

Platteland in de steigers

Advies over de reconstructie van de
zandgebieden in Zuid- en Oost Nederland

Publicatie RLG 03/03

februari 2003

De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert de regering en de beide kamers van de Staten-Generaal op de hoofdlijnen van beleid. De raad richt zich op strategische adviezen op de lange en middellange termijn en incidenteel op actuele zaken op korte termijn. Het werkterrein betreft het gehele beleidsveld van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, aangeduid als 'landelijk gebied'.

Samenstelling van de raad

- * prof. H.J.L. Vonhoff, voorzitter
- * prof. dr. Th.A.M. Beckers
- * mw. drs. H.L. Blok
- * mw. dr. H.M. de Boois
- * prof. dr. G.J. Borger
- * mw. mr. F.G. van Diepen-Oost
- * ir. J.T.G.M. Koolen
- * dhr. B.J. Krouwel
- * mw. A. van Vliet-Kuiper
- * mw. M.D.A.M. van der Laan-Veraart
- * mw. G.W. van Montfrans-Hartman
- * dhr. P. Nijhoff
- * prof. dr. J.D. van der Ploeg
- * ir. F.C. Prillewitz
- * prof. dr. J. Swinnen

Algemeen secretaris: mr. W.J. Kooy

Raad voor het Landelijk Gebied

Stationsplein 14
3818 LE Amersfoort
telefoon: (033) 461 99 48
fax: (033) 461 53 10
e-mail: raad.landelijk.gebied@rlg.agro.nl
website: www.rlg.nl

Publicatie RLG 03/3
februari 2003

ISBN 90-77166-05-x

Inhoud

Deel 1 Samenvatting

Deel 2 Advies

1 Inleiding

- 1.1 De adviesaanvraag
- 1.2 Aanpak van de raad

2 Aanleiding en achtergrond

- 2.1 De problematiek
- 2.2 Het proces van reconstructie

3 Het landelijk gebied verandert

- 3.1 Transitie in de landbouw
- 3.2 Natuur en landschap
- 3.3 Vrije tijd, werken en wonen
- 3.4 Water
- 3.5 Conclusie

4 Reconstructie in beeld

- 4.1 Doelen
- 4.2 Het werkproces
- 4.3 Instrumentarium
- 4.4 Conclusie uit de interviewronde

5 Aanbevelingen

- 5.1 Een programma van eisen
- 5.2 Doelen
- 5.3 Het werkproces
- 5.4 Het Instrumentarium

Bijlagen

Overzicht publicaties

Deel 1 Samenvatting

Integraal karakter centraal

De raad constateert dat de huidige aanpak van de reconstructie van de zandgronden sterk is gebaseerd op de ruimtelijke ordening en de intensieve veehouderij. De grote problemen in de veehouderij en een zorgvuldige belangenafweging binnen het heldere juridisch kader van de ruimtelijke ordening maken dit voor de korte termijn noodzakelijk. Voor de lange termijn beantwoordt deze benadering echter niet aan de fundamentele veranderingsprocessen waarvoor het landelijk gebied staat. De landbouw staat voor belangrijke opgaven die integraal moeten worden opgepakt, zoals veranderende eisen van consumenten, voedselveiligheid, dierenwelzijn, ketenverkorting en ketenstrategie, intensivering en verhoging van de toegevoegde waarde. Naast de landbouw vragen in het landelijk gebied belangrijke ecologische, sociaal-economische en sociaal-culturele vraagstukken om oplossingen waarbij zowel bewoners, boeren als stedelingen zijn betrokken.

De raad adviseert aan rijk en provincies - gezien de aard en omvang van de problematiek - de reconstructieambities niet te beperken tot alleen maar het fysieke domein van ruimtelijke investeringen en intensieve veehouderij, maar zich voor de langere termijn met name te richten op een werkelijk integraal veranderingsproces. Daarmee is reconstructie tegelijkertijd kans en katalysator voor de noodzakelijke transitie van het landelijk gebied.

De raad is voorstander van een aanpak van de reconstructie voor de lange termijn door het opstellen van een integraal plan per gebied gericht op zowel economische, ecologische, sociaal-culturele, ruimtelijke als leefbaarheidaspecten. Ieder integraal gebiedsplan kan per deelgebied de nadruk leggen op andere prioriteiten uit de genoemde aspecten. In prestatiecontracten maken het rijk en de afzonderlijke provincies afspraken over wat er moet gebeuren en wie dit zullen uitvoeren met sancties wanneer deze afspraken niet worden nagekomen. Gebiedscommissies nieuwe stijl zorgen voor de bindende schakel met tastbare initiatieven in de regio.

Sturen op natuurlijke veranderingen

De raad constateert dat de voorbereiding van de reconstructie vooral plaatsvindt in de vergaderkamers tussen overheden en vertegenwoordigers van maatschappelijke en brancheorganisaties. De ingrijpende veranderingen in het landelijk gebied zijn echter in belangrijke mate het gevolg van beslissingen en het gedrag van de bewoners van het reconstructiegebied. De raad adviseert daarom rijk en provincies het proces vooral te sturen door gebruik te maken van de natuurlijke veranderingen in het landelijk gebied, zoals de autonome krimp van de agrarische sector en de energie en ideeën die leven bij bewoners, individuele en collectieve grondeigenaren en potentiële investeerders.

Naast de vergadertafel is dus ook de keukentafel van belang. Door provincies aan te stellen gebiedsmakelaars kunnen hierbij een belangrijke initiërende en stimulerende rol vervullen. Het verdient aanbeveling op provinciaal niveau voor reconstructie een duidelijk afgebakende projectorganisatie te koppelen aan de lijnorganisatie.

Ruimte voor andere oplossingen

Generieke rijksregels voor hele gebieden doorkruisen de wens die het rijk ook heeft om met het toetsingskader alleen op hoofdlijnen te sturen en daarbinnen gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken. Provincies richten hun werkprocessen sterk op regulering, regels en het verbieden van zaken en minder op het stimuleren van wat juist wel gewenst is. De raad adviseert rijk en provincies op korte termijn te onderzoeken hoe enerzijds gestuurd kan worden via generieke regelgeving op hoofdlijnen en daarnaast hoe binnen de regio's maatwerk geleverd kan worden. In enkele geselecteerde reconstructiegebieden kan op basis van een experiment worden nagegaan of bij bestaande agrarische bedrijven de doelen van generieke wetgeving ook te bereiken zijn met een andere wijze van werken, zoals goede omgevingsinpassing en innovatieve milieutechnische maatregelen. De raad vraagt de minister van LNV en de staatssecretaris van VROM om de van toepassing zijnde wetgeving zodanig aan te passen dat in enkele reconstructiegebieden de noodzakelijke experimenteerterruimte wordt gecreëerd om met ideeën van de werkvloer ervaring op te doen.

Reconstructie is maatwerk

De voortgang van het reconstructieproces maakt duidelijk dat de geformuleerde en uitgesproken ambities niet in overeenstemming zijn met de beschikbare middelen voor de uitvoering. De raad adviseert het rijk en de provincies daarom dure verplaatsingen van agrarische bedrijven tot het meest noodzakelijke te beperken en in gevoelige gebieden met maatwerk oplossingen te creëren voor bestaande agrarische bedrijven. Maar maatwerk betekent in deze gebieden ook ruimte bieden aan de maatschappelijke functie van grondgebonden activiteiten. Grondgebonden boeren en andere grondeigenaren zoals particulieren, landgoedeigenaren, recreatieondernemers en natuurorganisaties moeten in de reconstructie maximale kansen krijgen voor verbrede landbouw, realisering van de EHS, agrarisch- en recreatief natuurbeheer en andere maatschappelijke functies. Handhaven van agrarische bedrijven in gevoelige gebieden is onlosmakelijk verbonden met hoge eisen van duurzaamheid en monitoring op de resultaten voor milieu en natuur. Pas als er voor agrarische bedrijven door middel van maatwerk geen oplossing is, komt verplaatsing aan bod en dan moeten de benodigde middelen ook ter beschikking staan.

Brede verantwoordelijkheid voor financiering

Het genereren van financiële middelen is een verantwoordelijkheid van alle bij de reconstructie betrokken partijen.

De raad adviseert het rijk zich te beperken tot het op heldere en inzichtelijke wijze beschikbaar stellen van een substantieel deel van de financiële middelen, het stellen van globale kaders en het ontschorten van subsidieregelingen. Bundeling van rijksregelingen in een Investeringsbudget Landelijk Gebied is gewenst.

De raad adviseert de provincies in het verlengde van dit landelijk budget regionale gebiedsfonds in te stellen en deze te vullen met rijks- en provinciale subsidies, opbrengsten uit de ruimte voor ruimte regelingen en de ontwikkeling van financiering in het kader van "rood voor rood" en "rood voor groen". Partners zijn de marktsector, banken en maatschappelijke en brancheorganisaties. Voor publieke middelen kan koppeling plaatsvinden met het Nationaal Groenfonds.

Ontwikkelingsmaatschappijen genereren geld door private partners bij het reconstructieproces te betrekken. Het durven nemen van risico's en vroegtijdige betrokkenheid van de markt bij de ideeënvorming vormen belangrijke voorwaarden voor succes. Voor het stimuleren van gewenste ontwikkelingen adviseert de raad een koppeling aan te brengen met een grondbank en een deel van de zgn. Koopmansgelden (op grond van het advies van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij, oktober 2000) in te zetten.

Een financieel coördinator met armslag en vertrouwen in de regio biedt mogelijkheden om partijen voor deze zaken te interesseren. Deze coördinator opereert in nauw overleg met de gebiedsmakelaar.

Tenslotte adviseert de raad aan provincies en waterschappen voor de financiering van de eigen reconstructieambities in een gebied een verplichte reconstructiebijdrage te vragen gericht op de verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied. Met een relatief gering bedrag per gezin, gebouw of onderneming kan een groot effect worden bereikt.

