

Government en governance in het reconstructieproces in Noord-Brabant

Een verticale analyse van multi-level sturing



Government en governance in het reconstructieproces in Noord-Brabant

Een verticale analyse van multi-level sturing

Auteur: A.A.M.W. Muskens

Studentnummer: 0840823

Begeleider: Linda Carton

Radboud Universiteit Nijmegen

Faculteit der Managementwetenschappen

Masterthesis opleiding Planologie 2009-2010

Cuijk, 14 oktober 2011

Radboud Universiteit Nijmegen



VOORWOORD

Op tal van plaatsen in Noord-Brabant verandert het platteland. Nieuwe natuurgebieden komen tot stand, rivieren krijgen de ruimte, dorpen blijven leefbaar en landbouw kan zich ontwikkelen op duurzame locaties. Deze voorbeelden van de 'herinrichting van het Brabantse platteland' dragen bij aan een vitaal, mooi en schoon platteland voor alle boeren, burgers en buitenlui. Aan de uitvoering van dit proces, de reconstructie van het landelijk gebied, werken gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en private partijen samen onder regie van de provincie. Maar de dynamiek van het landelijk gebied brengt ook vele discussies met zich mee. De toenemende maatschappelijke betrokkenheid, zoals het besef van de gevolgen van de intensieve veehouderij, doet veel stof opwaaien. Ook andere factoren zoals de huidige economische crisis en de uitbraak van de Q-koorts kunnen van belang zijn bij het uitvoeringproces van de reconstructie in de provincie Noord-Brabant. In dit onderzoek wordt gekeken op welke wijze de uitvoering van de reconstructie van het landelijk gebied in de provincie Noord-Brabant tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur bestuurlijk is verlopen. Daarbij wordt speciaal gelet op de veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden.

Via deze weg wil ik Linda Carton bedanken voor haar begeleiding van deze masterscriptie. Haar kijk op het onderwerp heeft mij vele malen doen inspireren voor de verdere aanpak van mijn onderzoek. Daarnaast wil ik alle respondenten bedanken die hun medewerking hebben verleend aan dit onderzoek. Zonder deze input was ik niet tot dit eindresultaat kunnen komen. Tenslotte wil ik het RMB bedanken voor de mogelijkheid die mij is geboden voor het voltooien van een afstudeerstage.

Anne-Marie Muskens

Cuijk, 14 oktober 2011

SAMENVATTING

In deze studie wordt onderzoek gedaan naar de wrijving in sturing in het reconstructieproces in de provincie Noord-Brabant. Als er wordt gesproken over de reconstructie van het landelijk gebied, dan wordt de grote opknapbeurt van het landelijk gebied bedoeld (Reconstructiecommissie Boven Dommel, 2009). De reconstructie van het landelijk gebied bevatte, naast de krimp van de varkenshouderijsector en strengere dierenwelzijnsmaatregelen, een pakket aan ruimtelijke maatregelen om verspreiding van nieuwe uitbraken van dierziekten te voorkomen. Met een ruimtelijke aanpak zouden ook problemen op het gebied van milieu, natuur, landschap, water en economie worden opgelost. De voorstellen mondden uiteindelijk uit in de Reconstructiewet Concentratiegebieden van 2002 (Ministerie van LNV, 2002). In de loop van de tijd is de veterinaire aanleiding voor de reconstructie volledig uit beeld geraakt en zijn de doelen op het gebied van milieu, natuur, landschap, water, landbouwontwikkeling en leefbaarheid op de voorgrond getreden (Boonstra et al, 2007).

De aanleiding voor dit onderzoek is de problematiek die de uitvoering van de reconstructie met zich meebrengt. Verschillende actoren geven te kennen dat de uitvoering van de reconstructie niet verloopt zoals gewenst zou zijn. Als grootste faalfactor geven deze actoren aan dat de invulling van de regierol niet duidelijk is waardoor de koppeling met verschillende actoren stroef verloopt. Het is dan vaak de vraag wie de regierol heeft, de gemeente of de provincie (RMB, 2010). Andere faalfactoren die onder andere genoemd worden zijn macht, financiële middelen en (geo)politiek. Het doel van dit onderzoek is het in beeld brengen van de veronderstelde knelpunten in de voortgang van de uitvoering van het reconstructiebeleid in de provincie Noord-Brabant en vervolgens kijken in hoeverre deze veronderstelde knelpunten te verklaren zijn. Daarbij is gekeken naar de wijze van sturing door de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur.

Voordat het conceptueel en methodisch kader van dit onderzoek gevormd kan worden, zal er een referentiekader worden geschetst. Dit referentiekader geeft middels een inventarisatie een eerste indruk van de problematiek rondom de uitvoering van de reconstructie. Deze inventarisatie bestaat uit vijf evaluatierapporten naar plausibele en voor de hand liggende verklaringen voor de snelheid van het reconstructieproces in Noord-Brabant. Hiervoor zijn verschillende aanverwante onderzoeken gehanteerd zoals onderzoeken van de Raad voor het Landelijk Gebied (2003 en 2005), Alterra Wageningen (2007) en Royal Haskoning (2010). Niet alle onderzoeken gaan direct over de trage

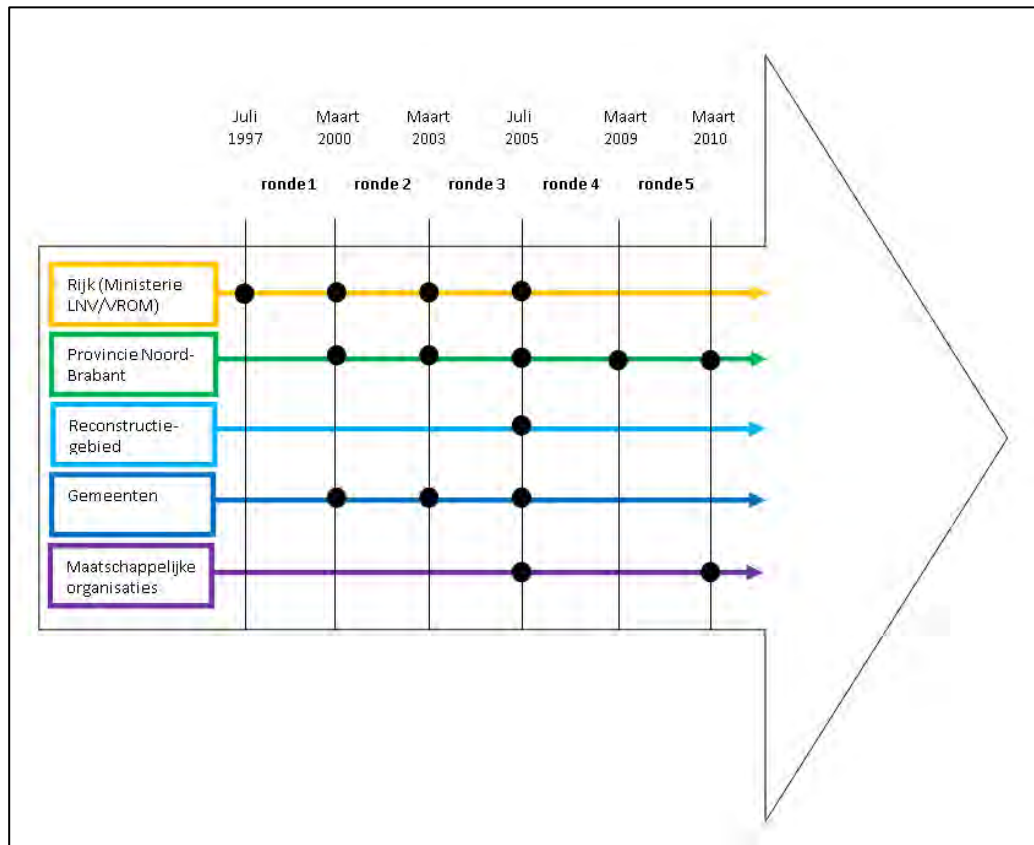
uitvoering van de reconstructie, maar uit de context van deze onderzoeken zijn deze knelpunten wel te herleiden. Daarnaast is het onderzoek van Royal Haskoning vrij recent opgesteld (2010) en de onderzoeken van de Raad voor het Landelijk Gebied zijn afkomstig uit 2003 en 2005. De onderzoeken van Alterra Wageningen liggen daar tussen in, die zijn namelijk in 2007 opgesteld. Op basis van de aanleiding en de eerste inventarisatie (op basis van bestaande literatuur, paragraaf 3.2) zullen keuzes wat betreft de problematiek worden gemaakt die in dit onderzoek nader zal worden beschreven en verklaard. Deze keuzes zijn nodig omdat de gevonden problematiek té breed is om in dit onderzoek in zijn geheel aan bod te laten komen. In dit onderzoek wordt besloten om vooral naar de bestuurlijke- en ruimtelijke problematiek van de uitvoering de reconstructie te kijken. Mede op basis van deze keuzes kan de centrale vraag voor dit onderzoek gedefinieerd worden:

In hoeverre kan de uitvoering van de reconstructie van het landelijk gebied in de provincie Noord-Brabant tussen 2005 en 2010 worden verklaard door de bestuurlijke interactie tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur, speciaal gelet op de veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?

In dit onderzoek staat de relatie tussen perspectieven op (overheids)sturing en wrijving in sturing tussen de verschillende niveaus van (overheids)bestuur centraal. Dit resulteert vervolgens in een trage uitvoering van de reconstructie. De perspectieven op (overheids)sturing worden weergegeven door middel van het beschrijven van het reconstructieproces volgens het rondemodell (Teisman 2000) met aspecten van Vreke et al. (2009). Hiervoor zijn twee hypothesen opgesteld. Met de nul-hypothese, afgekort als H0 dat staat voor endogene verklarende factoren, wordt verondersteld dat de relatie tussen sturing en wrijving te verklaren is vanuit sturing. Hiervoor is een normatieve waardeoordeel opgesteld waaraan getoetst kan worden. Dit waardeoordeel, bestaande uit vijf evaluatiecriteria afgeleid vanuit theorie over stuing (governance en government), bestaat uit de aanwezigheid van een hoge mate van participatie, in overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen, het halen van de afgesproken doelen, ruimte voor bijstelling van doelen en de aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken. Als H0 verworpen wordt is H1 mogelijk van toepassing. Deze twee hypothesen, afgekort als H1 dat staat voor exogene verklarende factoren, is van toepassing als deze relatie niet te verklaren is vanuit sturing maar vanuit contextuele interventies en/of events.

In het tweede deel van de scriptie staan de resultaten van het onderzoek centraal, namelijk de analyse van het beleidsproces van de reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant in de

periode juli 1997 – maart 2010. Deze periode is te verdelen in vijf ronden (figuur 0) en in dit deel van het onderzoek zijn vijf ronden beschreven en geanalyseerd. Deze verdeling in vijf ronden is gemaakt aan de hand van cruciale besluiten, die een mogelijke bepalende verandering in de richting van het proces tot gevolg hebben gehad.



Figuur 0. Rondenmodel (Eigen toepassing, 2011 op basis van Teisman, 2000)

Door de toepassing van het rondenmodel (Teisman, 2000) met aspecten van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) is het reconstructieproces beschreven. Vervolgens is aan de hand van vijf evaluatiecriteria op zoek gegaan naar vertragende factoren die wrijving in sturing hebben veroorzaakt waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Om deze problematiek op projectniveau aan te kunnen duiden, is in ronde 4 en 5 gebruik gemaakt van één specifiek landbouwontwikkelingsgebied, namelijk LOG Graspeel.

Na het doorlopen van de vijf rondes zijn uiteindelijk de volgende zes vertragende factoren in het reconstructieproces vastgesteld:

1. Lage mate van participatie (ronde 1, 4 en 5);
2. Hoge mate van participatie (ronde 2);
3. Het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels (ronde 1 en 4);
4. Onvoldoende financiële middelen (ronde 2 en 3);
5. Onvoldoende kennis en capaciteit (ronde 3);
6. Afgesproken doelen worden niet gehaald (ronde 5).

De aanwezigheid van deze vertragende factoren is te verklaren vanuit twee hypothesen (H1 en H0). De eerste vijf vertragende factoren zijn te verklaren vanuit H0, namelijk vanuit endogene verklarende factoren. Dit betekent dat de sturingsstijlen in de verschillende rondes, die zijn toekend op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009), bepalend zijn geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. De laatste vertragende factor is echter niet te herleiden tot H0, maar vanuit exogene verklarende factoren (H1). Dit komt doordat een interventie, namelijk beleid dat is aangepast door de invloed van het burgerinitiatief, ervoor heeft gezorgd dat de afgesproken doelen niet worden gehaald. Daarnaast is de vierde vertragende factor, namelijk onvoldoende financiële middelen in ronde 2, ook te verklaren door een interventie op Rijksniveau, namelijk dat er forse bezuinigingen worden afgekondigd door Minister Veerman. Op basis van bovenstaande conclusies kan gezegd worden dat H0 gehandhaafd blijft en waarbij een relatief klein deel te verklaren is vanuit H1. Dit betekent dat de sturingsstijlen in de verschillende rondes, die zijn toekend op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009), bepalend zijn geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Vervolgens wordt gekeken in hoeverre deze conclusie te onderbouwen is door (literatuur over) de sturingsperspectieven government en governance. In paragraaf 9.1.2 wordt de relatie gelegd tussen de verschillende sturingsstijlen van Vreke et al. (2009) aan de hand van de Maatlat Government-Governance en literatuur over government en governance, samengevat in figuur 4. Hierbij heb ik geconcludeerd dat alleen de sturingsstijlen 'hiërarchische overheid' en 'zelfsturing' direct zijn te koppelen aan sturing door government en governance. Voor de drie overige sturingsstijlen, namelijk 'interactieve sturing', 'publieke samenwerking' en 'sturing in communities' is het lastiger om te bepalen of er sprake is van sturing door government en/of governance. Dit ervaar ik als een tekortkoming van de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. (2009). In rondes 1, 2, 3 en 4 is de sturingsstijl interactieve sturing van toepassing. Dit betekent dat ik zelf naar literatuur over government en governance heb moeten kijken of er in deze rondes sprake is van government en/of

governance. Op basis van de redenatie in paragraaf 9.1.1 kan geconcludeerd worden dat de sturingstijl 'interactieve sturing' staat voor sturing door governance.

Over het geheel genomen kan de nulhypothese (H0) worden aangenomen, in ieder geval voor de ronden 1 tot en met 4. Hiermee concludeer ik dat de ontstane wrijving tussen verschillende schaalniveaus voornamelijk te wijten is aan de wijze van sturing. Uit paragraaf 9.2 blijkt dat deze sturing niet voldoet aan de vijf evaluatiecriteria die opgesteld zijn op basis van governance (3.1.3). Op basis hiervan kan gesteld worden dat sturing niet heeft plaatsgevonden door good-governance. In hoeverre er dan sprake is van government is moeilijk te stellen, mede door de beperkte bruikbaarheid van de Maatlat Gouvernement-Governance (Vreke, 2009).

De zes vertragende factoren geven als het ware de knelpunten in het reconstructieproces aan. Zo klinkt het 'logisch' dat een lage mate van participatie zorgt voor wrijving in sturing, maar daarentegen kan ook een te hoge mate van participatie leiden tot vertraging. Het is aan de uitvoerende actoren, zoals gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en private partijen, om een middenweg in participatie te vinden waarbij alle belangen kunnen worden meegenomen. Daarnaast is ook gebleken dat het niet overleggen tussen alle betrokken actoren, wat betreft het opstellen van de spelregels, zorgt voor wrijving. Uit dit onderzoek blijkt dat alle actoren betrokken willen zijn bij het reconstructieproces en dat het niet gewaardeerd wordt dat één actor de spelregels opstelt. Het is met name aan de provincie om bij het opstellen van de spelregels zich te verplaatsen in de gevolgen voor de andere actoren.

Daarnaast is ook geconstateerd dat er onvoldoende financiële middelen en onvoldoende capaciteit en kennis aanwezig is om de reconstructie zonder vertraging tot een goed einde te brengen. Gezien de financiële crisis is het last om te zeggen hoe actoren met het tekort aan financiële middelen moeten omgaan. Wel kunnen met name gemeenten nadenken over hun capaciteit en kennis en wellicht overwegen om deze capaciteit en kennis alsnog in huis te halen.

Tenslotte is geconstateerd dat doelen niet worden gehaald. Dit slaat eigenlijk weer terug op het feit dat de provincie de spelregels zonder overleg heeft vastgesteld.

Een wijze les uit dit onderzoek is dat er een middenweg in participatie moet worden gezocht waardoor de spelregels van de reconstructie in overleg met alle actoren tot stand kunnen komen. Daar waar noodzakelijk is kunnen partijen de ontbrekende capaciteit en kennis alsnog in huis halen om de reconstructie tot een succes te laten slagen.

INHOUDSOPGAVE

DEEL 1: Inleiding, quickscan en theoretisch raamwerk

1. Inleiding	17
1.1 Onderzoekskader	17
1.2 Aanleiding	19
1.3 Doelstelling	20
1.4 Vraagstelling	21
1.5 Begrippenafbakening.....	23
2. Een quickscan van het reconstructieproces	25
2.1 Onderzoeksstrategie quickscan	25
2.2 Eerste inventarisatie	25
2.3 De quickscan van het reconstructieproces.....	32
3. Theoretisch raamwerk	37
3.1 Exploratie van theorieën	37
3.1.1 Beleidsprocessen.....	37
3.1.2 Sturing.....	42
3.1.3 Evaluatiecriteria.....	50
3.1.4 Verklaringen.....	52
3.2 Conceptueel model.....	53
3.3 Methoden	55
3.3.1 Onderzoeksstrategie	55
3.3.2 Dataverzameling.....	56
3.3.3 Interpretatie en reconstructie van het reconstructieproces	58

DEEL 2: Analyse beleidsproces 'Reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant'

4. Ronde 1 (juli 1997-maart 2000): Herstructurering varkenshouderij	65
4.1 Globale beschrijving van ronde 1	65
4.1.1 Planvorming op rijksniveau.....	65
4.1.2 Planvorming op provinciaal niveau.....	66
4.2 Cruciale besluit: Pact van Brakkenstein (maart 2000).....	67
4.3 Toepassing Maatlat Government-Governance	68
4.4 Evaluatie	73
4.5 Verklaringen.....	74
4.5.1 H0: Endogene verklarende factoren	75
4.5.2 H0: Exogene verklarende factoren.....	76
5. Ronde 2 (maart 2000-maart 2003): de weg van planvorming	79
5.1 Globale beschrijving van ronde 2	79
5.1.1 Planvorming op rijksniveau.....	79
5.1.2 Planvorming op provinciaal niveau.....	80
5.2 Cruciale besluit: Krokusakkoord (maart 2003)	82
5.3 Toepassing Maatlat Government-Governance	83
5.4 Evaluatie	86
5.5 Verklaringen.....	87
5.5.1 H0: Endogene verklarende factoren	87
5.5.2 H1: Exogene verklarende factoren.....	89
6. Ronde 3 (maart 2003-juli 2005): op weg naar uitvoering	91
6.1 Globale beschrijving van ronde 3	91

6.1.1 Planvorming op rijksniveau.....	91
6.1.2 Planvorming op provinciaal niveau.....	92
6.2 Cruciale besluit: Officiële startschot van de reconstructie (juli 2005).....	94
6.3 Toepassing Maatlat Government-Governance	96
6.4 Evaluatie	98
6.5 Verklaringen.....	99
6.5.1 H0: Endogene verklarende factoren	99
6.5.2 H1: Exogene verklarende factoren.....	100
7. Ronde 4 (juli 2005-maart 2009): De uitvoering gaat van start.....	103
7.1 Beschrijving van ronde 4.....	103
7.1.1 Uitvoering op provinciaal niveau	103
7.1.2 Uitvoering op reconstructiegebied niveau.....	105
7.1.3 Uitvoering op gemeentelijk niveau	108
7.1.4 Uitvoering op maatschappelijk niveau	112
7.2 Cruciale besluit: Nieuwe koers Programma Landelijk Gebied (februari 2009)	115
7.3 Toepassing Maatlat Government-Governance	119
7.4 Evaluatie	123
7.5 Verklaringen.....	125
7.5.1 H0: Endogene verklarende factoren	125
7.5.2 H1: Exogene verklarende factoren.....	126
8. Ronde 5 (maart 2009-maart 2010): De maatschappelijke druk neemt toe.....	127
8.1 Beschrijving van ronde 5.....	127
8.1.1 Uitvoering op provinciaal niveau	127
8.1.2 Uitvoering op reconstructiegebied niveau.....	128
8.1.3 Uitvoering op gemeentelijk niveau	128
8.1.4 Uitvoering op maatschappelijk niveau	131
8.2 Cruciale besluit: Herbegrenzing LOG's (maart 2010)	133
8.3 Toepassing Maatlat Government-Governance	136
8.4 Evaluatie	138
8.5 Verklaringen.....	139
8.5.1 H0: Endogene verklarende factoren	139
8.5.2 H1: Exogene verklarende factoren.....	141
9. Analyse over alle beleidsronden	143
9.1 De dynamiek in sturing tussen de vijf rondes	143
9.1.1 Governance en/of government in de vijf rondes	144
9.1.2 Eindconclusie van de sturing van de rondesbeschrijvingen	146
9.2 Vertragende factoren en verklaringen	146
9.2.1 Evaluatiecriterium 1: De aanwezigheid van een hoge mate van participatie	149
9.2.2 Evaluatiecriterium 2: In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen	150
9.2.3 Evaluatiecriterium 3: Het halen van de afgesproken doelen.....	151
9.2.4 Evaluatiecriterium 4: Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen	153
9.2.5 Evaluatiecriterium 5: De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken	153
9.2.6 Conclusie evaluatiecriteria.....	155
9.3 Vergelijking van casus Graspeel met andere LOG's in Brabant.....	156
DEEL 3: Conclusies en reflectie	
10. Conclusies en reflectie	161
10.1 Beantwoording deelvragen	161
10.2 Reflectie	165

10.2.1 Reflectie op het theoretisch kader	165
10.2.2 Bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming	166
10.2.3 Reflectie op de onderzoeksmethoden	167
10.2.4 Vervolgonderzoek	168
Nawoord.....	171
Literatuur.....	173
Bijlagen	179
Bijlage 1: Geïnterviewde actoren en gemeenten	181
Bijlage 2: Interviewvragen gemeenten	183
Bijlage 3: Actorenanalyse.....	185
Bijlage 4: Vragenlijst actorenanalyse	197
Bijlage 5: 53 prioritaire projecten.....	199

DEEL 1: Inleiding, achtergronden en theoretisch raamwerk

Deze scriptie bestaat uit drie delen. Ieder deel kan afzonderlijk gelezen worden, al bouwen de hoofdstukken wel op elkaar voort. **Deel 1** begint met een inleiding op het onderzoek, waarbij een introductie zal worden gegeven op de reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant. Daarbij worden ook de aanleiding, doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek inzichtelijk gemaakt. In hoofdstuk 2 wordt een quickscan van het reconstructieproces weergegeven, dat dient als uitgangspunt voor hoofdstuk 3. In hoofdstuk 3 zal worden ingegaan op het theoretisch raamwerk van dit onderzoek. Het benoemen van de methoden maakt dit derde hoofdstuk compleet.

In **deel 2** staan de resultaten van dit onderzoek centraal, namelijk de analyse van het beleidsproces van de reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant. In dit deel van het onderzoek zal per ronde het beleidsproces worden beschreven en geanalyseerd met behulp van het conceptueel model. Dit zijn de hoofdstukken 4 tot en met 8. Deel 2 wordt afgesloten met hoofdstuk 9 waarin alle ronden door middel van de cruciale besluiten aan elkaar geknoopt waardoor een analyse over alle beleidsronden kan worden weergegeven. Daarbij zal een totaaloordeel over H0 (endogene verklarende factoren) en H1 (exogene verklarende factoren) worden gegeven.

De conclusies en reflectie van dit onderzoek zijn in **deel 3** weergegeven. In dit laatste deel van het onderzoek worden de deelvragen uit paragraaf 1.4 beantwoord en zal er een reflectie worden gegeven op het onderzoek en suggesties voor vervolgonderzoek.

1. INLEIDING

Dit hoofdstuk start met het benoemen van het onderzoekskader (1.1). Vervolgens wordt de aanleiding (1.2), de doelstelling (1.3) en de vraagstelling (1.4) van het onderzoek behandeld. Tenslotte worden de begrippen afgebakend (1.5) en de leeswijzer (1.6) weergegeven.

1.1 Onderzoekskader

Varkenspest

Het jaar 1997 staat bij veel agrariërs in het geheugen gegrift als het jaar van de varkenspest (Bleumink, 2007). Op dinsdag 4 februari 1997 werd het eerste geval van klassieke varkenspest vastgesteld op een varkenshouderij in het Brabantse Venhorst (Bleumink, 2007). De balans van één jaar varkenspest was 11 miljoen vernietigde varkens (waarvan meer dan 9 miljoen geruimd werden om welzijnsproblemen te voorkomen) en circa 1.775 geruimde bedrijven (waarvan 1.250 preventief geruimd). Geschatte kosten: 2,5 miljard euro, deels opgebracht door de Nederlandse belastingbetaler, deels ook door de varkenshouders zelf. Na de watersnoodramp van 1953 was de varkenspest van 1997 de duurste ramp waarmee Nederland ooit te maken mee heeft gehad (Bleumink, 2007).

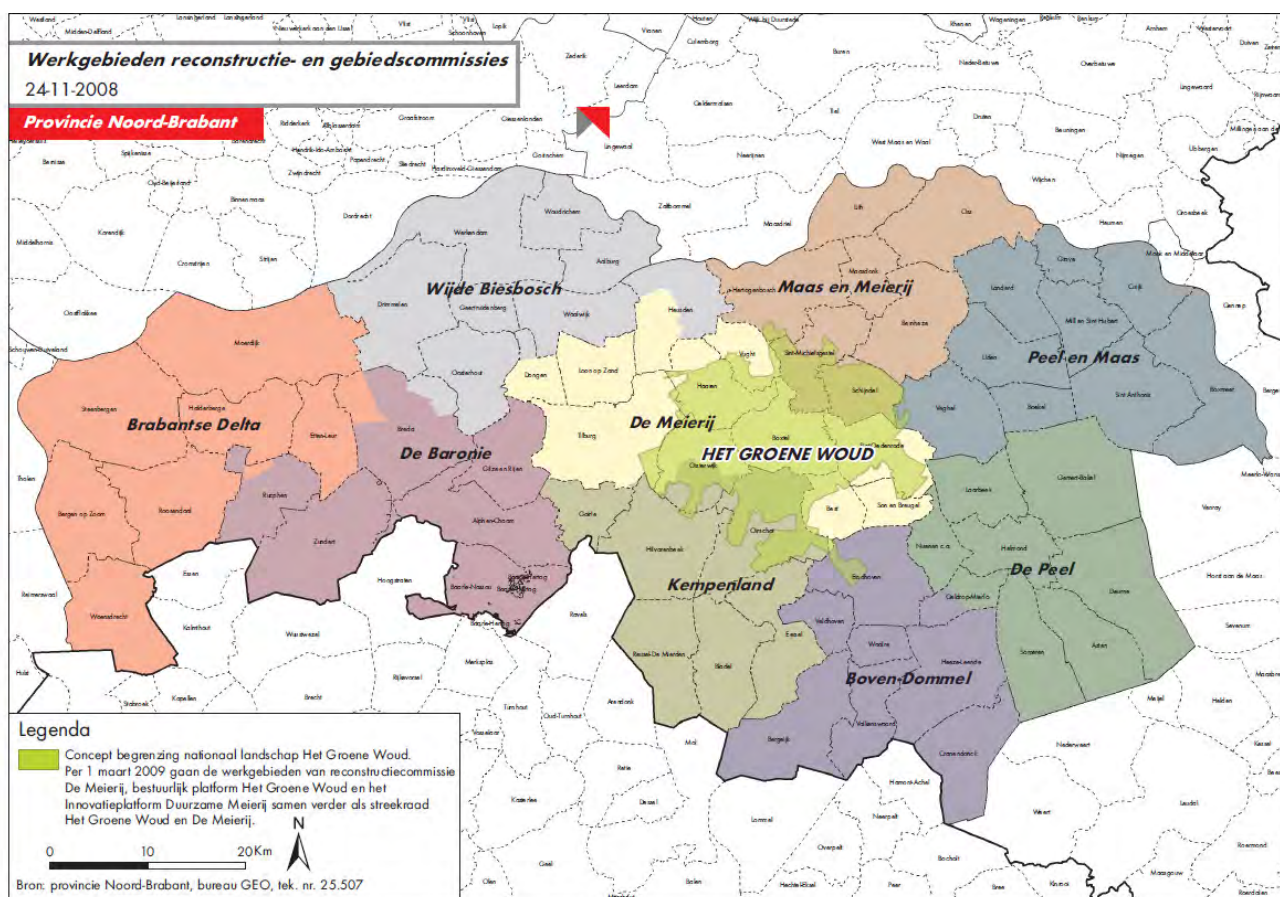
Nadat de varkenspestcrisis met man en macht was bestreden, wilde niemand een dergelijke crisis nogmaals meemaken. Daarom kondigde toenmalig landbouwminister Van Aartsen al tijdens de crisis een herstructureringspakket aan (Boonstra, Kuinderma, Bleumink, de Boer en Groot, 2007). Naast krimp van de varkenshouderijsector en strengere dierenwelzijnsmaatregelen omvatte het pakket ruimtelijke maatregelen om verspreiding van nieuwe uitbraken van dierziekten te voorkomen. Hij wilde met die ruimtelijke aanpak ook andere problemen oplossen op het gebied van milieu, natuur, landschap, water en economie. De voorstellen mondden uiteindelijk uit in de Reconstructiewet Concentratiegebieden van 2002. In de loop van de tijd is de veterinaire aanleiding voor de reconstructie volledig uit beeld geraakt en zijn de doelen op het gebied van milieu, natuur, landschap, water, landbouwontwikkeling en leefbaarheid op de voorgrond getreden (Boonstra et al., 2007).

Reconstructie landelijk gebied in Noord-Brabant

Als tegenwoordig wordt gesproken over de reconstructie van het landelijk gebied, dan wordt de grote opknappbeurt van het landelijk gebied bedoeld (Reconstructiecommissie Boven Dommel, 2009). Het landelijk gebied wordt vaak geassocieerd met landbouw. De landbouw legt namelijk nog altijd het grootste beslag op het landelijk gebied. Met 23,5 duizend vierkante kilometer omvat het

agrarisch grondgebruik 69 procent van het landoppervlak van Nederland. Twintig jaar geleden was dat 24,4 duizend vierkante kilometer. Het areaal landbouwgrond is de laatste twintig jaar met 3,5 procent afgenomen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001). Ook andere thema's vinden steeds vaker een plek in het buitengebied. Via honderden projecten komt er meer ruimte voor natuur, krijgen beken hun vroegere kronkels terug en worden boerderijen en kassen die nu dicht bij natuur of dorpen liggen, verplaatst naar plekken waar ondernemers hun bedrijf kunnen ontwikkelen. Weer andere projecten richten zich op de verbetering van de leefbaarheid in de dorpen of de recreatie op het platteland. De reconstructie vindt plaats onder regie van de provincie. Gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties voeren hiervoor in negen gebieden tussen 2005 en 2016 honderden projecten uit (Provincie Noord-Brabant, 2010a).

Noord-Brabant is één van de vijf 'reconstructieprovincies' van Nederland. Utrecht, Gelderland, Overijssel en Limburg zijn de andere provincies waar de Reconstructiewet Concentratiegebieden van toepassing is. De provincie Noord-Brabant is opgedeeld in zeven reconstructiegebieden en twee revitaliseringsgebieden (figuur 1). In de zeven reconstructiegebieden is de Reconstructiewet van toepassing. Dit zijn de reconstructiegebieden Wijde Biesbosch, Maas en Meierij, Peel en Maas, De Peel, Boven Dommel, Kempenland & Het Groene Woud en De Meierij. Voor de twee niet-reconstructiegebieden, Brabantse Delta en De Baronie, heeft de provincie Noord-Brabant uitgesproken een vergelijkbare aanpak te volgen. Dat wordt geen reconstructie maar revitalisering landelijk gebied genoemd. In 2000 zijn de zeven reconstructiegebieden gestart met de reconstructieplannen en de twee revitaliseringsgebieden met revitaliseringsplannen. In een reconstructieplan wordt in een integrale visie aangegeven hoe het reconstructiegebied zich de komende jaren moet gaan ontwikkelen. De reconstructieplannen zijn opgesteld door de reconstructiecommissies. In deze reconstructiecommissies zitten vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw- en natuurorganisaties, maar ook van bijvoorbeeld de recreatiesector en het bedrijfsleven (Provincie Noord-Brabant, 2009a). De reconstructiecommissie heeft tot taak het bevorderen van de uitvoering van het reconstructieplan en de daaruit voortvloeiende en daaraan verwante projecten. Daarnaast geven de reconstructiecommissies een advies aan Gedeputeerde Staten. Op 5 juli 2005 gaf minister Veerman het officiële startschot voor de uitvoering van de reconstructie (Bleumink, 2007).



Figuur 1. Reconstructiegebieden (Provincie Noord-Brabant, 2009b)

1.2 Aanleiding

De aanleiding voor dit onderzoek is de problematiek die de uitvoering van de reconstructie met zich meebrengt. Verschillende actoren die bij de uitvoering van de reconstructie betrokken zijn, zoals Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), Staatsbosbeheer, Waterschap Aa en Maas, Brabantse Milieu Federatie en TOP Brabant, geven te kennen dat de uitvoering van de reconstructie niet verloopt zoals gewenst zou zijn. Als grootste knelpunt hiervoor geven deze actoren aan dat de invulling van de regierol niet duidelijk is waardoor de koppeling met verschillende actoren stroef verloopt. Het is dan vaak de vraag wie de regierol heeft, de gemeente of de provincie (RMB, 2010a). Andere factoren die onder andere genoemd worden zijn macht, financiële middelen en politiek.

Ook het RMB, een adviesdienst voor gemeenten op het gebied van ruimte, milieu en bouwen, ziet in de praktijk dat de doelen en prioriteiten van de provincie en gemeenten niet altijd 100% overeen komen (RMB, 2009). Het RMB is de afgelopen vijf jaar nauw betrokken geweest bij de reconstructie van het landelijk gebied en met name bij het ondersteunen van de gemeenten in de uitvoering. Het RMB ervaart dat het voor de ene partij vaak niet duidelijk is wat de andere partij precies wil of doet en tevens of zijzelf wel genoeg doen. Zo ontstaan bottum-up en top-down fricties in de afstemming

tussen actoren, die het uitvoeringsproces van de reconstructie niet ten goede komt. Het RMB begint dit steeds meer als een probleem te ervaren en de provincie wil steeds vaker de regie pakken ten opzichte van de gemeenten. Aan de andere kant is het voor de gemeenten steeds belangrijker om aan de provincie te laten zien welke resultaten zij behalen zodat de provincie hen blijft steunen met financiën en middelen. Op deze manier proberen de gemeenten dus voor te sorteren op steun vanuit de provincie. Gemeenten willen weten voor welke onderdelen of projecten financiering vanuit het provinciale reconstructieprogramma mogelijk is (RMB, 2009).

Om deze problemen in de toekomst aan te kunnen pakken, is het belangrijk om naar de context van de veronderstelde problematiek te kijken. Door het uitvoeringsproces kritisch in beeld te brengen kan meer inzicht worden verkregen in de oorzaken die het reconstructieproces vertragen. In dit onderzoek worden verklaringen gezocht voor deze oorzaken, om vervolgens aanbevelingen te doen om de gevolgen van deze oorzaken in de toekomst te kunnen reduceren.

1.3 Doelstelling

Onderstaande doelstelling geeft weer wat ik met mijn onderzoek wil bereiken en hoe mijn onderzoek daaraan bijdraagt:

Bijdragen aan de verbetering van het beleid rond de reconstructie van het landelijk gebied in de provincie Noord-Brabant, door een onderzoek naar de bestuurlijke interactie tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur tijdens de uitvoering van het reconstructiebeleid.

Maatschappelijke relevantie

De directe aanleiding voor de reconstructie was de varkenspest van 1997. Veel varkenshouders hebben destijds hun activiteiten moeten staken, soms noodgedwongen en soms in het kader van rijksregelingen. Bedrijven die hun activiteiten wel mochten doorzetten, bleken vaak op de ‘verkeerde’ plek te zijn gevestigd en moesten worden verplaatst. Naast de problematiek rond de varkenshouderij beoogt de Reconstructiewet Concentratiegebieden uit 2002 om de verschillende functies van het landelijk gebied beter tot hun recht te laten komen. Niet alleen moeten natuur- en landschapswaarden worden veiliggesteld en verbeterd. De reconstructie wil tegelijk de economische ontwikkeling bevorderen om zo de sociaal-economische vitaliteit van het platteland te versterken. Leefbaarheid, innovatie van de landbouw en nieuwe economische bedrijvigheid worden gestimuleerd. Door het bottom-up principe neemt de maatschappelijke betrokkenheid steeds meer toe, ook binnen de reconstructie. Het ‘Burgerinitiatief Megastallen Nee’ is een goed voorbeeld van maatschappelijke betrokkenheid. Dit burgerinitiatief gaat over een aanpak om de negatieve gevolgen

van de schaalvergroting in de intensieve veehouderij te reduceren. Uiteindelijk draait het bij de reconstructie om een kwaliteitsverbetering van het Nederlandse platteland, wat uiteindelijk leidt tot een betere 'quality of life' voor alle boeren, burgers en buitenlui. Dit onderzoek gaat op zoek naar verklaringen voor duidingen van het (trage) verloop van het uitvoeringsproces van de reconstructie in Noord-Brabant. In mijn onderzoek veronderstel ik namelijk dat het proces rondom de reconstructie van het platteland een traag verloop kent.

Wetenschappelijke relevantie

De reconstructie loopt al ruim 12 jaar en heeft in die periode vele ontwikkelingen meegemaakt. Van een aanpak tegen varkenspest ontwikkelde het dossier zich tot de herontwikkeling van het Brabantse platteland (Wing, 2010). In die 12 jaar zijn vele evaluatiestudies uitgevoerd. Onder andere Alterra Wageningen heeft een aantal evaluaties en adviezen opgesteld in het kader van de reconstructie. In 2007 heeft Alterra Wageningen twee rapporten opgesteld (Boonstra, 2007 en Bleumink, 2007). De Commissie voor Beleidsevaluatie van Provinciale Staten van Noord-Brabant wil in 2010 een evaluatie laten uitvoeren naar de reconstructie. De verkenning van dit onderzoek is inmiddels uitgevoerd, rest nu nog het daadwerkelijke veldonderzoek. Tenslotte is eind 2010 een rapport opgesteld door Royal Haskoning (2010). In mijn onderzoek heb ik bovengenoemde rapporten als informatiebron gehanteerd en onderzoek ik kritisch het gehele procesverloop van de reconstructie. Bij dit proces kijk ik naar de wijze van sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur en ga ik op zoek naar verklaringen voor de ontstane wrijving in sturing. Daarbij wordt het theoretisch kader gevormd door literatuur over het rondommodel van Teisman (2000) en literatuur over government en governance van Vreke, Territsen, Kranendonk, Pleijte, Kersten en van den Bosch (2009). Door middel van een empirische analyse wil ik laten zien hoe multi-level governance in de praktijk werkt, hoe deze dynamisch is en heen en weer beweegt tussen hiërarchische sturing (government) en netwerk sturing (governance) gedurende het procesverloop van beleidsvorming naar uitvoering. Mijn bijdrage ligt niet zozeer bij het construeren van een 'nieuwe theorie', maar ik heb bestaande theorie toegepast op een empirisch vraagstuk.

1.4 Vraagstelling

In de vraagstelling van het onderzoek staat geformuleerd welke kennis nodig of nuttig is om de doelstelling te bereiken. Doelstelling en vraagstelling vormen samen de probleemstelling van een onderzoek. De vraagstelling van dit onderzoek bestaat uit een centrale vraag plus vijf onderzoeksvragen. De centrale vraag is voor dit onderzoek als volgt geformuleerd:

In hoeverre kan de uitvoering van de reconstructie van het landelijk gebied in de provincie Noord-Brabant tussen 2005 en 2010 worden verklaard door de bestuurlijke interactie tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur, speciaal gelet op de veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?

Onderzoeksvragen:

1. Wat wordt er verstaan onder de 'reconstructie van het landelijk gebied' en wat ging er aan vooraf?
2. Hoe ziet het reconstructiebeleid er op drie verschillende bestuursniveaus uit?
 - 2a. *Wat is het reconstructiebeleid op provinciaal niveau?*
 - 2b. *Wat is het reconstructiebeleid op reconstructiegebied niveau?*
 - 2c. *Wat is het reconstructiebeleid op gemeentelijk niveau?*
 - 2d. *Welke knelpunten zijn te signaleren in de afstemming, regie en coördinatie tussen de beleidsdoelen tussen de verschillende bestuursniveaus?*
3. Hoe kan het reconstructieproces worden beschreven, speciaal gelet op veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?
4. Op welke wijze kan, aan de hand van de beschrijving van het reconstructieproces, de gevonden problematiek (de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur wat zorgt het trage verloop van de uitvoering van het reconstructiebeleid) geëvalueerd worden, speciaal gelet op veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?
5. Kan de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur in de uitvoering van de ruimtelijke herstructurering ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden verklaard worden vanuit (theorie over) verschillende typen van sturing, ook wel aangeduid als sturing middels 'government' en 'governance'?
6. Welke conclusies kunnen er worden getrokken?

1.5 Begrippenafbakening

De term reconstructie blijkt een veelomvattend begrip te zijn (Boonstra et al., 2007). De reconstructie van het landelijk gebied is namelijk een breed begrip. In deze paragraaf worden de begrippen 'reconstructie' en 'landelijk gebied' apart benaderd en nader toegelicht. Daarnaast wordt de integrale zonering als onderdeel van de reconstructie verder uitgewerkt.

Reconstructie

Het begrip reconstructie kan aan de hand van de Reconstructiewet Concentratiegebieden worden toegelicht (Ministerie van LNV, 2002). Artikel 1 van de Reconstructiewet Concentratiegebieden omschrijft het begrip reconstructie als: 'voorbereiding, vaststelling en uitvoering van een onderling samenhangend complex van maatregelen en voorzieningen ter verwezenlijking van de doelstellingen van de Wet Reconstructie Concentratiegebieden'.

Artikel 5 van de Wet Reconstructie Concentratiegebieden is concreter: 'De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen, waaronder in ieder geval maatregelen en voorzieningen (Ministerie van LNV, 2002):

- a. ter verbetering van de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouw, mede teneinde de veterinaire risico's voortvloeiend uit een hoge veedichtheid te verminderen;
- b. ter verbetering van de kwaliteit van natuur en landschap en
- c. ter verbetering van de kwaliteit van milieu en water.'

In de loop van de tijd is de veterinaire aanleiding voor de reconstructie uit beeld geraakt (Artikel 5a) en zijn de doelen op het gebied van milieu, natuur, landschap, water, landbouwontwikkeling en leefbaarheid op de voorgrond getreden (Artikel 5b en 5c). Door de reconstructie komen op tal van plaatsen nieuwe natuurgebieden tot stand, krijgen rivieren de ruimte, blijven dorpen leefbaar en kan landbouw zich ontwikkelen op duurzame locaties. Samen moeten alle projecten bijdragen aan een vitaal en schoon platteland voor alle bewoners en recreanten (Streekimpuls, 2010).

Landelijk gebied

Een eenduidige definitie van het begrip 'landelijk gebied' is niet eenvoudig te vinden. Het Centraal Bureau voor de Statistiek omschrijft het landelijk gebied als een gebied met een dichtheid van minder dan 1000 adressen per vierkante kilometer (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2001). Omdat de grens tussen stad en land steeds vager wordt, wordt in dit onderzoek uitgegaan van de definitie die geformuleerd staat in de 5^{de} Nota Ruimte: 'niet sterk verstedelijkt gebied waar kleine steden en

dorpen in een landelijke omgeving voorkomen' (Ministerie van VROM, 2001). Dit is in het algemeen ook het beeld dat burgers hebben van het landelijk gebied.

Integrale zonering

Zonering van de intensieve veehouderij is een van de belangrijkste onderdelen van de reconstructie, die een grote invloed heeft op het landelijk gebied van de Provincie Noord-Brabant. Artikel 1 van de Wet Reconstructie Concentratiegebieden schrijft een integrale zonering voor in drie categorieën gebieden, namelijk landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden (Ministerie van LNV, 2002):

- *Extensiveringsgebied:*

'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.'

- *Verwevingsgebied:*

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

- *Landbouwontwikkelingsgebied:*

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

Het doel van de integrale zonering is het kunnen verplaatsen van agrarische bedrijven uit gebieden om andere redenen dan ammoniak, zoals landschap of water. Voor de provincie Noord-Brabant is de integrale zonering ook een middel om het milieu-, natuur- en waterbeleid op een meer dwingende, of op zijn minst meer sturende, manier in het gemeentelijke (uitvoerings)beleid opgenomen te krijgen (Noord-Brabant, 2010b). Later in dit onderzoek wordt dieper op de landbouwontwikkelingsgebieden ingegaan.

2. EEN QUICKSCAN VAN HET RECONSTRUCTIEPROCES

Dit hoofdstuk wordt gestart met het benoemen van de onderzoeksstrategie voor het uitvoeren van een quickscan van het reconstructieproces (2.1). Vervolgens vindt de eerste inventarisatie plaats waarbij het verloop van het reconstructieproces wordt 'gescand' (2.2). Dit vindt plaats op basis van literatuur van Royal Haskoning (2010), Alterra Wageningen (Boonstra et al., 2007 en Bleumink, 2007) en de Raad voor het Landelijk gebied (2003 en 2005). Tenslotte worden de resultaten van de eerste inventarisatie omschreven in de vorm van een quickscan (2.3).

2.1 Onderzoeksstrategie quickscan

In dit onderzoek wordt onderzocht wat de beschrijvingen van en verklaringen zijn voor de veronderstelde knelpunten in de (bestuurlijke) procesvoortgang (tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur) van de uitvoering van de reconstructie in de provincie Noord-Brabant. Voordat het conceptueel en methodisch kader van dit onderzoek kan worden gevormd (hoofdstuk 3), zal er een referentiekader worden geschetst. Dit referentiekader geeft een eerste indruk van de problematiek rondom de uitvoering van de reconstructie. Deze eerste inventarisatie bestaat uit vijf evaluatierapporten naar plausibele en voor de hand liggende verklaringen voor de snelheid van het reconstructieproces in Noord-Brabant. Hiervoor zijn verschillende aanverwante onderzoeken gehanteerd zoals onderzoeken van de Raad voor het Landelijk Gebied (2003 en 2005), Alterra Wageningen (Boonstra et al., 2007 en Bleumink, 2007) en Royal Haskoning (2010). Niet alle onderzoeken gaan direct over de trage uitvoering van de reconstructie, maar uit de context van deze onderzoeken zijn deze wel te herleiden. Daarnaast is het onderzoek van Royal Haskoning vrij recent opgesteld (2010) en de onderzoeken van de Raad voor het Landelijk Gebied zijn afkomstig uit 2003 en 2005. De onderzoeken van Alterra Wageningen liggen daar tussen in, die zijn namelijk in 2007 opgesteld.

2.2 Eerste inventarisatie

Raad voor het Landelijk Gebied (2003)

De Raad voor het Landelijk Gebied constateert in het rapport '*Platteland in de steigers*' (2003) dat de huidige aanpak van de reconstructie van de zandgronden sterk is gebaseerd op de ruimtelijke ordening en de intensieve veehouderij (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003, p. 4). In het rapport geeft de raad advies voor verschillende niveaus van overheidsbestuur.

Integraal proces. De raad adviseert aan rijk en provincies 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 (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003, p. 4). 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 leefbaarheidsaspecten. 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. Reconstructiecommissies nieuwe stijl zorgen voor de bindende schakel met tastbare initiatieven in de regio.

Ruimte voor andere oplossingen. 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 gebieds-makelaars 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 (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003, p. 5).

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 ontschotten 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 gebiedsfondsen 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. 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.

Raad voor het Landelijk Gebied (2005)

Op 7 april 2005 heeft de Tweede Kamer de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) advies gevraagd over financieringsmodellen voor de transitie van het landelijk gebied. Het rapport *'Kies positie in*

transitie' (RLG, 2005) geeft de mogelijkheden voor versnelling van de wenselijke transities in het landelijk gebied door een andere wijze van financieren. Transities zijn ingrijpende veranderingen die mogelijk worden gemaakt door onder meer institutionele, sociaal-culturele en economische aanpassingen (RLG, 2005, p. 19). De belangrijkste conclusie uit dit onderzoek is dat transities dreigen los te gaan lopen van elkaar. De transities in het landelijk gebied komen traag op gang. De problematiek is taai door de complexiteit, de noodzaak tot integraliteit en het grote aantal actoren. Ook treden complicerende faseverschillen op: nieuwe problemen doen zich voor terwijl oplossingen voor oude problemen in de steigers staan (RLG, 2005, p. 7). In het vroegere gebiedsgericht beleid (de landinrichting) werden deze problemen aangepakt door alle sectorale processen in één keurslijf te dwingen, met decennia lange procedures als gevolg. De toenemende complexiteit van de problematiek, de behoefte aan een snellere aanpak en aan het vergroten van de betrokkenheid van burgers heeft geleid tot de huidige werkwijze (gebiedsgerichte aanpak, interactieve beleidsvorming, bottom-up), die echter zijn eigen beperkingen kent. In het gebiedsgericht beleid bepaalt de rijksoverheid de aanwending van middelen vaak op het niveau van doelstellingen en andere partijen, met name provincies, veelal de aanwending van de middelen op uitvoeringsniveau. Bij de besteding betreft de provincie in principe reconstructiecommissies, gemeenten, waterschappen, bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties. In de praktijk komt de sturing vooral van de provinciale overheid dat voor een belangrijk deel zijn eigen doelen bewaakt, ook al zijn die niet steeds gericht op transitie. De rol en verantwoordelijkheid van reconstructiecommissies zijn echter nog niet uitgekristalliseerd. Maatschappelijke organisaties spelen nog een te beperkte rol. Bij de transitie van het landelijk gebied gaat het bij uitstek om zaken die een integrale benadering vragen. Er spelen vele verschillende belangen die tegen elkaar moeten worden afgewogen. De transitie krijgt vorm via gebiedsgericht beleid dat zich richt op samenwerking tussen (georganiseerde) actoren. Tegelijkertijd vindt sturing plaats vanuit het generieke, vaak sectorale beleid vanuit de EU en de rijksoverheid én vanuit de private sector direct op individueel bedrijfsniveau via onder meer inkomenstoelagen, stimuleringsgelden voor jonge agrariërs e.d. en investeringen. Daardoor wordt de economische transitie sterk gestimuleerd vanuit het generieke beleid. Het gebiedsgericht beleid dat aanstuurt op samenhangende economische en kwaliteitstransities 'op maat van het gebied', wordt geremd door generieke sectorale instrumenten zoals bijvoorbeeld subsidies in de vorm van bedrijfstoelagen. Door deze toeslagen blijft de grondgebonden landbouw in de transitie sturen vanuit economische principes en doelen (winstmaximalisatie), terwijl (nu en zeker op termijn) de markt daar beperkt aanleiding toe geeft. De private geldstroom is veel groter dan de geldstroom vanuit de overheid. De sectorale stimulansen leiden tot autonome ontwikkelingen en daarmee tot een aparte economische transitie. Daardoor vinden in een gebied meerdere transities naast elkaar plaats: een transitie die gericht is op de economische ontwikkeling in het gebied en een transitie die gericht is op

kwaliteitsverbetering. De economische en kwaliteitstransities verlopen met verschillende snelheid. Bedrijfsinvesteringen lukken sneller, investeringen in de kwaliteit van het gebied blijven achter. Ook spelen maatschappelijke organisaties die zich richten op kwaliteitsverbetering, ondanks incidenteel positieve voorbeelden, bij de kwaliteitstransitie vaak geen rol van betekenis. Er is sprake van een sterke markt en een zwakke collectieve sector. De realisatie van collectieve doelen dreigt achter te blijven waardoor mogelijkheden voor kwaliteit én voor de koppeling tussen doelen en de daaraan verbonden winst door integrale ontwikkeling verloren gaan.

