatting van LNV. Hij verliet het ruimtelijke spoor van zijn voorgangers en richtte zich meer op de landbouw- en bedrijfs-economie: onder Veerman zou bedrijfsverplaatsing, voor Van Aartsen nog cruciaal, langzaam worden ingewisseld voor meer technische maatregelen op bedrijfsniveau. Hij was een boer-on-



der boeren. Als snel verdwenen de boze borden uit de weilanden – nergens las men meer teksten als ‘Brinkhorst boerenkiller’

Terugkerend vertrouwen

Na het Krokusakkoord, de vaststelling van de nieuwe college-programma's en het regeerakkoord, leek er in reconstructie-land weer voldoende vertrouwen om verder te gaan met de planvorming. Dat had ook te maken met Veermans landbouw-achtergrond en bestuursstijl, die veel minder confronterend was dan die van zijn voorgangers Van Aartsen en Brinkhorst. Herstel van vertrouwen en overleg waren voor Veerman belangrijke uitgangspunten.

Na het verwarrende politieke avontuur van 2002 kon het kabinet Balkenende II gaan bouwen aan haar nieuwe beleid (voor het landelijk gebied), waarin eigen verantwoordelijkheid, een terugtrekkende rijksoverheid, decentralisatie (regierol voor de provincies) en ontwikkelingsplanologie centrale begrippen waren.

In het voorjaar van 2004 verschenen de kabinetsplannen van minister Dekker en minister Veerman. Op 23 april 2004 kwam minister Dekker met de *Nota Ruimte*, dat het definitieve afscheid van Pronks rode contouren zou betekenen. Vier dagen later kwam de *Agenda Vitaal Platteland* uit, Veermans visie op de toekomst van het landelijk gebied en op de rol van LNV daarin (de V van 'Visserij' was inmiddels vervangen voor die van 'Voedselkwaliteit'). Met de *Agenda Vitaal Platteland* herdefinieerde LNV haar bemoeienis met het platteland. Vooral de inperking van de rijksbemoeienis in de breedte van de beleidsthema's (en daarmee ook in de financiële verantwoordelijkheid van het rijk) was voor de reconstructie belangrijk. Particulier natuurbeheer kreeg veel aandacht. Recreatie, landschap en cultuurhistorie werden in eerste instantie overgelaten aan de verantwoordelijkheid van de provincies, en konden ook nauwelijks meer rekenen op rijksgeld. Prioriteiten voor het rijk lagen bij natuur, water (verdroging) en landbouw. De beleidslijnen uit de *Agenda Vitaal Platteland* werden vervolgens omgezet in het Meerjaren-

programma (MJP) – en daarmee werd het voor de reconstructie-provincies voor het eerst écht duidelijk voor welke beleidsthema's LNV wél geld over had en voor welke niet (of nauwelijks). Het Meerjarenprogramma was wat dat betreft veel sturender dan het Rijkskader, dat in 2002 was verschenen.

Ondertussen was ook gestart met de voorbereidingen voor ingrijpende veranderingen in het wettelijke en financiële instrumentarium voor het landelijk gebied – de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO), de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) en het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Die (wets)trajecten zouden omstreeks 2006 afgerond moeten zijn, zodat er vanaf 2007 een nieuwe fundering onder de inrichting van het landelijk gebied lag. Vooral van het ILG verwachtten de provincies veel, omdat dat budget een oplossing moest vormen voor de verkokerde subsidieregelingen, die de uitvoering van projecten in het landelijk gebied zo vaak belemmerde (de voorganger van de ILG, de SGB-regeling, had dezelfde ambitie gehad, maar was in de praktijk minder 'ontschot' dan men vooraf gehoopt had).

Ondertussen werd er ook steeds meer naar de uitvoering gekeken. Eind 2003 maakten de reconstructiepartners nieuwe afspraken over de uitvoering van reconstructieprojecten, vooruitlopend op de vaststelling van de plannen: het urgentieprogramma 2004. Daarin waren projecten opgenomen die op dat moment uitgevoerd konden worden, ondermeer op het vlak van waterkwaliteit, verdroging, kavelruil, beekherstel etc. Hiermee was in totaal meer dan 30 miljoen euro aan investeringen gemoeid.

Voorjaar 2004: Afscheid 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 (Ministerie LNV et al., 2004). Hoewel er bij de eerste invulling van de Reconstructiewet goede redenen waren geweest voor het opnemen van varkensvrije zones in de wet, zoals de evaluatie van de varkenspestcrisis (Ministerie van LNV, 1998) en een veterinaire scenariostudie (zie ook Boonstra et al., 2006), was er al vanaf het begin veel kritiek op het concept.

Maar begin 2004 verscheen een vernietigend advies (CIDC en 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 konden varkens bij een uitbraak van klassieke varkenspest worden geënt, zonder dat deze na afloop toch geruimd moesten worden. Het gereserveerde rijksgeld vloeyde terug naar de staatskas (zie verder Boonstra et al., 2006).