Prioriteiten stellen en kaasschaaf vermijden

Mochten er toch onvoldoende financiële middelen beschikbaar zijn, dan adviseert de raad in de reconstructie de kaasschaaf te vermijden. In plaats daarvan is het zaak heldere prioriteiten te stellen door in een beperkt aantal gebieden eerst de strategische knelpunten op te lossen. Het uitvoeren van het reconstructieplan als geheel blijft daarbij uitgangspunt, maar er wordt meer tijd genomen.

Kennismanagement reconstructie

De raad adviseert ten behoeve van de reconstructie gebiedsspecifieke kennis te ontwikkelen en die goed toegankelijk te maken voor alle betrokkenen. Ontwikkeling van deze kennis kan plaatsvinden in het kader van ICES KIS of andere onderzoeksprogramma's. Hierbij dient het accent te liggen op de koppeling tussen de verschillende soorten kennis zoals wetenschappelijke kennis en ervaringskennis over organisatieprocessen.

Deel 2 Advies

1 Inleiding

1.1. De adviesaanvraag

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft de Raad voor het Landelijk Gebied gevraagd een tussenbalans op te stellen van de huidige stand van zaken in het reconstructieproces in de zandgebieden van Zuid- en Oost Nederland.

De reconstructie van de zandgebieden in de provincies Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg is naar aanleiding van de varkenspest in 1997 opgezet als herstructureringsinstrument voor de varkenssector in een tijd van crisis. Maar in de loop de jaren is het uitgebouwd tot een integraal instrument dat ruimtelijke kaders moet bieden voor de herstructurering van de gehele intensieve veehouderij. Tevens komen nu ook andere doelstellingen voor de inrichting van het landelijk gebied aan bod. Daarmee is de kwaliteitsimpuls voor het landelijk gebied hoofddoel geworden van de gehele operatie in plaats van bijproduct van de reconstructie van de varkenssector. Integrale toepassing van de inrichtingsmaatregelen moet het mogelijk maken meer doelen tegelijkertijd te dienen.

Ten tijde van de adviesaanvraag was het de bedoeling dat de provinciale reconstructiecommissies hun plannen eind 2002 ter toetsing aan het rijk zouden voorleggen. Na een lange voorbereidingstijd ziet het er naar uit dat dit eerst medio 2003 zal gebeuren. De raad baseert zijn conclusies en aanbevelingen op gegevens uit de periode van september tot en met december 2002, en is zich ervan bewust, dat dit voor de actualiteit een beperking betekent.

Er zijn echter signalen, dat de complexiteit aan doelen en de beperkte beschikbare middelen belemmeringen vormen voor het ontwerpen en realiseren van economisch en ecologisch duurzame plannen met een goede landschapskwaliteit.

De minister vraagt de raad een tussenbalans te maken die ook een rol kan spelen bij de beoordeling van de plannen. Aandachtspunten daarbij zijn prioriteitsstelling ten aanzien van de doelen en de mogelijkheden tot het koppelen van doelen.

1.2. Aanpak van de raad

Tal van signalen wijzen erop, dat de complexiteit aan doelen en de beperkte beschikbare middelen belemmeringen vormen voor het ontwerpen en realiseren van economisch en ecologisch duurzame reconstructieplannen met goede landschapskwaliteit. Dit leidt voor de raad tot de volgende probleemstelling:

Het is de vraag of de doelen van de reconstructiewet, de instrumenten en het gehanteerde werkproces voldoende zijn toegesneden op veranderende omstandigheden en de daaraan verbonden eisen van ontwikkelingsgerichtheid.

Voor de voorbereiding van dit advies heeft de raad een werkgroep ingesteld, die in 4 reconstructieprovincies gesprekken heeft gevoerd met 26 personen. Tien van deze gesprekken heeft bureau Novioconsult in opdracht van de raad voor zijn rekening genomen. Vervolgens zijn de resultaten van deze interviews in een rondetafelgesprek ter toetsing en aanvulling voorgelegd aan elf personen. De consultatiegesprekken en het rondetafelgesprek zijn gevoerd met personen uit de kringen van bestuurders, ambtenaren, deskundigen, ondernemers, boeren en vertegenwoordigers van maatschappelijke groepen en brancheorganisaties. In deze gesprekken kwamen de volgende onderwerpen aan de orde:

- de rijksdoelen en de mate waarin en de wijze waarop de provincie vorm geeft aan de doorwerking van het reconstructiebeleid naar regionaal en lokaal niveau;
- het werkproces zoals dat tot nu toe tussen de partners heeft plaatsgevonden;
- de beschikbare financiële middelen en instrumenten en hoe daarmee tot nu toe is omgegaan;
- welke verbeteringen zijn er in het reconstructieproces aan te brengen.

Hoofdstuk 2 van dit advies beschrijft aanleiding en achtergrond van de reconstructie. In hoofdstuk 3 brengt de raad een aantal maatschappelijke en economische ontwikkelingen in het landelijk gebied in beeld die van invloed zijn op de reconstructie. In hoofdstuk 4 komen de resultaten van de consultatiegesprekken aan de orde. In hoofdstuk 5 formuleert de raad op basis van de literatuur, de gesprekken en het rondetafelgesprek zijn conclusies en aanbevelingen om proces en resultaten van de reconstructie te verbeteren.

2 Aanleiding en achtergrond

2.1. De problematiek

De zandgebieden van Zuid- en Oost Nederland hebben te maken met een stapeling van problemen: vermessing, verzuring, verdroging, verstening, verrommeling en stank. Er is in deze gebieden tevens sprake van een toenemende noodzaak van structurele oplossingen voor de veterinaire kwetsbaarheid van de intensieve veehouderij. In toenemende mate staat de kwaliteit van natuur, landschap en recreatie onder druk. De belangrijkste oorzaak hiervoor is de wijze waarop intensieve veehouderijbedrijven ten opzichte van elkaar en hun omgeving zijn gelokaliseerd. Niet alleen de varkenshouderij, maar ook de intensieve melkveehouderij schept een aanzienlijke milieudruk in de concentratiegebieden. Doordat de verschillende functies nauw met elkaar zijn verweven, worden de problemen versterkt.

Met het oog op deze gestapelde problematiek is het beleid gericht op een reconstructie van deze concentratiegebieden. Het betreft een ruimtelijke herstructurering van een belangrijk deel van de zandgebieden in Zuid- en Oost Nederland met een oppervlakte van ruim 1,1 miljoen hectare. Met deze herstructurering willen de overheden de agrarische sector nieuw perspectief bieden in combinatie met het versterken van de landschappelijke, ecologische en recreatieve kwaliteiten. Het scheppen van ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied van de zandgronden staat in alle gevallen voorop.

2.2. Het proces van reconstructie

De reconstructiewet

De Reconstructiewet concentratiegebieden (*Staatsblad 2002, 116*) vormt het wettelijk kader voor de uitvoering van de reconstructie in de zandgebieden van Zuid- en Oost Nederland. Deze wet is in april 2002 in werking getreden en komt voort uit het in 2000 gemaakte bestuurlijk afsprakenkader van LNV en VROM met provincies en VNG over het ammoniak- en ruimte voor ruimtebeleid. Het rijk wil met de Reconstructiewet een breed scala aan doelstellingen in onderlinge samenhang realiseren. Dit gebeurt met een daarop afgestemde inzet aan middelen en regelgeving zoals op het gebied van ammoniak en stank.

Het betreft de volgende doelstellingen:

- ❑ bevorderen van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, vooral voor de landbouw, mede om de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid te verminderen;
- ❑ bevorderen van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, vooral voor natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur;
- ❑ verbeteren van een goed woon-, werk- en leefklimaat;
- ❑ verbeteren van de economische structuur.

De verbreding van zowel de kwaliteit van natuur en landschap als van de economische structuur moet hand in hand gaan met de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid van de varkenssector door aanpassingen in de ruimtelijke structuur van de varkenshouderij. Het rijk wil met een samenhangende en integrale bevordering van een goed woon-, leef- en werkklimaat aan de concentratiegebieden een kwaliteitsimpuls bieden. De Reconstructiewet geeft aan hoe deze reconstructieplannen moeten worden voorbereid, vastgesteld en uitgevoerd. Verder regelt de wet de financiering en kosten van de reconstructie en de lasten die uit de voorgestelde maatregelen voortvloeien voor overheid en burgers. De reconstructie moet binnen een termijn van twaalf jaar voltooid zijn.

Het sturingsmodel

De aanpak van het proces van reconstructie gebeurt volgens het Sturingsmodel voor het landelijk gebied. Volgens dit sturingsmodel stuurt het rijk op hoofdlijnen, mede op basis van uitgangspunten die bij de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de reconstructieplannen in acht genomen moeten worden. Deze uitgangspunten zijn neergelegd in het "Rijkstoetsingskader reconstructieplannen".

In het sturingsmodel regisseren de provinciale besturen het reconstructieproces. Deze regierol houdt onder andere in, dat de provinciale besturen de reconstructieplannen voorbereiden, vaststellen en uitvoeren. De reconstructiecommissies (gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties) zijn belast met de feitelijke opstelling van de reconstructieplannen. Via de provincie worden de plannen ter goedkeuring aan het rijk voorgelegd.

3 Het landelijk gebied verandert

Hoofddoelstelling van de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost Nederland is het bieden van een integrale en onderling samenhangende oplossing voor problemen op het terrein van veterinaire kwetsbaarheid, water en milieu, kwaliteit van bos, natuur en landschap, recreatief-toeristische kwaliteit en het ontbreken van een ontwikkelingsperspectief voor de landbouw.

Voor het bereiken van de reconstructiedoelen is inzicht in autonome ontwikkelingen in het landelijk gebied van groot belang. In dit hoofdstuk besteedt de raad afzonderlijk aandacht aan de belangrijkste ontwikkelingen in het landelijk gebied en hun gevolgen voor de reconstructie.