Alterra Wageningen (Boonstra et al., 2007)

In opdracht van het ministerie van LNV heeft Alterra in 2007 een evaluatieonderzoek uitgevoerd, namelijk het rapport *'Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling'* (Boonstra et al., 2007). In de Reconstructiewet staat dat er na vier jaar een evaluatie moet plaatsvinden van de resultaten van de reconstructie. Daarnaast wil het ministerie het onderzoek gebruiken om ervan te leren. Door namelijk tijdig knelpunten te signaleren en de leerervaringen te bundelen, kunnen wellicht de uitvoering van de reconstructie en de plannen voor de periode na 2008 worden verbeterd (Boonstra et al., 2007, p. 9). In dit onderzoek worden vier conclusies weergegeven met bijbehorende aanbevelingen:

1. De reconstructie heeft de integrale werkwijze in de uitvoering van het plattelandsbeleid versterkt (Boonstra et al., 2007, p. 36). De beleidsopgaven voor natuur, water en milieu worden steeds meer in samenhang met elkaar behandeld. Knelpunt is echter dat de integrale, gebiedsgerichte werkwijze nog onvoldoende is verankerd in de op sectorale leest geschoeide beleidsorganisaties. Het gevolg daarvan is dat er nog steeds 'Haags' sectoraal beleid 'neerdaalt' dat geen rekening houdt met de integrale uitvoering in de gebieden. Het zou daarom goed zijn als de sectorale beleidsafdelingen van ministeries en provincies hun werk beter op elkaar gaan afstemmen zodat de integrale werkwijze nog meer resultaat zal opleveren. Hier hangt mee samen dat de diverse beleidsafdelingen bij het maken van nieuw beleid nadrukkelijk rekening moeten houden met de reconstructieplannen. Het lijkt er wel eens op dat beleidsmakers en Tweede Kamer zich niet realiseren dat de reconstructie flink gefrustreerd kan raken als er nieuw, sectoraal beleid komt. Actueel voorbeeld is de nieuwe Ammoniakwet die volgens critici het hele idee van de zonerings onder druk zet. Door de minder strenge ammoniakregels kunnen bedrijven wellicht zelfs in extensiveringsgebieden nog uitbreiden waarmee een belangrijke pijler onder de reconstructieplannen wegvalt;
2. Met de gebiedsgerichte aanpak in de reconstructie worden niet alle omgevingsproblemen opgelost. Vooral op het gebied van ammoniak en waterkwaliteit is nog veel te doen. Het is dus van belang dat het rijk, maar ook de provincie en de gemeenten zich realiseren dat de

reconstructie niet alle problemen oplost. Ook al pakken de reconstructiecommissies de problemen zo integraal mogelijk op;

3. De verhoudingen tussen de diverse gebiedsbetrokkenen zijn soms met veel moeite opgebouwd en daarom broos. Nu de reconstructie inmiddels in uitvoering is, is het van groot belang om deze coalities te koesteren. In diverse reconstructiecommissies en gebiedscoalities is inmiddels het gevoel ontstaan dat het 'ons' plan is, dat 'wij' gaan uitvoeren. Dat planeigenaarschap is belangrijk om de uitvoering daadwerkelijk te doen slagen. Er is draagvlak voor het plan en partijen spreken elkaar aan op uitvoering ervan. De provincies en het rijk moeten zich realiseren dat dit een belangrijke voorwaarde voor uitvoering is;
4. De regierol van de provincies is door de reconstructie versterkt en verder verankerd. Toch is hun rol nog niet volledig uitgekristalliseerd: het Investeringsbudget Landelijk Gebied brengt nieuwe uitdagingen met zich mee, met name wat betreft de relatie met het rijk en met gebieden. Vaak wordt gevraagd om een steviger regie van de provincie. Maar het is meestal niet duidelijk wat men daarmee bedoelt: gaat het dan om het procesmanagement en de organisatie van samenwerking, of juist meer om de schakelrol of de kaderstellende rol van de provincie?

Alterra Wageningen (Bleumink, 2007)

Bleumink (2007, p. 75) benoemt dat de reconstructie bestaat uit drie elementen. Het eerste element bestaat uit de centralistische ideeën van minister Van Aartsen: een ruimtelijk programma van varkensclusters dat snel gerealiseerd moest worden en waarvoor sterk sturende, verticale instrumenten nodig waren, zoals directe doorwerking, wettelijke herverkaveling, verkorte (juridische) procedures en onteigening. Al deze instrumenten zijn in de wet opgenomen. Tegenover dit plan van Van Aartsen stelden de provincies een breder programma voor dat misschien wel het best getypeerd kan worden als een integrale, gebiedsgerichte aanpak van gestapelde problemen in het landelijk gebied, steunend op draagvlak onder alle partijen. Dit tweede element betekende een matiging van een aantal verticale instrumenten, een verbreding van doelstellingen en in ieder geval op het mentale vlak een veranderende kijk op de beoogde aanpak: polderoverleg was het toverwoord en aan dat woord kleefde toen nog géén negatieve bijmaak. Het derde element dat de Tweede Kamer na een sterk lobby vanuit de provincie aan de wet toevoegde was de integrale zoneringswet. Het was oorspronkelijk bedoeld als een flexibel alternatief voor de ammoniakzoneringswet. Het was zo ontworpen dat er ook een basis van andere criteria, zoals landschap en water, een wettelijk onderbouwde ruimtelijke zoneringswet van het buitengebied mogelijk werd. Feitelijk was het een nieuw planologisch programma, dat ruimtelijke ordening en milieubeleid probeerde te verzoenen.

Kijkend naar het resultaat van de plannen moet volgens het onderzoek geconstateerd worden dat er van veel instrumenten uit de wet maar weinig gebruik is gemaakt. Dat geldt voornamelijk voor het element van Van Aartsen: de varkensvrije zones zijn afgeschaft, de clusters bestaan niet meer, de directe doorwerking is beperkt en de zware instrumenten als wettelijke herverkaveling en onteigening worden (voorlopig) niet ingezet. Maar ook het element van de provincies, namelijk de integrale zonering, zijn niet in die mate benut als oorspronkelijk bedoeld: in de meeste provincies is de integrale zonering niet veel meer dan een ammoniakzonering. Wat vooral benut is, zijn is het laatste element, namelijk de instrumenten die een gebiedsgerichte, integrale aanpak mogelijk maken.

Naast die wettelijk inhoudelijke kant is er een tweede aspect dat opvalt aan de ontwikkelingsgeschiedenis van de reconstructie, en dat is de ontwikkeling van het overleg tussen rijk aan de ene en regio aan de andere kant (provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen). Wat daar het meest aan opvalt is dat die ontwikkeling niet geleidelijk is gegaan, maar schoksgewijs, langs een aantal markante breukvlakken. Die gebeurtenissen hielden veel meer in dan alleen een bestuurlijke afspraak; ze markeerden een procesmatige, inhoudelijke en mentale breuk met de voorafgaande periode. Met die gebeurtenissen werd in feite een nieuwe overlegcultuur en –structuur aangekondigd, wat dus telkens voor grote veranderingen zorgden.

Royal Haskoning (2010)

In december 2010 heeft Royal Haskoning een onderzoek gedaan naar de motieven van de Provinciale Staten (PS) van Noord-Brabant waarom zij hebben gestuurd in het reconstructiebeleid (Royal Haskoning, 2010, p. 12). In dit onderzoek, genaamd '*Leren van reconstructie*' (Royal Haskoning, 2010), is gebruik gemaakt van twee perspectieven, het ruimtelijk perspectief en het onderhandelingsperspectief.

Het ruimtelijke perspectief beschrijft de ontwikkeling die startte met de idee van varkensvrije zones en die uitgroeide tot een integrale zonering in extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden zoals vastgelegd in de reconstructieplannen.

De gekozen ruimtelijke insteek lag om een groot aantal redenen voor de hand (Royal Haskoning, 2010, p. 27). De ruimtelijke zonering is mede op verzoek van Noord-Brabant in de Reconstructiewet (Ministerie van LNV, 2002) opgenomen, en bleef bestaan na het vervallen van de noodzaak van varkensvrije zones. Een voordeel van de ruimtelijke aanpak is de mogelijkheid om de problemen van het landelijk gebied integraal aan te pakken. Ook een voordeel is het krachtige RO-instrumentarium omdat de reconstructieplannen de bestemmingsplannen buitengebied van gemeenten overrulen

(Royal Haskoning, 2010, p. 19). Een nadeel is dat niet alles is terug te brengen tot een ruimtelijk vraagstuk. Opgaven die niet primair ruimtelijk zijn, lijken door de gekozen focus op de achtergrond te raken. Zo is de verduurzaming van de landbouw hoofdzakelijk aan de sector overgelaten, en de intensieve veehouderij is ondanks de zonering een maatschappelijk vraagstuk gebleven. De concentratie van veehouderijen in de LOG's kan zelfs nieuwe vraagstukken creëren.

Het onderhandelingsperspectief gaat over het proces in Noord-Brabant waarbij betrokkenen bewust, en onbewust, voortdurend met elkaar zochten naar balans tussen de 3 p's van people, planet en profit. Minister van Aartsen stuitte bij de presentatie van de concept-Reconstructiewet op grote weerstand van de partijen die hij de uitvoering ervan hard nodig had. Een hiërarchische top-down aanpak zou volgens van Aartsen in de reconstructie niet werken (Royal Haskoning, 2010, p. 36). De keuze om te onderhandelen in een gebiedsgerichte (multi-actor- en multi-level-governance) setting leek dus vanzelfsprekend (Royal Haskoning, 2010, p. 22). Achteraf blijkt dat de partijen die in de onderhandelingen 'in positie zijn gebracht' niet alle belangen in het gebied hebben vertegenwoordigd. Het people-perspectief kwam slecht uit de verf en bleef beperkt tot leefbaarheid en bescherming van cultureel erfgoed. Volksgezondheid kwam pas na het uitbreken van de Q-koorts op de politieke agenda. Bij de samenstelling van de reconstructiecommissies lijkt er meer te zijn gekeken naar de shareholders (aandeelhouders met machtsmiddelen) dan naar de stakeholders (belanghebbenden). De communicatie met de burger blijkt een onderschatte opgave. De provincie heeft hard gewerkt en er veel aan gedaan de burger te bereiken, maar de abstractie van de plannen bleef een barrière. Pas als burgers in de uitvoeringsfase geconfronteerd worden met de fysieke gevolgen van de reconstructieplannen (megastallen) ontstaat er maatschappelijke onrust.

2.3 De quickscan van het reconstructieproces

De aanleiding voor dit onderzoek wordt gevormd door de problematiek die de uitvoering van de reconstructie met zich meebrengt (paragraaf 1.2). Verschillende actoren die bij de uitvoering van de reconstructie betrokken zijn, geven te kennen dat de uitvoering van de reconstructie niet verloopt zoals gewenst zou zijn. Als grootste knelpunt hiervoor geven deze actoren aan dat de invulling van de regierol niet duidelijk is waardoor de koppeling met verschillende actoren stroef verloopt. Het is dan vaak de vraag wie de regierol heeft, de gemeente of de provincie (RMB, 2010). Andere factoren die onder andere genoemd worden zijn macht, financiële middelen en politiek.

Op basis van de aanleiding en de eerste inventarisatie (op basis van bestaande literatuur, paragraaf 3.2) zullen keuzes wat betreft de problematiek worden gemaakt die in dit onderzoek nader zal worden beschreven en verklaard. Deze keuzes zijn nodig omdat de gevonden problematiek té breed is om in dit onderzoek in zijn geheel aan bod te laten komen. De keuzes in deze paragraaf bepalen

dus welke problematiek als uitgangspunt wordt gebruikt voor dit onderzoek, om vervolgens deze problematiek nader te beschrijven en verklaren.

Uit de aanleiding en de eerste inventarisatie op basis van de bestaande literatuur kunnen drie 'soorten' problematiek worden afgeleid, namelijk bestuurlijke-, ruimtelijke- en financiële problematiek.

Bestuurlijke problematiek

De problematiek in de uitvoering van de reconstructie gaat over de wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur. Men heeft behoefte aan een snellere aanpak met een grote verscheidenheid aan burgers, maar dit leidt tot een integrale, gebiedsgerichte aanpak met veel beperkingen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005), zoals een onduidelijke rol voor gemeenten (RMB, 2010). De provincie wil daarbij sturen maar deze sturing komt in de praktijk vooral neer op provinciaal beleid dat voor een belangrijk deel zijn eigen doelen bewaakt (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Op deze manier heeft de provincie de macht in handen (RMB, 2010). De reconstructiecommissies, die mede zorgen voor maatschappelijke draagvlak, zijn daarbij een belangrijke bestuurslaag. Maar de rol van deze reconstructiecommissies is niet uitgekristalliseerd (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005) en bij de samenstelling van deze commissies is meer gekeken naar de shareholders dan naar de stakeholders (Royal Haskoning, 2010). De verhoudingen tussen deze shareholders/stakeholders zijn broos en verlopen stroef omdat deze met veel moeite tot stand zijn gekomen (RMB, 2010 en Boonstra et al., 2007). Daarnaast worden veel bestuurlijke keuzes gemaakt op basis van de politieke agenda (2011). Uit deze problematiek wordt duidelijk dat er wrijving bestaat tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur. De provincie, gemeenten, reconstructiecommissies en andere actoren geven op een gespannen voet uitvoering aan de reconstructie. Deze broze verhoudingen maar ook de scheve machtsverhoudingen tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur zorgen voor wrijving in sturing en een trage uitvoering van de reconstructie. Door deze problematiek verder te besturen kunnen uiteindelijk uitspraken worden gedaan welke wijze van sturing het reconstructieproces kwetsbaar maakte.

Ruimtelijke problematiek

Als het gaat om het inhoudelijke aspect binnen de reconstructie dan wordt gesteld dat er in het verleden veel ruimtelijke instrumenten zijn ontwikkeld maar niet als zodanig zijn gebruikt (Bleumink, 2007). Daarbij is niet alles terug te brengen tot een ruimtelijk vraagstuk, ook al zorgt de reconstructie voor een krachtig RO-instrumentarium omdat de reconstructieplannen de bestemmingsplannen buitengebied van gemeenten 'overrulen' (Royal Haskoning, 2010). Met een gebiedsgerichte aanpak

kunnen dus niet alle omgevingsproblemen worden opgelost. Zo moet er bijvoorbeeld op het gebied van ammoniak en waterkwaliteit nog veel gebeuren (Boonstra et al., 2007). Daarnaast dreigt de realisatie van collectieve doelen achter te blijven waardoor mogelijkheden voor kwaliteit én voor koppeling tussen doelen door integrale ontwikkelingen verloren gaan (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Het onderzoek wordt té breed om de ruimtelijke problematiek, waarbij het vooral gaat om de fysieke gevolgen voor de inrichting van het landelijk gebied, ook verder te bestuderen. Maar de integrale zonering, namelijk de zonering van de intensieve veehouderij drie categorieën gebieden (landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden), geeft wel een goede weergave van de gevolgen van de eerder genoemde bestuurlijke problematiek in de praktijk (Ministerie van LNV, 2002). Daarom zal door middel van het analyseren van één specifiek reconstructieproject, namelijk een landbouwontwikkelingsgebied in Noord-Brabant, de ruimtelijke problematiek in de praktijk aan bod komen.

Financiële problematiek

Tenslotte gaat de financiële problematiek over de behoefte naar publiek-private samenwerkingsverbanden waardoor de verantwoordelijkheid van de reconstructie breder wordt gedragen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003). Er is sprake van beperkte financiële middelen en dan is het noodzaak heldere prioriteiten te stellen door in een beperkt aantal gebieden eerst de strategische knelpunten op te lossen (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003). Omdat er in deze paragraaf keuzes moeten worden gemaakt, worden deze financiële beperkingen niet verder uitgewerkt in dit onderzoek. De gehele financiële constructie rondom de reconstructie is een aparte tak van sport en in dit onderzoek is er voor gekozen deze niet mee te nemen.

Op basis van bovengenoemde problematiek zal dit onderzoek aantonen *door welke wijze van sturing wrijving tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur is ontstaan, wat ervoor heeft gezorgd dat de uitvoering van de reconstructie traag verloopt. Daarbij worden verklaringen gezocht om deze problematiek te kunnen begrijpen.*

In dit onderzoek verstaan we onder trage uitvoering dat de doelen die geformuleerd zijn in de reconstructieplannen niet binnen de beoogde periode (2005-2013) behaalt zullen worden door de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur. Onder deze verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur worden alle betrokken actoren, dus zowel maatschappelijke organisaties als verschillende overheidsniveaus, in het reconstructieproces verstaan.

De bovengenoemde problematiek staat aan de basis voor het construeren van het theoretisch raamwerk (hoofdstuk 3). Daarbij worden wordt op zoek gegaan naar theorieën die de wijze van sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur kan beschrijven en verklaren.

3. THEORETISCH RAAMWERK

Dit hoofdstuk geeft een omschrijving van het theoretische raamwerk dat in dit onderzoek wordt gehanteerd. De gekozen theorieën fungeren als 'kapstok' waar het onderzoek aan kan worden opgehangen. Op basis van hoofdstuk 3 kan een exploratie van theorieën plaatsvinden (3.1), wat vervolgens leidt tot het conceptueel model (3.2). Een beschrijving van de onderzoeksmethoden maakt dit hoofdstuk compleet (3.3).

3.1 Exploratie van theorieën

Uit de problematiek in de uitvoering van de reconstructie (paragraaf 2.3), namelijk de wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus met als gevolg een trage uitvoering van de reconstructie, kunnen een aantal kernbegrippen worden afgeleid zoals regie, draagvlak, participatie, government en bottom-up processen. Op basis van deze kernbegrippen kan een exploratie van theorieën plaatsvinden. Allereerst wordt gezocht naar theorieën die de problematiek in de uitvoering van de reconstructie kunnen beschrijven. Hierbij wordt gebruik gemaakt van bestaande literatuur over beleidsprocessen (3.1.1) en literatuur over sturing (3.1.2). Vervolgens worden evaluatiecriteria opgesteld (3.1.3) die als uitgangspunt dienen voor de zoektocht naar verklaringen voor de problematiek (3.1.4).

3.1.1 Beleidsprocessen

De exploratie van theorieën begint bij bestaande literatuur over beleidsprocessen. Onder beleid of beleidsinhoud wordt het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen verstaan (Hoogerwerf, 1989). De voorgenomen inzet van middelen wordt aangeduid met de term interventie. Het proces waarin beleid wordt bepaald en uitgevoerd is een beleidsproces. In zo'n proces opereren actoren binnen een complex stelsel van wetten, procedures, regelingen, restricties, afspraken en dergelijke. Dit stelsel biedt actoren de mogelijkheden om te handelen en legt tegelijkertijd aan dit handelen beperkingen op. Een actor is een individu, bedrijf, overheidsorganisatie, belangengroep, actiegroep, die denkt, besluit en handelt (uitvoering van genomen besluiten) (Hoogerwerf, 1989). In het beleidsproces heeft iedere actor zijn eigen belang, doel en middel. Als wordt verondersteld dat een actor doelgericht handelt, mag worden aangenomen dat hij in een beleidsproces zal participeren als hij:

- weet dat zijn gedrag problemen veroorzaakt of onderkent dat het beleid kan leiden tot een door hem minder gewenste situatie;
- zich verantwoordelijk voelt voor de problemen en de mogelijke oplossingen;

- wil bijdragen aan dergelijke oplossingen, dit is afhankelijk van zijn keuzemogelijkheden, behoeften, normen, waarden, wensen, doelen en voorkeuren;
- kan bijdragen aan dergelijke oplossingen, dit is afhankelijk van de middelen waarover hij beschikt, zoals tijd, geld en vaardigheden.

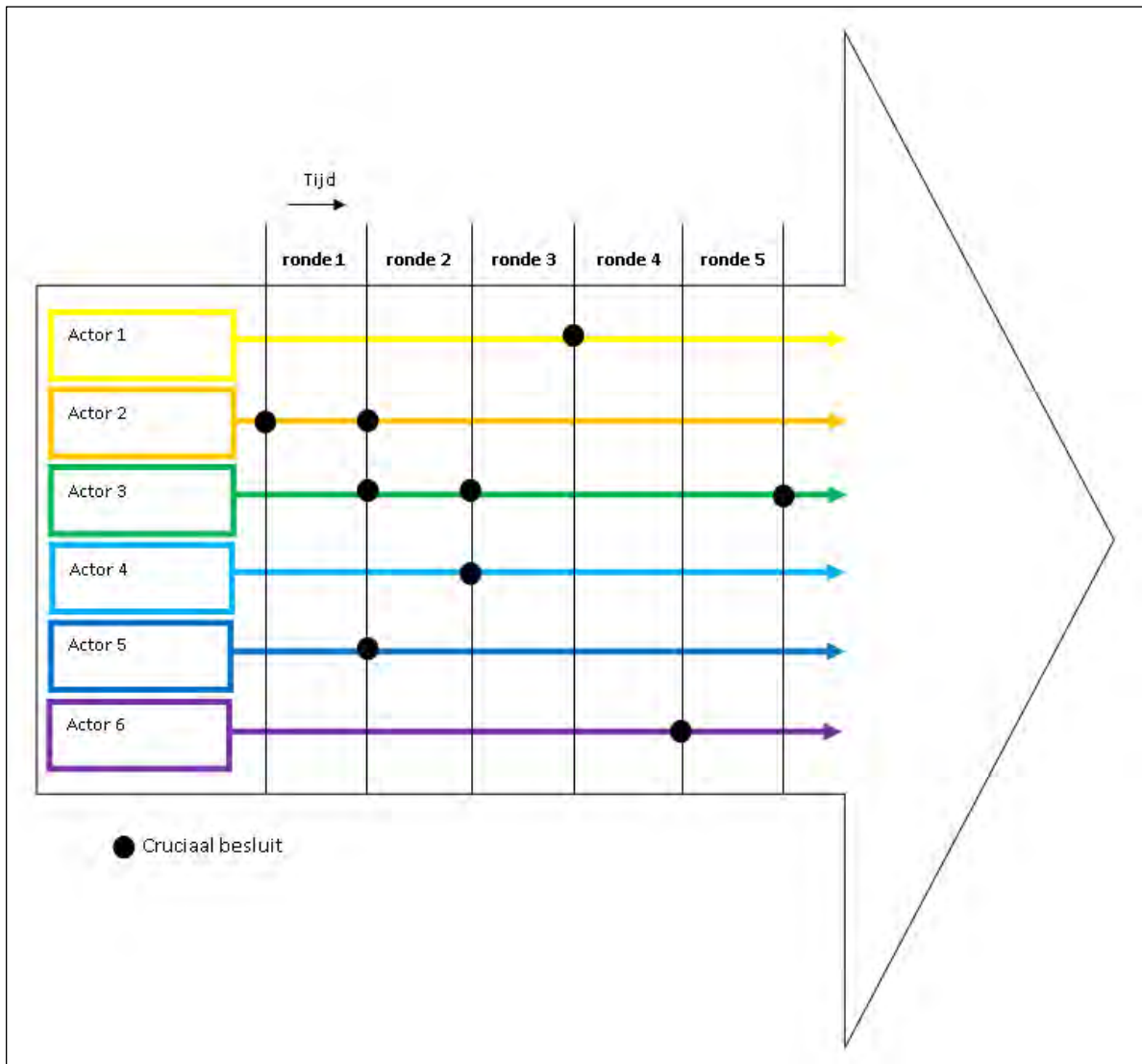
Een beleidsproces bestaat uit verschillende activiteiten die geheel of gedeeltelijk gelijktijdig plaatsvinden of plaats kunnen vinden. Voor de indeling van de activiteiten (of deelprocessen) in samenhangende categorieën worden in de literatuur verschillende mogelijkheden genoemd, zoals het rondemodell, het fasenmodell en het stromenmodell (Hoogerwerf, 1989).

Rondenmodell

Het rondemodell richt zich op interactie en besluitvorming tussen actoren (Teisman, 1995). Volgens het rondemodell (Koppenjan, 1993 en Teisman, 1995) verloopt beleidsvoering in een aantal rondes die worden gemarkeerd door de meest cruciale besluiten in een beleidsproces (figuur 2). Rondes zijn volg tijdelijke onderdelen van een gehele (besluitvormings-)strijd, maar behoeven niet per se uit voorgaande rondes te volgen (Teisman, 2000). In elke ronde spelen de deelnemers een 'besluitvormingsspel' vanuit de verschillende fasen van beleid: de een is met agendavorming bezig, de ander met beleidsontwikkeling, de ander met te nemen besluiten en weer een ander met de beleidsuitvoering (Teisman, 2000). Dit gebeurt in verschillende netwerken naast elkaar. Actoren kunnen participeren in verschillende netwerken en kunnen daarin verschillende rollen spelen (Teisman, 2000):

- De initiator: de actor die iets wil en daar ook naar handelt;
- De supporters: dit zijn de actoren die denken baat te kunnen hebben bij het project alsmede de financiers;
- De administrateurs of aanpassers: actoren die beleid alleen op positieve en negatieve effecten beoordelen, wat reden kan zijn om steun te onthouden;
- De critici: de tegenstanders omdat ze nadelen van het initiatief verwachten;
- De selectoren: zorgen ervoor dat er op bepaalde momenten bindende besluiten worden genomen om de voortgang in de besluitvorming te houden.

De zwarte stippen in figuur 2 staan voor de cruciale besluiten gemaakt door de actoren in het proces die zorgen voor een verandering in richting van het proces en de markering vormen voor een nieuwe ronde (Teisman, 2000).



Figuur 2. Rondenmodel (Teisman, 2000)

Fasenmodel

Bij het fasenmodel (Hoogerwerf, 1989) wordt uitgegaan van één centrale actor: de beleidsbepaler. Andere actoren zijn wel betrokken bij het proces van beleidsbepaling en uitvoering, maar de beleidsbepaler neemt het besluit. Volgens het fasenmodel verloopt beleidsvorming lineair in één stappenreeks van opeenvolgende fasen de zogenaamde beleidscyclus (figuur 3). Een kanttekening hierbij is dat het fasenmodel in theorie weliswaar een lineaire beleidscyclus beschrijft, maar niet de pretentie heeft dat de werkelijkheid ook altijd lineair volgens deze fasen verloopt. In de praktijk is vaak sprake van activiteiten die sterk verweven en moeilijk te onderscheiden zijn, waarbij ook terugkoppelingen en iteraties optreden (Hoogerwerf, 1989).

Fase	Activiteit	Product
Agendavorming	maatschappelijke problemen krijgen de aandacht van bevolking en/of beleidsbepalers	beleidsprobleem
Beleidsontwikkeling	het verzamelen en analyseren van informatie en het formuleren van adviezen met het oog op een te voeren beleid.	beleidsdoelen
Beleidsbepaling	formuleren van het beleid (doeleinden, middelen en tijdstippen) om de beleidsdoelen te realiseren en het (formeel) vaststellen van het beleid	voorgenomen beleid vastgesteld beleid
Beleidsuitvoering (beleidsimplementatie)	uitvoeren vastgesteld beleid door de gekozen middelen/instrumenten op de vastgestelde tijdstippen in te zetten	(al of niet beoogde) beleidseffecten
Beleidsevaluatie *	de beleidseffecten worden beoordeeld, dit kan betrekking hebben op objectdoelen en/of procesdoelen.	oordeel effecten
Beleidssterugkoppeling *	vertaling van de beleidsevaluatie naar het beleid (beleidsinhoud en beleidsproces) en bepalen of bijsturing is vereist (op basis beleidsevaluatie en nieuw opgekomen noden en behoeften)	aanzet tot bijsturing (terugkoppeling naar beleidsvoorbereiding)
Beleidsbeëindiging		

Figuur 3. Fasenmodel (Hoogerwerf, 1989)

Stromenmodel

Volgens het stromenmodel (Cohen, March en Olsen, 1972) verloopt beleidsvoering in onafhankelijke stromen van vraagstukken, oplossingen, participanten en beslismomenten die gelijktijdig naast elkaar bestaan. 'Naast vraagstukken die oplossingen zoeken en oplossingen die op zoek zijn naar vraagstukken zijn er keuzemomenten op zoek naar participanten en besluitvormers op zoek naar werk' (Cohen et al., 1972). De deelname aan het netwerk wisselt steeds. Wanneer stromen elkaar ontmoeten en aan elkaar worden gekoppeld, ontstaat een beslissing. Die aanknopingspunten worden ook wel policy-windows genoemd (Kingdon, 1984, p. 55). Kingdon neemt het 'garbage can model of organizational choice' als uitgangspunt voor zijn stromenmodel. Dit garbage can model (Cohen et al., 1976) omvat vier stromen: een beslissingstroom, een probleemstroom, een oplossingsstroom en een stroom met besluitnemers. Uit de verbinding van deze stromen wordt vervolgens beleid geboren. Elke stroom staat op zichzelf en beleid wordt gevormd als deze stromen aan elkaar gekoppeld worden (Kingdon, 1984, p. 85). Een oplossing wordt geformuleerd door personen die daar belang bij hebben, hetgeen niet noodzakelijk een reactie op een probleem hoeft te zijn. Participanten bewegen zich door het besluitvormingsproces met hun favoriete problemen en oplossingen, maar niet per se omdat het probleem, de oplossing of het keuzemoment hun aanwezigheid vereist. Een dergelijke organisatie is een verzameling van keuzemomenten op zoek naar problemen, strijdpunten op zoek naar beslissingen en situaties waarin zij tot uiting kunnen worden gebracht, oplossingen op zoek naar problemen, en besluitvormers op zoek naar werk. Als een keuzemoment zich voordoet binnen een organisatie, gaan participanten zich ermee bemoeien.

Een keuzemoment wordt een vuilnisbak waarin de participanten verschillende problemen en verschillende oplossingen 'dumpen'. Beleid wordt gevormd wanneer de verschillende, autonome stromen in de vuilnisbak (het keuzemoment) aan elkaar gekoppeld worden (Kingdon, 1984, p. 86).

Toepassing van de theorieën op het onderzoek

Zoals in de theorie over beleidsprocessen wordt behandeld, bestaat een beleidsproces uit verschillende activiteiten die geheel of gedeeltelijk gelijktijdig plaatsvinden of plaats kunnen vinden (Hoogerwerf, 1989). Voor de indeling van de activiteiten (of deelprocessen) in samenhangende categorieën worden het fasenmodel, het rondemodell en het stromenmodel genoemd.

Volgens het fasenmodel wordt uitgegaan van één centrale actor: de beleidsbepaler (Hoogerwerf, 1989). In het reconstructieproces gedraagt de provincie zich als de centrale actor (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Volgens het fasenmodel verloopt beleidsvorming lineair in één stappenreeks van opeenvolgende fasen de zogenaamde beleidscyclus (figuur 3). Het complexe stelsel van het reconstructieproces (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005) zorgt er juist voor dat er geen lineaire beleidsvorming kan plaatsvinden. De 'spelregels' van de beleidsuitvoering worden regelmatig door de provincie veranderd (Bleumink, 2007). Het gevolg is dat er vaak een fase opnieuw moet worden uitgevoerd waardoor er niet bepaald sprake is van het afronden van een fase om vervolgens naar de volgende over te gaan. Het fasenmodel kan daarom niet worden toegepast op dit onderzoek en laat ik zodoende verder buiten beschouwing.

Volgens het rondemodell verloopt beleidsvoering in een aantal rondes die worden gemarkeerd door de meest cruciale besluiten in een beleidsproces (Koppenjan, 1993 en Teisman, 1995). De wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus, met als gevolg een trage uitvoering van de reconstructie, is wellicht te verklaren doordat cruciale besluiten ervoor hebben gezorgd dat er een nieuwe richting op werd gegaan in het beleidsproces. Door deze verschillende rondes en cruciale besluiten van het reconstructieproces te beschrijven kan de problematiek inzichtelijk worden gemaakt. Het rondemodell is daardoor goed toepasbaar in dit onderzoek.

Tenslotte gaat het stromenmodel uit van beleidsvoering die verloopt in onafhankelijke stromen van vraagstukken, oplossingen, participanten en beslismomenten die gelijktijdig naast elkaar bestaan (Cohen et al., 1976). Het reconstructieproces streeft juist naar een integraal proces, maar in de werkelijkheid is de integraliteit onvoldoende verankerd in de op sectorale leest geschoeide beleidsorganisaties (Boonstra et al., 2007). Het stromenmodel gaat uit van een wisselende deelname aan het netwerk, maar daarvan is in het reconstructieproces geen sprake omdat er steeds dezelfde actoren bij betrokken zijn (RMB, 2010a). De aanvulling van Kingdon (1984) op het stromenmodel, namelijk het garbage can model, sluit echter wel aan op het reconstructieproces. De reconstructie kan worden gezien als een vuilnisbak waarin de participanten verschillende problemen en

verschillende oplossingen 'dumpen'. De reconstructie zou in eerste instantie een mogelijkheid bieden om problemen binnen de intensieve veehouderij aan te pakken, maar door invloed van provincies werd er uiteindelijk gekozen voor een breder programma, dat getypeerd kan worden een gebiedsgerichte aanpak van gestapelde problemen in het landelijk gebied (Royal Haskoning, 2010). Thema's als recreatie en toerisme, leefbaarheid, natuur, landschap en cultuurhistorie en bodem en water werden later toegevoegd. De reconstructie werd op deze manier een breed begrip waarin alle problemen in het landelijk gebied konden worden 'gedumpt'. Omdat er in het verleden veel Europese en provinciale subsidies naar de reconstructie van het landelijk gebied gingen (RMB, 2010a), was het voor veel partijen aantrekkelijk om hun problemen in de reconstructie-vuilnisbak te dumpen.

Op basis van bovenstaande redenering kan geconcludeerd worden dat het reconstructieproces beschreven kan worden aan de hand van het rondemodell, met een aanvulling van het garbage can model. In paragraaf 3.3 wordt duidelijk op welke wijze het rondemodell wordt toegepast in dit onderzoek om het reconstructieproces te kunnen beschrijven, waarbij speciaal gelet wordt op de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus met als gevolg een trage uitvoering van de reconstructie.

3.1.2 Sturing

In de vorige subparagraaf is geconcludeerd dat het stromenmodell, met een aanvulling van het garbage can model, mogelijkheden biedt om het reconstructieproces te beschrijven. Door het benoemen van cruciale beslissingen worden verschillende rondemodellen aan elkaar geknoopt. Op deze manier wordt getracht om de wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur, met als gevolg een trage uitvoering van de reconstructie, inzichtelijk te maken.

Nu er een manier is gevonden om het reconstructieproces te beschrijven, kan op zoek worden gegaan naar literatuur die de wijze van sturing kan aanduiden. Sturing kan omschreven worden als doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerking bij het tot stand komen van beleid. Er kunnen drie hoofdvormen van sturing worden onderscheiden (VROM-Raad, 1998):

- Hiërarchische sturing, waarbij de overheid min of meer boven de overige actoren staat en zowel de doelen als de wijze van realisatie bepaalt;
- Netwerksturing, waarbij de overheid een actor is net als de andere actoren en wordt overlegd over de te volgen procedures, het te bereiken resultaat en de wijze van realisatie daarvan;

- Zelfsturing, waarbij de overheid uitgaat van het probleemoplossend vermogen van de andere actoren en van de markt, en zich voornamelijk beperkt tot het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden.

Uit hoofdstuk 2 blijkt dat er behoefte is aan een snellere aanpak en het vergroten van de betrokkenheid van burgers, maar dat dit streven heeft geleid tot de huidige werkwijze (een gebiedsgerichte aanpak, interactieve beleidsvorming en bottom-up) die echter zijn eigen beperkingen heeft (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Sturing komt in de praktijk vooral van de provinciale overheid (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). In de praktijk is vooral sprake van *government*, waarbij de provinciale overheid in de rol van maatschappelijk sturingsstelsel inneemt (Hidding, van den Brink, Heinen, en Kragten, 2002, p. 34). Maar in de reconstructie streeft men naar vervlechting van overheidssturing met sturing vanuit andere maatschappelijke domeinen, ook wel *governance* genoemd (Hidding et al., 2002, p. 134). Door deze twee sturingsperspectieven tegenover elkaar te zetten kan de wijze van sturing inzichtelijk worden gemaakt. Hierbij suggereer ik dat de wijze van sturing bepalend is voor het trage verloop van de uitvoering van de reconstructie. Daarom wordt in deze subparagraaf het verschil tussen *government* en *governance* uiteengezet. Vervolgens worden deze sturingswijzen toegepast op het eigen onderzoek door middel van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009).

Government

Government kan worden omschreven als *'command and control: eenzijdig worden gebods- en verbodsregels opgelegd waar men zich aan moet houden'* (Van de Bunt en Huisman, 1999). Dit citaat suggereert dat bij *government* één actor het beleid bepaalt en legitimeert (unicentrisch perspectief) en dat de inbreng (macht, invloed) van andere actoren nihil is. Ofwel bij *government* is er één actor die boven alle andere actoren staat en dicteert. *Government* staat voor de klassieke benadering van overheidssturing, met de overheid in de rol van maatschappelijk sturingscentrum (Hidding et al., 2002, p. 134). In een *government*-situatie bepaalt de centrale overheid welke doelen moeten worden gerealiseerd en hoe dit zal gebeuren. De centrale overheid legt dit op aan de lagere overheden en de bevolking (Vreke, 2009, p. 13). Bij *government* is de overheid de enige legitieme beleidsmaker, dat staat voor het algemeen belang, treedt op met een stem, als scheidsrechter boven de particuliere belangen geplaatst. Soevereiniteit is hierbij belangrijk (Selnes en van der Wielen, 2008).

De overheid, in dit geval vooral de provincie omdat zij de taak van het rijk heeft gekregen om op provinciaal niveau de reconstructie uit te voeren, heeft de regie in handen en wil graag de controle hebben over de reconstructie (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). De provincie vervult de rol van maatschappelijk sturingscentrum. Er is sprake van geringe participatie van maatschappelijke

organisaties en beperkte bottom-up processen. Eigenlijk hebben de betrokken actoren niet veel in te brengen in het uitvoeringsproces, wat er mede voor zorgt dat het reconstructieproces te vergelijken is met aspecten van government.

Governance

Governance kan worden omschreven als *'een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen. Besluitvorming wordt gekenmerkt door horizontaal overleg tussen een verscheidenheid aan publieke en private actoren vaak 'afkomstig' van verschillende schaalniveaus'* (Hajer, van Tatenhove en Laurent, 2004, p. 34) waarbij *'wordt gestreefd naar consensus tussen vertegenwoordigers van de betrokken belangen, eerder dan naar het verkrijgen van een meerderheid'* (Van der Heijden, 2005). In een governance-benadering kan hierdoor de samenwerking tussen actoren leiden tot resultaten die in een government-benadering niet zouden kunnen worden 'afgedwongen' via regelgeving of autoriteit (Stoker, 1998, p. 24). De samenwerking tussen actoren kan bij governance bestaan uit verschillende typen van interactie, zoals overleggen, onderhandelen, zelfreguleren of gezaghebbende keuzes (Kooiman, 1993, p. 2). Hierbij is ook de omvang van de collectieve keuzes van actoren van belang (Kooiman, 1993, p. 2).

Deze uitspraken suggereren dat governance verschillende al dan niet gelijkwaardige actoren tot consensus proberen te komen, wat een verschuiving van verantwoordelijkheid impliceert van de centrale overheid naar andere actoren en uiteindelijk naar de burger (Stoker, 1998, p. 25).

Het zogenaamde 'governance model' van Bressers en Kuks (2000, p. 18) onderscheidt vijf elementen die kenmerkend zijn voor governance. Deze vijf elementen zijn gebaseerd op de vijf vragen: waar, wie, wat, hoe, en waarmee (Bressers et al., 2000, p. 18). Dit betreft:

1. Waar: Multi-level: de verschillende niveaus die een rol spelen in een beleidsproces;
2. Wie: Multi-actor: de verschillende actoren die in het beleidsproces een rol spelen;
3. Wat: Multi-facetted: de probleemperceptie en de doelen ofwel wat is de (dominante) probleemperceptie en welke zijn de (dominante) doelen;
4. Hoe: Multi-instrumenteel: de verschillende strategieën en instrumenten ofwel welke instrumenten worden ingezet en welke beleidsstrategie wordt gevolgd;
5. Waarmee: Multi-resource: de organisaties die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid zijn pluriform. De middelen, zoals autoriteit, geld en menskracht, zijn divers verspreid over verschillende organisaties.

In de uitvoering van de reconstructie is duidelijk sprake van een multi-actor aanpak omdat er vele verschillende actoren betrokken zijn bij het proces (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). De multi-

actor aanpak gaat echter ook uit van ‘entreeregels’: entree op basis doelgroep, belangenorganisatie, eigendoms- of gebruiksrechten. Binnen het reconstructieproces wordt met deze entreeregels minder zorgvuldig omgegaan. Ik suggereer daarom dat er sprake is van niet gelijkwaardige actoren, dat het proces tot het komen tot consensus bemoeilijkt (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Bij governance zou de overheid gelijkwaardig moeten zijn met maatschappelijke organisaties, maar dat is in dit geval niet van toepassing. Van multi-level is in het reconstructieproces ook niet altijd sprake. Omdat (beleids)problemen vaak verschillende schaalniveaus kennen, vraagt de wisselwerking tussen de verschillende niveaus om multi-level coördinatie. Door een beperkte bottom-up aanpak wordt een belangrijk niveau, namelijk de bevolking, niet meegenomen in het proces (Raad voor het Landelijk Gebied, 2005). Het reconstructieproces is te vergelijken met aspecten van governance (multi-actor), maar spreekt elkaar ook tegen (multi-level).

In figuur 4 worden de verschillen tussen government en governance nogmaals duidelijk.

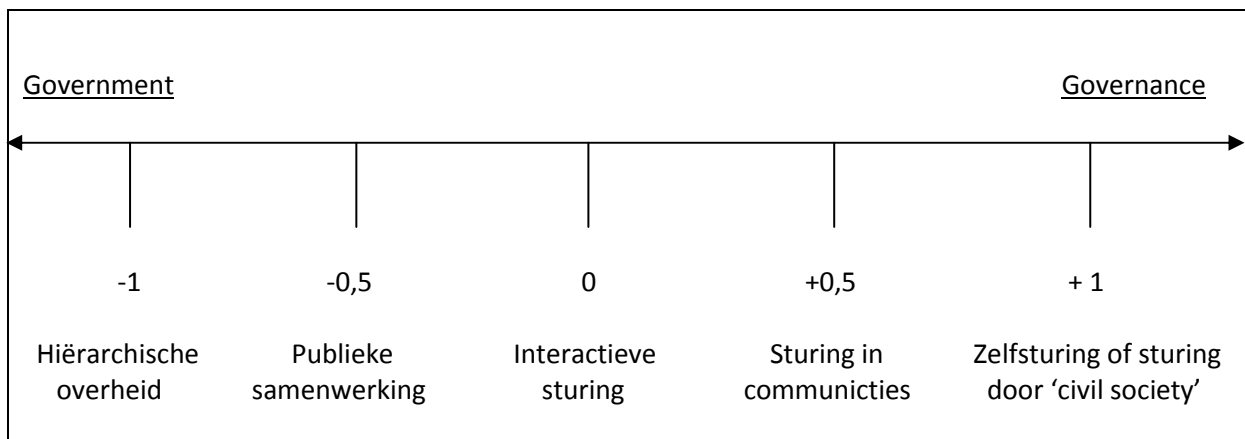
	Government	Governance
Actoren		
Aantal bepalende actoren	Één	Meer
Positie actoren	Bovengeschied	Nevensgeschied (ook bevoegdheden)
Representativiteit actoren	Niet	Afhankelijk van toetredingsregels
Aantal bestuurslagen	Één	Meer
Positie doelgroepen	Object van management	Onderhandelende actoren
Verantwoordelijkheid beleid	Dominante actor (gezagdrager)	Betrokken actoren
Relatie tussen actoren		
Besluitvorming	Autonomie (gezagdrager beslist)	Consensus (tussen actoren)
Onderlinge verhouding actoren	Hiërarchische bevelsrelaties	Horizontale onderhandelingsrelaties
Coördinatie via	Regels en bevelen	Overleg en consensus
Oplossen conflicten op basis	Autoriteit	Reputatie
Machtsuitoefening	Unicentrisch (één machtscentrum)	Pluricentrisch (meer machtcentra)
Probleemperceptie		
Probleemperceptie en doelen	Dominante actor (gezagdrager)	Consensus actoren
Oriëntatie beleidsproces	Structuur	Processen
Handvat sturing/doelen beleid	Aspecten van het probleem (object)	Overleg/dialog, draagvlak (proces)
Interventie/sturing		
Middel voor interventie	Inzet instrumenten	Overleg en inzet instrumenten
Type instrument	Regulering/verbieden	Overreden/faciliteren
Aard interventie	Generiek	Specifiek/maatwerk
Beheersing via	Toezicht	Vertrouwen, loyaliteit
Oriëntatie van interventie	Inhoud	Inhoud/proces
Visie op sturing	Hulpmiddel probleemoplossing	Creëren van kansen

Figuur 4. Verschillen tussen government en governance (Vreke et al., 2009, p. 15)

Toepassing op het onderzoek

Om de wijze van sturing in de reconstructie op basis van government en governance weer te geven, heeft Vreke et al. (2009, p. 25) de Maatlat Government-Governance ontworpen. Vreke et al. (2009, p. 25) hebben voor de maatlat gekozen om zuiver government als beginpunt te beschouwen, zodat de scores toenemen naarmate er in sterkere mate sprake is van governance. Omdat er, zoals bij een liniaal wel het geval is, geen sprake is van een lineaire toename van het ene naar het andere uiteinde, zijn er op de strepen van de maatlat sturingsstijlen geplaatst. Het aantal stijlen/strepen kan vrij worden gekozen, hier is uitgegaan van vijf perspectieven, inclusief de beide uiteinden. Voor een te beoordelen beleidsproces kan nu worden nagegaan bij welk streep of tussen welke strepen op de maatlat het zich bevindt, en zo aangeven in welke mate er in het proces sprake is van governance of van government (Vreke et al., 2009, p. 23).

De maatlat onderscheidt vijf sturingsperspectieven (zie ook figuur 5). Een hiërarchische overheid is aangemerkt als zuiver government. Vervolgens is een glijdende schaal gehanteerd richting zuiver governance. Het tweede sturingsperspectief betreft publieke samenwerking, de derde interactief beleid, de vierde sturing in 'communities' (tijdelijke sociale netwerken) en het vijfde sturingsperspectief, zuiver governance, is aangeduid met zelfsturing/sturing door de 'civil society' (personen en organisaties buiten het publieke domein) (Vreke et al., 2009, p. 9).



Figuur 5. Maatlat government – governance (Vreke et al., 2009, p. 23)

Met de maatlat kan een beleidsproces op vijf aspecten worden beoordeeld (Vreke et al., 2009, p. 12):

- Actoren: welke actoren participeren in het proces en in welke setting;
- Spelregels: de formele en informele regels in het besluitvormingsproces;
- Inhoud: de inhoudelijke verschillende ideeën over probleem- en oplossingsrichtingen;
- Sturing: de procesmatige verschillende ideeën over interventies;
- Invloed: beschikbaarheid en gebruik van materiële en immateriële machtsmiddelen.

De maatlat kent een hiërarchische structuur, met aan de basis karakteristieken, opklimmend via criteria en aspecten tot het totaaloordeel over het beleidsproces (zie figuur 5). Het 'meten' van de situatie in een beleidsproces bestaat uit het bepalen, per karakteristiek, van de stijl waarmee de beschrijving voor het beleidsproces de meeste overeenstemming vertoont. Voor iedere karakteristiek kan dit verschillend zijn (Vreke et al., 2009, p. 9).

Toepassing van de Maatlat Government-Governance op het onderzoek

Om de maatlat toe te kunnen passen op het onderzoek zal allereerst een beschrijving van het beleidsproces moeten plaatsvinden. Vreke et al. (2009, p. 26) gaan bij een beschrijving van het beleidsproces uit van het beeld van het beleidsproces als spel, waarin de spelers (actoren) via inzet van de hen ter beschikking staande middelen proberen om de uitkomst (beleid) te beïnvloeden. In dit onderzoek vindt de beschrijving van het beleidsproces plaats door de toepassing van het rondemodell. Daarbij worden de verschillende rondes met cruciale beslissingen in de periode 1997-2010 beschreven. In 1997 werd naar aanleiding van de varkenspest voor het eerst gesproken over herstructurering van de varkenshouderij en 2010 is het referentiejaar van dit onderzoek. In elke rondebeschrijving zullen de vijf aspecten (actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed) uit de Maatlat Government-Governance aan bod komen en wordt per ronde de wijze van sturing, namelijk het sturingsperspectief uit de maatlat, in de desbetreffende ronde inzichtelijk. Aan het eind van het onderzoek wordt duidelijk welke vorm(en) van sturing tijdens het reconstructieproces zijn toegepast. Vervolgens analyseer ik in hoeverre en hoe deze vorm(en) van sturing het reconstructieproces heeft doen vertragen. Vervolgens kunnen hier verklaringen voor worden gezocht.

Om de vijf aspecten (actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed) toe te kunnen passen, heeft Vreke et al. (2009) voor ieder aspect een aantal criteria geselecteerd, die voor de maatlat belangrijk geachte facetten/deelaspecten beschrijven. Ieder criterium bestaat uit één of meer karakteristieken. Een karakteristiek is de hiërarchisch gezien kleinste eenheid, waarvoor de situatie 'in het veld' wordt waargenomen en beschreven, en waaraan vervolgens 'scores' worden toegekend op basis van figuur

6. Vervolgens wordt de desbetreffende rondbeschrijving vergeleken met de beschrijvingen van de vijf sturingsperspectieven op de maatlat en worden karakteristieken 'toegekend'. De karakteristiek die het meest met die in de rondbeschrijving overeenkomt wordt toegekend. Deze toekenning is in zekere mate subjectief, omdat de beschrijving van een karakteristiek zich meestal tussen de beschrijvingen van twee sturingsstijlen bevindt en er moet worden beslist met welke van de twee de overeenkomst het grootst is. Dit kan van karakteristiek tot karakteristiek verschillen. Het resultaat van de toepassing van de Maatlat Government-Governance is het toekennen van één of meerdere sturingsperspectieven voor elke ronde in het reconstructieproces.

	Hiërarchische overheid	Publieke samenwerking	Interactief beleid	Sturing in communities	Zelfsturing
Aspect actoren					
participerende actoren	Overheid	overheid en maatschappelijk middenveld	overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	individueen	civil society
setting participatie	overheidsbureaucratie	formeel beleidsnetwerk	beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	communities met procesbegeleiders	open netwerk
belang representativiteit	geen belang	enig belang	erg belangrijk	enig belang	niet belangrijk
erkenning representativiteit	niet relevant	beperkt	relatief groot	beperkt	niet kenbaar
Aspect spelregels					
besluiten spelregels	Opgelegd	informele onderhandeling	in overleg; consensus	gezamenlijk ontwikkeld	door daden
vaststellen besluit	visie, structuur, doorwerking	formele onderhandeling	uitruil op basis consensus	uitzonderen	aaneenschakeling ad hoc keuzes
entree regels actoren	gesloten deuren	lobby	vertegenwoordiging	culturele regels	geen regels
samenwerking	Geen	geformaliseerd	polderen	projectmatig	informeel, ad hoc
positie actoren	gekozen en benoemd	afhankelijke verhoudingen	gedeelde belangen	beïnvloedende verhoudingen	individuele positionering
coördinatie	top down	toegewezen bevoegdheden	convenant	samenwerkingsovereenkomst	afspraken
beheersing structuur	Handhaven	beheren	bespreken	vrijstellen	vrijheid
Aspect inhoud					
aantal discourses	Één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussen discourses	Geen	Strijd	co-existent; respectvol voor andere discourses	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant discours	gedetailleerd, generiek	generiek	globaal	specifiek	gefragmenteerd
Aspect sturing					
aantal discourses	één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussen discourses	Geen	strijd	co-existent; respectvol	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant sturingsdiscours	hiërarchisch en primaat overheid	publiek overleggen, afstemmen	interactieve sturing	participatieve sturing	zelfsturing
typen interventies	aanwijzen	toelaten	samenwerken	overtuigen	pleiten
Aspect invloed					
gebruik machtsbronnen	formele posities, vaste procedures	procedures, rechten	standpunten, achterban, belangen	creativiteit en expertise (kennis)	alles
gebruik tegenmacht	alleen via de rechter	tegenwerking in formeel proces	tegenwerking in proces, niet participeren	omzeilen proces	meedoen
spreiding materiële middelen	geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding
spreiding immateriële middelen	relatief geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding

Figuur 6. Maatlat Government-Governance met aspecten, criteria en karakteristieken (Vreke et al., 2009)

3.1.3 Evaluatiecriteria

Door het benoemen van verschillende rondes en cruciale besluiten biedt het rondesmodel mogelijkheden om het reconstructieproces te beschrijven (3.1.1). De beschrijving van de verschillende rondes vindt plaats op basis van de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. (2009). Door deze rondbeschrijvingen wordt inzichtelijk vanuit welke sturingsperspectieven in de verschillende rondes is gestuurd.