Zomer 2004: Afronding van de plannen en start van het goedkeuringstraject

Na het Krokusakkoord werd het managementoverleg (MOR) en het bestuursoverleg (BOR) langzaam maar zeker steeds meer geïnstitutionaliseerd – zonder dat het doorschoot in bureaucratisering, aldus Jan Buys, die namens de provincie Brabant aan het MOR deelnam. *“We hebben nu de afspraak dat er twee keer per jaar er een bestuurlijk overleg is,”* vertelde Buys medio 2005. *“Dan zitten er nog twee MORren tussendoor. Op een gegeven moment hadden we maandelijks overleg. Daar word je helemaal gek van. Je hebt dan tussentijds te weinig tijd om dingen te doen, dus bij de volgende MOR was er van alles niet gebeurd en dan ging iedereen op elkaar zitten vitten. We hebben de afgelopen twee jaar via het MOR behoorlijk geïnvesteerd in vertrouwen over en weer, en het loopt het redelijk, denk ik,”* zei Buys medio 2005. Dat beeld wordt door velen onderschreven.

Een belangrijke stap in de veranderende verhouding tussen rijk en provincies was de ‘goedkeuring’ van de reconstructieplannen door LNV en VROM; de wet verplichtte immers dat het rijk de plannen zou ‘toetsten’ aan de hand van het Rijkskader (uit 2002) – maar in de praktijk bleken de *Agenda Vitaal Platteland* en het MJP van april 2004 veel sturender te zijn. In deze laatste documenten had LNV haar beleidsprioriteiten aangegeven, inclusief een redelijk nauwkeurige omschrijving van de beoogde beleidsprestaties.

De reconstructiecommissie in Limburg was medio 2003 als eerste klaar met haar reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg. In maart 2004, dus nog vóór de presentatie van de *Agenda Vitaal Platteland*, stelden Provinciale Staten het plan vast (precies 24 maanden na de inwerkingtreding van de Reconstructiewet). In april 2005 was Brabant de laatste provincie waar de reconstructieplannen werden vastgesteld.

Vooraf rond de goedkeuring van het Limburgse plan ontstond een patstelling tussen rijk en provincie (zie ook Boonstra en Neven, 2005). LNV en VROM hadden in het voortraject zitting gehad in de reconstructiecommissie en aanvankelijk werkten rijk en provincie samen. Het rijk wilde dat provincies hun registersrol oppakten en de provincie Limburg greep dat met beide handen aan. Maar in de eindfase, rond 2003, kregen de rijksadviseurs het gevoel dat de provincie te weinig oog had voor het Rijkskader en haar hoofd te veel liet hangen naar lokale wensen. De provincie vond op haar beurt dat de adviseurs te star waren. Bij de pretoetsing van het Limburgse plan maakten LNV en VROM zich op ambtelijk niveau grote zorgen: het Limburgse plan voldeed inhoudelijk niet aan de rijkseisen en zou daarom afgekeurd moeten worden. Maar Limburg gaf geen krimp. En zo ontstond een impasse die bijna een half jaar duurde.

Binnen LNV verschilden de meningen over de te volgen strategie. Ambtenaren vonden dat het Limburgse plan niet voldeed, terwijl het management, waaronder Wouter van Zandbrink, juist vond dat er snel helderheid verschaft moest worden, vóór dat GS met het plan naar Provinciale Staten ging. Dit laatste is

gebeurd, niet per officiële brief, maar met een telefoontje van Van Zandbrink aan de Limburgse gedeputeerde Driessen. In maart 2004 stelden Provinciale Staten het plan vast en legden het ter toetsing voor aan het rijk. Het rijk moest binnen vier weken reageren en koos uiteindelijk voor de volgende formule: Minister Veerman en staatssecretaris Van Geel keurden het plan goed onder vermelding van de nodige mitsen en maren. Over zaken waarover het rijk nog ontevreden was, zoals de koppeling van de doelen uit het plan aan de rijksdoelen, moest Limburg nog helderheid verschaffen. Maar belangrijker nog was de ‘vondst’ dat goedkeuring van het plan niet automatisch betekende dat het rijk ook financiële verplichtingen zou aangaan voor het uitvoeringsprogramma. De onderhandeling hierover moest nog plaatsvinden in het kader van de bestuurs-overeenkomst. Tijdens die onderhandelingen verbeterden de onderlinge verhoudingen aanzienlijk, groeide het vertrouwen en was er sprake van constructieve samenwerking. Betrokkenen waren erop gebrand er samen uit te komen zodat de uitvoering op korte termijn kon starten – want aan een valse start van de reconstructie had niemand wat. Er werden creatieve oplossingen gevonden en op 6 juli 2004 werd de bestuursovereenkomst ondertekend (Boonstra et al., 2006).

Van MOR en BOR naar VOR en ILG

Een voor een werden de reconstructieplannen na inspraak en politiek beraad vervolgens door Provinciale Staten vastgesteld waarna overleg met het rijk plaatsvond over de ‘goedkeuring’ en de financiële afspraken voor de uitvoering (vastgelegd in een bestuursakkoord). Opvallend daarin is de verschuiving van ‘beoordeling’ naar onderhandelingen over financiële afspraken. Het meest tekenend is misschien nog wel dat bij de laatste provincies werd afgezien van een formele goedkeuring en dat alleen werd ingezet op de ondertekening van het (financiële) bestuursakkoord.

