

RIVM rapport 500025001/2004

Platteland in beweging?

Enkele inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten van de voortgang reconstructie concentratiegebieden intensieve veehouderij

P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier

Dit onderzoek werd verricht in opdracht en ten laste van Directie MNP, in het kader van project 500025, Systemanalyse landelijk gebied.

Het onderzoek is uitgevoerd door het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid van de Universiteit Utrecht.

Abstract

Als gevolg van de ‘Reconstructiewet concentratiegebieden intensieve veehouderij’ worden in vijf provincies reconstructieplannen gemaakt. Het doel is een nieuw evenwicht te bereiken tussen de verschillende functies in het landelijk gebied.

Op basis van literatuur en interviews wordt een aantal conclusies getrokken over inhoudelijke, juridische of bestuurlijke aspecten bij de planontwikkeling in de reconstructiegebieden.

Uit het onderzoek komt de indruk naar voren dat betrokken partijen op hoofdlijnen de plannen onderschrijven.

De wet schrijft voor het gebied ruimtelijk te differentiëren in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Door deze nadruk op zoning krijgen andere mogelijke oplossingsrichtingen voor de problemen met intensieve veehouderij minder aandacht. In Limburg en Noord-Brabant worden bestaande, maar ongebruikte, planologische rechten gerespecteerd in de extensiveringsgebieden; er verandert niets aan de bestaande situatie zoals vastgelegd in streekplannen. De oorspronkelijke ambities in de extensiveringsgebieden zijn bijgesteld, nadat zowel het Rijk als de provincies huiverig bleken om planschade te betalen.

Het aanwijzen van varkensvrije zones is een verplichting vanuit de wet, maar informanten zijn zeer sceptisch over het nut ervan. Een nauwere samenwerking tussen boeren en aanleverende en verwerkende industrie in de keten zou de veterinaire kwetsbaarheid kunnen verminderen, maar hiertoe worden geen aanzetten gedaan in de plannen.

Het Rijk toetst de plannen achteraf volgens een gedetailleerd kader en stelt vervolgens geld ter beschikking. Op gebiedsniveau wordt weinig ruimte gevoeld voor eigen invulling.

Vanwege een nadere prioritering van beleidsdoelen en de ontwikkeling van relevante (milieu) regelgeving gedurende het planproces, hadden betrokken partijen weinig duidelijkheid op voorhand. De nadruk op doelbereik, vanuit subsidieregelingen, leidt tot risicovrij plannen.

Rural areas on the move? Substantive, executive and legal aspects of progress in reconstruction of intensive livestock farming

Five provinces in the Netherlands are formulating plans in response to the Dutch legislation for ‘reconstruction of areas engaged in intensive livestock farming’. The purpose of this legislation is to reach a new balance between various functions in the rural areas. In the current report conclusions are drawn regarding plan development, based on literature and a series of interviews with parties involved in the planning process. The study gives the impression that parties involved subscribe to the plans, there is support.

This legislation stipulates differentiation between areas where agriculture can develop, areas where various functions are intertwined and areas for extensifying agricultural activities. The emphasis by law on zoning results in less attention being paid to other possible solutions for problems related to intensive livestock farming. In the provinces of Noord-Limburg and Noord-Brabant, existing but unused planological rights remain valid in the extensification zones; so there is no change compared to the existing situation as laid down in regional plans. The initial ambitions in the extensification zones were adjusted, after both the central government and the provinces appeared hesitant to pay for damage caused by earlier planning.

The designation of pig-free zones free is an obligation by law, however, the informers are sceptical about the benefits. Although stronger co-operation between farmers and their supply and purchase companies could diminish the veterinary vulnerability, no initiatives have been taken to this effect in the plans.

The central government will assess the plans according to a detailed framework and decide for financing, after the provinces have drawn up the plans. This will leave little room for interpretation by provinces themselves. Due to developments in relevant environmental laws and re-prioritising policy goals, parties involved had little certainty beforehand. The emphasis on realising targets will lead to risk-free planning.

Voorwoord

Het hier beschreven onderzoek is uitgevoerd in het kader van de *ex ante* evaluatie van de reconstructieplannen voor de intensieve veehouderij in de zandgebieden. Deze *ex ante* evaluatie wordt mede op verzoek van de ministeries VROM en LNV uitgevoerd. Het Milieu- en NatuurPlanbureau heeft het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid van de Universiteit Utrecht opdracht gegeven onderhavig onderzoek uit te voeren. Wij zijn alle geïnterviewde personen zeer erkentelijk voor hun medewerking.

Inhoud

SAMENVATTING	7
1. INLEIDING.....	9
1.1 INTRODUCTIE	9
1.2 DOELSTELLING EN VRAAGSTELLING VAN HET ONDERZOEK	12
1.3 WERKWIJZE	14
1.4 OPZET VAN HET RAPPORT.....	14
2. PLANONTWIKKELING.....	15
2.1 STAND VAN ZAKEN OP HOOFDLIJNEN	15
2.2 UITGANGSPUNTEN VAN DE PROCESVOERING.....	17
2.3 ROL VAN DE PROVINCIES.....	18
2.4 ROL VAN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES EN AGRARISCHE ONDERNEMERS	20
3. PLANINHOUD EN DRAAGVLAK.....	21
3.1 ZONERING	21
3.2 VARKENSVRIJE ZONES	27
3.3 MATE VAN BELEIDSVRIJHEID	28
3.4 EIGEN INITIATIEVEN VAN MAATSCHAPPELIJKE ORGANISATIES EN AGRARIËRS.....	30
3.5 BESTUURLIJK EN MAATSCHAPPELIJKE DRAAGVLAK.....	31
4. ENKELE JURIDISCHE KWESTIES.....	33
4.1 GOEDKEURING VAN HET RECONSTRUCTIEPLAN	33
4.2 BESTUURSOVEREENKOMSTEN.....	34
4.3 BESTUURSRECHTELIJKE UITVOERING VAN HET RECONSTRUCTIEPLAN	36
4.4 VOORS EN TEGENS VAN DE RECONSTRUCTIEWET.....	37
4.5 DE VERHOUDING VAN DE RWC MET DE OVERIGE VOOR DE RECONSTRUCTIE RELEVANTE REGELGEVING	40
5. CONCLUSIES.....	43
5.1 SAMENVATTENDE BEVINDINGEN.....	43
5.2 MOGELIJKE BARRIÈRES	45
BIJLAGE 1: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	48
BIJLAGE 2: VRAGENLIJST TEN BEHOEVE VAN DE INTERVIEWS	50
BIJLAGE 3: VERZENDLIJST.....	52

Samenvatting

Achtergrond

De provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Brabant en Limburg maken reconstructieplannen in het kader van de in 2002 aangenomen 'Reconstructiewet concentratiegebieden intensieve veehouderij'. Het streven van de wet is het bereiken van een nieuw evenwicht tussen de verschillende functies in het landelijk gebied; naast een duurzaam perspectief voor de landbouw en een vermindering van veterinaire risico's, wordt ook kwaliteitsverbetering van natuur, landschap en milieu nagestreefd.

Het Rijk stuurt op hoofdlijnen, op basis van vooraf vastgestelde Rijksuitgangspunten.

Provincies zijn zowel regisseur, als voorbereider, vaststeller, mede-financier en uitvoerder van de plannen. Regionale reconstructiecommissies met daarin vertegenwoordigers van de verschillende belangen stellen de plannen op.

Een reconstructieplan bestaat uit een visie op het gebied, een zonering, en een uitvoeringsprogramma. De reconstructiewet verplicht tot zonering dat als een belangrijk instrument wordt gezien. Onderscheid wordt gemaakt in:

- landbouwontwikkelingsgebieden, met een primaat voor landbouw. Uitbreiding en her- of nieuwvestiging van intensieve veehouderij is mogelijk;
- verwevingsgebieden, verweving van landbouw, wonen en natuur. Hervestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij is mogelijk 'als de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten';
- extensiveringsgebied, met primaat wonen of natuur. Uitbreiding, her- of nieuwvestiging van de intensieve veehouderij is niet mogelijk;
- varkensvrije zones.

De plannen komen vrij tussen najaar 2003 (Limburg) en voorjaar 2005 (Brabant). Na goedkeuring door bewindslieden kennen de plannen een uitvoeringstermijn van 12 jaar.

Jaarlijks zal € 220 miljoen worden geïnvesteerd door de gezamenlijke partijen (Rijk, provincies, waterschappen en EU). Het Rijk trekt voor de periode 2004-2007 € 250 miljoen uit voor de reconstructie.

Doel en werkwijze

In dit rapport wordt een oriënterend onderzoek beschreven naar de inhoudelijke, juridische of bestuurlijke belemmeringen bij de planontwikkeling in de reconstructiegebieden, de oorzaken en mogelijke oplossingen. De resultaten zijn gebaseerd op een literatuurstudie en een interviewronde met vertegenwoordigers van organisaties (provincies, landbouw- en milieu organisaties) die nauw bij de reconstructie zijn betrokken.

Rol Rijk en provincie

In het proces van planvorming worden zowel top-down als bottom-up strategieën gebruikt. Dit verhoudt zich met de scharnierfunctie die de provincies vervullen, tussen de Rijksdoelen en de uitvoeringsmogelijkheden op regionaal niveau. Provincies kunnen gezien worden als aannemer van het Rijk, met weinig vrijheid voor doelformulering maar wel in de keuze van middelen. Het Rijkskader Reconstructieplannen is dermate gedetailleerd dat er op gebiedsniveau weinig ruimte is voor eigen invulling. Er is vanuit het Rijk gedurende de planvorming sprake geweest van een nadere prioritering van doelen. De wet geeft de mogelijkheid jaarlijks beleidsprioriteiten vast te stellen. Daarnaast is relevante (milieu-) regelgeving in ontwikkeling gedurende het planproces. Dit biedt de andere betrokken partijen weinig duidelijkheid op voorhand.

De nadruk op doelbereik, vanuit subsidieregelingen, leidt tot risicovrij plannen. Pas nadat het plan door Provinciale Staten is vastgesteld, vindt er toetsing door de bewindslieden plaats

inclusief het 'uitschrijven van de cheque'. Om hierop te anticiperen wil de provincie Gelderland een pré-toets door de bewindslieden, uit vrees dat vastgestelde plannen niet worden goedgekeurd door bewindslieden en daarmee niet gedekt zijn. De ambtelijke en bestuurlijke inspanning en belangstelling gaat momenteel vooral uit naar de planvorming, de uitvoering (gepaard met vergunningen, besluiten etc.) trekt nog veel minder aandacht.

Zonering

Door de nadruk van wetswege op zonering krijgen andere oplossingsrichtingen minder aandacht. Zonering vullen de provincies verschillend in wat betreft de relatieve oppervlakten en de inzet van instrumenten. In Limburg en Noord-Brabant worden bestaande maar ongebruikte planologische rechten gerespecteerd; ook in de extensiveringsgebieden kunnen de agrariërs uitbreiden binnen het bestaande in het bestemmingsplan vastgelegde bouwblok. Het 'slot op het bouwblok' in plaats van het 'slot op de muur' komt voort vanuit de beperkte financiële middelen. Met deze invulling verandert er in de extensiveringsgebieden niets aan de bestaande situatie zoals vastgelegd in streekplannen. In Overijssel wordt vooralsnog wel uitgegaan van een 'slot op de muur' in de extensiveringszone, met een uitzondering voor biologisch intensieve landbouw. Omdat de minister zich terughoudend heeft opgesteld over schadeclaims wint de provincie advies in over de risico's die ze loopt met dit beleid; dat kan nog tot aanpassing leiden. In Gelderland gaat men ook uit van een 'slot op de muur', maar daar waar relevant is maar een klein areaal aangewezen als extensiveringsgebied. Concluderend kan worden gesteld dat de oorspronkelijke ambities in de extensiveringsgebieden zijn bijgesteld, nadat zowel Rijk als provincies huiverig zijn gebleken om planschade te betalen.

Veterinaire risico's

Het aanwijzen van varkensvrije zones is een verplichting vanuit de wet, informanten zijn zeer sceptisch over het nut ervan. Een nauwere samenwerking tussen boeren en aanleverende en verwerkende industrie in de keten zou de veterinaire kwetsbaarheid kunnen verminderen, maar landbouworganisaties blijken niet in staat de keten zo te organiseren en worden weinig geprikkeld eigen verantwoordelijkheid te nemen. Er zijn ook meer in het algemeen weinig voorbeelden van eigen initiatieven van maatschappelijke organisaties en agrariërs. Als verklaringen hiervoor worden genoemd de dominantie rol van Rijk en provincie, het volgen van Rijks en provinciaal beleid, het als rigide ervaren Rijkskader, argwaan en benauwdheid van de overheid dat het sterker aanspreken van de sector het draagvlak onder het plan zal wegvallen.

Draagvlak

Uit het onderzoek komt de indruk naar voren dat betrokken partijen op hoofdlijnen de plannen onderschrijven; er is draagvlak. Belangenorganisaties zijn tevreden over de mogelijkheid tot participatie in de planontwikkeling.

Onduidelijke definities

Bepaalde belangrijke begrippen uit de wet zijn onvoldoende helder gedefinieerd. Het gaat hierbij om het begrip 'extensiveringsgebied', waar 'uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij onmogelijk is of zal worden gemaakt'. Het is niet duidelijk of de uitbreiding bedoeld is in ruimtelijke zin of in milieu-technische zin, en hoe daartussen een verband wordt verondersteld.

1. Inleiding

1.1 Introductie

Op 29 januari 2002 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel Regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden, Rwc) aangenomen¹. De Rwc voorziet in een aantal ingrijpende maatregelen dat moet leiden tot een integrale aanpak van de problemen in de zogenaamde concentratiegebieden, waarbinnen een groot deel van de intensieve veehouderij in Nederland is gelokaliseerd. De wet is per 1 april 2002 (grotendeels) in werking getreden.

De aanleiding om de zandgebieden van Zuid- en Oost-Nederland (met een totale oppervlakte aan 1,1 miljoen ha; 45% van het landelijk gebied) te reconstrueren is tweeledig. Allereerst treedt er in deze gebieden een stapeling op van problemen met de kwaliteit van de fysieke leefomgeving: vermesting, verzuring, verdroging, verstening, verrommeling en geurhinder. Een tweede aanleiding vormt de veterinaire kwetsbaarheid van de intensieve veehouderij, zoals gebleken bij de uitbraak van de varkenspest in 1997.

De doelstelling van de Rwc is om te komen tot de bevordering van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur en een verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur (art. 4 Rwc). Het uiteindelijke streven is het bereiken van een nieuw evenwicht tussen de verschillende functies in het landelijk gebied, waarbij naast een duurzaam perspectief voor de landbouw ook de verbetering van de kwaliteit van natuur, landschap en milieu in onderling verband wordt nagestreefd.² Eén van de belangrijkste aandachtspunten in de reconstructie is de vermindering van de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid. Om deze doelstelling te realiseren, voorziet de Rwc in een pakket maatregelen, waaronder:

- het inrichten van varkensvrije zones van minimaal 1.000 meter om de veterinaire kwetsbaarheid van varkenshouderijen te verminderen;
- het verplaatsen van een aantal veehouderijen naar minder voor verzuring gevoelige gebieden teneinde de ammoniakdepositie op natuur te verminderen;
- het ingrijpen in de waterhuishouding en het herstellen van watersystemen om de huidige verdroging tegen te gaan;
- het aanbrengen van veranderingen in de bestaande gebruiksfuncties, waardoor in het kader van de EHS nieuwe natuurgebieden kunnen worden aangelegd of bestaande gebieden kunnen worden geherstructureerd of uitgebreid.

Aan de reconstructie ligt een specifiek sturingsmodel ten grondslag. Volgens dit sturingsmodel stuurt het Rijk op hoofdlijnen, mede op basis van vooraf vastgestelde uitgangspunten (art. 9 Rwc). Deze uitgangspunten zijn vastgelegd in een bijlage bij de wet, met als titel 'Rijksuitgangspunten voor het opstellen van het reconstructieplan'. Deze uitgangspunten zijn enkele maanden na het van kracht worden van de wet verder uitgewerkt in het 'Rijkskader Reconstructieplannen', dat overigens geen wettelijke, doch slechts een ambtelijke status heeft. Dat laatste betekent overigens niet dat het geen belangrijke rol zou kunnen spelen bij de toetsing van de reconstructieplannen (zie daarover de paragrafen 3.3 en 4.1).

¹ Wet van 31 januari 2002, houdende regels inzake de reconstructie van de concentratiegebieden (Reconstructiewet concentratiegebieden), Staatsblad, 2002, 116.

² Sluysmans, J.A.M.A. en W.J.E. van der Werf, De Reconstructiewet concentratiegebieden kritisch beschouwd, Bouwrecht, nr. 7, juli 2003, pp. 571-583.

Provincies hebben een regierol in de reconstructie. Dit houdt in dat provinciale besturen de reconstructieplannen voorbereiden, vaststellen en uitvoeren. Provincies stellen regionale reconstructiecommissies in die zijn belast met de feitelijke opstelling van de plannen. Deze commissies bestaan uit vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw-, milieu-, natuur- en recreatieorganisaties en worden bijgestaan door ambtenaren van de provincie en door rijksambtenaren. De ministers van VROM en LNV dienen daarna de plannen goed te keuren, aan de hand van de Rijksuitgangspunten, ook wel het 'Rijkstoetsingskader' genoemd. Voor de plannen geldt een m.e.r.-plicht (die overigens nog niet formeel is geregeld).

De reconstructiegebieden zijn de zandgronden in de provincies Utrecht (Gelderse Vallei), Overijssel (Salland/Twente), Gelderland (Achterhoek/Liemers, Veluwe en Gelderse Vallei), Noord-Brabant (Baronie, Boven-Dommel, Beerze-Reusel, De Peel, Maas en Meierij, Peel en Maas) en Limburg (Noord- en Midden-Limburg). Het plan voor Noord- en Midden-Limburg is inmiddels gereed. De overige reconstructieplannen zullen naar verwachting in de loop van 2004 beschikbaar komen, met uitzondering van de Brabantse plannen die pas begin 2005 gereed zullen zijn.

Eind jaren negentig zijn vooruitlopend op de reconstructie in zes kleinere gebieden pilots gestart. De pilotgebieden zijn Hart van Twente (Overijssel), Neede-Borculo (Gelderland), Vallei Zuid-West (Utrecht/Gelderland, Gemert-Bakel en De Hilver (Noord-Brabant) en Nederweert (Limburg). De pilots waren bedoeld om ervaring op te doen met gebiedsgerichte planvorming, in het bijzonder met de integrale zonerings-, de ruimte-voor-ruimte-regeling en de stank- en ammoniakwetgeving.

In de op te stellen reconstructieplannen dient een ruimtelijke zonerings- te worden aangebracht, waarbij een onderscheid wordt aangebracht tussen een viertal gebieden. Allereerst moeten zogeheten 'extensiveringsgebieden' worden aangegeven, waar uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven onmogelijk is of wordt gemaakt. Ten tweede dient het plan een aanduiding te bevatten van 'landbouwwontwikkelingsgebieden', waar uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven wel mogelijk is. Daarnaast wordt ook nog een tussencategorie onderscheiden, de zogeheten 'verwevingsgebieden'. In deze gebieden dienen diverse functies met elkaar te worden verweven en is hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk indien de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten. Ten slotte dienen 'varkensvrije zones' in het plan te worden aangegeven, een gebied dat vrij is van varkenshouderijen of in het kader van de reconstructie daarvan wordt vrijgemaakt.

Men kan zeggen dat met deze bepalingen voor een belangrijk deel ruimtelijkeordeningsbeleid wordt bedreven, aangezien gebiedsonderscheidingen als hiervoor genoemd in bijvoorbeeld provinciale streekplannen tamelijk gebruikelijk zijn. Met dit verschil echter, dat de Rwc vooral een inrichtingswet van het landelijk gebied is en derhalve ook, veel meer dan de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) dat is, op de uitvoering van het te formuleren beleid gericht is.³

Rode draad bij de toetsing van een reconstructieplan door het Rijk is (a) de bijdrage die uitvoering van het plan levert aan de realisering van de doelen ten opzichte van de nulsituatie (2002), (b) integraliteit (zijn de doelen met elkaar in samenhang gebracht?), en (c) financieel beslag (zijn financiële middelen voldoende en in welke fase van de uitvoering dienen deze middelen te worden ingezet?).⁴ Het toetsingskader is gedetailleerd en bevat toetsingscriteria op de volgende onderwerpen: algemene planvereisten, ruimtelijke en veterinaire, milieu,

³ Zie ook P.J.J. van Buuren, De reconstructiewet concentratiegebieden, Milieu en Recht, mei 2003.