Om vervolgens de vertragende factoren met bijbehorende verklaringen te kunnen benoemen, zullen eerst evaluatiecriteria moeten worden opgesteld. Deze evaluatiecriteria zijn nodig om de analyse, die plaatsvindt op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009), 'bruikbaar' te maken voor het vinden van vertragende factoren op basis van sturing. Deze evaluatiecriteria vormen een normatief waardeoordeel, waarmee ik aangeef wanneer ik veronderstel dat er sprake is van een goede uitvoering van de reconstructie in Noord-Brabant. Dit waardeoordeel zal in de verschillende rondes worden getoetst. Mocht er in de verschillende rondes niet worden voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dan veronderstel ik dat dit wrijving in sturing tot gevolg heeft. Op basis hiervan kunnen dan de vertragende factoren worden geformuleerd.

De evaluatiecriteria worden gekozen met het oog op wrijving in sturing, wat de kern van dit onderzoek vormt. Bij het opstellen van de evaluatiecriteria wordt gebruik gemaakt van literatuur van Vreke et al. (2009) en Van Twaalfhoven (1999). Vreke et al. (2009) gaat uit van vijf aspecten die gaan over sturing, namelijk actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed. Ook wordt gekeken naar de evaluatiecriteria van Van Twaalfhoven (1999, p. 225-233). Van Twaalfhoven heeft een lijst van evaluatiecriteria opgesteld waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen de categorieën input, inhoud, proces, resultaten, gebruik en effecten. Op basis van literatuur van Vreke et al. (2009) en Van Twaalfhoven (1999) kunnen de onderstaande evaluatiecriteria worden opgesteld en toegelicht.

1. De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

Ik veronderstel dat van een goede uitvoering van de reconstructie sprake is als er een hoge mate van participatie bereikt wordt. Dit houdt in dat er een relatief grote diversiteit aan actoren participeert in het reconstructieproces. Deze participatie zorgt voor een transparant proces omdat vrijwel alle actoren betrokken zijn. Op deze manier wordt een vertrouwensband opgebouwd tussen de verschillende actoren.

2. In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

Vervolgens worden de spelregels van het uitvoeringsproces in overleg met de betrokkenen opgesteld. Daarbij is er ruimte voor het zoeken naar informele compromissen, zodat er geen formele procedures in gang hoeven te worden gezet.

3. Het halen van de afgesproken doelen

Het is belangrijk om het uiteindelijke doel van de reconstructie, namelijk een vitaal landelijk gebied, niet uit het oog te verliezen. Dit is het dominante discours en heeft een generiek karakter.

4. Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

Wel is er ruimte voor eventuele bijstelling van doelen omdat een proces namelijk dynamisch is. Deze bijstelling kan plaatsvinden door 'leren', waarbij actoren kritisch kijken of het doelbereik nog wel realistisch is. Maar ook door innovatieve veranderingen kan het doelbereik bijgesteld worden doordat er nieuwe inzichten komen.

5. De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

Tenslotte moeten er voldoende middelen beschikbaar zijn zoals geld, capaciteit en kennis, om de doelen te kunnen halen. Het is dan niet belangrijk hoe dat de spreiding van het geld verdeeld is, maar dat er voldoende beschikbaar is. Er moeten voldoende mensen beschikbaar zijn (capaciteit) om met dit geld de doelen te halen. De kennis van deze mensen is daarbij belangrijk.

Duidelijk wordt dat deze vijf evaluatiecriteria raakvlakken hebben met governance-kenmerken (3.1.2). Een goede uitvoering van de reconstructie vindt volgens mijn norm daarom plaats door het toepassen van 'good governance', waarvoor multi-level governance de basis vormt. Multi-level governance is één van de vijf elementen van governance die door Bressers et al. (2000, p. 18) zijn opgesteld, waarbij wordt gekeken naar de verschillende niveaus die een rol spelen in een beleidsproces. Bressers et al. (2000, p. 18) kijken bij multi-level governance naar de niveaus van governance die domineren en naar de onderlinge verhouding van het beleid en het debat over de beleidsvoering. Maar ook de verhouding met de bestuurslagen van de overheid is een belangrijk aspect. Daarnaast wordt gekeken naar wie beslist en beïnvloedt en hoe is de interactie tussen de verschillende bestuurslagen geregeld (Bressers et al., 2000, p. 18). Het gaat bij multi-level governance dus niet alleen om het meervoudige karakter, maar met name ook om de onderlinge interdependentie tussen schaalniveaus (Smith, 1997). Rotmans en Loorbach (2008) benadrukken dat een multi-level benadering essentieel is om een netwerk met verschillende schaalniveaus zo effectief mogelijk aan te kunnen sturen (Rotmans et al, 2008, p. 13). In deze netwerken gaat het om een

systeem van continue onderhandelen tussen schaalniveaus (Hooghe en Marks, 2003, p. 234). Multi-level governance, waarbij de focus ligt om de interactie tussen vele schaalniveaus, wordt beschouwd als een benadering om om te gaan met complexe problemen waarbij vele schaalniveaus betrokken zijn (Termeer, Dewulf en van Lieshout, 2010).

Op basis van bovenstaande redenering ligt in dit onderzoek de nadruk op een verticale analyse van multi-level sturing, waarbij de interactie tussen verschillende schaalniveaus in het reconstructieproces centraal staan.

3.1.4 Verklaringen

Op basis van de evaluatiecriteria worden de vertragende factoren bepaald. De volgende stap is het zoeken naar verklaringen voor de vertragende factoren. Hierbij wordt uitgegaan van twee hypothesen. H0 betreft verklaringen op basis van endogene factoren. Met andere woorden: als de sturingswijze niet voldoet aan de evaluatiecriteria, dan zal daardoor wrijving gaan ontstaan die vertragend werkt. H1 betreft verklaringen op basis van exogene factoren. Deze is van toepassing als andere factoren dan de wijze van sturing verantwoordelijk zijn voor wrijving en vertraging. De twee hypothesen worden in deze paragraaf verder uitgewerkt.

H0: Endogene verklarende factoren

Ik veronderstel met H0 dat de vertragende factoren in de uitvoering van de reconstructie te verklaren zijn vanuit endogene factoren. Hierbij suggereer ik dat de desbetreffende sturingsstijl bepalend is geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Om dit aan te kunnen wijzen zal eerst worden gekeken naar de kenmerken van de desbetreffende sturingsstijl, die Vreke et al. (2009) per sturingsstijl heeft opgesteld. De kenmerken van de sturingsstijl die aansluiten op één of meerdere vertragende factoren, die worden bepaald op basis van de vijf evaluatiecriteria uit de vorige paragraaf, worden er uit gelicht. Op basis van deze uitgelichte kenmerken worden de verklarende factoren geformuleerd op basis van kenmerken van sturing. Met H0 suggereer ik dus de wrijving in sturing tussen schaalniveaus te verklaren is vanuit het conceptueel model (figuur 6), waarin sturing centraal staat. In de volgende paragraaf wordt dit model weergegeven.

De Maatlat Governance-Government (Vreke et al., 2009) geeft vervolgens mogelijkheden om de sturingsstijlen op basis van government en governance nader te bekijken. In de maatlat stelt Vreke et al. (2009) government en governance als het ware recht tegenover elkaar als uitersten. In subparagraaf 4.1.2 is het spanningsveld tussen government en governance reeds benoemd. Aan het einde van het onderzoek (hoofdstukken 9 en 10) zal dit spanningsveld uiteen worden gezet. Dit komt

aan het einde van het onderzoek aan bod omdat dan alle rondes door middel van de cruciale besluiten aan elkaar zijn gekoppeld, waardoor dynamiek van het proces inzichtelijk wordt. Op deze manier wordt het spanningsveld tussen government-governance gedurende het gehele proces duidelijk.

H1: Exogene verklarende factoren

Dit onderzoek legt de nadruk op wrijving in sturing (H0). Met H1 suggereer ik dat de problematiek in de uitvoering van de reconstructie te verklaren is vanuit exogene factoren. Als deze hypothese van toepassing is wordt H0 verworpen en kan de gevonden problematiek dus niet worden verklaard op basis van sturing. Het gaat hierbij om verklaringen, vaak contextuele interventies en/of 'events', die van buitenaf invloed uitoefenen op het verloop van het proces. Een voorbeeld hiervan is dat in de Reconstructiewet om veterinaire redenen varkensvrije zones werden voorgeschreven (Wing, 2010, p. 24). Met de mogelijkheid om bij uitbraak van een aantal dierziekten in te enten (een EU-maatregel in 2004) verviel de veterinaire noodzaak van deze zones (Wing, 2010, p. 24). Deze EU-maatregel kan bepalend zijn voor het trage verloop van de uitvoering van de reconstructie en is niet vanuit sturing te verklaren. Als H1 van toepassing is dan worden de verklarende factoren hoofdzakelijk gevonden in de kenmerken van de desbetreffende interventies en/of events.

Op basis van de rondesbeschrijvingen en analyses kan aan het eind van het onderzoek (hoofdstuk 10) H0 of H1 gehandhaafd worden. Waarschijnlijk zal deze keuze niet zo zwart-wit gezien kunnen worden en zullen wellicht zowel H0 als H1 verklarende factoren opleveren.

3.2 Conceptueel model

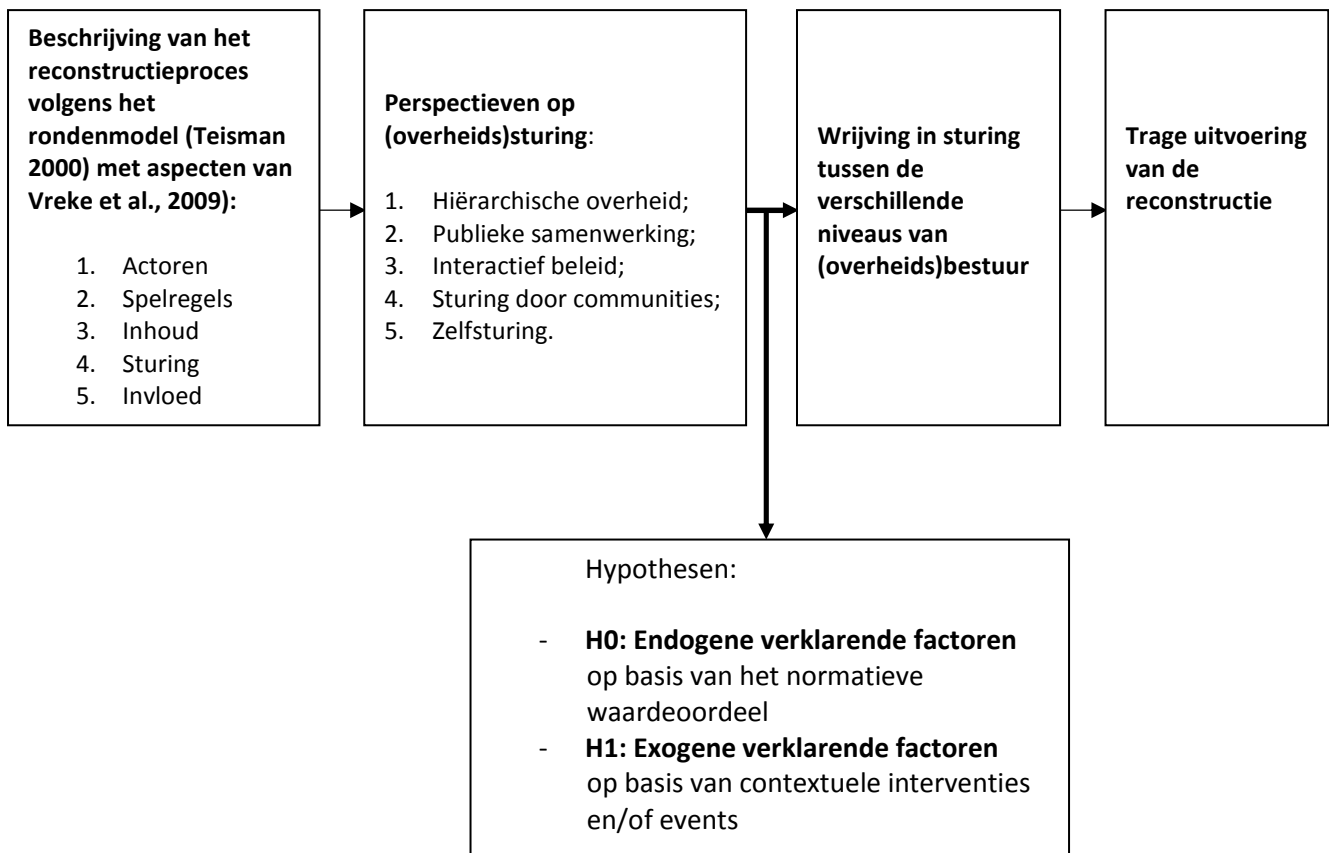
In de vorige paragraaf is middels bestaande literatuur de problematiek in de uitvoering van de reconstructie, namelijk de wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus met als gevolg een trage uitvoering van de reconstructie, beschreven. In deze paragraaf wordt het conceptueel model aan de hand van de bestaande literatuur inzichtelijk gemaakt.

Op basis van de aanleiding van dit onderzoek (paragraaf 1.2) en een eerste inventarisatie naar de problematiek (paragraaf 2.3) wordt verondersteld dat de uitvoering van de reconstructie (te) traag verloopt. Daarbij wordt verondersteld dat dit veroorzaakt wordt door wrijving in sturing tussen de verschillende niveaus van (overheids)bestuur. Uit dit onderzoek zal blijken welke vormen van (overheids)sturing hier een invloed op hebben gehad. Om dit inzichtelijk te kunnen maken zal het beleidsproces van de reconstructie moeten worden beschreven. Door het benoemen van

verschillende ronden en cruciale besluiten biedt het rondenmodel mogelijkheden om het reconstructieproces te beschrijven. De beschrijving van de verschillende ronden vindt plaats op basis van de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. (2009). Door deze beschrijving wordt inzichtelijk op welke wijze in de verschillende ronden is gestuurd.

De volgende stap is het zoeken van verklaringen voor de wrijving die is ontstaan in de sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor vervolgens de uitvoering van het reconstructieproces is vertraagd. Hiervoor zijn twee hypothesen opgesteld die de problematiek kunnen verklaren. H0 veronderstelt dat de problematiek in de uitvoering van de reconstructie te verklaren is vanuit endogene factoren, dus vanuit sturing (government – governance). H1 suggereert dat de problematiek te verklaren is vanuit exogene factoren. Dit zijn factoren die niet vanuit het model (figuur 6) te verklaren zijn.

Dit alles resulteert in figuur 7 dat het conceptueel model van dit onderzoek weergeeft. In de volgende paragraaf wordt duidelijk door middel van welke methoden het conceptueel model zal worden toegepast.



Figuur 7. Conceptueel model (Eigen toepassing, 2011)

In dit onderzoek staat de relatie tussen perspectieven op (overheids)sturing en wrijving in sturing tussen de verschillende niveaus van (overheids)bestuur centraal. Dit resulteert vervolgens in een trage uitvoering van de reconstructie. De perspectieven op (overheids)sturing worden weergegeven door middel van het beschrijven van het reconstructieproces volgens het rondemodell (Teisman 2000) met aspecten van Vreke et al. (2009). Met H0 wordt verondersteld dat de relatie tussen sturing en wrijving te verklaren is vanuit sturing. Hiervoor wordt het normatieve waardeoordeel getoetst (3.1.3), dat bestaat uit de aanwezigheid van een hoge mate van participatie, in overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen, het halen van de afgesproken doelen, ruimte voor bijstelling van doelen en de aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken.

H1 is van toepassing als deze relatie niet te verklaren is vanuit sturing maar vanuit contextuele interventies en/of events.

3.3 Methodes

In deze paragraaf worden de gehanteerde onderzoeksmethodes van dit onderzoek behandeld. Na het benoemen van de onderzoeksstrategie (3.3.1) wordt een beschrijving van het dataverzameling gegeven (3.3.2). Met de interpretatie en reconstructie van het reconstructieproces (3.3.3) is deze paragraaf compleet.

3.3.1 Onderzoeksstrategie

Geen enkele onderzoeksstrategie op zichzelf is beter of slechter dan elke willekeurige onderzoeksstrategie. De keuze voor een onderzoeksstrategie wordt bepaald door de onderzoeksvragen en onderzoeksdoelstellingen, de hoeveelheid bestaande kennis op dit gebied, de hoeveelheid tijd en andere middelen die je tot je beschikking hebt, en ook door je eigen filosofische basis (Saunders, Lewil en Thornhill, 2008). Er zijn verschillende onderzoeksstrategieën: een experiment, de enquête, de casestudy, survey, action research, de grounded theory, de etnografie en archiefonderzoek (Saunders et al., 2008). Voor dit onderzoek is gekozen voor interviews met een casestudie.

Voor dit onderzoek worden eerst interviews afgenomen bij verschillende actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de reconstructie. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het afnemen van persoonlijke interviews. Het gaat hierbij om de actoren Staatsbosbeheer, Brabantse Milieu Federatie, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, TOP Brabant en Waterschap Aa en Maas (bijlage 1). Deze actoren vervullen namelijk een belangrijk rol in de reconstructie, samen met de gemeenten uitvoering geven aan verschillende reconstructieprojecten.

Er worden naast verschillende actoren ook een aantal Brabantse gemeenten geïnterviewd. Deze gemeenten worden telefonisch geïnterviewd. Persoonlijke interviews zijn meer belastend voor de respondenten dan een telefonisch interview; voor een interview moet men ruimte in de agenda vrijmaken. Door de drukke agenda's van gemeenteambtenaren is daarom gekozen voor telefonische interviews. De gemeenten die worden benaderd en geïnterviewd zijn gelegen in het reconstructiegebied, Peel en Maas (figuur 1). Voor deze gemeenten is gekozen omdat het onderzoek zich specifiek zal richten op het landbouwontwikkelingsgebied LOG Graspeel, gelegen in het reconstructiegebied Peel en Maas. De lijst van geïnterviewde gemeenten is terug te vinden in bijlage 1.

Tenslotte worden er ook een casestudie omschreven. Saunders et al. (2008, p. 55) definiëren een casestudy als een 'strategie voor het doen van onderzoek die gebruikmaakt van een empirisch onderzoek van een bepaald hedendaags verschijnsel binnen de actuele context, waarbij van verschillende soorten bewijsmateriaal gebruik wordt gemaakt'. De casestudy is vooral interessant als men een goed begrip wil krijgen van de context van het onderzoek en de processen die worden doorlopen. Voor dit onderzoek wordt één casestudie omschreven wat betreft de uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden, namelijk LOG Graspeel. De interviews met actoren, Brabantse gemeenten en de casestudie zorgen samen met deskresearch voor het empirisch materiaal dat nodig is voor dit onderzoek.

3.3.2 Dataverzameling

Deze subparagraaf gaat dieper in op de dataverzameling van het onderzoek. Per deelvraag (paragraaf 1.4) zal dit aspect besproken worden.

1. Wat wordt er verstaan onder 'reconstructie landelijk gebied' en wat ging er aan vooraf?

Deze deelvraag kan worden gezien als achtergrondvraag en heeft als doel de context van het onderwerp van het onderzoek beter te kunnen begrijpen. Deze deelvraag wordt beantwoord door het uitvoeren van deskresearch. Er zullen beleidsdocumenten, projectevaluaties, wetenschappelijke onderzoeken, vakbladartikelen en krantenartikelen worden gebruikt om tot een duidelijke afbakening te komen van begrippen die relevant zijn bij uitvoering van de reconstructie van het landelijk gebied.

2. Hoe ziet het reconstructiebeleid er op de verschillende bestuursniveaus uit?

Ook deze deelvraag kan worden gezien als achtergrondvraag en heeft als doel de context van het reconstructiebeleid beter te kunnen begrijpen. Deze deelvraag geeft namelijk het reconstructiebeleid

voor drie bestuursniveaus weer. Er zullen beleidsdocumenten en uitvoeringsprogramma's die op provinciaal niveau, reconstructiegebied niveau en gemeentelijk niveau zijn opgesteld, kort worden beschreven. Dit samen vormt de juridische constructie van het reconstructiebeleid. Tenslotte wordt antwoord gegeven op de vraag welke knelpunten te signaleren zijn in de afstemming, regie en coördinatie tussen de beleidsdoelen van de verschillende bestuursniveaus. Op deze manier kan een conclusie worden gegeven wat betreft het gevoerde reconstructiebeleid.

3. Hoe kan het reconstructieproces worden beschreven, speciaal gelet op veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?

Door het benoemen van verschillende rondes en cruciale besluiten biedt het rondesmodel mogelijkheden om het reconstructieproces te beschrijven. De beschrijving van de verschillende rondes vindt plaats op basis van de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. (2009). Door deze beschrijving wordt inzichtelijk op welke wijze in de verschillende rondes is gestuurd. De interviews met actoren, Brabantse gemeenten en de casestudie zorgen samen met deskresearch voor het empirisch materiaal dat nodig voor de beschrijving van de verschillende rondes. De casestudie zal als narrative terugkomen in de laatste twee rondebeschrijvingen. Dit betekent dat op een verhalende manier de casestudie wordt verteld.

4. Op welke wijze kan, aan de hand van de beschrijving van het reconstructieproces, de gevonden problematiek (de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur wat zorgt het trage verloop van de uitvoering van het reconstructiebeleid) geëvalueerd worden, speciaal gelet op veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?

Voor deze deelvraag wordt gebruik gemaakt van de bevindingen van deelvraag 3. De twee hypothesen uit het conceptueel model (figuur 7) geven mogelijkheden om de problematiek te kunnen verklaren. LOG Graspeel dient als concrete illustratie hoe de uitvoering van de reconstructie in de praktijk verloopt. De representativiteit van deze ene casus wordt in het onderzoek gewaarborgd door ook naar andere Brabantse LOG's te kijken. Deze LOG's worden in dit onderzoek niet verder uitgewerkt maar worden kort benoemd in paragraaf 9.3.

5. Kan de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur in de uitvoering van de ruitelijke herstructurering ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden verklaard worden vanuit (theorie over) verschillende typen van sturing, ook wel aangeduid als sturing middels 'government' en 'governance'?

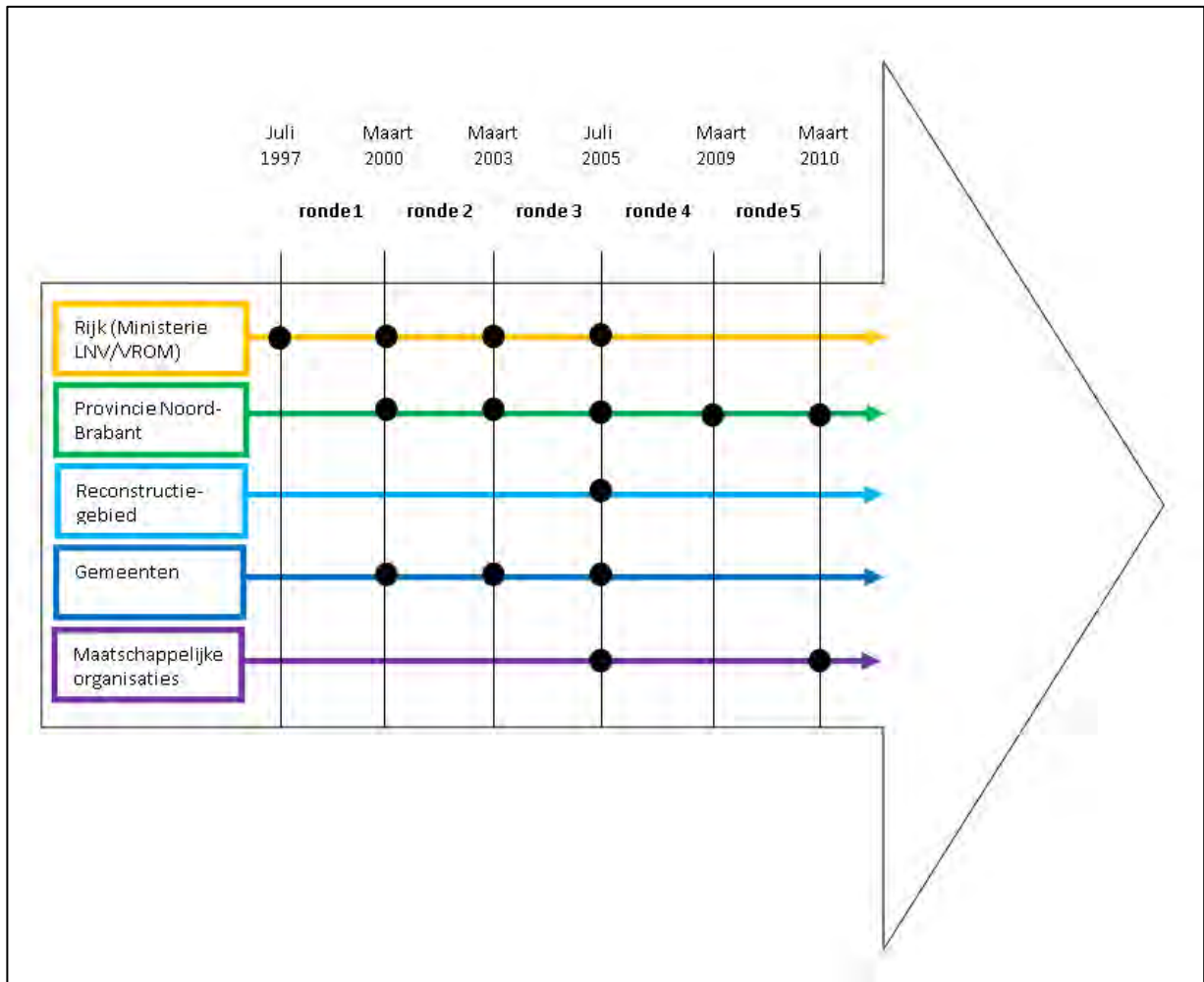
Op basis van deelvraag 4 wordt gekeken of de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur in de uitvoering van de ruimtelijke herstructurering ten behoeve van de landbouwwontwikkelingsgebieden kan worden verklaard vanuit (theorie over) verschillende typen van sturing, ook wel aangeduid als sturing middels 'government' en 'governance'.

6. Welke conclusies kunnen er worden getrokken?

Tenslotte worden op basis van de beantwoording van de voorgaande deelvragen de conclusies van dit onderzoek geformuleerd.

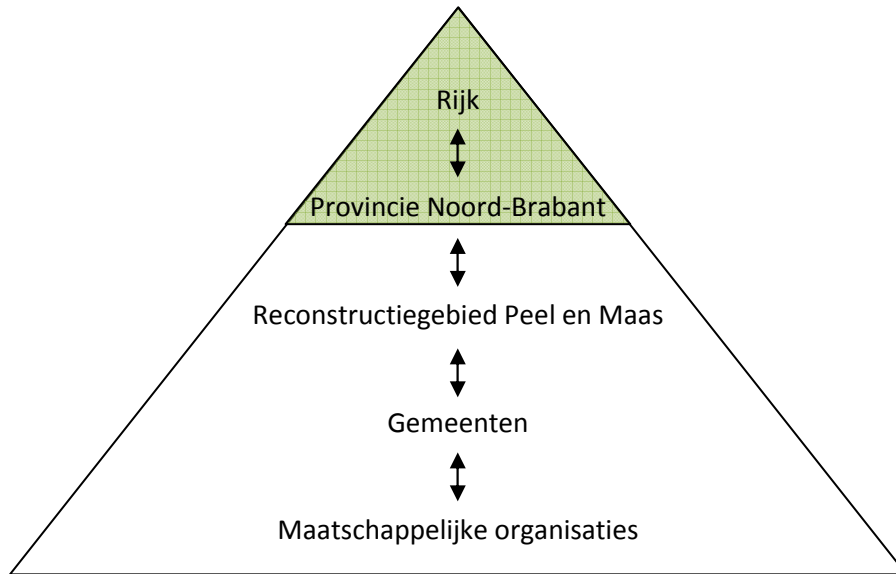
3.3.3 Interpretatie en reconstructie van het reconstructieproces

In de vorige paragraaf is duidelijk geworden waaruit de dataverzameling bestaat. De volgende stap is het interpreteren en reconstrueren van het reconstructieproces, zodat de wijze van sturing inzichtelijk wordt en waar vervolgens de verklarende factoren uit kunnen worden afgeleid. De toepassing van het rondemodell (Teisman, 2000) zorgt ervoor dat het reconstructieproces tussen juli 1997 en maart 2010 te verdelen is in vijf rondes. Deze verdeling in vijf rondes is gemaakt aan de hand van cruciale besluiten, die een bepalende verandering in de richting van het proces tot gevolg hebben gehad. De analyse van het beleidsproces begint op 10 juli 1997 met het besluit van toenmalig landbouwminister Jozias van Aartsen om tot een forse *herstructurering van de varkenshouderij* over te gaan naar aanleiding van de varkenspestuitbraak eerder dat jaar (Boonstra et al., 2007). De volgende ronde in het beleidsproces begint in maart 2000 als een cruciaal besluit wordt genomen door het *Pact van Brakkenstein*, waarin het Rijk, de provincies en de gemeenten een overeenkomst sluiten over de landelijke uitgangspunten van de reconstructie (Wing, 2010). Het volgende cruciale besluit is het *Krokusakkoord* (maart 2003), waarin financiële afspraken worden gemaakt tussen rijk, provincies en gemeenten. Een nieuwe ronde begint in juli 2005 het officiële startschot van de reconstructie wordt gegeven door minister Veerman. De nieuwe *koers van het Programma Landelijk Gebied* zorgt voor een volgende cruciaal besluit in maart 2009, waardoor de uitvoering van reconstructie zou moeten versnellen. De analyse van dit beleidsproces zal stoppen bij het cruciale besluit van de Provincie Noord-Brabant om in maart 2010 onder maatschappelijke druk de *herbegrenzing van de LOG's* in te voeren en zo de LOG's min of meer van de beleidsagenda af te voeren. Deze 6 cruciale besluiten vormen de begin- en eindpunten van 5 rondes, zoals weergegeven in de onderstaande figuur 8.



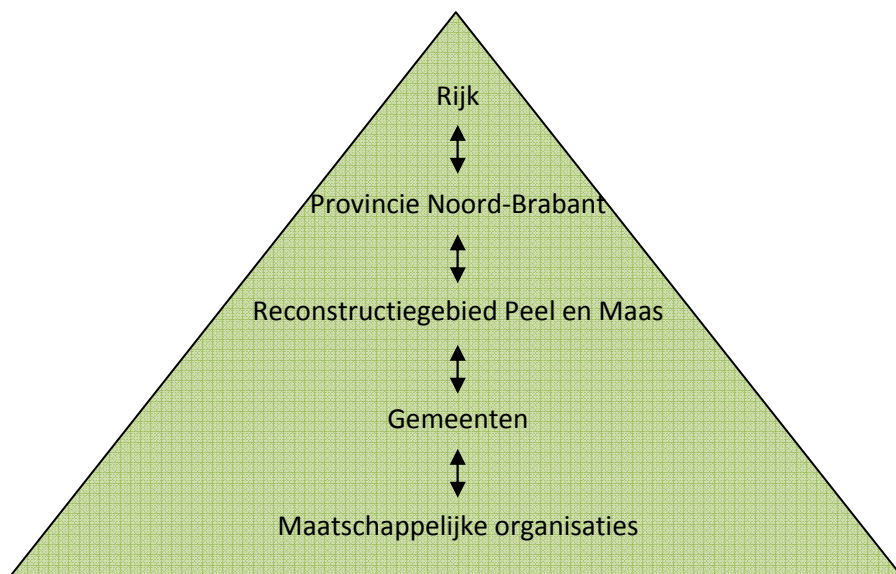
Figuur 8. Rondenmodel (Eigen toepassing, 2011 op basis van Teisman, 2000)

De vijf ronden zullen afzonderlijk worden geanalyseerd in de hoofdstukken 4 tot en met 8. Elk hoofdstuk wordt gestart met een beschrijving van de desbetreffende ronde. In deze beschrijving wordt alle relevante informatie verzameld om later de analyse toe te kunnen passen. De eerste drie ronden gaan vooral over de planvormingsfase. Deze rondenbeschrijvingen zijn nodig om later conclusies te kunnen trekken over het gehele reconstructieproces. Daarbij wordt vooral gekeken naar wrijving in sturing tussen het Rijk en de Provincie Noord-Brabant (figuur 9), omdat dit de belangrijkste partijen in de planvormingsfase zijn. De pyramide in figuur 9 geeft nogmaals aan dat in de reconstructie sprake is van multi-level sturing.



Figuur 9. Wrijving in sturing in de planvormingsfase (ronden 1, 2 en 3) (Eigen toepassing, 2011)

Ronde 4 en 5 gaan over de daadwerkelijke uitvoering van de reconstructie. Daarbij wordt gekeken naar wrijving in sturing tussen de Provincie Noord-Brabant, Reconstructiegebied Peel en Maas, gemeenten en maatschappelijke organisaties (figuur 10). Daarbij wordt gekeken naar de gemeenten en maatschappelijke organisaties die actief zijn in het Reconstructiegebied Peel en Maas. Ook de pyramide in figuur 10 geeft nogmaals aan dat in de reconstructie sprake is van multi-level sturing.



Figuur 10. Wrijving in sturing in de uitvoeringsfase (ronden 4 en 5) (Eigen toepassing, 2011)

De analyse van het beleidsproces van de reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant is gebaseerd op verschillende bronnen. Voor de eerste drie ronden wordt voornamelijk gebruik gemaakt van onderzoeksrapporten die van cruciaal belang waren in het proces. Deze onderzoeksrapporten zijn in de quickscan van het reconstructieproces (hoofdstuk 2) reeds kort aan bod gekomen. Voor de laatste twee ronden wordt ook gebruik gemaakt van interviews met verschillende actoren (Staatsbosbeheer, Brabantse Milieu Federatie, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, TOP Brabant en Waterschap Aa en Maas) en interviews met drie Brabantse gemeenten (Mill en Sint Hubert, Landerd en Boekel). Tenslotte komt één specifiek reconstructieproject in de laatste twee ronden als ‘narrative’ aan bod. Het gaat hierbij om de uitvoering van LOG Graspeel, een landbouwontwikkelingsgebied dat gelegen is in de gemeenten Landerd en Mill en Sint Hubert. De resultaten van deze casestudie komen in de laatste twee ronden aan bod omdat vanaf ronde vier de problematiek rondom de landbouwontwikkelingsgebieden daadwerkelijk aan het licht kwam. Op deze manier wordt door een praktijkvoorbeeld inzichtelijk hoe de problematiek in de reconstructie in het veld zichtbaar is, namelijk de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur.

Na het beschrijven van het cruciale besluit in iedere rondbeschrijving wordt de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) toegepast op de desbetreffende ronde, waarbij de aspecten actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed achtereenvolgens worden toegepast (zie figuur 6). Aan het einde van elke ronde wordt duidelijk op welke wijze sturing heeft plaatsgevonden, waarbij onderscheidt wordt gemaakt in sturing op basis van ‘hiërarchische overheid’, ‘publieke samenwerking’, ‘interactief beleid’, ‘sturing door communities’ en ‘zelfsturing’ (Vreke et al., 2009). Vervolgens wordt de ronde op basis van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 geëvalueerd. Tenslotte kan op basis van deze evaluatie onderzocht worden in hoeverre een verklaring kan worden gezocht in H0 en H1 voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen.

In deel 3 van het onderzoek, namelijk de conclusies, worden alle ronden door middel van de cruciale besluiten aan elkaar geknoopt en kan er over het gehele reconstructieproces een oordeel worden geveld wat betreft de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus.

DEEL 2: Analyse beleidsproces 'Reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant'

In **deel 2** staan de resultaten van dit onderzoek centraal, namelijk de analyse van het beleidsproces van de reconstructie van het landelijk gebied in Noord-Brabant. In dit deel van het onderzoek zal per ronde het beleidsproces worden beschreven en geanalyseerd met behulp van het conceptueel model. Dit zijn de hoofdstukken 4 tot en met 8. In hoofdstuk negen worden alle ronden door middel van de cruciale besluiten aan elkaar gekoppeld en kan er een analyse over alle ronden worden weergegeven.

4. RONDE 1 (JULI 1997-MAART 2000): HERSTRUCTURERING VARKENSHOUDERIJ

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beschrijving van ronde 1 (4.1). Deze ronde vindt plaats in de periode tussen juli 1997 en maart 2000 (figuur 8). In deze periode is een eerste start gemaakt met de herstructurering van de varkenshouderij. Deze rondebeschrijving wordt op rijksniveau (4.1.1) en op provinciaal niveau (4.1.2) weergegeven. Vervolgens wordt het cruciale besluit omschreven, het Pact van Brakkenstein (4.2), waarmee ronde 1 wordt afgesloten. Vervolgens wordt ronde 1 geanalyseerd op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) waarmee de wijze van sturing inzichtelijk wordt gemaakt (4.3). Daarna wordt op basis van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 een evaluatie van ronde 1 weergegeven (4.4). Tenslotte kan op basis van deze evaluatie onderzocht worden in hoeverre een verklaring kan worden gezocht in H0 en H1 (4.5) voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen.

4.1 Globale beschrijving van ronde 1

4.1.1 Planvorming op rijksniveau

Ronde 1 kan worden getypeerd als een periode waarin de eerste plannen werden gemaakt om de varkenshouderij te herstructureren. Deze eerste ronde begint met het cruciale besluit dat toenmalig landbouwminister, Jozias van Aartsen, op 10 juli 1997 een forse herstructurering van de varkenshouderij aankondigt (Bleumink, 2007, p. 21) als gevolg van de uitbraak van de varkenspest op 4 februari 1997 in Venhorst (Boonstra et al., 2007, p. 28). Na het uitbreken van de varkenspest stond voor Van Aartsen vast dat de sector alleen kon worden aangepakt met ingrijpende, centralistische maatregelen (Boonstra et al., 2007, p. 28). Op 10 juli 1997, midden in de varkenspestcrisis, presenteerde Van Aartsen zijn ideeën in een brief aan de Tweede Kamer waarin de minister de 'Wet Herstructurering Varkenshouderij' aankondigde met een tal van maatregelen (Boonstra et al., 2007, p. 28). De sector reageerde woedend op deze wet (door de varkensclusters en brandgangen), waardoor door alle commotie een ander deel van de brief van Van Aartsen ondersneeuwde: de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 29). In de loop van 1997 werken de ministeries LNV en VROM, nagenoeg zonder overleg met de sector en medeoverheden, aan de verdere uitwerking van deze reconstructie, wat leidde tot de eerste contouren van de Reconstructiewet. De Reconstructiewet was breed opgezet: er was sprake van een integrale aanpak van problemen op het vlak van inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie en van koppeling met lopende projecten van

gebiedsgericht beleid (Boonstra et al., 2007, p. 29). Toch lag de nadruk van de ideeën van de minister op het realiseren van ruimtelijke varkensclusters en brandgangen, waarmee in ruimtelijk opzicht andere doelen ‘meegekoppeld’ konden worden. Snelheid was vereist, want in 1999 moest de uitvoering van de reconstructie starten (Boonstra et al., 2007, p. 29). Procedures en inspraaktrajecten werden drastisch ingekort, de op te stellen reconstructieplannen konden meteen doorwerken in de gemeentelijke bestemmingsplannen en onteigening kreeg een plaats.

4.1.2 Planvorming op provinciaal niveau

Voordat de Reconstructiewet in werking zou treden, zouden er vanaf 1999 zes ‘pilots’ worden uitgevoerd, met als doel ervaring op te doen met integrale planvorming. De Brabantse pilotgebieden, namelijk De Hilver en Gemert-Bakel, leverde waardevolle ervaringen op voor het rijk en provincies over planvorming, praktische problemen en mogelijkheden (Boonstra et al., 2007, p. 31). Zo werd in De Hilver een nieuwe benadering van het stank- en ammoniakbeleid ontwikkeld: de integrale zonering. Met de integrale zonering kon een gebied op basis van een integrale afweging (landschap, water, economie, natuur) tot een zonering komen (Boonstra et al., 2007, p. 31). Voor het eerst werd gesproken over landbouwontwikkelingsgebieden, extensiveringsgebieden en verwervingsgebieden (zie ook paragraaf 1.5). Een ander idee uit de pilot De Hilver was de ‘Ruimte-voor-Ruimte’-regeling (Boonstra et al., 2007, p. 32). Deze planologisch financieringsconstructie bood de mogelijkheid om leegstaande stallen te slopen en zo het platteland voor verpaupering te behoeden. De agrarische bestemming werd omgezet naar een woonbestemming en door de grondwaardestijging konden de stallen worden gesloopt (Provincie Noord-Brabant, 2006).

Daarnaast lieten de pilots zien dat er een sterk geloof was in lokaal maatwerk (bottom-up proces). Het belang van draagvlak en betrokkenheid in de streek was groot en er moest aandacht worden gegeven aan communicatie (Bleumink, 2007, p. 40). Algemeen werd erkend dat er een probleem lag in het buitengebied (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 2). De maatschappelijke partners in Noord-Brabant waren dan ook bereid om gezamenlijk te zoeken naar een oplossing van het probleem (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 2). Samen met deze partners werd een Provinciale UitgangspuntenNota (PUN) opgesteld waarin de hoofdlijnen zijn aangegeven voor de aanpak van de reconstructie (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 2).

De resultaten uit de verschillende pilots zijn uiteindelijk voedingsbodem geweest voor de implementatie van de Reconstructiewet (Wing, 2010, p. 21).

Voor de provinciale partijen moest de reconstructie vooral de voortzetting en verbetering worden van het bestaande gebiedsgerichte beleid. Integraliteit, overleg en verbreding waren belangrijke uitgangspunten en dat botste met Van Aartsens opvattingen, die gericht waren op een sterke

centrale sturing en sectorale aanpak (Boonstra et al, 2007, p. 30-31). Zijn opvolger, Hajo Apotheker (vanaf mei 1998), stond voor een aanpak zoals deze door de provincies was voorgesteld: sterke nadruk op samenwerking en betrokkenheid van alle betrokkenen. Na de zeer beperkte communicatie tussen Van Aartsen en de regio (provincies, sector en milieuorganisaties als belangrijkste spelers) maakte Apotheker een begin met een min of meer gestructureerd reconstructieoverleg (Boonstra et al., 2007, p. 31). Het overleg dat ondertussen op gang was gekomen tussen rijk, provincies en gemeenten (en later ook waterschappen), intensiverde de daaropvolgende jaren, ook nadat Apotheker was afgetreden en werd opgevolgd door Laurens-Jan Brinkhorst (Boonstra et al., 2007, p. 31). In het vele overleg tussen rijk en provincies is een cruciale gebeurtenis aan te wijzen, die niet alleen een bestuurlijke afspraak inhoudt, maar ook in procesmatige, inhoudelijke en mentale zin een breuk markeren met de voorafgaande periode (Boonstra et al., 2007, p. 31). Dit kan worden aangewezen als het cruciaal besluit dat de eerste ronde van het beleidsproces doet afronden, namelijk het Pact van Brakkenstein (maart 2000).

4.2 Cruciale besluit: Pact van Brakkenstein (maart 2000)

Naar aanleiding van de ervaringen uit de verschillende pilots moesten er afspraken worden gemaakt tussen Rijk, provincies en gemeenten. De bijeenkomst in Brakkenstein (nabij Nijmegen) was bedoeld om de laatste puntjes op de i te zetten en tot een bestuurlijk akkoord te komen voor de verdere uitvoering van de reconstructie (Bleumink, 2007, p. 47). Figuur 8 geeft ook aan dat dit cruciale besluit wordt genomen door het Rijk, provincie Noord-Brabant en gemeenten. Het Pact van Brakkenstein, dat formeel 'Bestuurlijke afsprakenkader LNV, VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG' heette, is een document van 13 pagina's (Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG, 2000). Er werden afspraken gemaakt over de 'Ruimte-voor-Ruimte'-regeling, versoepeling van de Stankwet en nieuw ammoniakbeleid (Ministerie van LNV et al., 2000). Ook werd afgesproken dat de gebieden waar de pilots zijn uitgevoerd, aan de slag konden met de uitvoering van de reconstructie. Er werd afgesproken dat de gezamenlijke bijdrage van LNV en VROM voor de periode 2000 tot en met 2002 maximaal 120 miljoen gulden zou bedragen (circa 55 miljoen euro), met daarnaast cofinanciering vanuit de EU en de provincies zelf (Bleumink, 2007, p. 48). De uitvoering kon dus beginnen. De integrale zoneringswet werd in het Pact van Brakkenstein wel genoemd maar niet verder uitgewerkt. Deze werd pas na een intensieve lobby vanuit de provincies in de wet opgenomen (Boonstra et al., 2007, p. 32).

Dit nieuwe planologische sturingsconcept, namelijk de Reconstructiewet, heeft andere uitgangspunten én doelen dan de verticale ruimtelijke elementen van Van Aartsen (zoals de

varkensvrije zones en de ruimtelijke clusters) en de meer horizontale, gebiedsgerichte samenwerking die ook nog steeds in de wet zat (Boonstra et al., 2007, p. 32). Met de integrale zonering werd feitelijk een derde sturingselement aan de Reconstructiewet toegevoegd. Het Pact van Brakkenstein markeert ook een nieuwe stap in de verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten (Bleumink, 2007, p. 48). Met Brakkenstein is de afsplitsing van de vijf reconstructieprovincies van de overige provincies (op het gebied van stank, ammoniak en reconstructie) een feit. Vervolgens was het zaak om de Reconstructiewet snel door de Tweede en Eerste Kamer goed te laten keuren, zodat ook in de rest van de reconstructiegebieden de reconstructie van start kon gaan (Bleumink, 2007, p. 49).

4.3 Toepassing Maatlat Government-Governance

Vreke et al. (2009, p. 26) gaan bij een beschrijving van het beleidsproces uit van het beeld van het beleidsproces als spel, waarin de spelers (actoren) via inzet van de hen ter beschikking staande middelen proberen om de uitkomst (beleid) te beïnvloeden. In dit onderzoek vindt de beschrijving van het beleidsproces plaats door het toepassen van het rondemodell (Teisman, 2000). In de vorige twee paragrafen is ronde 1 met het bijbehorende cruciale besluit beschreven. In deze paragraaf wordt ronde 1 geanalyseerd op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009). Deze analyse vindt plaats op basis van de vijf aspecten (actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed) uit de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009, p. 26). Op basis van deze analyse kan aan het eind van deze paragraaf één of meerdere sturingswijzen worden toegekend aan ronde 1.

Actoren

Het aspect 'actoren' is gericht op de actoren die actief participeren in het beleidsproces (Vreke et al., 2009, p. 27). Vreke et al. (2009, p. 27) richt zich bij dit aspect op de participerende actoren, de setting van de participatie en de representativiteit van actoren. In deze eerste ronde kan het Rijk worden gezien als de centrale actor die bepaalt welke actoren mogen participeren in het proces. Wat betreft de participatie van actoren bestaat er in deze ronde een tweedeling. Onder leiding van Minister Van Aartsen was er beperkte communicatie met de provincies, sector en milieuorganisaties (Boonstra et al., 2007, p. 29). Op deze manier was er nauwelijks sprake van participatie van actoren. Vanaf het begin van de varkenspest werkte een kleine denktank van LNV-topambtenaren achter de schermen, en in nauw overleg met VROM aan plannen voor de herstructurering van de varkenshouderij (Boonstra et al., 2009, p. 24). De herstructureringsplannen werden dus op rijksniveau in een gesloten setting ontworpen. De setting van de participatie was in het begin van deze ronde erg gesloten zodat er zelfs gesproken kan worden over overheidsbureaucratie.

Zijn opvolger, Minister Apotheker, maakte een begin met gestructureerd reconstructieoverleg (Boonstra et al., 2007, p. 31), waardoor er in de tweede helft van deze ronde meer actoren werden toegelaten in het reconstructieproces. Onder leiding van Minister Apotheker was meer sprake van een beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops, waarin structureel reconstructieoverleg plaatsvond waardoor meer actoren betrokken werden bij het planvormingsproces (Boonstra et al., 2007, p. 31). Minister Apotheker zag het belang van de participatie van de verschillende actoren in en liet hen daarom toe in het planvormingsproces. De actoren werden erkend en mochten meepraten in de verschillende overleggen.

In de provincies zelf was een breed 'polderoverleg' ontstaan. In Brabant was het Bestuurlijk Platform Reconstructie Noord-Brabant opgericht, dat overheden en maatschappelijke partijen telde (Boonstra et al., 2007, p. 30). Voor de landbouwsector was dit bestuurlijke orgaan nu de aangewezen plek om hun wensen op tafel te leggen (Boonstra et al., 2007, p. 30). Daarnaast hadden de provinciale partijen de wens dat de reconstructie vooral de voortzetting en verbetering zou moeten worden van het bestaande gebiedsgerichte beleid. De ervaringen in de pilots hebben als basis gediend in het Pact van Brakkenstein. De uiteindelijke afspraken in het Pact van Brakkenstein zijn gesloten tussen de Ministeries van LNV en VROM, de provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG waarbij dus de inhoud voor een groot deel aan de pilotgebieden is te danken.

Concluderend over het aspect 'actoren' kan gezegd worden dat in het begin van deze ronde de participatie van actoren beperkt was, maar dat onder leiding van Minister Apotheker hier verandering in kwam. Binnen de provincies zelf vond ook overleg plaats, waarin verschillende actoren hun belangen konden neerleggen. De participatie van actoren binnen de provincies is daarom hoog te noemen.

Spelregels

Het aspect 'spelregels' is gericht op de formele en informele regels in het beleidsproces (Vreke et al., 2009, p. 27). Vreke et al. (2009, p. 27) richt zich bij dit aspect op de besluitvorming, de entreeregels actoren en de procesbeheersing. In de eerste helft van deze ronde legt Minister Van Aartsen de spelregels op door middel van de Wet Herstructurering Varkenshouderij. Daarin worden tal van maatregelen genoemd op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid, milieu en ruimtelijke kwaliteit (Bleumink, 2007, p. 16). De varkenshouders reageren woedend op de opmerking van de Minister, die laat weten dat door de varkensrechten met 25% te korten, het herstructureringsproces een belangrijke impuls krijgt (Bleumink, 2007, p. 16). Deze kortingsplannen waren voor de boeren de laatste druppel (Bleumink, 2007, p. 16). Het vertrouwen tussen de sector en het Rijk, dat onder Van Aartsen toch al behoorlijk was aangetast, bereikte een dieptepunt (Bleumink, 2007, p. 16). In de

tweede helft van deze ronde mogen andere partijen mee gaan praten over de spelregels, wat uiteindelijk zijn vruchten afwerpt in het Pact van Brakkenstein door het bereiken van consensus. Minister Apotheker intensificeert het overleg met provincies en gemeenten (en later ook waterschappen) en nodigt deze actoren uit om deel te nemen aan het planvormingsproces. Minister Apotheker neemt zelfs de opvattingen van de provincies over: sterke nadruk op samenwerking en 'commitment' (Boonstra et al., 2007, p. 30-31). Waar in het begin van deze ronde nog sprake was van top-down coördinatie, worden uiteindelijk op basis van consensus afspraken gemaakt in het Pact van Brakkenstein. In het begin van deze ronde werden de spelregels opgelegd, maar vervolgens is onder leiding van Minister Apotheker gekeken naar de gedeelde belangen van de actoren waardoor er uiteindelijk consensus is ontstaan. Deze consensus heeft uiteindelijk beleid tot het Pact van Brakkenstein, waarin alle belangen door middel van afspraken zijn vastgelegd.

Inhoud

Het aspect 'inhoud' is gericht op het probleem, ofwel de inhoudelijke discoursen die een rol spelen in het afgebakende beleidsproces (Vreke et al., 2009, p. 27). Vreke et al. (2009, p. 27-28) richt zich bij dit aspect op het inhoudelijke discours en de oriëntatie van de inhoud. In deze ronde is er sprake van twee inhoudelijke discoursen:

1. Discours waarbij de nadruk ligt op verticale ruimtelijke elementen zoals het realiseren van varkensclusters en brandgangen (uitgangspunten van Minister Van Aartsen);
2. Discours waarbij de nadruk ligt op horizontale ruimtelijke elementen waarbij gebiedsgerichte samenwerking centraal staat (uitgangspunten van Minister Apotheker).