In de gesprekken tussen rijk en provincie over de goedkeuring

van het plan en de daarbij behorende financiële afspraken, was een nieuw soort bilateraal overlegtype ontstaan, tussen enerzijds het rijk en anderzijds de afzonderlijke provincies. Omdat iedere provincie voor andere oplossingen had gekozen, en het rijk dus per geval de onderhandelingen moest voeren, en omdat dat verschil in benadering ook in de uitvoering tot verschillende vragen en discussies zou leiden, besloot het rijk die bilaterale vorm van overleg ook in de uitvoering voort te zetten. Zo ontstond het VOR: het voortgangsoverleg reconstructie. Vanaf 2005 was er per provincie tweemaal per jaar een VOR, met daarnaast het gezamenlijke MOR en het BOR (ook elk tweemaal per jaar).

Ondertussen werd, zeker vanaf 2005, hard getimmerd aan het nieuwe financieringsmodel voor het landelijk gebied: het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied). Aan tafel zaten groten-deels weer dezelfde partijen: VROM en LNV, de provincies (IPO), de gemeenten (VNG) en de waterschappen (UvW) – maar nu landsbreed. De reconstructie zou, in ieder geval in financieel opzicht, onder het ILG gaan vallen, en voor veel reconstructie-betrokkenen werd de ILG-onderhandelingstafel minstens zo belangrijk als het BOR en het MOR. Medio 2006 werd, op hoofdlijnen, het eerste zevenjarige ILG-contract gesloten tussen rijk en provincies, dat per 1 januari 2007 zal ingaan. De reconstructie is binnen het ILG een gewone beleidscategorie geworden, net als ander nationaal gebiedsgericht beleid zoals de Nationale Landschappen. De ‘afsplitsing’ van de vijf reconstructieprovincies was na acht jaar intensief overleg weer deels ongedaan gemaakt – reconstructie was gangbaar beleid geworden.

Evaluaties

Op 1 november 2004, toen de planvorming in alle gebieden nagenoeg beëindigd was, publiceerde het RIVM in opdracht van het ministerie van LNV een ex-ante evaluatie van de reconstructieplannen, met als centrale vraag: wat leveren de concept reconstructieplannen op het gebied van natuur, water, milieu en economie op? (Van Weezel et al., 2004). De reconstructie-

plannen zijn positief voor landbouw, waterbeheer en natuurverwerving, maar dragen nauwelijks bij aan het verbeteren van de milieukwaliteit, was de hoofdconclusie van het RIVM. *“De landbouwinvesteringen zijn vooral gericht op schaalvergroting, via bedrijfsverplaatsing van ruim 400 intensieve veehouderijbedrijven en de inrichting van landbouwonwikkelingsgebieden. Bedrijfsverplaatsingen hebben weinig meerwaarde voor de milieu- en natuurkwaliteit, behalve incidenteel op lokaal niveau. [...] De voorziene investeringen in waterberging, beekherstel, en verdrogingsbestrijding kunnen aanzienlijk bijdragen aan het doelbereik voor kwantitatief waterbeheer van het ‘Nationaal Bestuursakkoord Water’. Uitvoering van de reconstructie draagt bij aan de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur. Ondanks de grote milieubeleidopgave richt de reconstructie zich niet op vermindering van de nutriëntenstromen; dit wordt verwacht van het generieke mestbeleid. Omdat het onzeker is of het nieuwe mestbeleid in deze doelstelling zal slagen, is dit een risicovolle oplossingsrichting. Bij gelijkblijvende omvang van de veestapel en nutriëntenstromen is een zich nog te bewijzen inzet van technologie nodig, om te voldoen aan regelgeving.”*

Vooraf hadden de provincies veel kritiek op de ex-ante evaluatie van het RIVM, omdat juist die bedrijfsverplaatsingen een belangrijke motor voor de dynamiek in het landelijk gebied zouden zijn. Zonder verplaatsingssubsidies, want juist de effectiviteit daarvan werd door het RIVM betwist, bleven veel veehouders zitten op foute locaties en zou groei op de goede, duurzame, locaties maar moeizaam van de grond komen. Bovendien zou daardoor het moeizaam opgebouwde draagvlak onder boeren en milieubeweging verschrompelen. Maar belangrijker nog was dat de provincies vonden dat het RIVM de bedrijfsverplaatsingen, onterecht, alleen vanuit ammoniakoogpunt beschouwden, terwijl de verplaatsingen voor de provincies juist één van de meest integrale maatregelen was die je kon nemen: lokaal nam de ammoniak-piekbelasting af, het landschap ging erop vooruit, er kwam ruimte voor waterberging, natuurontwikkeling en verbreding en er ontstond economische dynamiek (op duurzame locaties).

Begin januari 2005 kregen de provincies het verzoek om deel te nemen aan een tweede evaluatie, die wettelijk was voorgeschreven – en dat was de evaluatie waarvan dit rapport onderdeel uitmaakt. De reacties waren terughoudend: laat ons alsjeblieft eerst rustig aan de uitvoering werken. Bovendien was er de angst dat een nieuwe evaluatie weer voor de nodige onrust zou zorgen, net als de RIVM-evaluatie.