⁴ Rijkskader Reconstructieplannen, ambtelijke eindversie 13 mei 2002, p. 3.

water, natuur en landschap, architectuur en cultuurhistorie, landbouw, economische structuur, recreatie en toerisme én woon-, werk- en leefklimaat. In feite worden in dit Rijkstoetsingskader alle Rijksdoelen genoemd die met de reconstructie moeten worden gerealiseerd.

Verhouding tot andere wetten en ander beleid

De Rwc is een ambitieuze wet en het reconstructieproces in de diverse gebieden is een complexe en omvangrijke aangelegenheid. De Rwc heeft veel raakvlakken met andere wetgeving, zoals de Ontheffingswet, de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Landinrichtingswet, de Wet Herstructurering Varkenshouderij, De Europese Kaderrichtlijn Water, de Europese Nitraatrichtlijn, de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Wet Ammoniak en Veehouderij, de stankregelgeving, de Natuurbeschermingswet en nog meer.

In het bijzonder de verhouding tot de WRO trekt daarbij de aandacht. Veel van de in de reconstructieplannen te benutten opties hebben een groot raakvlak met het ruimtelijk beleid in, vooral, streek- en bestemmingsplannen. Met het oog daarop is in de Rwc een specifieke afstemmingsregeling, of liever voorrangregeling, met de planfiguren van de WRO opgenomen. De vraag die dan onmiddellijk moet opkomen, is: wat heeft de Rwc wat de WRO niet heeft en werkt het ook? Anders gezegd: valt te verwachten, of wellicht al waar te nemen, dat het reconstructiebeleid ook daar werkt, waar de WRO - vanwege haar gebrekkige uitvoeringsmiddelen - in het verleden heeft gefaald?

De reconstructie is niet alleen nauw verwant met het ruimtelijkeordeningsbeleid. Zij heeft ook vele raakvlakken met andere beleidsterreinen. Nog scherper gesteld dienen met de reconstructie in de concentratiegebieden intensieve veehouderij ook doelstellingen te worden gerealiseerd op het gebied van het milieubeleid (met name op het gebied van het terugdringen van ammoniak- en nitraatmissies en het verminderen van de geurhinder), het waterbeleid (het tegengaan van verdroging en het leveren van een bijdrage aan een effectief integraal waterbeheer), het natuurbeleid (het mede bijdragen aan de bescherming en verdere ontwikkeling van de EHS, alsook de bescherming van flora en fauna), het recreatiebeleid en de sociaal-economische ontwikkeling van het platteland in meer algemene zin. Nadrukkelijk is sprake van een integrale probleemaanpak.

Bestuurlijke aspecten

De veronderstelling die aan de Rwc ten grondslag ligt, is dat het slagen van de reconstructie voor een belangrijk deel afhankelijk is van een goed plan (inclusief uitvoering en financiering). Niettemin blijkt uit de praktijk van het omgevingsbeleid (i.e. het beleid dat is gericht op de bescherming en verhoging van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving) dat een goed plan slechts één van de cruciale factoren is voor een succesvolle aanpak. De laatste jaren wordt in de bestuurskundige literatuur en in de bestuurspraktijk een toenemend belang toegekend aan het procesverloop. Dat procesverloop wordt op hoofdlijnen ook in de wet geregeld. Gedacht moet dan worden aan de verdeling van taken en bevoegdheden, de coördinatie met overige wetgeving, beroeps- en bezwarenprocedures voor derden belanghebbenden, etcetera. Het hier bedoelde procesperspectief is evenwel breder. Daarbij gaat het met name om de vraag in hoeverre er in de streek een maatschappelijk draagvlak kan worden bereikt voor het plan en voor de uitvoering ervan. Van maatschappelijk draagvlak is sprake wanneer burgers, bedrijven en maatschappelijke belangengroepen de noodzaak van de te nemen maatregelen inzien, positief oordelen over het verloop van het plan- en besluitvormingsproces, gelet op de mogelijkheden die zij hebben gehad om hun belangen en wensen naar voren te brengen, en ten slotte ook positief oordelen over de mate waarin er met deze belangen en wensen rekening wordt gehouden (zowel in het plan als tijdens de uitvoering ervan).

De intentie is om binnen de Rijks- en provinciale kaders de plannen door de streek te laten opstellen. Daartoe heeft de wetgever de provincies verplicht om reconstructiecommissies in te stellen, bestaande uit vertegenwoordigers van alle betrokken geledingen (overheden, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties). Een reconstructiecommissie heeft evenwel geen zelfstandige beslissingsbevoegdheid, maar is een adviescommissie van Provinciale Staten, conform hoofdstuk V van de Provinciewet. De reconstructiecommissies worden bijgestaan door adviseurs van de ministeries van VROM en LNV.

Reeds verricht onderzoek

De Reconstructiewet is inmiddels door verschillende juristen becommentarieerd.⁵ Naar het functioneren van de wet en naar de ervaringen met de planontwikkeling is evenwel nog maar weinig onderzoek verricht. Twee onderzoeken zijn vermeldenswaard.

In 2000 is door Alterra een onderzoek verricht naar de communicatiestrategieën in de voorbereidingsfase van de reconstructieprojecten.⁶ De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat het interactieve karakter van de reconstructieprojecten gering is en dat de communicatie op een vrij traditionele wijze plaatsvindt in de vorm van ‘informereren’. Bij dit onderzoek dient de kanttekening te worden geplaatst dat in 2000 in de meeste projecten de planvorming nog maar pas op gang was gebracht.

Een tweede rapport is afkomstig van de Raad voor het Landelijk Gebied uit het voorjaar 2003, waarin vele kritische opmerkingen worden gemaakt over de reconstructie.⁷ Het advies is opgesteld op basis van interviews met direct betrokken bestuurders en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en bevat een mengeling van feiten, oordelen en wensen met betrekking tot de reconstructie. Met name gaat de Raad in op het belang van maatwerk en pleit in dat verband voor meer ruimte voor ideeën vanuit de ‘werkvloer’. Daarbij zijn volgens de Raad ook nieuwe communicatie- en omgangsvormen tussen overheid en bevolking nodig. De minister van LNV heeft (mede namens zijn collega's van VROM en VenW) op 17 juni 2003 in een brief aan de Tweede Kamer op dit advies gereageerd. Daarin spreekt hij zijn waardering uit voor het advies en geeft hij aan het advies op hoofdlijnen te onderschrijven. De minister is van mening dat draagvlak van wezenlijk belang is voor een succesvolle uitvoering van de reconstructie. Een optimale aansluiting bij lokale initiatieven, behoeften en wensen werkt draagvlakvergroting in de hand. Gebiedseigen oplossingen zijn volgens de minister welkom, maar die moeten wel passen binnen de integrale doelen van de reconstructie en structureel van aard zijn (i.e. een lange termijn oplossing betekenen).⁸

1.2 Doelstelling en vraagstelling van het onderzoek

De Reconstructiewet is nu bijna twee jaar van kracht. In de vijf betrokken provincies zijn de reconstructiecommissies echter al langer bezig met de planvorming. In dit rapport worden de eerste ervaringen met de reconstructie in deze provincies opgetekend, waarbij in het bijzonder aandacht wordt besteed aan inhoudelijke, bestuurlijke en juridische aspecten. Doel van deze analyse is om eventuele problemen op dit vlak op het spoor te komen en de oorzaken daarvoor te achterhalen. Anders gezegd wil dit onderzoek bijdragen aan het inzicht

⁵ Zie onder andere: P.J.J. van Buuren, De Reconstructiewet concentratiegebieden, Milieu en Recht, mei 2003, nr. 5; J.A.M.A. Sluysmans en W.J.E. van der Werf, De Reconstructiewet concentratiegebieden kritisch beschouwd, Bouwrecht, juli 2003, nr. 7, pp. 571-583. E.C.M. Schippers en M. Rus-Van der Velde, Reconstructiewet concentratiegebieden; een juridische analyse, mei 2003 (Bureau van de landsadvocaat).

⁶ S.S.H. Ligthart et al., Communicatie over de Reconstructie, Alterra, rapport 125, Wageningen, 2000.

⁷ Raad voor het Landelijk Gebied, Platteland in de steigers, Amersfoort, maart 2003.

⁸ Brief van de Minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, dd. 17 juni 2003, kenmerk 2003/743.

in de ‘beweging’ die op het platteland in gang is gezet en de eventuele barrières die daarbij optreden.

In het onderzoek staat de volgende *vraag* centraal:

Doen er zich bij de planontwikkeling in de reconstructiegebieden belemmeringen voor op inhoudelijk, bestuurlijk en/of juridisch gebied en zo ja, welke oorzaken kunnen daarvoor worden aangewezen en hoe kunnen deze belemmeringen worden opgelost?

De hoofdvraag van dit onderzoek is uitgewerkt in de volgende deelvragen:

1. Planontwikkeling en planinhoud

- Hoe is de planontwikkeling in de verschillende reconstructiegebieden op hoofdlijnen verlopen, hoe is die planontwikkeling georganiseerd en welke rol spelen de provincies en de maatschappelijke organisaties daarbij?
- Welke thema’s hebben in de planontwikkeling een belangrijke rol gespeeld en hoe zijn de discussies tussen de betrokken organisaties hieromtrent verlopen?
- In hoeverre is er sprake van eigen initiatief van maatschappelijke organisaties en agrarische ondernemers en in hoeverre kan op basis van dit initiatief een positieve bijdrage worden geleverd aan de realisering van de doelstellingen van de reconstructie? Worden die mogelijkheden in voldoende mate benut?

2. Draagvlak

- Kunnen de tot dusver ontwikkelde plannen bogen op draagvlak bij lagere overheden, maatschappelijke organisaties en agrarische ondernemers?

3. Wettelijke kaders

- In hoeverre werkt de Reconstructiewet belemmerend op de totstandkoming van inhoudelijk adequate plannen voor de reconstructiegebieden?
- Welke overige regelgeving is voor de totstandkoming en uitvoering van de reconstructieplannen van belang en in hoeverre werkt deze regelgeving belemmerend?
- Welke mogelijkheden zijn er om van de bestaande regelgeving af te wijken of belemmeringen in regelgeving op te heffen, teneinde een succesvolle voortgang van de reconstructie van intensieve veehouderijgebieden te waarborgen?

4. Perspectief

- In hoeverre zijn voor een succesvolle voortgang van de reconstructie aanvullende Rijksingrepen (in welke vorm dan ook) noodzakelijk?

Het onderhavige onderzoek betreft een oriënterende studie. Er is een eerste verkenning uitgevoerd naar mogelijke belemmeringen die zich in de praktijk van de planontwikkeling in de reconstructiegebieden voordoen. De planontwikkeling is in geen van de vijf provincies al helemaal afgerond. Dit betekent dan ook dat in het navolgende geen volledig en definitief beeld kan worden gegeven van die planontwikkeling.

Een tweede kanttekening die moet worden gemaakt is, dat dit onderzoek is uitgevoerd als een ‘quick scan’. Op basis van een beperkt aantal documenten en interviews is een beeld verkregen van de planontwikkeling. Het is niet mogelijk om op basis daarvan een eindoordeel uit te spreken over de inhoud van de plannen (voor zover beschikbaar) en over de procesvoering. Dit betekent tegelijkertijd ook dat het onderzoek een selectief karakter draagt. Niet alle onderwerpen die in de reconstructie aan de orde zijn, worden in dit rapport belicht. Er is een keuze gemaakt voor de belangrijkste items. Zo wordt voor wat betreft de inhoud

vooral ingegaan op de zonering en op de varkensvrije zones. Voor wat betreft het draagvlak is gekeken naar de participatie van niet-overheidspartijen. Ten aanzien van de juridische aspecten is het accent gelegd op de Reconstructiewet zelf, de verhouding met de WRO en op de verhouding met overige relevante regelgeving.

1.3 Werkwijze

Het onderzoek is uitgevoerd in twee fasen. In de eerste fase is op grond van beschikbare literatuur een eerste analyse gemaakt van mogelijke bestuurlijke en juridische belemmeringen rond de reconstructie van veehouderijgebieden.

In de tweede fase van het onderzoek zijn enkele interviews gehouden met vertegenwoordigers van organisaties die nauw bij de reconstructie zijn betrokken (zie bijlage 1). Op grond van de resultaten uit fase 1 is een lijst van onderwerpen gemaakt die in de interviews aan de orde zijn gekomen (zie bijlage 2). In totaal zijn 13 personen geïnterviewd. Het betreft:

- vertegenwoordigers van de provincies Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en Gelderland;
- vertegenwoordigers van landbouworganisaties in de provincies Noord-Brabant en Limburg;
- vertegenwoordigers van milieuorganisaties in de provincies Noord-Brabant, Gelderland en Limburg.

Hoewel de provincie Utrecht ook een zogeheten ‘reconstructieprovincie’ is, is zij om redenen van tijdgebrek niet in het onderzoek betrokken. Wel is het reconstructiegebied Gelderse Vallei, dat op de grens van de provincies Utrecht en Gelderland gelegen is, in de analyse meegenomen.

1.4 Opzet van het rapport

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de procesmatige kant van de reconstructie. In dit hoofdstuk wordt een beeld op hoofdlijnen geschetst van de planontwikkeling zoals die in de verschillende provincies heeft plaatsgevonden. Daarna worden de uitgangspunten van de procesvoering belicht en wordt aandacht besteed aan de rol van de provincies in het reconstructieproces en de rol die maatschappelijke organisaties en agrarische ondernemers daarin spelen.

In hoofdstuk 3 staan de inhoudelijke aspecten centraal. Twee thema’s worden uitgelicht: de zonering (in het bijzonder het beleid voor de esxtensiveringsgebieden) en de varkensvrije zones. Vervolgens komt aan de orde welke beleidsvrijheid er is om ‘maatwerk’ te leveren, dat wil zeggen plannen te ontwikkelen die met name ook vanuit de streek, en dus vanuit de meest betrokken partijen, worden opgesteld. Een onderwerp dat in het verlengde hiervan ligt, de mogelijkere eigen initiatieven van maatschappelijke organisaties en agrariërs, komt daarna aan bod. Ten slotte wordt ingegaan op het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de plannen.

Hoofdstuk 4 heeft een juridische insteek. In dit hoofdstuk wordt aandacht besteed aan de goedkeuring van het reconstructieplan, aan de bestuursovereenkomsten en aan de bestuursrechtelijke uitvoering van het plan.

Hoofdstuk 5 bevat ten slotte de conclusies van het onderzoek. Ingegaan wordt op mogelijke barrières die een succesvolle uitvoering van de reconstructieplannen in de weg kunnen staan en op zaken die nog gerealiseerd moeten worden wil de reconstructie daadwerkelijk een succes worden.

2. Planontwikkeling

2.1 Stand van zaken op hoofdlijnen

Hoewel alle provincies medio 2000 zijn gestart met de planontwikkeling is de voortgang verschillend. De provincie Limburg is het meest vergevorderd met de planontwikkeling; zij heeft in oktober 2003 een plan ter visie gelegd. De vier overige provincies zullen medio 2004 of 2005 de reconstructieplannen vaststellen.

In de *provincie Limburg* is het gedeelte Noord- en Midden-Limburg aangewezen als reconstructiegebied. Voor dit gebied is één reconstructiecommissie ingesteld (met een onafhankelijk voorzitter) die tot taak had om een reconstructieplan op te stellen. Daarbij is de volgende aanpak gekozen. Het gebied is verdeeld in zes districten. In deze districten werden alle betrokkenen (overheden, maatschappelijke organisaties en landbouworganisaties) gevraagd om mee te praten over de planontwikkeling. Als eerste mochten de districten bouwstenen aandragen voor het reconstructieplan. Deze bouwstenen bleken evenwel sterk van elkaar te verschillen. De provincie heeft vervolgens aan de hand van deze bouwstenen een visie op hoofdlijnen opgesteld. Deze visie werd door de milieuorganisaties onderschreven, maar minder door de landbouworganisaties. Als reactie daarop is een Nota Koersbepaling gemaakt, die meer werd toegeschreven in de richting van de landbouw. Deze nota is uitgewerkt tot een voorkeursalternatief. Vervolgens is er een milieueffectrapportage uitgevoerd. Na aanleiding daarvan zijn enkele correcties uitgevoerd ten aanzien van de koersbepaling. In juli 2003 is het voorkeursalternatief gepresenteerd. De Nota Koersbepaling is uiteindelijk de basis geworden van het reconstructieplan.

Het ontwerpreconstructieplan is inmiddels ter visie gelegd. Op dit plan zijn 370 bedenkingen binnengekomen (in totaal 1.100 deelbedenkingen, aangezien in een aantal brieven meerdere onderwerpen werden aangehaald), bijna allemaal van agrariërs. 60% van deze bedenkingen betrof de zonering van de intensieve veehouderij, 10% betrof de grondgebonden landbouw. De overige bedenkingen varieerden van reacties over natuur, recreatie, juridisch-procedurele zaken etc. Ook is er een ambtelijke reactie ontvangen van de ministeries van LNV, VROM en VenW, die zeer kritisch van toonzetting is.⁹ We komen hier in het volgende hoofdstuk nog op terug. Na verwerking van de inspraakreacties zal het plan worden vastgesteld door Provinciale Staten (PS) en daarna ter goedkeuring worden aangeboden aan de ministers van VROM en LNV.

De aanpak in de *provincie Noord-Brabant* verschilt op een aantal essentiële punten met die van de provincie Limburg. Ten eerste heeft men in deze provincie niet gekozen voor één reconstructiecommissie, maar is er voor elk deelgebied een commissie benoemd (voorzeten door gedeputeerden). Het betreft zeven reconstructiecommissies voor de gebieden De Baronie, Beerze-Reusel, Boven-Dommel, Maas en Meierij, De Peel en Peel en Maas. Ten tweede zijn er in West-Brabant twee gebiedscommissies benoemd (voor de Wijde Biesbosch en Brabantse Delta) die ook een nieuw inrichtingsplan opstellen, maar dit niet doen op basis van de Reconstructiewet, aangezien de wet er niet van toepassing is. Het provinciaal bestuur was van mening dat voor de problematiek in deze gebieden ook een integrale aanpak noodzakelijk was. Een derde verschil is dat men in Noord-Brabant niet eerst de gebiedscommissies heeft gevraagd om bouwstenen aan te leveren voor het reconstructieplan, maar een provinciaal Koepelplan is opgesteld, dat in feite het kader heeft gevormd voor de

⁹ Reactie op het ontwerpreconstructieplan NM Limburg, ministerie van LNV, Directie Zuid, dd. 6 november 2003, kenmerk DZ03-2826.

planontwikkeling in de diverse gebieden.¹⁰ Dit Koepelplan is tot stand gekomen binnen de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG), een adviescollege van Gedeputeerde Staten (GS) bestaande uit vertegenwoordigers van alle betrokken partijen bij de reconstructie. Over het Koepelplan bestond aanvankelijk overeenstemming tussen de betrokken partijen. Gaandeweg de planontwikkeling ontstond er evenwel weerstand bij de landbouwvertegenwoordigers. Naar de mening van de agrariërs, verwoord door de ZLTO, was er teveel aandacht voor het beperken van de ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrariërs en te weinig voor de ontwikkeling van toekomstmogelijkheden. Verder vonden de agrariërs dat er te weinig duidelijkheid was over de invulling van de Europese natuurbeschermings- en milieuregels door Nederland en rond de ammoniakregelgeving. Door deze onduidelijkheid kon er geen start worden gemaakt met de discussie over de zonering, zoals in het reconstructieplan diende te worden opgenomen. Uiteindelijk werd de patstelling doorbroken tijdens een reis van de PCLG (in feite de reconstructiepartners) naar het Ierse platteland. Daar ontstond de zogeheten 'Overeenkomst van Cork', waarin een aantal wezenlijke afspraken werd vastgelegd: meer ontwikkelen in plaats van saneren, meer aandacht voor de haalbaarheid van de maatregelen, prioriteit voor de ontwikkeling van de EHS en meer aandacht voor behoud, leefbaarheid en ontwikkeling van natuurlijke watersystemen.¹¹ De Overeenkomst van Cork vormt nu de basis voor de planontwikkeling in de diverse deelgebieden.