3.1. Transitie in de landbouw

De dierhouderij vervult in de reconstructiegebieden een belangrijke functie, zowel in economische, ecologische als sociaal-culturele zin. In zijn advies "Voor het kalf verdronken is...." constateert de raad dat het bestaansrecht van de dierhouderij als economische activiteit in discussie is gekomen door problemen met omgevingskwaliteit, dierwelzijn en volksgezondheid. Verdere liberalisering van markten, stijgende kosten van grond en arbeid en technologische ontwikkelingen lijken dat te versterken. De dierhouderij moet maatschappelijk verantwoord ondernemen zoals alle bedrijven in ons land, dus rekening houden met ecologische, economische en sociaal-culturele aspecten en bijdragen aan maatschappelijke doelen. Dat ingrijpende veranderingen nodig zijn is duidelijk. Maar hoe de veranderingen er ook uit gaan zien, de raad verwacht dat dierhouderij zowel in ons land als geheel als in de reconstructiegebieden in het bijzonder een belangrijke rol zal blijven spelen.

Diverse studies wijzen op een onzekere toekomst van de intensieve veehouderij. Onzekerheid over de honorering van het derogatieverzoek bij de Europese Commissie en de mogelijke consequenties hiervan voor de intensieve veehouderij vormen een illustratie. Wel is duidelijk, dat de huidige autonome krimp van 3 tot 4 % op jaarbasis de komende jaren door zal zetten. Binnen afzienbare tijd zal de helft van de huidige intensieve veehouders verdwijnen. De raad voorziet in zijn advies "Voor het kalf verdronken is..." een concentratie van economisch levensvatbare intensieve veehouderijen op een beperkt aantal locaties in ons land. Hiervoor dient ook ruimte beschikbaar te zijn. De reconstructiegebieden spelen daarbij een belangrijke rol.

Voor de melkveehouderij verwacht de raad enerzijds specialisatie en schaalvergroting ten behoeve van de productiefunctie, anderzijds verbreding in het kader van rurale ontwikkeling in de vorm van onder andere agrarisch natuur- en waterbeheer en biologische- en streekproducten.

In de akkerbouw leiden de prijs- en inkomensdalingen nu en in de toekomst tot het beëindigen en omschakelen van vele bedrijven. Daarnaast zal een verschuiving optreden van "traditionele akkerbouw" naar akkerbouwmatige tuinbouw en intensieve vollegrondstuinbouw.

Bedrijfsomvang en ondernemerschap medebepalend voor reconstructie

Bij het bereiken van de reconstructiedoelen spelen autonome factoren een belangrijke rol, zoals de wens een agrarisch bedrijf al dan niet voort te zetten. Bij deze afweging spelen de bedrijfsomvang van individuele bedrijven en de vraag of er al dan geen opvolger aanwezig is, duidelijk een rol. In tabel 1 is voor de reconstructieprovincies aangegeven welk aandeel agrarische bedrijven relatief klein is en hoeveel bedrijven met een ouder bedrijfshoofd (ouder dan 55 jaar) geen opvolger heeft. Tussen deze kengetallen bestaat een duidelijke relatie, want kleine bedrijven hebben minder vaak een opvolger dan grote bedrijven.

Tabel 1

Provincie	Aantal bedrijven	Kleine bedrijven <60 nge in %	55+ zonder opvolger (%)
Overijssel	11.784	61	29
Gelderland	17.635	64	33
Utrecht	3.941	60	31
Noord Brabant	18.646	55	27
Limburg	7.259	57	28
Nederland	101.635	53	28

Op grond van de huidige bedrijfsgrootte verwacht de raad de komende jaren een behoorlijke dynamiek in het landelijk gebied. Ongeveer 60% van de bedrijven in de reconstructieprovincies is te beschetsen als relatief klein. (landelijk 53%). Daarvan zal een groot deel niet worden voortgezet. Ongeveer 30 % van alle boeren is ouder dan 55 jaar en beschikt naar eigen zeggen niet over een opvolger. Dit zijn de bedrijven waarbij op een termijn van ca. 10 jaar veranderingen zijn te verwachten.

Maar bedrijfsomvang is niet de enige basis voor toekomstperspectief. Voor het inslaan van andere dan de gebaande paden is ondernemerschap, tot uiting komend in houding en bedrijfsstrategie, eveneens belangrijk. Daarbij is heel belangrijk de wijze waarop de landbouwbedrijven in de regio zijn ontstaan, terwijl ook de mentaliteit van de bevolking een rol speelt. Deze factoren zorgen ervoor dat ondernemers in de zuidelijke zandgebieden de reconstructie anders benaderen dan ondernemers in de oostelijke zandgebieden. De zuidelijke zandgebieden kennen vanouds een ontginners- en pioniersmentaliteit. Bedrijven zijn groter van omvang, sterker gericht op ontwikkeling en gespecialiseerd in varkens. Een relatief groot aandeel ondernemers is gericht op economisch efficiënte voedselproductie via schaalvergroting en intensivering. De bedrijven in de oostelijke zandgebieden zijn kleinschaliger van structuur met vanouds relatief veel ondernemende pachtboeren met gemengde bedrijven van melkvee en vleesvarkens. In deze gebieden zullen relatief veel ondernemers diverse activiteiten binnen een verbrede landbouw combineren en dat zien als de weg naar de toekomst.

3.2. Natuur en landschap

Natuurgebieden zijn belangrijke elementen in het landschap en bepalen mede de identiteit ervan. Het belang van de natuur voor biodiversiteit, globale systemen, lokale waarden, beleving, recreatie en woonkwaliteit is onomstreden. Bij adequate vormgeving is natuur bij uitstek multifunctioneel. Ook het belang voor gezondheid en vestigingsklimaat wordt steeds meer (h)erkend, zoals blijkt uit gemeenten die zich profileren met hun groene karakter, alsook uit de prijzen van onroerend goed in de nabijheid van natuur. Maar de natuur staat ook onder milieu-, ruimte- en recreatiedruk. Het beheer en de doelstellingen van de natuur zijn steeds vaker het onderwerp van discussies met mondige burgers.

De kwaliteit van de natuurgebieden in Nederland is niet onbedreigd. De toekomst van natuur en landschap hangt mede af van de druk van de verstedelijking, de ontwikkeling van de landbouw en de houding van de burgers ten opzichte van natuur en landschap. Veel Nederlanders hebben een groeiende behoefte aan rust, ruimte en stilte en zoeken deze in de natuur. Tot nu toe werden prioriteiten in het natuurbeleid voornamelijk gesteld op ecologische gronden. Bos en natuurgebieden worden echter steeds meer beschouwd als openbaar domein, waar kan worden gerecreëerd. De toename van het oppervlak natuur is mede afhankelijk van de mate waarin de overheid erin slaagt grond aan te kopen om de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te realiseren. Doelstelling is dat in 2018 de reservataars- en ontwikkelingsgebieden van de EHS zijn verworven, ingericht en overgedragen aan de beheerder. De aankoop van grond voor natuurdoeleinden blijft momenteel echter achter bij de nationale taakstelling. In een eerder uitgebracht briefadvies heeft de raad hierover zijn bezorgdheid uitgesproken. Het nu voorgestelde beleid leidt niet alleen tot een ernstige trendbreuk, maar ook structureel tot door niemand gewenste gevolgen. Deze gevolgen zijn zowel in sociaal-economisch opzicht als vanuit het oogpunt van beleving en natuur zeer nadelig. Het niet uitvoeren van het voorgenomen beleid betekent dat heel veel wat onwenselijk is, wél plaatsgrijpt. Er is een evenwichtig beleid gewenst dat de varieerbaarheid van soorten en ecosystemen in de natuur ondersteunt. Het rijk dient zijn verantwoordelijkheid voor het realiseren van de EHS onverkort te blijven nemen. Doelen van de reconstructie dienen mede gericht zijn op de realisering van de EHS doelstelling.

3.3. Vrije tijd, werken en wonen

Het landelijk gebied is een belangrijke recreatieve bestemming. Die aantrekkingskracht is verbonden met de natuur, landbouw, cultuurhistorie, water, cultuur en ruimte. De besteding van vrije tijd drukt steeds meer haar stempel op de inrichting en vormgeving van het landelijk gebied. Dit blijkt ondermeer uit de toenemende ruimteclaims voor nieuwe natuur- en recreatiegebieden en de planning van nieuwe vrijetijdscomplexen en "urban leisure centers" in zowel het buitengebied als aan de stadsranden. De behoefte aan afwisselende vormen van vrijetijdsbesteding in het landelijk gebied groeit. Mensen zoeken rust, stilte en cultuurhistorie, maar ook evenementen, drukte en manifestaties. In de laat-

ste decennia is de vrijetijdssector uitgegroeid tot een economisch belangrijke sector en belangrijke bron van werkgelegenheid.

In het landelijk gebied is de niet-agrarische bedrijvigheid geen restpost meer, maar veruit de belangrijkste economische pijler. Activiteiten als financiële dienstverlening, informatica, ateliers, transport, opslag en distributie zijn niet functioneel aan het landelijk gebied gebonden, maar maken wel gebruik van de ruimte en de aantrekkelijke woon- en werkcondities. De huidige economische betekenis van de grondgebonden landbouw is beperkt, maar als identiteitsdrager voor het landelijk gebied van groot belang. Op het platteland neemt de niet agrarische bedrijvigheid sneller toe dan in het stedelijk gebied. Deze bedrijvigheid is deels verweven met woonfuncties en agrarische functies in het landelijk gebied, deels los daarvan op industrieterreinen.

Voor velen is het wonen in het landelijk gebied aantrekkelijk. De woningen zijn er zeer populair. Prognoses gaan uit dat het aantal woningen in het landelijk gebied tot 2030 met zo'n 240.000 tot 850.000 woningen zal toenemen: tussen de 23 en 37% van de totale groei van het aantal woningen. Aan de andere kant valt er een afname te zien van het aantal kleine kernen in het landelijk gebied dat qua voorzieningen en economische activiteiten in zekere mate compleet is. Dat aantal zal ook tussen nu en 2010 verder terug lopen. Het is een onvermijdelijk effect van de schaalvergroting die zich op elk terrein voordoet. Er ontstaat een nieuw patroon van voorzieningen en het gebruik daarvan. Daaromheen moet een nieuw evenwicht kunnen worden gevormd.