Start van de uitvoering

Tijdens de planvorming waren er in reconstructieverband, of op aanpalende terreinen, al behoorlijk veel maatregelen uitgevoerd. Denk aan de reconstructiepijlers, die anno 2005 al voor een deel waren uitgevoerd, de opkoopregelingen (Bevar-regeling, RBV en ruimte-voor-ruimte – al kunnen die met evenveel recht ook als sluitstuk van de falende Whv gezien worden), en aan het Urgentieprogramma 2004. Bovendien ging de uitvoering van lopende projecten gewoon door.

Toch zou de overgang van planvorming naar uitvoering, in ieder geval in mentaal opzicht, een belangrijke stap zijn in het reconstructieproces: een fase was afgerond en een nieuwe begon. Vaak bleken de gebieden en de provincies daar in organisatorisch opzicht nog niet echt klaar voor te zijn. Vaak moest een nieuwe uitvoeringsstructuur worden opgezet – en ook in dat opzicht kan de overgang van planvorming naar uitvoering als een belangrijke stap gezien worden. Hoe dat is verlopen komt in de case-studies uitvoerig (Boonstra, 2007; Kuindersma, 2007; Groot en Kuindersma, 2007; De Boer, 2007) aan bod. Limburg was het eerste klaar met zijn plan, Brabant sloot de rij met de goedkeuring van de plannen in maart 2005. Op 5 juli 2005 gaf minister Veerman het officiële startschot voor de uitvoering van de reconstructie.



Terugblik

Fruitschaal

Wie de ontstaansgeschiedenis van de Reconstructiewet op zich in laat werken kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de wet een smeltkroes is van verschillende ideeën, die in de kern weinig met elkaar te maken hebben. Het begon met de centralistische ideeën van Van Aartsen (zeg maar de appels): een ruimtelijk programma van varkensclusters, gescheiden door brandgangen, dat snel gerealiseerd moest worden en waarvoor sterk sturende, verticale instrumenten nodig waren, zoals directe doorwerking, wettelijke herverkaveling, verkorte (juridische) procedures en onteigening. Al deze instrumenten zijn, zij het soms in een wat gematigder vorm, in de wet opgenomen. Tegenover de appels van Van Aartsen stelden de provincies, mede gesteund door de kritiek van de Raad van State, een breder programma voor dat misschien wel het best getypeerd kan worden als een integrale, gebiedsgerichte aanpak van de gestapelde problemen in het landelijk gebied, steunend op draagvlak onder alle partijen. Die aanpak, zeg maar de 'peren', betekende de matiging van een aantal verticale instrumenten, een verbreding van de doelstellingen en in ieder geval op het mentale vlak een veranderende kijk op de beoogde aanpak: polderoverleg was het toverwoord – en aan dat woord kleefde toen nog géén negatieve bijmaak.

Het derde element dat de Tweede Kamer na een sterk lobby vanuit de provincie aan de wet toevoegde – de bananen dus – was de integrale zonering. Het was oorspronkelijk bedoeld als een flexibel alternatief voor de ammoniakzonering. Het was zo ontworpen dat er ook op basis van andere criteria, zoals landschap en water, een wettelijk onderbouwde ruimtelijke zonering van het buitengebied mogelijk werd. Bovendien maakt de

integrale zonering het wettelijk mogelijk om milieuwetgeving per zone anders in te vullen (in extensiveringsgebieden strenger bijvoorbeeld, en in landbouwontwikkelingsgebieden soepeler). Feitelijk was het een nieuw planologisch programma, dat ruimtelijke ordening en milieubeleid probeerde te verzoenen.

Wie het resultaat bekijkt van de plannen moet constateren dat er van veel instrumenten uit de wet maar weinig gebruik is gemaakt. Dat geldt met name voor de appels van Van Aartsen: 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. Maar ook de bananen van de integrale zonering zijn niet in die mate benut als oorspronkelijk bedoeld: in de meeste provincies is de integrale zonering niet veel meer dan de ammoniakzonering en alleen in de stankwet is een koppeling gemaakt tussen de invulling van het beleid en de zonering. Wat vooral benut is, zijn de 'peren' uit de wet: de instrumenten die een gebiedsgerichte, integrale aanpak mogelijk maken, plus, en dat is misschien nog wel opvallender, 'buitenwettelijke' instrumenten die rond het reconstructieproces zijn ontwikkeld en waarvan ruimte-voor-ruimte de bekendste is (zie verder Boonstra et al., 2007).

Breukvlakken

Naast die wettelijk-inhoudelijke kant is er een tweede aspect dat opvalt aan de ontwikkelingsgeschiedenis van de reconstructie, en dat is de ontwikkeling in het overleg tussen rijk aan de ene en regio aan de andere kant (de provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen). Wat daar



het meest aan opvalt is dat die ontwikkeling niet geleidelijk is gegaan, maar schoksgewijs, langs een aantal markante breukvlakken, gemarkeerd door een bestuursovereenkomst of akkoord. Die gebeurtenissen hielden veel meer in dan alleen een bestuurlijke afspraak; ze markeerden steeds een procesmatige, inhoudelijke en mentale breuk met de voorafgaande periode. Met die cruciale gebeurtenissen werd in feite een nieuwe overlegcultuur en -structuur aangekondigd.