De reconstructiecommissies zijn nu bezig om de integrale zonering vast te stellen. Eind januari 2004 zullen de commissies de plannen afronden. Er is voor gekozen om over die plannen uitvoering met de streek te overleggen. De provincie wil in feite weten of er draagvlak is voor het plan, vooruitlopend op een officiële inspraak. In juli 2004 wordt op basis daarvan een tweede concept van de plannen gemaakt. Deze plannen worden vervolgens aangeboden aan GS, die ze ter visie legt. Na verwerking van de inspraakreacties, zullen PS naar verwachting begin 2005 de plannen vaststellen en deze ter goedkeuring voorleggen aan de ministers van LNV en VROM. De reconstructiecommissies zijn in 2000 ingesteld; dit betekent dat er na vaststelling bijna zes jaar aan de plannen is gewerkt.

De aanpak in de *provincie Overijssel* is op een aantal punten vergelijkbaar met die in Limburg, maar op andere punten met die van Noord-Brabant. De provincie werkt met één reconstructiecommissie, met daaronder drie streekcommissies voor de gebieden Noordoost-Twente, Zuidwest-Twente en Salland. Er zal uiteindelijk ook één reconstructieplan worden opgesteld. De aanpak is aanvankelijk vrij centraal aangestuurd. De provincie heeft in 2002 zowel een Plan van Aanpak - gericht op de organisatie - en een Koepelplan - gericht op de inhoud - vastgesteld, die beide richtinggevend zijn voor de plannen die door de streekcommissies moesten worden opgesteld. Het Koepelplan geeft concreet aan welk beleidskader en welke uitgangspunten en randvoorwaarden gelden voor het op te stellen reconstructieplan en voor de plannen in de drie deelgebieden.¹² Daarbij is aangesloten bij de meest actuele Rijksplannen, provinciale plannen en gemeentelijke bestemmingsplannen. Het Plan van Aanpak bevat een overzicht van de organisatie, de te doorlopen procedures en de tijdsplanning en geeft concreet aan welke rol en positie de diverse partijen hebben in het proces.¹³

In mei 2003 heeft de reconstructiecommissie de bouwstenen gekregen van de drie streekcommissies voor het uiteindelijke reconstructieplan. In de reconstructiecommissie is het conceptontwerp reconstructieplan eind november 2003 vastgesteld. Het ontwerpplan zal

¹⁰ Provinciale Staten van Noord-Brabant, Reconstructie aan zet; Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden, Den Bosch, juni 2001.

¹¹ Overeenkomst van Cork, 11 juli 2003, Cork.

¹² Provincie Overijssel, Koepelplan Reconstructie Salland-Twente, Zwolle, februari 2002.

¹³ Provincie Overijssel, Plan van Aanpak Reconstructie Salland-Twente, Zwolle, februari 2002.

daarna door GS ter visie worden gelegd en rond september 2004 worden vastgesteld door PS. De lange periode tot vaststelling wordt veroorzaakt door mogelijkveels vele reacties in de inspraak, die vervolgens verwerkt moeten worden. Ook moet het advies van de Cie m.e.r. nog worden afgewacht.

In de *provincie Gelderland* worden drie reconstructiegebieden onderscheiden, te weten Achterhoek/Liemers, Veluwe en Gelderse Vallei. Voor elk van deze gebieden is ook een reconstructiecommissie samengesteld, voorgezeten door een onafhankelijk voorzitter. Het plan voor de Gelderse Vallei is een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de provincies Gelderland en Utrecht, waarbij de provincie Utrecht als trekker optreedt. In de drie gebieden is gekozen voor een bottom up benadering, waarbij inhoudelijke sturing vanuit de provincie zoveel mogelijk wordt voorkomen. Niettemin zijn de reconstructiecommissies gehouden aan de inhoudelijke randvoorwaarden die het Rijk heeft gesteld, die ook (deels) een vertaling hebben in het provinciale beleid.

Stand van zaken is dat de drie plannen in concept nagenoeg klaar zijn (ontwerpplan) en als advies aan GS worden aangeboden in december 2003.¹⁴ GS heeft daarover al alle partijen gehoord, zoals de rijksheren en de commissies uit PS. De reconstructiecommissies hebben over de plannen in het voorjaar voorlichtingsavonden gehouden in het gebied. GS heeft daarna nog een nadere sturing gegeven aan de plannen, naar aanleiding van de ingewonnen adviezen. Die is na de zomer naar de commissies gestuurd, en nu zijn de ontwerpen af. De plannen hebben pas status op het moment dat GS de plannen ter visie leggen. De plannen hebben de status van een advies van een reconstructiecommissies aan GS. In maart en april 2004 volgen de hoorzittingen (drie per gebied) en dan worden in oktober 2004 de plannen door PS vastgesteld. Vervolgens worden de plannen aangeboden aan de minister.

In Gelderland is men zeer bevreesd dat er te weinig geld zal zijn om de plannen uit te voeren. Die vrees is er ook bij de andere provincies. Om politieke en juridisch-financiële problemen bij de vaststelling van de plannen te voorkomen, heeft men het volgende bedacht. Op het moment dat de plannen de inspraak ingaan, vragen GS aan de ministers van LNV en VROM om een zogeheten 'pretoets'. De vraag is dan of de minister de plannen bij een formele goedkeuringsprocedure zal goedkeuren of afkeuren. Weigeren de ministers om een uitspraak te doen, dan zullen PS besluiten om de plannen niet vast te stellen. Er wordt dan geen besluit genomen, zo is de verwachting.

2.2 Uitgangspunten van de procesvoering

In elke provincie worden tegelijkertijd top-down en bottom-up strategieën gebruikt. De accenten worden evenwel in elke provincie anders gelegd.

In *Limburg* hanteerde men als uitgangspunt om één reconstructieplan op te stellen. Niettemin wilde men de eerste fase van de planontwikkeling vooral van onderop invullen. Om dit te bereiken werd het reconstructiegebied opgedeeld in zes districten. Elk van die districten diende bouwstenen aan te dragen voor het reconstructieplan, weliswaar binnen een aantal randvoorwaarden die de provincie had gesteld (doelen van de wet en de beleidskaders van Rijk en provincie). Die bouwstenen zijn inderdaad op een interactieve wijze opgesteld. In de districten waren burgers en maatschappelijke organisaties betrokken bij de ontwikkeling van ideeën. Per district werd vanuit de provincie een persoon aangewezen die dit moest organiseren, samen met een 'bestuurlijk trekker' (meestal een wethouder of burgemeester van één van de betrokken gemeenten). De reacties van betrokkenen op deze aanpak waren positief.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld het Ontwerp Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost, Van Wet naar Werkelijkheid, december 2003.

De daarop volgende fase had meer een top-down karakter. De bouwstenen uit de verschillende districten sloten niet echt op elkaar aan. De provincie heeft daarop een visie op hoofdlijnen gemaakt. Dat leverde aanvankelijk nogal wat problemen op, omdat de mensen in de districten niet meer zagen wat er met de bouwstenen was gebeurd. Tot de dag van vandaag wijzen de mensen in de streek nog naar de bouwstenen. Niettemin is de provincie van mening dat vele bouwstenen zijn verwerkt in het plan. De kern van de spanning heeft ook te maken met het feit dat men aanvankelijk onder tijdsdruk de bouwstenen heeft opgesteld, daarover is onderhandeld en er is consensus bereikt. Dan is het frustrerend dat van het onderhandelingsresultaat niet meer veel terug te vinden is in de visie op hoofdlijnen.

In *Gelderland* is men vanaf de start uitgegaan van een bottom-up benadering. Uitgangspunt is dat er een door het gebied gedragen plan moet komen. De reconstructiecommissies hebben de taak een dergelijk plan tot stand te laten komen. De provincie kijkt vanuit de zijlijn mee. Onder de reconstructiecommissies functioneert een projectteam, ten dienste van de commissie, waarin allerlei sectordeskundigen zijn vertegenwoordigd, verbonden aan de provincie, Dienst Landelijk Gebied (DLG) of één van de waterschappen. Bewust is er geen bestuurder in de commissies gezet, in de persoon van een gedeputeerde. De provinciale ambtenaren bewaken namens de GS het proces, maar de commissies zijn zelf verantwoordelijk voor de inhoud van de plannen. GS houdt daarmee ook politiek-bestuurlijk de handen vrij.

De *provincie Noord-Brabant* ligt het accent wat sterker op de centrale regie door de provincie. In de provincie functioneert, zoals reeds in het voorgaande vermeld, een Provinciale Commissie Landelijk Gebied die de planontwikkeling op hoofdlijnen aanstuurt. Deze heeft een Koepelplan geschreven, dat als kader dient voor de plannen in de diverse gebieden. Ook is binnen deze PCLG de 'Overeenkomst van Cork' tot stand gekomen, die de planontwikkeling uit een impasse heeft gehaald. Binnen de 'grenzen' van het Koepelplan kunnen de reconstructiecommissies de plannen opstellen, waarbij een bottom-up benadering wordt gehanteerd. Het motto is dat de streek zelf met een bod moet komen, op basis van de opdracht uit het Koepelplan. Men mocht daarbij afwijken van het Koepelplan of het streekplan, wanneer het doel op een andere manier beter of sneller zou worden gehaald. De provincie realiseerde zich dat het Koepelplan deels tegenstrijdige en/of onhaalbare maatregelen en beleidsuitspraken bevatte.

Ook in de *provincie Overijssel* werkt men met een Koepelplan, dat als kader dient voor de planontwikkeling. In die provincie is veel belang gehecht aan een planontwikkeling van onderop, via de streekcommissies. De ideeën van de streekcommissies komen vervolgens weer samen in de reconstructiecommissie, die het reconstructieplan opstelt.

2.3 Rol van de provincies

In formele zin is de rol van de provincie in het reconstructieproces de volgende:

- zij formuleert de inhoudelijke taakstelling voor de reconstructie;
- zij stelt reconstructiecommissies in;
- zij draagt zorg voor een adequate projectorganisatie;
- zij ondersteunt het planvormingsproces;
- zij is initiatiefnemer en bevoegd gezag in het kader van de m.e.r.;
- zij draagt zorg voor afstemming van het reconstructieplan met andere beleidsterreinen;
- zij stelt het reconstructieplan vast;
- zij draagt zorg voor een adequate uitvoeringsorganisatie;

- zij ziet toe op een effectieve uitvoering;
- zij draagt mede zorg voor de financiering van uitvoeringsmaatregelen.

De rol die de provincies in de praktijk van de reconstructie spelen is overal nagenoeg hetzelfde. Veelvuldig is in de interviews het begrip ‘regisseur’ genoemd. De kracht van die rol ligt met name in het intermedieën, coördineren en integreren en minder in daadwerkelijke beleidsbepaling en beleidsuitvoering. Hoewel niet ontkend wordt dat er ook provinciale doelen met de reconstructie moeten worden gerealiseerd, gaat het toch voornamelijk om de uitvoering van Rijksbeleid. In feite vervullen de provincies een scharnierfunctie tussen de Rijksdoelen aan de ene kant en de daaraan gekoppelde uitvoeringsmogelijkheden op regionaal niveau aan de andere kant. Daarbij bevinden de provincies zich niet zelden in een spanningsvolle positie. Zij dienen er immers op toe te zien dat de Rijksdoelen via de reconstructieplannen worden gerealiseerd. Maar tegelijkertijd dienen zij oog te hebben voor de haalbaarheid van de oplossingen op regionaal niveau, nadere wensen vanuit de regio en voor het maatschappelijk draagvlak. Om deze reden zien we in de reconstructieprojecten dan ook een dubbele strategie: omdat Rijksdoelen moeten worden gerealiseerd is op onderdelen een top-down sturing noodzakelijk, maar daarnaast moet via een bottom-up benadering het draagvlak daarvoor worden gecreëerd.

Deze ‘bestuurlijke spagaat’ is ook anders te formuleren. De provincie is opdrachtnemer van het Rijk en opdrachtgever aan reconstructiecommissie. De reconstructiecommissie is adviseur van het provinciaal bestuur. De commissie moet zorgen dat plannen in voldoende balans tot stand komen en dat partijen zich daarin herkennen. Maar primair is de provincie opdrachtnemer van het Rijk. De reconstructiecommissies – en daaronder functionerende streekcommissies of gebiedscommissies – zijn in feite niet meer dan ‘communicatiecommissies’. Ze hebben geen invloed op probleemdefinities en kunnen die ook niet eigenhandig vaststellen; wel hebben ze enige beleidsvrijheid in het genereren van ideeën voor oplossingen. Maar ook de hoofdplossingsrichting is eigenlijk al bekend.

De wijze waarop de provincies intern de planontwikkeling hebben georganiseerd verschilt sterk.

In de *provincie Limburg* is geen aparte organisatie opgericht voor het opstellen van het plan. De taak tot opstellen van het plan ligt bij de Afdeling Landelijke Leefomgeving van de provincie. Binnen deze afdeling functioneert een ‘Regiebureau Reconstructie’, alles bij elkaar tien mensen, het kernteam. Daarnaast is er een Management Overleg Reconstructie (MOR), waar alle andere afdelingen in vertegenwoordigd zijn en waar een en ander wordt afgestemd. Daaronder zit een ambtelijke groep, de ‘Provinciale afstemmingsgroep reconstructie’ (PAR). Daar zitten de vertegenwoordigers van de beleidsinhoudelijke afdelingen in, waarin inhoudelijke zaken aan de orde waren. Aangezien er een recent omgevingsplan in Limburg is (het Provinciaal Omgevingsplan Limburg, POL), achtte men het niet noodzakelijk om een zwaardere projectorganisatie op te zetten. Het POL vormt het beleidskader voor het reconstructieplan.

In de *provincie Noord-Brabant* heeft men wel een aparte projectorganisatie opgezet. Hier werken zo’n negentig mensen aan het plan. Dat heeft onder andere te maken met het relatief grote aantal reconstructieplannen dat in deze provincie moet worden vastgesteld. Bijna het gehele grondgebied van de provincie is reconstructiegebied. De projectorganisatie bestaat uit medewerkers die los zijn gemaakt van de gebruikelijke afdelingen. Er is een interne stuurgroep, waarin alle afdelingshoofden zitten die zich bezighouden met gebiedsgericht beleid. Daar vindt de beleidsafstemming plaats.

In de *provincie Gelderland* heeft men geen aparte projectorganisatie opgezet. Wel is aan elke reconstructiecommissie een ambtelijk projectteam toegevoegd, bestaande uit vertegenwoordigers van diverse provinciale afdelingen. De stukken die deze projectteams

produceerden, werden ook binnen de provincie besproken met alle diensten. Verder was er regelmatig voortgangsoverleg met de portefeuillehouders en de Statencommissie. De Afdeling Landelijk Gebied voerde in feite de centrale coördinatie. De ambtelijke inzet in de reconstructie bedraagt circa 25 fte.

In de *provincie Overijssel* trekt de eenheid Landbouw, Natuur en Landschap het project. Er bestaat een kernteam dat verantwoordelijk is voor de procesvoering. Daarnaast is er een projectgroep voor de inhoudelijke beleidsontwikkeling. Kernteam en projectteam vallen rechtstreeks onder de Directie. De projectgroep bevat vertegenwoordigers van alle afdelingen. De personen uit de projectgroep functioneren ook in allerlei werkgroepen die de streekcommissies bijstaan. Er zijn circa vijftien personen fulltime bij het project betrokken en daarnaast nog circa twintig parttime.

2.4 Rol van maatschappelijke organisaties en agrarische ondernemers

In alle reconstructiegebieden zijn vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties ingeschakeld om een bijdrage te leveren aan de planontwikkeling. Deze organisaties hebben zitting in reconstructiecommissies, streekcommissies en gebiedscommissies. Doorgaans betreft het vertegenwoordigers van landbouworganisaties, milieufederaties, provinciale landschapsorganisaties, landeigenaren, Kamer van Koophandel en recreatieorganisaties. Verder zijn in deze commissies ook vertegenwoordigers van gemeenten, Kadaster, Dienst Landelijk Gebied (DLG), waterschappen en de ministeries van VROM en LNV betrokken.

In de interviews zijn geen klachten naar voren gekomen van vertegenwoordigers van landbouw- en milieuorganisaties over de mogelijkheden om te participeren in de planontwikkeling. De landbouworganisaties en de milieuorganisaties overleggen afzonderlijk regelmatig met hun achterban en stemmen de inbreng in de verschillende commissies onderling af. Daarnaast hebben zowel de landbouworganisaties als de milieuorganisaties regelmatig interprovinciaal overleg. Zo blijven ze op de hoogte van de ontwikkelingen in de verschillende reconstructieprovincies en stemmen ze waar mogelijk en nodig de standpunten op elkaar af.

Provincies ondersteunen doorgaans de milieuorganisaties financieel om de participatie in streekcommissies en reconstructiecommissies mogelijk te maken. Niettemin blijkt het met name voor de milieuorganisaties een hele toer om een goede inbreng te leveren in het proces van planontwikkeling, met name omdat men ook veel met vrijwilligers moet werken.

3. Planinhoud en draagvlak

3.1 Zonering

Een belangrijk onderwerp van discussie in alle provincies is de zonering geweest. Volgens de provincies is de zonering in beginsel een werkbaar hulpmiddel bij de oplossing van het probleem van de intensieve veehouderij: de landbouw op de juiste plek. Daarbij moeten twee kanttekeningen worden geplaatst.

In de eerste plaats bevat de wet de verplichting om in een reconstructieplan een ruimtelijke indeling aan te geven van verwevingsgebieden, extensiveringsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden, maar worden deze gebieden slechts in algemene termen gedefinieerd. De wetgever heeft dus impliciet aan de provincies overgelaten om te bepalen wat er in deze gebieden wel en niet kan. De praktijk wijst ook uit dat provincies de zones elk anders hebben ingevuld.

In de tweede plaats wordt zonering volgens de Rwc als de belangrijkste oplossing voor het probleem gezien. Verschillende informanten hebben er tijdens de interviews op gewezen dat er daarnaast ook andere oplossingen mogelijk zijn, waaronder technische oplossingen en aanscherping van wettelijke normen.

In het navolgende wordt per provincie in het kort aangegeven hoe de discussies over de zonering zijn verlopen, met name voor wat betreft de extensiveringsgebieden. Juist in deze gebieden zou immers de veehouderij minder intensief moeten worden, met name gelet op aanwezige milieu- en natuurwaarden. Onder 'extensiveringsgebied' verstaat de wet een 'ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt' (Art. 1, Rcw).

Provincie Limburg

De autonome ontwikkelingen in de intensieve veehouderij zullen naar verwachting in Limburg al tot een vermindering en concentratie van de intensieve veehouderijbedrijven leiden. De varkenshouderij zal op steeds minder, maar ook steeds grotere bedrijven plaatsvinden. In het Ontwerp-Reconstructieplan staat vermeld dat van de huidige 2500 locaties van intensieve veehouderijbedrijven er over 12 jaar nog maar 400 over zullen zijn.¹⁵ Met de reconstructie wordt beoogd die afwaartse beweging te stimuleren, te versterken en ruimtelijk te sturen. De aanpak die daarbij wordt gekozen is tweeledig: via zonering en via een stimuleringsbeleid.

Zoals de wet voorschrijft, zijn in het Limburgse plan landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden aangewezen. Het meest interessant zijn de extensiveringsgebieden, omdat met name daar de 'afwaartse beweging' in gang zou moeten worden gezet. In het plan zijn extensiveringsgebieden gedefinieerd conform art. 1 uit de Rwc.¹⁶ De omschrijving blijkt echter minder hard dan hij lijkt. In de paragraaf waar het beleid in de extensiveringsgebieden wordt toegelicht, staat dat in deze gebieden zal worden *gestimuleerd* dat de intensieve veehouderij op termijn wordt afgebouwd. De aanpak op hoofdlijnen in de extensiveringsgebieden is als volgt:

¹⁵ Provincie Limburg, Ontwerp-reconstructieplan Noord- en Midden Limburg, Maastricht, 2003, p. A-72.