Het discours van Minister van Aartsen kent verticale ruimtelijke elementen. Omdat de reconstructie snel moest worden uitgevoerd, werden procedures en inspraaktrajecten drastisch ingekort, de op te stellen reconstructieplannen konden meteen doorwerken in de gemeentelijke bestemmingsplannen en om eventuele dwarsliggers de pas af te snijden kreeg onteigening een belangrijke plaats (Boonstra et al., 2007, p. 29). Na het aftreden van Minister van Aartsen in 1999 gaat zijn opvolger Minister Apotheker een andere richting op wat betreft de inhoud van het reconstructie-discours. Hij richt zich meer op horizontale ruimtelijke elementen waarbij een gebiedsgerichte samenwerking centraal staat. Apotheker liet zes 'pilots' uitvoeren om zo ervaring op te doen met integrale planvorming (Boonstra et al., 2007, p. 30). Daarbij werd het discours van Van Aartsen niet aan de kant geschoven omdat de uitvoering van de varkensclusters en brandgangen nog steeds op de planning stonden. Minister Apotheker heeft gekozen om geleidelijk een nieuwe inhoudelijke richting op te gaan met de realisatie van de reconstructie, waardoor er niet gesproken kan worden over een strijd tussen beide discoursen.

Sturing

Het aspect 'sturing' is gericht op de oplossing, ofwel de sturingsdiscoursen die een rol spelen in het afgebakende beleidsproces (Vreke et al., 2009, p. 28). Vreke et al. (2009, p. 28) richt zich bij dit aspect op het sturingsdiscours en de oriëntatie van de sturing. In deze ronde is er sprake van twee sturingsdiscoursen:

1. Discours met verticale sturing met een sectorale aanpak (uitgangspunt van Minister Van Aartsen);
2. Discours met horizontale sturing met een integrale aanpak (uitgangspunt van Minister Apotheker).

Het eerste discours staat voor verticale sturing met een sectorale aanpak. Van Aartsen kiest voor een sectorale aanpak omdat hij vindt dat de gevolgen voor toekomstige dierziektenuitbraken in de sector zelf aangepakt moeten worden (Bleumink, 2007, p. 26). Dit wil hij bereiken door het realiseren van varkenvrije zones, clusters en ontwikkelingsgebieden (Boonstra et al., 2007, p. 30-31). Hiervoor wil Van Aartsen verticale instrumenten gebruiken waarmee sterk sturend kan worden opgetreden (Boonstra et al., 2007, p. 29).

Minister Apotheker maakte daarentegen gebruik van horizontale sturing met een integrale aanpak: integraliteit, overleg, verbreding, samenwerking en 'commitment' waren zijn kernbegrippen (Boonstra et al., 2007, p. 30-31).

Net zoals bij het vorige aspect kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van strijd tussen beide sturingsdiscoursen, maar dat Minister Apotheker heeft gekozen voor een andere sturingsstrategie. Minister Apotheker had goede redenen om een nieuwe sturingswijze te hanteren omdat de reconstructie volgens Bleumink (2007) anders op niets zou uitdraaien (Bleumink, 2007, p. 34). Pas in een latere ronde wordt de verticale sturing van Van Aartsen verder aan banden gelegd. Aan het einde van deze ronde kan wel gesproken over de aanwezigheid van een dominant discours, namelijk de horizontale sturing van Apotheker. Dit is namelijk terug te zien in het Pact van Brakkenstein.

Invloed

Het aspect 'invloed' is gericht op het bezit en gebruik van middelen (machtsbronnen) in het afgebakende beleidsproces (Vreke et al., 2009, p. 28). Vreke et al. (2009, p. 28) richt zich bij dit aspect op het gebruik en de spreiding van middelen. In het begin van deze ronde wil Minister van Aartsen druk uitoefenen door zijn verticale instrumenten toe te passen. Na hevig protest van de provincies en de agrarische sector wordt een compromis gesloten tussen het Rijk, provincies en gemeenten. De opvolger van Van Aartsen, namelijk Apotheker, stond achter de provincies die streden voor integraal overleg en verbreding (Boonstra et al., 2007, p. 30-31). Voor de provincies was het daarom een geluk dat ze op deze manier maar beperkte tegenmacht hoefde uit te oefenen,

omdat zij met Apotheker al op een lijn zaten. Wat betreft de beschikbaarheid van immateriële en materiële middelen is geld een belangrijk aspect. De reconstructie bood het Ministerie van LNV een uitgelezen kans om geld te claimen voor een grootscheepse opknapbeurt van het landelijk gebied (Bonstra et al., 2007, p. 29). Het geld is in het eerste jaar gebruikt om druk op te bouwen, om tot een financiële claim voor de reconstructie te komen. Het Ministerie van LNV wilde ook eens positief in het beeld komen. Niet alleen als een Ministerie dat varkens kon doden, maar ook als een Ministerie dat iets zoets kan doen, ook richting de sector (Boonstra et al., 2007, p. 29). Die aanpak werkte want na de verkiezingen van mei 1998 werd in het regeerakkoord van Paars II voor de periode van 1998 tot 2008 800 miljoen gulden (circa 363 miljoen euro) gereserveerd voor de uitvoering van de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 29).

Concluderend kan gezegd worden dat er met beperkte tegenmacht tot een compromis is gekomen, dat terug te zien is in het Pact van Brakkenstein. De financiële steun van het Rijk wordt daarbij als erg belangrijk ervaren om tot een daadwerkelijke reconstructie van het landelijk gebied te kunnen komen (Bleumink, 2007, p. 34).

Toekenning sturingswijze

In deze paragraaf is de het beleidsproces van ronde 1 geanalyseerd door middel van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009). Naar aanleiding van deze analyse kan aan ronde 1 een sturingswijze worden toegekend. Daarbij maakt Vreke et al. (2009, p. 24) onderscheidt tussen de sturingsstijlen 'hiërarchische overheid', 'publieke samenwerking', 'interactief beleid', 'sturing in communities' en 'zelfsturing' (figuur 5). In figuur 6 zijn de criteria en karakteristieken van de vijf sturingsstijlen terug te vinden op basis waarvan de sturingsstijl kan worden toegekend.

Opmerkelijk aan ronde 1 is dat er halverwege deze ronde ook een cruciaal besluit is aan te wijzen. Het aftreden van Minister Van Aartsen heeft er voor gezorgd dat Minister Apotheker zijn plek overnam en hele andere ideeën had over de reconstructie van het landelijk gebied. De periode van Van Aartsen in ronde 1 (1997-1999) wordt gekenmerkt als sturing op basis van een 'hiërarchische overheid'. In deze periode wordt het Rijk als de centrale actor gezien. Minister van Aartsen benadrukt dit door te praten over centrale sturing (Boonstra et al., 2007, p. 30-31). Deze centrale overheid beslist welke richting het opgaat en welke instrumenten daartoe worden ingezet (Vreke et al., 2009, p. 24). Deze verticale besluiten van Van Aartsen worden opgelegd aan de provincies, gemeenten maar vooral de varkensboeren die zich erg in het nauw voelen gedreven. Vanaf 1999 krijgt Apotheker de touwtjes in handen en is er een verandering zichtbaar, waardoor er sprake is van sturing op basis van 'interactief beleid'. Hier begint ook het domein van governance (Vreke et al., 2009, p. 25). De actoren krijgen de kans om mee te praten wat uiteindelijk leidt tot het sluiten van een convenant (Pact van Brakkenstein). Vreke et al. (2009) noemt het sluiten van een convenant een

middel om het gezamenlijke belang te formaliseren (Vreke et al., 2009, p. 25). Actoren zien in dat ze elkaar nodig hebben in de uitvoering van de reconstructie, omdat niemand 'het' alleen kan doen (Vreke et al., 2009, p. 25). Binnen deze sturingsstijl hebben overheden wel een relatief sterke machtspositie (Vreke et al., 2009, p. 25). Dat blijkt ook uit het feit dat er voor de periode van 1998 tot 2008 800 miljoen gulden (circa 363 miljoen euro) is gereserveerd voor de uitvoering van de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 29).

Ik veronderstel daarom dat in deze ronde sturing heeft plaatsgevonden door twee sturingswijzen hiërarchische overheid en interactief beleid.

4.4 Evaluatie

Om de vertragende factoren met bijbehorende verklaringen voor ronde 1 te kunnen benoemen, zullen eerst de evaluatiecriteria (paragraaf 3.1.3) moeten worden getoetst. Deze evaluatiecriteria zijn nodig om de analyse, die heeft plaatsgevonden op basis van de Maatlat Government-Governance, 'bruikbaar' te maken voor het vinden van vertragende factoren op basis van sturing. Het normatieve waardeoordeel uit paragraaf 3.1.3 geeft aan wanneer ik veronderstel dat er sprake is van een goede uitvoering van de reconstructie in Noord-Brabant. Dit waardeoordeel bestaat uit de volgende criteria, gebaseerd op de vijf aspecten van Vreke et al. (2009):

- De aanwezigheid van een hoge mate van participatie;
- In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen;
- Het halen van de afgesproken doelen;
- Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen;
- De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken.

Mocht er in deze ronde niet worden voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dan veronderstel ik dat dit wrijving in sturing als gevolg heeft. De vijf evaluatiecriteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

In de eerste helft van deze ronde is sprake van beperkte participatie van actoren door beperkte communicatie tussen Rijk, provincie, gemeenten, sector en milieuorganisaties. De partijen staan wantrouwend in een niet-transparant proces tegenover elkaar. In de tweede helft van deze ronde worden meer actoren toegelaten tot het proces en het vertrouwen in elkaar groeit langzaam aan.

In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

In de eerste helft van deze ronde worden de spelregels opgelegd door het Rijk (Minister Van Aartsen). In de tweede helft van deze ronde intensificeert Minister Apotheker het overleg met

provincies en gemeenten wat resulteert in het Pact van Brakkenstein, waardoor door het bereiken van informele compromissen de spelregels worden bepaald. In overleg met de betrokkenen worden de spelregels opgesteld.

Het halen van de afgesproken doelen

De reconstructie wordt in deze ronde uitgevoerd door een aanpak in de agrarische sector met behulp van varkensclusters en brandgangen (discours van Van Aartsen) met een gebiedsgerichte samenwerking (discours van Apotheker). Door het discours van Apotheker lijkt het discours van Van Aartsen verder naar de achtergrond te raken. Maar omdat het discours van Apotheker een generiek karakter heeft (gebiedsgerichte samenwerking) en nog geen nadere uitwerking kent, kan over dit evaluatiecriterium in deze ronde geen uitspraken worden gedaan.

Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

In deze ronde wordt ruimte geschept voor het bijstellen van doelen. De doelen van Van Aartsen (varkensvrije zones en brandgangen) lijken plaats te maken voor de gebiedsgerichte samenwerking van Apotheker. Maar er wordt geen ruimte geschept voor het bijstellen van doelen op basis van verzet door andere (maatschappelijke) actoren.

De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

Ronde 1 beschikt over voldoende financiële middelen. Dat blijkt ook uit het feit dat er voor de periode van 1998 tot 2008 800 miljoen gulden (circa 363 miljoen euro) is gereserveerd voor de uitvoering van de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 29). Over kennis en capaciteit kunnen in deze ronde geen uitspraken worden gedaan.

Op basis van de evaluatiecriteria veronderstel ik dat er wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus is ontstaan door de volgende vertragende factoren:

1. De aanwezigheid van een lage mate van participatie (in de eerste helft van de ronde);
2. Het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels.

4.5 Verklaringen

In deze paragraaf wordt gekeken of dat de twee vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing (H0), of dat er andere verklaringen voor deze vertragende factoren te noemen zijn op basis van contextuele interventies en/of events (H1).

4.5.1 H0: Endogene verklarende factoren

In paragraaf 4.3 heb ik verondersteld dat in de eerste ronde sturing heeft plaatsgevonden op basis van hiërarchische overheid en interactief beleid. Om te kunnen kijken of dat de twee vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing, zal eerst worden gekeken naar de kenmerken van de beide sturingsstijlen. De kenmerken van deze sturingsstijl die mogelijk ‘aansluiten’ op de twee vertragende factoren, zijn in onderstaande opsomming dikgedrukt weergegeven. Vervolgens worden deze kenmerken nader toegelicht en waar mogelijk verbonden met de twee eerder genoemde vertragende factoren.

De kenmerken van de sturingsstijl ‘hiërarchische overheid’ zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

- 1. Een (centrale)overheid bepaalt de gewenste ontwikkeling en hoe dit zal worden gerealiseerd (actoren);**
- 2. Er is geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden (spelregels);**
3. *Uiteindelijk is er één inhoudelijk discours, waarover geen discussie kan worden gevoerd. Het beleid is vaak generiek (inhoud) en wordt opgelegd (sturing);*
4. *Formele bevoegdheden spelen een belangrijke rol. Actoren hebben binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt (invloed).*

De kenmerken van de sturingsstijl ‘interactief beleid’ zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

1. *Overheden, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en regio actoren participeren in verbrede beleidsnetwerken. Het wordt belangrijk geacht dat de participerende actoren representatief zijn voor de betrokken belangen (actoren);*
2. *Besluiten worden hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Dit functioneert als actoren vinden dat er overeenstemming in belangen bestaat en als zij bereid zijn tot een compromis, vaak in de vorm van een convenant. Belangrijk is de bereidheid om belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan, het zogenaamde ‘polderen’ (spelregels);*
3. *Er is een grote diversiteit aan discoursen, waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Het dominante discours wordt beschreven in abstracte termen, wat ruimte biedt voor individuele betekenisverlening (inhoud, sturing). Beleid heeft een generiek karakter, maar kent specifieke maatregelen (inhoud), die passen binnen de context van actoren en kenmerken van de beleidsomgeving;*
4. *Het initiatief ligt meestal bij de overheid. De machtsbronnen zijn verspreid, maar overheden hebben een relatief sterke machtspositie (invloed).*

Op basis van de analyse van ronde 1 veronderstel ik dat de twee vertragende factoren uit paragraaf 4.3 niet te verklaren zijn vanuit de sturingsstijl ‘interactief beleid’. De vertragende factoren sluiten namelijk niet aan op de kenmerken van de sturingsstijl. Echter veronderstel ik wel dat de kenmerken

van de sturingsstijl 'hiërarchische overheid' wel aansluiten op de vertragende factoren. Dit veronderstel ik omdat de eerste vertragende factor, namelijk de aanwezigheid van een lage mate van participatie (in de eerste helft van de ronde), aansluit op het tweede kenmerk van de sturingsstijl. De centrale overheid, namelijk het Rijk, bepaalt de gewenste ontwikkeling wat betreft de herstructurering van de varkenshouderij

De tweede vertragende factor, namelijk het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels (in de eerste helft van de ronde), sluit aan op het eerste kenmerk van de sturingsstijl. De centrale overheid bepaalt ook hoe de ontwikkeling plaats moet vinden, namelijk door het realiseren van varkensclusters en brandgangen (Boonstra et al., 2007, p. 29). Maar hierbij stuit de centrale overheid op verzet van de sector en medeoverheden (Boonstra et al., 2007, p. 29). De centrale overheid biedt geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers en werkt nagenoeg zonder overleg met de sector en medeoverheden aan de verdere uitwerking van de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 29). Maar juist die partijen geloven in een andere aanpak om de reconstructie te kunnen bewerkstelligen.

Door de vertragende factoren en bijpassende kenmerken samen te voegen, veronderstel ik dat de vertragende factoren in ronde 1 op basis van de sturingsstijl 'hiërarchische overheid', dus op basis van sturing, als volgt te omschrijven zijn:

1. De reconstructie is uitgewerkt zonder overleg met de sector en medeoverheden doordat de centrale actor maar beperkt ruimte biedt voor andere actoren waardoor er maar beperkt sprake is van participatie.
2. Er is sprake van verzet van de sector en medeoverheden doordat de centrale actor de gewenste ontwikkeling eigenstandig wilt bepalen en hoe (door middel van spelregels) dit gerealiseerd moet worden.

4.5.2 H0: Exogene verklarende factoren

Met H1 suggereer ik dat de problematiek in de uitvoering van de reconstructie te verklaren is vanuit exogene factoren, namelijk contextuele interventies en/of events. Als deze hypothese van toepassing is wordt H0 verworpen en kan de gevonden problematiek dus niet verklaard worden op basis van sturing.

De vertragende factoren die in paragraaf 4.4 geformuleerd zijn voor zover uit mijn analyse van gereconstrueerde feiten blijkt, niet te verklaren van uit contextuele interventies en/of events. Op basis van de toetsing van de vertragende factoren aan de twee hypothesen, veronderstel ik dat de

twee vertragende factoren een verklaring bieden op basis van sturing (H_0). H_0 wordt dus in deze ronde gehandhaafd.

5. RONDE 2 (MAART 2000-MAART 2003): DE WEG VAN PLANVORMING

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beschrijving van ronde 2 (5.1). Deze ronde vindt plaats in de periode tussen maart 2000 en maart 2003 (figuur 8), waarin de weg van planvorming van de reconstructie centraal staat. Deze periode wordt gekenmerkt door een afbrokkelend vertrouwen en een haperende economie met de bijbehorende bezuinigingen (Bleumink, 2007, p. 59). Deze rondebeschrijving wordt op rijksniveau (5.1.1) en op provinciaal niveau (5.1.2) weergegeven. Vervolgens wordt het cruciale besluit omschreven, het Krokusakkoord (5.2), waarmee ronde 2 wordt afgesloten. Vervolgens wordt ronde 2 geanalyseerd op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) waarmee de wijze van sturing inzichtelijk wordt gemaakt (5.3). Daarna wordt op basis van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 een evaluatie van ronde 2 weergegeven (5.4). Tenslotte kan op basis van deze evaluatie onderzocht worden in hoeverre een verklaring kan worden gezocht in H0 en H1 (5.5) voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen.

5.1 Globale beschrijving van ronde 2

5.1.1 Planvorming op rijksniveau

Het overleg tussen het Rijk en de provincies formaliseerde zich na het Pact van Brakkenstein (Boonstra et al., 2007, p. 32). Na het Pact van Brakkenstein was het voor de provincies van groot belang dat de Reconstructiewet op een goede manier door de Kamer kwam, dus met harde afspraken over een soepele ammoniak- en stankwetgeving, én met de integrale zonering, omdat daarmee een flexibele en gebiedsgerichte invulling van plannen mogelijk zou worden, en dat lukte (Boonstra et al., 2007, p. 32). Op 14 december 2000 werd de Reconstructiewet door de Tweede Kamer aangenomen met daarin een aantal door de provincies gewenste aanpassingen zoals de integrale zonering met de driedeling van het buitengebied in extensiveringsgebied, verwevingsgebied en landbouwontwikkelingsgebied (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 2). Verwacht werd dat de wet medio 2001 in werking zou treden, zodat de provincies medio 2002 hun plannen klaar moesten hebben en de uitvoering uiterlijk in 2003 kon starten (Bleumink, 2007, p. 59).

De deadline van Van Aartsen, namelijk de uitvoering van de reconstructie laten starten in 1999, was allang achterhaald, mede door het vele overleg tussen partijen (Boonstra et al., 2007, p. 29). De uitvoering werd steeds verder naar achteren geschoven, mede door de uitbraak van Mond en

Klauwzeer (MKZ). Door de uitbraak van de MKZ is een periode het werk van de reconstructiecommissies en klankbordgroepen stil komen te liggen (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 2). Onder leiding van de provincie Noord-Brabant werd daarop door de provincies een onderzoek opgezet naar de effectiviteit van de varkensvrije zones in het brede perspectief van de verspreiding van dierziekten (Bleumink, 2007, p. 60). De uitkomst van het onderzoek was dat het voorkomen en inperken van veterinaire risico's vooral een zaak is van de sector (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 2).

5.1.2 Planvorming op provinciaal niveau

In juni 2001 werd in de provincie Noord-Brabant het Koepelplan 'Reconstructie aan zet' opgesteld (Bleumink, 2007, p. 59). Dit plan diende als richtinggevend kader voor de reconstructiecommissies en als integrerend kader voor het provinciale beleid voor het landelijk gebied (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 3). De reconstructieplannen in Noord-Brabant zijn vervolgens opgesteld in een interactief proces, van grof naar fijn (ter Hart, 2005, p. 3). In de oriëntatiefase van de reconstructie (start in het najaar van 2001) zijn de reconstructiecommissies aan de slag gegaan met het verzamelen van informatie per thema en zijn de ambities van de partijen in beeld gebracht (ter Hart, 2005, p. 3). Ook is bedacht op welke wijze stapsgewijze de reconstructieplannen gemaakt konden worden. In alle reconstructiegebieden zijn in oktober-november 2001 gesprekken en workshops gehouden om de eerste globale streefbeelden in beeld te brengen (ter Hart, 2005, p. 3). Daarin zijn 'harde' kaartlagen uit het Koepelplan samengebracht met de ambities uit de streek. In het voorlopige streefbeeld zijn gebieden en ontwikkelingen aangegeven waarover in de reconstructiecommissies overeenstemming bestaat, en ook gebieden en vragen die nader moesten worden onderzocht (ter Hart, 2005, p. 3). In een volgende stap is een definitief streefbeeld per gebied gemaakt. Het streefbeeld bevat een visiedeel en doelstellingen voor het gebied. Op basis van de informatie uit de streefbeelden werd de startnotitie voor de MER gemaakt (ter Hart, 2005, p. 3). Het opstellen van een MER voor de reconstructieplannen ten behoeve van de besluitvorming is wettelijk verplicht. De m.e.r.-procedure is in het gehele traject vervlochten met de planvormingsprocedure. De reconstructiecommissies hebben, in combinatie met de rijks- en provinciale doelstellingen, de streefbeelden verder uitgewerkt in regionale doelstellingen voor 2016 en een gefaseerde planning voor de realisatie ervan.

Inmiddels was op 29 januari 2002 de Reconstructiewet door de Eerste Kamer aangenomen en op 1 april 2002 is de wet in werking getreden (ter Hart, 2005, p. 3). Eind 2002 waren de reconstructiecommissies zover dat men kon starten met het op kaart zetten van de integrale zonering. Maar bij de uitwerking van de richtlijnen uit het Koepelplan in de regionale plannen bleken

de richtlijnen te ambitieus en gedetailleerd; in feite waren in het Koepelplan van Noord-Brabant alle sectorale beleidsdoelstellingen voor het landelijk gebied opgenomen en waar mogelijk vertaald in zoneringsopdrachten (Bleumink, 2007, p. 65). In de praktijk bleek die (ambtelijke) benadering onwerkbaar en werd besloten om alleen de opdrachten uit het Koepelplan mee te nemen die ook werkelijk van belang waren. Aansluitend daarop ontstond in het voorjaar van 2003 in de provincie Noord-Brabant de impasse rond de ontwikkelingsmogelijkheden voor de intensieve veehouderij (Bleumink, 2007, p. 65). Er bestond huiver bij de ZLTO-vertegenwoordigers in de reconstructiecommissies en de klankbordgroepen om te starten met de integrale zonering zolang niet precies duidelijk was wat de consequenties van de zonering voor de betrokken bedrijven waren (ter Hart 2005, p. 3). Dat resulteerde in een impasse in het proces. Door afspraken op hoog bestuurlijk niveau in het Ierse Cork is het gelukt om het proces weer vlot te trekken (ter Hart, 2005, p. 3). Tijdens een studiereis naar Ierland hebben de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie, de waterschappen, de provincie en de natuur- en milieuorganisaties overeenstemming bereikt over de voortgang van de vernieuwing van het landelijk gebied. Dit is neergelegd in een gezamenlijke verklaring.

Men was in Noord-Brabant optimistisch en wilde weer aan de slag gaan. Maar deze optimisme was niet terecht; de planvorming bleek complexer dan gedacht, er was relatief weinig geld en Den Haag bleef 'rotzooien' met ammoniak en stank (Bleumink, 2007, p. 59). Steeds vaker werd er gewezen op ontbrekende (rijks)gelden en op de voortdurende onduidelijkheid over ammoniak en stank. Ook de taaiheid van het reconstructieproces en complexiteit van de problematiek moet in veel reconstructiecommissies duidelijk zijn geworden (Bleumink, 2007, p. 60). Minister Veerman ging verder bezuinigen op de reconstructie en kondigde zelfs een aankoopstop op de Ecologische Hoofdstuctuur (EHS) aan, wat in de reconstructieprovincies tot grote bezorgdheid leidde: was er wel geld om de ambitieuze plannen uit te voeren (Boonstra et al., 2007, p. 33)? Deze situatie leidde tot een 'financiële emancipatie' tussen reconstructieprovincies: 'Als het rijk de reconstructie niet betaalt dan doen we het zelf wel, maar dan bepalen de provincies ook wat er gebeurt en niet het Rijk' (Boonstra et al., 2007, p. 33). Bovendien werd steeds duidelijker dat er meer bestuurlijke sturing nodig was. Na twee jaar praten en rekenen moesten er knopen worden doorgehakt. Die nieuwe bestuurlijke daadkracht uit de provincies resulteerde uiteindelijk op 10 maart 2003 in het Krokusakkoord tussen Rijk, provincies en gemeenten (Boonstra et al., 2007, p. 33). Het Krokusakkoord wordt in meerdere opzichten gezien als een belangrijke stap in het reconstructieproces (Bleumink, 2007, p. 64). Het geldt als een belangrijke schakel in de overgang van planvorming naar uitvoering: er werd geld vrijgemaakt voor urgente uitvoeringsprojecten en er werden afspraken gemaakt over de financiering van het gehele uitvoeringstraject (Bleumink, 2007, p.

64). Het Krokusakkoord kan daarom worden gezien als een cruciaal besluit in het beleidsproces van de reconstructie.

5.2 Cruciale besluit: Krokusakkoord (maart 2003)

Het Krokusakkoord (Ministerie van LNV et al., 2000) wordt vooral in verband gebracht met financiële afspraken tussen Rijk, provincies en gemeenten (Bleumink, 2007, p. 63). Figuur 8 geeft ook aan dat dit cruciale besluit wordt genomen door het Rijk, Provincie Noord-Brabant en gemeenten. Uit berekening bleek dat er voor de realisatie van alle reconstructiedoelen circa 9,5 miljard euro nodig was, waarvan 2,2 miljard euro privaat geld (Bleumink, 2007, p. 64). Zo'n 3 miljard euro was al gereserveerd, maar voor de overige 4,5 miljard euro was nog geen dekking. In het Krokusakkoord werd afgesproken dat de ambities gehandhaafd bleven. Rijk, provincies en gemeenten zetten zich in om tenminste voor de periode 2004-2007 te komen tot substantiële extra beschikbare budgetten en voor het in stand houden van het relatieve aandeel van partijen hierin (Bleumink, 2007, p. 64).

Het Krokusakkoord bevat naast deze financiële afspraken ook afspraken op andere gebieden (Bleumink, 2007, p. 63):

- Afstemming met waterbeleid. Afgesproken werd dat er een nadrukkelijke koppeling kwam tussen reconstructie en het nieuwe waterbeleid;
- Uitvoerbaarheid reconstructie. Door complexe en soms tegenstrijdige regelgeving werd de uitvoering van projecten belemmerd. Daarom zou er een beoordelingskader ontwikkeld en voorgelegd worden aan de Europese Commissie over verschillende Europese wetten zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn;
- Urgentieprogramma. Om urgente probleemgevallen in de intensieve veehouderij op te lossen en alvast ervaring op te doen met bedrijfsverplaatsing werd een experimentele verplaatsingsregeling gestart voor 16 bedrijven.

Het belangrijkste van het Krokusakkoord is het feit dat daarmee de verhoudingen tussen rijk, provincies en gemeenten zijn veranderd (Bleumink, 2007, p. 64). Het Krokusakkoord is een 'magisch moment', omdat het in bestuurlijke zin noodzakelijk was voor de verdere voortgang (Bleumink, 2007, p. 64). Door vele wordt het gezien als een omslagpunt in het denken van de provincies: 'we vragen niet alleen geld aan de overheid, maar gaan ook zelf aan de slag met financiering, desnoods zonder het Rijk' (Bleumink, 2007, p. 64). Het zou geïnterpreteerd kunnen worden als een nieuwe stap in het emancipatieproces van de provincies. Met het Krokusakkoord, en de voorbereidingen die daaraan vooraf gingen, werd de reconstructie weer naar een hoger bestuursniveau getrokken (Bleumink, 2007, p. 65).

5.3 Toepassing Maatlat Government-Governance

In de vorige twee paragrafen is ronde 2 met het bijbehorende cruciale besluit, het Krokusakkoord, beschreven. In deze paragraaf wordt ronde 2 geanalyseerd op basis van de vijf aspecten actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed uit de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009). Op basis van deze analyse kan aan het eind van deze paragraaf een sturingswijze aan ronde 2 worden toegekend.

Actoren

Het cruciale besluit dat ronde 1 en ronde 2 doet scheiden, namelijk het Pact van Brakkenstein, heeft voor een grote verandering gezorgd doordat steeds meer actoren werden toegelaten in het beleidsproces. De Reconstructiewet werd in 2000 door de Tweede Kamer aangenomen met daarin een aantal door de provincies gewenste aanpassingen (ter Hart, 2005, p. 2). In de Provincie Noord-Brabant werden door de reconstructiecommissies en klankbordgroepen de reconstructieplannen opgesteld in een interactief proces (ter Hart, 2005, p. 3). Bijzonder in de Brabantse reconstructie was de actieve betrokkenheid van lokale klankbordgroepen in de planvorming (Bleumink, 2007 2, p. 26). Iedere gemeente had haar eigen klankbordgroep met vertegenwoordigers van de meest uiteenlopende organisaties en verenigingen. Zo kende het Brabantse reconstructiegebied Peel en Maas negen lokale klankbordgroepen van in totaal ongeveer 150 personen (Groot en Kuindersma, 2007). Voorzitter was altijd de wethouder, die ook namens de gemeente lid was van de reconstructiecommissie. Ook de secretarisrol werd ambtelijk ingevuld door de gemeente. Leden waren in ieder geval lokale ZLTO-vertegenwoordigers, lokale milieugroepen, terreinbeherende natuurorganisaties en het Waterschap Aa en Maas. Andere leden verschilden per gemeente, zoals vertegenwoordigers van het (toeristisch-recreatieve) bedrijfsleven, bewonersverenigingen, particulier grondbezit en heemkundekringen (Bleumink, 2007 2, p. 26). Na de planvorming hebben de groepen hun functie als klankbordgroep voor de reconstructiecommissie verloren. Toch hield ongeveer de helft van de gemeenten de groep in stand om als klankbord te dienen bij een nieuw bestemmingsplan of bij de uitvoering van reconstructieprojecten (Bleumink, 2007 2, p. 26). Maar juist omdat er zoveel overleg plaatsvond, werd onder andere hierdoor de start van de uitvoering van de reconstructie steeds weer verder naar achteren geschoven (Boonstra et al., 2007, p. 29). Zo hebben de onderhandelingen rondom de spelregels voor de integrale zoneringsruimte vier jaar geduurd (1998-2002) (Bleumink, 2007, p. 55).

De participatie in deze ronde vindt dus plaats door de aanwezigheid van overheid, maatschappelijk middenveld en regionale actoren die hier door middel van klankbordgroepen en workshops invulling aan geven.

Spelregels

Daar waar in het begin van ronde 1 nog sprake was van opgelegde spelregels door de Wet Herstructurering Varkenshouderij, worden in deze ronde de spelregels vooral in overleg bepaald, wat terug te zien is in het Krokusakkoord. Maar ook het verdrag van Cork laat zien dat er door middel van consensus afspraken met elkaar kunnen worden gemaakt, ook al verloop de totstandkoming van deze spelregels niet altijd soepel.

Inhoud

In deze ronde is er sprake van drie inhoudelijke discourses:

1. Discours waarbij de nadruk ligt op verticale ruimtelijke elementen zoals het realiseren van varkensvrije zones (uitgangspunten van Minister Van Aartsen);
2. Discours waarbij de nadruk ligt op horizontale ruimtelijke elementen waarbij gebiedsgerichte samenwerking centraal staat (uitgangspunten van Minister Apotheker);
3. Discours waarbij de nadruk ligt op de integrale zonering in relatie tot ammoniak- en stankbeleid (uitgangspunt van de provincies en de agrarische sector);

De eerste twee discourses, namelijk de verticale ruimtelijke elementen van Van Aartsen en de horizontale ruimtelijke elementen van Apotheker, zijn afkomstig uit ronde 1. Ook al verdwijnt het discours van Van Aartsen verder naar de achtergrond, de varkensvrije zones zijn nog niet van het toneel verdwenen. In ronde 2 wordt het derde discours toegevoegd, namelijk de integrale zonering. De provincies wilden een wettelijk instrument in handen hebben om bedrijven om verschillende redenen, zoals ammoniak, stank en landschappelijke kwaliteit, te kunnen verplaatsen (Bleumink, 2007, p. 53). Na vier jaar van onderhandelen (1998-2002) heeft dit uiteindelijk geleid tot de integrale zonering (Bleumink, 2007, p. 55). Dit duurde zolang omdat de discussies tussen provincies en het Rijk over ammoniak en stank telkens opnieuw oplaaide. De provincies, maar vooral de agrarische lobby die achter hen stond, hadden pas vertrouwen in de reconstructie als de bedrijfsontwikkeling niet bovenmatig werd gehinderd (Bleumink, 2007, p. 56). Het Rijk had lang ingezet op strenger beleid maar moesten uiteindelijk onder druk van beide Kamers en de provincies water bij de wijn doen (Bleumink, 2007, p. 56).

Sturing

In deze ronde is er sprake van twee sturingsdiscoursen:

1. Discours met verticale sturing met een sectorale aanpak (uitgangspunt van Minister Van Aartsen);
2. Discours met horizontale sturing met een integrale aanpak (uitgangspunt van Minister Apotheker).
3. Discours met verticale sturing met een integrale aanpak (uitgangspunt van de provincies en de agrarische sector).

Ook bij dit aspect geldt dat de eerste twee discoursen ook in ronde 1 van toepassing waren. In ronde 2 wordt de integrale zonering toegevoegd als derde discours. De integrale zonering dient als verticaal instrument dat op een integrale manier tot stand is gekomen (zie het vorige aspect). Geconcludeerd kan worden dat er geen sprake is van strijd tussen de drie sturingsdiscoursen, maar dat vanuit de provincies en de agrarische sector de vraag naar de integrale zonering kwam. Aan het eind van deze ronde kan niet gesproken over de aanwezigheid van een dominant discours, omdat de reconstructie juist gekenmerkt wordt de wisselwerking tussen de verschillende discoursen.

Invloed

Zoals reeds aan het begin van dit hoofdstuk werd gezegd, wordt deze ronde gekenmerkt door een haperende economie met de bijbehorende bezuinigingen (Bleumink, 2007, p. 59). Steeds vaker werd er namelijk gewezen op ontbrekende (rijks)gelden (Bleumink, 2007, p. 60). De provincies hadden berekend dat er voor de reconstructie zo'n 9 miljard euro nodig zou zijn, waarvan 40 tot 50% voor rekening van het Rijk (Bleumink, 2007, p. 62). In 2002 stond er minder dan de helft daarvan op de rijksbegroting. De provincies vroegen dus meer geld, maar wilden zelf ook naar vergroting van hun financiële inzet zoeken (Bleumink, 2007, p. 62). Ondertussen moest Minister Veerman, door een tekort van het Ministerie van LNV in 2002 van 80 miljoen euro, in 2003 flink gaan bezuinigen. Daarom besloot Veerman resoluut te stoppen met de aankoop van grond voor natuurontwikkeling (Bleumink, 2007, p. 62). Dit leidde tot veel kritiek van de provincies en LTO (Land- en Tuinbouw Organisatie, waar ZLTO een onderdeel van is). Het Krokusakkoord moest ervoor zorgen dat er financiële afspraken werden gemaakt om de reconstructie toch te kunnen bekostigen en uitvoeren. Geconcludeerd kan worden dat de financiële middelen van het Rijk mede bepalen of de reconstructie uitgevoerd kan worden. Er is dus vrijwel geen spreiding van middelen wat het reconstructieproces dus kwetsbaar maakt. Tenslotte is van het gebruik van machtsbronnen en tegenmacht in de ronde geen sprake, dat komt omdat alles in overleg met elkaar tot stand komt.

Toekenning sturingsstijl(en)

Op basis van de vorige paragrafen en figuur 6 kan een sturingsstijl kan worden toegekend aan ronde twee. Deze ronde wordt gekenmerkt als sturing op basis van een 'interactief beleid'. Mede naar

aanleiding van het Pact van Brakkenstein worden meer actoren toegelaten in het reconstructieproces. Daarbij worden besluiten hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Er is sprake van een grote diversiteit aan discoursen (drie stuks), waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Toch ligt het initiatief bij de overheid, omdat zij zou moeten beschikken over financiële middelen. Ik veronderstel daarom dat in deze ronde sturing heeft plaatsgevonden door de sturingswijze van interactief beleid.

5.4 Evaluatie

Om de vertragende factoren met bijbehorende verklaringen voor ronde 2 te kunnen benoemen, zullen eerst de evaluatiecriteria (paragraaf 3.1.3) moeten worden getoetst. Mocht er in deze ronde niet worden voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dan veronderstel ik dat dit wrijving in sturing als gevolg heeft. De vijf evaluatiecriteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

In deze ronde is sprake van een hoge mate van participatie omdat door middel van overleg, klankbordgroepen en workshops alle actoren (Rijk, provincie, gemeenten, regionale actoren) participeren in een transparant proces. Het vele tijdrovende overleg tussen de partijen zorgt er wel voor dat de startdatum van de uitvoering van de reconstructie steeds verder naar achteren wordt geschoven (Boonstra et al., 2007, p. 29).

In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

De spelregels worden door middel van informele compromissen met elkaar opgesteld, wat terug te zien is halverwege ronde 2 door het verdrag van Cork en het Krokusakkoord (het cruciale besluit).

Het halen van de afgesproken doelen

De reconstructie wordt in deze ronde uitgevoerd door een aanpak in de agrarische sector met behulp van varkensclusters en brandgangen (discours van Van Aartsen) met een gebiedsgerichte samenwerking (discours van Apotheker). Door het discours van Apotheker lijkt het discours van Van Aartsen verder naar de achtergrond te raken. Maar omdat het discours van Apotheker een generiek karakter heeft (gebiedsgerichte samenwerking) en nog geen nadere uitwerking kent, kan over dit evaluatiecriterium in deze ronde geen uitspraken worden gedaan.

Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

In deze ronde wordt ruimte geschept voor het bijstellen van doelen. De integrale zonering wordt ingevoerd waarmee de aftocht van de varkensvrije zones steeds meer in het zicht komt. De uitwerking van de gebiedsgerichte samenwerking van Apotheker is in volle gang.

De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

Waar in ronde 1 nog werd beschikt over voldoende financiële middelen, is in ronde 2 sprake van forse bezuinigingen. Het Krokusakkoord moest ervoor zorgen dat er financiële afspraken werden gemaakt om de reconstructie toch te kunnen bekostigen en uitvoeren. Over kennis en capaciteit kunnen in deze ronde geen uitspraken worden gedaan.

Op basis van de evaluatiecriteria veronderstel ik dat er wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus is ontstaan door de volgende vertragende factoren:

1. De aanwezigheid van een hoge mate van participatie met als gevolg tijdrovende overleggen;
2. De afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken.

5.5 Verklaringen

In deze paragraaf wordt gekeken of dat de twee vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing (H0), of dat er andere verklaringen voor deze vertragende factoren te noemen zijn op basis van contextuele interventies en/of events (H1).

5.5.1 H0: Endogene verklarende factoren

In paragraaf 5.3 heb ik verondersteld dat in de tweede ronde sturing heeft plaatsgevonden op basis van interactief beleid. Om te kunnen kijken of dat de twee vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing, zal eerst worden gekeken naar de kenmerken van de sturingsstijl. De kenmerken van deze sturingsstijl die mogelijk 'aansluiten' op de twee vertragende factoren, zijn in onderstaande opsomming dikgedrukt weergegeven. Vervolgens worden deze kenmerken nader toegelicht en waar mogelijk verbonden met de twee eerder genoemde vertragende factoren.

De kenmerken van de sturingsstijl 'interactief beleid' zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

- 1. Overheden, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en regio actoren participeren in verbrede beleidsnetwerken. Het wordt belangrijk geacht dat de participerende actoren representatief zijn voor de betrokken belangen (actoren);*
- 2. **Besluiten worden hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Dit functioneert als actoren vinden dat er overeenstemming in belangen bestaat en als zij bereid zijn tot een compromis, vaak in de vorm van een convenant. Belangrijk is de bereidheid om belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan, het zogenaamde 'polderen' (spelregels);***
- 3. Er is een grote diversiteit aan discoursen, waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Het dominante discours wordt beschreven in abstracte termen, wat ruimte biedt voor individuele betekenisverlening (inhoud, sturing). Beleid heeft een generiek karakter, maar kent specifieke maatregelen (inhoud), die passen binnen de context van actoren en kenmerken van de beleidsomgeving;*
- 4. **Het initiatief ligt meestal bij de overheid. De machtsbronnen zijn verspreid, maar overheden hebben een relatief sterke machtspositie (invloed).***

Op basis van de analyse van ronde 2 veronderstel ik dat de twee vertragende factoren uit paragraaf 5.3 te verklaren zijn vanuit de sturingsstijl 'interactief beleid'. Dit veronderstel ik omdat de eerste vertragende factor, namelijk de aanwezigheid van een hoge mate van participatie met als gevolg tijdrovende overleggen, aansluit op het tweede kenmerk van de sturingsstijl. De deadline van Van Aartsen, namelijk de uitvoering van de reconstructie laten starten in 1999, was allang achterhaald, mede door het vele overleg tussen partijen (Boonstra et al., 2007, p. 29). Maar omdat men streefde naar consensus, waarbij overeenstemming in belangen belangrijk werd geacht, werd de start uitvoering van de reconstructie steeds verder naar achter geschoven. Men was dus zeker bereid om in overleg tot consensus te komen, maar dit had wel het gevolg dat het erg tijdrovend is.

De tweede vertragende factor, namelijk de afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken, sluit aan op het vierde kenmerk van de sturingsstijl. Het Rijk kwam in financiële moeilijkheden doordat Minister Veerman, door een tekort van het Ministerie van LNV in 2002 van 80 miljoen euro, in 2003 flink moest gaan bezuinigen. Daarom besloot Veerman resoluut te stoppen met de aankoop van grond voor natuurontwikkeling (Bleumink, 2007, p. 62). De financiële machtspositie van het Rijk kwam hierdoor onder druk te staan doordat er kritiek kwam op de bezuinigingsplannen voor het landelijk gebied (Bleumink, 2007, p. 62).

Door de vertragende factoren en bijpassende kenmerken samen te voegen, veronderstel ik dat de vertragende factoren in ronde 2 op basis van de sturingsstijl 'interactief beleid', dus op basis van sturing, als volgt te omschrijven zijn:

1. Er ontstaan tijdrovende overleggen doordat besluiten hoofdzakelijk worden genomen op basis van consensus;
2. Door financiële tekorten komt de machtspositie van het Rijk onder druk te staan en ligt het initiatief van de reconstructie niet langer direct bij het Rijk.

5.5.2 H1: Exogene verklarende factoren

Één vertragende factor die in paragraaf 5.4 geformuleerd is, is naast H0 ook te verklaren vanuit contextuele interventies en/of events (H1). De vertragende factor, namelijk de afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken, is ook te verklaren vanuit keuzes die eind 2002 op rijksniveau gemaakt zijn. Begin 2002 waren er verkiezingen geweest (voorafgegaan door de moord op Pim Fortuyn), was het voorspoedige economische tij gekeerd en presenteerde Balkenende I een sober beleid van bezuinigingen en bezinning (Boonstra et al., 2007, p. 33). Eind 2002, toe Balkenende I al was gevallen, moest de nieuwe CDA-minister Cees Veerman bezuinigingen op de reconstructie en zelfs een aankoopstop op de EHS afkondigen, wat vervolgens weer leidde tot grote bezorgdheid in de reconstructieprovincies omdat de uitvoering van de reconstructie op deze manier in het gedrang kwam. Op deze manier kan gesproken worden over bezuinigingen op Rijksniveau die ervoor zorgde dat er wrijving ontstaat tussen de provincies en het Rijk.

Op basis van de toetsing van de vertragende factoren aan de twee hypothesen, veronderstel ik dat de twee vertragende factoren een verklaring bieden op basis van zowel sturing (H0) als interventies en/of events (H1) . H0 en H1 wordt dus in deze ronde gehandhaafd.

6. RONDE 3 (MAART 2003-JULI 2005): OP WEG NAAR UITVOERING

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beschrijving van ronde 3 (6.1). Deze ronde vindt plaats in de periode tussen maart 2003 en juli 2005 (figuur 8), waarin de weg naar uitvoering van de reconstructie centraal staat. Deze rondbeschrijving wordt op rijksniveau (6.1.1) en op provinciaal niveau (6.1.2) weergegeven. Vervolgens wordt het cruciale besluit omschreven, het officiële startschot van de reconstructie (6.2), waarmee ronde 3 wordt afgesloten. Vervolgens wordt ronde 3 geanalyseerd op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) waarmee de wijze van sturing inzichtelijk wordt gemaakt (6.3). Daarna wordt op basis van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 een evaluatie van ronde 3 weergegeven (6.4). Tenslotte kan op basis van deze evaluatie onderzocht worden in hoeverre een verklaring kan worden gezocht in H0 en H1 (6.5) voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen.

6.1 Globale beschrijving van ronde 3

6.1.1 Planvorming op rijksniveau

In de periode na het Krokusakkoord werkten provincies en gebieden hard aan de uitwerking van de plannen. Via pilots en urgentieprogramma's werd alvast gestart met de uitvoering en voorzichtig begon men te denken over de uitvoeringsorganisaties: het einde van de planvorming kwam in zicht (Bleumink, 2007, p. 69). Het Krokusakkoord en de politieke lobby voor de Ecologische Hoofdstructuur-gronden hadden er zeker toe bijgedragen dat er meer politieke en financiële aandacht voor de uitvoering van de reconstructie ontstond (Bleumink, 2007, p. 69). In het regeerakkoord van Balkenende II (2003) werd zelfs 700 miljoen euro extra gereserveerd voor de uitvoering van de EHS en de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 69). Kabinet Balkenende II kon gaan bouwen aan haar nieuwe beleid voor het landelijk gebied, waarin eigen verantwoordelijkheid, een terugtrekkende rijksoverheid, decentralisatie (regierol voor de provincies) en ontwikkelingsplanologie centrale begrippen waren (Bleumink, 2007, p. 70). Er ontstond weer vertrouwen, wat ook te maken had met de landbouwachtergrond en bestuursstijl van Minister Veerman (Boonstra et al., 2007, p. 34). Vertrouwen en overleg waren voor Veerman belangrijke uitgangspunten (Bleumink, 2007, p. 70). Veerman verliet het ruimtelijke spoor van zijn voorgangers en richtte zich meer op de landbouw- en bedrijfseconomie: onder Veerman zou bedrijfsverplaatsing, voor Van Aartsen nog cruciaal, langzaam worden ingewisseld voor meer technische maatregelen op bedrijfsniveau (Bleumink, 2007, p. 69). De minister werd gezien als een boer onder de boeren en al

snel verdwenen de boze borden uit de weilanden, zoals 'Brinkhorst Boerenkiller' (Bleumink, 2007, p. 70).

In het voorjaar van 2004 verscheen de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004), waarin Minister Veerman een visie gaf op de toekomst van het landelijk gebied en waarbij LNV haar bemoeienis met het platteland herdefinieerde (Boonstra et al., 2007, p. 34). Met name de inperking van de rijksbemoeienis in de breedte van de beleidsthema's en daarmee ook in de financiële verantwoordelijkheid was voor de reconstructie belangrijk (Boonstra et al., 2007, p. 34). De thema's landschap, cultuurhistorie en recreatie liet LNV over aan de verantwoordelijkheid van de provincies. Zij konden daardoor nauwelijks meer rekenen op rijksgeld (Boonstra et al., 2007, p. 34). Prioriteiten voor het Rijk lagen bij natuur, water en landbouw. Dit werd uitgewerkt in het Rijks Meerjarenprogramma (MJP), onderdeel van de Agenda Vitaal Platteland. Daarmee kregen de reconstructiecommissies voor het eerst echt duidelijk voor welke beleidsthema's het Ministerie van LNV wel geld over had en voor welke niet.

Onder minister Veerman verdwenen de varkensvrije zones, die door minister Brinkhorst eind 2000 nog als de kern van de Reconstructiewet werden genoemd (Bleumink, 2007, p. 70). Op 22 april 2004 sprak Minister Veerman met de provincies af dat de varkensvrije zones niet gerealiseerd werden (Ministerie van LNV, 2004). Hoewel er bij de eerste invulling van de Reconstructiewet goede redenen waren geweest voor het opnemen van varkensvrije zones in de wet, was er al vanaf het begin veel kritiek op het concept. Een vernietigend advies (CIDC en Alterra, 2004) over de effectiviteit van de varkensvrije zones verscheen begin 2004: 'Vanuit het oogmerk van verspreiding van dierziekten tussen varkensbedrijven bestaat er geen veterinaire onderbouwing voor het inrichten van varkensvrije zones' (CIDC en Alterra, 2004). Daarnaast was inmiddels het principe van (preventieve) vaccinatie tegen klassieke varkenspest met een markervaccin mogelijk geworden, doordat de EU dit markervaccin had geaccepteerd (Bleumink, 2007, p. 71). Zo konden varkens bij een uitbraak van klassieke varkenspest worden geënt, zonder dat deze na afloop toch geruimd moesten worden (Bleumink, 2007, p. 71).

6.1.2 Planvorming op provinciaal niveau

Op basis van de afspraken in het Ierse Cork kon in Noord-Brabant de verdere integrale zonering uitwerkt worden (ter Hart, 2005, p. 3). Dit heeft vervolgens geleid tot het vaststellen van het 1^{ste} concept Reconstructieplannen van de reconstructiecommissies in december 2003.

Eind juni 2004 schortte de Brabantse Milieufederatie (BMF) mede namens de terreinbeherende instanties haar deelname aan de Reconstructiecommissies op (ter Hart, 2005, p. 4). Directe aanleiding waren de landelijke ontwikkelingen rond de nieuwe ammoniakwet. Achterliggend punt van zorg was het, volgens de BMF, ontbreken van een Brabant-brede balans tussen landbouwontwikkeling en natuurontwikkeling. Dit viel praktisch samen met het vaststellen van het 2^{de} concept Reconstructieplan door de reconstructiecommissies.

Op basis van de reacties van Gedeputeerde Staten (GS) van Noord-Brabant, de achterbannen en de streek en de uitkomsten van de MER, hebben de reconstructiecommissies het 2^{de} concept Reconstructieplan opgesteld en dit eind juni 2004 aangeboden aan GS ter vaststelling als ontwerp-reconstructieplan (ter Hart, 2005, p. 4). GS hebben in de periode voor de vaststelling nog met de reconstructiecommissies overleg gevoerd over een aantal voor GS belangrijke door te voeren wijzigingen. Dit vanuit haar specifieke Brabant-brede verantwoordelijkheid en de verantwoording naar Rijksbeleid (ter Hart, 2005, p. 4). Op 20 juli 2004 heeft GS het ontwerp-Reconstructieplan vastgesteld en daarbij een aantal van de met de reconstructiecommissies besproken wijzigingen doorgevoerd. De procedure tot vaststelling van het reconstructieplan door PS was daarmee gestart.

In het najaar van 2004 hebben de ZLTO en de BMF met de terreinbeherende instanties een brief geschreven aan GS waarin ze aangaven dat ze elkaar in het proces weer gevonden hebben. Ze hebben de overtuiging dat een zinvolle bijdrage aan de reconstructie ontstaat, als gewerkt wordt aan kwaliteitsbeelden en daaruit voortvloeiende concepten. De ZLTO en de BMF hebben de provincie uitgenodigd om de regie te voeren voor het opzetten van een strategische agenda voor de toekomst met betrokken partijen. De provincie is op deze uitnodiging ingegaan. In deze agenda zal een aantal onderwerpen hun plaats vinden die in de eerste generatie reconstructieplannen onvoldoende aan bod hebben kunnen komen. Deels omdat de wensen nog niet uitgekristalliseerd waren, de wetgeving nog onvoldoende duidelijk was of dat er eenvoudigweg onvoldoende bekend was of tijd om het goed in de plannen op te kunnen nemen (ter Hart, 2005, p. 4). Dit is later terug te zien in Correctieve Herziening van de reconstructieplannen in 2009 (Wing, 2010, p. 26).