3.4. Water

Verdroging, overlast en verontreiniging van grond- en oppervlaktewateren hebben geleid tot een meer integraal, mede op kwaliteit gericht waterbeheer. Momenteel is de strategie van Integraal Waterbeheer breed omarmd. Landbouw, natuur en recreatie, wonen en veiligheid, kwantiteits- maar ook kwaliteitsbeheer vormen uitgangspunt voor het gevoerde beleid. Mede door klimaatverandering, zeespiegelrijzing en bodemdaling wordt nu teruggekomen van maximale inperking en beheersing van het water. De weg is ingeslagen naar een integraal, meer natuurlijk waterbeheer. Verdroging doet zich vooral voor op de zandgronden en daarmee ook in de reconstructiegebieden. Daarom dienen de doelen van de reconstructie ook gericht te zijn op de oplossing van deze problematiek.

3.5. Conclusie

Het landelijk gebied verandert geleidelijk maar ingrijpend. Het belang van de landbouw neemt relatief af en er is meer ruimte nodig voor wonen, natuur en recreatie. De landbouw zelf verandert ingrijpend. Akkerbouw en dierhouderij zullen zowel uit ecologisch, economisch, landschappelijk als sociaal-cultureel oogpunt een belangrijke rol in ons land blijven spelen. In een autonoom proces van herstructurering zal het aantal ondernemers en bedrijven echter fors krimpen en concentratie van bedrijven plaatsvinden. Daarnaast treedt intensivering op: intensieve tuinbouw c.q. akkermatige tuinbouw zal toenemen en voor een belangrijk deel de huidige akkerbouw verdringen. Een tweede belangrijke ontwikkeling in de landbouw leidt tot meer kleinschalige en verbrede landbouw met nadruk op streek- en biologische producten, agrarisch natuurbeheer en zorgtaken.

Tegelijkertijd vragen burgers en bewoners meer ruimte voor natuur, vrijetijdsactiviteiten, rust, wonen en water. Nationaal, maar ook in de reconstructiegebieden, leidt dit tot meer ruimteclaims van steeds meer sectoren, toenemende gronddruk en stijgende grondprijzen. Plaatselijk komt hierdoor de leefbaarheid onder druk te staan.

Deze ingrijpende transformatie van het platteland vraagt binnen de reconstructie om een integrale toekomstgerichte aanpak om voor nu en de toekomst een nieuwe balans te vinden in de functies van een duurzaam landelijk gebied voor boeren, bewoners en bezoekers uit de stad.

4 Reconstructie in beeld

Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste resultaten uit de 26 gevoerde consultatiegesprekken en het rondetafelgesprek. Deelnemers aan deze gesprekken waren respectievelijk bestuurders, ambtenaren, ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke en brancheorganisaties. De resultaten zijn gerelateerd aan de thema's "doelen", "werkproces" en "instrumenten".

Ten tijde van de adviesaanvraag was het de bedoeling dat de reconstructiecommissies eind 2002 de plannen ter toetsing aan het rijk zouden voorleggen. De raad baseert zijn conclusies en aanbevelingen op gegevens uit de periode van september tot en met december 2002, en is zich ervan bewust dat dit voor de actualiteit een beperking betekent.

4.1. Doelen

4.1.1. Uitwerking en ambities stemmen niet overeen

Doel en ambitie van de reconstructie is te komen tot een integrale plattelandsvernieuwing. Uit de gevoerde gesprekken komt echter het beeld naar voren dat in de praktijk de verschillende doelen niet allemaal de gewenste aandacht krijgen. De integrale ambitie van de reconstructie lijkt vooral in Brabant en Limburg te resulteren in het bieden van ontplooiingskansen voor de intensieve veehouderij. Het zoeken naar mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing krijgt onevenredig veel aandacht. Respondenten vinden aandacht voor doelen als water en landschap minstens zo belangrijk, terwijl ook een groot aantal bestemmingsplannen voor het landelijk gebied dringend actualisering behoeft.

4.1.2. Generieke regels doorkruisen maatwerk

Het rijkstoetsingskader gaat in de volle breedte in op alle thema's die in de reconstructie aan de orde moeten komen. Het geeft vooral aan waar het reconstructieplan op welke wijze aandacht moet besteden. Op deze wijze biedt het rijkskader ruimte om in te spelen op de problematiek, de wensen en de ideeën die leven binnen de gebieden.

Veel respondenten wijzen erop, dat gedetailleerde generieke regels van het rijk echter de wens doorkruisen om met het toetsingskader op hoofdlijnen te sturen en gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken. Zo wijzen zij erop, dat de richtlijnen uit de stank en ammoniakwetgeving (zoals de 250 meter zone) en de verplichte aanleg van varkensvrije zones niet bijdragen aan sturen en toetsen op hoofdlijnen en daardoor de integraliteit en het gewenste maatwerk belemmert. De ammoniakwetgeving zet de veehouderijsector op slot, ook in die gebieden waar ontplooiingskansen gewenst zijn voor duurzame vormen van intensieve veehouderij. Bovendien blijkt uit onderzoek van ETIN adviseurs, dat het terugdringen van de veterinaire kwetsbaarheid maar voor een beperkt deel via de reconstructie zelf is te regelen, terwijl dit één van de hoofddoelstellingen van de reconstructie was. Respondenten zien een belangrijke rol weggelegd voor de veehouderijsector zelf en andere belangrijke aansturende ketenpartijen zoals de verwerkende industrie. De belangrijkste bedreiging voor de veterinaire veiligheid, namelijk de contactstructuur, is immers niet via reconstructie af te dwingen.

Veel respondenten zijn van mening, dat het mogelijk moet zijn om flexibel om te gaan met de generieke regelgeving en per geval te bekijken hoe hiermee om te gaan. Naar hun oordeel verdient het overweging om generieke regelgeving terug te brengen tot de basisuitgangspunten en op de achtergrond deel te laten uitmaken van het rijkstoetsingskader. Maar wel met behoud van de juridische hardheid van de doelen achter die regelgeving.

4.1.3. Ambitieniveau leidt tot complex reconstructieproces

De deelnemers in het reconstructieproces hebben waardering voor de serieuze wijze waarop provincies hun regisseursrol oppakken. Maatschappelijke groepen en brancheorganisaties zijn van mening dat deze provinciale initiatieven aandacht en ondersteuning verdienen.

Respondenten wijzen echter op de neiging bij provincies te willen bewijzen dat zij de aangewezen bestuurslaag zijn om dit type processen te regisseren en tot een goed einde te brengen. Er is sprake van een overladen agenda, werkplannen met een grote heterogeniteit aan onderwerpen en een hoog tempo. De beschikbare middelen zijn hiermee niet in overeenstemming. Het leidt tot een groot aantal complexe opdrachten, bestuurlijk zware afwegingen en brede overlegprocessen die op het gebied van

organisatie en communicatie moeilijk in de hand zijn te houden. Bijkomend gevolg is dat provincies zich terugtrekken op de oorspronkelijke doelstellingen van de reconstructie, de problematiek van de intensieve veehouderij.

Het hoge ambitieniveau en het hoge tempo van de provincies hebben tot gevolg, dat participanten moeite hebben het proces bij te houden. Het leidt bij een aantal maatschappelijke organisaties en brancheorganisaties tot kritische reacties over de regisserende rol van de provincie in termen van: „chaotisch“, „ongestructureerd“, „veel tijdsdruk en weinig ruimte voor terugkoppeling“. Maar deze organisaties zien ook groei in het proces. Provincies onderkennen de procesproblemen in toenemende mate en gezamenlijk probeert men het proces bij te sturen en om te buigen.

4.2. Het werkproces

4.2.1. Werkprocessen hebben een traditioneel karakter

De Reconstructiewet biedt rijk, provincies, gemeenten en maatschappelijke organisaties een krachtig instrument om reconstructiegebieden opnieuw in te richten. De opzet van de wet geeft aan het werkproces zowel elementen van de top-down benadering als van de bottom-up benadering. De top-down benadering vloeit voort uit de wettelijke verplichting van Provinciale Staten reconstructieplannen vast te stellen en in overeenstemming te brengen met ruimtelijke ordeningsplannen. De bottom-up elementen zijn geïnspireerd op de experimentele aanpak met gebiedsgericht beleid (ROM, WCL, milieubeschermingsgebieden). Zij worden vooral zichtbaar in de rol van de reconstructie- en streekcommissies, waar maatschappelijke en brancheorganisaties hun inbreng leveren. Overheden hebben de overtuiging, dat zij op deze wijze draagvlak kunnen scheppen bij maatschappelijke organisaties en dat zo ook burgers, boeren en ondernemers in het proces een belangrijke rol kunnen vervullen.

In de interviews komt veelvuldig de wens naar voren van werkprocessen met een eerlijk, inzichtelijk en helder karakter, met duidelijke kaders, harde randvoorwaarden en helderheid over middelen. Het zoeken naar gezamenlijke doelstellingen en gezamenlijke ontwikkeling van doelstellingen speelt een belangrijke rol.

Een aantal respondenten is van mening, dat met name overheden de neiging hebben vanuit een te institutionele manier naar de reconstructie te kijken en daardoor de buiten dat gezichtsveld vallende ontwikkelingen en ideeën te missen. Overheden trachten met organisaties en instrumenten van vandaag de vernieuwende opgaven van morgen aan te pakken en op te lossen. Het reconstructieproces lijkt wel bottom-up, maar is dat bij kritische beschouwing in feite niet. Vanuit de instituties en organisaties zijn vertegenwoordigers in het proces betrokken, maar hun achterbannen minder goed of niet. Overheden spreken niet de taal van de boeren en andere investeerders. Respondenten vragen zich af, of dit systeem in deze context van de reconstructie en in deze tijd nog werkt. Deze institutionele blik belemmert de werkelijke innovatie en leidt ertoe dat het resultaat van de reconstructie niet aan de oorspronkelijke ambities voldoet.