¹⁶ Provincie Limburg, Ontwerpreconstructieplan Noord- en Midden Limburg, Maastricht, 2003, p. A-85

- Nieuwvestiging is onmogelijk.
- Bedrijven met toekomst die willen groeien, krijgen via een verplaatsingsregeling de mogelijkheid zich te vestigen in landbouwontwikkelingsgebieden. In de komende vier jaar zijn 16 bedrijfsverplaatsingen voorzien.
- Bedrijven die niet willen of kunnen verplaatsen, houden binnen het bestaande bouwblok de mogelijkheden tot bedrijfsvergroting. Deze bedrijven houden op deze wijze de mogelijkheid te investeren in vernieuwing, mits wordt voldaan aan de wettelijke (milieu)eisen. Uitbreidingen buiten het bouwblok zijn onmogelijk.
- Bedrijfsvergroting binnen de bouwkegel is verbonden met de Bouwkegel Op Maat-plus (BOM+)-regeling, hetgeen inhoudt dat de agrariër een tegenprestatie dient te leveren met betrekking tot de landschappelijke inpassing ervan. De BOM+-regeling is gekoppeld aan het bestemmingsplan buitengebied.¹⁷

De afwaartse beweging wordt in de extensiveringsgebieden dus niet afgedwongen, maar men hoopt dat via stimuleringsmaatregelen te bereiken.

In het plan is op kaart aangegeven waar de verschillende zones liggen. Hoewel in het plan geen percentages worden genoemd, is naar schatting 45% van het gebied extensiveringsgebied, 40% verwevingsgebied en 15% landbouwontwikkelingsgebied. Hierbij moet wel in aanmerking worden genomen dat onder de extensiveringsgebieden ook de ecologische hoofdstructuur wordt gerekend. Dit betekent dat maar een klein deel ervan thans ook landbouwgebied is. De ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouwbedrijven zijn per zone in Limburg als volgt bepaald:

Tabel 1: Ontwikkelingsmogelijkheden van landbouwbedrijven in Limburg in extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden

	Extensiverings- gebied	Verwevings- gebied	Landbouw- ontwikkelings- gebied
Is uitbreiding binnen bestaand bouwblok mogelijk? (Afhankelijk van milieuv vergunning, Op basis van verplicht BOM+ basispakket)	Ja	Ja	Ja
Is uitbreiding van het bouwblok mogelijk? (Afhankelijk van BOM+)	Nee	Ja	Ja
Is nieuwvestiging mogelijk? (Afhankelijk van BOM+)	Nee	Nee	Ja

Zoals reeds vermeld in het vorige hoofdstuk is er inmiddels al een ambtelijke reactie bekend op het ontwerp-reconstructieplan van Noord- en Midden-Limburg. Ten aanzien van de zonering wordt in die reactie het volgende opgemerkt:

‘Wij zien in het volledig ongemoeid laten van de latente ruimte bij bestaande bedrijven in de extensiveringsgebieden én in de toepassing van BOM+ bij verwevingsgebieden, (...), een risico van een ‘te ruime jas’ voor de agrarische sector in deze gebieden. Voor de extensiveringsgebieden kan dit leiden tot een onvoldoende impuls tot de gewenste afwaartse beweging, c.q. het doorkruisen van de ‘push-pull’ gedachte uit het plan zelf

¹⁷ In wezen wordt hier de planologische medewerking van de gemeente (hetzij neergelegd in de bebouwings- en gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan, hetzij in het vooruitzicht gesteld in de flexibiliteitsvoorschriften van het bestemmingsplan, zijnde de vrijstellings- en de wijzigingsbevoegdheid) afhankelijk gemaakt van nadere voorwaarden, bijvoorbeeld inzake landschappelijke inpassing van de bedrijfsvergroting. Voor zover die voorwaarden gezien kunnen worden als dienstig voor een goede ruimtelijke ordening (planologisch relevant) zijn zij toegestaan.

om duurzame landbouw op de juiste locaties (projectvestigingen in landbouwontwikkelingsgebieden) te krijgen.¹⁸

‘Wij zijn van mening, dat het plan in het zoeken naar bovengenoemd evenwicht resulteert in een te geringe sturing van de veebedrijven in gebieden van extensivering en verweving met risico’s als aangeduid. (...) wij verzoeken u tegen deze achtergrond het plan zodanig bij te stellen dan wel uit te werken, dat dit resulteert in een strakkere en met betere waarborgen omklede zonerings.’¹⁹

Uit deze reactie kan geconcludeerd worden dat de Rijksoverheid allerm minst tevreden is met de zonerings zoals die in Limburg in het reconstructieplan is opgenomen. Aangezien Limburg als eerste een reconstructieplan heeft vastgesteld, zal dit naar verwachting ook consequenties hebben voor de plannen die in andere provincies tot stand komen. Maar, zoals we in het navolgende zullen zien, vinden daar soortgelijke ontwikkelings plaats. Overigens bestaat de mogelijkheid dat de uiteindelijke toetsing door de ministers van VROM en LNV afwijkt van deze ambtelijke reactie.

Provincie Noord-Brabant

De planontwikkeling rondom de extensiveringsgebieden is in Noord-Brabant op vergelijkbare wijze verlopen. Aanvankelijk was het uitgangspunt voor de extensiveringsgebieden ‘slot op de muur’, hetgeen betekent dat bedrijven in deze gebieden geen enkele uitbreidingsmogelijkheid meer zouden krijgen, ook al was er nog ruimte binnen het bestaande bouwblok. Dit uitgangspunt was gebaseerd op de verwachting dat de Rijksoverheid verplaatsing en sanering van bedrijven in de extensiveringsgebieden op grote schaal zou financieren. Toen bleek dat de financiële spankracht van het Rijk beperkter was dan gedacht, hebben de agrarische organisaties een herziening van dit uitgangspunt geforceerd. Naar aanleiding daarvan is de reeds genoemde ‘Overeenkomst van Cork’ tot stand gekomen. In deze overeenkomst is het volgende vastgelegd:

‘De term ‘slot op de muur’ wordt vervangen door ‘bouwblok op maat’. Het vertrekpunt hierbij is het respecteren van in bestemmingsplannen toegekende bouwrechten²⁰ waarbij de volgende randvoorwaarden in acht worden genomen: rechten die zijn vastgelegd in bestemmingsplannen die niet zijn gebaseerd op het streekplan van 1992 krijgen een beoordeling volgens het ‘bouwblok op maat’ (zoals gebruikt in het streekplan van 1992) waarbij alleen aantoonbaar concrete initiatieven een uitbreiding van gebouwen kunnen krijgen van maximaal 15%. In de overige gevallen wordt een strakke lijn om de bebouwing getrokken. In zeer bijzondere gebieden, zoals de EHS, zeer dicht op de EHS of in Belvédèregebieden, worden bedrijven actief benaderd om ongewenste uitbreiding te voorkomen. In deze zelfde gebieden zullen we invulling van lang niet gebruikte rechten (riskant stilzitten) eveneens voorkomen, Argumenten hiervoor zijn onder andere het terugdringen van emissie, depositie en verstening.’²¹

Groeimogelijkheden voor intensieve veehouderij zijn er in de extensiveringsgebieden dus nog alleen binnen het bestaande bouwblok, daarbuiten zijn die mogelijkheden afwezig. Verondersteld wordt dat het natuurlijk proces van bedrijfsbeëindiging hier wordt versneld,

¹⁸ Reactie op het ontwerp-reconstructieplan NM Limburg, 6 november 2003, kenmerk DZ03-2826, p. 2.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Rechten om te bouwen zijn in het bestemmingsplan vastgelegd binnen een zogenaamd ‘bouwblok’ of ‘agrarisch bouwperceel’, waarbij in de regel een maximum percentage van het perceel bebouwd mag worden.

²¹ De overeenkomst van Cork, 11 juli 2003, Cork.

vanwege gebrek aan groeimogelijkheden. Van het totaal aantal veehouders van 2000 zullen er over 10-15 jaar via de autonome ontwikkeling nog circa 800 over zijn. Beëindiging zal naar verwachting vooral plaatsvinden in de extensiveringsgebieden. Er zullen circa 150-200 bedrijven (kansrijke bedrijven en bedrijven die willen) uit de extensiveringsgebieden worden verplaatst. Bedrijven die niet verplaatst worden, behouden de bestaande rechten en kunnen eventueel op basis van deze rechten nog uitbreiden. Bedrijfsverplaatsingen worden gesubsidieerd met provinciale middelen.

De 'Overeenkomst van Cork' is het resultaat van een discussie tussen alle betrokken organisaties over belangrijke knelpunten. Het is een akkoord binnen de Provinciale Commissie Landelijk Gebied. Milieuorganisaties zijn het minst blij met dit akkoord, juist omdat landbouw meer ruimte heeft gekregen. Het alternatief voor de Brabantse Milieu Federatie (BMF) is geweest: wij doen niet meer mee. Maar dat durfde men niet, omdat in een dergelijke situatie ook invloed verloren zou gaan. Naast nadelen had de overeenkomst ook voordelen voor de milieuorganisaties. Met name op het gebied van water worden de beleidsmaatregelen verscherpt (anti-verdrogingsmaatregelen). Voor dat onderwerp was er tot dan toe te weinig aandacht.

Provincie Overijssel

Ook in de provincie Overijssel hebben de betrokken partijen bij de reconstructie gedebatteerd over de invulling van de zones en met name over de extensiveringszone. Het ruimte geven aan die discussie was ook essentieel voor het bereiken van draagvlak. Hoofdlijn van beleid is dat de intensieve veehouderij geleidelijk uit de extensiveringszone zal verdwijnen en zich verder zal concentreren in het landbouwontwikkelingsgebied en op aan te wijzen sterlocaties in het verwevingsgebied. Het zoneringsbeleid heeft een ruimtelijke doorwerking in het streekplan en in het bestemmingsplan buitengebied van gemeenten.²²

De hoofdlijn van beleid in het extensiveringsgebied is (a) het bevorderen van de ontwikkeling van landschaps- en natuurwaarden, de realisatie van milieudoelen en – waar mogelijk – van recreatief gebruik, en (b) de intensieve veehouderij beëindigen en/of verplaatsen. Het extensiveringsgebied is bijna 23% van het totale landbouwgebied (in vergelijking: verwevingsgebied 68% en landbouwontwikkelingsgebied 9%). In dit gebied liggen 125 bedrijven, waarvan 35 met een forse omvang. Volgens de plannen is het haalbaar om deze te verplaatsen. Hiervoor is € 17 miljoen beschikbaar.

In het extensiveringsgebied wordt nieuwvestiging, hervestiging en uitbreiding van intensieve veehouderij tegengegaan. Slechts een beperkte uitbreiding van maximaal 10% van het bestaande staloppervlak is tijdelijk mogelijk, wanneer dat uit oogpunt van dierenwelzijn en veterinaire gezondheid wenselijk is. Andere agrarische bedrijven, zoals grondgebonden veehouderijen, die een belangrijke rol spelen in het beheer en onderhoud van het gebied, dienen wel voldoende perspectief te houden. Uitbreiding en hervestiging van biologische intensieve veehouderij is mogelijk. De intensieve veehouderijbedrijven worden gestimuleerd om te stoppen, over te schakelen op andere activiteiten of te verplaatsen naar een landbouwontwikkelingsgebied. Zoals reeds opgemerkt worden de 35 grote bedrijven verplaatst. De overige circa 90 bedrijven wordt een pakket aan stimuleringsmaatregelen aangeboden. Dat kan gaan om omschakeling, op termijn beëindiging, het afstoten van de intensieve tak, et cetera. Vrijkomende stallen worden gesloopt of zullen worden hergebruikt.

In tabel 2 wordt weergegeven wat in welke zone wel en niet mag. Daaruit blijkt dat de provincie in de extensiveringsgebieden kiest voor een 'bevrozing op de muur'. Bestaande rechten op uitbreiding binnen het bouwblok worden dus niet gerespecteerd. De provincie is wel bevreesd dat hierdoor schadeclaims gaan ontstaan. De provincie wil door een externe adviseur de risico's van schadeclaims laten bekijken, om niet voor verrassingen te komen

²² Provincie Overijssel, Ontwerp-Reconstructieplan Salland-Twente, Zwolle, 2003, versie 24 november, p. 55

staan. De minister heeft zich onlangs zeer terughoudend opgesteld met betrekking tot schadeclaims: het Rijk wil deze niet of slechts in uitzonderingsgevallen betalen.

Tabel 2: Ontwikkelingsmogelijkheden van landbouwbedrijven in Overijssel in extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden en landbouwontwikkelingsgebieden

Beleidsaspect of maatregel	Landbouw-ontwikkelings-gebied	Verwevings-gebied	Sterlocaties in verwevings-gebied	Extensiverings-gebied	Varkensvrij zone
Verplaatsen van iv-bedrijven met varkens of uitkopen van varkens	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
Verplaatsen overige iv-bedrijven	Nee	Nee	Nee	Ja	Nee
Toestaan Nieuwvestiging IV	Ja	Nee	N.v.t.	Nee	Nee
Toestaan her-vestiging iv-bedrijven op niet iv-bouwblok	Ja	Nee	N.v.t.	Nee	Nee
Toestaan hervestiging IV op IV-bouwblok	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee
Uitbreiden iv op iv-bouwblok	Ja	Mogelijk, mits andere functies dit toestaan	Ja	Nee	Nee
Wijzigen omvang bouwblok	a. max 1,5 ha. b. > 1,5 ha, voorzover nodig voor goede bedrijfsontwikkeling en na herziening van het bestemmingsplan	Max. 1 ha.	a. max 1,5 ha. b. > 1,5 ha, voorzover nodig voor goede bedrijfsontwikkeling en na herziening van het bestemmingsplan	N.v.t.	N.v.t.
Beperken omvang bouwblok	Nee	Nee	Nee	Ja	Ja
Inrichten samen-Werkingsclusters IV	Ja	Nee	Eventueel in voorkomende situaties	Nee	Nee
Tegengaan nieuwe hinderende activiteiten voor IV	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee

Provincie Gelderland

Ook in de provincie Gelderland is in de extensiveringsgebieden gekozen voor het principe ‘bevrozen op de muur’. Dit betekent dat elke uitbreiding planologisch onmogelijk is, ook al zijn er rechten op uitbreiding binnen het bestaande bouwblok. De bestaande staloppervlakte is maatgevend. Dit betekent een dier-stand-still. Uitbreiding is wel mogelijk in het kader van dierenwelzijn. Extensivering is eigenlijk stand still, gekoppeld aan een ontmoedigingsbeleid. Extensiveren in letterlijke zin is beëindigen of verplaatsen. Dat is niet op grote schaal mogelijk, zo is de opvatting van de provincie. Daarvoor zijn de financiële middelen eenvoudigweg niet aanwezig.

In de Achterhoek is evenwel maar 2% van het oppervlak extensiveringsgebied en 5% landbouwontwikkelingsgebied; de overige 93% is verwevingsgebied. Door maar een klein deel van het gebied aan te wijzen als extensiveringsgebied, wordt ook het risico op

planschade zo klein mogelijk gehouden. Eigenlijk is de ruimtelijke uitwerking van die zonering maar beperkt. Wel wordt de piekbelasting weggehaald. In de Veluwe en de Gelderse Vallei ligt de verhouding tussen de verschillende zones iets anders: daar is ongeveer 10% extensiveringsgebied, 2% landbouwontwikkelingsgebied en 88% verwevingsgebied.

De reconstructiecommissie Gelderse Vallei heeft onlangs de zonering, en met name het uitgangspunt 'bevrozen op de muur' in extensiveringsgebieden, niet aanvaard. Omdat de minister minder geld heeft dan verwacht en geen planschade wil, is het plan aangepast. De bestaande rechten worden gerespecteerd en er komt een ontmoedigingsbeleid en een stimuleringsbeleid om bedrijven te verplaatsen of te beëindigen. In het ontwerp-reconstructieplan, dat op 4 december 2003 is gepresenteerd, staat dit als volgt omschreven:

'De extensiveringsgebieden worden zo gepositioneerd dat zij een goede bijdrage leveren aan het ontstaan van een netwerk van duurzame ecosystemen. Robuustheid en interne buffering zijn de filosofie voor de keuze van de gebieden. Door de bestaande intensieve veehouderijbedrijven op hun agrarisch bouwperceel op slot te zetten en omschakeling naar intensieve veehouderij te verbieden, worden deze bedrijven ontmoedigd (en deels beperkt) in deze gebieden verder te investeren. Een adequate verplaatsings- en beëindigingsregeling zal de zittende ondernemers aanzetten naar elders uit te wijken. Vanwege de beperking in de beschikbaarheid van middelen zal de gewenste afwaartse beweging van de intensieve veehouderij uit deze gebieden goeddeels op basis van vrijwilligheid moeten plaatsvinden. Het functieveranderingsbeleid zal de gewenste afwaartse beweging verder ondersteunen. De in deze gebieden aanwezige potentie voor natuurontwikkeling zal door aankoop, grondruil en particulieren agrarisch natuurbeheer verder worden ondersteund. Nog te begrenzen hectares nieuwe natuur in het kader van de robuuste verbinding zullen bij voorkeur in deze gebieden terechtkomen, om de functieverandering van landbouw naar natuur te versterken en een warme sanering van de intensieve veehouderij te kunnen realiseren.'²³

Vanwege de nadruk op de vrijwilligheid bij het realiseren van het beleid in de extensiveringsgebieden, kan geen sprake zijn van afrekenbare doelstellingen. De gedeputeerden van Utrecht en Gelderland zijn (voorlopig) met deze constructie akkoord gegaan. Het noodzakelijk maatschappelijk draagvlak is daarbij van doorslaggevende betekenis geweest.

Conclusie

Nadat is gebleken dat de Rijksoverheid niet of slechts in uitzonderingsgevallen wil betalen voor planschade en ook de provincies zelf die planschade niet volledig voor hun rekening willen nemen, is er in diverse reconstructiegebieden een proces op gang gekomen om de oorspronkelijke ambities voor de extensiveringsgebieden bij te stellen. 'Extensivering' wordt in deze gebieden niet meer gedefinieerd als 'slot op de muur', maar als stimulering van een afwaartse beweging, waarbij (vrijwillige, maar gesubsidieerde) bedrijfsverplaatsingen cruciaal zijn. Overigens worden bedrijfsverplaatsingen niet gesubsidieerd door de Rijksoverheid, maar moeten de provincies die zelf betalen. De betreffende agrariërs betalen vanzelfsprekend ook een belangrijk deel van de kosten. Het zal geen verbazing wekken wanneer ook in de andere reconstructiegebieden gaandeweg het spoor van 'slot op de muur' wordt verlaten en wordt vervangen door een minder dwingende beleidsstrategie.

²³ Ontwerpreconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost, Van Wet naar Werkelijkheid, 1^e concept, 4 december 2003, p. 45.

3.2 Varkensvrije zones

De Rwc verstaat onder een ‘varkensvrije zone’ een ‘ruimtelijk begrensde gedeelte van een verwevings- of extensiveringsgebied dat vrij is van varkenshouderijen of daarvan in het kader van de reconstructie vrij zal worden gemaakt’ (art. 1).