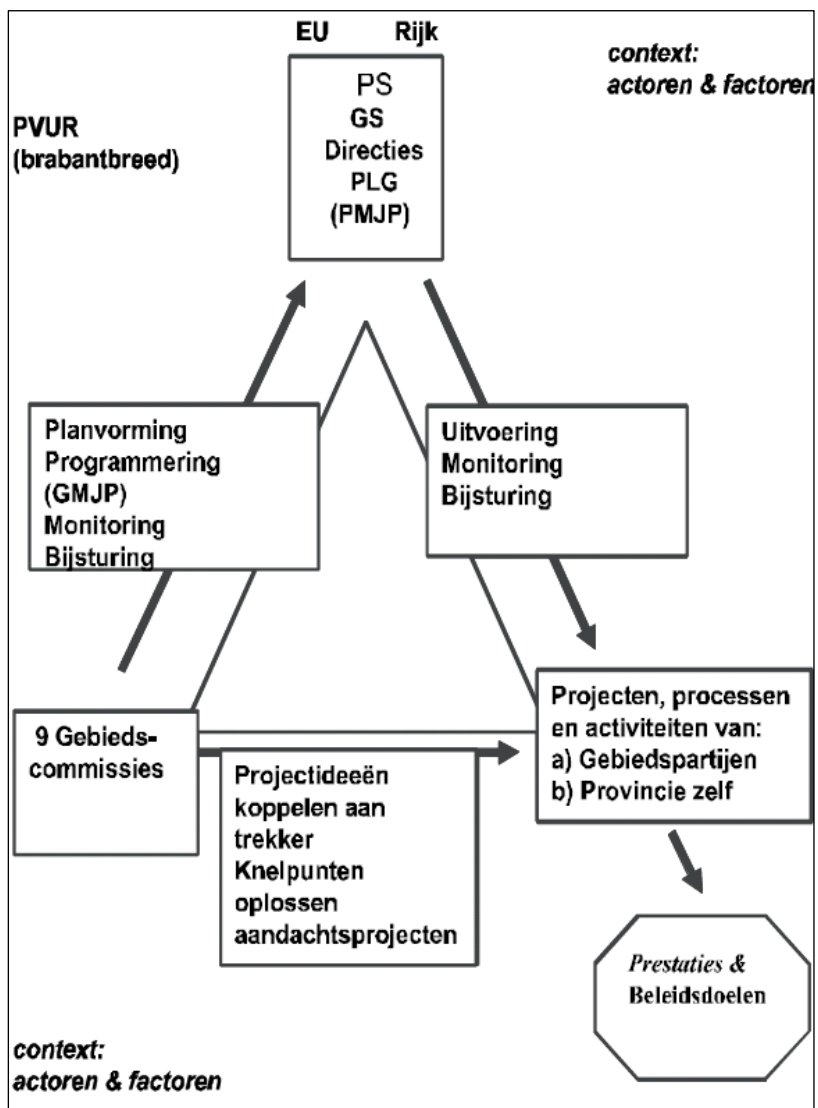
Inmiddels leverden de sociaal-economische platforms ook hun visies aan de reconstructiecommissies als input voor de sociaal-economische paragraaf van de plannen (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 3). In het voorjaar van 2005 worden de Brabantse reconstructieplannen als laatste van alle reconstructie-provincies vastgesteld (Boonstra et al., 2007, p. 35). Een belangrijke stap in de veranderende houding tussen rijk en provincies was de goedkeuring van de reconstructieplannen door LNV en VROM (Wing, 2010, p. 26).

6.2 Cruciale besluit: Officiële startschot van de reconstructie (juli 2005)

Op 5 juli van dat jaar gaf minister Veerman het officiële startschot voor de uitvoering van de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 35). Figuur 8 geeft ook aan dat dit cruciale besluit als het ware wordt genomen door alle betrokken partijen. De overgang van planvorming naar uitvoering zou in ieder geval in mentaal opzicht een belangrijke stap zijn in het reconstructieproces: een fase was afgerond en een nieuwe begin (Bleumink, 2007, p. 73). Toch ligt de uitvoering van de reconstructie voor het grootste deel bij de provincies, omdat zij de regietaak op zich hebben genomen (ter Hart, 2005, p. 4). In de planvormingsfase (ronden 1 tot en met 3) werd het fundament geslagen voor de komende uitvoeringsfase, met bijbehorende programmerings, evaluatie en bijsturingscycli. De filosofie die leidend was in de planvormingsfase (reconstructie als gezamenlijke opgaven) werd doorgetrokken naar de uitvoeringsfase (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 119).

Het gekozen samenwerkingsmodel kan schematisch worden weergegeven in figuur 11. De provincie geeft via dit model invulling aan enkele kerntaken van de provincie, namelijk regionale gebiedsautoriteit en regisseur van de uitvoering (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 120). Bestuurlijk overleg met vertegenwoordigers van alle partners vindt een aantal keren per jaar plaats via het Periodiek Voortgangsoverleg Uitvoering Revitalisering (PVUR). Bestuurlijk overleg met belangrijke gebiedspartijen vindt periodiek plaats via GS-Bond (waterschappen) en Stuurgroep Dynamisch Platteland (gemeenten) (Provincie Noord-Brabant, 2010a, p. 120).

Daarnaast wordt in 2005, ten behoeve van de uitvoering van de reconstructie, binnen de provincie het Programma Landelijk Gebied (PLG) in het leven geroepen (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 120). PLG is het concernbrede programma dat uitvoering geeft aan de zeven reconstructieplannen. Opdrachtgeversoverleg bestaat uit directeuren van alle directies. Directies blijven budgethouder van hun onderdeel in de reconstructie. Uitvoering geschiedt via activiteiten en processen (veelal in projectvorm) van gebiedspartijen of van de provincie zelf. Hiermee worden prestaties gerealiseerd waarmee de beleidsdoelen uit de reconstructieplannen verwezenlijkt worden. Programmering van die prestaties vindt plaats op meerdere niveaus. Provinciebreed in de provinciale programmering, door de reconstructiecommissies in de gebiedsprogrammering en op projectniveau via de projectplannen. Ook vindt in een aantal gebieden de doorvertaling plaats naar gemeentelijke meerjarenprogramma's. De reconstructiecommissies geven tevens aan op welke prestaties (nog) projecten voorbereid moeten worden, zoeken hier een trekker bij en springen bij in geval er zich (bestuurlijke) problemen voordoen bij de uitwerking van het project. Met dit model (figuur 11) begint in 2005 de uitvoering van de plannen die in 2017 moeten leiden tot een vitaler, schoner en mooier Brabants Platteland.



Figuur 11. Brabantse model (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 120)

Het model is sinds 2005 niet veranderd evenmin als de onderliggende filosofie (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 120). Wel zijn verschillende onderdelen in de loop der tijd nader uitgewerkt of van andere accenten voorzien. Het model is als het ware verder 'ingeregeld' en uitgebouwd, steeds met het doel de sturing te versterken en de prestaties te halen. De komst van het ILG (2007) heeft aanleiding gegeven tot het doorvoeren van een nieuwe organisatorische aanpassingen. Dit komt in de volgende ronde aan bod.

6.3 Toepassing Maatlat Government-Governance

In de vorige twee paragrafen is ronde 3 met het bijbehorende cruciale besluit, het officiële startschot van de reconstructie, beschreven. In deze paragraaf wordt ronde 3 geanalyseerd op basis van de vijf aspecten actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed uit de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009). Op basis van deze analyse kan aan het eind van deze paragraaf een sturingswijze aan ronde 3 worden toegekend.

Actoren

Het cruciale besluit dat ronde 2 en 3 doet scheiden, namelijk het Krokusakkoord, heeft voor een grote verandering gezorgd. Dit blijkt uit het feit dat ondanks de financiële problemen de reconstructieambities gehandhaafd bleven, maar dat alle drie de partijen, namelijk het Rijk, provincie Noord-Brabant en gemeenten, zich gaan inzetten om tenminste voor de periode 2004-2007 te komen tot substantiële extra beschikbare budgetten (Bleumink, 2007, p. 64). Dit laat zien dat deze drie actoren zich volledig willen inzetten voor de realisatie van de reconstructie. Ook de ZLTO en BMF, die zich in Noord-Brabant eerder terugtrokken uit het reconstructieproces, lieten in het najaar van 2004 weten dat ze elkaar in het proces weer hadden gevonden en zich weer wilden inzetten voor de reconstructie. Uiteindelijk is het Brabantse Model (figuur 11) opgesteld dat aangeeft hoe dat er door vele verschillende partijen samen aan de uitvoering van de reconstructie wordt gewerkt. Het doel van dit samenwerkingsmodel is om de sturing te versterken en de prestaties te halen. Dit geeft aan dat de setting van participatie via een formeel beleidsnetwerk plaatsvindt. Hieruit kan ook worden opgemaakt dat het belang van de representativiteit van de vele actoren als erg belangrijk wordt geacht.

Spelregels

In dit stadium van het reconstructieproces staat het vaststellen van de reconstructieplannen centraal, waarin de spelregels voor de reconstructie per gebied worden vastgelegd. De reconstructieplannen zijn door de provincies vastgesteld, maar is tot stand gekomen op basis van consensus, wat vooral plaatsvond in rond 2. De uitvoering van de reconstructieplannen is weergegeven in het Brabantse Model (figuur 11), dat laat zien dat alle betrokken actoren een rol en positie hebben binnen de uitvoering. Samenwerking staat in dit Brabantse Model dan ook centraal.

Inhoud

In de vorige ronde was er sprake van drie inhoudelijke discoursen, namelijk verticale ruimtelijke elementen, horizontale ruimtelijke elementen en de integrale zonerings. In deze ronde wordt afscheid

genomen van de inhoudelijke discours 'verticale ruimtelijke elementen', namelijk het realiseren van varkensvrije zones. Minister Veerman verliet dit ruimtelijke spoor van zijn voorgangers en richtte zich meer op de landbouw- en bedrijfseconomie. Onder Minister Veerman verdwenen de varkensvrije zones, omdat de effectiviteit hiervan door een vernietigend advies sterk in twijfel werd getrokken (CIDC en Alterra, 2004). De andere twee inhoudelijke discoursen uit ronde 2 blijven in ronde 3 gehandhaafd. Deze inhoudelijke discoursen komen namelijk terug in de reconstructieplannen: het zorgen voor een toekomstperspectief voor de land- en tuinbouw (integrale zonering) waarbij ook andere thema's die spelen op het platteland een kwaliteitsimpuls kunnen ondergaan (horizontale ruimtelijke elementen) (ter Hart, 2005, p. 5). Op basis van deze redenering kan gesproken worden over één inhoudelijk discours.

Sturing

De rol van het Rijk is ten opzichte van de voorgaande rondes in deze ronde sterk veranderd. De rijksoverheid ging zich vaker terugtrekken en de regierol voor de uitvoering van de reconstructie werd bij de provincies gelegd (Bleumink, 2007, p. 70). Er wordt gesproken over ontwikkelingsplanologie, een begrip dat de nadruk legt op ontwikkelen, op decentralisatie naar regionale overheden en op het betrekken van marktpartijen en maatschappelijke organisaties (Pleijte, Vreke, van den Bosch, Gerritsen, Kranendonk en Kersten, 2009). Dit werd zelfs vastgelegd in de Agenda Vitaal Platteland (2004), waarmee de rijksbemoediging werd ingeperkt. Doordat de regierol bij de provincies kwam te liggen, is in het Brabantse Model is het Rijk daarom ook niet terug te vinden als het gaat om de uitvoering van de reconstructie.

Invloed

Opvallend is dat ondanks de grote verschillen tussen het Rijk en de regio's (provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke partijen), men elkaar in de onderhandelingen altijd heeft kunnen vinden in één gemeenschappelijk belang: geld en (politieke) aandacht voor het landelijk gebied (Boonstra et al., 2007, p. 35). Want men wilde hoe dan ook voorkomen dat het extra geld voor natuur, landbouw en water door onderlinge meningsverschillen uit het zicht zou verdwijnen. Het Krokusakkoord heeft er aan bijgedragen dat er meer politieke en financiële aandacht voor de uitvoering van de reconstructie ontstond (Bleumink, 2007, p. 69). Daar waar ronde 2 nog in het teken stond van financiële tekorten, werd in het regeerakkoord van Balkenende II 700 miljoen euro extra gereserveerd voor de uitvoering van de EHS en de reconstructie (Boonstra et al., 2007, p. 69). Maar het extra geld van het Rijk voor natuur, landbouw en water zorgde ervoor dat de thema's landschap, cultuurhistorie en recreatie onder de verantwoordelijkheid van de provincies zou gaan vallen en dat zij daardoor nauwelijks meer konden rekenen op rijksgeld.

Toekenning sturingsstijl(en)

Op basis van de vorige paragrafen en figuur 6 en kan een sturingsstijl kan worden toegekend aan ronde drie. Deze ronde wordt gekenmerkt als sturing op basis 'interactief beleid'. De reconstructieplannen zijn op basis van consensus tot stand gekomen waarbij wordt uitgegaan van één discours. Sturing op basis van interactief beleid benadrukt dat besluiten worden genomen op basis van consensus.. Ik veronderstel daarom dat in deze ronde sturing heeft plaatsgevonden door de sturingsstijl van interactief beleid.

6.4 Evaluatie

Om de vertragende factoren met bijbehorende verklaringen voor ronde 3 te kunnen benoemen, zullen eerst de evaluatiecriteria (paragraaf 3.1.3) moeten worden getoetst. Mocht er in deze ronde niet worden voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dan veronderstel ik dat dit wrijving in sturing als gevolg heeft. De vijf evaluatiecriteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

Het Brabantse Model uit figuur 11 laat zien dat in deze ronde samenwerking centraal staat. De reconstructie wordt volgens dit model uitgevoerd door vele verschillende actoren die inmiddels een vertrouwensband met elkaar hebben opgebouwd. Daar is in deze ronde sprake van een hoge mate van participatie.

In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

De spelregels voor de uitvoering van de reconstructie zijn vastgelegd in de reconstructieplannen, maar ook het Brabantse Model (figuur 11) laat zien wie welke taak en bevoegdheid heeft binnen de uitvoering. Dit model en de reconstructieplannen zijn op in overleg met de verschillende actoren opgesteld. Daarom kan er gesproken worden over het in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels.

Het halen van de afgesproken doelen

Het extra geld van het Rijk voor natuur, landbouw en water zorgde ervoor dat de thema's landschap, cultuurhistorie en recreatie onder de verantwoordelijkheid van de provincies zou gaan vallen en dat zij daardoor nauwelijks meer konden rekenen op rijksgeld. Dit blijkt uit de Agenda Vitaal Platteland. Deze constatering zou een voorbode kunnen zijn voor het niet behalen van de afgesproken doelen,

maar dat zal dan moeten blijken uit de volgende rondes, waarin de uitvoering van de reconstructie centraal staat.

Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

Op basis van het vorige criterium kan gesteld worden dat er ruimte wordt geboden om doelen bij te stellen. Prioriteiten voor het Rijk lagen bij natuur, water en landbouw, wat vastgelegd werd in de Agenda Vitaal Platteland (Boonstra et al., 2007, p. 34). De overige doelen (landschap, cultuurhistorie en recreatie) kwamen op een zijspoor te liggen.

De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

Aansluitend op de vorige twee criteria wordt duidelijk dat op basis van de Agenda Vitaal Platteland de thema's landschap, cultuurhistorie en recreatie nauwelijks meer konden rekenen op Rijksgeld (Boonstra et al., 2007, p. 34). Het is daarom de vraag of er sprake is van voldoende middelen om die doelen te kunnen bereiken.

Op basis van de evaluatiecriteria veronderstel ik dat er wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus is ontstaan door de volgende vertragende factor:

1. De afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken.

6.5 Verklaringen

In deze paragraaf wordt gekeken of dat de vertragende factor uit de vorige paragraaf te verklaren is vanuit sturing (H0), of dat er andere verklaringen voor deze vertragende factoren te noemen zijn op basis van contextuele interventies en/of events (H1).

6.5.1 H0: Endogene verklarende factoren

In paragraaf 6.3 heb ik verondersteld dat in de derde ronde sturing heeft plaatsgevonden op basis van interactief beleid. Om te kunnen kijken of dat de vertragende factor uit de vorige paragraaf te verklaren is vanuit sturing, zal eerst worden gekeken naar de kenmerken van de sturingsstijl. De kenmerken van deze sturingsstijl die mogelijk 'aansluiten' op de vertragende factor, zijn in onderstaande opsomming dikgedrukt weergegeven. Vervolgens worden deze kenmerken nader toegelicht en waar mogelijk verbonden met de eerder genoemde vertragende factor.

De kenmerken van de sturingsstijl 'interactief beleid' zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

1. Overheden, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en regio actoren participeren in verbrede beleidsnetwerken. Het wordt belangrijk geacht dat de participerende actoren representatief zijn voor de betrokken belangen (actoren);
2. Besluiten worden hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Dit functioneert als actoren vinden dat er overeenstemming in belangen bestaat en als zij bereid zijn tot een compromis, vaak in de vorm van een convenant. Belangrijk is de bereidheid om belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan, het zogenaamde 'polderen' (spelregels);
3. Er is een grote diversiteit aan discoursen, waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Het dominante discours wordt beschreven in abstracte termen, wat ruimte biedt voor individuele betekenisverlening (inhoud, sturing). Beleid heeft een generiek karakter, maar kent specifieke maatregelen (inhoud), die passen binnen de context van actoren en kenmerken van de beleidsomgeving;
4. **Het initiatief ligt meestal bij de overheid. De machtsbronnen zijn verspreid, maar overheden hebben een relatief sterke machtspositie (invloed).**

Op basis van de analyse van ronde 3 veronderstel ik dat de vertragende factor uit paragraaf 6.3 te verklaren is vanuit de sturingsstijl 'interactief beleid'. Dit veronderstel ik omdat deze vertragende factor, namelijk de afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken, aansluit op het vierde kenmerk van de sturingsstijl. Minister Veerman geeft in de Agenda Vitaal Platteland een visie op de toekomst waarbij het Rijk haar bemoeienis met het platteland herdefinieerde (Boonstra et al., 2007, p. 34). Daarin besloot Veerman om de thema's natuur, water en landbouw prioriteit te geven, boven de thema's landschap, cultuurhistorie en recreatie. Het gevolg kan zijn dat hierdoor deze doelen niet gehaald zullen worden. Het Rijk heeft dus een relatief sterke machtspositie, omdat zij bepaalt waar de Rijksgelden naartoe gaan.

Door de vertragende factor en het bijpassende kenmerk samen te voegen, veronderstel ik dat de vertragende factor in ronde 3 op basis van de sturingsstijl 'interactief beleid', dus op basis van sturing, als volgt te omschrijven is:

1. Het Rijk heeft een sterke machtspositie doordat zij financiële keuzes maken waardoor wellicht de landschap-, cultuurhistorie- en recreatiedoelen in het gedrang komen.

6.5.2 H1: Exogene verklarende factoren

De vertragende factor die in paragraaf 6.4 geformuleerd is, is voor zover uit mijn analyse van gereconstrueerde feiten blijkt, niet te verklaren van uit contextuele interventies en/of events. Op basis van de toetsing van de vertragende factor aan de twee hypothesen, veronderstel ik dat de

vertragende factor een verklaring bieden op basis van sturing (HO). H0 wordt dus in deze ronde gehandhaafd.

7. RONDE 4 (JULI 2005-MAART 2009): DE UITVOERING GAAT VAN START

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beschrijving van ronde 4 (7.1). Deze ronde vindt plaats in de periode tussen juli 2005 en maart 2009 (figuur 8), waarin de uitvoering van de reconstructie centraal staat. Anders dan in de voorgaande ronden, waarin de rondenbeschrijvingen alleen zijn weergegeven op rijksniveau en provinciaal niveau, wordt in deze rondbeschrijving onderscheidt gemaakt tussen uitvoering op provinciaal niveau (7.1.1), op reconstructiegebied niveau (7.1.2), op gemeentelijk niveau (7.1.3) en op maatschappelijk niveau (7.1.4). Omdat de uitvoering van de reconstructie vooral op projectniveau plaatsvindt, wordt er in deze ronde ingezoomd op de landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). Hierbij wordt specifiek op één reconstructieproject nadingezoomd, namelijk LOG Graspeel. LOG Graspeel is gelegen in het reconstructiegebied Peel en Maas en daarom zal de rondbeschrijving van de uitvoering op reconstructiegebied niveau (7.1.3) zich voornamelijk richten op dit reconstructiegebied. Gaandeweg deze rondbeschrijving wordt het uitvoeringsproces van LOG Graspeel duidelijk.

Na de rondbeschrijving wordt het cruciale besluit omschreven, de nieuwe koers van het Programma Landelijk Gebied (7.2), waarmee ronde 4 wordt afgesloten. Vervolgens wordt ronde 4 geanalyseerd op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) waarmee de wijze van sturing inzichtelijk wordt gemaakt (7.3). Daarna wordt op basis van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 een evaluatie van ronde 4 weergegeven (7.4). Tenslotte kan op basis van deze evaluatie onderzocht worden in hoeverre een verklaring kan worden gezocht in H0 en H1 (7.5) voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen.

7.1 Beschrijving van ronde 4

Hoewel er in de pilots en via de urgentieprogramma's ook al voor 2005 flink wat projecten waren uitgevoerd, kwam de uitvoering pas vanaf medio 2005 echt op gang (Boonstra et al., 2007, p. 35).

7.1.1 Uitvoering op provinciaal niveau

De verplichting tot samenwerken tussen het Rijk en provincie bij de uitvoering van de reconstructie is opgenomen in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Ministerie van VROM (2001)). De WILG is de wettelijke basis voor het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) (Ministerie van VROM (2001)). In een ILG-bestuursovereenkomst hebben provincies afspraken met het Rijk gemaakt over de realisatie van rijksdoelen voor het landelijk gebied. Hierdoor zullen de bestuurlijke verhoudingen tussen het

Rijk en provincies zodanig veranderen, dat provincies meer ruimte krijgen om samen met de gemeenten en waterschappen op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied realiseren, als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 1). Zo wordt in de 'Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant' (2007) afgesproken dat in de provincie Noord-Brabant 32 landbouwontwikkelingsgebieden gerealiseerd moeten worden, waarvan 25,2 miljoen euro door het Rijk wordt gefinancierd, 9,4 miljoen euro door de provincie en 28,3 miljoen euro door derden (ILG, 2007, p. 11). De provincie heeft wel de vrijheid om het rijksbudget te besteden aan de realisatie van andere prestaties uit het ILG (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 2). In totaal gaat het om 63 miljoen euro dat geïnvesteerd moet worden in de landbouwontwikkelingsgebieden in Noord-Brabant.

Op basis van het ILG-bestuursovereenkomst zijn nu de provincies het aanspreekpunt voor alle partijen die een rol spelen bij de daadwerkelijke uitvoering in de gebiedsgerichte projecten. Dat betekent bijvoorbeeld dat provincies besluiten aan welke projecten geld wordt besteed, maar ook dat zij uiteindelijk aan het Rijk rapporteren over de prestaties die met dat geld worden geleverd. Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten stellen, zoveel mogelijk in samenspraak met partijen, prioriteiten. Middels voortgangsrapportages moet de provincie verantwoording afleggen aan het Rijk. Het gaat hier zowel om de geleverde prestaties als de uitputting van financiële middelen. De tussenbalans van de reconstructie wordt gebaseerd op het bereikte resultaat in de periode 2007-2009 en de projecten die in het kader van het ILG in uitvoering zijn genomen. De gehele tussenbalans wordt opgemaakt in de 'midterm-review'. Daarin zal de provincie met het Rijk in 2010 bekijken of bijstelling van de ILG-afspraken voor het tweede gedeelte van de ILG-periode (2010-2013) nodig is, inclusief een doorkijk voor de resterende opgaven voor de perioden daarna. Ook wordt er gekeken naar de afhandeling van de 'lopende verplichtingen'. Dit zijn afspraken die gemaakt zijn voor 2007 en die in de ILG-overeenkomst zijn meegenomen (Commissie Ruimte en Milieu, 2009).

Daarnaast heeft de provincie Noord-Brabant een provinciaal meerjarenprogramma (PMJP) opgesteld (Provincie Noord-Brabant, 2008). Het PMJP is een zevenjarig, concernbreed uitvoeringsprogramma, gericht op de reconstructie van het landelijk gebied. Het omvat naast de middelen en prestaties die zijn afgesproken met het Rijk in het kader van de ILG-bestuursovereenkomst, ook nog aanvullende budgetten en prestaties van de provincie en haar gebiedspartners. Voor een deel gaat dat over extra ambities van de provincie en haar partners op de doelen die ook al in de ILG-bestuursovereenkomst staan, dus aanvullend op het ILG. Deels gaat het daarbij om doelen, zoals integrale dorpsontwikkeling, waterberging en landschap, die niet in het ILG staan en waarvoor geen rijksgeld beschikbaar is maar die autonoom door provincie en partners wordt uitgevoerd. In het PMJP wordt net zoals in de bestuursovereenkomst ook uitgegaan van 32 landbouwontwikkelingsgebieden in

Noord-Brabant, maar wordt een andere financieringsverdeling weergegeven. Nog steeds wordt 25,2 miljoen euro door het Rijk gefinancierd, maar is het deel van de provincie verhoogd van €9,4 miljoen euro naar 15,5 miljoen euro. 15,9 miljoen euro moet door de Brabantse gemeenten worden gefinancierd en bijna 25 miljoen euro door derden. Met het meerjarenprogramma wil de provincie vanuit een integrale uitvoering de kwaliteit van het landelijk gebied voor een lange periode veiligstellen. Het landelijk gebied staat voor complexe opgaven waarvan de uitvoering een langere periode vergt. Het PMJP betreft de uitvoeringsagenda van de doelstellingen en prestaties voortkomend uit de reconstructieplannen.

7.1.2 Uitvoering op reconstructiegebied niveau

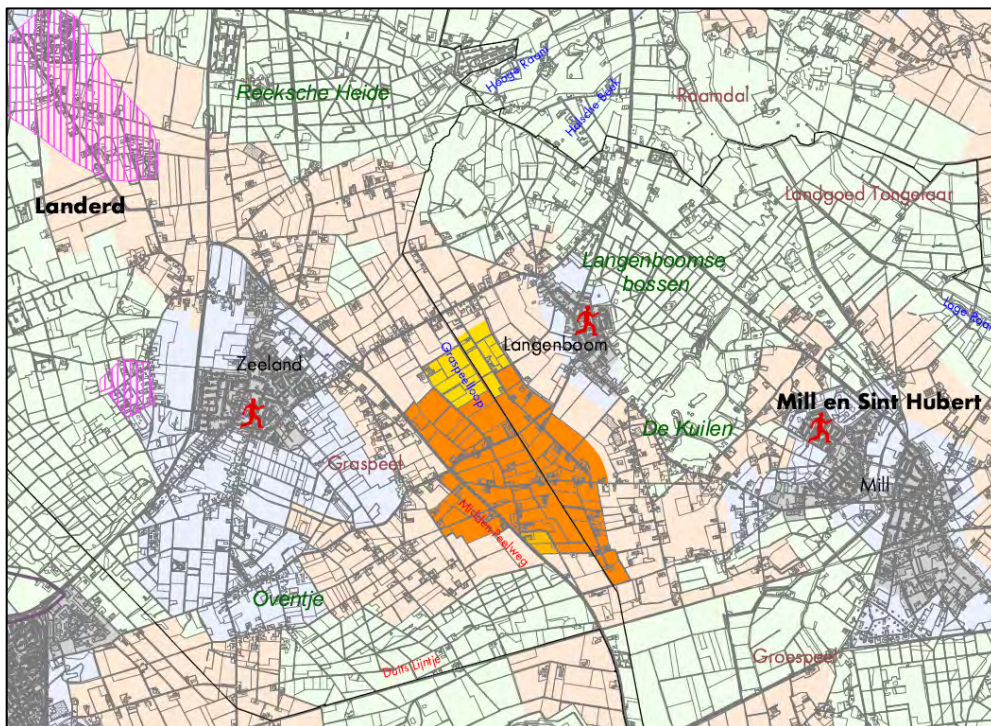
Op reconstructiegebied niveau zijn de reconstructieplannen leidend. De reconstructiecommissie, die het reconstructieplan heeft opgesteld, functioneert na het vaststellen van het reconstructieplan formeel alleen als adviescommissie van Gedeputeerde Staten (GS). In de praktijk is deze rol belangrijk mede omdat daardoor een stevige coalitie ontstaat voor het reconstructieplan (Groot et al., 2007, p. 59). In de uitvoering blijft de reconstructiecommissie functioneren als centraal aansturingorgaan en adviescommissie van GS. De discussie over het daadwerkelijk overdragen van taken en informele bevoegdheden aan het gebied moet in deze ronde nog plaatsvinden (Groot et al., 2007, p. 60). Wel heeft de provincie een aantal uitvoeringstaken neergelegd bij de eigen medewerkers van het streekhuis. Het streekhuis is het uitvoeringsorgaan van de reconstructiecommissie. Zij moeten de uitvoering van de projecten op lokaal niveau starten. Op dit moment zijn de volgende partijen en personen vertegenwoordigd in het streekhuis van het reconstructiegebied Peel en Maas: Gebiedscoördinator, Gebiedsmakelaar, Streekmanager, RMB, DLG, ZLTO en Waterschap Aa en Maas. Het streekhuis heeft geen fysieke werkplek, maar komt iedere twee weken bijeen op één van de negen gemeentehuizen. Tijdens die bijeenkomst sluiten ook de bij reconstructieprojecten betrokken mensen van die betreffende gemeente aan. Door de korte lijnen tijdens dit overleg wordt het overzicht bewaard en de samenhang bewaard en worden nieuwe initiatieven gecoördineerd en verder geholpen (Provincie Noord-Brabant, 2009a, p. 13).

Bij sommige onderwerpen kiest de provincie voor meer centrale aansturing of facilitering vanuit het provinciehuis zoals bij de LOG-ontwikkeling (Groot et al., 2007, p. 60). In het Reconstructieplan Peel en Maas zijn 14 LOG's aangewezen (van de totaal 32 in de provincie Noord-Brabant) (Groot et al., 2007, p. 45). Het begrenzen van de LOG's in het reconstructieplan trok veel aandacht op zowel lokaal, regionaal als provinciaal niveau. De werkgroep Landbouw en Milieu heeft in Peel en Maas hierin een belangrijke rol gespeeld in samenwerking met lokale klankbordgroepen (Groot et al., 2007, p. 45). Hierdoor is er zowel op lokaal als op gebiedsniveau bij de betrokken organisaties

draagvlak voor de getrokken grenzen. Criteria hierbij waren dat onder andere dat het moest gaan om een open gebied met weinig burgers vanwege stankhinder en dat er mogelijkheden moesten zijn voor nieuwvestiging. Op provinciaal niveau is vervolgens nog veel discussie geweest over het aantal LOG's in Peel en Maas. Elke gemeente in Peel en Maas (in totaal negen gemeenten) kreeg uiteindelijk minimaal één LOG. In deze LOG's is ruimte voor maximaal 83 nieuwe intensieve veehouderijbedrijven (Groot et al., 2007, p. 46). De provincie Noord-Brabant speelt hierbij een belangrijke sturende rol, maar gemeenten moeten de LOG's uiteindelijk ontwikkelen. Op provinciaal niveau is er een provinciale projectleider LOG actief, een kernteam LOG's en een implementatieteam LOG's. De provincie richt zich op het versneld ontwikkelen van drie pilot-LOG's, waarvan twee gelegen zijn in het reconstructiegebied Peel en Maas, namelijk Graspeel en Overloonsche Vlak. In deze pilots moet worden aangetoond dat het concept van de LOG's levensvatbaar is (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 3).

LOG Graspeel: de feiten

LOG Graspeel is gelegen ten westen van de kern Langenboom (gemeente Landerd) en ten oosten van de kern Zeeland (gemeente Mill en Sint Hubert), gelegen in de regio Noordoost-Brabant. Graspeel is in het Reconstructieplan Peel en Maas (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 16) aangewezen als landbouwontwikkelingsgebied (figuur 12). Dit LOG is 300-350 hectare groot en bestaat uit een primair landbouwontwikkelingsgebied (zuidelijke deel, geel weergegeven in figuur 12) en een secundaire landbouwontwikkelingsgebied. Binnen het primaire gebied dient in eerste instantie de ontwikkeling van nieuwe intensieve veehouderijen plaats te vinden. Binnen het secundaire landbouwontwikkelingsgebied (zuidelijke deel, oranje weergegeven in figuur 12) is sprake van overlap met een waterpotentiegebied, waardoor binnen dit gebied een verbod op nieuwvestiging geldt (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 16).



Figuur 12. Situering LOG Graspeel (Provincie Noord-Brabant, 2005)

Groot et al. (2007) laten weten dat het reconstructieproces in het reconstructiegebied Peel en Maas niet automatisch leidt tot initiatieven van onderop. Veel initiatieven liepen al vóór de reconstructie of zouden ook zonder de reconstructie zijn gestart (Groot et al., 2007, p. 59). De meerwaarde van de reconstructie zit voornamelijk in extra geld en ondersteuning. De medewerkers van het streekhuis zijn belangrijk voor het laten landen en uitvoerbaar maken van kansrijke initiatieven die binnen de reconstructiedoelen passen. Toch is niet gekozen voor een integraal streekhuis. De reconstructie in Peel en Maas is een voertuig waarmee projecten sneller tot stand komen en uitgevoerd worden (Groot et al., 2007, p. 59). Groot et al. (2007, p. 62) concludeert dat de reconstructie in Peel en Maas

een forse bijdrage heeft geleverd aan de nieuwe benadering van het landelijk gebied. Betrokken overheden zijn meer ontwikkelingsgericht gaan denken en werken. Bovendien is de samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en andere partijen versterkt. Alle betrokkenen zijn er verder van doordrongen dat het platteland 'van iedereen is', al zijn er wel verschillen in rollen, posities en belangen.

7.1.3 Uitvoering op gemeentelijk niveau

De uitvoering van de reconstructie gebeurt grotendeels op gemeentelijk niveau. Groot et al. (2007) benadrukt dat de reconstructie een meer ontwikkelingsgerichte houding onder ambtenaren en wethouders heeft gestimuleerd. Betrokkenheid bij de planvorming is belangrijk, maar niet doorslaggevend geweest voor het nemen van uitvoeringsinitiatieven (Groot et al., 2007, p. 59). Actieve gemeenten in de planvorming zijn actief aan het uitvoeren. Een aantal minder actieve gemeenten worden juist in de uitvoering actiever (Groot et al., 2007, p. 59).

De gemeenten Mill en Sint Hubert, Landerd en Boekel, gelegen in reconstructiegebied Peel en Maas, zijn geïnterviewd om uitspraken te kunnen doen over de uitvoering van de reconstructie op gemeentelijk niveau. Over het algemeen kan gezegd worden dat de antwoorden van deze drie gemeenten (bijlage 1) op de interviewvragen (bijlage 2) op grote vlakken met elkaar overeenkomen. De grootste en belangrijkste meerwaarde van de reconstructie volgens de kleine gemeenten is de integrale aanpak van de reconstructie. Deze gemeenten kennen een groot buitengebied dat via de reconstructie het vitale en mooie karakter kan blijven houden. Via de reconstructie zijn middelen en instrumenten beschikbaar om bijvoorbeeld intensieve veehouderijen te verplaatsen. Zonder de reconstructie zouden gerealiseerde projecten niet van de grond zijn gekomen, vooral dankzij financiële middelen. Zo zouden intensieve veehouderijen op ongewenste en slechte locaties blijven voortbestaan en zou de bedrijfsvoering van dergelijke bedrijven verre van duurzaam zijn. De uitvoering van het reconstructiebeleid loopt in alle drie de gemeenten niet altijd even soepel. Verklarende factoren hiervoor zijn een beperkte ambtelijke capaciteit, de economische crisis (op de reconstructie wordt in tijden van bezuinigingen het eerst bezuinigd), het ad hoc reageren op initiatieven en opdrachten van hogerhand, de bevlogenheid en slagvaardigheid van wethouders en ambtenaren, de telkens veranderende eisen van de provincie, het gebrek aan communicatie van resultaten en het gebrek aan een (gemeentelijk) uitvoeringsprogramma op basis van de (reconstructie)doelen. Gemeente Boekel noemt de uitvoering van de reconstructie ronduit slecht. Positieve ontwikkelingen zijn erg beperkt of niet onder de aandacht. Gemeente Mill en Sint Hubert daarentegen zegt dat er al veel bereikt is wat betreft de uitvoering van de reconstructiedoelen, vooral op het gebied van natuur en recreatie. Deze gemeente zegt dat na 12 jaar reconstructie de

doelstellingen nog niet gehaald kunnen zijn. De uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden levert in de gemeente Mill en Sint Hubert wél problemen op. De uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden is juist een taak die bij de gemeenten is neergelegd.

LOG Graspeel: samenwerking tussen gemeenten

De intentie om gezamenlijk het LOG Graspeel te ontwikkelen hebben de gemeenten Mill en Sint Hubert en Landerd samen met de gemeente Grave hiertoe op 10 mei 2007 een samenwerkingsovereenkomst gesloten. Het belang van de gemeente Grave zit in de mogelijkheid dat een of meer intensieve veehouderijen van haar grondgebied kunnen worden verplaatst naar het LOG (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 1).

Ontwikkelingsplan

Om uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden te geven, moeten de gemeenten starten met het opstellen van een ontwikkelingsplan voor het desbetreffende LOG. Deze ontwikkelingsplannen bevatten de mogelijke nieuwe locaties voor intensieve veehouderijbedrijven, een beoordeling van milieueffecten (m.e.r) en een uitvoeringsparagraaf met concrete maatregelen (aanleggen infrastructuur, riolering en landschappelijke inpassing) (Groot et al., 2007, p. 47). Voor deze klussen kunnen gemeenten het Ontwikkelingsbureau Intensieve veehouderij (OBIV) inhuren. Het opstellen van deze plannen kost in de praktijk veel tijd, mede omdat bestaande procedures goed doorlopen moeten worden (Groot et al., 2007, p. 49). Ondertussen wachten potentiële verplaatsters op de komst van de LOG's. Grote burgerprotesten zijn er in Peel en Maas in dit stadium niet geweest. Mogelijk komen die nog als de plannen concreet worden (Groot et al., 2007, p. 49).

LOG Graspeel: opstellen ontwikkelingsplan

De gemeenten Landerd en Mill en Sint Hubert hebben OBIV de opdracht gegeven om een ontwikkelingsplan op te stellen voor het LOG Graspeel (gemeente Mill en Sint Hubert, 2007, p. 2). Uit het ontwikkelingsplan blijkt dat in het LOG Graspeel ruimte is voor drie nieuwvestigingen, drie omschakelingen van burgerwoning naar intensieve veehouderij, één omschakeling van rundvee naar intensieve veehouderij, één omschakeling van burgerwoning naar bedrijfswoning voor een melkveehouderij en één bouwbloksplitsing. Daarnaast voorziet het plan in doorgroeimogelijkheden voor 14 bestaande intensieve veehouderijen. Het totaal komt op 22 mogelijke locaties voor de intensieve veehouderij. Het plan moet worden gezien als een visie op de inrichting welke wordt vertaald in het bestemmingsplan (OBIV, 2007, p. 3).

Analoog aan het proces zijn tevens de voorbereidingen gedaan voor de daadwerkelijke realisatie. Op basis van een conceptplan zijn geschikte locaties verworven, zijn afspraken gemaakt met mogelijke inplaatsers, is een exploitatiebegroting opgesteld, een geurverordening in het kader van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) voorbereid en financieringsmogelijkheden onderzocht (OBIV, 2007, p. 3). Het opstellen van het ontwikkelingsplan maakt in de gemeenten deel uit van de gebiedsgerichte aanpak (OBIV, 2007, p. 1). De gebiedsgerichte aanpak is een methode waarbij de vraag naar en het aanbod van locaties gelijktijdig worden geïnventariseerd. Vervolgens wordt via matching getracht de gewenste ontwikkelingen daadwerkelijk te realiseren. De gemeente is initiatiefnemer van deze aanpak, waarbij de diverse betrokken organisaties hun eigen verantwoordelijkheid behouden. Zo draagt de gemeente zorg voor de ruimtelijke en deels financiële ontwikkelingsmogelijkheden en draagt de ZLTO zorg voor de entamering en begeleiding van ondernemers die zich in dit gebied willen vestigen en ontwikkelen. Het ontwikkelingsplan is een belangrijke stap in deze aanpak, op weg naar de realisatie. Concreet is de realisatie na de zomer van 2007 al gestart met de aanpassing van de infrastructuur (60 km/u zone rekening houdend met fietsers) en met de realisatie van de EVZ de Graspeel die dwars door het gebied loopt (OBIV, 2007, p. 3).

De Raad voor het Landelijk Gebied adviseert aan de overheid om 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 (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003, p. 4). In dat kader willen de gemeenten Mill en Sint Hubert en Landerd de burgers bij de totstandkoming van LOG Graspeel betrekken.

LOG Graspeel: totstandkoming ontwikkelingsplan

In totaal is drie jaar intensief gewerkt aan de totstandkoming van het ontwikkelingsplan (2005-2007) (OBIV, 2007, p. 3). In december 2007 hebben de drie gemeenteraden het Ontwikkelingsplan Graspeel vastgesteld. Op 17 juni 2008 hebben Gedeputeerde Staten ingestemd met het ontwikkelingsplan. Via diverse informatieavonden zijn inwoners van de gemeenten en van het gebied in het bijzonder op de hoogte gehouden van het verloop van het proces wat betreft het ontwikkelingsplan Graspeel (OBIV, 2007, p. 2). Op 10 september 2007 is een inloopavond georganiseerd wat betreft de aanpassing van de infrastructuur in het gebied, waar is uitgelegd welke aanpassingen aan wegen, bermen en sloten zullen plaatsvinden. Deze aanpassingen zijn nodig om ook in de toekomst veilig verkeer in het LOG mogelijk te maken (Gemeente Landerd, 2007). Tijdens twee informatieavonden in oktober 2007 nodigden de twee gemeenten alle belangstellenden uit voor een uitleg van de voorgenomen inrichting en uitvoering (Gemeente Landerd, 2007). Op de avonden werd ingegaan op het concept-ontwikkelingsplan, waarin is opgenomen waar en hoe de intensieve veehouderij in het gebied zich kan ontwikkelen en welke voorwaarden gelden. Tevens werd toegelicht op welke wijze de gemeenten bedrijfsverplaatsingen zullen faciliteren. De gemeenten beogen met de realisatie van het LOG Graspeel dus een integrale realisatie van de reconstructiedoelen.

Bestemmingsplan

De provincie heeft met alle gemeenten in Noord-Brabant een bestuursovereenkomst gesloten, waarin staat dat de gemeente zijn bestemmingsplan aanpast aan het betreffende reconstructieplan. Het bestemmingsplan heeft een bindend karakter voor zowel overheid als burgers en daarvan kan dus in principe niet van worden afgeweken. De gemeenteraad stelt het bestemmingsplan vast en wijst daarin de bestemming, ofwel functie van de grond aan. Ook geeft ze regels over het gebruik van de grond en hetgeen daarop gebouwd is (bouwwerken). Bouwvergunningen moeten worden getoetst aan het bestemmingsplan en dit bepaalt daardoor mede of er gebouwd mag worden. Gemeenten zijn volgens de wet verplicht om voor hun hele grondgebied bestemmingsplannen vast te stellen. Gemeenten stellen vaak een apart bestemmingsplan op voor het buitengebied. Dit doen gemeenten omdat er in het buitengebied hele andere functies en ontwikkelingen van toepassing dan in de bebouwde kom. Toch is de planologische doorwerking van het reconstructieplan naar het bestemmingsplan beperkt. Alleen voor de intensieve veehouderij (integrale zonerings), waterberging en natte natuurparels geldt een planologische doorwerking (Provincie Noord-Brabant, 2006). Gemeenten hebben ook de inspanningsverplichting projecten uit te voeren die bijdragen aan het realiseren van de doelen zoals die in de reconstructieplannen zijn vastgelegd (Martens, 2010). Het bestemmingsplan moet de beleidslijnen van de provinciale verordening volgen (Martens, 2010). Zo moet bijvoorbeeld de begrenzing van de integrale zonerings mee worden genomen in het juridisch bindende bestemmingsplan.

LOG Graspeel: opstellen bestemmingsplan

Voor het LOG Graspeel vigeren respectievelijk het bestemmingsplan Buitengebied gemeente Mill en Sint Hubert (1999) en bestemmingsplan Buitengebied gemeente Landerd (2000). Vanwege de geboden ontwikkelingsruimte voor de intensieve veehouderij in het Ontwikkelingsplan LOG Graspeel is een plan-m.e.r. opgesteld (RMB, 2008). Dit is aan de orde omdat er in het LOG intensieve veehouderijen kunnen vestigen die op grond van onderdeel C of D van het Besluit milieueffectrapportage 1994 m.e.r.-plichtig of m.e.r.-beoordelingsplichting zijn (Croonen, 2008, p. 1). Middels de plan-m.e.r. zijn de (milieu)gevolgen vanuit het LOG in een vroeg stadium inzichtelijk gemaakt. De plan-m.e.r. is verwerkt in het nieuwe bestemmingsplan voor LOG Graspeel. De gemeenten wil het Ontwikkelingsplan en de plan-m.e.r. voor het LOG juridisch-planologisch verankeren door middel van een nieuw bestemmingsplan. Ook dient het bestemmingsplan aan te sluiten bij het actuele ruimtelijk beleid en recente wet- en regelgeving (Croonen, 2008, p. 1). Het bestemmingsplan wordt door Bureau Croonen opgesteld via een integraal, interactief planproces teneinde de vorming van draagvlak vanaf de start van het proces te waarborgen (Croonen, 2008, p. 39).

7.1.4 Uitvoering op maatschappelijk niveau

De uitvoering van de reconstructie vindt voor een groot deel plaats door de uitvoering van projecten op door gebiedspartijen (zie figuur 11). Dit zijn partijen als Staatsbosbeheer, Brabantse Milieu Federatie (BMF), Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), TOP Brabant en Waterschap Aa en Maas die elk hun eigen belangen nastreven. Middels een actorenanalyse zijn de standpunten van de bovengenoemde actoren wat betreft de uitvoering van de reconstructie weergegeven (Bijlage 3). Uit deze actorenanalyse blijkt dat verschillende actoren hinder ondervinden van de stroeve relatie tussen actoren. Eigen agenda's, eigen belangen, teveel aandacht voor planvorming (ZLTO) en 'muggenziften' worden genoemd als negatieve punten. Een oplossing wordt niet eenduidig gegeven. Een integrale aanpak zou een oplossing moeten bieden. Daarnaast wordt het gebrek aan geld en capaciteit bij vooral overheden door de actoren als negatief ervaren. Plannen en projecten komen stroef van de grond door geldgebrek. De reconstructie wordt vaak als 'extra' gezien, waardoor hier ook het eerste op wordt bezuinigd. Vooral kleine organisaties hebben hier last van. Dit geldt ook voor het gebrek aan capaciteit. Gebrek aan manuren die fulltime bezig zijn met de reconstructie wordt als een gemis ervaren.

Uit de actorenanalyse blijkt dat slechts één actor positief is, namelijk Waterschap Aa en Maas. Dit komt door het feit dat het waterschap harde afspraken met de provincie heeft gemaakt wat betreft de uitvoering van de reconstructie. Door op papier de prestaties te benoemen, weten beide partijen wat er van elkaar verwacht wordt. De provincie laat het waterschap vrij in de wijze waarop het waterschap de prestaties haalt. Dit is een hele andere benadering in vergelijking met andere actoren. Zij initiëren wel concrete projecten om de doelen te bereiken.

Tenslotte wordt maatschappelijk draagvlak door alle actoren als erg belangrijk ervaren. Toch wordt dit volgens de plaatselijke maatschappelijke organisaties en particulieren niet aangemoedigd. Gemeenten kunnen star zijn in hun (planologische) medewerking. Hierdoor wordt het reconstructieproces vertraagt.

Bovenstaande conclusies zijn getrokken op basis van de actorenanalyse, waarbij partijen als Staatsbosbeheer, Brabantse Milieu Federatie, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO), TOP Brabant en Waterschap Aa en Maas Maar worden gezien als partijen die de reconstructie uitvoeren op maatschappelijk niveau. Maar ook de burgers behoren in dit onderzoek tot het maatschappelijk niveau. De rol van de burgers wordt duidelijk in de uitwerking van LOG Graspeel, waarbij de totstandkoming van het ontwikkelingsplan en bestemmingsplan centraal staat.

LOG Graspeel: reacties op het ontwikkelingsplan

Omwonenden van het LOG Graspeel laten weten dat zij de boeren hun broodwinning niet misgunnen, maar dat zij mede vanwege angst voor stankoverlast willen aandringen op kleinere bedrijven in de LOG's (De Maas Driehoek, 2007a). Kritiek van omwonenden is er zowel op gemeente, ZLTO als milieuvereniging als het gaat om communicatie over de LOG's. Van de ongeveer 150 bezoekers van de debatavond van 24 oktober 2007 vonden slechts vijftien dat ze goed geïnformeerd waren over de precieze gevolgen van de komst van de LOG's. Eén van de aanwezige op deze avond zei dat je beter van een Landbouw IndustrieGebied kunt spreken (De Maas Driehoek, 2007a). Daarmee doelde hij op de angst van inwoners dat varkensbedrijven met megastallen naar het LOG zullen komen. De algemene klacht van de avond is waarom de inwoners nu pas van de plannen horen. Volgens verantwoordelijke wethouder Carel van Genugten is men al 10 jaar bezig met de reconstructie, is er veel voorlichting gegeven en waren er diverse momenten waarop inwoners hun stem konden laten horen. Over dit LOG kon nog niet eerder concrete informatie worden gegeven omdat het nog niet eerder rond was. Actiegroep Groen Graspeel laat daarentegen weten dat de inwoners van het gebied onvoldoende tot niet op de hoogte zijn gehouden van het verloop van het proces en geen inspraak of betrokkenheid bij ontwerp ontwikkelingsplan hebben gekregen. Daar waar wel info werd verstrekt was deze summier en in tegenspraak (Actiegroep Groen Graspeel, 2011). Zij zien het als een gemiste kans om een interactief planproces vorm te geven. Het ontwikkelingsplan is wel aangeboden bij de provincie doch niet kenbaar gemaakt aan de bewoners. Hierin staan zaken die als deze eerder bekend waren zeker meer reacties van de inwoners van het LOG hadden opgeroepen (Actiegroep Groen Graspeel, 2011). Op basis van aannames is het ontwikkelingsplan doorgerekend voordat bekend was welke invulling het bestemmingsplan heeft/zal krijgen. Met name voor fijnstof is er geen doorberekening voor de gevolgen van de inwoners. De negatieve gevolgen van betreffende milieu-items zijn onvoldoende inzichtelijk voor het leefklimaat opgeroepen (Actiegroep Groen Graspeel, 2011).

LOG Graspeel: reacties op het bestemmingsplan

De gemeente Mill en Sint Hubert en Landerd hebben gezamenlijk op donderdag 8 januari 2009 een inloopavond over het LOG Graspeel georganiseerd. Tijdens deze avond informeerden de gemeenten de aanwezigen over de ontwikkelingen die met het nieuwe bestemmingsplan mogelijk worden gemaakt. De wethouders School (Landerd) en Van Genugten (Mill en Sint Hubert) en medewerkers van beide gemeenten en stedenbouwkundig Bureau Croonen waren aanwezig om vragen te beantwoorden. Het ontwerpbestemmingsplan ligt vanaf 9 januari 2009 voor 6 weken ter inzage (gemeente Landerd, 2007). Gedurende genoemde termijn kan iedereen naar keuze mondeling of schriftelijk zijn zienswijze ten aanzien van het ontwerpbestemmingsplan.

Ongeveer zestig bewoners van onder meer de Zeelandsedijk in Langenboom en uit Zeeland hebben gereageerd op het ontwerp-bestemmingsplan (De Gelderlander, 6 maart 2009a). De bewoners vrezen dat concentratie van grote veehouderijen in de Graspeel ernstige gevolgen zal hebben voor hun gezondheid en veiligheid, en ook voor het milieu en de natuur. In de reacties klinkt door dat gezondheidsbelangen ondergeschikt zijn gemaakt aan de economische. Mensen zijn ook bang dat de opeenstapeling van veebedrijven het risico verhoogt dat er ziektes uitbreken.