Respondenten zijn van mening dat werkprocessen van zowel overheden als maatschappelijke en brancheorganisaties moeten meebewegen met natuurlijke processen bij de bevolking in de regio en actief moeten omgaan met de energie die daarbinnen aanwezig is. Bewoners en belanghebbenden dienen in het proces centraal te staan. Werkprocessen moeten veel meer gebruik maken van de autonome krimp en het natuurlijk verloop die nu en in de toekomst binnen de landbouw door marktomstandigheden plaatsvindt. Van diverse kanten suggereren respondenten voor het aanstellen van een vertrouwenspersoon in de regio die in dit soort processen kan stimuleren en bemiddelen: een gebiedsmakelaars die letterlijk aan de keukentafel zit, de taal van de bevolking in de regio spreekt en zich kan inleven in hun situatie.

Belangenorganisaties dienen meer dan nu initiatieven van individuen te coördineren en te bundelen en te letten op de waarde van informele circuits.

4.2.2. Provincie dominant

De vijf provincies vervullen elk op eigen wijze hun regisseursrol. In het werkproces beschikken zij over de meeste capaciteit, kennis en informatie. Een aantal respondenten meent dat dit voor de provincie leidt tot een dominante rol met relatief veel accent op het intern op orde hebben van de eigen processen en tot controle over het reconstructieproces als geheel. Dit resulteert in veel gevallen in een abstract werkproces, waarbij provincie en streekcommissie onvoldoende gebruik maken van de bouw-

stenen uit de regio. De regio ziet zich geconfronteerd met gedetailleerde en dichtgetimmerde nota's en kaartbeelden. Een aantal overlegpartners heeft het gevoel hierdoor alleen maar te kunnen reageren op voorstellen, in plaats van op constructieve en stimulerende wijze te kunnen meedenken.

De regisserende rol van de provincie bestaat onder andere uit de onderlinge afstemming van de verschillende beleidssectoren. Met het oog wil men binnen de provincie komen tot interne integrale werkprocessen. Bij een aantal respondenten bestaat de indruk, dat deze verkokerde organisatie binnen de provincie juist leidt tot een sectorale en gescheiden aanpak. Op verkokerde wijze vinden naast dit reconstructieproces tegelijkertijd andere beleidsprocessen plaats zoals het opstellen van stroomgebiedsvisionen, milieubeleidsplannen en natuurplannen, die hierdoor de reconstructie doorkruisen. Voorts richten provincies hun werkprocessen teveel op regulering, regels en het verbieden van zaken en niet op het stimuleren van datgene wat wel is gewenst. Dit heeft tot gevolg, dat de in ontwikkeling zijnde reconstructieplannen in veel gevallen niet op voldoende draagvlak in de streek kunnen rekenen.

4.2.3. Gemeente belangrijk voor bottom-up proces

Veel respondenten beschouwen gemeenten als een belangrijke partner in het reconstructieproces. Hun taak is breder dan het zorgdragen voor de goede en tijdige vertaling van de resultaten van het reconstructieproces in bestemmingsplannen en milieu- en andere vergunningen. Gezien hun bestuurlijke positie in het maatschappelijk krachtenveld dienen zij mede vorm te geven aan het bottom-up proces. Respondenten onderkennen echter dat het gemeenten vaak aan tijd en deskundigheid ontbreekt om hiervoor input van voldoende kwaliteit te kunnen leveren. Als voorbeeld wijzen zij op het grote aantal bestemmingsplannen dat niet is aangepast aan de actualiteit.

4.2.4. Organisaties niet altijd toegerust

Van de maatschappelijke en brancheorganisaties zijn de natuur- en landbouworganisaties goed op het reconstructieproces toegerust. Wel is in veel gevallen voor de vertegenwoordigers van de organisaties moeilijk de achterban goed geïnformeerd te houden. Met name organisaties uit de recreatie- en cultuurhistorische sector lijken onvoldoende op het reconstructieproces toegerust. Ondanks de (financiële) ondersteuning die provincies deze organisaties in veel gevallen verlenen, moeten zij met te geringe capaciteit in het werkproces opereren.

4.3. Instrumentarium

Het reconstructieproces is kostbaar en ingewikkeld. Respondenten geven aan dat ambities en doelen enerzijds en beschikbaar instrumentarium anderzijds niet op elkaar aansluiten doordat het rijk onvoldoende financiële middelen beschikbaar stelt. Bovendien vinden zij het door het grote aantal financiële regelingen onduidelijk hoeveel geld het rijk nu daadwerkelijk beschikbaar stelt voor de reconstructie. De demissionaire status van het kabinet zorgt voor verdere vergroting van de onduidelijkheid.

Tevens achten respondenten het instrumentarium van Europa en het rijk te sterk versnipperd, onoverzichtelijk en complex om hiermee de uitvoering van de reconstructie te financieren. Op Europees niveau is de doelenset te smal en de op dat niveau onderscheiden kaartbeelden passen niet één op één op de reconstructiegebieden.

Het grote aantal gestapelde en niet ontschotte subsidieregelingen - met ieder hun eigen gedetailleerde eisen en geringe beleidsruimte - maakt slagvaardig werken bijna onmogelijk. Regelingen spelen niet in op ondernemerschap, waardoor bijvoorbeeld grote afkeer bestaat voor het Programma Beheer. Ook vindt men de SGB een te complexe regeling. Respondenten op provinciaal en regionaal niveau beschouwen de vigerende wet- en regelgeving te zeer als een hindermacht, teveel gericht op regulering, regels en het verbieden van zaken en niet op het stimuleren van datgene wat wel is gewenst. Het geeft de provincie het gevoel vooral administratief bezig te zijn.

Veel respondenten menen, dat het gebrek aan middelen samen met de complexiteit van de regelgeving tot gevolg heeft, dat afgezien van enige cosmetica, concrete resultaten nauwelijks zichtbaar zijn. Bedrijfsverplaatsing, één van de meest in het oog lopende instrumenten van de reconstructie, is tot op heden nauwelijks aan de orde. De hoge prijs voor zo'n verplaatsing vormt een van de belangrijkste belemmeringen.

Respondenten zijn unaniem van mening, dat de verantwoordelijkheid voor de financiële middelen en andere instrumenten niet alleen bij het rijk, maar ook bij de andere bij de reconstructie betrokken partners ligt. De consultaties resulteren in een groot aantal suggesties voor het genereren van financiële middelen waarvan de belangrijkste terugkomen in de conclusies en aanbevelingen.

4.4. Conclusies uit de interviewronde

Waardering voor ambitie en doelen.....

In brede kring bestaat bij respondenten ondersteuning en waardering voor de ambities en de doelen van en de inspanningen voor de reconstructie. De inspanningen die de participanten verrichten resulteren in een toenemend draagvlak voor het proces. Reconstructie leeft zowel bij overheden, maatschappelijke organisaties als brancheorganisaties.

Reconstructie biedt kansen voor een duurzame ontwikkeling van de belangrijke dragers van het landelijk gebied, zoals landbouw, natuur, landschap, milieu, waterhuishouding en recreatie. Tevens biedt reconstructie partijen een belangrijke stimulans om over de eigen schutting te kijken en zo mede draagvlak te creëren voor een duurzame, en vooral integrale plattelandsontwikkeling.

.....kritiek op het proces

Tegelijkertijd met deze waardering constateren respondenten grote knelpunten in het reconstructieproces, die ervoor kunnen zorgen dat het draagvlak gaat verdwijnen.

Belangrijk is de breed gedragen constatering, dat ambitie en de doelen enerzijds en beschikbare middelen voor de uitvoering anderzijds niet op elkaar passen.

Voorts ervaren respondenten dat het proces vooral leeft bij overheden en betrokken maatschappelijke en brancheorganisaties. De werkwijze heeft een traditioneel top-down karakter waarmee onvoldoende wordt ingespeeld op de autonome processen bij de bevolking. Dit heeft mede tot gevolg dat voor de bevolking tastbare resultaten uitblijven.

Doel en ambitie van de reconstructie in de vijf provincies is te komen tot integrale en duurzame plattelandsvernieuwing. In de praktijk krijgen de verschillende doelen echter niet allemaal de gewenste aandacht. Met name in de provincies Brabant en Limburg bepaalt de problematiek van de intensieve veehouderij de agenda van de plattelandsvernieuwing, ondanks de integrale ambities. Het zoeken naar mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing krijgt onevenredig veel aandacht. Het accent op de intensieve veehouderij betekent met name in de genoemde provincies een discrepantie tussen de integrale ambities van het rijk en de uitwerking hiervan op regionaal en lokaal niveau.

De interne werkprocessen van de vijf provincies zijn integraal opgezet, maar leiden door de intern verkokerde organisatie in de praktijk toch tot een sectorale aanpak. Naast het reconstructietraject lopen er tegelijkertijd diverse andere beleidsprocessen zoals het opstellen van stroomgebiedsvisies, milieubeleidsplannen en natuurplannen. Deze doorkruisen het reconstructietraject en vragen daarom om een onderlinge horizontale afstemming van werkprocessen.

De geringe actieve rol van de bevolking in de reconstructie heeft tot gevolg dat er ook sprake is van onvoldoende verticale integratie van het werkproces.

Maatschappelijke en brancheorganisaties staan positief ten opzichte van het reconstructieproces. Maar bij de recreatie- en de cultuurhistorische sector heeft men het gevoel in het werkproces de onderliggende partij te zijn. Deze opstelling leidt tot stellingname vanuit het eigen belang, waardoor het proces meer een multisectoraal dan integraal karakter krijgt.

Onvoldoende middelen

Respondenten zijn van mening, dat het rijk onvoldoende financiële middelen beschikbaar stelt voor een aansprekend ambitieniveau van de reconstructieplannen. Ook vinden zij het instrumentarium om de uitvoering van de reconstructie te financieren van zowel het rijk als Europa sterk versnipperd, onoverzichtelijk en complex. Hierdoor blijft er geld op de plank liggen. Dit gebrek aan middelen samen met de complexiteit van de regelgeving is één van de belangrijkste oorzaken dat concrete aansprekende resultaten in de reconstructie tot op heden onvoldoende zichtbaar zijn.