Alle informanten die in het kader van dit onderzoek zijn geïnterviewd zijn zeer sceptisch over het nut van het opnemen van varkensvrije zones in reconstructieplannen. Men verwijst naar een onderzoek van het ETIN (uitgevoerd in opdracht van het Inter Provinciaal Overlegorgaan IPO), waarin kritische kanttekeningen worden geplaatst bij de verplichting tot het opnemen van varkensvrije zones in de plannen. De belangrijkste conclusie uit dit rapport is dat maatregelen die vanuit de reconstructie genomen kunnen worden om de veterinaire veiligheid te vergroten, met name faciliterend en stimulerend van aard zijn. Zonder medewerking van de verschillende ketenpartijen krijgt de reductie van de veterinaire kwetsbaarheid evenwel geen gestalte, aldus het rapport.²⁴ Twee passages uit het rapport zijn in dit verband van belang:

‘Het terugdringen van de veterinaire kwetsbaarheid is maar voor een beperkt deel via de reconstructie zelf te regelen. Er is daarentegen een belangrijke rol weggelegd voor de veehouderijsector zelf en andere belangrijke aansturende ketenpartijen, zoals de verwerkende industrie. De oorzaak hiervan is dat de belangrijkste bedreiging voor de veterinaire veiligheid, de contactstructuur, er niet een is die in de reconstructie is af te dwingen. Wel kunnen vanuit de reconstructie beleidsmaatregelen worden geformuleerd die een beperking van de contactstructuur tot gevolg hebben en dus indirect een bijdrage leveren aan het verkleinen van de kans op uitbraak van dierziekten.’²⁵

‘De aanleg van varkensvrije zones geldt als verplichting in de Reconstructiewet, maar geeft op zich geen garantie voor het bereiken van volledige veterinaire veiligheid. Zelfs wanneer de varkensvrije zones vervangen zouden worden door ‘landbouwhuisdiervrije’ zones is de afstand van één kilometer te beperkt om een (door de lucht) besmettelijke ziekte als MKZ tegen te houden. Bijkomend probleem is dat de gebieden die nu door varkensvrije zones omsloten worden dusdanig klein zijn dat binnen die gebieden de keten (‘van zaadje tot karbonaadje’) niet sluitend te organiseren is. Fokken, vermeerderen en afmesten kunnen vaak nog wel regionaal worden georganiseerd, maar met betrekking tot de toeleverende en verwerkende schakels is dit echter nauwelijks te realiseren. Een volledig regionale afzet van de producten is niet haalbaar. Varkensvrije zones leveren een bijdrage aan de reductie van de veterinaire kwetsbaarheid, maar zij kunnen bij de reconstructie niet worden ingezet als hoofdbestanddeel van de te vergroten veterinaire veiligheid.’²⁶

Varkensvrije zones zijn dus weliswaar een belangrijk onderdeel van het plan, maar onvoldoende om veterinaire risico's te verminderen. Binnen de zones zou een mechanisme moeten gaan ontstaan, waarbij op de ene plek de biggen worden geproduceerd, de buurman ze afmest (en de dieren dus niet worden verslept naar andere delen van het land) en vervolgens de varkens ook worden geslacht. Dat betekent een nauwere samenwerking tussen boeren en tussen boeren en verwerkende industrie. Het gesleep met dieren wordt dan voorkomen. In alle provincies wordt gemeld dat er op dit vlak weinig wordt gedaan. De plannen gaan er maar beperkt op in (behalve het creëren van ruimte voor agrarische bedrijvenparken), en ook de sector zelf neemt geen of onvoldoende initiatieven. De

²⁴ ETIN Adviseurs, Reductie veterinaire kwetsbaarheid door de reconstructie, Tilburg, 2001, p. 27-31.

²⁵ ETIN, Adviseurs, f.a.p., p. 28.

²⁶ ETIN, Adviseurs, f.a.p., p. 29.

landbouworganisaties zijn niet in staat om de gehele keten zo te organiseren, opdat de veterinaire kwetsbaarheid afneemt. Men wordt ook (te) weinig geprikkeld om eigen verantwoordelijkheid te nemen.

Daar komt bij dat de provincies de indruk hebben dat ook de minister van LNV er weinig belang meer aan hecht. Zo is er bijvoorbeeld maar weinig geld om bedrijven uit de zones te verplaatsen. Daarom hebben de provincies de zones zodanig gelokaliseerd, dat er geen of zeer weinig intensieve veehouderijbedrijven in gelegen zijn (zo wordt in Limburg rekening gehouden met vier bedrijven die moeten worden verplaatst). De provincies nemen de varkensvrije zones dus wel op in de plannen omdat het in de wet staat, maar functioneel acht men het niet. Wel kunnen in de zones aanvullende doelen worden verwezenlijkt in verband met bijvoorbeeld natuur en landschap.

Overigens zijn de provincies van mening dat het Rijk hier wel moet betalen voor het verplaatsen van bedrijven, aangezien het Rijksbeleid is en de wet verplicht tot het 'varkensvrij' maken van de betreffende zones in de komende 12 jaar.

3.3 Mate van beleidsvrijheid

De vraag is van belang in hoeverre er op regionaal niveau voldoende mogelijkheden zijn om maatwerk te leveren, dat wil zeggen wensen en belangen die in de streek spelen voldoende tot hun recht te laten komen in de plannen. De minister van LNV heeft (mede namens zijn collega's van VROM en VenW) op 17 juni 2003 in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat draagvlak van wezenlijk belang is voor een succesvolle uitvoering van de reconstructie. Een optimale aansluiting bij lokale initiatieven, behoeften en wensen werkt draagvlak in de hand. Gebiedseigen oplossingen zijn volgens de minister welkom. Maar is die ruimte wel voldoende aanwezig?

Uit de voorgaande paragrafen is duidelijk geworden dat in de verschillende provincies op een actieve wijze overleg- en onderhandelingsprocessen zijn gevoerd tussen vertegenwoordigers van betrokken organisaties. In die onderhandelingsprocessen is gebruik gemaakt van de beleidsruimte die er in de wet zit. Zo zien we bijvoorbeeld dat de zones in de reconstructieplannen op een verschillende wijze worden ingevuld. In de provincies wordt ook creatief gebruik gemaakt van de onhelderheid en vaagheid van Rijksregels. Vele aspecten zijn niet in de wet uitgewerkt. Voorbeelden zijn het begrip 'ontwerpend plannen', het begrip 'uitbreiding' in extensiveringsgebieden en de reikwijdte van de m.e.r.plicht. Juist op die terreinen proberen de provincies een eigen invulling te geven aan de plannen, waarvan zij hopen dat het Rijk ermee zal instemmen. Niettemin is de beleidsvrijheid op regionaal niveau beperkt. Met name het Rijkstoetsingskader en de beschikbare financiële middelen zijn in dat opzicht kaderstellend.

De Reconstructiewet geeft een aantal procedurele en inhoudelijke vereisten voor de reconstructie. Daarnaast is er in mei 2002 een Rijkskader Reconstructieplannen tot stand gekomen, dat aangeeft op welke punten het Rijk de plannen zal beoordelen. De juridische status van dit Rijkskader is niet geheel duidelijk; slechts wordt vermeld dat het hier een 'ambtelijke eindversie' betreft (zie ook paragraaf 4.1). Duidelijk is wel dat, voorafgaande aan de totstandkoming van het toetsingskader, overleg is gevoerd tussen de ministeries van VROM en LNV, de VNG en de reconstructieprovincies. Opgemerkt moet worden dat bij de vaststelling van dit Rijkskader, de betrokken partijen er nog vanuit gingen dat er voldoende geld beschikbaar zou zijn om de doelen te realiseren.

Over de verhouding tussen doelen en middelen wordt in het Rijkstoetsingskader het volgende opgemerkt:

'Het Rijk kiest er voor om bij de beoordeling van de reconstructieplannen uit te gaan van de beschikbare Rijksmiddelen van dat moment. De middelen zijn voor een deel

gekoppeld aan doelen. Aan de provincies wordt dan ook gevraagd in de reconstructieplannen aan te geven in welke fase (periode) welke doelen kunnen worden gerealiseerd.²⁷

Met deze passage wordt in feite duidelijk gemaakt dat, wanneer er onvoldoende middelen ter beschikking zijn, de doelrealisatie moet worden getemporeerd.

Het Rijkskader bevat zeven pagina's met gedetailleerde eisen waaraan de plannen moeten voldoen. Per thema zijn deze eisen uitgewerkt. De volgende thema's worden besproken: algemeen, ruimtelijk en veterinaire, milieu, water, natuur en landschap, landbouw, economische structuur, recreatie en toerisme en woon-, werk- en leefklimaat.

De minister van LNV schrijft (mede namens zijn collega's van VROM en VenW) in een brief van 17 juni 2003 aan de Tweede Kamer evenwel het volgende:

'Teneinde ambities en middelen met elkaar in evenwicht te brengen, zal ik inzetten op prioriteit voor duurzame landbouw, varkensvrije zones, water en de realisering binnen de reconstructie van de EHS. Bij de toetsing van de reconstructieplannen blijft evenwel de integraliteit een belangrijk uitgangspunt. Daarnaast ben ik voornemens om in het vervolg op het urgentieprogramma, de komende jaren die deelplannen die reeds vergoed zijn en een belangrijke bijdrage leveren aan het reconstructieproces, reeds te belonen.'²⁸

Deze stellingname van de minister betekent derhalve een nadere prioritering. Maar met de brief wordt onvoldoende duidelijk voor welke maatregelen wel geld beschikbaar is en voor welke maatregelen niet of in mindere mate. In elk geval heeft de minister op 6 november aan de provincies laten weten dat ook planschade zoveel mogelijk moet worden vermeden. Planschade wil de minister alleen betalen, indien met de maatregelen rijksdoelen worden gerealiseerd.²⁹

Uit het voorgaande worden een drietal zaken duidelijk. Ten eerste is het Rijkskader Reconstructieplannen zodanig gedetailleerd, dat er op gebiedsniveau niet veel ruimte is voor eigen invulling. De doelen staan vast. Dat zijn vooral *Rijksdoelen* waar niet aan kan worden getornd. Hoogstens kunnen op regionaal niveau variaties aan maatregelen worden bedacht om die doelen te realiseren. Het is dan ook niet verwonderlijk dat veel van wat in de plannen staat een uitwerking is van beleid dat al in gang was gezet. Ten tweede is er sprake van een verschuiving van prioritaire doelen. Aanvankelijk waren alle doelen belangrijk, maar de minister stelt in de hiervoor aangehaalde brief nadere prioriteiten. Ten derde wordt uit de handelwijze van het Rijk duidelijk dat de beschikbare middelen sterk sturend gaan zijn voor de inhoud, en ook het ambitieniveau, van de plannen.

Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn gehouden, is duidelijk geworden dat de provincies thans allermest gelukkig zijn met het gedetailleerde Rijkstoetsingskader. Nu de financiële middelen beperkter zijn dan gedacht, zou de Rijksoverheid ook niet meer op alle punten de plannen moeten toetsen, maar slechts op die punten waarvoor daadwerkelijk geld is. Het Rijk wordt verweten geen duidelijke prioriteiten te stellen. Met name voor het beleid in de extensiveringsgebieden wordt een belangrijk spanningsveld gecreëerd: aan de ene kant wil men voldoende ambities in de plannen, aan de andere kant is er weinig geld voor verplaatsing van bedrijven en wil het Rijk geen schadeclaims in verband met beperking van

²⁷ Rijkskader Reconstructieplannen, ambtelijke eindversie 13 mei 2002, p. 3.

²⁸ Brief van de minister van LNV aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, 17 juni 2003, p. 5.

²⁹ De verwijzing naar het urgentieprogramma heeft te maken met een overeenkomst tussen de minister van LNV, de staatssecretarissen van VenW en VROM, de VNG en de reconstructieprovincies over de financiering van een urgentieprogramma voor 2003 (het zogeheten 'Krokusakkoord'). Bestuurlijke Afspraken Reconstructie, 10 maart 2003.

bestaande rechten. De ambtelijke reactie op het reconstructieplan voor Noord- en Midden-Limburg bewijst dat de Rijksoverheid (althans voor wat betreft de ambtelijke visie) vooralsnog niet voornemens is om af te wijken van het Rijkstoetsingskader.

Het Rijk wordt dus verweten aan de ene kant te gedetailleerd voor te schrijven wat er in de plannen moet worden opgenomen, maar aan de andere kant onvoldoende helder te maken hoe die doelen met de beperkte middelen kunnen worden gerealiseerd. Ook de risico's in verband met planschade worden in feite doorgeschoven naar provincies en gemeenten.³⁰ Uit de interviews blijkt grote ergernis met deze handelwijze. Zo probeert de provincie Gelderland zich al in te dekken door de minister straks te dwingen, vooruitlopend op een vaststelling van de plannen door PS, een uitspraak te doen over de aanvaardbaarheid van de plannen. Op die wijze wil men voorkomen dat eventuele schadeclaims uitsluitend bij de provincie worden neergelegd.

Ook is er ergernis over de rigide houding van het Rijk ten aanzien van het behalen van de doelstellingen. Ten eerste zijn de doelen vaak onderling tegenstrijdig, en wordt aan de streek te weinig beleidsruimte gegeven om eigen afwegingen te maken en naar bevind van zaken te handelen. Ten tweede is er alleen oog voor de reconstructiedoelen. Naast de doelen die met de reconstructie moeten worden gerealiseerd, hecht men in de streek ook veel waarde aan de leefomstandigheden op het platteland. Het koppelen van de verschillende doelen blijkt soms niet mogelijk, omdat het Rijk ten aanzien van de financiering een louter sectorale insteek kiest. Als men de afwaartse beweging wil realiseren door de agrariërs ook een alternatief te bieden, dan stopt het Rijk daar geen geld in, ook al is die investering essentieel om het andere doel – vermindering van milieubelasting – te realiseren.

3.4 Eigen initiatieven van maatschappelijke organisaties en agrariërs

Over mogelijk eigen initiatieven van maatschappelijke organisaties en agrariërs kunnen we kort zijn: die zijn er niet of nauwelijks. Natuurlijk hebben maatschappelijke organisaties en agrariërs, vanuit de belangen die ze vertegenwoordigen, bijdragen geleverd aan de planontwikkeling en daarbij ook eigen ideeën ingebracht. Maar zelden waren dit ideeën waarbij deze organisaties in de uitvoering zelf een sterke rol spelen.

Eén van de weinige voorbeelden die tijdens dit onderzoek naar voren zijn gekomen omtrent eigen initiatieven van agrariërs, is de oprichting van de investeringsmaatschappij Agro en Co in Noord-Brabant. De ZLTO beseft dat de economische gevolgen van de herstructurering van de landbouw op het Brabantse platteland groot zijn. Om deze gevolgen op te vangen is een innovatie- en investeringsmaatschappij opgericht, Agro en Co. Deze maatschappij richt zich op een brede agro-economische vernieuwing in Noord-Brabant door professionele ondersteuning en begeleiding en risicodragende investering te bieden voor duurzame, innovatieve initiatieven. Het benutten van de mogelijkheden die er voor de landbouw zijn in de landbouwonwikkelingsgebieden is immers meer dan alleen het bedrijf naar de juiste plek verplaatsen. Op een innovatieve wijze moet de agrarische ondernemer zijn weg zien te vinden naar een bedrijf of samenwerkingsverband dat toekomstperspectief heeft.

Tijdens de interviews zijn de volgende oorzaken naar voren gebracht voor het feit dat eigen initiatieven zo moeizaam van de grond komen:

- De dominante Rijks- en provinciale rol in de reconstructie belemmert dat agrariërs een eigen verantwoordelijkheid nemen. Er komen geen eigen initiatieven van de grond.

³⁰ Overigens moet worden opgemerkt dat er voor de komende vier jaar wel helderheid is over de beschikbare middelen. Overeenstemming tussen de partijen hieromtrent is vastgelegd in het zogeheten 'Krokusakkoord'.

Iedereen kijkt naar het Rijk, omdat een belangrijk deel van het geld daar vandaan moet komen. Agrariërs reageren zeer individueel en minder groepsgewijs.

- Ook vanuit de streekcommissies komen weinig innovatieve ideeën. De plannen volgen voor een belangrijk deel het Rijks- en provinciaal beleid. Het Rijkskader is zo rigide dat oplossingen van onderop worden gefrustreerd.
- Er is teveel argwaan bij de landbouwsector over het Rijksbeleid om ideeën van onderop te genereren. Er zijn enkele aanzetten geweest, maar die zijn in de kiem gesmoord.
- De sector wordt slechts indirect aangesproken op haar verantwoordelijkheid. De overheid is benauwd dat als ze de sector sterker aanspreekt, het draagvlak voor het plan zal wegvallen. Juist op het gebied van de veterinaire veiligheid zou de sector meer kunnen doen en legt de overheid te weinig verantwoordelijkheid bij de sector zelf.
- Ook landbouworganisaties doen weinig aan eigen initiatieven op het gebied van veterinaire veiligheid. Zij richten zich met name op de Rijksoverheid en niet op de eigen sector. Men is erg reactief en weinig proactief.
- Milieuorganisaties weten nog niet zo goed welke rol ze zouden kunnen spelen in de uitvoering en wat ze zelf kunnen doen. Maar er zijn gemeenten die samen met milieuorganisaties een eigen fonds creëren om iets aan landschapsversterking te doen. Daar zou in de reconstructie ook aandacht voor moeten zijn, maar dat is tot op heden nog onvoldoende.

3.5 Bestuurlijk en maatschappelijke draagvlak

In de reconstructiegebieden wordt zeer hard gewerkt aan de ontwikkeling van de plannen. Daarbij wordt samengewerkt tussen vertegenwoordigers van overheidsorganisaties en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en belangenverenigingen van agrariërs. Door het beperkte karakter van dit onderzoek kan geen sluitend antwoord worden gegeven op de vraag of er bij alle partijen sprake is van draagvlak. Uit de interviews die in het kader van dit onderzoek hebben plaatsgevonden, zijn evenwel geen aanwijzingen gekomen dat dit draagvlak er niet zou zijn. De indruk bestaat dat de betrokken partijen op hoofdlijnen de plannen wel onderschrijven. Over die plannen is ook gezamenlijk overlegd en soms ook stevig onderhandeld. De partijen in de reconstructie willen de plannen verdedigen naar hun achterban. Massaal verzet tegen de plannen is tot op heden niet gebleken, hoewel natuurlijk te verwachten is dat agrariërs bezwaren tegen de plannen zullen indienen, wanneer hun toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden door die plannen zullen worden beperkt. Zij zullen vanuit hun eigen belangen kijken wat er uit te halen valt.

Een voorbeeld uit de Limburgse praktijk kan het voorgaande illustreren. De Limburgse Milieufederatie was aanvankelijk vrij negatief over het plan. Zij gaf het ontwerpplan een cijfer 5. Haar redenering was dat er circa 1 miljard in de reconstructie wordt geïnvesteerd, waarvan eigenlijk driekwart geormerkt is via reeds bestaande beleidsinitiatieven, zoals de beleidsplannen van waterschappen en WB 21, en maar een kwart voor de reconstructie, waarvan 180 miljoen naar de landbouw. In het plan zitten veel elementen ten faveure van natuur en milieu, maar deze hadden minder prioriteit. De kritiek hebben GS zich aangetrokken en men heeft daarop enkele uitvoeringsmaatregelen voor natuur en milieu naar voren gehaald, zoals de aankoop van EHS en de realisering van landschappelijke kwaliteiten. Daarom heeft de Limburgse Milieu Federatie (LMF) nu het plan een 6+ gegeven.

De Limburgse Land- en Tuinbouw Bond is voorzichtig positief over het plan. De insteek is wat haar betreft in orde; de kritische noot betreft de onzekere uitvoering. Plannen zijn mooi, maar het draait om de uitvoering. In het plan zitten veel elementen die draagvlak hebben bij agrariërs; wat geen draagvlak heeft is de begrenzing van de extensiveringsgebieden. Inmiddels is ook duidelijk geworden dat de meeste inspraakreacties van agrariërs op het plan daarop betrekking hebben.

Er lijkt dus sprake te zijn van draagvlak. Niettemin is ook duidelijk dat dit draagvlak broos is en dat er onderhuids veel onvrede is, met name over de rol van de Rijksoverheid. Op Rijksniveau is sprake van schuivende doelen (zie de brief van de minister van LNV van 17 juni 2003), is er onduidelijkheid over diverse wettelijke regelingen (zie navolgend hoofdstuk) en is er sprake van steeds minder geld om de plannen uit te voeren. Dat maakt alle betrokkenen zeer argwanend. Dat is ook de belangrijkste reden voor het feit dat de ambities in de verschillende reconstructiegebieden sterk naar beneden zijn bijgesteld. Dat geldt met name voor de extensiveringsgebieden.

De gebieden worden ook een beetje 'planmoe', zo wordt enkele keren tijdens de interviews naar voren gebracht. Dat komt omdat er veel wordt verlangd van de gebieden om met eigen ideeën te komen, maar het Rijk het voortdurend laat afweten als het gaat om financiering. Wanneer de Rijksoverheid de plannen om inhoudelijke redenen zal afkeuren (omdat zij niet ambitieus genoeg zijn), maar niet met meer middelen over de brug komt, zal het draagvlak voor deze grote operatie zienderogen afnemen.

4. Enkele juridische kwesties

4.1 Goedkeuring van het reconstructieplan

Ingevolge art. 17 Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc) behoeft het door Provinciale Staten vastgestelde reconstructieplan de goedkeuring van de ministers van LNV en van VROM. Het tweede lid van art. 17 bepaalt dat de gronden voor onthouding van goedkeuring zijn: strijd met het recht (zoals ook wordt bepaald in art. 10:27 Awb), strijd met het algemeen belang of 'indien onvoldoende is gewaarborgd dat met de beschikbare middelen het plan genoegzaam en met inachtneming van de beleidsprioriteiten, bedoeld in artikel 10, kan worden uitgevoerd'. Deze 'beleidsprioriteiten' worden ingevolge art. 10 Rwc jaarlijks door de beide ministers, 'in het perspectief van de Rijksuitgangspunten' van art. 9 Rwc jo. de bijlage van de wet, bepaald. Al met al een constructie die de andere betrokken overheden, de provincies voorop, weinig duidelijkheid op voorhand biedt.