Maar ook de Milieuvereniging Land van Cuijk heeft een serie bezwaren ingediend tegen het ontwerpbestemmingsplan (Gelderlander, maart 2009a). De Milieuvereniging Land van Cuijk en Stichting Natuur en Milieu Landerd schrijven dat ze niet tegen de ontwikkeling van het LOG zijn, maar dat ze wel grote zorgen hebben over de stankoverlast en de uitstoot van ammoniak (Gelderlander, 6 maart 2009a). Met als gevolg dat de doelen van het Reconstructieplan niet worden gehaald (Milieuvereniging Land van Cuijk, 2009, p. 1). Volgens het ontwerp is het mogelijk dat er bouwvlakken komen van 3 hectare, de bouwhoogte mag volgens het ontwerp 15 meter zijn, schoorstenen tot 20 meter en terreinafscheidingsen kunnen tot 3 meter hoog worden opgetrokken. Veel te ruim, zo vindt de milieuvereniging, die tevens constateert dat de afgesproken milieudoelstellingen daarmee niet worden gehaald. De milieuvereniging vreest voor ernstige stankoverlast en een forse toename van ammoniak. Actiegroep Groen Graspeel geeft ook een reactie wat betreft de communicatie tussen de gemeenten en de bewoners gedurende de bestemmingsplanprocedure. Er is ten tijde van de sporadische info-avonden aan de aanwezigen verteld dat de agrariërs in het LOG aan de gemeenten kenbaar konden maken wat hun toekomstplannen zijn (Actiegroep Groen Graspeel, 2011). Er is niet aangegeven dat de burgers bij de gemeente kenbaar konden maken wat zij wel en of niet in het LOG willen hebben. Conclusie in deze is dat met name de burgers niet aan een interactief planproces hebben kunnen deelnemen. Het draagvlak is derhalve niet gecreëerd (Actiegroep Groen Graspeel, 2011).

De uitvoering van de reconstructie is nu ruim drie jaar bezig. De uitvoering moet na 12 jaar gereed zijn (2017), en in 2013 moeten de ILG-doelen zijn bereikt zoals contractueel met het Rijk is afgesproken (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 2). Vanaf 2005 tot nu is de uitvoering op basis van bottom-up tot stand gekomen, mede op basis van de inspanningen van de genoemde regionale commissies tezamen met de provinciale bestuurlijke en ambtelijke inzet. Eind 2008 heeft de Commissie Ruimte en Milieu een analyse over de voortgang van de uitvoering uitgevoerd. De analyse

laat zien dat de sociaal-economische doelen (waaronder verbrede landbouw, recreatie en toerisme en leefbaarheid) goed lopen. De inschatting is dat deze doelen tijdig worden gerealiseerd. Het doelbereik binnen de thema's water, natuur en landbouw (bijvoorbeeld natte natuurparels, inrichting EHS, landbouwkundige structuurverbetering) is echter onvoldoende. De inschatting is dat bij ongewijzigde uitvoeringsinspanning deze doelen voor het einde van 2013 niet gehaald zullen worden. Verder is gebleken dat er nu ongeveer 1000 projecten in uitvoering of in voorbereiding zijn waarbij relatief weinig onderscheid in werkwijze wordt gemaakt tussen grote en kleine projecten. Bovendien geldt hier ook de (klassieke) 80/20-regel: met 20% van de projecten wordt 80% van de prestaties bereikt. Ook blijkt dat voor veel partners en burgers onduidelijkheid bestaat over nut en noodzaak van de reconstructie en geen zicht meer op de samenhang tussen de verschillende projecten die in gezamenlijkheid bij dragen aan een aantrekkelijk buitengebied. Hierdoor dreigt het draagvlak voor de reconstructie af te kalven (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 2).

Ook de plannen in de provincie Noord-Brabant voor landbouwontwikkelingsgebieden leidden steeds meer tot zorgen van omwonenden en maatschappelijke organisaties. Wat voor effect hebben de (nieuwe) megastallen op het landschap, het dierenwelzijn en de gezondheid van de omwonenden? (GGD Hart van Brabant, 2011). Uit onderzoek van de provincie eind 2008 blijkt dat de ontwikkeling van de LOG's achterblijft (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 4). Hiermee worden de beoogde effecten zoals een betere leefomgeving rond de dorpen, betere kwaliteit van natuur en landschap en goede ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw onvoldoende gerealiseerd. Verplaatsingen naar de LOG's verloopt op een traag tempo omdat dit gepaard gaat met een stevige investering van de betreffende ondernemer en een desinvestering op de oude locatie (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 6). Daarnaast is het voor de gemeenten een nieuwe opgave met ingrijpende RO- en milieuaspecten, die moeilijk kostendekkend is te ontwikkelen. Bovendien gaat het vaak ook om relatief kleine gemeenten met een beperkt ambtelijk apparaat.

Op basis van de analyse van eind 2008 besluit de provincie begin 2009 om de reconstructie van het Brabantse buitengebied heel anders aan te pakken: er wordt een nieuwe koers voor het Programma Landelijk Gebied uitgezet dat aan te wijzen is als een cruciaal besluit in het uitvoeringsproces van de reconstructie.

7.2 Cruciale besluit: Nieuwe koers Programma Landelijk Gebied (februari 2009)

In februari 2009 zet de provincie een nieuwe koers uit om de ILG-doelen voor het einde van 2013 toch te realiseren. De koers is ontwikkeld met partners in het reconstructieproces via bespreking in het PVUR (Platform Voortgang Uitvoering Revitalisering), de diverse reconstructiecommissies alsmede het voorzittersoverleg (Commissie Ruimte en Milieu, 2009a, p. 2). De koers heeft als motto 'meer focus, minder vrijblijvend beter zichtbaar'. Hiermee wil de provincie voorkomen dat deze

grootste operatie uit haar geschiedenis verzandt in details en honderden miljoenen rijkssubsidie voor het buitengebied worden verspeeld (Brabants Dagblad, 2009a). Het provinciebestuur (GS) besluit uiteindelijk tot een koerswijziging om zich drastisch te beperken tot een zware inzet op verwezenlijking van de vier hoofddoelen van de reconstructie: structurele verbetering van de veehouderij, natuur, landschap en waterhuishouding. De uitvoering hiervan is vertraagd en wordt nu versneld aangepakt in 53 prioritaire projecten (bijlage 5). De lijst van prioritaire projecten heeft een dynamisch karakter en jaarlijks worden enkele projecten afgerond en kunnen er nieuwe aan worden toegevoegd (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 3). Hierbij gaat de provincie onder meer een aantal landbouwontwikkelingsgebieden zelf exploiteren. Hieronder bevinden zich de LOG's Venhorst (gemeente Boekel), Graspeel bij Zeeland, Stille Wille bij Moergestel en Chijnsgoed bij Maarheeze. Volgens de provincie zijn de LOG's essentieel voor herinrichting van het buitengebied omdat zij plaats moeten bieden aan intensieve veehouderijen die met overheidssteun worden verplaatst uit randzones van natuurgebieden en dorpen (Brabants Dagblad, 2009a). Voor de LOG's zet de provincie daarom in op een aanpak waarbij de provincie met gemeenten risicodragend participeert in de ontwikkeling van een beperkt aantal LOG's. De provincie zal die gemeenten faciliteren die actief het LOG gaan ontwikkelen (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 6). Deze inzet behelst niet alleen de ontwikkeling van het LOG, maar in samenhang daarmee wordt door de gemeenten ook andere maatregelen genomen om de reconstructiedoelen te realiseren, zoals de afwaartse beweging (verdwijnen van intensieve veehouderijbedrijven uit de extensiveringsgebieden), milieu en gezondheid, natuur en landschap, adequate bestemmingsplannen en een zorgvuldige communicatie. Dit wordt de 'brede aanpak' genoemd, die wordt vastgelegd in een LOG-contract met de gemeente.

Naast deze te versnellen projecten is er een aantal zogenoemde grote, tijdige projecten. Tijdig in die zin dat de geraamde prestaties voor het einde van 2013, dus op tijd voor het ILG, zijn gerealiseerd. Meer dan voorheen zal de provincie er op sturen dat de beschikbare ambtelijke capaciteit wordt ingezet op de prioritaire projecten en op de grote, tijdige projecten. Dit zijn immers de grootste prestatiedragers (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 3).

Het overgrote deel van de 1000 reconstructieprojecten die inmiddels in gang zijn gezet, wordt volledig overgelaten aan zeven reconstructiecommissies, waarin gemeenten en belangenorganisaties zijn vertegenwoordigd. Daarbij gaat het om zaken als aanleg van lokale wandelpaden en steun aan individuele boerenbedrijven. 'Onze beste mensen houden zich van nu af aan bezig met grote projecten waarmee wij resultaten willen en ook moeten boeken om dat daarover harde financiële afspraken zijn gemaakt met de rijksoverheid. Tot 2014 staan voor 1,5 miljard euro aan investeringen in het buitengebied op stapel', aldus gedeputeerde Paul Rüpp. Hij is de architect van de

koerswijziging. De provincie wil ook de Brabantse bevolking duidelijker gaan vertellen waar het bij de reconstructie van het buitengebied om gaat. Volgens Rüpp is het tot dusver onvoldoende gelukt om te laten zien waar de reconstructie zich mee bezig houdt, bijvoorbeeld dat door veehouderijen te verplaatsen naar landbouwontwikkelingsgebieden de situatie rond dorpen en natuurgebieden verbetert (Brabants Dagblad, 2009a). Daarom heeft de provincie een nieuwe communicatiestrategie vastgesteld (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 6). De nieuwe strategie kenmerkt zich door meer sturing wat betreft de communicatie in gebieden, afspraken over communicatie met partners en afspraken op projectniveau.

Tenslotte wordt om de voortgang van de uitvoering beter in beeld te brengen en de zichtbaarheid te verbeteren een barometer ontwikkeld (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 6). De barometer Programma Landelijk Gebied geeft in één oogopslag zicht op de voortgang van de belangrijkste reconstructieacties en –doelen afkomstig uit het Provinciaal Meerjarenprogramma (PMJP). Op basis van dit inzicht kan de provincie met de reconstructiepartners besluiten of, en zo ja, welke bijsturingsacties nodig zijn. De huidige barometer geeft 30 indicatoren voor 5 PMJP thema's de doelstelling, beschikbare middelen en voortgang weer. Onderdeel van de barometer is een tabel met cijfers (figuur 13) en een tabel met een korte toelichting per indicator (figuur 14), waarbij in dit geval specifiek wordt ingezoomd op de LOG's. Hierbij wordt gekeken naar de trend en het doelbereik (figuur 15). In de loop van 2009 zal voor elk reconstructiegebied een gebiedspecifieke barometer worden opgesteld. Uit de figuren 12, 13 en 14 is op te maken dat ontwikkeling van de operationele LOG's weerbarstig is (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 141). Dit komt doordat de procedures lang zijn, de gemeenten maar beperkte financiële middelen en personele capaciteit hebben en dat de maatschappelijke discussie een zware druk legt op de bestuurlijke besluitvaardigheid. Het succes van de LOG's zal afhangen van de mate waarin de provincie het lukt om de gemeenten adequaat te ondersteunen over het overdragen van (een deel) van de verantwoordelijkheid van de provincie (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 141).

	Doelstelling (waarde)	Doelstelling (jaar)	Beschikbare middelen (€)	Gerealiseerd 2005 t/m 2008	Gerealiseerd in 2009	Nog in uitvoering t/m 2009
Ontwikkelingsplan LOG opgesteld	32 stuks	2007-2013	€83.549.011	19	0	13
Infrastructuur LOG aangelegd	32 stuks	2007-2013	€83.549.011	6	2	15
Operationaliseerde LOG's	32 stuks	2007-2013	€83.549.011	6	2	25

Figuur 13. Tabel met cijfers over de indicator 'landbouw' in Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 143)

Barometer Landelijk Gebied 2009	Trend	Doelbereik	Toelichting per indicator voor trend	Toelichting per indicator voor doelbereik
Aantal operationele Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's)				
Ontwikkelingsplan LOG opgesteld			Ligt op schema	Verwacht wordt dat de doelen volgens schema worden gerealiseerd.
Infrastructuur LOG aangelegd			Een te beperkt aantal gemeenten komt tot verbetering van de infrastructuur.	Zonder extra inspanning zal het doel niet worden gehaald.
Operationele LOG's			De ontwikkeling van operationele LOG's is weerbarstig. Dit heeft de volgende oorzaken: 1) de procedures duren lang 2) gemeenten hebben beperkte financiële middelen en personele capaciteit 3) de maatschappelijke discussie legt een zware druk op de bestuurlijke besluitvaardigheid.	Het realiseren van het doel zal afhangen van de mate waarin het de provincie lukt de gemeenten adequaat te ondersteunen, danwel van besluitvorming over het overdragen van (een deel van) de verantwoordelijkheid aan de provincie

Figuur 14. Toelichting op de indicator 'landbouw' in Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 141)

	Trend *	Doelbereik **
	Gaat goed vooruit	Wordt gehaald
	Gaat vooruit, maar matig	Waarschijnlijk haalbaar
	Gaat niet vooruit	Extra inspanning vereist
*	Beoordeling voortgang van het doel over de afgelopen periode. Zie bijbehorende tabellen.	
**	Haalbaarheid van het doel op de gestelde einddatum. Zie bijbehorende tabellen.	

Figuur 15. Trend en doelbereik in de Barometer (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 135)

7.3 Toepassing Maatlat Government-Governance

In de vorige twee paragrafen is ronde 4 met het bijbehorende cruciale besluit, de nieuwe koers van het Programma Landelijk Gebied, beschreven. In deze paragraaf wordt ronde 4 geanalyseerd op basis van de vijf aspecten actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed uit de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009). Hierbij zal specifiek worden gekeken naar de uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden in de LOG's, waarbij ook wordt verwezen naar de uitvoering van LOG Graspeel. Op basis van deze analyse kan aan het eind van deze paragraaf een sturingswijze aan ronde 4 worden toegekend.

Actoren

De uitvoering van de reconstructie in Noord-Brabant is in 2005 van start gegaan met het samenwerkingsmodel (figuur 11) in het achterhoofd. Anno 2009 zijn er ongeveer 1000 projecten in uitvoering of in voorbereiding. De provincie stelt dat de uitvoering op basis van bottom-up tot stand is gekomen (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 2). Dit zou moeten betekenen dat er maatschappelijk draagvlak wordt gecreëerd. Toch wordt dit volgens de plaatselijke maatschappelijke organisaties en particulieren niet aangemoedigd (bijlage 3). Voor het LOG Graspeel is drie jaar intensief is gewerkt aan de totstandkoming van het ontwikkelingsplan (2005-2007) (OBIV, 2007, p. 3), maar pas vanaf september 2007 zijn er informatieavonden gehouden voor de burgers. Op basis hiervan kan worden gesteld dat de burgers als maatschappelijk draagvlak maar een beperkte rol hebben gespeeld in de totstandkoming van het Ontwikkelingsplan LOG Graspeel. 90% van de bezoekers op de debatavond van 24 oktober 2007 vond dat ze niet goed geïnformeerd waren over de precieze gevolgen van de komst van het LOG (De Maas Driekhoek, 2007b). Het gaat hierbij vooral om de angst voor de gevolgen van megastallen. Op basis hiervan kan gesteld dat het maatschappelijk middenveld niet wordt betrokken bij het reconstructieproces.

Spelregels

Vanaf 2005 wordt de reconstructie uitgevoerd waarbij de reconstructieplannen leidend zijn. Twee jaar na de inwerkingtreding van de reconstructieplannen is de Wet Inrichting Landelijk Gebied van kracht gegaan. Op basis van deze wet heeft het Rijk met de provincie Noord-Brabant ILG-afspraken gemaakt voor de periode 2007-2013. Het gaat hierbij om een resultaatverplichting waarbij de provincie de vrijheid heeft om het rijksbudget te besteden aan de realisatie van andere prestaties uit het ILG (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 2). De rijksbijdrage van €25.200.000,000 voor de uitvoering van de Brabantse LOG's mag ook worden ingezet voor andere prestaties, als eind 2013 maar 32 LOG's in Noord-Brabant gerealiseerd zijn. Vervolgens heeft de provincie ook met de

waterschappen een bestuursovereenkomst gesloten. Dit wordt door Waterschap Aa en Maas als erg prettig ervaren doordat nu beide partijen weten waar ze aan toe zijn. Ook binnen dit bestuursovereenkomst geldt dat de provincie de waterschappen vrijlaat in de wijze waarop het waterschap de prestaties haalt. Voor de overige uitvoerende partijen is een dergelijke overeenkomst niet beschikbaar. Zij initiëren wel concrete projecten maar het is onduidelijk aan welk doelen of aan welke doelen dit concreet invulling geeft. Geconcludeerd kan worden dat de spelregels tussen rijk-provincie en provincie-waterschap duidelijk zijn vastgelegd, maar dat er voor de andere uitvoerende partijen verder geen spelregels zijn opgesteld.

Inhoud

Het inhoudelijke discours van ronde 3, namelijk het zorgen voor een toekomstperspectief voor de land- en tuinbouw (integrale zonerings) waarbij ook andere thema's die spelen op het platteland een kwaliteitsimpuls kunnen ondergaan (horizontale ruimtelijke elementen) (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 5), is ook in ronde 4 van toepassing. Dit discours heeft een generiek karakter. Door de invoering van de ILG wordt de inhoud specifieker: er worden prestatieafspraken gemaakt waardoor de inhoud van de reconstructie wordt afgebakend. Het cruciale besluit, namelijk de nieuwe koers van het Programma Landelijk Gebied, zorgt ervoor dat de inhoud nog specifieker wordt. De reconstructie draait vanaf dit cruciale besluit om 53 prioritaire projecten (bijlage 5) Deze projecten zijn gekozen omdat ze versneld kunnen worden (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 2). Op deze manier wordt dit inhoud van het discours sterk afgebakend.

Sturing

In deze ronde is sprake van twee sturingsdiscoursen:

1. Sturing door prestatieafspraken;
2. Sturing zonder prestatieafspraken.

De invoering van het WILG heeft het Rijk en provincies verplicht tot samenwerken bij de uitvoering van de reconstructie. De WILG werd eind 2006 vastgesteld, dus in de periode waarin de reconstructie al vol in uitvoering is. Vervolgens hebben het Rijk en de provincie Noord-Brabant duidelijke ILG-afspraken gemaakt over de te leveren resultaten voor de periode 2007-2013. Elk doel in de ILG-overeenkomst kent een bepaalde rijksbijdrage, maar de provincie heeft wel de vrijheid om het rijksbudget te besteden aan de realisatie van andere prestaties uit het ILG (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 2). Hieruit kan geconcludeerd worden dat het Rijk de provincie laat sturen, als de doelen maar in 2013 gehaald zijn. De provincies krijgen meer ruimte om samen met de gemeenten en waterschappen op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied realiseren, als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling (Provincie Noord-

Brabant, 2007, p. 1). De tussenbalans van de reconstructie wordt opgemaakt in 2010, gebaseerd op het bereikte resultaat in de periode 2007-2009 en de projecten die in het kader van het ILG in uitvoering zijn genomen. Dit terwijl de reconstructie al vanaf 2005 van start is gegaan. De gehele tussenbalans wordt opgemaakt in de 'midterm-review', waarin de provincie met het Rijk in 2010 zal bekijken of bijstelling van de ILG-afspraken voor het tweede gedeelte van de ILG-periode (2010-2013) nodig is, inclusief een doorkijk voor de resterende opgaven voor de perioden daarna (Commissie Ruimte en Milieu, 2009).

Vervolgens heeft de provincie Noord-Brabant weer prestatieafspraken gemaakt met de waterschappen. Dit Eerste Bestuursovereenkomst loopt van 2004-2007. Kern van deze 1e Bestuursovereenkomst vormt de gezamenlijke financiering van watergerelateerde projecten voor het opknappen van het landelijk gebied in de provincie Noord-Brabant. De projecten richten zich op verdrogingsbestrijding, waterberging, beek- en kreekherstel en de aanleg van ecologische verbindingzones. Door op papier de prestaties te benoemen, weten beide partijen wat er van elkaar verwacht wordt. De provincie laat het waterschap vrij in de wijze waarop het waterschap de prestaties haalt. In december 2007 hebben de provincie en waterschappen de Tweede Bestuursovereenkomst getekend voor de periode 2007-2013. De regie voor de waterdoelen legt de provincie dus in handen voor de waterschappen.

Bovengenoemde prestatieafspraken is een hele andere benadering in vergelijking met de overige actoren. De overige actoren zijn de uitvoerende partijen in de reconstructie. De Brabantse Milieu Federatie (BMF) vindt het onbegrijpelijk dat de regierol van de processen op zo'n hoog niveau wordt neergelegd (Swinkels, 2010). Het gevolg is 'muggenziften' waardoor wordt vergeten waar het werkelijk om gaat. Het is uiteindelijk belangrijk dat de doelen van de reconstructie niet uit het oog worden verloren, anders kan er door niemand de regie worden gevoerd. Het verleggen van de regierol naar lagere niveaus een fulltime aanpak van de reconstructie zou een goede oplossing zijn (Swinkels, 2010). De standpunten van ZLTO sluiten hier ook op aan. Het accent ligt in de reconstructie op de stroperige en lange procedures (Litjens, 2010). Een eerste stap in de goede richting zou zijn dat de provincie zich flexibeler gaat opstellen tegenover deze langdurige processen. De provincie is volgens Litjes teveel op detailniveau bezig en pusht de gemeenten in een bepaalde positie. Gemeenten krijgen te weinig ruimte van de provincie om zelf aan de slag te gaan en de kaders te stellen. Een andere concrete oplossing voor de stroeve samenwerking tussen provincie en gemeenten is het opstellen van bindende contracten tussen beide partijen over de uitvoering van de reconstructie. Door middel van een prestatiecontract wordt het versnellen van de uitvoering van de reconstructie nagestreefd (Litjens, 2010). Ook de gemeenten Boekel, Landerd en Mill en Sint Hubert

ervaren het gebrek aan een (gemeentelijk) uitvoeringsprogramma op basis van de (reconstructie)doelen. Zij reageren nu vaak ad hoc op initiatieven en opdrachten van hogerhand. Over de behoefte aan concrete prestatieafspraken doen de gemeenten geen uitspraken. Tenslotte sturen de reconstructiegebieden door middel van de reconstructieplannen. In deze reconstructieplannen staan alleen de gebiedsopgaven en hoe dat de financiering plaatsvindt. Hierin zijn geen prestatieafspraken gemaakt.

Op basis van bovenstaande uitspraken kan geconcludeerd worden dat de overige uitvoerende partijen ook behoefte hebben aan concrete afspraken over doelen en prestaties. Of dit ook geldt voor de gemeenten is in dit geval lastig te bepalen.

Invloed

In deze fase van de reconstructie wordt vooral invloed uitgeoefend door het maatschappelijke niveau, en dan vooral de burgers. Door de reconstructie verandert er veel in hun directe leefomgeving. Zo willen de inwoners van de gemeenten Landerd en Mill en Sint Hubert graag meedenken in het proces voor de totstandkoming van Ontwikkelingsplan LOG Graspeel. Toch wordt de invloed van de inwoners door de gemeenten erg beperkt gehouden omdat ze pas aan het eind van het proces van het ontwikkelingsplan aan het woord kunnen komen door middel van een debatavond. De inwoners zien het als een gemiste kans om een interactief proces vorm te geven (Actiegroep Groen Graspeel, 2011). Het ontwikkelingsplan is wel aangeboden bij de provincie maar niet kenbaar gemaakt aan de bewoners. Ook voor het bestemmingsplan zijn sporadische informatieavonden gehouden waar aan de aanwezigen werd verteld dat de agrariërs in het LOG aan de gemeenten kenbaar konden maken wat hun toekomstplannen zijn (Actiegroep Groen Graspeel, 2011). Er is niet aangegeven dat de burgers bij de gemeente kenbaar konden maken wat zij wel en niet in het LOG willen hebben. Conclusie is dat met name de burgers niet aan het interactieve planproces kunnen deelnemen en dus ook geen invloed kunnen uitoefenen. Uiteindelijk hebben de burgers door middel van bezwaarschriften, dus via vaste procedures, laten weten het niet eens te zijn met de uitgangspunten van het Bestemmingsplan LOG Graspeel.

Wat betreft de spreiding van materiële middelen zijn het vooral het Rijk en de provincie die de financiële middelen in handen hebben. Wat dat betreft kan er gesproken worden over een concentratie van financiële middelen bij het Rijk en provincie. Als het gaat over immateriële middelen, zoals kennis en kwaliteit menskracht is er nog veel te halen. De gemeenten Boekel, Landerd en Mill en Sint Hubert zijn relatief kleine gemeenten die maar beschikken over een beperkte ambtelijke kwaliteit. Daarnaast speelt de bevlogenheid en slagvaardigheid van wethouders en ambtenaren een grote rol. Staatsbosbeheer beaamt dit: door langdurige en constant veranderende procedures wil het proces wel eens stokken, wat mede komt door het gebrek aan capaciteit,

kwaliteit, geld en manuren bij gemeenten (Jonkman, 2010). Dit geldt dan vooral voor de plattelandsgemeenten; de grotere stedelijke gemeenten hebben meer middelen tot haar beschikking. Uit literatuur blijkt ook dat voor de gemeenten een nieuwe opgave (de reconstructie) met ingrijpende RO- en milieuaspecten moeilijk kostendekkend te ontwikkelen is en dat het bovendien vaak gaat om relatief kleine gemeenten met een beperkt ambtelijk apparaat (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 6).

Toekenning sturingsstijl(en)

Op basis van de vorige paragrafen en figuur 6 kan een sturingsstijl kan worden toegekend aan ronde vier. Deze ronde wordt gekenmerkt als sturing op basis van 'hiërarchische overheid'. Het Rijk en de provincie bepalen door middel van de prestatieafspraken de gewenste ontwikkeling. Er is beperkt ruimte voor belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden. Actoren, en dan met name de burgers, kunnen binnen de grenzen van de wet bezwaar aantekenen. De spreiding van hulpmiddelen is erg beperkt. Ik veronderstel daarom dat in deze ronde sturing heeft plaatsgevonden door de sturingswijze van hiërarchische overheid.

7.4 Evaluatie

Om de vertragende factoren met bijbehorende verklaringen voor ronde 4 te kunnen benoemen, zullen eerst de evaluatiecriteria (paragraaf 3.1.3) moeten worden getoetst. Mocht er in deze ronde niet worden voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dan veronderstel ik dat dit wrijving in sturing als gevolg heeft. De vijf evaluatiecriteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

Als specifiek naar LOG Graspeel wordt gekeken, kan gesteld worden dat de burgers als maatschappelijk draagvlak maar een beperkte rol hebben vervuld. Zij werden niet goed en pas erg laat geïnformeerd over de precieze gevolgen van de komst van het LOG. De mate van participatie is daarom beperkt te noemen, mede door het niet-transparante proces dat gekenmerkt wordt door wantrouwen van de burgers. De burgers kunnen alleen participeren door formele procedures te volgen zoals het indienen van een zienswijze voor een bestemmingsplan.

In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

Tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant zijn de spelregels vastgelegd in de bestuursovereenkomst 2007-2013. Ook de waterschappen hebben met de provincie Noord-Brabant een bestuursovereenkomst opgesteld. Deze bestuursovereenkomsten kunnen worden gezien als

spelregels, waar alle partijen hun handtekening onder hebben gezet. Daarom mag geconcludeerd worden dat in overleg met de betrokkenen de spelregels zijn opgesteld. Tussen de overige partijen, zoals gemeenten en regionale actoren, zijn geen bestuursovereenkomsten afgesloten, dus kan er ook niet gesproken worden over het in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels. Kijkend naar LOG Graspeel kan gesteld worden dat burgers alleen druk kunnen uitoefenen door middel van formele procedures, zoals het indienen van een zienswijze van een bestemmingsplan.

Het halen van de afgesproken doelen

De provincie Noord-Brabant zet een nieuwe koers in om de ILG-doelen voor het einde van 2013 toch te realiseren. De Barometer (figuur 14) toont namelijk aan dat de ontwikkeling van de LOG achterblijven doordat de procedures lang zijn, de gemeenten maar beperkte financiële middelen en personele capaciteit heeft en dat de maatschappelijke discussie een zware druk legt op de bestuurlijke besluitvaardigheid (Provincie Noord-Brabant, 2010b, p. 141). De afgesproken doelen worden dus niet gehaald.

Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

Voor de LOG's zet de provincie daarom in op een aanpak waarbij de provincie met gemeenten risicodragend participeert in de ontwikkeling van een beperkt aantal LOG's. De provincie zal die gemeenten faciliteren die actief een LOG gaan ontwikkelen (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 6). De nieuwe koers voor het Programma Landelijk gebied biedt dus ruimte voor het bijstellen van doelen.

De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

Als het gaat om capaciteit en kennis om de doelen te bereiken, dan is er nog een wereld te winnen. Vooral relatief kleine plattelandgemeenten hebben een tekort aan ambtelijke kwaliteit en capaciteit. Grotere gemeenten hebben meer financiële middelen tot hun beschikking waardoor ze meer capaciteit en kennis in huis kunnen halen.

Op basis van de evaluatiecriteria veronderstel ik dat er wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus is ontstaan door de volgende vertragende factoren:

1. De aanwezigheid van een beperkte mate van participatie;
2. Een gebrek aan de spelregels;
3. De afwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken.

7.5 Verklaringen

In deze paragraaf wordt gekeken of de vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing (H0), of dat er andere verklaringen voor deze vertragende factoren te noemen zijn op basis van contextuele interventies en/of events (H1).

7.5.1 H0: Endogene verklarende factoren

In paragraaf 7.3 heb ik verondersteld dat in de derde ronde sturing heeft plaatsgevonden op basis van hiërarchische beleid. Om te kunnen kijken of dat de vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing, zal eerst worden gekeken naar de kenmerken van de sturingsstijl. De kenmerken van deze sturingsstijl die mogelijk 'aansluiten' op de vertragende factoren, zijn in onderstaande opsomming dikgedrukt weergegeven. Vervolgens worden deze kenmerken nader toegelicht en waar mogelijk verbonden met de eerder genoemde vertragende factoren.

De kenmerken van de sturingsstijl 'hiërarchische overheid' zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

- 1. Een (centrale)overheid bepaalt de gewenste ontwikkeling en hoe dit zal worden gerealiseerd (actoren);**
- 2. Er is geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden (spelregels);**
- 3. Uiteindelijk is er één inhoudelijk discours, waarover geen discussie kan worden gevoerd. Het beleid is vaak generiek (inhoud) en wordt opgelegd (sturing);**
- 4. Formele bevoegdheden spelen een belangrijke rol. Actoren hebben binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt (invloed).**

Op basis van de analyse van ronde 4 veronderstel ik dat de drie vertragende factoren uit paragraaf 7.3 te verklaren zijn vanuit de sturingsstijl 'hiërarchische overheid'. Dit veronderstel ik omdat de eerste vertragende factor, namelijk de aanwezigheid van een beperkte mate van participatie, aansluit op het tweede kenmerk van de sturingsstijl. Er wordt namelijk maar beperkt ruimte geboden voor lagere overheden en belangengroepen om de besluitvorming te beïnvloeden. De ruimte voor de burgers is zeer beperkt te noemen. Zij kunnen alleen maar invloed uitoefenen via formele en procedures. Het behandelen van procedures kent wettelijke termijnen die vaak langdurig zijn.

De tweede vertragende factor, een gebrek aan de spelregels, sluit aan op het eerste kenmerk. De centrale overheid, in dit geval het Rijk, bepaalt de gewenste ontwikkeling door concrete prestatieafspraken met de provincie te maken in de 'Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en Provincie Noord-Brabant' (Provincie Noord-Brabant, 2007, p. 1). Uit de vorige paragraaf blijkt dat de provincie Noord-Brabant dergelijke prestatieafspraken ook met de Brabantse waterschappen heeft gemaakt, maar niet met de overige uitvoerende partijen, zoals de reconstructiecommissies,

gemeenten en maatschappelijke partijen (Staatsbosbeheer, ZLTO, etcetera). Deze partijen weten zo niet concreet wat er van hen wordt verwacht in de uitvoering van de reconstructie.

Tenslotte sluit de derde vertragende factor, namelijk de afwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken, aan op de het vierde kenmerk van de sturingsstijl. Het Rijk biedt beperkte hulpmiddelen zoals geld om de landschap-, cultuurhistorie- en recreatiedoelen te behalen. Gekeken naar de uitvoering op gemeentelijk niveau wordt gesteld dat er sprake is van een gebrek aan capaciteit en kennis.

Door de vertragende factoren en het bijpassende kenmerken samen te voegen, veronderstel ik dat de vertragende factoren in ronde 3 op basis van de sturingsstijl 'interactief beleid', dus op basis van sturing, als volgt te omschrijven is:

1. Er wordt geen ruimte geboden voor belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden waardoor er slechts beperkt sprake is van participatie;
2. Een gebrek aan spelregels zorgt ervoor dat er langdurige procedures ontstaan doordat actoren binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen;
3. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt door de afwezigheid van voldoende middelen (vooral capaciteit en kennis bij gemeenten) om de doelen te kunnen bereiken.

7.5.2 H1: Exogene verklarende factoren

De vertragende factoren die in paragraaf 7.4 geformuleerd zijn, zijn voor zover uit mijn analyse van gereconstrueerde feiten blijkt, niet te verklaren van uit contextuele interventies en/of events. Op basis van de toetsing van de vertragende factoren aan de twee hypothesen, veronderstel ik dat de drie vertragende factoren een verklaring bieden op basis van sturing (H0). H0 wordt dus in deze ronde gehandhaafd.

8. RONDE 5 (MAART 2009-MAART 2010): DE MAATSCHAPPELIJKE DRUK NEEMT TOE

In dit hoofdstuk wordt gestart met een beschrijving van ronde 5 (8.1). Deze ronde vindt plaats in de periode tussen maart 2009 en maart 2010 (figuur 8), een periode waarin de maatschappelijke druk op de reconstructie, maar met name op de LOG's, toeneemt. In deze beschrijving wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende schaalniveaus, namelijk de uitvoering op provinciaal niveau (8.1.1), op reconstructiegebied niveau (8.1.2), op gemeentelijk niveau (8.1.3) en op maatschappelijk niveau (8.1.4). Net zoals in de voorgaande ronde zal LOG Graspeel als 'narrative' terug komen in de rondebeschrijving. Vervolgens wordt het cruciale besluit omschreven, de herbegrenzing LOG's (8.2), waarmee ronde 5 wordt afgesloten. Vervolgens wordt ronde 5 geanalyseerd op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) waarmee de wijze van sturing inzichtelijk wordt gemaakt (8.3). Daarna wordt op basis van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 een evaluatie van ronde 5 weergegeven (8.4). Tenslotte kan op basis van deze evaluatie onderzocht worden in hoeverre een verklaring kan worden gezocht in H0 en H1 (8.5) voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen.

8.1 Beschrijving van ronde 5

Nu de nieuwe koers voor het Programma Landelijk Gebied is ingezet, kan met een nieuwe blik verder worden gewerkt aan de reconstructie van het Brabantse buitengebied.

8.1.1 Uitvoering op provinciaal niveau

Om het PMJP (paragraaf 7.1.1) hanteerbaar te maken als sturingsinstrument voor de reconstructiegebieden, heeft de provincie alle Brabantse reconstructiecommissies verzocht om een GebiedsMeerJarenProgramma (GMJP) op te stellen (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 7). Alle resulterende GMJP's zijn tezamen ambitieuzer geworden dan het PMJP zelf (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 7). Dat komt met name omdat in de GMJP's naast PMJP middelen ook aanvullende middelen van diverse partnerorganisaties worden meegenomen. Daarnaast hebben veel gebieden de oorspronkelijk ambities uit de reconstructieplannen niet in de volle breedte aangepast aan de binnen het kader van PMJP beschikbare middelen. In wezen doen de reconstructiegebieden aan overprogrammering. Een zekere overprogrammering op de ILG-doelen acht de provincie wenselijk, vooral als het gaat om de thema's natuur, water en landbouw.

8.1.2 Uitvoering op reconstructiegebied niveau

Zoals in de vorige paragraaf wordt benoemd maken de reconstructiegebieden vanaf 2009 gebruik van uitvoeringsprogramma's in de vorm van GebiedsMeerJarenProgramma's (GMJP's). Het GMJP geeft aan welke reconstructiedoelstellingen de desbetreffende reconstructiecommissie voor een bepaalde periode wil realiseren en met welke middelen dit zal worden bereikt. Naast een reconstructieplan beschikt elk reconstructiegebied dus ook over een GMJP. Aan de hand van de hoofdthema's van de reconstructie (natuur, landbouw, bodem en water, landschap en cultuurhistorie, recreatie en toerisme en wonen, werken en leefbaarheid) wordt in een GMJP aangegeven welke doelstellingen de reconstructiecommissies aan het eind van de reconstructie (2013) behaalt wil hebben. In 2013 zou immers de reconstructie van het landelijk gebied voltooid moeten zijn (Provincie Noord-Brabant, 2010b, 124). Wat betreft de landbouwontwikkelingsgebieden in het reconstructiegebied Peel en Maas wordt afgesproken dat er in dit gebied vijf LOG's gerealiseerd gaan worden. Dit is dus in tegenstelling tot wat er in het Reconstructieplan Peel en Maas is afgesproken, waar uit werd gegaan van 14 LOG's. Maar door de nieuwe koers van het Programma Landelijk Gebied gaat men voor meer focus en beter zichtbaar, waardoor een aantal LOG's zijn afgevallen.

8.1.3 Uitvoering op gemeentelijk niveau

In navolging op het PMJP kunnen Brabantse gemeenten uitvoering geven aan Gemeentelijke Reconstructie Programma's (GRP's). Een GRP geeft inzicht in afgeronde, geplande en lopende (gemeentelijke) projecten in de desbetreffende gemeente op het gebied van reconstructie. Een GRP laat zien met welke van deze projecten invulling wordt gegeven aan de provinciaal en regionaal geformuleerde reconstructiedoelstellingen en geeft op deze manier inzicht in hoeverre de gemeente bijdraagt aan reconstructie (Heger, 2010). Daarnaast worden in de GRP 'witte vlekken' geïdentificeerd. Hierdoor wordt inzichtelijk gemaakt aan welke reconstructiedoelen de gemeente niet of nauwelijks werkt (Heger, 2010). Het opstellen van een GRP is geheel vrijblijvend voor gemeenten. Toch hebben veel Brabantse gemeenten de ervaring dat een GRP meer inzicht verschaft over de stand van zaken van de reconstructie in haar gemeente (RMB, 2010a). Het GRP dient daarom vaak als communicatiemiddel naar het College van Burgemeester en Wethouders en de Gemeenteraad, om vervolgens een strategie voor de komende jaren uit te zetten. Het GRP is ook een communicatiemiddel richting de provincie om te laten zien wat er zoal gerealiseerd is in de gemeenten. Tenslotte is het GRP ook een communicatie richting de burgers, zodat voor hen duidelijk wordt wat er met de reconstructie in hun directe leefomgeving gerealiseerd is. Wat betreft de uitvoering van de LOG's stuiten de gemeenten nog op veel verzet van de burgers.

LOG Graspeel: maatschappelijke druk

De druk op de twee gemeenten begint verder toe te nemen. Onderstaande flyer (figuur 16) is een actie van Dorpsraad Langenboom, die niet wil dat de Millse gemeenteraad een besluit neemt over LOG Graspeel (De Gelderlander, 3 februari 2010a). Daarnaast heeft een inwoner van Langenboom, Theo Gerrits, het lied 'Welkom in het loggebied' geschreven als protest tegen de komst van het landbouwontwikkelingsgebied (De Gelderlander, 8 juni 2010b).



Figuur 16. Protest tegen LOG Graspeel (De Gelderlander, 3 februari 2010a)

Op 23 mei 2009 geven de gemeente Mill en Sint Hubert aan meer tijd nodig te hebben om de vele zienswijzen op het ontwerpbestemmingsplan voor het LOG Graspeel te behandelen (Milieuvereniging Land van Cuijk, 2009). De beide gemeenten willen namelijk een zorgvuldige belangenafweging maken.

Omdat er landelijk steeds meer protest komt tegen de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden en dan vooral in relatie tot gezondheid, wordt in opdracht van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een onderzoek gestart. Volgens Royal Haskoning (2010) kwam het thema 'volksgezondheid' pas na het uitbreken van de Q-koorts (2006) langzaam op de politieke agenda te staan. Het onderzoek van de twee ministeries gaat over de mogelijke relatie tussen intensieve veehouderij en gezondheid en loopt de komende 1,5 jaar met een landelijk reikwijdte (Universiteit van Utrecht, 2009). Blootstellingsmetingen vinden plaats bij vier tot acht bedrijven verdeeld over Oost-Brabant en Noord-Limburg. Tegelijkertijd benaderen de onderzoekers alle huisartsen in

hetzelfde gebied voor een inventarisatie van gezondheidsklachten. Naar verwachting geven de uitkomsten meer inzicht in de gezondheidsrisico's van het wonen in de directe omgeving van intensieve veehouderij (Universiteit van Utrecht, 2009).

LOG Graspeel: wachten op de resultaten

Groot struikelblok in LOG Graspeel is het bovengenoemde onderzoek naar de gevolgen van de gezondheid van LOG's door het ministerie van Landbouw. Dat onderzoek laat lang op zich wachten. Wethouder School van Landerd zegt dat hij de minister van Landbouw niet kan dwingen om dat onderzoek te doen. 'Als ze dat blijven weigeren, komt het college in een spagaat te zetten, stelde School' (Brabants Dagblad, 17 april 2009b). 'Het rijk of de provincie moet duidelijkheid geven. Niet alleen voor ons, maar ook voor omwonenden en bedrijven' (Brabants Dagblad, 17 april 2009b).

LOG Graspeel: nieuwe gezondheidsonderzoeken

Maar ook in het LOG Graspeel zelf worden de effecten op het milieu door realisatie van het LOG opnieuw onderzocht (De Gelderlander, 25 maart 2009b). Op verzoek van de MER-commissie wordt aanvullend onderzoek gedaan. De gemeenten Mill en Sint Hubert, Landerd en Grave deden eerder wel onderzoek naar geurbelasting en ammoniak. Het nieuwe onderzoek komt voort uit bezwaren die tegen het LOG Graspeel zijn ingediend en door vragen vanuit de provincie over effecten op het milieu. Dit nieuwe onderzoek en het advies van de commissie zijn van groot belang voor het uiteindelijke bestemmingsplan, dat opnieuw zal worden opgesteld (Gemeente Mill en Sint Hubert, 2009, p. 1). Vanwege de verwachte wijzigingen in de plannen (op basis van het gezondheidsonderzoek) is besloten dat het bestemmingsplan opnieuw ter inzage wordt gelegd zodra deze beschikbaar zijn (Gemeente Mill en Sint Hubert, 2009, p. 1). Dit betekent dat iedereen opnieuw in de gelegenheid wordt gesteld om te reageren. De verwachting is dat het plan begin september 2009 opnieuw ter inzage komt te liggen. Ook de Brabantse Milieu Federatie doet nieuw onderzoek voor LOG Graspeel. Zij bekijkt wat rundveestallen en toenemende verkeersdruk voor gevolgen hebben op het gebied. Nog steeds in afwachting op de resultaten van de nieuwe onderzoeken hebben beide gemeenten op 17 november 2009 een informatieavond georganiseerd. Sprekers tijdens deze avond waren gedeputeerde Onno Hoes, Henk Jans (GGD), Jan Rijen (BMF), Peter Brouwers (ZLTO) en Paul Vogels (Dorpsraad Langenboom). 'Er worden geen stallen in het LOG gebouwd, voordat de gezondheidsonderzoeken zijn afgerond' (De Gelderlander, 18 november 2009c). Dat heeft wethouder Carel van Genugten (Ruimtelijke ontwikkeling) van Mill en Sint Hubert gezegd tijdens de informatieavond. 'Als uit de onderzoeken blijkt dat maatregelen genomen moeten worden, dan zijn dat regels vanuit Den Haag en kunnen we daar als gemeente niet omheen' (De Gelderlander, 18 november 2009c). Ongeveer 180 personen, met name uit Landerd, kwamen naar de informatieavond in het Millse gemeentehuis. Doel van de avond, volgens wethouder Van Genugten, was zorgen en angst onder de bevolking weg te nemen.

LOG Graspeel: rol provincie

De kans bestaat dat de provincie Noord-Brabant zelf het LOG Graspeel gaat ontwikkelen, nu de gemeente Landerd hier niet aan begint op basis van de gezondheidsonderzoeken (De Gelderlander, 21 september, 2009d). Op basis van de gezondheidsonderzoeken in LOG Graspeel is de uitvoering van dit LOG op losse schroeven komen te staan. Wethouder Chris School van Landerd vindt het misschien wel een heel goed idee als de provincie het LOG zelf gaat ontwikkelen. Gedeputeerde Paul Rüpp spreekt met de gemeenteraad van Landerd over de impasse met het LOG, vergezeld van GGD en het ministerie van Landbouw. Burgemeester en wethouders van Landerd maken een pas op de plaats met het bestemmingsplan voor LOG Graspeel zolang de effecten van grootschalige veehouderij op de volksgezondheid onduidelijk zijn. 'En ik geloof niet dat de gemeenteraad daar anders over denkt. Met de gezondheid van mensen mag niet worden geëxperimenteerd,' verklaart School (De Gelderlander, 21 september, 2009d).

8.1.4 Uitvoering op maatschappelijk niveau

Als gevolg van de maatschappelijke weerstand en zorg om gezondheid met betrekking tot megastallen is er verdere vertraging gekomen op het realiseren van de landbouwontwikkelingsgebieden (Commissie Ruimte en Milieu, 2010, p. 5). Deze vertraging was al ontstaan als gevolg van het niet gereed zijn van planologische en milieu-effectprocessen, waardoor verplaatsing voor ondernemers langer duurt en de kosten hoger uitvallen.

De maatschappelijk weerstand komt in 2009 verder tot uiting (Burgerinitiatief, 2009). Verontruste inwoners van Brabant komen in actie en gebruiken hun recht een burgerinitiatief op de agenda te zetten. De initiatiefnemers van het burgerinitiatief zijn van mening dat het maatschappelijk onverantwoord is geworden om de reconstructieplannen onverkort te handhaven. De inrichting op de LOG's betekent volgens hen een enorme aanslag op het buitengebied (Burgerinitiatief, 2009, p. 1). Er moet immers een aangepaste infrastructuur worden ontwikkeld ter wille van het intensieve transport van dieren. Landwegen moeten worden verbreed en zandpaden verhard, bomen moeten worden gekapt. Bij het opstellen van de reconstructieplannen is hier volgens hen geen rekening mee gehouden buitengebied (Burgerinitiatief, 2009, p. 1). 'Burgers en belangenorganisaties die tegen de destructie van het platteland en tegen de bedreiging van hun gezondheid in verzet komen, moeten zich in het keurslijf van ingewikkelde juridische procedures en bezwaar- en beroepstermijnen wringen. Ondertussen gaat de verrommeling, verstening en vervuiling van het Brabantse platteland voort. De doelstellingen van de Reconstructiewet dreigen in hun tegendeel te verkeren' (Burgerinitiatief, 2009, p. 6). Het burgerinitiatief laat weten dat de burgers vooral verontrust zijn over de onkunde, de onzorgvuldigheden en zelfs de onrechtmatigheden die het openbaar bestuur aan de dag legt. 'Het vertrouwen van de burgers in het provinciale en gemeentelijke bestuur is daardoor

aangetast. Zo zijn de burgers, zelfs degenen die direct in of aan de rand van een LOG wonen, niet of onvoldoende betrokken bij de totstandkoming en ontwikkeling van de reconstructieplannen. Hun is niet duidelijk gemaakt wat hen precies te wachten stond. Mede daarom kon het gebeuren dat verschillende LOG's slordig en onzorgvuldig werden aangewezen' (Burgerinitiatief, 2009, p. 4).

LOG Graspeel: lokale steun burgerinitiatief

Ook de lokale politiek, Progressief Landerd, steunt het burgerinitiatief (Arenalokaal, 2009). Fractie leider Roel van Schaijk maakt zich zorgen over de uitvoering van dit LOG, waarvoor het bestemmingsplan inmiddels ter inzage heeft gelegen. 'Met het vorderen van de plannen en het onvoldoende betrekken van zowel gemeenteraad als burgers nemen de twijfels toe. Twijfels over de gezondheid, over de stankoverlast, of er wel voldoende milieuknelpunten opgelost worden, over de gigantische bouwblokken die ons landschap geweld aandoen en over de concentratie van zoveel vee. Voldoende redenen om eerst pas op de plaats te maken en eerst de gezondheidsrisico's volstrekt helder te krijgen en te bekijken wat voor consequenties een dergelijke concentratie aan intensieve veehouderijen heeft. Wij vinden dat voordat het bestemmingsplan definitief wordt vastgesteld er eerst een beeldkwaliteitsplan moet komen om zo de landelijke inpassing te optimaliseren' (Arenalokaal, 3 april 2009). Progressief Landerd roept mensen die zich ook zorgen maken over de leefbaarheid van Brabant op burgerinitiatief 'Megastallen-nee' te steunen door het plaatsen van een handtekening via de website www.megastallen-nee.nl.

Het burgerinitiatief 'Megastallen Nee' heeft uiteindelijk geleid tot een debat op 19 maart 2010 in Provinciale Staten (PS) over het beleid voor intensieve veehouderijen in relatie tot de gezondheid in de provincie Noord-Brabant. De initiatiefnemers pleitten voor een heroverweging van het reconstructiebeleid. De schaalvergroting van de intensieve veehouderij-sector neemt dusdanig ongewenste effecten voor de leefomgeving met zich mee dat op een heroverweging van het beleid is aangedrongen. Naast de zorg over de effecten op de gezondheid, zijn ook de zorgen over de omvang van individuele bedrijven als de omvang van de sector Brabant-breed aanleiding voor het burgerinitiatief (RMB, 2010a). Uiteindelijk heeft dit geleid tot een herbegrenzing van de LOG's en is daarom aan te wijzen als een cruciaal besluit in het uitvoeringsproces.

8.2 Cruciale besluit: Herbegrenzing LOG's (maart 2010)

Op 19 maart 2010 hebben Provinciale Staten het burgerinitiatief 'Megastallen Nee' over de negatieve gevolgen schaalvergroting intensieve veehouderij behandeld (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 1). Tijdens deze vergadering werd een voorbereidingsbesluit genomen waardoor er een onmiddellijke bouwstop voor de intensieve veehouderij in werking trad (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 1). Het gaat daarbij om een verbod op nieuwvestiging, het meerlaags bouwen en het beperken van de omvang van bouwblokken tot 1,5 hectare. Op basis van dit besluit is een plan van aanpak opgesteld voor de landbouwontwikkelingsgebieden (Provincie Noord-Brabant, 2010c). In de plan van aanpak wordt inzicht geboden in de (categorieën van) lopende zaken in de LOG's waar eventueel een ontheffing tot een bouwblok van een omvang van 2,5 hectare verleend kan worden.

Tijdens de behandeling van het burgerinitiatief is aangegeven dat een quickscan van de LOG's heeft geleid tot een selectie van 34 kansrijke LOG's (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 2). Bij die quickscan is gekeken naar het ontwikkelingsperspectief van LOG's in relatie tot de ligging, de mogelijkheden voor nieuwvestiging en de mogelijkheden voor doorontwikkeling van bestaande locaties. Omdat de mogelijkheden voor nieuwvestiging nu niet meer relevant zijn heeft de eerdere selectie van 34 LOG's geen waarde meer en moet op grond van nieuwe criteria opnieuw een selectie plaatsvinden. Dit levert dan een ander beeld dan eerder aangegeven.

Provinciale Staten hebben GS gevraagd om te onderzoeken welke LOG's ontwikkeld kunnen worden binnen bestaand ruimtelijk beleid dat door de Provincie is opgesteld en vastgesteld. Voor een deel is dat beleid te vertalen in hard criterium. Hierbij is als randvoorwaarde ingebracht dat de spelregels moeten passen binnen het vigerende provinciaal ruimtelijke beleid. Dit levert de volgende extra spelregels op:

- a. een LOG mag niet zijn gelegen binnen 500 meter van een Wav-gebied (Wet ammoniak en veehouderij-gebied);
- b. een LOG mag niet zijn gelegen binnen 500 meter van stankgevoelige objecten (categorie I en II, Wet stankemissie veehouderijen);
- c. een LOG mag niet zijn gelegen binnen 1000 meter van een Natura-2000-gebied;
- d. een LOG mag niet zijn gelegen binnen 500 meter van een zoekgebied verstedelijking.