5 Aanbevelingen

5.1. Een programma van eisen

Het landelijk gebied verandert geleidelijk maar ingrijpend. Het belang van de landbouw neemt relatief af. Binnen de landbouw zelf vinden ingrijpende veranderingen plaats, zoals enerzijds de ontwikkeling naar een grootschalige en monofunctionele landbouw, anderzijds die naar een meer kleinschalige en verbrede landbouw. Tegelijkertijd vragen burgers en bewoners meer ruimte voor natuur, vrijetijdsactiviteiten, rust en wonen. Zowel nationaal als ook in de reconstructiegebieden is sprake van meer ruimteclaims vanuit steeds meer sectoren, toenemende gronddruk en hogere grondprijzen. Hierdoor komt op verschillende plaatsen de leefbaarheid onder druk te staan.

Een groot deel van deze ingrijpende verandering vloeit voort uit de verschuiving van beslissingsbevoegdheden van de nationale overheid naar het Europees niveau. Een ander belangrijk deel van deze verandering is niet zozeer het gevolg van afwegingen binnen de overheid, maar vloeit voort uit de eigen dagelijkse beslissingen van de bevolking in de regio. Daarbij zijn markt en marktprijs belangrijke bepalende factoren. De maatschappij ontwikkelt zich veeleer ondanks dan dankzij de overheid. Beslissingen hebben zowel een economisch, ecologisch, ruimtelijk-fysiek als sociaal-cultureel karakter. Daarmee is niet het kaartbeeld van de situatie van over twaalf jaren te maken, wat de overheid nu in gedachten heeft.

Besluitvorming vindt niet alleen plaats aan de vergadertafel maar ook aan de keukentafel. In het platteland spelen dynamische processen met onverwachte wendingen die aan de ene kant vragen om innovatiekracht, inspelen op kansen, omgaan met bedreigingen, maar aan de andere kant ook om het houden van koers. Dit proces vraagt om nieuwe communicatie- en omgangsvormen tussen bevolking en overheid. Overheden zijn zich hiervan vaak onvoldoende bewust.

Deze fundamentele veranderingsprocessen vragen meer dan crisismanagement, op de korte termijn gerichte optimalisatie en snel herstel van aangerichte schade. De raad beschouwt reconstructie als katalysator en kans in de noodzakelijke transitie van het landelijk gebied. Dit vereist een integrale toekomstgerichte aanpak, gericht op verandering, innovatie en leerprocessen en sturing op doelen en niet op middelen.

Voor de raad leidt dit in het advies tot het volgende programma van eisen voor de reconstructie.

- het opstellen van een ontwikkelingsperspectief voor de lange termijn gericht op een duurzaam landelijk gebied;
- een proces met een integraal karakter gericht op zowel economische, ruimtelijk-fysieke (natuur, milieu etc.) als sociaal culturele aspecten, gekoppeld aan een hoog ambitieniveau;
- een flexibele aanpak die daardoor leidt tot reductie van de complexiteit en ruimte voor maatwerk;
- integreren in het werkproces van de stille kracht: de burger-consument in de rol van boer/ondernemer, bewoner, natuurliefhebber en recreant;
- zorgdragen voor hoogwaardig kennismanagement waardoor binnen het proces ingespeeld kan worden op onverwachte en onvoorspelbare nieuwe mogelijkheden, feiten en ontwikkelingen.

Aan de hand van dit programma van eisen werkt de raad zijn aanbevelingen uit in de thema's "doelen", "werkproces" en "instrumenten".

5.2. Doelen

5.2.1. Integraal karakter centraal

Doel en ambitie van de reconstructie van het rijk is gericht op het realiseren van integrale en duurzame plattelandsontwikkeling. Tot nu toe vertoont de opzet en uitwerking van de reconstructie alle kenmerken van een ruimtelijke ordeningsaanpak met een sterke dominantie van de intensieve veehouderij. Voor de korte termijn is dit noodzakelijk. De ruimtelijke ordening biedt overheden een helder en juridisch kader om zorgvuldig met belangen om te gaan. Bovendien eist de Reconstructiewet een ruimtelijke ordeningsaanpak en geeft de problematiek van de intensieve veehouderij hier ook aanleiding voor.

Voor de lange termijn beantwoordt deze benadering echter niet aan de fundamentele veranderingsprocessen waarvoor het landelijk gebied staat. De samenleving verlangt van de landbouw een toe-

komstgerichte, klantgerichte en omgevingsbewuste bedrijfsvoering. Voor de landbouw leidt dit tot belangrijke opgaven die integraal moeten worden opgepakt zoals voldoen aan de eisen van de markt, voedselveiligheid, dierwelzijn, ketenverkortings- en ketenstrategie, intensivering en verhoging van de toegevoegde waarde. Daarnaast spelen in het landelijk gebied belangrijke ecologische, sociaal-economische en sociaal-culturele vraagstukken waarbij zowel bewoners, boeren als stedelingen zijn betrokken.

Gezien de aard en omvang van de problematiek adviseert de raad aan rijk en provincies de reconstructieambities niet te beperken tot het fysieke domein van ruimtelijke investeringen en beheer, maar zich te richten op een werkelijk integraal veranderingsproces. Bij reconstructie gaat het om een integraal ontwikkelingsperspectief voor de langere termijn dat ook betrekking heeft op economische revitalisering en cultureel en sociaal beleid in plattelandsgebieden. Koppeling aan de nieuwe ruimtelijke ordening is gewenst.

Het rijk moet zijn doelstellingen op hoofdlijnen helder en afrekenbaar formuleren en erop toezien dat op regionaal en lokaal niveau een integrale vertaling van deze ambities plaatsvindt. Het rijk stuurt met enkele kernregels, die enerzijds ruimte bieden aan overheden, organisaties en burgers en anderzijds streng worden bewaakt. Toetsing aan de hoofdlijnen mag echter niet leiden tot detaillering achteraf. Provincies krijgen de ruimte om binnen deze globale kaders de landelijke doelstellingen nader te concretiseren en doelzoekend te opereren. In de lijn van voorgaande adviezen adviseert de raad één integraal plan per gebied met in de verschillende programma's prioriteiten naar de verschillende deelgebieden. In prestatiecontracten maken het Rijk en de afzonderlijke provincies afspraken over wat er moet gebeuren met sancties op het niet nakomen van deze afspraken. Voortbouwend op wat bij provincies nu al zijn waarde heeft bewezen dragen gebiedscommissies nieuwe stijl zorg voor de bindende schakel met tastbare initiatieven in de regio.

5.2.2. Flexibiliteit reduceert complexiteit

Het inspelen op de veranderingen in het landelijk gebied vraagt van de reconstructie een hoog ambitieniveau. Gebrek aan middelen mag niet leiden tot het bijstellen van ambities of tot het selectief winkelen in doelstellingen. Een grote verscheidenheid aan doelstellingen mag niet leiden tot bestuurlijk zware afwegingen en brede overlegprocessen die op het gebied van communicatie en organisatie moeilijk in de hand zijn te houden. Behoud van het integrale karakter van de reconstructiedoelen staat voorop.

Om genoemde risico's te mijden adviseert de raad op de volgende wijze flexibiliteit aan te brengen in het reconstructieproces:

- ❑ selecteer strategische knelpunten en concentreer de inzet op prioriteiten of gebieden. Vermijd de kaasschaaf en voer de integrale ambities voor een prioriteit of gebied waarvoor beleid en geld aanwezig is volledig uit. Organiseer pilots.
- ❑ leg accent op het plukken van het hoge fruit in de vorm van door urgentie aansprekende innovatieve projecten passend in de lange termijnstrategie. Beperk je niet tot het plukken van laag fruit in de vorm van verleidelijke gemakkelijke projecten.
- ❑ bedenk minder kostende alternatieve oplossingen. Innovatieve technieken en het inspelen op autonome veranderingsprocessen in het landelijk gebied bieden daarvoor goede aanknopingspunten.
- ❑ stuur op doelen en niet op middelen.
- ❑ breng op creatieve wijze verschillende financieringsstromen bij elkaar en beloon overeenstemming tussen partijen.
- ❑ faseer de verschillende processen door voor onderdelen meer tijd te nemen.
- ❑ de aard van de problematiek vraagt een lange termijnperspectief van 12 –16 jaar met uitvoeringsprogramma's, maatregelenpakketten, een monitor en planbijstelling met termijnen van 4 jaar. Veel investeringen in bedrijven vragen lange termijnperspectieven van 25 jaar.

5.2.3. Reconstructie is maatwerk

Generieke ge- en verboden voor hele gebieden doorkruisen de rijkswens om met het toetsingskader op hoofdlijnen te sturen en gebiedsgericht maatwerk mogelijk te maken. Ook provincies richten hun werkprocessen sterk op regulering, regels en het verbieden van zaken en minder op het stimuleren van wat wel is gewenst. Generieke regelgeving verdient flexibele toepassing door vanuit basisuitgangspunten per geval maatwerk te overwegen.

De raad adviseert ge- en verboden in de reconstructie minder te benadrukken en vooral instrumenten te gebruiken die stimuleren en maatwerk mogelijk maken. Een aantal recente ontwikkelingen maakt deze opvatting realistisch.

- innovatieve technische maatregelen om milieuproblemen op het gebied van stank en ammoniak op te lossen bieden in nader te selecteren gebieden mogelijkheden om uitbreiding van bestaande agrarische bedrijven in kwetsbare gebieden te compenseren en verplaatsing van bedrijven tot de meest noodzakelijke te beperken. Een aantal van deze innovatieve technieken wacht nog op acceptatie door de verschillende overheden.
- de door milieutechniek verkregen extra stank- en ammoniakruimte in kwetsbare gebieden kan worden ingezet voor het verschaffen van extra ruimte voor natuur of voor gemeenten ten behoeve van extra bouwplanruimte. Op deze wijze zijn tussen de verschillende belangen win-win-situaties mogelijk wat leidt tot vergroting van het draagvlak.
- landschappelijke inpassing, het verplaatsen van bouwblokken en een goede sloopregeling maken het mogelijk in kwetsbare gebieden uitbreiding van agrarische bedrijven te compenseren.

Maatwerk kan in kwetsbare gebieden leiden tot BOM+ locaties (Bouwkavel op maat + landschappelijke inpassing + een milieuvergunning) waarbij handhaving op locatie onlosmakelijk verbonden is met het voldoen aan hoge eisen van duurzaamheid.