Onder het criterium 'strijd met het recht' valt in elk geval ook mogelijke strijd met het bepaalde in art. 11 Rc, betreffende de voorgeschreven inhoud van het reconstructieplan, alsook de in de bijlage bij de wet opgenomen 'Rijksuitgangspunten', welke ingevolge art. 9 Rwc bij de vaststelling van het plan moeten worden in acht genomen. Deze Rijksuitgangspunten³¹ bevatten een uitwerking van de meer algemeen geformuleerde inhoudseisen die in art. 11 Rwc zijn opgenomen. Omdat de Rijksuitgangspunten als bijlage van de wet zijn opgenomen, valt aan te nemen dat zij een integraal onderdeel van de wet uitmaken en derhalve dat zij algemeen verbindende voorschriften zijn, die de desbetreffende provinciebesturen rechtstreeks binden bij de vaststelling van hun reconstructieplannen. Erg fraai is deze constructie wetstechnisch weliswaar niet, maar een rechtens bindende kracht kan haar niettemin niet worden ontzegd.

Daarmee is het verhaal van het toetsingskader, dat de beide ministers bij hun goedkeuringsbesluiten van de vastgestelde reconstructieplannen hanteren, echter nog niet af. Er blijkt naast het voorgaande namelijk nog een 'Rijkskader reconstructieplannen'³² te bestaan dat, blijkens zijn opschrift, 'inzicht (biedt) in de manier waarop het Rijk de plannen zal beoordelen'. In de voorgaande hoofdstukken is al meerdere malen melding gemaakt van dit Rijkstoetsingskader. De status van dit stuk is ons niet duidelijk (geworden). Het 'Rijkskader' is niet door de beide ministers vastgesteld, voor zover wij hebben kunnen nagaan, en kan derhalve geen beleidsregels bevatten. Dan resteert de mogelijkheid van de status van circulaire of richtlijn, als een buitenwettelijke figuur dus, waarmee de planvaststellende (en –uitvoerende) provinciebesturen 'rekening dienen te houden', hetgeen inhoudt dat zij daarvan niet zonder enige motivering zouden mogen afwijken. Een dergelijke rechtswerking veronderstelt echter, lijkt ons, toch tenminste enige officiële autorisatie van het beleidsstuk door de beide ministers. Dat dit op een voor de betrokken provincies kenbare wijze is geschied, is ons echter niet gebleken. Anderzijds kan niet worden gezegd dat, al zou die ministeriële autorisatie geheel ontbreken, het beleidsstuk van nul en gener juridische betekenis zou zijn. Denkbaar is immers dat het, naast de betekenis die het voor de Rijksinbreng bij de opstelling van de reconstructieplannen door de reconstructiecommissies zal hebben, zeker een rol van betekenis bij de (ambtelijke voorbereiding van de) goedkeuring door de beide ministers zal vervullen. Of het Rijkskader een ministerieel besluit tot onthouding van goedkeuring aan een reconstructieplan kan schragen, zal echter van het geval in kwestie en van de door het provinciebestuur gegeven motivering voor afwijking afhangen.

³¹ Onderverdeeld in vier categorieën: A. Ruimtelijk en veterinaire, B. Milieu, C. Water en D. Natuur en landschap.

³² Bij het opstellen van dit rapport beschikten wij over de 'Ambtelijke eindversie 13 mei 2002' van dat stuk.

Over de inhoud van het Rijkskader reconstructieplannen bestaat, vooral vanwege haar buitengewoon grote gedetailleerdheid en (op zijn minst de schijn van) de bedilzucht die daaruit spreekt, bij veel provincies die betrokken zijn bij de reconstructieplannen de nodige irritatie (zie daarover ook paragraaf 3.3.). Mede daardoor lijkt het Rijkskader minder invloed bij de opstelling van de reconstructieplannen te hebben dan de opstellers daarvan hadden verwacht. In de praktijk van de opstelling van de reconstructieplannen wordt het Rijkskader in elk geval niet nauwkeurig en zonder voorbehoud gevolgd.

Onder het criterium ‘algemeen belang’ dient verder nog ‘het Rijksbeleid’, voor zover relevant voor het reconstructieproces, te worden verstaan. Het betreft een nogal amorphe categorie, waartoe echter in elk geval de voor het landelijk gebied relevante vastgestelde pkb'en dienen te behoren (Structuurschema Groene Ruimte, VINEX), het Rijksbeleid zoals neergelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan (4) en de Nota waterbeheer in de 21^{ste} eeuw, alsook de meer specifieke beleidsstukken als de Beleidslijn ruimte voor de rivier.³³ Het betreft in geen van deze gevallen echter beleidsuitspraken van rijkswege die een juridische binding voor de provinciebesturen inhouden³⁴ Dit betekent dat de provinciale beleidsruimte bij de vaststelling van de reconstructieplannen op zichzelf onverlet blijft, zij het dat de (strijdigheid met de) uitgangspunten van het rijksbeleid tot (strijd met) het algemeen belang gerekend zou kunnen worden.

Dit alles heeft tot uiteindelijk gevolg dat: enerzijds provinciebesturen niet zonder een deugdelijke motivering kunnen afwijken van het Rijksbeleid en anderzijds de beide ministers bij hun (negatieve) besluit over de goedkeuring niet kunnen volstaan met een simpele verwijzing naar het Rijksbeleid. Op het moment van schrijven van dit rapport was nog geen enkel ministerieel goedkeuringsbesluit genomen.

Concluderend kan over het toetsingskader met betrekking tot de reconstructieplannen worden gezegd, dat dit enerzijds (op onderdelen) concreet en anderzijds nogal diffuus is. De bijlage bij de wet, waarin de ‘Rijksuitgangspunten’ zijn opgenomen, zijn tamelijk helder en lijken voor de planvorming voldoende aanknopingspunten te bieden. Deze uitgangspunten verworpen echter tot een soort ‘verlanglijst’ van rijkswege in het ‘Rijkskader reconstructieplannen’, waarbij tegelijk een zekere mate van diffuusheid insluipt, doordat daarin een (niet-limitatieve!) lijst van rijksplannen en –nota’s wordt opgevoerd die bij het opstellen van de reconstructieplannen moeten worden ‘betrokken’.

Onze appreciatie van het Rijkstoetsingskader is - evenals die van de betrokken provincies - nogal gemengd: de intentie om het toetsingskader te preciseren, in het bijzonder waar het de vage toetsingsgrond ‘strijd met het algemeen belang’ betreft, is een goede; de wijze waarop dat is geschied is terecht aan kritiek onderhevig.

4.2 Bestuurovereenkomsten

Art. 14, tweede lid, Rwc vestigt de mogelijkheid - en tegelijk de verplichting van de provinciebesturen om van die mogelijkheid gebruik te maken - van het sluiten van een publiekrechtelijke overeenkomst tussen de voornoemde en de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen. Onderwerp van een dergelijke bestuurovereenkomst is de participatie van gemeenten en waterschappen zowel bij de totstandkoming van het provinciale reconstructieplan als bij de uitvoering van dat plan. Als bijzonder object van de

³³ In het Rijkskader is, onder algemeen sub c, een reeks van rijksplannen en –nota's opgenomen, die alle bij de opstelling van reconstructieplannen betrokken zouden moeten worden.

³⁴ Tenzij het zou gaan om concrete beleidsbeslissingen, als bedoeld in art. 1 WRO, in pkb'en maar ook in dat geval beperkt de bindende werking zich tot de vaststelling van streekplannen (en bestemmingsplannen).

overeenkomst wordt door de wetgever nog genoemd ‘de afstemming met de procedures voor de vaststelling of herziening van bestemmingsplannen’.

De bedoelde bestuursovereenkomst is van publiekrechtelijke aard. Daarvan zijn er niet veel³⁵. Verreweg de meeste door bestuurslichamen gesloten overeenkomsten, ook wanneer het zogeheten bevoegdhedenovereenkomsten³⁶ betreft, zijn immers privaatrechtelijk van aard. Het is echter niet de bedoeling van de wetgever geweest om, langs de weg van het privaatrecht, overeenkomsten tussen de betrokken overheden te doen ontstaan die rechtens bindend en afdwingbaar zouden zijn.³⁷ Het gegeven dat in art. 14, tweede lid, Rwc als contractspartijen de *besturen* van de betrokken overheden, en niet de privaatrechtelijke rechtspersonen provincie, gemeente en waterschap, worden aangewezen, is natuurlijk ook een bewijs van het feit dat het hier niet om privaatrechtelijke overeenkomsten gaat.

Als contractsluitende partij van provinciale zijde wordt in art. 14, tweede lid, Rwc het college van Gedeputeerde Staten aangewezen. Gelet op het feit dat het onderwerp van de overeenkomst, de wijze van voorbereiding en van uitvoering van het reconstructieplan, de bevoegdheden van GS raakt (en niet die van PS) is die aanwijzing verklaarbaar. Dat betekent echter tegelijk, dat GS in de overeenkomst geen financiële toezeggingen kunnen doen, die niet door een door PS goedgekeurde begrotingspost worden gedekt.³⁸

Deze overeenkomsten zouden, ingevolge art. 14, tweede lid, Rwc, ‘voorafgaand aan de opstelling van het ontwerp van het reconstructieplan’ gesloten dienen te worden. Aan deze verplichting is, voor zover wij konden nagaan, door geen der betrokken provincies voldaan.³⁹ De verwachting bestaat echter, althans bij sommige provincies, dat in een later stadium tot het sluiten van een dergelijke bestuursovereenkomst zal worden overgegaan.

Dat voor het maken van afspraken over de wijze waarop de andere overheden zullen participeren bij het *totstandkomen* van het reconstructieplan in de praktijk niet per se een (formeelrechtelijke) overeenkomst behoeft te worden gesloten, lijkt ons duidelijk. Het maken van bestuurlijke afspraken daarover zou immers kunnen volstaan. Maar feit is wel, dat de wetgever in dit opzicht een *verplichting* voor GS in het leven heeft geroepen (‘gedeputeerde staten sluiten (...) een bestuursovereenkomst’), die in de praktijk niet wordt nagekomen. Aan het niet-nakomen van die verplichting is echter door de wetgever geen sanctie verbonden.

Dat het met betrekking tot de *uitvoering* van het reconstructieplan dienstig kan zijn om (tenminste procedurele) afspraken te maken tussen de betrokken bestuursorganen onderling, is evident. Het kan daarbij immers gaan om tientallen vergunningen en andere bestuursrechtelijke toestemmingsbesluiten, die nodig zijn om de feitelijke uitvoering van het

³⁵ Het waterakkoord uit de Wet op de waterhuishouding, te sluiten tussen waterbeheerders, is een ander voorbeeld.

³⁶ Dat wil zeggen, overeenkomsten waarbij over de wijze van aanwending van publiekrechtelijke bevoegdheden wordt gecontracteerd. Vooral in gevallen van publiek-private samenwerking (PPS) zijn deze niet ongebruikelijk.

³⁷ Zie ook wat in de Nota n.a.v. het Verslag (TK 1999-2000, 26 356, nr. 5, p. 40) dienaangaande wordt opgemerkt: “Voorts volgt uit de aard van de te maken afspraken dat de bindende werking tussen de partijen een bestuurlijk-politiek karakter heeft; de bestuursovereenkomst is dan ook niet te kwalificeren als overeenkomst naar burgerlijk recht waarvan de nakoming in rechte zou kunnen worden afgedwongen.”

³⁸ Het budgetrecht van PS is neergelegd in art. 193, eerste lid, Provinciewet: “Voor alle taken en activiteiten brengen provinciale staten jaarlijks op de begroting de bedragen die zij daarvoor beschikbaar stellen, alsmede de financiële middelen die zij naar verwachting kunnen aanwenden” juncto het vierde lid: “Behoudens het bepaalde in de artikelen 212 en 213 kunnen ten laste van de provincie slechts uitgaven worden gedaan tot de bedragen die hiervoor op de begroting zijn gebracht”.

³⁹ Dit, ondanks het feit dat in de Nota naar aanleiding van het Verslag, t.a.p., wordt opgemerkt: “In deze situatie (te weten de onderlinge betrokkenheid van provinciale, gemeentelijke en waterschappelijke taken en bevoegdheden bij de uitvoering van het reconstructieplan, auteurs) achten wij het dan ook niet voorstelbaar dat geen bestuursovereenkomsten zouden worden afgesloten”. Enigszins vilein zou men hier een bewijs van het bestaan van de legendarische Haagse kaasstolp kunnen zien.

plan te verzekeren. Hoofdstuk 3, Titel 2 (Coördinatie van besluitvorming), bevattende de artikelen 39 t/m 44, ziet toe op de coördinerende taken en bevoegdheden van GS waar het om de planuitvoering gaat. Het kan daarbij overigens enige verwondering wekken, dat door de wetgever hier gekozen is voor een voornamelijk facultatieve regeling: GS *kunnen* (art. 40, eerste lid) en *zijn gehouden* indien daartoe een verzoek door een bestuursorgaan of een aanvrager is ingediend (art. 40, tweede lid), om een gecoördineerde behandeling van de aanvragen te bevorderen. Een regeling, als in (art. 23 e.v. van) de Wet op de waterkering, waarbij GS in alle gevallen *gehouden* zijn om zelf de regie over de verschillende besluitvormingsprocessen ter uitvoering van het (dijkverbeterings-)plan te voeren⁴⁰, had hier wellicht meer voor de hand gelegen, zeker gezien het belang dat aan het slagen van het proces van reconstructie van de concentratiegebieden wordt gehecht.

Echter juist omdat hier voor GS niet een imperatieve coördinatie-regeling geldt, kan het aangewezen zijn dat tussen het provinciebestuur en de andere betrokken bestuursorganen een overeenkomst over de uitvoering van het reconstructieplan wordt gesloten. Hoewel art. 14, tweede lid, Rwc bepaalt dat de bestuursovereenkomst *voorafgaand aan de opstelling van het ontwerp van het reconstructieplan* moet worden aangegaan, valt niet aan te nemen dat dit niet ook in een later stadium zou kunnen geschieden. Daarbij geldt - uiteraard - bovendien dat GS, indien daarvoor aanleiding mocht bestaan, er in alle gevallen (alsnog) voor zouden kunnen kiezen om gebruik te maken van hun bevoegdheid om (ambtshalve) de coördinatie-regeling van art. 39 e.v. Rwc toe te passen.

4.3 Bestuursrechtelijke uitvoering van het reconstructieplan

Uit het beschikbare onderzoeksmateriaal alsook uit de gevoerde vraaggesprekken met betrokkenen is ons gebleken dat de (ambtelijke en bestuurlijke) inspanningen en belangstelling op dit moment nog vooral naar de planvorming uitgaan. De bestuursrechtelijke uitvoering van de reconstructieplannen, waarbij het om de verlening van tientallen vergunningen en andere besluiten zal gaan, trekt aanzienlijk minder de aandacht.

Meer in de sfeer van de *feitelijke* uitvoering (middels 'activiteiten', zie art. 31, derde lid, Rwc) verplicht de Rwc tot het opstellen van een uitvoeringsprogramma, behorende bij het desbetreffende reconstructieplan, alsmede het sluiten van (wederom) een bestuursovereenkomst 'tussen in ieder geval Onze Ministers en gedeputeerde staten', waarin nadere afspraken, waaronder financiële, over de uitvoering van het plan moeten worden neergelegd (ingevolge art. 33 Rwc). Naar in het voorgaande al is opgemerkt⁴¹, dreigen juist de financiële aspecten een groot struikelblok voor de feitelijke realisatie van de reconstructieplannen te worden.

In het navolgende wordt vooral ingegaan op hetgeen met betrekking tot de bestuursrechtelijke uitvoering van de plannen verwacht mag worden.

Niet in het geval van alle reconstructieplannen, maar toch geregeld zal sprake zijn van een groot aantal vergunningen en andere bestuursrechtelijke toestemmingsbesluiten (vrijstellingen, ontheffingen) die voor de planuitvoering nodig zijn. Die besluitvorming zou door GS overgelaten kunnen worden aan de terzake bevoegde bestuursorganen (van gemeenten en waterschappen), in de verwachting dat informeel overleg tot de noodzakelijke coördinatie van de besluitvorming zal leiden. Wanneer GS echter het zekere voor het onzekere zouden willen nemen, zouden zij de wettelijke faciliteit van de, onder hun leiding, gecoördineerde behandeling van de aanvragen dienen te benutten. Zij dienen, in die optie, de

⁴⁰ Zie over de uitvoeringservaringen met die regeling: P.P.J. Driessen, A.A.J. de Gier en M.A. Wiering, Versterking van rivierdijken. Een bestuurlijk-juridische evaluatie van de plan- en besluitvormingsprocessen zoals opgenomen in de Wet op de waterkering, Ministerie van Verkeer en Waterstaat 1999, in het bijzonder p. 116 e.v.

⁴¹ Zie daarover paragraaf 3.3.

coördinatie van zowel de aanvragen, de voorbereiding van de besluiten en de bekendmaking daarvan in verband met mogelijke beroepsprocedures te verzorgen. Uitvoeringservaringen met de Wet op de waterkering op dit punt⁴² leren dat dit enerzijds een tamelijk arbeidsintensief proces is, maar anderzijds zeer succesvol is gebleken. Daarbij komt dat de wettelijke bevoegdheden voor GS om, indien nodig, in te breken in de besluitvorming van lagere bestuursorganen, te weten de bevoegdheid om medewerking te vorderen (art. 42 Rwc) en om in de plaats te treden van het oorspronkelijk bevoegde bestuursorgaan (art. 43, derde lid, Rwc), slechts bestaan wanneer de faciliteit van de uitvoeringscoördinatie wordt benut. En voorts heeft benutting daarvan belangrijke voordelen (voor de betrokken bestuursorganen) in de sfeer van de rechtsbescherming: de bezwaarschrift-fase kan worden overgeslagen evenals het beroep in eerste instantie (rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak in plaats van eerst beroep bij de rechtbank).

Onze conclusie luidt dat, wanneer het de provincies ernst is met een voortvarende en gestructureerde uitvoering van het reconstructieplan zij, waar dat nodig is, van de wettelijke faciliteit van de door hen geregisseerde uitvoeringscoördinatie gebruik zouden dienen te maken.

4.4 Voors en tegens van de Reconstructiewet

In deze paragraaf zal, op sommige onderdelen in concluderende zin, worden ingegaan op de vraag in hoeverre de Rwc garanties of mogelijkheden biedt om tot een daadwerkelijke uitvoering van de voornemens⁴³ van de wetgever te geraken, dan wel in hoeverre dat juist *niet* het geval mocht zijn. Natuurlijk is de inhoud van de Rwc niet de enige factor die bepalend is voor het welslagen van de reconstructie. Ook andere regelgeving, bijvoorbeeld die op het terrein van milieubeheer, is daarvoor medebepalend. De invloed op de reconstructie van die andere relevante regelgeving zal in de volgende paragraaf aan de orde worden gesteld.

Bij de positieve en de negatieve effecten van de Rwc op de reconstructie kan men een onderscheid maken tussen de effecten op de planvorming en op de planuitvoering.

Effecten van de Rwc op de planvorming

Het eerst wat opvalt, zowel bij het bestuderen van het beschikbare materiaal waaronder de parlementaire geschiedenis van de wet als tijdens de gevoerde vraaggesprekken, is dat enkele belangrijke begrippen die worden gehanteerd in de Rwc onvoldoende duidelijk zijn, althans dat hun exacte inhoud voor de betrokkenen onhelder is. Dit, ondanks het feit dat art. 1 Rwc een uitgebreide reeks van begripsomschrijvingen bevat. Het betreft hier met name het begrip ‘extensiveringsgebied’, voor zover daarbij wordt bepaald dat daar ‘uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging’ van intensieve veehouderij onmogelijk is of zal worden gemaakt. In het bijzonder het woord ‘uitbreiding’ kan op verschillende wijzen worden uitgelegd: wordt daarmee nu uitbreiding in ruimtelijke zin (ook wanneer die het gevolg zou zijn van wetgeving op het gebied van welzijn van dieren) bedoeld of uitsluitend uitbreiding in milieutechnische zin (in milieubelasting)? En, indien het laatste het geval mocht zijn, gaat het dan om een emissie-standstill of een standstill wat betreft het aantal dieren dat ter plaatse wordt gehouden?