Deze spelregels zijn toegepast op de huidige 48 LOG's. Hieruit blijkt dat voor 40 LOG's delen niet geschikt zijn voor verdergaande ontwikkelingen. Per LOG is een kaart beschikbaar waarop verschillende criteria zijn toegepast. Opgemerkt wordt dat op deze kaarten de aanduiding van

aanwezige veehouderijbedrijven (bolletjes) afkomstig is uit het bestand veehouderij bedrijven dat door gemeenten wordt bijgehouden. Dit bestand kan op enkele plaatsen niet geheel actueel zijn. Voor de aspecten die te maken hebben met gezondheid is het lastig duidelijkheid te geven over de toe te passen criteria. Daarom is een aantal criteria toegevoegd om in aanvulling op bestaande wettelijke kaders en in afwachting van onderzoeksresultaten toch al rekening te houden met de ligging van bedrijven t.o.v. burgerwoningen. Met inbreng van de GGD zijn de LOG's de spelregels van destijds opnieuw getoetst en aangevuld met de volgende "zachte" criteria:

1. verhouding burgerwoningen/intensieve veehouderijbedrijven in het LOG;
2. Ligging burgerwoningen in het LOG (verspreid, geclusterd);
3. Burgerwoningen in de nabijheid van het LOG.

Toepassing van alle hierboven beschreven selectiecriteria op de 48 LOG's leidt tot het overzicht in figuur 17.

Advies begrenzing	Aantal LOG'n	Omschrijving	Ontheffingsmogelijkheid voor ontwikkeling tot max 2,5 ha ¹
Goed (groen)	8	Begrenzing handhaven	Ontheffing mogelijk
Delen goed (licht groen)	23	Delen niet geschikt zijn, maar op de resterende delen zijn reële mogelijkheden voor ontwikkeling	Ontheffing mogelijk voor delen die overblijven
Niet goed (rood)	5	Geen of te beperkte mogelijkheden voor ontwikkeling van bestaande locaties	Geen ontheffingsmogelijkheid
Twijfel (oranje)	12	Beperkte mogelijkheden en of aanwezigheid van veel burgerwoningen in de nabijheid van bestaande locaties.	Ontheffing mogelijk voor de delen die overblijven. (Nadere bestudering in overleg met Gemeenten en Reconstructiecommissies. In het najaar van 2010 zal een voorstel worden voorgelegd aan de commissie RM) Ontwikkelingsmogelijkheden toetsen bij de toepassing van de criteria voor ontheffing.
Totaal	48		

Figuur 17. Herbegrenzing LOG's (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 3)

Er zijn 8 LOG's waarvoor de begrenzing geheel behouden blijft en waar ontheffing kan worden aangevraagd voor doorontwikkeling boven de 1,5 ha. Voor 23 LOG's geldt dat delen niet geschikt zijn, maar waar op de resterende delen reële mogelijkheden zijn voor doorontwikkeling. Voor 5 LOG's blijven geen of te beperkte mogelijkheden over voor ontwikkeling van bestaande locaties. Deze LOG's komen als geheel te vervallen. Voor 12 LOG's is er op grond van de beperkte mogelijkheden

die resteren of de verwevenheid met burgerwoningen twijfel over de geschiktheid als LOG. Voor deze LOG's is een nadere bestudering noodzakelijk. Bij de toepassing van het ontheffingscriterium zal hier extra kritisch naar gekeken moeten worden.

De Provincie Noord-Brabant benadrukt dat het van groot belang is om voldoende LOG's beschikbaar te hebben (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 4). De LOG's herbergen volgens de provincie de meest duurzame locaties en blijven daarom bij uitstek geschikt voor de realisatie van de afwaartse beweging. De duurzame bestaande locaties binnen de LOG's kunnen met ontheffing doorgroeien tot maximaal 2,5 ha en bieden daarmee meer dan elders de ruimte voor de noodzakelijke innovatie van de sector. Dat wil niet zeggen dat alle locaties binnen een LOG ook daadwerkelijk zullen doorgroeien tot 2,5 ha. Ontheffing zal alleen op basis van een afweging per locatie op verzoek van de gemeente worden verleend. Tot slot is het van belang voldoende LOG's te hebben om de bestaande locaties binnen de LOG's ook daadwerkelijk beschikbaar en betaalbaar te houden. Als de marktpositie ongunstig is door krapte, wordt het onbetaalbaar om locaties in een LOG te benutten en vinden daardoor ontwikkelingen alleen plaats in verwevingsgebied (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 4). Voor deze ontwikkelingen is het dus van belang om de exclusiviteit van de LOG's te beperken door meerdere LOG's in stand te houden.

De primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van LOG's blijft bij de gemeenten (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 5). De provincie overweegt om in overleg met gemeenten zelf de benodigde planologische procedures te voeren. Met het Rijk zijn binnen het ILG afspraken gemaakt over de ontwikkeling van 32 LOG's Brabant-breed. Deze afspraak kan, binnen de criteria voor selectie van de LOG's, nog steeds worden nagekomen (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 5).

LOG Graspeel: herbegrenzing

LOG Graspeel is gecategoriseerd als 'twijfel' (Provincie Noord-Brabant, 2010c, p. 7). Er zijn dus beperkte mogelijkheden en/of er is sprake van aanwezigheid van veel burgerwoningen nabij de bestaande locaties (Provincie Noord-Brabant, 2010c). De toelichting hierop is dat er slechts een geringe overlap is met de 500 meter rond Wav-gebied en stankgevoelige objecten. Verder zijn er meerdere burgerwoningen die vooral in bebouwingslinten in het LOG liggen.

8.3 Toepassing Maatlat Government-Governance

In de vorige twee paragrafen is ronde 5 met het bijbehorende cruciale besluit, de herbegrenzing van de LOG's, beschreven. In deze paragraaf wordt ronde 5 geanalyseerd op basis van de vijf aspecten actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed uit de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009). Hierbij zal specifiek worden gekeken naar de uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden in de LOG's, waarbij ook wordt verwezen naar de uitvoering van LOG Graspeel. Op basis van deze analyse kan aan het eind van deze paragraaf een sturingswijze aan ronde 5 worden toegekend.

Actoren

De maatschappelijke druk voor de realisatie van de landbouwontwikkelingsgebieden neemt verder toe. Dit betekent dat deze actor, namelijk de burgers, het niet eens zijn met de ontwikkelingen. Er zijn twijfels over de gezondheid, over de stankoverlast, of er wel voldoende milieuknelpunten opgelost worden en over de bouwblokken die het landschap doen verrommelen (Arenalokaal, 3 april 2009). Op basis hiervan kan gesteld dat het maatschappelijk middenveld niet wordt betrokken bij het reconstructieproces. Vooralsnog wordt de representativiteit van het maatschappelijk middenveld niet belangrijk geacht en niet erkend.

Spelregels

In ronde 5 wordt een start gemaakt met het uitvoeren van GebiedsMeerjarenProgramma's (GMJP's), waarin de spelregels voor de uitvoering van de reconstructie per reconstructiegebied zijn vastgelegd. Nu weten naast de waterschappen, ook andere partijen wat van hen verwacht wordt in de uitvoering van de reconstructie. Dit wordt namelijk concreet genoemd in de GMJP's. Ook gemeenten willen door middel van de Gemeentelijke Reconstructie Programma's de spelregels vastleggen. Vooralsnog geven deze programma's meer een tussenstand en doorkijk richting de toekomst weer, in plaats van concrete prestatieafspraken. Toch zijn drie gemeenten reeds gestart met het opstellen en uitvoeren bestuursovereenkomsten tussen gemeenten en provincie Noord-Brabant, namelijk de gemeenten Deurne, Boxtel en Oirschot. Zo is voor de gemeente Boxtel een overeenkomst opgesteld waarin afspraken zijn vastgelegd met betrekking tot een gecoördineerde uitvoering van het reconstructieplan (gemeente Boxtel, 2009, p. 2). Deze overeenkomst is opgesteld met een 'voor wat hoort wat'-benadering. Dat betekent dat de provincie aan de gemeente de realisatie van bepaalde reconstructiedoelen oplegt, maar dat daar wel een verzoek tegenover moet staan. Zo vraagt de provincie aan de gemeente Boxtel om een LOG te realiseren, maar de gemeenten stellen daar tegenover dat de wel provincie menskracht en planologische medewerking ter beschikking stelt om

dit LOG te kunnen realiseren. De spelregels voor de uitvoering van de LOG's zelf worden in het cruciale besluit, namelijk de herbegrenzing van de LOG's verscherpt en formeel vastgelegd. Geconcludeerd kan worden dat de spelregels tussen alle partijen in overleg formeel zijn vastgelegd.

Inhoud

Het inhoudelijke discours van ronde 3 en 4, namelijk het zorgen voor een toekomstperspectief voor de land- en tuinbouw (integrale zonerings) waarbij ook andere thema's die spelen op het platteland een kwaliteitsimpuls kunnen ondergaan (horizontale ruimtelijke elementen) (Provincie Noord-Brabant, 2005, p. 5), is ook in ronde 5 van toepassing. Daarnaast zijn in deze ronde de gezondheidsgevolgen van de intensieve veehouderij sterk ter discussie komen te staan. Men is bang dat de integrale zonerings ernstige gezondheidsproblemen tot gevolg zal hebben.

De reconstructie draait vanaf de invoering van de nieuwe koers van het Programma Landelijk Gebied om 53 prioritaire projecten, waarvan de 15 LOG-projecten sterk ter discussie komen te staan. Deze projecten zijn gekozen omdat ze versneld kunnen worden (Commissie Ruimte en Milieu, 2009, p. 2), maar door de hele discussie rondom de gezondheid is de vraag hoe dit in de toekomst uitgevoerd zal worden.

Sturing

In deze ronde is sprake van één sturingsdiscours, namelijk sturing door prestatieafspraken. In ronde 5 wordt een start gemaakt met het uitvoeren van GebiedsMeerjarenProgramma's (GMJP's), die hanteerbaar zijn als sturingsinstrument voor de verschillende reconstructiegebieden. Ook gemeenten willen door middel van de Gemeentelijke Reconstructie Programma's, en dan met name de 'voor wat hoort wat'-benadering de uitvoering van de reconstructie sturen. Concluderend kan gezegd worden dat sturing vastgelegd is door middel van formele overeenkomsten.

Invloed

Daar waar in de vorige ronde alleen invloed door de burgers kon worden uitgeoefend door middel van formele procedures, nemen de burgers in deze ronde het heft in eigen handen en maken gebruik van het recht van burgerinitiatief. Het burgerinitiatief 'Megastallen Nee' heeft uiteindelijk geleid tot een debat op 19 maart 2010 in Provinciale Staten (PS) over het beleid voor intensieve veehouderijen in relatie tot de gezondheid in de provincie Noord-Brabant. In deze ronde wordt niet gesproken over de invloed van materiële middelen.

Toekenning sturingsstijl(en)

Op basis van de vorige paragrafen en figuur 6 kan een sturingsstijl kan worden toegekend aan ronde vijf. Deze ronde wordt gekenmerkt als sturing op basis van 'hiërarchische overheid' en 'interactief beleid'. Er is sprake van 'hiërarchische overheid' omdat er beperkt ruimte is voor belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden. Actoren, en dan met name de burgers, kunnen binnen de grenzen van de wet bezwaar aantekenen. De spreiding van hulpmiddelen is erg beperkt. Er is sprake van 'interactief beleid' omdat de spelregels op basis van uitruil en convenanten tot stand zijn gekomen. Ik veronderstel daarom dat in deze ronde sturing heeft plaatsgevonden door de sturingswijze van hiërarchische overheid en interactief beleid.

8.4 Evaluatie

Om de vertragende factoren met bijbehorende verklaringen voor ronde 5 te kunnen benoemen, zullen eerst de evaluatiecriteria (paragraaf 3.1.3) moeten worden getoetst. Mocht er in deze ronde niet worden voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dan veronderstel ik dat dit wrijving in sturing als gevolg heeft. De vijf evaluatiecriteria worden in deze paragraaf achtereenvolgens behandeld.

De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

Als specifiek naar LOG Graspeel wordt gekeken, kan gesteld worden dat de burgers als maatschappelijk draagvlak maar een beperkte rol hebben vervuld. De mate van participatie is daarom beperkt te noemen. Het wantrouwen van de burgers ten opzichte de nadelige gevolgen van de landbouwontwikkelingsgebieden breidt zich verder uit. Uiteindelijk oefenen de burgers druk uit door het Burgerinitiatief 'Megastallen Nee'.

In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

In overleg tussen de betrokkenen worden de spelregels opgesteld. De spelregels tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant en de waterschappen zijn in de vorige ronde al opgesteld. De spelregels tussen de provincie en gemeenten krijgen vorm door middel van de 'voor wat hoort wat'-benadering. Ook de spelregels voor de LOG's worden door beïnvloeding van het burgerinitiatief opgesteld.

Het halen van de afgesproken doelen

In deze ronde wordt verder gewerkt aan de nieuwe koers voor het Programma Landelijk Gebied. Wat betreft de LOG worden de spelregels aangescherpt (n.a.v. het debat op 19 maart 2010) wat er voor

zorgt dat een aantal LOG's niet tot uitvoering komt. De eerder afgesproken doelen worden dus niet gehaald.

Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

Het cruciale besluit, namelijk de herbegrenzing van de LOG's, zorgt ervoor dat er ruimte wordt geschept om de LOG-doelen bij te stellen.

De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

In deze ronde worden geen uitspraken gedaan over middelen zoals geld, capaciteit en kennis.

Op basis van de evaluatiecriteria veronderstel ik dat er wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus is ontstaan door de volgende vertragende factoren:

1. De aanwezigheid van een lage mate van participatie;
2. Afgesproken doelen worden niet gehaald.

8.5 Verklaringen

In deze paragraaf wordt gekeken of dat de vertragende factoren uit de vorige paragraaf te verklaren zijn vanuit sturing (H0), of dat er een andere verklaring voor deze vertragende factoren te noemen is op basis van contextuele interventies en/of events (H1).

8.5.1 H0: Endogene verklarende factoren

In paragraaf 8.3 heb ik verondersteld dat in de vijfde ronde sturing heeft plaatsgevonden op basis van hiërarchische overheid en interactief beleid. Om te kunnen kijken of dat de vertragende factor uit de vorige paragraaf te verklaren is vanuit sturing, zal eerst worden gekeken naar de kenmerken van de beide sturingsstijlen. De kenmerken van deze sturingsstijl die mogelijk 'aansluiten' op de vertragende factor, zijn in onderstaande opsomming dikgedrukt weergegeven. Vervolgens worden deze kenmerken nader toegelicht en waar mogelijk verbonden met de eerder genoemde vertragende factoren.

De kenmerken van de sturingsstijl 'hiërarchische overheid' zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

- 1. Een (centrale)overheid bepaalt de gewenste ontwikkeling en hoe dit zal worden gerealiseerd (actoren);*
- 2. Er is geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden (spelregels);*
- 3. Uiteindelijk is er één inhoudelijk discours, waarover geen discussie kan worden gevoerd. Het beleid is vaak generiek (inhoud) en wordt opgelegd (sturing);*
- 4. Formele bevoegdheden spelen een belangrijke rol. Actoren hebben binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt (invloed).*

De kenmerken van de sturingsstijl 'interactief beleid' zijn (Vreke et al., 2009, p. 39):

- 1. Overheden, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en regio actoren participeren in verbrede beleidsnetwerken. Het wordt belangrijk geacht dat de participerende actoren representatief zijn voor de betrokken belangen (actoren);*
- 2. Besluiten worden hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Dit functioneert als actoren vinden dat er overeenstemming in belangen bestaat en als zij bereid zijn tot een compromis, vaak in de vorm van een convenant. Belangrijk is de bereidheid om belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan, het zogenaamde 'polderen' (spelregels);*
- 3. Er is een grote diversiteit aan discoursen, waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Het dominante discours wordt beschreven in abstracte termen, wat ruimte biedt voor individuele betekenisverlening (inhoud, sturing). Beleid heeft een generiek karakter, maar kent specifieke maatregelen (inhoud), die passen binnen de context van actoren en kenmerken van de beleidsomgeving;*
- 4. Het initiatief ligt meestal bij de overheid. De machtsbronnen zijn verspreid, maar overheden hebben een relatief sterke machtspositie (invloed).*

Op basis van de analyse van ronde 5 veronderstel ik dat de twee vertragende factoren uit paragraaf 4.3 niet te verklaren zijn vanuit de sturingsstijl 'interactief beleid'. De vertragende factoren sluiten namelijk niet aan op de kenmerken van de sturingsstijl. Echter veronderstel ik wel dat één kenmerk van de sturingsstijl 'hiërarchische overheid' aansluit op de eerste vertragende factor. Dit veronderstel ik omdat de eerste vertragende factor, namelijk de aanwezigheid van een lage mate van participatie, aansluit op het tweede kenmerk van de sturingsstijl. Er wordt beperkt ruimte geboden aan andere partijen om te kunnen participeren in het besluitvormingsproces.

Door de vertragende factor en het bijpassende kenmerk samen te voegen, veronderstel ik dat de eerste vertragende factor uit ronde 5 op basis van de sturingsstijl 'hierarchische overheid', dus op basis van sturing, als volgt te omschrijven is:

1. Er wordt geen ruimte geboden voor belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden waardoor er slechts beperkt sprake is van participatie

8.5.2 H1: Exogene verklarende factoren

De tweede vertragende factor die in paragraaf 8.4 geformuleerd is, is te verklaren van uit contextuele interventies en/of events. Deze vertragende factor, namelijk dat de afgesproken doelen niet worden gehaald, is te verklaren vanuit aangepast beleid dat is opgesteld voor de realisatie van de landbouwontwikkelingsgebieden. Het plan van aanpak voor de herbegrenzing voor de LOG's in Noord-Brabant heeft ervoor gezorgd dat een flink aantal landbouwontwikkelingsgebieden is stil komen te liggen omdat deze LOG's niet voldoen aan de gewenste eisen. Op basis van deze 'interventie', dus H1, kan de vertragende factor worden gherdefinieerd, namelijk 2. Dat door de invloed van het Burgerinitiatief het beleid aangepast (de herbegrenzing van de LOG's) en worden de LOG-doelen niet gehaald.

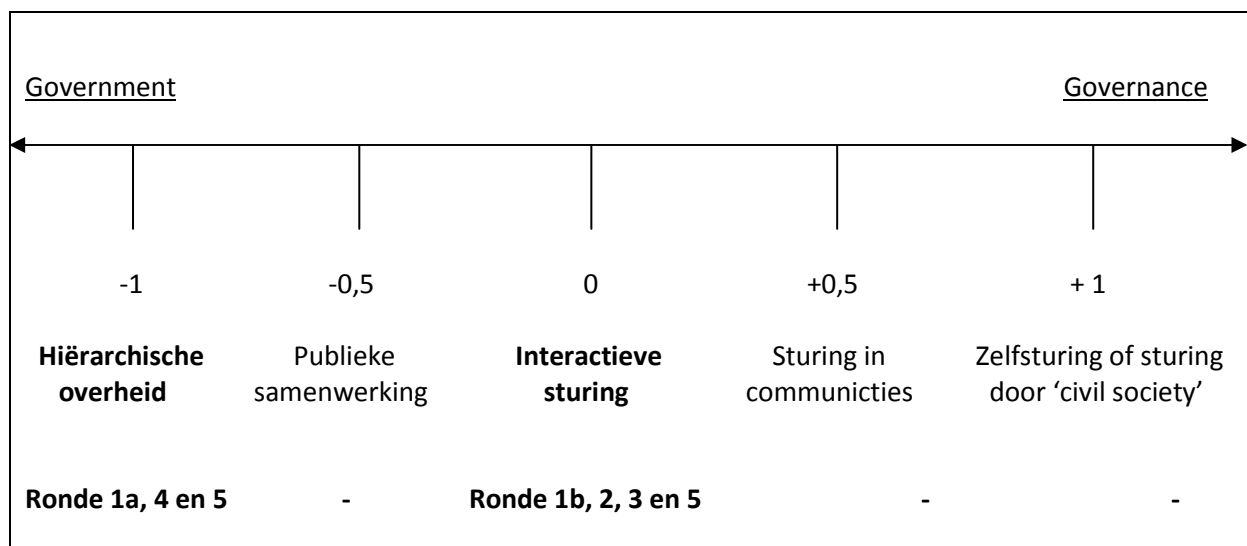
Op basis van de toetsing van de vertragende factor aan de twee hypothesen, veronderstel ik dat de eerste vertragende factor een verklaring biedt op basis van sturing (H0). Daarnaast veronderstel ik dat de tweede vertragende factor een verklaring biedt op basis van contextuele interventies en/of events (H1). Hierdoor worden zowel H0 als H1 gehandhaafd.

9. ANALYSE OVER ALLE BELEIDSRONDEN

In dit hoofdstuk wordt een analyse van de resultaten over alle beleidsronden weergegeven. Hierdoor wordt de dynamiek in sturing tussen de vijf rondes wordt inzichtelijk (9.1). In navolging op paragraaf 3.1.4 wordt daarbij het spanningsveld tussen de verschillende sturingsstijlen en de sturingsperspectieven government en governance nader uiteengezet. Vervolgens worden de verklaringen voor de vertragende factoren voor wrijving in sturing op basis van H0 en H1 benoemd (9.2). Daarbij wordt ook een totaaloordeel van de evaluatiecriteria uit paragraaf 3.1.3 gegeven. Tenslotte wordt aan het eind van dit hoofdstuk een vergelijking weergegeven tussen LOG Graspeel en andere LOG's in Brabant (9.3), om aan het einde van dit onderzoek de onderzoeksresultaten van LOG Graspeel te kunnen generaliseren.

9.1 De dynamiek in sturing tussen de vijf rondes

In deze paragraaf worden alle rondes door middel van de cruciale besluiten aan elkaar geknoopt. Op deze manier kan de dynamiek in sturing tussen de verschillende rondes inzichtelijk worden gemaakt. De toekenning van de sturingsstijlen voor de vijf rondes (deel 2 van het onderzoek) resulteert in figuur 18. Dit figuur laat zien dat na de toepassing van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009, p. 23) in rondes 1a, 4 en 5 sprake is van sturing door government en in rondes 1b, 2, 3 en 5 is sprake van sturing door het grensvlak van government en governance. In paragraaf 9.1.1 zal dit nader uitgewerkt worden.



Figuur 18. Maatlat government – governance (Vreke et al., 2009, p. 23)

In deze paragraaf zal eerst de relatie worden gelegd tussen de verschillende sturingsstijlen en de sturingsperspectieven government en governance (9.1.1). Dit is nodig om later in dit hoofdstuk uitspraken te kunnen doen over twee sturingsperspectieven.

9.1.1 Governance en/of government in de vijf rondes

In deze paragraaf wordt gekeken naar de relatie tussen de sturingsstijlen van Vreke et al. (2009) en de sturingsperspectieven government en governance. Uit deel 2 van het onderzoek blijkt dat:

- In ronde 1a sturing plaatsvindt door hiërarchische overheid;
- In ronde 1b tot en met ronde 3 sturing plaatsvindt door interactieve sturing;
- In ronde 4 sturing plaatsvindt door hiërarchische overheid;
- In ronde 5 sturing plaatsvindt door zowel hiërarchische overheid als interactieve sturing.

Op basis van deze herverdeling van rondes zal in deze paragraaf de dynamiek in sturing inzichtelijk worden gemaakt.

Ronde 1a: planvormingsfase

Na de toepassing van de Maatlat Government-Governance laat figuur 17 zien dat in de eerste helft van ronde 1 (1a) sturing heeft plaatsgevonden op basis van hiërarchische overheid, dus door zuiver government. Op basis van figuur 18 kan geconcludeerd worden dat in de eerste helft van ronde 1 is gehandeld vanuit één centrale dominante actor, namelijk het Rijk. Deze actor stelde zich bovengeschikt op ten opzichte van andere actoren. Hierdoor blijkt de representativiteit van die andere actoren, namelijk de provincies, agrarische sector en milieuorganisaties, erg beperkt te zijn. Interventie en sturing vindt plaats door de invoering van de Wet Herstructurering Varkenshouderij door het Rijk. Al deze kenmerken benadrukken het feit dat er sturing heeft plaatsgevonden door government.

Conclusie: In de eerste helft van ronde 1 is er sprake van sturing door government.

Ronde 1b tot en met ronde 3: planvormingsfase

Figuur 17 geeft aan dat vanaf de tweede helft van ronde 1 (1b) sturing heeft plaatsgevonden op basis van interactieve sturing, dus op de overgang van government naar governance. Dit laat direct een tekortkoming van de Maatlat Government-Governance zien: Vreke et al. (2009) stelt namelijk dat bij de sturingsstijl 'interactief beleid' het domein van governance begint (Vreke et al., 2009, p. 25). Hiermee geeft Vreke et al. niet aan dat er bij deze sturingsstijl sturing plaatsvindt door zowel government- als governancekenmerken. Alleen voor zuiver government (hiërarchische overheid) en zuiver government (zelfsturing) is het duidelijk op welke wijze wordt gestuurd. In de beantwoording van de deelvragen (paragraaf 9.3) zal verder op deze tekortkoming worden ingegaan. Wellicht biedt

figuur 18 de mogelijkheid om te kunnen kijken of er vanaf de tweede helft van ronde 1 sturing heeft plaatsgevonden op basis van government en/of governance. Vanaf de tweede helft van ronde 1 is er sprake van de participatie van meerdere bepalende actoren, namelijk zowel het Rijk als de provincies en gemeenten. De besluitvorming heeft op basis van consensus plaatsgevonden en er bestaat vertrouwen en loyaliteit ten opzichte van elkaar. Door middel van overleggen, namelijk het Pact van Brakkenstein (einde ronde 1), het Krokusakkoord (einde ronde 2) is de reconstructie officieel van start kunnen gaan (eind ronde 3). De actoren zijn deze verschillende ronden via een dialoog tot een compromis met elkaar gekomen. Er is niet langer sprake van hiërarchische relaties maar horizontale relaties. De toetredingregels zijn flexibel. Dat blijkt wel uit het feit dat de ZLTO en de BMF (voor een korte tijd) uit en daarna weer in het reconstructieproces zijn gestapt. Met behulp van figuur 18 kan geconcludeerd worden dat vanaf de tweede helft van ronde 1 gestuurd is door governance. Deze conclusie is niet gebaseerd op de Maatlat van Vreke et al. (2009), maar op basis van literatuur over government en governance (figuur 18).

Conclusie: Vanaf de tweede helft van ronde 1 tot en met ronde 3 is er sprake van sturing door governance.

Ronde 4: uitvoeringsfase

Na de toepassing van de Maatlat Government-Governance laat figuur 17 zien dat in de vierde ronde sturing heeft plaatsgevonden op basis van hiërarchische overheid, dus door zuiver government. Op basis van figuur 18 kan geconcludeerd worden dat de positie van andere actoren, vooral die van de belangengroepen en de burgers, ondergeschikt is ten opzichte van het Rijk en de provincie Noord-Brabant. De belangengroepen en burgers kunnen alleen via formele instrumenten invloed uitoefenen. Het Rijk en de provincie bepalen de toetredingregels en de inhoud van het probleem. Toch wordt er bij government uitgegaan van één bepalende actor, en in dit geval gaat het om het Rijk en de provincie, die dus de machtsposities innemen. Ook toont figuur 18 aan dat bij government, over het oplossen van conflicten op basis van autoriteit, de gezagdrager de besluitvorming bepaalt. In dit geval kan het niet zo zwart-wit worden gezien dat er sprake is van sturing door government.

Conclusie: In ronde 4 is er (in minder mate) sprake van sturing door government.

Ronde 5: uitvoeringsfase

Tenslotte wordt in ronde 5, na de toepassing van de Maatlat Government-Governance, gestuurd door zowel 'hiërarchische overheid' als 'interactief beleid'. Enerzijds vindt er sturing plaats door de sturingsstijl hiërarchische overheid, dus door zuiver government. Hiervoor gelden dezelfde argumenten die gehanteerd worden in ronde 4, dat er gestuurd wordt vanuit government maar dat er ook kenmerken van governance zichtbaar zijn. Daarnaast is er ook sprake van sturing door

interactief beleid gezien het feit dat de spelregels op basis van uitruil en consensus tot stand zijn gekomen.

Conclusie: In ronde 5 is er sprake van sturing door government, waarbij ook kenmerken van governance zichtbaar zijn. Daarnaast is er ook sprake van sturing door governance.

9.1.2 Eindconclusie van de sturing van de rondenbeschrijvingen

Door de vorige paragraaf wordt duidelijk dat de planvormingsfase (ronde 1 tot en met 3) van de reconstructie van start is gegaan met sturing op basis van government (ronde 1a). Vervolgens heeft sturing plaatsgevonden op basis van governance (ronde 1b tot en met ronde 4), maar ook de volgende fase van de reconstructie, namelijk de uitvoeringsfase, is van start gegaan met sturing op basis van government (ronde 4), wat later over is gegaan naar governance (ronde 5). Ronde 5 kent ook aspecten van sturing op basis van government. In figuur 19 wordt dit schematisch weergegeven.

Ronde	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Fase	Planvormingsfase			Uitvoeringsfase	
Sturingsstijl	Hierarchische overheid en interactieve sturing	Interactieve sturing	Interactieve sturing	Hierarchische overheid	Hierarchische overheid en interactieve sturing
Sturingswijze	Government en governance	Governance	Governance	Government	Government en governance

Figuur 19. De dynamiek in de verschillende ronden en fasen (Eigen toepassing, 2011)

In paragraaf 3.1.1 heb ik verondersteld dat het reconstructieproces aan de hand van het rondenmodel te beschrijven is en dat de cruciale besluiten ervoor zorgen dat er een verandering in sturingswijze plaatsvindt. Uit figuur 19 blijkt echter dat niet de cruciale besluiten (de overgang naar een nieuwe ronden) zorgen voor een nieuwe sturingsrichting, maar dat een nieuwe fase in het proces zorgt voor veranderingen in sturing. Aan het begin van een nieuwe fase is er sprake van sturing door government waarbij de overheid de rol van centrale actor inneemt. Dit is mogelijk te verklaren doordat de centrale overheid in eerste instantie de beleidsrichting zoveel mogelijk probeert te sturen. Zodra dit beleid door de centrale overheid geïntroduceerd is, komen er reacties van andere betrokken actoren. Door de invloed van deze actoren wordt geleidelijk meer sturing door governance afgedwongen.

9.2 Verdragende factoren en verklaringen

Nu er een conclusie is getrokken wat betreft de wijze van sturing in het reconstructieproces, kan worden gekeken naar de gevolgen van deze verschillende sturingswijzen en de verdragende factoren

en verklaringen. In figuur 20 zijn de vertragende factoren te vinden die op basis van deel 2 van het onderzoek zijn geformuleerd. Deze vertragende factoren hebben eraan bijgedragen dat er wrijving in sturing is opgetreden tussen de verschillende niveaus van (overheids)bestuur. De eerste rij uit figuur 20 laat de vertragende factoren zien die na de toetsing aan de evaluatiecriteria en vóór de toetsing aan H0 en H1 zijn geformuleerd. De tweede rij uit figuur 20 laat zien hoe dat de vertragende factoren na toetsing aan H0 zijn geherformuleerd en de derde rij geeft aan hoe de vertragende factor na toetsing aan H1 is geherformuleerd. In deze paragraaf zal de dynamiek van de vertragende factoren op basis van H0 en H1 aan de hand van de vijf evaluatiecriteria (paragraaf 3.1.3) worden uiteengehaald. Hierbij wordt ook inzichtelijk gemaakt tussen welke actoren de wrijving in sturing is opgetreden en hoe dit te verklaren is.

	Ronde 1	Ronde 2	Ronde 3	Ronde 4	Ronde 5
Vertragende factoren	1. De aanwezigheid van een lage mate van participatie (in de eerste helft van de ronde)	1. De aanwezigheid van een hoge mate van participatie met als gevolg tijdrovende overleggen	1. De afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken	1. De aanwezigheid van een beperkte mate van participatie	1. De aanwezigheid van een beperkte mate van participatie
	2. Het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels (in de eerste helft van de ronde)	2. De afwezigheid van voldoende financiële middelen om de doelen te kunnen bereiken		2. Een gebrek aan de spelregels	2. Afgesproken doelen worden niet gehaald
				3. De afwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken	
Vertragende factoren op basis van H0	1. De reconstructie is uitgewerkt zonder overleg met de sector en medeoverheden doordat de centrale actor maar beperkt ruimte biedt voor andere actoren waardoor er maar beperkt sprake is van participatie	1. Er ontstaan tijdrovende overleggen doordat besluiten hoofdzakelijk worden genomen op basis van consensus	1. Het Rijk heeft een sterke machtspositie doordat zij financiële keuzes maken waardoor wellicht de landschap-, cultuurhistorie- en recreatiedoelen in het gedrang komen	1. Er wordt geen ruimte geboden voor belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden waardoor er slechts beperkt sprake is van participatie	1. Er wordt geen ruimte geboden voor belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden waardoor er slechts beperkt sprake is van participatie
	2. Er is sprake van verzet van de sector en medeoverheden doordat de centrale actor de gewenste ontwikkeling wil bepalen en hoe (door middel van spelregels) dit gerealiseerd moet worden	2. Door financiële tekorten komt de machtspositie van het Rijk onder druk te staan en ligt het initiatief van de reconstructie niet langer direct bij het Rijk		2. Een gebrek aan spelregels zorgt ervoor dat er langdurige procedures ontstaan doordat actoren binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid hebben om bezwaar aan te tekenen	
				3. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt door de afwezigheid van voldoende middelen (vooral capaciteit en kennis bij gemeenten) om de doelen te kunnen bereiken	
Vertragende factoren op basis van H1		1. Door bezuinigingen op Rijksniveau komt de realisatie van de reconstructie op losse schroeven te staan			1. Door de invloed van het Burgerinitiatief wordt beleid aangepast (de herbegrenzing van de LOG's) en worden de LOG-doelen niet gehaald

Figuur 20. De dynamiek tussen de verschillende rondes (Eigen toepassing, 2011)

9.2.1 Evaluatiecriterium 1: De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

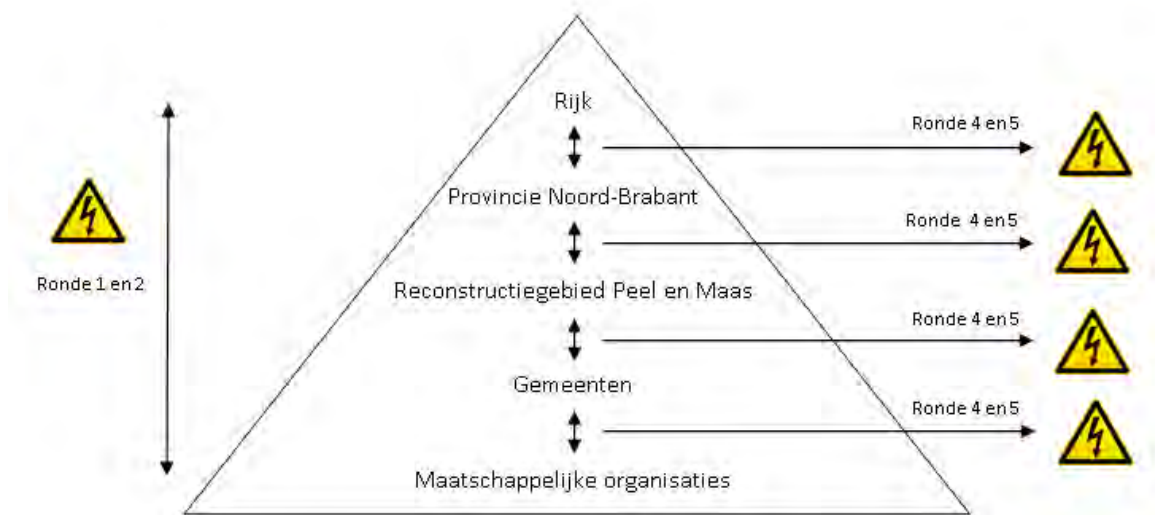
De vertragende factoren die in relatie staan met het eerste evaluatiecriterium, namelijk de aanwezigheid van een hoge mate van participatie, zijn terug te vinden in rondes 1a, 2, 4 en 5.

In de eerste helft van ronde 1 is sprake van een beperkte mate van participatie. De reconstructie is in deze periode uitgewerkt zonder overleg met de sector en medeoverheden doordat de centrale actor maar beperkt ruimte biedt voor andere actoren waardoor er maar beperkt sprake is van participatie. Er ontstaat wrijving in sturing doordat de partijen wantrouwend in een niet-transparant proces tegenover elkaar hebben gestaan. In ronde 2 lijkt hier verandering in te komen doordat er veel overleg wordt gevoerd tussen de verschillende actoren. In deze ronde is daarom sprake van een hoge mate van participatie. Maar deze participatie heeft tijdrovende overleggen tot gevolg. Er ontstaat wrijving in sturing doordat het lang duurt voordat er consensus wordt bereikt tussen de vele partijen. In rondes 4 en 5 is een soortgelijke situatie te constateren als in de eerste helft van ronde 1: de participatie is laag te noemen, maar nu doordat vooral de burgers en belangengroepen als maatschappelijk draagvlak niet worden toegelaten in het proces. Er ontstaat wrijving in sturing doordat burgers alleen druk kunnen uitoefenen op de overheid door formele procedures in gang te zetten. Deze procedures zijn tijdrovend waardoor het resultaat van de invloed van de burgers lang op zich laat wachten.

Conclusies:

- *De lage mate van participatie zorgt in de eerste helft van ronde 1 voor wrijving in sturing tussen het Rijk en alle andere betrokken actoren. Deze wrijving is te verklaren vanuit de aanwezigheid van een niet-transparant en gesloten proces;*
- *De een hoge mate van participatie zoals in ronde 2 is geconstateerd leidt tot wrijving in sturing tussen het Rijk en alle andere betrokken actoren. Deze wrijving is te verklaren vanuit de vele overleggen die zijn ontstaan waardoor er tijdrovende procedures ontstaan waardoor het lang duurt voordat er consensus wordt bereikt;*
- *De lage mate van participatie zorgt in ronde 4 en 5 voor wrijving in sturing tussen de gemeenten en de burgers en belangengroepen. Deze wrijving is te verklaren doordat burgers lang moeten wachten voordat hun invloed inzichtbaar wordt.*

Zoals uit deel 2 van het onderzoek blijkt is de bovengenoemde wrijving te verklaren vanuit HO. De wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 1 is weergegeven in figuur 21.



Figuur 21. Wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 1 (Eigen toepassing, 2011)

In paragraaf 3.3.3 heb ik gesteld dat bij de beschrijvingen van de rondes 1, 2 en 3 vooral wordt gekeken naar wrijving in sturing tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant (figuur 9), omdat dit de belangrijkste partijen in de planvormingsfase zijn. Uit figuur 21 blijkt dat in ronde 1 en 2 niet alleen wrijving tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant bestaat, maar dat de beslissingen van het Rijk ook zorgen voor wrijvingen met alle andere partijen. Deze wrijving is beter aan te duiden als onbegrip dat er bij alle actoren bestaat over het handelen van het Rijk.

9.2.2 Evaluatiecriterium 2: In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

De vertragende factoren die in relatie staan met het tweede evaluatiecriterium, namelijk het in overleg met betrokkenen de spelregels opstellen, zijn terug te vinden in rondes 1a en 4. In de eerste helft van ronde 1 is sprake van het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels. Er ontstaat wrijving in sturing doordat Minister Van Aartsen namens het Rijk de spelregels oplegt omdat zij de gewenste ontwikkeling wilt bepalen en ook hoe dit gerealiseerd moet worden.

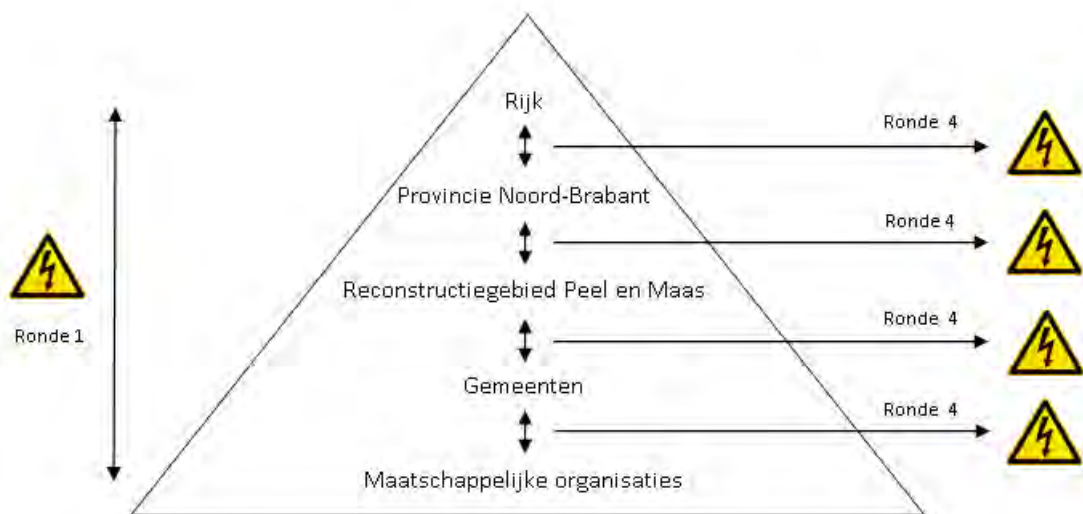
In ronde 4 worden er slechts beperkte spelregels opgelegd, waardoor het voor gemeenten en andere uitvoerende organisaties moeilijk wordt om te kunnen sturen. Er ontstaat wrijving in sturing doordat de actoren alleen binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid hebben om bezwaar in te dienen, dus om te sturen. Deze procedures zijn tijdrovend waardoor het resultaat van de invloed van deze actoren lang op zich laat wachten.

Conclusies:

- *Het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels zorgt in ronde 1 voor wrijving in sturing tussen alle actoren. Deze wrijving is te verklaren doordat het Rijk de gewenste ontwikkeling wilt bepalen en hoe dit gerealiseerd moet worden;*

- Maar het feit dat er in ronde 4 slechts beperkte spelregels zijn opgesteld zorgt voor wrijving in sturing tussen de provincies, gemeenten en overige uitvoerende organisaties. Deze wrijving is te verklaren doordat de overige actoren binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid hebben om bezwaar te maken, waardoor er tijdrovende procedures ontstaan.

Zoals uit deel 2 van het onderzoek blijkt is de bovengenoemde wrijving te verklaren vanuit HO. De wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 2 is weergegeven in figuur 22.



Figuur 22. Wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 2 (Eigen toepassing, 2011)

Net zoals bij het vorige criterium geldt dat ik in paragraaf 3.3.3 heb gesteld dat bij de beschrijvingen van de ronden 1, 2 en 3 vooral wordt gekeken naar wrijving in sturing tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant (figuur 9), omdat dit de belangrijkste partijen in de planvormingsfase zijn. Uit figuur 22 blijkt dat in ronde 1 niet alleen wrijving tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant bestaat, maar dat de beslissingen van het Rijk ook zorgen voor wrijvingen met alle andere partijen. Op deze manier ontstaat er bij alle actoren onbegrip over het handelen bij het Rijk waardoor vervolgens wrijving ontstaat.

9.2.3 Evaluatiecriterium 3: Het halen van de afgesproken doelen

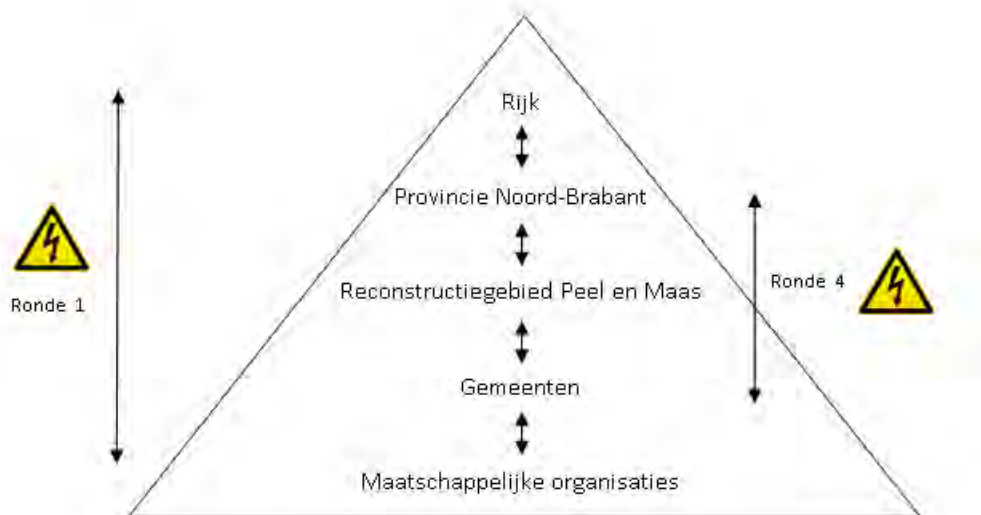
De vertragende factor die in relatie staat met het derde evaluatiecriterium, namelijk het halen van de afgesproken doelen, is terug te vinden in ronde 5. In deze ronde is er sprake van de invoering van aangepast beleid voor de landbouwontwikkelingsgebieden door de invloed van het burgerinitiatief. Op deze manier worden de LOG-doelen niet gehaald. Er ontstaat wrijving door er

door de provincie een nieuwe beleidskoers wordt ingezet. Dit heeft gevolgen voor met name de gemeenten, die aan de lat staan voor de uitvoering van de landbouwontwikkelingsgebieden. Zij moeten ook hun beleid aanpassen, zoals de bestemmingsplannen die moeten worden opgesteld voor de LOG's.

Conclusie:

- *Het invoeren van 'nieuw' beleid zorgt in ronde 5 voor wrijving tussen de gemeenten en provincie, maar is niet vanuit sturing te verklaren. Deze wrijving is te verklaren door de invloed van de interventie (het 'nieuwe' beleid). De bovengenoemde wrijving is dus te verklaren vanuit H1.*

Zoals uit deel 2 van het onderzoek blijkt is deze vertragende factor niet te verklaren vanuit wrijving in sturing, dus H0. Bij deze vertragende factor is namelijk sprake van de invloed van een interventie, waardoor H1 van toepassing is. De wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 3 is weergegeven in figuur 23.



Figuur 23. Wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 3 (Eigen toepassing, 2011)

Net zoals bij het vorige criterium geldt dat ik in paragraaf 3.3.3 heb gesteld dat bij de beschrijvingen van de rondes 1, 2 en 3 vooral wordt gekeken naar wrijving in sturing tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant (figuur 9), omdat dit de belangrijkste partijen in de planvormingsfase zijn. Uit figuur 23 blijkt dat in ronde 1 niet alleen wrijving tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant bestaat, maar dat de beslissingen van het Rijk ook zorgen voor wrijvingen met alle andere partijen. Er ontstaat wrijving doordat er onbegrip heerst bij alle betrokken actoren over het handelen van het rijk.

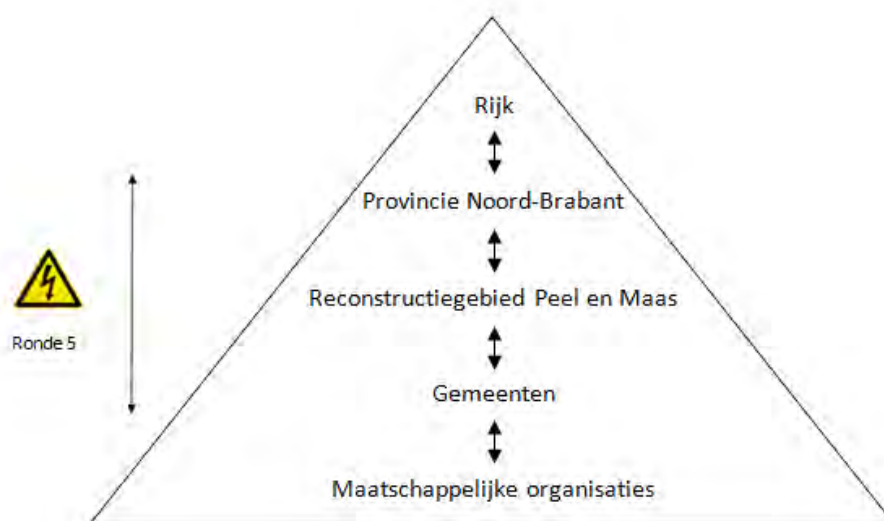
9.2.4 Evaluatiecriterium 4: Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

De vertragende factor die in relatie staat met het vierde evaluatiecriterium, namelijk het ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen, is terug te vinden in ronde 5. In ronde 5 worden de doelen bijgesteld omdat de herbegrenzing van de LOG's ervoor zorgt dat er minder LOG's mogen worden uitgevoerd in de toekomst. Dit zorgt ervoor dat de oorspronkelijke LOG-doelen niet gehaald worden. Dit veroorzaakt wrijving in sturing tussen vooral de provincies en de gemeenten. Gemeenten namelijk beleid opgesteld om de ontwikkeling van de LOG's enigszins te kunnen sturen. Met het nieuwe beleid van de provincie moet er door de gemeenten vaak een hele andere richting op worden gegaan, omdat LOG's geschrapt zijn of dat de randvoorwaarden veranderd zijn.

Conclusie:

- *De herbegrenzing van de LOG's zorgt in ronde 5 voor wrijving tussen de gemeenten en provincie. Deze wrijving is te verklaren doordat gemeenten hun huidige LOG-beleid moeten aanpassen.*

Zoals uit deel 2 van het onderzoek blijkt is de bovengenoemde wrijving te verklaren vanuit H0. De wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 4 is weergegeven in figuur 24.



Figuur 24. Wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriteria 4 (Eigen toepassing, 2011).

9.2.5 Evaluatiecriterium 5: De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

De vertragende factoren die in relatie staan met het vijfde evaluatiecriterium, namelijk de aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken, zijn terug te vinden in rondes 2, 3 en 4. In ronde 2 is er sprake van onvoldoende financiële middelen om de doelen te

kunnen bereiken. Minister Veerman moest in 2003 flink gaan bezuinigen door een tekort van het Ministerie van LNV van 80 miljoen euro in 2002. Dit veroorzaakt wrijving in sturing bij de provincie en maatschappelijke organisaties, omdat de uitvoering van de reconstructie nu op losse schroeven kwam te staan. In ronde 3 moet het Rijk financiële afwegingen maken waardoor de landchap-cultuurhistorie- en recreatiedoelen in het gedrang komen. Er ontstaat wrijving in sturing doordat bepaalde reconstructiedoelen opeens niet meer belangrijk worden geacht. Tenslotte is er in ronde 4 sprake van onvoldoende kennis en capaciteit bij gemeenten om de doelen te kunnen bereiken. Hier ontstaat wrijving doordat de gemeenten die reconstructie niet kunnen uitvoeren met de beschikbare middelen, waardoor de doelen niet worden bereikt.

Conclusies:

- *De onvoldoende financiële middelen zorgen in ronde 2 en 3 voor wrijving in sturing tussen het Rijk en de overige actoren. Deze wrijving is te verklaren door bezuinigingen waardoor er door het Rijk inhoudelijke keuzes moeten worden gemaakt;*
- *De onvoldoende kennis en capaciteit zorgt in ronde 5 voor wrijving in sturing tussen gemeenten en maatschappelijke organisaties. Deze wrijving is te verklaren door grootte van de gemeenten.*

Zoals uit deel 2 van het onderzoek blijkt is de bovengenoemde wrijving te verklaren vanuit H0. De wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 5 is weergegeven in figuur 25.



Figuur 25. Wrijving in sturing tussen verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur op basis van evaluatiecriterium 5 (Eigen toepassing, 2011)

Net zoals bij het vorige criterium geldt dat ik in paragraaf 3.3.3 heb gesteld dat bij de beschrijvingen van de rondes 1, 2 en 3 vooral wordt gekeken naar wrijving in sturing tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant (figuur 9), omdat dit de belangrijkste partijen in de planvormingsfase zijn. Uit figuur 24 blijkt dat in ronde 1 niet alleen wrijving tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant bestaat, maar dat de beslissingen van het Rijk ook zorgen voor wrijvingen met alle andere partijen. Deze wrijving is beter aan te duiden als onbegrip dat er bij alle actoren bestaat over het handelen van het Rijk.