De beginjaren: van varkenspest naar het Pact van Brakkenstein (1997 - 15 maart 2000)

Na de zeer moeizame communicatie tussen Van Aartsen en 'de regio' was er onder Apotheker een begin gemaakt met een min of meer 'gestructureerd' reconstructieoverleg. Aan tafel zaten veelal de ambtenaren die ook bij de varkenspestoverleggen hadden gezeten en eerder al bij de onderhandelingen over stank, ammoniak en mest – want dat waren de inhoudelijke thema's waar het in de reconstructie in de eerste plaats over ging. Dat overleg werd in 1999 geïntensiveerd toen er vooruitlopend op de inwerkingtreding van de wet in zes pilotgebieden werd 'geoefend' met de reconstructie. Die pilots leverden veel informatie op over belemmerende regelgeving, de stank- en ammoniakproblematiek en over een nieuw instrument, ruimte-voor-ruimte. Dat was een regeling waarin minister Laurens-Jan Brinkhorst, die het stokje halverwege 1999 van zijn afgetreden partijgenoot Apotheker had overgenomen, de provincies vond. Voor Brinkhorst was het dé manier om het mestoverschot weg te werken; voor de provincies was het de manier om dynamiek in de sector op gang te brengen: stoppers konden eindelijk stoppen en stallen konden worden gesloopt. De afspraken hierover, én over de aanpak van ammoniak en stank, werden op 15 maart 2000 bezegeld in Chalet Brakkenstein.

Na Brakkenstein werd het overleg tussen de provincies en het rijk geformaliseerd. Al doende hadden de vijf reconstructiepro-

vincies zich voor wat betreft ammoniak en stank 'losgemaakt' van de andere zeven provincies, en met Brakkenstein ontstond het ambtelijke IPO-StAR overleg (Stank, Ammoniak en reconstructie), dat zeer voortvarend en via korte ambtelijke lijnen met Den Haag overlegde (en ook een rol speelde in de lobby richting de Kamers).

Ambtelijke uitwerking: planvorming van start: Naar het Krokusakkoord (begin 2001 - maart 2003)

Toen de Reconstructiewet in december 2000 door de Tweede Kamer was aangenomen kon de planvorming in de gebieden definitief van start. Door vooruit te lopen op de goedkeuring door de Eerste Kamer kon de broodnodige tijdswinst geboekt worden, want negen maanden was bijzonder krap voor de planvorming. In de periode die volgde werd er zowel in de provincies als door het rijk hard gewerkt 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 (2002) en presenteerde Limburg haar eerste (ambtelijke) plan, dat door de praktijk werd teruggefloten (eind 2002). In alle provincies circuleerden enorme tabellen met Lange Termijn Doelen en Operationele Doelen. 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 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 betaald 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, gemeenten en waterschappen. Naast afspraken over de financiering van de uitvoering van de reconstructie bevatte het ook afspraken over de integratie van het nieuwe waterbeleid en de uitvoering van urgente projecten.

De behoefte aan meer bestuurlijke en managementsturing leidde in de aanloop naar het Krokusakkoord tot de 'afschaffing' van het (ambtelijke) IPO-StAR overleg en de instelling van twee nieuwe overlegstructuren tussen rijk en de andere overheden, het Managementoverleg Reconstructie (MOR) en het Bestuurlijk Overleg Reconstructie (BOR). Dat bestuurlijke overleg had altijd al bestaan, maar kreeg nu een vaste, reguliere plaats. Het overleg werd daarmee strategischer en minder inhoudelijk.

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

In de periode die volgde werkten de provincies en de gebieden hard aan de uitwerking van de plannen; er was eindelijk duidelijkheid over ammoniak en stank en met het Krokusakkoord was een eerste financieel kader geschetst. Er ontstond weer vertrouwen, wat ook te maken 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. Vooral de inperking van de rijksbemoeienis in de breedte van de beleidsthema's (en daarmee ook in de financiële verantwoordelijkheid van het rijk) was voor de reconstructie belangrijk. Prioriteiten voor het rijk lagen bij natuur, water (verdroging) en landbouw. De beleidslijnen uit de *Agenda Vitaal Platteland* werden vervolgens omgezet in het Meerjarenprogramma (MJP) - en daarmee werd het voor de reconstructieprovincies voor

het eerst écht duidelijk voor welke beleidsthema's LNV wél geld over had en voor welke niet.

In diezelfde periode werden ook de besprekingen tussen het rijk en de provincie Limburg gestart over de 'goedkeuring' van het Limburgse plan – want dat was wettelijk verplicht. Maar ambtenaren van LNV en VROM vonden dat het plan niet aan de eisen voldeed (waardoor het formeel afgekeurd zou moeten worden), 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 er meer begrip voor elkaars situatie ontstond en problemen opgelost konden worden. Die formule werd ook in de andere provincies toegepast – wat uiteindelijk leidde tot de bilaterale Voortgangsoverleggen Reconstructie (VOR).



Uitvoering en de stap naar het ILG (2005 – heden)

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

Constante

De grote constante in tien jaar reconstructieoverleg is dat ondanks de (belangen)verschillen tussen rijk en regio (provincies, gemeenten, maatschappelijke partijen) én tussen milieuorganisaties en landbouwbedrijfsleven, men elkaar in de onderhandelingen uiteindelijk altijd heeft kunnen vinden in één gemeenschappelijk belang: geld en (politieke) aandacht voor het landelijk gebied. Het was vaak spitsroeden lopen en hogere

evenwichtskunst, maar als er één ding voorkomen moest worden dan was het dat het extra geld voor EHS of bedrijfsverplaatsingen door onderlinge meningsverschillen uit zicht zou verdwijnen.