De achterliggende vraag is in wezen: gaat het nu om het terugdringen van het aantal bedrijven (in bepaalde gebieden) of om het terugdringen van de milieuoverlast (in bepaalde gebieden)? Daarbij kan worden aangetekend dat het eerste niet automatisch tot het tweede

⁴² Zie Driessen e.a., t.a.p., p. 123 e.v.

⁴³ Gelet op de considerans van de wet is dat “een integrale aanpak van de verbetering van de kwaliteit van gebieden die in het bijzonder kampen met problemen op het vlak van inrichting, landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water en milieu”.

leidt, hetgeen uit de autonome ontwikkelingen (bedrijfsbeëindigingen en overnames) is gebleken. Datzelfde kan gelden bij de kwestie van de uitbreidingsmogelijkheden: een terugdringing daarvan behoeft niet noodzakelijkerwijs te leiden tot een vermindering van het aantal dieren dat gehouden wordt en daarmee tot een vermindering van milieuoverlast. Gelet op de, primair, ruimtelijke ingang van de Rwc zeker waar het de uitbreidingen van bestaande bedrijven betreft, mag worden aangenomen dat het de wetgever hier in de eerste plaats om de terugdringing van ruimtelijke uitbreidingsmogelijkheden te doen is geweest.

Een zelfde terminologisch probleem bestaat er met betrekking tot het woord 'hervestiging'. Gaat het daarbij uitsluitend om de vestiging van bedrijven die van elders uit het extensiveringsgebied afkomstig zijn of ook om bedrijven afkomstig van buiten dat gebied?

Dat dergelijke onduidelijkheden, die overigens lang niet alle uit de parlementaire geschiedenis van de wet verhelderd kunnen worden, fnuikend zijn voor een vlot proces van planvorming op lagere overheidsniveaus, om over het proces van planuitvoering maar te zwijgen, moge duidelijk zijn.

Men zou de Rwc kunnen karakteriseren als, in de eerste plaats, ruimtelijkeordeningswetgeving, voorzien van een instrumentarium dat beoogt om ook de daadwerkelijke uitvoering van het in de reconstructieplannen neergelegde beleid te verzekeren.⁴⁴ Waar de (wet op de) ruimtelijke ordening volstaat met het leggen van gewenste bestemmingen zonder tegelijk zeker te stellen dat die bestemmingen ook zullen worden gerealiseerd ('toelatingsplanologie'), ambieert de wetgever met de Rwc – meer nog dan met de Landinrichtingswet - de ruimtelijke herinrichting van gebieden te voorzien van een programma van uitvoering met concrete maatregelen.

Juist vanwege het uitvoeringsgerichte karakter van de Rwc is het, in ieder geval in theorie, zeer wel denkbaar dat een reconstructieplan beleidsuitspraken/besluiten over m.e.r.-plichtige maatregelen bevat. De wet zelf noch de bijhorende memorie van toelichting laten zich expliciet daarover uit.⁴⁵ Uitsluitel dienaangaande kunnen dan uiteindelijk alleen de Wet milieubeheer en de bijbehorende uitvoeringswetgeving (Besluit m.e.r.) bieden. Wel is het gegeven dat de Rwc de mogelijkheid van een rechtstreekse doorwerking van het reconstructieplan naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening biedt, een duidelijke aanwijzing dat de m.e.r.-plicht in beeld kan komen. Alle provincies lijken dan ook, om die redenen, te kiezen voor een (vrijwillige) m.e.r.-procedure als onderdeel van de voorbereiding van het reconstructieplan.

Ingevolge het zesde lid van art. 11 Rwc kunnen PS in het reconstructieplan bepalen in hoeverre het plan rechtstreeks doorwerkt als ruimtelijkeordeningsbesluit (zie art. 27). Het laatste houdt, met name, in dat het reconstructieplan geldt als voorbereidingsbesluit als bedoeld in art. 21 WRO en als vrijstelling, op grond van art. 19 WRO, van het geldende bestemmingsplan.⁴⁶ Los van een dergelijke beslissing van PS geldt, ingevolge art. 16, tweede lid, Rwc, een besluit tot vaststelling van een reconstructieplan dat afwijkt van een streekplan als een besluit tot herziening van dat streekplan.⁴⁷

Wanneer PS de voornoemde optie zouden benutten, fungeert het reconstructieplan eenvoudigweg als, zowel provinciaal als gemeentelijk, ruimtelijkeordeningsplan. Daarbij moet men echter opmerken, dat de term 'plan' in dit verband niet goed gekozen is. Een (art. 19 WRO-) vrijstelling *is* immers helemaal geen plan, het is niet meer dan een besluit om aan (ongewenst gebleken) voorschriften van een bestemmingsplan gelding te ontnemen. Daar is

⁴⁴ Zo ook: Van Buuren, t.a.p.

⁴⁵ Ook in dit opzicht wordt door de provincies geklaagd over onvoldoende duidelijkheid van de Rwc, en terecht.

⁴⁶ Dit wordt bepaald in art. 27, eerste resp. derde lid, Rwc.

⁴⁷ Daarbij is dus geen nader besluit van PS tot streekplanherziening vereist. De wetgever maakt hierbij geen uitzondering voor de zgn. 'concrete beleidsbeslissingen' in het streekplan. En overigens wordt evenmin, anders dan in de Tracéwet, bepaald dat het bestemmingsplan binnen een jaar na de inwerkingtreding van het reconstructieplan aan laatstgenoemde plan dient te worden aangepast.

weinig (bestemmings-)planmatig aan. Het is dan ook zeer de vraag of een reconstructieplan zal voldoen aan de eis die in artikel 10 WRO ('nodig voor een goede ruimtelijke ordening') aan het bestemmingsplan wordt gesteld.

Het betreft hier, waar het de rechtstreekse doorwerking naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening betreft, echter een facultatieve mogelijkheid voor PS. Zij kunnen er derhalve ook voor kiezen om de juridische vertaling van het reconstructieplan in de gemeentelijke bestemmingsplannen, dan wel de verlening van art. 19 WRO-vrijstellingen, af te wachten en de vrijheid tot die doorvertaling aan de gemeentebesturen over te laten. Wat in deze wijs is, zal worden bepaald door de urgentie van de voorgenomen reconstructie maatregelen en de bereidheid van de desbetreffende gemeentebesturen om daaraan, eigener beweging, hun planologische medewerking te verlenen.

Ontegenzeggelijk heeft de constructie van de rechtstreekse doorwerking van het reconstructieplan naar de provinciale en, vooral, de gemeentelijke ruimtelijke ordening het grote voordeel, dat daardoor de uitvoering van het reconstructieplan in hoge mate wordt versneld, voor zover althans sprake zou zijn van planologisch-juridische beletsels voor die uitvoering. Dit impliceert echter dat in het reconstructieplan een (hernieuwde) planologische afweging dient te geschieden, waarbij inzichtelijk gemaakt dient te worden welke overwegingen nopen tot een aanpassing van het planologische regime. Dit stelt dus eisen aan het *integrale* karakter van de belangenafweging bij de vaststelling van het reconstructieplan.⁴⁸

Het is op dit moment, gezien de stand van zaken bij de vaststellingsprocedures van de verschillende reconstructieplannen, nog niet bekend hoe de Afdeling bestuursrechtspraak in een eventuele beroepsprocedure tegen een vastgesteld en goedgekeurd reconstructieplan over het vereiste van een voldoende integrale belangenafweging zal oordelen.

Effecten van de Rwc op de planuitvoering

Art. 30 Rwc bevat een schadevergoedingsregeling, die een getrouwe kopie van art. 49 WRO (planschade) is. De achtergrond van art. 30 Rwc is dan ook schadevergoeding mogelijk te maken van de *planologische* schade die het gevolg is, dan wel zal zijn, van de vaststelling van het reconstructieplan. Die (planologische) schade is onmiddellijk aanwezig, wanneer het reconstructieplan, op grond van benutting door PS van art. 11, zesde lid, Rwc, rechtstreeks doorwerkt naar de gemeentelijke ruimtelijke ordening. Wanneer die doorwerking eerst later geschiedt door het in een later stadium aanpassen van het bestemmingsplan door de gemeenteraad, zou de planologische schade – formeel gezien – eerst later ontstaan. Aangenomen moet echter worden dat de wetgever beide situaties onder de werking van art. 30 Rwc heeft willen brengen. Dit betekent dat niet meer, maar ook niet minder schade zal worden vergoed dan onder vigeur van art. 49 WRO zou geschieden, en tevens dat de jurisprudentiële normering van de planschade-vergoedingsplicht (vergelijk tussen oude en nieuwe planologische rechtsregime voor bepalen van de schade; actieve en passieve voorzienbaarheid). Dat is ook voor het Rijk van groot belang, omdat art. 92 jo. art. 93, eerste lid, Rwc bepaalt dat het Rijk uiteindelijk de kosten van, onder meer, de op grond van art. 30 toegewezen schadeclaims (aan de provincies) zal vergoeden. Die betalingsverplichting van het Rijk is in art. 92 op het oog ongeclausuleerd geformuleerd ('Ten laste van het Rijk komen de kosten van: ...'). Het afgeven van een 'blanco cheque' zal echter niet de bedoeling van de wetgever zijn geweest. Gemakkelijk voorstelbaar is namelijk dat over de gerechtvaardigheid van de hoogte van toegewezen schadeclaims in individuele gevallen onenigheid tussen het Rijk en het betrokken provinciebestuur kan rijzen. Hoe een dergelijke onenigheid in de bestuurspraktijk zal worden opgelost valt, gelet op de geringe uitvoeringservaringen met de wet, op dit moment niet te voorspellen. Wel valt te verwachten dat de behandeling van

⁴⁸ Eenzelfde eis kan, om dezelfde reden, aan het tracébesluit worden gesteld. Zie A.A.J. de Gier, Van dubbelspoor naar smalspoor De herziening van de Tracéwet en de ruimtelijke ordening, Bouwrecht 2002, pp. 623-629.

schadeclaims onderwerp zal zijn van de bestuursovereenkomsten, als bedoeld in art. 14, tweede lid, Rwc. Maar daarbij kan, uiteraard, slechts sprake zijn van het maken van afspraken in abstracto en niet over de afhandeling van individuele schadeclaims.

Een opvallend verschijnsel in de Rwc is nog de in art. 47 opgenomen mogelijkheid voor PS om gebruiksverboden in een provinciale verordening op te nemen voor in het reconstructieplan aangewezen gebieden. Ook gelet op de daaraan verbonden ontheffingsbevoegdheid van GS (op aanvraag uit te oefenen) doet deze constructie in de verte denken aan het aanlegvergunningstelsel, op grond van art. 14 WRO, in het bestemmingsplan. Het zal bij de gebruiksverboden in het kader van de Rwc echter vooral om het gebruik van opstallen gaan (ten behoeve van intensieve varkenshouderij) in de aangewezen gebieden.

Deze gebiedsaanwijzing dient immers ter uitvoering van het in het reconstructieplan opgenomen beleid, lees: het beleid inzake de varkensvrije zones. Over (de realiteit van) het laatstgenoemde beleidsonderdeel bestaan bij alle betrokkenen grote twijfels.⁴⁹ Niettemin zijn dergelijke zones in veel (ontwerp-)reconstructieplannen daadwerkelijk opgenomen.

Over de provinciale mogelijkheden om de uitvoering van het reconstructieplan, indien gewenst in vergaande mate, te coördineren zie paragraaf 4.3.

Concluderend kan men zeggen dat de Rwc een aantal opvallende nieuwe instrumenten biedt om de noodzakelijke reconstructie van de concentratiegebieden aan te pakken. In het bijzonder de mogelijkheid van rechtstreekse doorwerking naar de (eigen provinciale en de) gemeentelijke ruimtelijke ordening, de gebruiksverboden in een provinciale verordening en de concentratie, en versobering, van de rechtsbescherming tegen de met de uitvoering van het reconstructieplan gemoeide besluiten kunnen hier worden genoemd. Tegelijk echter bevat de Rwc een aantal intrinsieke onduidelijkheden en - vooral - een groot aantal onzekerheden wat de feitelijke uitvoering betreft (in het bijzonder in financiële zin, waaronder de vergoeding van de te verwachten schadeclaims), die maken dat het ambitieniveau van de wetgever niet lijkt te sporen met reële verwachtingen over de uitvoering van de wet.

4.5 De verhouding van de Rwc met de overige voor de reconstructie relevante regelgeving

In de Rwc wordt een rechtstreeks bestuursrechtelijk verband gelegd tussen het Reconstructieplan en de (provinciale en gemeentelijke) ruimtelijke ordening. Grosso modo komt dit verband er op neer, dat het reconstructieplan leidend is en het streekplan en het bestemmingsplan volgend. Een dergelijk rechtstreeks verband tussen reconstructieplan en overige regelgeving, die relevant is voor de uitvoering van de reconstructie, ontbreekt. Weliswaar bevat de Rwc bepaalde faciliteiten voor GS om de bestuursrechtelijke uitvoering door vergunningverlening e.d. te coördineren en te bespoedigen, dit laat onverlet dat de materieelrechtelijke toetsingskaders in die overige regelgeving in stand blijven. Bij de uitvoering van een reconstructieplan kunnen deze kaders derhalve niet (door GS) opzij gezet worden. De conclusie moet luiden dat uitsluitend de WRO en de op die wet gebaseerde plannen door het reconstructieplan terzijde kunnen worden gesteld. Met betrekking tot de overige relevante regelgeving is dat derhalve niet het geval. Overwogen zou in dit verband nog kunnen worden om in de Rwc de mogelijkheid op te nemen, zoals die ook al in het bestaande 'Nimby-wetje'⁵⁰ is opgenomen, om de materieelrechtelijke normen in lagere regelingen die in de weg staan aan de realisatie van het voorgenomen (reconstructie)project

⁴⁹ Zie daarover paragraaf 3.2.

⁵⁰ Zie art. 41, eerste lid, onder c WRO.

buiten toepassing te verklaren.⁵¹ Een andere denkbare mogelijkheid in dit verband is de introductie van een Experimentenwet landelijk gebied (zie hieronder).

Onder die overige relevante regelgeving neemt de milieuwetgeving een prominente plaats in. In het bijzonder de stank- en ammoniakwetgeving is voor de uitvoering van de reconstructie in veel gevallen een dwingende factor. Gemakkelijk voorstelbaar is dat een bepaalde, vanuit de wenselijke inrichting van het landelijk gebied bezien, aantrekkelijke optie voor de reconstructie uiteindelijk onmogelijk moet worden geacht door de van toepassing zijnde milieuwetgeving. Deze situaties blijken zich met enige regelmaat ook daadwerkelijk voor te doen. Om die reden is tijdens het onderzoek van verschillende zijden de wens geuit om tot een, met de Experimentenwet stad en milieu vergelijkbare, Experimentenwet landelijk gebied te komen die de ruimte voor het benodigde maatwerk zou kunnen bieden. Echter ook al zou tot het vaststellen van een dergelijke Experimentenwet landelijk gebied besloten worden, dit laat onverlet dat Europeesrechtelijke regelgeving in toenemende mate haar invloed op (de reconstructie van) het landelijk gebied doet gevoelen. Naast de overbekende Vogel- en Habitatrictlijn dient daarbij steeds meer aan de milieurechtelijke EG-richtlijnen als de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn te worden gedacht. De in deze richtlijnen vervatte normstellingen laten zich uiteraard niet door nationaalrechtelijke regelingen vervangen of relativeren. Zij vormen immers in alle gevallen de randvoorwaarden waarbinnen de ontwikkelingen in het landelijk gebied, waaronder de reconstructie van de concentratiegebieden, zich dienen af te spelen.

Minder van principiële aard, maar voor de uitvoeringspraktijk van de reconstructieprocessen niet minder van belang, is de grote hoeveelheid financiële (met name subsidiërings-) regelingen. Deze zijn in de meeste gevallen van het departement van LNV afkomstig, en blijken onderling weinig gecoördineerd te worden uitgevoerd.⁵² De uitvoering van die subsidieregelingen werd tijdens het onderzoek van verschillende zijden als gefragmenteerd gekenschetst en in elk geval te weinig gebiedsgericht. Uiteraard gelden ook hier EG-rechtelijke randvoorwaarden, alleen al vanwege het aspect van de overheidsondersteuning van particuliere (landbouw)bedrijven, maar dat behoeft niet in de weg te staan om de nationale steunverlening op een inhoudelijk verbeterde wijze te grondvesten. Iedere daarop gerichte interne inspanning van Rijkswege is welgedaan, hetgeen niet van alle extern gerichte inspanningen van het Rijk (Rijkstoetsingskader met betrekking tot de reconstructieplannen) gezegd kan worden.

⁵¹ Wel moet hierbij voor de volledigheid worden vermeld, dat noch in de Tracewet, noch in de Wet op de waterkering voor een dergelijke (rigoureuze) optie is gekozen.

⁵² In dit verband werd tijdens de interviewronde het woord 'verschotting' gebruikt.

5. Conclusies

5.1 Samenvattende bevindingen

Planontwikkeling is energiek opgepakt

In de reconstructiegebieden is vanaf 2000 hard gewerkt aan het opstellen van plannen. Vele partijen zijn betrokken bij die planontwikkeling. Met veel verve worden in de verschillende gebieden ideeën ongezet in concrete beleidsvoornemens. Daarbij moet enerzijds worden aangetoond dat met deze beleidsvoornemens ook belangrijke Rijksdoelen worden gerealiseerd. Anderzijds dient men oog te hebben voor nadere wensen vanuit de regio, voor de haalbaarheid van de oplossingen en voor het maatschappelijk draagvlak.

Consensus over doelen, maar niet altijd over de maatregelen

De hoofddoelstellingen van de reconstructie worden door iedereen onderschreven. Er is evenwel niet altijd overeenstemming over de weg waarlangs die doelen moeten worden bereikt.

Planontwikkeling verloopt trager dan verwacht

In de provincie Limburg is inmiddels een ontwerpplan door de reconstructiecommissie afgerond en ter visie gelegd. In de overige provincies zullen eind 2004 of begin 2005 de plannen gereedkomen. De planontwikkeling heeft veel langer geduurd dan de wetgever had verwacht (negen maanden na inwerkingtreding van de wet, cf. art. 14, lid 1). Oorzaken hiervoor zijn te vinden in de complexiteit van de problematiek en in het feit dat overeenstemming bereiken tussen partijen die tegengestelde belangen hebben nu eenmaal tijd kost. De verwachting van de wetgever was derhalve onrealistisch.

Beleidsvrijheid voor de streek is gering

Met de reconstructie wordt met name beoogd een groot aantal Rijksdoelen te realiseren. Er ligt ook een zeer gedetailleerd Rijkstoetsingskader, op basis waarvan de plannen zullen worden beoordeeld. Binnen dit strakke inhoudelijke kader is de beleidsvrijheid van reconstructiecommissies om te komen met eigen ideeën en creatieve oplossingen gering.

Ambitieniveau wordt getemperd

De plannen, voorzover nu bekend, zijn minder ambitieus dan aanvankelijk verwacht. Een belangrijke oorzaak daarvoor ligt in het feit dat er sprake is van doelverschuiving op Rijksniveau, dat belangrijke regelgeving nog in ontwikkeling is en dat er minder middelen zijn om de plannen ten uitvoer te brengen.

In extensiveringsgebieden worden bestaande rechten gerespecteerd

Het lagere ambitieniveau is met name te zien in het beleid voor de extensiveringsgebieden. Aanvankelijk was het de bedoeling om in deze gebieden tot een daadwerkelijke en min of meer gedwongen extensivering over te gaan. Maar nu blijkt dat de minister niet of nauwelijks planschade wil betalen en minder geld over heeft voor bedrijfsverplaatsingen, is in verschillende reconstructiegebieden overgegaan op een beleid van stimuleren. Bestaande rechten blijven bovendien gehandhaafd, waardoor staluitbreidingen ook in de toekomst mogelijk blijven. Het zal geen verbazing wekken wanneer te zijner tijd ook in de overige reconstructiegebieden de strategie wordt gewijzigd in de richting van een stimuleringsbeleid, in plaats van een meerdwingende strategie.