Maar maatwerk betekent ook bijzondere aandacht voor de maatschappelijke functie van grondgebonden activiteiten. Grondgebonden boeren en andere grondeigenaren zoals particulieren, recreatieondernemers en natuurorganisaties moeten in de reconstructie maximale kansen krijgen voor verbrede landbouw, realisering van de EHS, agrarisch- en recreatief natuurbeheer en andere maatschappelijke functies. Voor die agrarische bedrijven waarbij ook maatwerk geen oplossing biedt acht de Raad verplaatsing aan de orde en moeten de benodigde middelen ter beschikking staan. Deze maatregelen moeten worden meegenomen in milieu-effectrapportages.

De raad adviseert Rijk en provincies op korte termijn de mogelijkheden van generieke regelgeving op hoofdlijnen en op maat te onderzoeken. In enkele geselecteerde reconstructiegebieden kan op basis van een experiment worden nagegaan wat op bestaande bedrijven met goede landschappelijke inpassing en milieutechnische maatregelen mogelijk is. Daarbij is koppeling denkbaar met de door de commissie Ketting voorgestelde duurzaamheidsrapportage.

De raad vraagt de minister van LNV via een aanpassing van de wet in enkele reconstructiegebieden experimenteerruimte te creëren om met deze werkwijze ervaring op te doen.

Het verdient aanbeveling bij deze processen te investeren in de echte vernieuwers en deze in het reconstructieproces met voorrang een financiële beloning en beleidsruimte te geven. De Raad acht het gewenst daarbij niet alleen de aandacht te richten op een kopgroep van bedrijven maar ook op de koplopers van de middengroep die kunnen zorgen voor versnelling van het vernieuwingsproces van de gehele middengroep van ondernemers. Om deze vernieuwers te kunnen opsporen vraagt de Raad de minister van LNV om samen met provincies en brancheorganisaties een beperkte lijst met "Criteria van Goede Reconstructie Praktijk (GRP)" op te stellen. Vanzelfsprekend zal door monitoring het blijvend succes van deze aanpak moeten worden verzekerd.

5.3. Werkproces

5.3.1. Andere werkwijze gewenst

Tot op heden zijn de werkprocessen op traditionele wijze van bovenaf georganiseerd. Reconstructie speelt zich af tussen overheden en reguliere vertegenwoordigers van maatschappelijke en brancheorganisatie. Het draagvlak is beperkt tot de beleidsmatige sferen van de vergadertafel. Mede hierdoor bevindt reconstructie zich nog steeds in de fase van de planvorming en bevat het onvoldoende zichtbare en aansprekende resultaten. Uitvoering van de plannen vereist draagvlak aan de keukentafel en betrokkenheid van boeren, burgers, bewoners, recreanten en potentiële investeerders.

De aanpak van huidige en toekomstige reconstructieopgaven vraagt van overheden en betrokken maatschappelijke en brancheorganisaties een andere werkwijze

5.3.2. Horizontale en verticale integratie

Meebewegen met natuurlijke processen

De ruimte die vrij komt door natuurlijke krimp van de agrarische sector biedt mogelijkheden voor perspectiefvolle agrarische bedrijven om de gewenste concentratie te realiseren. Daarnaast biedt het mogelijkheden om doelstellingen van reconstructie op het gebied van natuur, landschap, recreatie, water en verbreding van de landbouw te realiseren. Overheden dienen meer gebruik te maken van het natuurlijk verloop bij intensieve veehouderijbedrijven en van ondernemers die met het reconstructieproces een toekomst willen opbouwen. Verticale integratie van werkprocessen biedt mogelijkheden mee te bewegen met deze natuurlijke processen bij boeren en andere individuele participanten die pas aan de keukentafel zichtbaar worden.

De raad adviseert Rijk en provincies de komende periode het accent te leggen op de verticale integratie van werkprocessen en te sturen op de natuurlijke veranderingen in het landelijk gebied. Het verdient aanbeveling individuele initiatiefnemers te stimuleren en meer gebruik te maken van energie en ideeën bij bevolking, potentiële investeerders en partijen. Het vraagt naast een institutionele benadering ook het vermogen de taal van boeren, burgers, bewoners en investeerders te spreken en ontwikkelingen in het veld op te pakken.

Gebiedsmakelaars in de regio

Gebiedsmakelaars die als vertrouwenspersoon letterlijk in de regio aan de keukentafel zitten en op kleinschalig niveau werken kunnen bovengenoemde processen stimuleren. Deze personen spreken de taal van boeren, bewoners, recreanten en potentiële investeerders en kunnen zich in hun situatie inleven en formele standpunten vermijden. Dit biedt bijvoorbeeld mogelijkheden vrijwillige locatie- en kavelruil op regionaal en lokaal niveau te organiseren en ondernemers via uitruil hun bedrijf op een goede locatie te laten voortzetten.

De raad adviseert provincies dergelijke gebiedsmakelaars te benoemen. In dit verband verwijst de raad naar een IPO/VNG brief aan de Tweede Kamercommissie LNV.

Bijzondere verantwoordelijkheid provincie

De uitkomst van lokale processen dient meer te zijn dan de resultante van een botsing van belangen, waarin de krachtigste spelers het proces bepalen. De provincie heeft als regisseur van de reconstructieprocessen de bijzondere verantwoordelijkheid te voorkomen dat lokale krachtenvelden de uitkomst van een integrale afweging bepalen.

De raad vraagt de provincies met duidelijke kaders, harde randvoorwaarden en helderheid over de middelen zorg te dragen voor een gelijkwaardige inbreng en afweging van de diverse belangen. Daarbij dienen ook de waterschappen te worden betrokken.

De institutionele zijde van het werkproces is weliswaar belangrijk, maar het gaat ook om het onderkennen van de waarde van informele circuits en het bieden van ruimte aan mensen in het veld met initiatief en ideeën. Dit gevoegd bij ervaringen in andere gebiedsgerichte processen vraagt niet alleen van het rijk maar ook van provincies een terughoudend optreden in regionale processen.

De provinciale besturen zijn verantwoordelijk voor voorbereiding, vaststelling en uitvoering van de reconstructieplannen. De reconstructiecommissies, samengesteld uit gemeenten, waterschappen, maatschappelijke en brancheorganisaties, zijn belast met de feitelijke opstelling van de reconstructieplannen.

De raad adviseert provincies als regisseur het reconstructieproces zodanig te organiseren dat binnen deze verantwoordelijkheden ruimte is voor betrokkenheid van de bevolking en individuele initiatiefnemers bij planvorming en uitvoering. Daartoe verdient het aanbeveling voor reconstructie een duidelijk afgebakende projectorganisatie te koppelen aan de lijnorganisatie.

Gemeente partner in bottom up benadering

Gemeenten zijn een belangrijke partner bij de realisering van de bottom-up benadering. Daar ligt het voortouw in het coördineren en bundelen van initiatieven van individuen in lokale en regionale uitvoeringsnetwerken. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de goede en tijdige vertaling van de resultaten van het reconstructieproces in bestemmingsplannen en milieu- en andere vergunningen.

Momenteel lopen veel gemeenten achter op de actualisering van bestemmingsplannen. Om de gewenste kwaliteit in het werkproces te kunnen leveren is het wenselijk dat gemeenten met elkaar en met de andere participanten samenwerken en kennis ontwikkelen. Het is gewenst dat gemeenten de benodigde middelen ter beschikking stellen om meer capaciteit en deskundigheid aan te trekken. Als zij in gebreke blijven dan dienen provincies de werkzaamheden over te nemen.

Maatschappelijke en brancheorganisaties aanvullend ondersteunen

Maatschappelijke en brancheorganisaties staan positief ten opzichte van het reconstructieproces. Natuur- en landbouworganisaties zijn goed op het reconstructieproces toegerust. Dit lijkt dit bij de recreatie- en cultuurhistorische sector minder het geval. De raad adviseert provincies de participatie in het reconstructieproces te stimuleren door laatstgenoemde organisaties financieel te ondersteunen.

5.4. Instrumentarium

De wijze van voortgang van het reconstructieproces maakt duidelijk dat ambities en middelen voor de uitvoering niet op elkaar passen. Het heeft mede tot gevolg, dat concrete aansprekende resultaten onvoldoende zichtbaar zijn. De raad doet in dit advies een aantal aanbevelingen om de benodigde middelen te genereren.

5.4.1. beperk dure verplaatsingen

In de reconstructie trekt het verplaatsen van agrarische bedrijven veel aandacht van bestuurders, ambtenaren, deskundigen en de media. De Raad heeft de indruk, dat het verplaatsen van bedrijven doel op zich vormt terwijl het slechts een van de instrumenten van reconstructie is. Dit maakt het reconstructieplaatje erg kostbaar.

De raad adviseert rijk en provincies dure verplaatsingen van agrarische bedrijven tot de meest noodzakelijke te beperken en in gevoelige gebieden met maatwerk ruimte te bieden aan bestaande agrarische bedrijven en functies als natuur, landschap, water en recreatie. De ruimte die vrijkomt door veranderingsprocessen in de landbouw, omgevingsinpassing en innovatieve milieutechnieken maken dit mogelijk. Wel moet handhaving van agrarische bedrijven op locatie onlosmakelijk zijn verbonden aan hoge eisen van duurzaamheid en monitoring op de resultaten van milieu en natuur. Pas als er op deze wijze voor agrarische bedrijven door middel van maatwerk geen oplossing is, komt verplaatsing aan bod en dan moeten de benodigde middelen ook ter beschikking staan.

5.4.2. Grotere inzet rijksmiddelen

Het rijk stelt onvoldoende financiële middelen beschikbaar voor een aansprekend ambitieniveau van de reconstructieplannen. Ook is het instrumentarium van het rijk om de uitvoering van de reconstructie te financieren sterk versnipperd, onoverzichtelijk en complex. Geld blijft zo op de plank liggen. Dit gebrek aan middelen samen met de complexiteit van de regelgeving is een van de oorzaken dat concrete aansprekende resultaten in de reconstructie tot op heden onvoldoende zichtbaar zijn.