Het was dát idee waarmee de reconstructie ooit begon, een uitgelezen kans voor geld voor het landelijk gebied, en het was dat gevoel dat aan de vooravond van deze evaluatie opgeld deed: *“Alsjeblieft, geen heibel in de tent. Voor ons hoeft die evaluatie niet. Want voor je het weet wordt de reconstructie wegbezuinigd – en dáár heeft niemand wat aan.”*



LITERATUUR

- ANP (1998), **Kabinet akkoord met mogelijkheid tot onteigening varkensboeren**. Varkens. Algemeen Nederlands persbureau, 9 april 1998.
- ANP (1998), **Provincies: Reconstructiewet gaat 4,5 miljard kosten**. Algemeen Nederlands persbureau, 8 juni 1998.
- ANP (1998), **Raad van State kraakt Reconstructiewet varkenshouderij**. Algemeen Nederlands persbureau, 1 september 1998.
- ANP (2000), **Brabant pleit voor aanpassing Reconstructiewet**. Algemeen Nederlands persbureau, 3 november 2000.
- ANP (2000), **Varkensvrije zones in Zuid- en Oost-Nederland**. Algemeen Nederlands persbureau, 15 december 2000.
- Asbeck, G. van en T.J. Meeuws (1997), Overzicht varkenspest: De dwalingen van een boerenleider. In: **NRC-Handelsblad**, 26 april 1997.
- Bestuurlijk Platform Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant (1999), **Provinciale Uitgangspunten (PUN)**. Hoofdlijnen. Reconstructie als middel voor verandering. oktober 1999.
- Boonstra, F.G. en M.M.G. Neven (2005), **Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie**, Wageningen.
- Bleumink, H. (2003a), Eind februari akkoord over financiering en uitvoering reconstructie. Interview met Hans Boxum. In: **Landwerk**, nr. 1, maart 2003, pp. 24-25.
- Bleumink, H. (2003b), **Meijer (CDA) en Waalkens (PvdA): 'Genoeg geld om met reconstructie te starten.'** In: **Landwerk** nr. 1, maart 2003, pp. 38-39.
- Bodde, R. en H. Siemes (1998), Reconstructie dendert door varkensland. Wetsontwerp lekt uit: 'clustering in tien jaar klaar.' In: **Boerderij**, jaargang 83, nr. 48, 25 augustus 1998, pp. 6-9.
- Bodde, R. en H. Dokter (2000), Reconstructie kan van start na ammoniak-akkoord. Verschenen in: **Boerderij** 86, nr. 10, 5 december 2000.
- Boer, E. de (2002), CDA zet hoog in voor boer maar verliest. Senaat aanvaardt Reconstructiewet. In: **Volkskrant**, 30 januari 2002.
- Boerderij**, 27 januari 2001, jrg. 86 nr. 22, p 4, zonder titel.
- Brabants Dagblad** (2002), Offensief moet reconstructie redden. In: **Brabants Dagblad**, 17 september 2002.
- Centraal Bureau voor de Statistiek** (2006), Online gegevens over de ontwikkeling van de omvang van de varkensstapel 1990-2005.
- CIDC/Alterra** (2004), **Advies inzake varkensvrije zones**, Nota CIDC 04/004804.
- Dienst Landelijk Gebied** (2003), **Evaluatie pilotprojecten reconstructie**, Utrecht.
- Dokter, H. (1998a)**, Nieuwe wet jaagt veeboeren weg. Varkens- en veehouders in concentratiegebieden moeten sluiten, krimpen of verkassen. In: **Boerderij**, jaargang 83, nr. 23, 3 maart 1998, pp. 12-14.
- Dokter, H. (1998b)**, Raad van State haalt clusters onderuit. Advies aan minister: 'Zend voorstel Reconstructiewet niet naar de Tweede Kamer'. In: **Boerderij**, jaargang 83, nr. 49, 1 september 1998, pp. 6-7.
- Dokter, H. (2000)**, Kuub voor kuub. In: **Boerderij**, 18 april 2000.
- Duinhoven, G. van** (2003), Landbouw benadeeld door bevrozing grondaankopen voor natuur. Interview met Jos Roemaat. In: **Landwerk**, nr. 1, maart 2003, pp. 32-33.
- Eindhovens Dagblad** (2000), Offensief tegen Reconstructiewet. Brabant: 'Zones rond natuurgebieden flexibeler.' In: **Eindhovens Dagblad**, 30 oktober 2000.
- Engbersen, R., A. Sprinkhuizen en A. van der Kooij** (2001), **Wegen naar een ander platteland. Duurzaam, doordacht en dynamisch. BANS Vitaal Platteland; slotrapportage voor het overheids-overleg**, NIZW, Utrecht.
- Frouws, J. (1998)**, Krijgt de varkenssector alsnog een herstructurering met perspectief? Beland in een politiek-bestuurlijk moeras. In: **Spil**, nr. 157-158, pp. 15-21.
- Geel, P.L.B.A. van** (1999), Reconstructie varkenshouderij. Kans of bedreiging voor de zandgronden en de sector? In: **Bestuursforum**, januari 1999, pp 12-14.
- Greven, K. en K. Versteegh** (1997), Oorlog in de varkenssector. In: **NRC-Handelsblad**, 10 april 1997.