Nut varkensvrije zones twijfelachtig

In alle plannen worden varkensvrije zones opgenomen, maar het nut daarvan wordt door alle betrokkenen betwijfeld. Varkensvrije zones zijn weliswaar een belangrijk onderdeel van het plan, maar onvoldoende om veterinaire risico's te verminderen. Binnen de zones zou een mechanisme moeten gaan ontstaan, waarbij op de ene plek de biggen worden geproduceerd, de buurman ze afmest en de varkens vervolgens worden geslacht. Dat betekent samenwerking tussen boeren onderling en tussen boeren en de verwerkende industrie. Het gesleep met dieren wordt dan voorkomen. In alle provincies wordt gemeld dat er op dit vlak weinig wordt gedaan. De plannen gaan er maar beperkt op in (behalve het creëren van ruimte voor agrarische bedrijvenparken), en ook de sector zelf neemt geen of onvoldoende initiatieven.

Draagvlak fragiel

In de reconstructiegebieden is geen sprake van massaal verzet tegen de plannen. Vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties en landbouworganisaties hebben geparticipeerd in de planontwikkeling en zijn daar op hoofdlijnen tevreden over. Niettemin is er onderhuids veel ergernis, met name over de 'schuivende panelen' in Den Haag.

Beoordelingskader is doorgeschoten

Het criterium 'strijd met het recht' met betrekking tot de goedkeuring van het reconstructieplan is nader ingevuld met de, in de bijlage van de Rwc opgenomen, 'Rijksuitgangspunten'. Dit is op zichzelf bezien wenselijk en komt tegemoet aan de eisen van voorspelbaarheid en van rechtszekerheid. De verdere (ambtelijke) invulling van dit criterium en dat van het 'algemeen belang' in het 'Rijkskader reconstructieplannen' voert echter te ver en bevat meer een verlanglijst van Rijkszijde dan een reële invulling van de, wenselijkerwijs terughoudende, rol van een toezichthouder.

Nog geen ervaring met bestuursovereenkomst

Het fenomeen van de (publiekrechtelijke) bestuursovereenkomst bestaat tot op heden nog slechts op papier, in de vorm van diverse wetsbepalingen in de Rwc. Verwacht mag echter worden dat zij bij de bestuursrechtelijke en de feitelijke uitvoering van de reconstructieplannen goede diensten zal kunnen bewijzen.

Coördinerende rol van GS in de uitvoering nodig

Een, door GS, te coördineren bestuursrechtelijke uitvoering van de reconstructieplannen, vooral op het onderdeel van de vergunningverlening zal waarschijnlijk in veel gevallen nodig zijn. Daar het hier een facultatieve, en niet een imperatieve, coördinerende rol van GS betreft, dienen zij daartoe dan wel expliciet te (willen) besluiten.

Diverse begripsdefinities in de Rwc onhelder

De Rwc bevat een aantal onduidelijkheden (bijvoorbeeld met betrekking tot de exacte inhoud van begrippen als 'extensivering' en 'uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging') waarbij ook de parlementaire geschiedenis lang niet altijd voldoende helderheid biedt. Dat dit een negatieve invloed heeft op het proces van de reconstructie is duidelijk.

Onzekerheid omtrent schadevergoeding

In het bijzonder op het punt van de, door het Rijk te vergoeden, schadevergoeding ex art. 30 Rwc bestaat op dit moment nog veel onzekerheid. Het, op het ambitieniveau van de wetgever, aanvatten van het reconstructieproces staat of valt echter met voldoende duidelijkheid over de financiële aspecten daarvan, waaronder de omvang van de draagplicht voor schadevergoeding.

Doorwerkingsbepaling in Rwc naar relevante sectorwetgeving ontbreekt

De Rwc kent alleen een, indien gewenst, rechtstreekse doorwerking naar de ruimtelijke ordening (streekplan en bestemmingsplan). Met betrekking tot andere, voor de reconstructie relevante, (sector)wetgeving ontbreekt een dergelijk verband. Daarin zou kunnen worden voorzien in een, naar analogie van de Experimentenwet stad en milieu, op te stellen Experimentenwet landelijk gebied (die de minister van LNV inmiddels heeft toegezegd).

5.2 Mogelijke barrières

Aan de informanten is gevraagd welke barrières zij zien bij de verdere planontwikkeling en bij de uitvoering van de plannen. De volgende barrières zijn daarbij naar voren gekomen.

Onvoldoende prioriteitsstelling

De ambities met de reconstructie zijn te hoog. Aangezien niet helder is welke prioriteiten moeten worden gesteld en er niet voldoende geld is, zullen vele doelen niet worden gerealiseerd. Dat heeft grote gevolgen voor het draagvlak op regionaal niveau. Betrokkenen zijn in het verleden immers al meerdere malen met overheidsplannen geconfronteerd die niet of maar ten dele konden worden uitgevoerd.

Voor het draagvlak is het essentieel dat na zoveel jaren praten er voldoende middelen beschikbaar komen om belangrijke onderdelen van de reconstructieplannen uit te voeren. Daarmee wordt naar alle betrokkenen getoond dat serieus wordt geïnvesteerd in de toekomst van het platteland.

Te weinig beleidsvrijheid decentrale overheden

De samenwerking tussen de Rijksoverheid aan de ene zijde en de overige overheden aan de andere zijde is fragiel. De decentrale overheden wensen meer armslag van de Rijksoverheid. De bereidheid moet bestaan om sectorbelangen los te laten en alternatieven in ogeschouw te nemen om doelstellingen (die breed worden onderschreven) te realiseren.

Veel Rijksbeleid is sectoraal beleid en het is geen geheim dat dit beleid doorgaans slecht op elkaar is afgestemd. Het Rijkstoetsingskader bevat vele doelen die in de reconstructiegebieden verwezenlijkt moeten worden. Maar een reconstructieplan is niet alleen een optelsom van Rijksdoelen voor de regio. Op regionaal niveau moeten die Rijksdoelen met elkaar worden geconfronteerd en blijken soms grote problemen. Vanuit het landschapsbeleid moeten de koeien bijvoorbeeld bij voorkeur in de wei, vanuit de Wet Ammoniak en Veehouderij kunnen de koeien beter op stal. Het Rijk dient meer beleidsruimte te geven aan de regio's om dit soort afstemmingsproblemen naar eigen inzicht op te lossen. Ook voor het draagvlak is dat essentieel.

Gewenste afwaartse beweging komt onvoldoende op gang via het stimuleringsbeleid

Het beleid in de extensiveringsgebieden is in verschillende reconstructieplannen gericht op het stimuleren van een 'afwaartse beweging'. Er is sprake van een grote mate van vrijwilligheid. Om financiële redenen is afgezien van toepassing van een meer dwingende strategie (planshade, onvoldoende middelen voor grootschalige bedrijfsverplaatsingen). Nu het economisch slechter gaat, is de kans groot dat boeren een afwachtende houding gaan aannemen en niet bereid zijn om enig risico te nemen. Dit betekent dat men terughoudend zal zijn met het investeren in bedrijfsverplaatsingen, met bedrijfsbeëindiging en met de omvorming naar andere vormen van landbouw.

Financiële uitvoeringsregelingen te versnipperd

Op het vlak van de financiële uitvoeringsregelingen, veelal subsidieregelingen onder beheer van het ministerie van LNV, valt nog het nodige werk te verrichten waar het de onderlinge afstemming en de afstemming op de doelstellingen van de Rwc betreft. Dit is gebleken een voor de praktijk belangrijk punt te zijn. Elke regeling kent zijn eigen procedure en voorwaarden. Dat is buitengewoon onhandig om een intergraal project uit te voeren. De provincies hebben de wens dat de financiële regelingen geïntegreerd worden en er één lump sum voor de reconstructie komt. Met het SGB en het ILG zijn wel stappen in de goede richting gezet, maar deze zijn onvoldoende. De Rijksoverheid moet volgens de provincies leren om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering geheel bij de regio/provincie te leggen en zich niet te bemoeien met de uitvoeringsdetails. Er is nog teveel controledwang in Den Haag. De provincies vinden het vanzelfsprekend dat, indien zij meer vrijheid krijgen bij het besteden van gelden, zij wel achteraf verantwoording dienen af te leggen over de mate waarin daarmee ook de beleidsdoelen zijn gerealiseerd.

Nadruk op doelbereiking leidt tot risicovrij plannen

Veel subsidieregelingen bevatten bepalingen omtrent doelbereiking. Daar wordt de subsidienemer op afgerekend. Dat leidt tot risicovrij plannen en dat is volgens sommige betrokkenen niet goed. Met name bij het stimuleringsbeleid, dat geënt is op vrijwilligheid, is doelbereiking zeer onzeker. De vraag is dan of de subsidienemer (i.c. de provincie) de risico's wel wil aangaan.

Onhelderheid over nog in ontwikkeling zijnde wetgeving

Het wetgevingskader is nog voortdurend in ontwikkeling (in dit verband kunnen vooral genoemd worden de WRO, de ammoniakwetgeving, de geurregelgeving, de Vogel- en Habitatrichtlijn). Niet helder is of deze de reconstructie zal ondersteunen of juist zal belemmeren.

Er is tevens een Experimentenwet nodig, die op regionaal niveau meer beleidsvrijheid laat om zaken te regelen, juist daar waar het strakke wetgevingskader effectieve, efficiënte en geïntegreerde oplossingen in de weg staat. Het gaat immers om maatwerkoplossingen. De minister van LNV heeft inmiddels een dergelijke wet toegezegd. Om de noodzaak van een dergelijke wet aan te tonen, is tijdens de interviews het volgende naar voren gebracht. Meestal worden betrokken partijen het wel eens over de doelen, maar zijn de regelingen die moeten worden ingezet om die doelen te bereiken weer net niet voldoende toegespitst. Het ministerie van LNV heeft vaak niet in de gaten wat er allemaal niet gerealiseerd is en wat wel gerealiseerd had kunnen worden, indien men flexibeler was geweest met verschillende regelingen. Degene die verantwoordelijk is voor de regeling handelt doorgaans op een zeer ambivalente wijze. Als men met een probleem komt, wringt de ambtenaar of bestuurder zich in allerlei bochten om te betogen dat het toch met de regeling kan (ruimer geïnterpreteerd), maar wanneer men tot uitvoering wil overgaan worden er plotseling allerlei belemmeringen opgeworpen (krapper geïnterpreteerd) waardoor uitvoering onmogelijk wordt. Het volgende voorbeeld kan dit illustreren. Een landgoedeigenaar heeft verschillende bedrijven op zijn landgoed en wil deze bedrijven om efficiencyredenen meer bij elkaar brengen. De milieubelasting als geheel blijft bij toepassing van deze maatregel hetzelfde. Maar de emissienormen verhinderen dat verplaatsing van bedrijven mogelijk is. De landgoedeigenaar moet dus een spreiding van bedrijven accepteren die volgens de milieunormen misschien goed is, maar bedrijfsmatig niet doelmatig is. Kan in een dergelijk geval het landgoed dan niet tot één beheerseenheid worden benoemd waarvoor een collectieve milieuvergunning wordt afgegeven?

Een dergelijke Experimentenwet kan ook in psychologische zin werken. Er wordt dan een vooroordeel weggenomen. Als men weet dat er experimenteerruimte is, gaat men eerst kijken wat de rek is in de bestaande regelgeving. En die blijkt soms wel aanwezig te zijn.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewde personen

Provincie Limburg

R.J. Schoufs, Hoofd cluster plattelandsontwikkeling Noord- en Midden-Lijmburg

M.C.J. Zonderland, Juridisch beleidsmedewerker

M.S.C. Kemna, medewerker Afdeling Landelijke Leefomgeving

Limburgse Land- en tuinbouw Bond

H. Deckers, projectleider Limburgs Land-goed en reconstructie

Limburgse Milieufederatie

H. Heijnen, beleidsmedewerker reconstructie

Provincie Noord-Brabant

Dhr. F. Post, adviseur Afdeling Revitalisering Landelijk Gebied

Zuidelijk Land- en Tuinbouworganisatie

H.G.J. Litjens, coordinator reconstructie

Brabantse Milieufederatie

J. van Bergen, beleidsmedewerker land- en tuinbouw.

Provincie Overijssel

L. de Jong, projectleider reconstructie

H. Van Straten. Assistent projectleider reconstructie

L. Menkveld, juridisch medewerker

Provincie Gelderland

H. ter Horst, Afdeling Landelijk Gebied

Gelderse Milieufederatie

P.M. Scheepers, medewerker

Bijlage 2: Vragenlijst ten behoeve van de interviews

1 *Stand van zaken planontwikkeling*

Met de informanten wordt de meest actuele stand van zaken betreffende de planontwikkeling doorgenomen.

2 *Ervaringen met de procesvoering*

Opzet procesvoering

- Hoe is de procesvoering door de provincie opgezet en welke uitgangpunten, visies en veronderstellingen hebben hierbij een rol gespeeld?
- Wat acht de provincie haar specifieke rol in het reconstructieproces? Hoe tracht zij deze rol te vervullen?
- Hoe is de interne organisatie van de provincie rondom de reconstructie en hoe integraal en adequaat is deze organisatie? Welke diensten zijn bij het proces betrokken? In hoeverre wordt de reconstructie afgestemd op of geïntegreerd met andere beleidsinitiatieven ten aanzien van de kwaliteit van de leefomgeving (omgevingsplannen, milieubeleidsplannen, stroomgebiedsvisies et cetera).
- Hoe is de politieke aansturing van het reconstructieproces geregeld?
- Is er in het plan- en besluitvormingsproces vertraging opgetreden? Zo ja, waar is de vertraging ontstaan? Welke reden(en) heeft de vertraging?

Het plan en de uitvoering ervan

- Welke aspecten van de reconstructie zijn het meest van belang, gelet op de specifieke problematiek en gelet op de politieke en maatschappelijke ambities? Heeft de extensivering van de landbouw, één van de belangrijke doelstellingen van de reconstructie, ook voorop gestaan? En hoe zit het met de vermindering van de veterinaire risico's?
- Welke vrijheidsgraden zijn er om een 'eigen' plan op te stellen.
- Zijn er van de zijde van maatschappelijke organisaties en agrarische ondernemers eigen visies, plannen en ideeën ingebracht? Wat is er mee gebeurd? Op welke wijze kunnen naast overheden ook maatschappelijke organisaties en agrarische ondernemers een positieve bijdrage leveren aan de realisering van de doelstellingen van de reconstructie? Worden die mogelijkheden voldoende benut? Zo ja, hoe? Zo nee, waarom niet?

Maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak

- Hoe is informatieverstrekking en inspraak georganiseerd tijdens de planontwikkeling? Hoe actief zijn belanghebbenden betrokken bij het proces?
- Hoe wordt het planproces en de uitkomsten beoordeeld door de betrokkenen maatschappelijke organisaties en burgers? Is men tevreden over het verloop van dit proces en de inhoud van het plan? Waar blijkt dat uit? Was er sprake van maatschappelijk verzet tegen het reconstructieplan? Zo ja, waar bleek dat uit en naar aanleiding van welke punten trad er weerstand op?
- Hoe wordt het planproces en de inhoud van het plan door de betrokken overheidsorganen beoordeeld? Was er sprake van bestuurlijk verzet tegen het reconstructieplan? Zo ja, waar bleek dat uit en naar aanleiding van welke punten trad er weerstand op?

Uitvoeringsorganisatie en -problematiek

- Hoe wordt de uitvoeringsorganisatie vorm gegeven en welke veronderstellingen spelen daarbij een rol?
- Wat zijn mogelijke barrières bij de uitvoering van de reconstructie plannen?

3 *Ervaringen met het wettelijk kader*

- In hoeverre werkt de Reconstructiewet belemmerend dan wel stimulerend op de totstandkoming van inhoudelijk adequate plannen voor de reconstructiegebieden? Daarbij zijn aspecten aan de orde als het detailniveau van de planvereisten (zie ook rijkstoetsingskader), de planflexibiliteit, de gecoördineerde totstandkoming van de plannen, de verhouding tussen de bestuurslagen, en de instrumenten ter realisering van de plannen zoals in de wet genoemd. In hoeverre biedt de Reconstructiewet een doorbraak in de aanpak van de problematiek van het landelijk gebied? Welke mogelijkheden ter stimulering van gewenste ontwikkelingen zitten er in de wet? In hoeverre kunnen die mogelijkheden ook daadwerkelijk worden benut?
- Welke overige regelgeving is voor de totstandkoming van de reconstructie van groot belang en in hoeverre werkt deze regelgeving belemmerend, dan wel stimulerend? Hoe is met name de afstemming met de wetgeving op het gebied van het milieubeleid, de ruimtelijke ordening, de landinrichting, het waterbeheer en het (internationale) natuurbeleid?
- Welke mogelijkheden zijn er om van de bestaande regelgeving af te wijken of belemmeringen in regelgeving op te heffen, teneinde een succesvolle voortgang van de reconstructie van intensieve veehouderijgebieden te waarborgen?
- Welke ervaringen zijn er, qua wijze en tempo van totstandkoming en qua inhoud, met de gesloten bestuursovereenkomsten?
- Hoe is de coördinatie van de vergunningverlening bij de uitvoering van de reconstructieplannen geregeld?

4 *Evaluatie en aanbevelingen*

- In hoeverre zijn voor een succesvolle voortgang van de reconstructie aanvullende Rijksingrepen nodig?
- In hoeverre dient het Rijk meer experimenteerruimte te creëren, door aanpassing van het wettelijk kader? Zou een Experimentenwet, conform de Experimentenwet Stad en Milieu, nog meer soelaas bieden?
- In hoeverre zijn aanpassingen nodig in de financieringen subsidiëring van de reconstructie (bijvoorbeeld ontschotten van regelingen)?
- In hoeverre dient er meer geïnvesteerd te worden in kennismanagement en uitwisseling van ervaringen op het gebied van proces, bestuur, inhoud, subsidies en regelingen.
- Is de procesvoering reeds onderwerp van evaluatie geweest in opdracht van de provincie zelf? Zo ja, welk beeld is hieruit naar voren gekomen?

Bijlage 3: Verzendlijst

1. M. Sprenger, DG RIVM
2. N.D. van Egmond, Directeur MNP
3. A.N. van der Zande, Ministerie LNV
4. Mw. E.J. Hempke, ministerie LNV
5. H.K. Wierenga, Ministerie LNV
6. M. Rooijackers, Ministerie LNV
7. G. Keurentjes, Ministerie LNV
8. J. van der Linden, Ministerie LNV
9. Ph.J.M. de Jong, Ministerie LNV
10. A. Otten, Ministerie LNV
11. J. van der Vlist, Ministerie VROM
12. Mw. I. Bakker, Ministerie VROM
13. H. van Dam, Ministerie VROM
14. H. van den Arend, Ministerie VROM
15. J. Roels, Ministerie VROM
16. T. Balnikker, Ministerie VROM
17. P. Kouwenhoven, Ministerie VROM
18. T. Hermans, WUR
19. E. Gies, WUR
20. O. Oenema, WUR
21. F. Padt, CLM
22. C. van den Brink, Royal Haskoning
23. C. Roghair, DLG
24. P. de Ruijter, UU
25. R. den Uyl, UU
26. R. Sip, UU
27. J. van der Ploeg, RLG
28. Th. Beckers, RLG
29. R. Schoufs, Provincie Limburg
30. M. Zonderland, Provincie Limburg
31. M. Kemna, Provincie Limburg
32. H. Deckers, Limburgse Land- en tuinbouwbond
33. H. Heijnen, Limburgse Milieufederatie
34. F. Post, Provincie Noord-Brabant
35. B. Verbruggen, Provincie Noord-Brabant
36. H. Litjens, ZLTO
37. J. van Bergen, BMF
38. P. van Poppel, BMF
39. L. de Jong, Provincie Overijssel
40. H. Van Straten, Provincie Overijssel
41. L. Menkveld, Provincie Overijssel
42. H. ter Horst, Provincie Gelderland
43. J. Callicher, Provincie Gelderland
44. V. Vintges, Gelderse Milieufederatie
45. M. Kuipers, MNP/RIVM
46. L. Braat, MNP/RIVM
47. R. van den Berg MNP/RIVM
48. W. Lammers, MNP/RIVM

49. A. van Pul, MNP/RIVM
50. F. Kragt, MNP/RIVM
51. W. van Duijvenbooden, MNP/RIVM
52. R. Franken, MNP/RIVM
53. R. Kuiper, MNP/RIVM
54. H. Westhoek, MNP/RIVM
55. H. van Grinsven, MNP/RIVM
56. A. van Wezel, MNP/RIVM
57. P. Driessen, UU
58. T. de Gier, UU
59. SBC/Communicatie
60. Bureau Rapportenregistratie
61. Bibliotheek RIVM
62. Depot Nederlandse Publicatie en Nederlandse Bibliografie
- 63-67. Bureau Rapportenbeheer