De raad adviseert het rijk zich te beperken tot het op heldere en inzichtelijke wijze beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen, het stellen van globale kaders en ontschotten van subsidieregelingen. In verband met de actualiteit van het thema water is nauwe betrokkenheid van het ministerie van Verkeer en Waterstaat dringend gewenst.

5.4.3. Brede verantwoordelijkheid voor financiering

Investeringsbudget Landelijk Gebied

In voorgaande adviezen heeft de raad gepleit voor een gecoördineerde en gebundelde inzet van rijksmiddelen ten behoeve van het landelijk gebied. Zij stemt dan ook van harte in met het voornemen uit de Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid de verschillende potten met geld te ontschotten door middel van een Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Gebiedsgerichte financiering

De verantwoordelijkheid voor het genereren van financiële middelen ligt niet alleen bij het rijk maar ook bij de andere bij de reconstructie betrokken partners. Onder het motto "een gezonde sector regelt zelf zijn zaken" ligt een grote verantwoordelijkheid bij de landbouwsector maar ook de rol van de sectoren natuur, landschap en recreatie verdienen aandacht.

De regie voor het op provinciaal en regionaal niveau genereren van financiële middelen ligt bij de provincie. Dit vereist van de provincie gebiedsspecifiek maatwerk en leiderschap dat vertrouwen wekt bij potentiële investeerders. Daarbij dienen overheden subsidie-instrumenten niet aan het begin maar aan het einde van financieringsvraagstukken in te zetten. Voor de daadwerkelijke markt van vraag en aanbod staat de overheid betere middelen ter beschikking dan subsidies op fysieke investeringen. Het gaat veeleer om garantstellingen, fiscale arrangementen en ontwikkelingsmaatschappijen.

De raad adviseert provincies om in het verlengde van een Investeringsbudget Landelijk Gebied per reconstructiegebied fondsen in te stellen. Deze fondsen kunnen worden gevuld met rijks- en provinciale subsidies, en opbrengsten uit de Regeling beëindiging veehouderijtakken/ruimte voor ruimterege-ling en revenuen van nieuwe woningen die op de vrijkomende grond kunnen worden gebouwd. De woningmarktprijzen bieden hiervoor nog steeds perspectief. Groene diensten kunnen wellicht op termijn een bijdrage leveren. Ook de marktsector kan bijdragen aan deze fondsen.

Beoogde partners voor deze gebiedsgerichte fondsen zijn rijk, provincie, gemeenten, slachterijen, veevoederindustrie, de transportsector, de regionale landbouworganisaties, banken, waterschappen, natuurorganisaties en waterleidingmaatschappijen. Voor publieke middelen kan koppeling plaatsvin-den met het Nationaal Groenfonds.

De raad adviseert provincies en waterschappen ten behoeve van de financiering van de eigen recon-structieambities per gebied een verplichte reconstructiebijdrage te vragen gericht op de verhoging van de kwaliteit van het landelijk gebied. Met een relatief gering bedrag per gezin, gebouw of onderneming kan een groot effect worden bereikt.

Ontwikkelingsmaatschappij en grondbank

Ontwikkelingsmaatschappijen genereren geld door private partners bij het reconstructieproces te be-trekken. Het durven nemen van risico's en vroegtijdige betrokkenheid van de markt bij de ideeënvorming vormen belangrijke voorwaarden voor succes.

Voor het stimuleren van gewenste ontwikkelingen adviseert de raad een koppeling aan te brengen met een grondbank en een deel van de zgn. Koopmansgelden (*op grond van het advies van de Commissie Herstructurering Melkveehouderij, oktober 2000*) in te zetten.

Samenwerking met de Stichting Beheer Landbouwgronden, Domeinen en overheidsdiensten stimu-leert het strategisch inzetten van grondvoorraden. Inspelen op doelstellingen van particuliere en insti-tutionele grondeigenaren maakt het mogelijk hun grondportefeuilles in te zetten.

Het verdient aanbeveling door middel van een coördinator met financiële armslag en vertrouwen in de regio partijen voor deze zaken te interesseren, goede randvoorwaarden te scheppen en de benodigde functieveranderingen in bestemmingsplannen mogelijk te maken.

5.4.4. Financiering met meer beleidsruimte.

Door financiële prikkels en door het creëren van overgangssituaties kunnen overheden intensieve veehouderijen met vestigingen op meerdere locaties stimuleren om zich op 1 „ster" locatie te concen-treren. Het is denkbaar nevenvestigingen tijdelijk voort te laten bestaan, een ondernemer de tijd te gunnen zijn bedrijf te verplaatsen en mest en fosfaatrechten buiten werking te stellen. Binnen bedrijfs-ontwikkelingsplannen zijn hierover met de sector afspraken te maken. Gezien de benodigde over-gangssituaties vraagt het van betrokkenen de bereidheid procesmatig te denken met een lange termijnperspectief van 10-15 jaar.

De raad vraagt de minister van LNV om de van toepassing zijnde wetgeving zodanig aan te passen dat in enkele reconstructiegebieden de noodzakelijke experimenteerruimte wordt gecreëerd om met ideeën van de werkvloer ervaring op te doen..

Ontwikkel rood-voor-rood en rood-voor-groen financiering.

Mogelijkheden voor dit type financiering liggen in de ruimte voor ruimteregelingen door meer planologische ruimte te bieden voor woningbouw op bijvoorbeeld locaties van gesaneerde agrarische bedrijfsgebouwen. In dit verband loont het overigens de moeite te inventariseren in hoeverre en onder welke voorwaarden voormalige veevoederbedrijfslocaties mogelijkheden voor woningbouw bieden.

Rode ontwikkelingen kunnen direct bijdragen in de kosten van ontwikkeling van groene kwaliteitsfuncties. De manier waarop dit gebeurt kan heel divers zijn: de kosten voor groen kunnen worden meegenomen in de exploitatieopzet van een nieuwbouwlocatie.

Nieuwe landgoederen en buitenplaatsen kunnen een dergelijke betekenis hebben. Momenteel is bij de omzetting van landbouw naar natuur echter sprake van vermogensverlies. In de financiële sfeer moet dan ook iets extra's gebeuren.

5.4.5. Faseren en prioriteren

Het faseren van het reconstructieproces en het stellen van prioriteiten genereren geen extra financiële middelen. Maar zij bieden mogelijkheden om ambities en financiële middelen op elkaar af te stemmen door:

- de selectie van strategische knelpunten en concentratie op prioriteiten of gebieden;
- de fasering van de verschillende processen door voor onderdelen meer tijd te nemen.

5.4.6. Kennismanagement reconstructie

Voor een integrale aanpak van de reconstructie is kennis nodig die qua inhoud en presentatie hierbij past. Momenteel genereert het reconstructieproces uiterst relevante kennis op het gebied van proces, bestuur, inhoud, subsidies en regelingen. Er is echter geen sprake van een voor de integrale aanpak noodzakelijke gebundelde en systematische verzameling van deze kennis. Gegevensbestanden zijn vaak fragmentarisch georganiseerd. Met name bij lokale bestuurders, ambtenaren, mensen en organisaties in het gebied bestaat grote behoefte aan ondersteuning op het gebied van subsidies en regelingen, kennisuitwisseling en ervaringen van andere reconstructieprojecten.

De raad adviseert ten behoeve van de reconstructie gebiedsspecifieke kennis te ontwikkelen en die goed toegankelijk te maken voor alle betrokkenen. Ontwikkeling van deze kennis kan plaatsvinden in het kader van ICES KIS of andere onderzoeksprogramma's. Hierbij dient het accent te liggen op de koppeling tussen de verschillende soorten kennis zoals wetenschappelijke kennis en ervaringskennis over organisatieprocessen.

Bijlage 1: Werkgroepsamens telling

Th. A.M. Beckers (voorzitter)

J.T.G.M. Koolen

J.D. van der Ploeg

B.J. Krouwel

M.D.A.M. van der Laan

G.W. van Montfrans

P. Nijhoff

Bijlage 2: Deelnemers consultatiegesprekken

C. Wierda, LNV, Directie Landbouw

E. Hemke, LNV, GRR

G.J. Brummelman, LNV Oost

W.C. van Gisbergen, LTO Varkenssector

D.J. Verstand, RECRON

J.A.Gerritsen, Burgemeester Zutphen, voorzitter streekcommissie Graafschap,

J.C. Boxem , Gedeputeerde Gelderland

W. Duffhues, voorzitter reconstructiecommissie Meierij

G.H.M. Driessen, Gedeputeerde Limburg

H. van Straten, coördinator reconstructie Overijssel

J. Boelen, DLG Overijssel

G. ter Hart, coördinator reconstructie Brabant

P. Willemse, coördinator reconstructie provincie Limburg/Arcadis

H. Apotheker, voorzitter reconstructiecommissie Overijssel

J. Markink , Raad van bestuur ABCTA

A. Heineman, Natuurmonumenten

A. Gerritzen, waterschap Rijn en IJssel

E. van Nuland, De Bes van Nuland partners

H. Vijverberg, Limburgse Milieufederatie

J. Mans, kringvoorzitter LLTB

M. Wagemans, Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster

J. Edelenbosch, Vakgroep Bestuurskunde EUR

J. Pijl, Geldersch Landschap en kastelen

J.T.G.M. Koolen LLTB

H. Deckers, LLTB

G. de Kruijf, Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei

G. Backus, LEI

Bijlage 3: Deelnemers rondetafelgesprek reconstructie

K. de Ruiter	LNV, directeur GRR
P. Willemse	coördinator reconstructie provincie Limburg/Arcadis
L. Verheijen	Gedeputeerde milieu, natuur en landschap Noord-Brabant
Y. Gelsing	Recron
M. Wagemans	Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster
J. Baan	Brabants Landschap
H. Slijkhuis	Voorzitter Streekcommissie Zuid-west Twente
A. de Kruijf	Directeur Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
J. Pijl	Directeur Sichting Geldersch Landschap en Kastelen
H. van Duijn	DLG Limburg
J. Roemaat	GLTO
B. Taverne	RABO Bank
E.Vos	NAJK