LITERATUUR - vervolg -

- Hart, G. ter (2005), **Het proces in vogelvlucht**, PS-notitie, Provincie Brabant.
- Heinen, J. (2000), Met de reconstructiewet concentratiegebieden naar kwaliteitsverbetering. Een instrument zonder het predikaat 'varkenswet'. In: *Spil*, 169-170, pp. 11-14.
- IPO, LTO-Nederland, ANWB/Nederland Natúúrlijk en Vereniging Natuurmonumenten (2003), **Manifest voor krachtig investeren in landelijk gebied**, 20 januari 2003.
- IPO en VNG (2003), **Ambities en Middelen voor de Reconstructie**. Notitie opgesteld ten behoeve van bestuurlijk overleg op 21 januari 2003.
- Kalse, E. en B. Pols (1999), De man uit de provincie. In: *NRC-Handelsblad*, 8 juni 1999.
- Kasteren, J. van (1999), Varkenshouders zijn afgemaakt in politiek en media – Harrie Verkampen boert met visie. In: *Spil*, 159-160. Pag. 5-7.
- Lodewijks, R. (2002), Den Haag belemmert vernieuwing platteland. In: *Brabants Dagblad*, 31 januari 2002.
- Ministerie van LNV (1995), **Dynamiek en vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij**. Den Haag.
- Ministerie van LNV (1998), **De uitbraak van de klassieke varkenspest in Nederland. Eindevaluatie**. Den Haag.
- Ministerie van LNV (2004), **Agenda Vitaal Platteland**. Den Haag.
- Ministeries van LNV, VROM en V&W, Provincies Gelderland, Limburg, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en VNG (2003), **Bestuurlijke afspraken Reconstructie 10 maart 2003** (Krokusakkoord).
- Ministeries van LNV, VROM, VenW, Provincies Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht en VNG (2004), **Reconstructieplannen in uitvoering zonder varkensvrije zones**. Persbericht 22 april 2004.
- NRC-Handelsblad (1997), Sector vreest ontwrichting van platteland. In: *NRC-Handelsblad*, 11 juli 1997.
- NRC Handelsblad (1998), Herindeling van 'varkensprovincies'. In: *NRC-Handelsblad*, 9 juni 1998.
- NRC Handelsblad (2000), Kamer wil toch zones zonder varkens. In: *NRC-Handelsblad*, 15 december 2000.
- Pact van Brakkenstein (2000), Bestuurlijke afsprakenkader LNV, VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG, 15 maart 2000.
- Peel, pest en politiek (2002), Tweedelige televisiedocumentaire voor de VPRO-televisie (Dokwerk). Rudie van Meurs en Hans Simonse. Uitgezonden in mei 2002.
- Persbericht van het Borco, van 24 april 1998.
- Raad voor het landelijk gebied (2003), **Platteland in de steigers**. Advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland, Publicatie RLG 03/3, februari 2003.
- Rijkskader Reconstructieplannen (2002), Opgesteld door een ambtelijke LNV-VROM-werkgroep, juni 2002.
- Sleurink, D (2002), Veel mooie woorden, maar natuurbelief boert achteruit. Achtergrond. In: *Oogst*, 13 december 2002.
- Stichting Natuur en Milieu en LTO-Nederland (2000), **Brief aan de ministers van LNV en VROM**, 3 juli 2000.
- Stroosnijder, I. (1998), Gemeenten eisen grotere rol in Reconstructiewet. In: *Ng*, 4 december 1998.
- Varkens in Venhorst 1997. Televisiedocumentaire van de VARA/NPS, uitgezonden in mei 1997 in het programma Zembla.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1997a), **Structuurverandering varkenshouderij, Brief 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 LNV, 12 december 1997, Vergaderjaar 1997-1998, 25 746, nr. 25.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998a), **Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden)**, Advies Raad van State en Nader Rapport, Vergaderjaar 1998-1999, 26 356 A.

LITERATUUR - vervolg -

- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998b)**, Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden), Voorstel van wet, Vergaderjaar 1998-1999, 26 356, nr. 1 en 2.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1998c)**, Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden), Memorie van Toelichting, Vergaderjaar 1998-1999, 26 356, nr. 3.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (1999)**, Verslag vergadering vaste commissie voor LNV inzake de regels van de reconstructiewet van de concentratiegebieden, Vergaderjaar 1999 -2000. 26 356, nr. 4.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000a)**, Regels inzake de reconstructie van concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden); Brief minister over onder meer het toekomstige ammoniakbeleid, Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 8.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000b)**, Regels inzake de reconstructie van concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden); Gewijzigd amendement om een nadere uitwerking te geven aan de rijksuitgangspunten om de provincies meer houvast te geven van mevrouw M.B. Vos, Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 26.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000c)**, Regels inzake de reconstructie van concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden); Motie om het aanvullende beleid voor het wetsvoorstel ammoniak te beperken tot kwetsbare bos- en natuurgebieden van de heren Oplaat en Th.A. M. Meijer, Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 30.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000d)**, Regels inzake de reconstructie van concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden); Motie om de omgevingscategorieën uit richtlijn '96 te verankeren voor ontwikkelingsgebieden, verwervingsgebieden e.d., Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 32.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000e)**, Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden), Nader gewijzigd amendement van de leden Waalkens en Th.A.M. Meijer om het reconstructiegebied verder onder te verdelen en de varkensvrije zone als categorie te laten vervallen, Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 35.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000f)**, Regels inzake de reconstructie van concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden); Nader gewijzigd amendement van de leden Waalkens en Th.A.M. Meijer om de rijksuitgangspunten aan te passen aan een nadere onderverdeling van de reconstructiegebieden, Vergaderjaar 2000-2001, 26 356, nr. 36.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2002)**, Brief minister van LNV over de actuele stand van zaken rond de uitvoering van de Reconstructiewet bij de provincies, Vergaderjaar 2000-2001, 28600 XIV.
- Volkskrant**, 16 januari 2002, zonder titel.
- Vries, G. de (1997)**, Varkens moet je in de watten leggen. In: *NRC-Handelsblad*, 7 februari 1997.
- Vries, G. de (1999)**, Varkenshokken raken weer vol na enorme stroppen. In: *NRC-Handelsblad*, 6 maart 1999.
- Wezel, A.P. van, R.O.G. Franken, J.D. van Dam, W. Loonen, P. Cleij (2004)**, Schuiven op zand. Ex ante evaluatie van de reconstructieplannen, RIVM-rapport 718401002/2004.

BIJLAGE I LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

Paul Beekhuizen	Ministerie van LNV
Petra Berkhout	Voormalig medewerker Ministerie van LNV
Gerrit Brummelman	Ministerie van LNV
Jan Buijs	Provincie Noord-Brabant
Annemie Burger	Ministerie van LNV
Tjaco Deij	Ministerie van LNV
Willem-Jan Goossen	Ministerie van V&W
Gerard ter Hart	Provincie Noord-Brabant
Theo Meijer	Voormalig lid Tweede Kamer
Jan Roels	Ministerie van VROM
Harry Verkampen	Gemeente Gemert-Bakel

BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AID	Algemene Inspectie Dienst	M.e.r.	Milieu-effectrapportage
AmvB	Algemene Maatregel van Bestuur	Minas	Mineralen aangiftesysteem
BANS	Bestuurlijk Akkoord Nieuwe Stijl	MJP	MeerJaren Programma
Bevar	Beëindigingsregeling varkensbedrijven in de EHS	MKZ	Mond- en Klauwzeer
BMF	Brabantse Milieufederatie	MOR	Management Overleg Reconstructie
BOR	Bestuurlijk Overleg Reconstructie	MvT	Memorie van Toelichting
Borco	Bestuurlijk overleg reconstructie concentratiegebieden oost	NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek	NUBL	Nadere Uitwerking Brabant Limburg
CIDC	Centraal Instituut voor DierziekteControle	NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
DG	Directeur Generaal	PS	Provinciale Staten
DLG	Dienst Landelijk Gebied	PUN	Provinciale Uitgangspuntennota
DRZ	Directie Regionale Zaken	RBV	Regeling Beeindiging Veehouderijtakken
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	Rcw	Reconstructiewet concentratiegebieden
EU	Europese Unie	RIVM	RijksInstituut voor Volksgezondheid en milieuhygiëne
GLTO	Gewestelijke Land- en TuinbouwOrganisatie	RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
GRR	Directie Groene Ruimte en Recreatie	RUN	Rijks Uitgangspunten Notitie
GS	Gedeputeerde Staten	RvS	Raad van State
ILG	Investeringsregeling Landelijk Gebied	RVL	Regeling VarkensLeveranties
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control	RVV	Rijksdienst voor keuring van Vee en Vlees
IPO	InterProvinciaal Overleg	SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
I&R	Identificatie en Registratie	SGR	Structuurschema Groene Ruimte
IV	Intensieve Veehouderij	SNM	Stichting Natuur en Milieu
KRW	Kaderrichtlijn Water	StAR	Stank, Ammoniak en Reconstructie
LEI	Landbouw Economisch Instituut	TK	Tweede Kamer
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	UvW	Unie van Waterschappen
LTO	Land- en TuinbouwOrganisatie	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn

BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN - vervolg -

VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VRM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
V & W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wav	Wet ammoniak en veehouderij
Whv	Wet herstructurering varkenshouderij
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

BIJLAGE III RAPPORTAGES EVALUATIE RECONSTRUCTIE

Hoofdrapport:

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.

Achtergrondrapporten:

Bleumink, H. (2007), *De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.

Boer, S. de (2007), *Casestudy Nederweert. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.6, Wageningen.

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

Boonstra, F.G., 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.

Colofon

Dit rapport is digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1441. Voor verdere informatie: froukje.boonstra@wur.nl.

In opdracht van het ministerie van LNV, Directie Platteland en het beleidsondersteunend onderzoek Cluster Vitaal Landelijk Gebied, thema Stad en Platteland en thema ILG.

Met medewerking van Bureau Overland, www.overland.nl.

Fotografie:

Lex Broere
Job Boersma
Hans Dijksta
Geert van Duinhoven
Wiebren Kuindersma
Joep Lennarts
(foto's reconstructie campagne)
Annemarie Roefs

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