9.2.6 Conclusie evaluatiecriteria

In de vorige paragraaf zijn de vijf evaluatiecriteria toegepast op de verschillende rondes waarbij de wrijving in sturing inzichtelijk is gemaakt. In paragraaf 3.1.3 heb ik een normatief waardeoordeel opgesteld, waarmee ik aangeef wanneer ik veronderstel dat er sprake is van een goede uitvoering van de reconstructie in Noord-Brabant. Daarbij heb ik gesteld dat als er in de verschillende rondes niet wordt voldaan aan één of meerdere evaluatiecriteria uit het waardeoordeel, dat ik dan veronderstel dat dit wrijving in sturing tot gevolg heeft. In deze paragraaf zal ik kijken in hoeverre mijn normatief waardeoordeel moet worden bijgesteld om een realistisch oordeel te kunnen geven van de uitvoering van de reconstructie in Noord-Brabant.

1. De aanwezigheid van een hoge mate van participatie

Ik heb verondersteld dat van een goede uitvoering van de reconstructie sprake is als er een hoge mate van participatie bereikt wordt. Dit houdt in dat er een relatief grote diversiteit aan actoren participeert in het reconstructieproces. Deze participatie zorgt voor een transparant proces omdat vrijwel alle actoren betrokken zijn. Op deze manier wordt een vertrouwensband opgebouwd tussen de verschillende actoren. Uit dit onderzoek blijkt dat in rondes 1, 4 en 5 geen sprake is van een hoge mate van participatie. In de overige rondes is er wel sprake van een hoge mate van participatie, maar in ronde 2 heeft dit negatieve gevolgen.

2. In overleg met de betrokkenen de spelregels opstellen

Vervolgens heb ik gesteld dat de spelregels van het uitvoeringsproces in overleg met de betrokkenen opgesteld moeten worden. Daarbij is er ruimte voor het zoeken naar informele compromissen, zodat er geen formele procedures in gang hoeven te worden gezet. Uit dit onderzoek blijkt dat in rondes 1 en 4 geen sprake is van overleg wat betreft de spelregels.

3. Het halen van de afgesproken doelen

Ik heb het belangrijk geacht om het uiteindelijke doel van de reconstructie, namelijk een vitaal landelijk gebied, niet uit het oog te verliezen. Dit is het dominante discours en heeft een generiek karakter. Uit dit onderzoek blijkt dat alleen in de laatste ronde geen sprake is van het halen van de afgesproken doelen.

4. Ruimte scheppen voor eventuele bijstelling van doelen

Daarnaast veronderstel ik dat er wel ruimte voor eventuele bijstelling van doelen moeten worden geschept omdat een proces namelijk dynamisch is. Deze bijstelling kan plaatsvinden door 'leren', waarbij actoren kritisch kijken of het doelbereik nog wel realistisch is. Maar ook door innovatieve veranderingen kan het doelbereik bijgesteld worden doordat er nieuwe inzichten komen. Uit dit onderzoek blijkt dat in alleen in ronde 5 wijziging ontstaan doordat de LOG-doelen worden bijgesteld en op deze manier niet worden gehaald.

5. De aanwezigheid van voldoende middelen om de doelen te kunnen bereiken

Tenslotte heb ik verondersteld dat er voldoende middelen beschikbaar moeten zijn zoals geld, capaciteit en kennis, om de doelen te kunnen halen. Het is dan niet belangrijk hoe dat de spreiding van het geld verdeeld is, maar dat er voldoende beschikbaar is. Er moeten voldoende mensen beschikbaar zijn (capaciteit) om met dit geld de doelen te halen. De kennis van deze mensen is daarbij belangrijk. Uit dit onderzoek blijkt dat in ronde 2 en 3 geen sprake is van voldoende financiële middelen en dat in ronde 4 geen sprake van voldoende kennis en capaciteit.

Uit bovenstaande vijf evaluatiecriteria blijkt dat aan geen enkele evaluatiecriteria 'voldaan' is tijdens het reconstructieproces. Op basis van mijn waardeoordeel uit paragraaf 3.1.3 kan ik dus concluderen dat geen enkele evaluatiecriteria van toepassing is op de reconstructie in Noord-Brabant, wat wijziging in sturing tot gevolg heeft gehad.

9.3 Vergelijking van casus Graspeel met andere LOG's in Brabant

In deze paragraaf wordt een casus Graspeel in het kort vergeleken met een andere LOG in Brabant, namelijk LOG Odiliapeel. Deze vergelijking is nodig om aan het eind van het onderzoek de onderzoeksresultaten van LOG Graspeel te kunnen generaliseren.

Net zoals in LOG Graspeel is ook in LOG Odiliapeel sprake van veel weerstand tegen het LOG vanwege gezondheidsaspecten. Ook de trage politieke besluitvorming zorgt ervoor dat het een langdurig uitvoeringstraject is. Er vinden vele discussies plaats tussen gemeente Uden en provincie

Noord-Brabant. De gemeente Uden vindt dat deze communicatie op een soepele manier verloopt. Daarentegen zou er ook communicatie moeten plaatsvinden tussen de provincie en de agrariërs. Gemeenten moeten de agrariërs telkens opnieuw inlichten als de spelregels van de provincie weer veranderd zijn. Door dit lijntje korter te maken, dus direct communicatie tussen provincie en agrariërs, voelen de agrariërs zich serieuzer genomen (Van den Berg, 2010). De gemeente Boekel vindt het belangrijk dat de gezondheid meegewogen wordt in de landbouwontwikkelingsgebieden (Hermans, 2010). Het is duidelijk dat mensen die in de intensieve veehouderijen werken de nodige maatregelen treffen, zoals bijvoorbeeld het gebruik van mondkapjes. Buiten de bedrijven nemen de risico's snel af naar mate de afstand tot het bedrijf groter is. De gemeente steunt samen met de regio de GGD in het opzetten van een onderzoek naar de uitstoot van lucht door intensieve veehouderijen (Hermans, 2010). Geconcludeerd kan worden dat de problematiek van LOG Graspeel te vergelijken is met LOG Odiliapeel.

DEEL 3: Conclusies en reflectie

In **deel 3** staan de conclusies van dit onderzoek centraal. De conclusies worden weergegeven door middel van het beantwoorden van de deelvragen uit paragraaf 1.4. Daarnaast zal er een reflectie op het onderzoek worden gegeven waarin het gebruik van het theoretische kader, mijn bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming en suggesties voor vervolgonderzoek worden behandeld.

10. CONCLUSIES EN REFLECTIE

In dit laatste hoofdstuk wordt gestart met de conclusies waarbij de centrale vraag van dit onderzoek als uitgangspunt dient. Na het beantwoorden van de deelvragen (10.1) wordt dit hoofdstuk afgesloten met een reflectie op het onderzoek (10.2).

10.1 Beantwoording deelvragen

In deze paragraaf zal antwoord worden gegeven op de verschillende deelvragen, zoals die in paragraaf 1.4 zijn opgesteld. Deelvraag 1 (wat wordt er verstaan onder de 'reconstructie van het landelijk gebied' en wat ging er aan vooraf), deelvraag 2 (*hoe ziet het reconstructiebeleid er op drie verschillende bestuursniveaus uit?*), deelvraag 3 (*hoe kan het reconstructieproces worden beschreven, speciaal gelet op veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?*) dienen daarbij als achtergrondvragen voor mijn onderzoek en zullen daarom niet worden beantwoord in deze paragraaf.

Deelvragen 4, 5 en 6 komen in deze paragraaf wel aan bod omdat deze vragen de kern van het onderzoek weergeven voor het beantwoorden van de centrale vraag.

4. Op welke wijze kan, aan de hand van de beschrijving van het reconstructieproces, de gevonden problematiek (de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur wat zorgt het trage verloop van de uitvoering van het reconstructiebeleid) geëvalueerd worden, speciaal gelet op veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?

Door de toepassing van het rondemodell (Teisman, 2000) met aspecten van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) is het reconstructieproces beschreven. Vervolgens is aan de hand van vijf evaluatiecriteria op zoek gegaan naar vertragende factoren die wrijving in sturing hebben veroorzaakt waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Om deze problematiek op projectniveau aan te kunnen duiden, is in in ronde 4 en 5 gebruik gemaakt van één specifiek landbouwontwikkelingsgebied, namelijk LOG Graspeel.

Na het doorlopen van de vijf rondes zijn uiteindelijk de volgende zes vertragende factoren in het reconstructieproces vastgesteld:

1. Lage mate van participatie (ronde 1, 4 en 5);
2. Hoge mate van participatie (ronde 2);
3. Het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels (ronde 1 en 4);
4. Onvoldoende financiële middelen (ronde 2 en 3);
5. Onvoldoende kennis en capaciteit (ronde 3);
6. Afgesproken doelen worden niet gehaald (ronde 5).

De aanwezigheid van deze vertragende factoren zijn te verklaren vanuit twee hypothesen (H0 en H1). Ik veronderstel met H0 dat de vertragende factoren in de uitvoering van de reconstructie te verklaren zijn vanuit endogene factoren. Hierbij suggereer ik dat de desbetreffende sturingsstijl bepalend is geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Met H1 suggereer ik dat de problematiek in de uitvoering van de reconstructie te verklaren is vanuit exogene factoren. Als deze hypothese van toepassing is wordt H0 verworpen en kan de gevonden problematiek dus niet worden verklaard op basis van sturing. Het gaat hierbij om verklaringen, vaak contextuele interventies en/of 'events', die van buitenaf invloed uitoefenen op het verloop van het proces.

De eerste vijf vertragende factoren zijn te verklaren vanuit H0, namelijk vanuit endogene verklarende factoren. Dit betekent dat de sturingsstijlen in de verschillende rondes, die zijn toekend op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009), bepalend zijn geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. De laatste vertragende factor is echter niet te herleiden tot H0, maar vanuit exogene verklarende factoren (H1). Dit komt doordat een interventie, namelijk beleid dat wordt aangepast door de invloed van het burgerinitiatief, ervoor heeft gezorgd dat de afgesproken doelen niet worden gehaald. Daarnaast is de vierde vertragende factor, namelijk onvoldoende financiële middelen in ronde 2 ook te verklaren door een interventie op Rijksniveau, namelijk dat er forse bezuinigingen worden afgekondigd door Minister Veerman.

Op basis van deze paragraaf kan gezegd worden dat H0 gehandhaafd blijft en waarbij een relatief klein deel te verklaren is vanuit H1. Dit betekent dat de desbetreffende sturingsstijl bepalend is geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Voor een relatief klein deel hebben interventies en/of 'events' eraan bijgedragen dat de uitvoering van de reconstructie traag verloopt.

5. Kan de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur in de uitvoering van de ruimtelijke herstructurering ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden verklaard worden vanuit (theorie over) verschillende typen van sturing, ook wel aangeduid als sturing middels 'government' en 'governance'?

Bij de beantwoording van de vorige deelvraag heb ik geconcludeerd dat de vertragende factoren voor de wrijving in sturing voor een groot deel te verklaren zijn vanuit H0, dus vanuit sturing. Dit betekent dat de sturingsstijlen in de verschillende rondes, die zijn toekend op basis van de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009), bepalend zijn geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. Bij deze vierde deelvraag wordt gekeken in hoeverre deze conclusie te onderbouwen is door (literatuur over) de sturingsperspectieven government en governance. In paragraaf 9.1.2 is de relatie gelegd tussen de verschillende sturingsstijlen van Vreke et al. (2009) aan de hand van de Maatlat Government-Governance en literatuur over government en governance, samengevat in figuur 4. Hierbij heb ik geconcludeerd dat alleen de sturingsstijlen 'hiërarchische overheid' en 'zelfsturing' direct zijn te koppelen aan sturing door government en governance. Voor de drie overige sturingsstijlen, namelijk 'interactieve sturing', 'publieke samenwerking' en 'sturing in communities' is het lastiger om te bepalen of er sprake is van sturing door government en/of governance. Dit ervaar ik als een tekortkoming van de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. (2009). In rondes 1, 2, 3 en 4 is de sturingsstijl interactieve sturing van toepassing. Dit betekent dat ik zelf naar literatuur over government en governance heb moeten kijken of er in deze rondes sprake is van government en/of governance. Op basis van de redenering in paragraaf 9.1.1 kan geconcludeerd worden dat de sturingsstijl 'interactieve sturing' staat voor sturing door governance.

De eindconclusie is dat de wrijving tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur, daar waar H0 van toepassing is, verklaard kan worden door theorie over sturing door government en/of governance. Daarbij moet wel gesteld worden dat de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. niet het meest geschikte instrument is om sturing door government en/of governance vast te stellen.

6. Welke conclusies kunnen er worden getrokken?

Bij de laatste deelvraag zal ik bondig antwoord geven op de centrale vraag van dit onderzoek:

In hoeverre kan de uitvoering van de reconstructie van het landelijk gebied in de provincie Noord-Brabant tussen 2005 en 2010 worden verklaard door de bestuurlijke interactie tussen de verschillende schaalniveaus van (overheids)bestuur, speciaal gelet op de veranderingen in de ruimtelijke structuur ten behoeve van de landbouwontwikkelingsgebieden?

Het reconstructieproces in de periode 1997 - 2010 is te verdelen in een planvormingsfase (1997-2005) en een uitvoeringsfase (2005-2010). Beide fases zijn gestart met sturing vanuit government. Hierbij fungeert de overheid als centrale actor die de gewenste beleidsrichting bepaalt en stuurt. Naarmate de fases verder worden doorlopen, komt sturing door governance geleidelijk meer in beeld. Dit betekent dat de invloed van andere actoren ook een rol gaat spelen in de beleidsrichting. In dit onderzoek is wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus geconstateerd, dat veroorzaakt wordt door zes vertragende factoren. Deze zes factoren bestaan uit de lage mate van participatie (ronde 1 en 4), hoge mate van participatie (ronde 2), het niet in overleg met de betrokkenen opstellen van de spelregels (ronde 1 en 4), onvoldoende financiële middelen (ronde 2 en 3), onvoldoende kennis en capaciteit (ronde 3) en afgesproken doelen worden niet gehaald (ronde 5). De eerste vijf vertragende factoren zijn te verklaren vanuit sturing, wat betekent dat de sturingswijzen bepalend zijn geweest voor de wrijving in sturing tussen de verschillende schaalniveaus waardoor de uitvoering van de reconstructie traag is verlopen. De laatste vertragende factor, namelijk dat de afgesproken doelen niet worden gehaald, is niet te verklaren vanuit wrijving in sturing, omdat hier sprake is van invloed door contextuele interventies en/of events.

Over het geheel genomen kan de nulhypothese (H0) worden aangenomen, in ieder geval voor de ronden 1 tot en met 4. Hiermee concludeer ik dat de ontstane wrijving tussen verschillende schaalniveaus voornamelijk te wijten is aan de wijze van sturing. Uit paragraaf 9.2 blijkt dat deze sturing niet voldoet aan de vijf evaluatiecriteria die opgesteld zijn op basis van good-governance (3.1.3). Op basis hiervan kan gesteld worden dat sturing niet heeft plaatsgevonden door good-governance. In hoeverre er dan sprake is van government is moeilijk te stellen, mede door de beperkte bruikbaarheid van de Maatlat Government-Governance (Vreke, 2009).

10.2 Reflectie

Als afsluiting van deze scriptie zal reflecterend naar dit onderzoek worden gekeken. Eerst zal een reflectie worden gegeven op het theoretische kader om vervolgens de bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming te noemen. Na een reflectie op de onderzoeksmethoden worden er suggesties gegeven voor eventueel vervolgonderzoek.

10.2.1 Reflectie op het theoretisch kader

In dit onderzoek staat de relatie tussen perspectieven op (overheids)sturing en wrijving in sturing tussen de verschillende niveaus van (overheids)bestuur centraal (figuur 6). De perspectieven op (overheids)sturing zijn weergegeven door middel van het beschrijven van het reconstructieproces volgens het rondemodell (Teisman, 2000) met aspecten van Vreke et al. (2009). Het rondemodell biedt daarbij een gestructureerde methode om het reconstructieproces te beschrijven en de Maatlat Government-Governance van Vreke et al. (2009) zorgt voor een focus op sturing. In paragraaf 9.1.2 heb ik geconcludeerd dat niet de cruciale besluiten zorgen voor een nieuwe sturingsrichting, maar dat een nieuwe fase in het proces zorgt voor veranderingen in sturing (figuur 19). Dit lijkt meer aan te sluiten op het fasenmodel van Hoogerwerf (1989). Volgens het fasenmodel verloopt beleidsvorming lineair in één stappenreeks van opeenvolgende fasen de zogenaamde beleidscyclus (Hoogerwerf, 1989, zie figuur 3). Dit sluit aan bij het reconstructieproces waarin duidelijk een afbakening tussen de planvormingsfase en uitvoeringsfase te onderscheiden is. Maar in het fasenmodel wordt uitgegaan van één centrale actor: de beleidsbepaler (Hoogerwerf, 1989). In de reconstructie is echter alleen in ronde 1a en 5 sprake van één beleidsbepaler, namelijk het Rijk in ronde 1a en het Rijk/provincie in ronde 5. Het fasenmodel is dus deels toe te passen op het reconstructieproces.

In paragraaf 3.1.1 heb ik ook gesuggereerd dat het cabbage can model (Kingdon, 1984) als aanvulling op het rondemodell kan dienen om het reconstructieproces te kunnen beschrijven. Het cabbage can model kent de uitgangspunten van het stromenmodel waarbij het erom gaat dat de keuze voor een oplossing min of meer aan het toeval wordt overgelaten. Het model biedt dus veel ruimte voor creativiteit en mogelijkheden, maar de besluitvorming is ook extreem onvoorspelbaar. Dit is niet op het reconstructieproces van toepassing omdat hier geleidelijk naar de besluitvorming wordt toegewerkt. Het cabbage can model is daarom lastig toe te passen op het reconstructieproces.

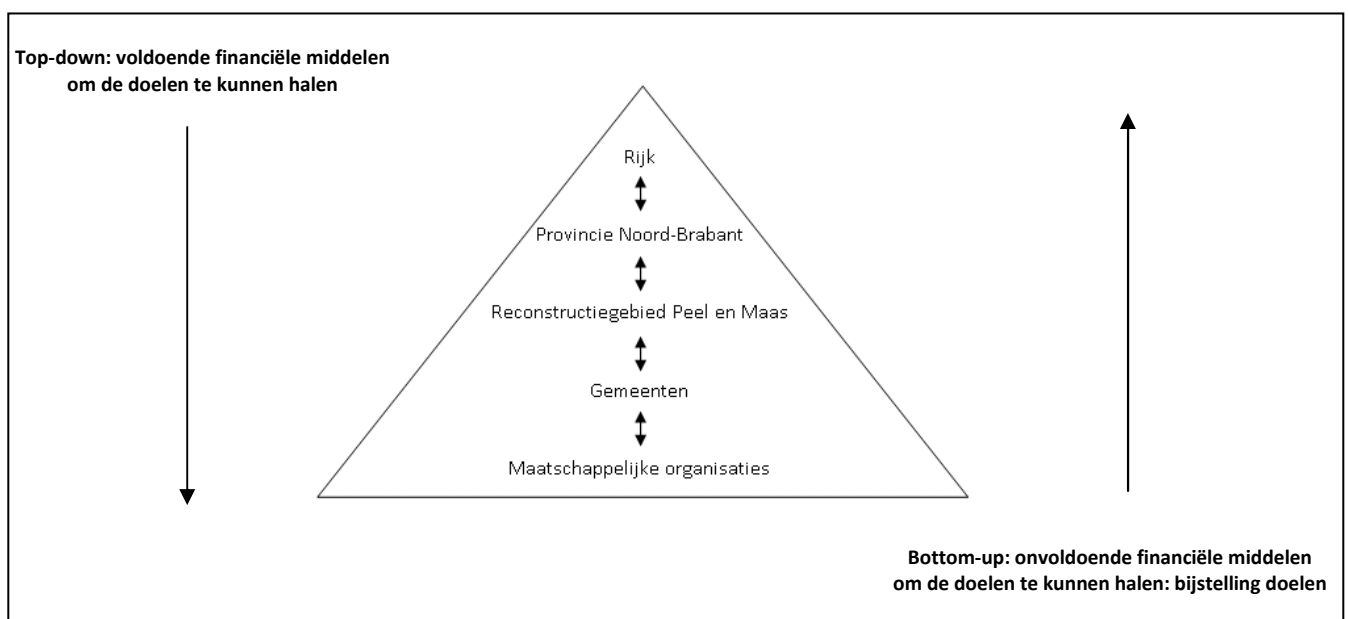
Tenslotte heb ik in dit hoofdstuk reeds benoemd dat de Maatlat Government-Governance niet het meest beschikte instrument is om sturing door government en/of government aan te duiden. Vreke et al. (2009) heeft de maatlat toegepast op een verdrogingsonderzoek voor drie provincies en constateert dat uit deze toepassing van de maatlat goed werkbaar is (Vreke et al., 2009, p. 8). Ook al

heb ik de maatlat in dit onderzoek op een andere manier toegepast dan Vreke et al. voorschrijven, het resultaat zou hetzelfde moeten zijn, namelijk de toekenning van government en/of governance. Uiteindelijk heb ik de maatlat moeten 'uitbreiden' met literatuur over government en governance. Alleen op deze manier kan het 'middenveld' van de maatlat, namelijk de sturingswijzen 'publieke samenwerking', 'interactief beleid' en 'sturing door communities' worden beoordeeld naar sturing door government en/of governance.

10.2.2 Bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming

Mede op basis van mijn reflectie op het theoretisch kader kunnen in deze paragraaf aanvullingen worden gegeven op de gebruikte theorieën, die voornamelijk gaan over sturing. De gebruikte theorieën die in dit onderzoek zijn het rondemodel (Teisman, 2000), de Maatlat Government-Governance (Vreke et al., 2009) en literatuur over 'good governance' (multi-level governance). Op deze manier wordt mijn bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming gevormd. Het beschrijven van mijn bevindingen kunnen nieuwe inzichten opleveren die deze specifieke context, namelijk de reconstructie in Noord-Brabant, overstijgen. In dit onderzoek ligt mijn bijdrage aan wetenschappelijke theorievorming op het vlak van de toepassing van theorie op de praktijk (Hoe gebeurt sturing in de praktijk) dan op de theorievorming zelf.

Mijn bevindingen gedurende dit onderzoek worden in figuur 26 weergegeven, dat de dynamiek van het reconstructieproces laat zien.



Figuur 26. De dynamiek in het reconstructieproces (Eigen toepassing, 2011)

In het begin van de reconstructie, namelijk in de planvormingsfase, was er sprake van hiërarchische sturing waarbij geen participatie van andere partijen plaatsvond. Deze fase wordt gekenmerkt door hoge ambities van het Rijk om de doelen te halen, waarbij voldoende financiële middelen beschikbaar werden gesteld. Later, in de uitvoeringsfase, was er sprake van interactieve sturing met een terugtrekkende overheid waarbij overleg plaatsvond met andere partijen. De hoge ambities om de doelen te halen werden bijgesteld en de financiële middelen werden gereduceerd. Op basis van deze conclusie kan gesteld worden dat aan het begin van het reconstructieproces top-down sturing plaatsvond, maar dat later sprake was van bottom-up sturing. Bij de top-down benadering worden beslissingen door de centrale overheid genomen en bij de bottom-up benadering gaat het om het tot stand komen van lokale netwerken (Sabatier, 1986, p. 33). De bottom-up benadering staat in verhouding met multi-level governance, waarbij de interactie tussen verschillende schaalniveaus centraal staat (Termeer et al., 2010). Op basis van dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat er in de planvormingsfase voldoende financiële middelen beschikbaar waren, waardoor de overheid de mogelijkheid zag om het complexe proces, namelijk de reconstructie, zelf te sturen. Naarmate de uitvoeringsfase van start ging werden de financiële middelen beperkter en ging het Rijk op zoek naar 'medefinanciers' om de reconstructie tot een succesvol einde te kunnen brengen. Dit omslagpunt in sturing heeft dus plaatsgevonden doordat er onvoldoende financiële middelen beschikbaar waren. Mijn empirische analyse laat zien dat top-down sturing, en daarmee ook sturing door government, plaatsvindt doordat de centrale overheid de juiste middelen heeft om volledig zelf te kunnen sturen. Op het moment dat deze middelen (gedeeltelijk) wegvallen, is de centrale overheid een bepaalde zekerheid kwijt en heeft zij andere partijen nodig om de doelen toch nog te kunnen halen. Hierdoor ontstaat er bottom-up sturing, en daarmee ook governance. Daarbij kan zelfs het bijstellen van de doelen aan de orde zijn.

Met deze empirische analyse heb ik willen laten zien hoe multi-level governance in de praktijk werkt, hoe deze dynamisch is en heen en weer beweegt tussen hiërarchische sturing (government) en netwerk sturing (governance) gedurende het procesverloop van beleidsvorming naar uitvoering. Mijn bijdrage ligt niet zozeer bij het construeren van een 'nieuwe theorie', maar ik heb bestaande theorie toegepast op een empirisch vraagstuk. In die praktijktoepassing ligt de waarde van het onderzoek.

10.2.3 Reflectie op de onderzoeksmethoden

In deze paragraaf zal een reflectie worden gegeven op de methoden van het onderzoek. Hierbij wordt het onderscheid gemaakt tussen interne en externe validiteit.

De interne validiteit van dit onderzoek is sterk te noemen, doordat er binnen het onderzoekskader vele bronnen zijn gebruikt. De interne validiteit wordt in dit onderzoek gewaarborgd door het raadplegen van (recente en minder recente) onderzoeksstudies, het interviewen van Brabantse gemeenten en het interviewen van actoren die betrokken zijn bij de uitvoering van de reconstructie. De externe validiteit in dit onderzoek kan daarentegen zwak en kwetsbaar te noemen doordat er slechts naar één specifieke casus is gekeken, namelijk LOG Graspeel. Deze validiteit wordt sterker doordat er op ook naar een andere Brabantse LOG's is gekeken, namelijk LOG Odiliapeel (paragraaf 9.3). Op deze manier zijn de onderzoeksresultaten van de casus te generaliseren, ook al blijft deze zwak.

10.2.4 Vervolgonderzoek

Om mijn onderzoek af te bakenen heb ik in paragraaf 2.3 onderscheid gemaakt tussen bestuurlijke-, ruimtelijke- en financiële problematiek. Daarbij is gekozen voor een focus op zowel de bestuurlijke- als de ruimtelijke problematiek en niet op de financiële problematiek. Aan de hand van deze drie categorieën zal ik suggesties aandragen voor vervolgonderzoek. Op deze manier wordt duidelijk op welke punten mijn onderzoek tekort schiet en waarvoor vervolgonderzoek nodig is.

Bestuurlijke problematiek

Op basis van de quickscan in hoofdstuk 2 is in het conceptueel model (figuur 6) uitgegaan dat wrijving in sturing ervoor zorgt dat de uitvoering van de reconstructie traag verloopt. Daarom is in dit onderzoek gekeken naar de relatie tussen perspectieven op (overheids)sturing en wrijving in sturing tussen de verschillende niveaus van (overheids)bestuur. In dit onderzoek ligt de nadruk dus sterk op de bestuurlijke problematiek van de reconstructie. Hierbij is met name gekeken naar sturing vanuit government en governance waarbij de interactie tussen verschillende schaalniveaus centraal stond. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dat er niet wordt gekeken naar de interactie tussen de verschillende schaalniveaus, maar waarbij de bestuurlijke problematiek vanuit één actor wordt bekeken. Op deze manier ontstaat er een ander blikveld van waaruit onderzoek kan worden gedaan.

Ruimtelijke problematiek

In dit onderzoek is de ruimtelijke problematiek aan bod gekomen middels de uitwerking van één specifiek reconstructieproject, namelijk LOG Graspeel. Het was de bedoeling dat met de uitwerking van dit LOG de ruimtelijke problematiek in beeld zou worden gebracht. Toch lag bij het uitwerken van deze 'narrative' de nadruk onbewust op de bestuurlijke problematiek, dus de interactie tussen de verschillende schaalniveaus. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dat er meer vanuit ruimtelijke uitgangspunten kan worden gekeken naar de trage uitvoering van de reconstructie.

Daarbij kan worden gedacht aan de gevolgen van de harde grenzen die worden getrokken door de integrale zonering.

Financiële problematiek

In paragraaf 2.3 is de bewuste keuze gemaakt om niet in te zoomen op de financiële problematiek van de uitvoering van de reconstructie. Toch blijkt één van de zes vertragende factoren te gaan over financiering, namelijk dat er in ronde 2 en 3 sprake is van onvoldoende financiële middelen waardoor er wrijving in sturing ontstaat. Ook bij de vorige paragraaf wordt de rol van financiële middelen nogmaals duidelijk. Een suggestie voor vervolgonderzoek is dat er meer vanuit financiële uitgangspunten kan worden gekeken naar de trage uitvoering van de reconstructie en wat dit voor gevolgen heeft.

NAWOORD

Middels dit onderzoek zijn er nieuwe inzichten in de uitvoering van de reconstructie naar voren gekomen. De zes vertragende factoren die uit dit onderzoek naar voren komen geven als het ware de knelpunten in het reconstructieproces aan. Zo klinkt het 'logisch' dat een lage mate van participatie zorgt voor wrijving in sturing, maar daarentegen kan ook een te hoge mate van participatie leiden tot vertraging. Het is aan de uitvoerende actoren, zoals gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties en private partijen, om een middenweg in participatie te vinden waarbij alle belangen kunnen worden meegenomen. Daarnaast is ook gebleken dat het niet overleggen tussen alle betrokken actoren, wat betreft het opstellen van de spelregels, zorgt voor wrijving. Uit dit onderzoek blijkt dat alle actoren betrokken willen zijn bij het reconstructieproces en dat het niet gewaardeerd wordt dat één actor de spelregels opstelt. Het is met name aan de provincie om bij het opstellen van de spelregels zich te verplaatsen in de gevolgen voor de andere actoren.

Daarnaast is ook geconstateerd dat er onvoldoende financiële middelen en onvoldoende capaciteit en kennis aanwezig is om de reconstructie zonder vertraging tot een goed einde te brengen. Gezien de financiële crisis is het last om te zeggen hoe actoren met het tekort aan financiële middelen moeten omgaan. Wel kunnen met name gemeenten nadenken over hun capaciteit en kennis en wellicht overwegen om deze capaciteit en kennis alsnog in huis te halen.

Tenslotte is geconstateerd dat doelen niet worden gehaald. Dit slaat eigenlijk weer terug op het feit dat de provincie de spelregels zonder overleg heeft vastgesteld.

Een wijze les uit dit onderzoek is dat er een middenweg in participatie moet worden gezocht waardoor de spelregels van de reconstructie in overleg met alle actoren tot stand kunnen komen. Daar waar noodzakelijk is kunnen partijen de ontbrekende capaciteit en kennis alsnog in huis halen om de reconstructie tot een succes te laten slagen.

LITERATUUR

- Actiegroep Groen Graspeel (2011). *Bezwaren LOG Graspeel*. Geraadpleegd op 12-03-2011, op <http://www.loggraspeel.nl/laatste-nieuws/76-bezwaren>;
- Arenalokaal (2009). *Progressief Landerd bezorgd over uitvoering LOG Graspeel*. 3 april 2009;
- Boonstra, F., Kuinderma, W., Bleumink, H., de Boer, S. & Groot, A. (2007). *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Alterra Wageningen 2007;
- Bleumink, H. (2007). *De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*. Alterra Wageningen, 2007;
- Brabants Dagblad (2009a). *Provincie herziet koers in Brabants buitengebied*. 10 februari 2009;
- Brabants Dagblad (2009b). *Tientallen bezwaren over LOG Graspeel zorgen voor ophef*. 19 april 2009;
- Bressers, H. en Kuks, S. (2000). *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*. In *Beleidswetenschap* 15(1) 2001, p 76–103;
- Bunt, G. en Huisman, W. (1999). *Het kan ook anders. Overwegingen bij de keuze tussen klassiek of alternatief reguleren op milieuterrein*. In: *De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandhaving*. WODC (Ministerie van Justitie) reeks onderzoek en beleid nr. 179, 1999;
- Burgerinitiatief (2009). *Burgerinitiatief Noord-Brabant: "Megastallen? Nee!"*. 2009;
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2001). *De slag om de ruimte*. Geraadpleegd op 12-07-2010, op <http://www.cbs.nl/NR/rdonlyres/9B4BC934-B174-4A73-9D60-2FEA7B435EF8/0/index1134.pdf>;
- CIDC en Alterra (2004). *Advies inzake varkensvrije zones*. Nota CIDC 04/004804;
- Cohen, D., March, G. en Olsen, P. (1972). *A Carbage Can Model of Organizational Choice*. *Administrative Science Quarterly*. Vol. 17, no 1, March 1972.
- Commissie Ruimte en Milieu (2009). *Nieuwe koers van het Programma Landelijk Gebied*. 10 februari 2009;
- Commissie Ruimte en Milieu (2010). *Verslag van de vergadering van de Commissie Ruimte en Milieu*. 's-Hertogenbosch, 20 en 21 mei, 2010;
- Croonen (2008). *Bestemmingsplan LOG Graspeel*. Gemeente Mill en Sint Hubert, 2008;
- De Gelderlander (2009a). *Massaal protest tegen log Graspeel bij Mill*. 6 maart 2009;
- De Gelderlander (2009b). *Nieuw onderzoek naar gevolgen bij log Graspeel*. 25 maart 2009;

- De Gelderlander (2009c). *Geen stallen bouwen voor uitslag gezondheidsonderzoek bekend is*. 18 november 2009;
- De Gelderlander (2009d). *Provincie zelf aan zet bij log Graspeel*. 21 september 2009;
- De Gelderlander (2010a). *Nieuwe actie tegen 'log' uit Langenboom*. 3 februari 2010;
- De Gelderlander (2010b). *Langebooms protestlied tegen log Graspeel*. 8 juni 2010;
- De Maas Driehoek, (2007a). *LOG Graspeel: Eigen varkens eerst*. 30 oktober 2007;
- De Maas Driehoek (2007b). *LOG Graspeel*. 16 oktober 2007;
- Gemeente Boxtel (2009). *Bestuursvereenkomst tussen de provincie Noord-Brabant en e gemeente Boxtel in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan De Meierij in de periode 2009-2013*. Boxtel, 2009;
- Gemeente Landerd (2007). *Uitnodiging Landbouw Ontwikkelings Gebied (LOG) Graspeel*. Oktober 2007;
- Groot, A. en Kuindersma, W. (2007). *Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*. Alterra, 2007;
- Heijden, G. van der (2005). *Ideologie en burgerrechten als brug tussen government en governance*. Paper voor Politicologenetmaal, Antwerpen (19 en 20 mei 2005);
- Hart, G. ter (2005). *De reconstructie in Vogelvlucht*. Provincie Noord-Brabant, 2005.
- Hajer, M., van Tatenhove, J. & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance*. Universiteit van Amsterdam, 2004;
- Hoogerwerf, A. (1989). *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn, 1989;
- Hidding, M., van den Brink, A., Heinen, J. & Kragten, J. (2002). *Planning voor stad en land*. Uitgeverij Coutinho, Bussum 2002. 2^{de} druk;
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, 1984;
- Hooghe, L. en Marks, G. (2003). *Types of multi-level governance*. In: The American Political Science Review, Vol. 97, No. 2 (Mei, 2003), pp. 233-243;
- Kooiman, J. (1993). *Modern Governance. New Governance-Society Interactions*. Sage, Londen, 1993;
- Koppenjan, J. (1993). *Management van de beleidsvorming*. Den Haag, VUGA, 1993.
- Milieuvereniging Land van Cuijk (2009). *Zienswijze Bestemmingsplan en plan-mer*. Sint Hubert, 18 februari 2009;
- Ministerie van LNV (2002). *Wet Reconstructie Concentratiegebieden*. 's-Gravenhage, 2002;
- Ministerie van VROM (2001). *Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)*. 's-Gravenhage, 2001;

- Ministerie van LNV, Ministerie van VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG (2000). *Bestuurlijke afsprakenkader LNV, VROM, provincies Gelderland, Overijssel, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg en VNG*. Den Haag, 2000;
- Ministerie van LNV (2004). *Agenda voor een Vitaal Platteland. Inspelen op veranderingen*. 's-Gravenhage, 2004;
- OBIV (2007). *Ontwikkelingsplan Graspeel*. 15 oktober 2007;
- Pleijte, M., Vreke, J., van den Bosch, F., Gerritsen, R., Kranendonk, P. en Kersten, P. (2009). *Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance?* WOt-rapport 93, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Provincie Noord-Brabant (2005). *Reconstructieplan/Milieueffectrapport Peel en Maas deel A*. 's-Hertogenbosch, 22 april 2005;
- Provincie Noord-Brabant (2006). *Van reconstructieplan naar bestemmingsplan*. Sheets powerpointpresentatie 24-02-2006;
- Provincie Noord-Brabant (2007). *Bestuursovereenkomst 2007-2013 tussen het Rijk en de provincie Noord-Brabant*. 's-Hertogenbosch, 2007;
- Provincie Noord-Brabant (2008). *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013. Investeren in een vitaal, mooi en schoon platteland*. 's-Hertogenbosch, december 2008;
- Provincie Noord-Brabant (2009a). *Reglement reconstructiecommissies Noord-Brabant*. 's-Hertogenbosch, 21 mei 2009;
- Provincie Noord-Brabant (2009b). *Werkgebieden reconstructie- en gebiedscommissies*. Geraadpleegd op 12-01-2010, op <http://www.brabant.nl/dossiers/dossiers-op-thema/platteland/herinrichting-platteland.aspx>;
- Provincie Noord-Brabant (2010a). *Brabant als regisseur van het platteland*. 's-Hertogenbosch, 22-06-2010;
- Provincie Noord-Brabant (2010b). *Midterm review*. 's-Hertogenbosch, 2010.
- Provincie Noord-Brabant (2010c). *Plan van aanpak landbouwontwikkelingsgebieden*. 's-Hertogenbosch, 2010;
- Raad voor het Landelijk Gebied (2003). *Platteland in de steigers. Advies over de reconstructie van de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland*. Amersfoort, 2003;
- Raad voor het Landelijk Gebied (2005). *Kies positie in transitie. Advies aan de Tweede Kamer over financiering van transities in het landelijk gebied*. Amersfoort, 2005;
- Reconstructiecommissie Boven Dommel (2009). *Wat is reconstructie?* Geraadpleegd op 28-12-2009, op

http://bovendommel.ipublisher.nl/index.php?folder_id=43;

- Royal Haskoning (2010). *Leren van een reconstructie. Reflectie op de rol van Provinciale Staten van Noord-Brabant bij het reconstructiebeleid*. 's-Hertogenbosch, december 2010;
- RMB (2009). *Werkplan 2009*. Cuijk, 2009;
- RMB (2010a). *Gemeentelijk Revitaliseringsprogramma Buitengebied Boekel*. Cuijk, 2010;
- Rotmans, J. en Loorbach, D. (2008). *Transition Management: reflexive governance of societal complexity through searching, learning and experimenting*. Universiteit van Rotterdam, 2008;
- Sabatier, P. (1986). *Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*. In: *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1 (januari-maart 1986), pp. 21-48;
- Saunders, M., Lewis, M. & Thornhill, A. (2008). *Methoden en technieken van onderzoek*. 2008;
- Selnes, T. en Wielen, P. van der (2008). *Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur*. Wageningen, 2008;
- Smith, A. (1997). *Studying multi-level governance*. In: *Public Administration*, Vol. 75, winter 1997, p. 711-729;
- Stoker, G. (1998). *Governance as theory: five propositions*. *International Social Science Journal*, 50, (155), 17-28;
- Streekimpuls (2010). *Streekimpuls: Peel en Maas zet onze streek op de kaart*. Geraadpleegd op 12-04-2010, op <http://www.streekimpulspeelenmaas.nl/content.asp?kid=10003478>;
- Teisman, G. (1995). *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en rondes*. In: Hart, P. 't, et al. (red.), *Publieke besluitvorming*. Den Haag: VUGA (p. 33-56), 1995;
- Teisman, G. (2000). *Models for research into decision-making processes: on phases, streams and decision-making rounds*. *Public Administration*, 78(4), 937-956;
- Termeer, C., Dewulf, A. en Lieshout, M. van (2010). *Disentangling Scale Approaches in Governance Research: Comparing Monocentric, Multilevel, and Adaptive Governance*. In: *Ecology and Society* 15(4): 29;
- Twaalfhoven, P. (1999). *The Success of Policy Analysis Studies: An Actor Perspective. A search for success definitions based on cases in the field of Transport and Infrastructure in the Netherlands*. TU Delft, 1999;
- Universiteit van Utrecht. *Start onderzoek relatie intensieve veehouderij en gezondheid*. http://www.uu.nl/faculty/veterinarymedicine/NL/Actueel/nieuwsfaculteit/Pages/veehouderijen_gezondheid.aspx;

- Vreke, J., Gerritsen, A., Kranendonk, P., Pleijte, M., Kersten, P. en Bosch, F. van den (2009). *Maatlat Government-Governance*. Wageningen, 2009;
- Vrom-Raad (1998). *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*. 1998;
- Wing (2010). *Verkenning evaluatie reconstructie in Brabant*. Wageningen, 2010.

Mondelinge bronnen

- Berg, G. van den (2010). Mondelinge communicatie 20-03-2010. Ambtenaar reconstructie en buitengebied gemeente Uden;
- Geneugten, C. van (2010). Mondelinge communicatie 23-03-2010. Voormalig wethouder gemeente Mill en St. Hubert;
- Gisteren, van G. (2010). Mondelinge communicatie 17-03-2010. Projectleider Waterschap Aa en Maas;
- Heger, M. (2010). Mondelinge communicatie 05-06-2010. Projectleider RMB (tot en met 2010);
- Hermans, A. (2010). Mondelinge communicatie 05-06-2010. Beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling gemeente Boekel;
- Iersel, E. van (2010). Mondelinge communicatie 16-03-2010. Medewerkster TOP Brabant;
- Jonkman, G. (2010). Mondelinge communicatie 11-03-2010. Districtshoofd Staatsbosbeheer;
- Litjens, H. (2010). Mondelinge communicatie 21-03-2010. Medewerker ZLTO;
- Martens, M. (2010). Mondelinge communicatie 07-07-2010. Jurist RMB;
- Swinkels, F. (2010). Mondelinge communicatie 24-04-2010. Medewerker Brabantse Milieu Federatie.;
- Vrieling, A. (2010). Mondelinge communicatie 17-03-2010. Projectleider Waterschap Aa en Maas.

BIJLAGEN

Bijlage 1: Geïnterviewde actoren en gemeenten

Actoren:

- | | |
|--------------------------------|---------------------|
| 1. Waterschap Aa en Maas | Guido van Gisteren |
| 2. Brabantse Milieu Federatie | Frans Swinkels |
| 3. Staatsbosbeheer | Gerard Jonkman |
| 4. Top Brabant | Ellen van Iersel |
| 5. ZLTO | Herman Litjens |
| 6. Gemeente Mill en St. Hubert | Carel van Geneugten |
| 7. Gemeente 's-Hertogenbosch | Rob Brinkhof |

Voor aanvullende informatie:

- | | |
|---|------------------|
| 8. Wageningen Universiteit en Researchcentrum | Froukje Boonstra |
| 9. RMB | Monique Heger |

Gemeenten uit reconstructiegebied Peel en Maas:

- Landerd (Ferdie Das)
- Uden (Gea van den Berg)
- Mill en St Hubert (Ron Roefs)
- Boekel (Arthur Hermans)

Bijlage 2: Interviewvragen gemeenten

ALGEMEEN OVER HET RECONSTRUCTIEBELEID

1. Wat vindt u van het reconstructiebeleid waar uw gemeente mee geconfronteerd wordt? Bent u het eens met de doelen van de reconstructie, de instrumenten waarmee de provincie daaraan vorm wil geven en de (financiële, wettelijke, communicatieve, uitvoeringstechnische) middelen?
2. **Wat vindt u voor uw gemeente de grootste en belangrijkste meerwaarde van de reconstructie?**
3. Welke aspecten/doelen van het reconstructiebeleid zijn in uw gemeente (nog) niet helemaal naar wens geïmplementeerd, naar uw idee?
4. **Wat was er zonder het reconstructiebeleid zeker anders gelopen in uw gemeente?**

SPECIFIEK OVER RECONSTRUCTIEPROJECTEN IN UW GEMEENTE

5. **Vindt u dat het reconstructiebeleid in uw gemeente goed loopt qua uitvoering? Zijn hier verklarende factoren voor te geven?**
6. Hoe vindt u dat uw gemeente bedeed is qua reconstructieopgaven en reconstructiegelden in verhouding tot andere gemeenten?
7. Heeft u overzicht over de reconstructieopgaven, projecten en begroting in uw gemeente? Kunt u daarvan een samenvattend overzicht schetsen (ik snap dat u niet alle details kent, maar de hoofdlijnen in uw gemeente)?
8. Worden de reconstructieprojecten integraal opgepakt? Zijn de reconstructieprojecten in uw gemeente complementair of voelt dit als een extra opgave?
9. **Worden de doelstellingen in uw gemeente gehaald? Binnen welke thema's wel en binnen welke niet? Wat vindt u van de huidige stand van zaken van de reconstructie in uw gemeente?**
10. Worden de doelstellingen in uw gemeente gehaald? Binnen welke thema's wel en binnen welke niet? Wat vindt u van de huidige stand van zaken van de reconstructie in uw gemeente?
11. Hoe verantwoord uw gemeente de resultaten en het proces aan de provincie? Bent u tevreden over deze wijze van rapporteren?
12. **Kunt u een voorbeeld geven waar het provinciale reconstructiebeleid botst met lokale beleidsopgaven? Hoe wordt hier mee omgegaan?**

OORSPRONKELIJKE DOELSTELLINGEN VAN DE RECONSTRUCTIE, VETERINAIRE HYGIËNE, EN ACTUELE ONTWIKKELINGEN Q-KOORTS EN MEGASTALLEN

13. Ik heb als onderzoeker, uit literatuurstudie, het beeld gekregen dat de oorspronkelijke doelstellingen van de reconstructie uit beeld zijn geraakt. Kunt u dit beamen? Kunt u dit toelichten?
14. Wat vindt u van de huidige situatie van de veterinaire hygiëne (landbouwdieren, veeteelt) in uw gemeente? En in Brabant?
- 15. Ziet u verband tussen het reconstructiebeleid en bijvoorbeeld de Q-koorts-uitbraak?**
16. Heerst er Q-koorts in uw gemeente? Heeft dat consequenties voor de uitvoering van het reconstructiebeleid?
- 17. Wat vindt u van de huidige ontwikkelingen met de megastallen en LOG's, waar een kentering in beleid bij provincie en burgers zichtbaar is?**
18. Denkt u dat die kentering (afwenden van beleid tot schaalvergroting en faciliteren/stimuleren megastallen) het landelijk gebied in uw gemeente / in Brabant als geheel ten goede zal komen? Waarom wel/niet?

TOEKOMSTIGE ONTWIKKELINGEN

19. Tot slot, welke kant denkt u dat u het uitvoeren van het reconstructiebeleid uitgaat? Hoe ziet u de toekomstige ontwikkelingen rond het reconstructiebeleid?
- 20. En in het algemeen, hoe ziet u de ontwikkelingen van het landelijk gebied in uw gemeente op het gebied van landbouw, natuur, bodem en water, landschap en cultuurhistorie, toerisme en recreatie en wonen, werken en leefbaarheid? Ziet u daarbij relaties met actuele contextuele ontwikkelingen zoals bijvoorbeeld de economische crisis, vergrijzing en krimp, Europa, etc.?**

De groene vragen zijn de kernvragen van het interview.

Bijlage 3: Actorenanalyse

In deze actorenanalyse worden de knelpunten in de beleving van de verschillende actoren bij de uitvoering van het reconstructiebeleid benoemd. De uitvoering van overheidsbeleid betreft een 'multi-actor proces', dat wil zeggen een proces waaraan een groot aantal actoren deelneemt (Bressers et al., 1991, p. 123). De actoren kunnen volgens Bressers et al (1991) in drie categorieën worden ingedeeld: uitvoerende actoren (actoren die door de beleidsbepalers met uitvoerende taken zijn belast), beleidssubjecten (de doelgroep waarop het beleid is gericht) en overige actoren (actoren die op een of andere manier bij de beleidsuitvoering betrokken zijn). Aan de hand van deze indeling worden de betrokken actoren bij de uitvoering van het reconstructiebeleid in beeld gebracht. Voor de actorenanalyse zijn de actoren Staatsbosbeheer, Brabantse Milieu Federatie, Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, TOP Brabant en Waterschap Aa en Maas benaderd. De vragenlijst uit bijlage 3 is gebruikt tijdens deze interviews. Dit zijn de actoren die vrijwel in elk reconstructieproject voorkomen. Ook plaatselijke maatschappelijke organisaties en particulieren zijn vaak betrokken in een reconstructieproces. Daarnaast zijn gemeenten als actor in de multi-actor analyse opgenomen. Tenslotte maakt de Provincie Noord-Brabant de multi-actor analyse compleet. Op deze manier zijn alle betrokken actoren in het reconstructieproces in de analyse meegenomen.

Vervolgens wordt per actor antwoord gegeven op een vijftal vragen. De antwoorden op deze vragen moeten leiden tot een duidelijk beeld van de rol/positie/beleving van de desbetreffende actor binnen het reconstructieproces. Het gaat om de volgende vragen:

1. Wat is het belang van de actor?
2. Wat is het doel of de gewenste situatie van de actor?
3. Wat is de verwachte of bestaande situatie van de actor?
4. Wat zijn de oorzaken van de situatie van de actor?
5. Wat zijn oplossingsrichtingen van de actor?

Achtereenvolgens worden de uitvoerende actoren, de beleidssubjecten en de overige actoren benoemd. Er zal eerst schematisch per actor antwoord worden gegeven op bovengenoemde vragen, waarna vervolgens een korte toelichting zal worden gegeven. Tenslotte wordt dit hoofdstuk afgesloten met het weergeven van de conclusies.

Uitvoerende actoren

De categorie 'uitvoerende actoren' bestaat uit de actoren:

- Brabantse Milieu Federatie;
- Staatsbosbeheer;
- Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie;
- TOP Brabant;
- Waterschap Aa en Maas.

Brabantse Milieu Federatie

Brabantse Milieu Federatie	
Belang	Realiseren van natuur- en milieugerelateerde projecten
Doel of gewenste situatie	Integrale aanpak
Verwachte of bestaande situatie	'Iedereen shopt voor zichzelf'
Oorzaken	Eigen agenda's en eigen belangen
Oplossingsrichtingen	Integrale en full-time aanpak, het verleggen dan de regierol van de provincie naar lage niveaus en RMB in de rol van de creatieve ambtenaar

Tabel 5. Brabantse Milieu Federatie (Eigen toepassing, 2010)

De Brabantse Milieufederatie (BMF) (tabel 5) is een stichting die opkomt voor een schoon milieu, een vitale natuur en een gevarieerd landschap (Brabantse Milieu Federatie, 2010). De BMF overkoepelt rond de 130 vrijwilligersgroepen op het gebied van natuur, milieu en landschap in Noord-Brabant en maakt deel uit van de natuur- en milieubeweging in Nederland (Swinkels, 2010). De BMF komt met voorstellen en organiseert projecten die laten zien hoe een duurzame samenleving in beeld kan komen. De BMF werkt samen met overheden, met andere maatschappelijke groeperingen dan wel met de achterbangroepen. De BMF verdeelt het werkveld in vijf programma's: Duurzame plattelandsontwikkeling, stedelijke ontwikkeling, water, klimaat, energie en mobiliteit en natuur, landschap en biodiversiteit (Brabantse Milieufederatie, 2010). De reconstructie van het landelijk gebied valt onder het programma duurzame plattelandsontwikkeling. De MBF zorgt, samen met andere natuur- en milieuorganisaties, voor een vertegenwoordiging in de reconstructiecommissies. De vertegenwoordigers zijn afkomstig uit de lokale natuur- en milieugroepen en terreinbeherende instanties (Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer). De betreffende vertegenwoordigers zijn verantwoording schuldig aan respectievelijk lokale natuur- en milieugroepen

en aan terreinbeherende instanties. Vertegenwoordigers van lokale natuur- en milieugroepen worden voorgedragen door de BMF. De BMF streeft naar een integrale aanpak voor natuur- en milieugerelateerde projecten. Het probleem daarbij is dat alle uitvoerende partijen voor zichzelf 'shoppen'. Er worden eigen agenda's en eigen belangen op na gehouden waardoor de uitvoering traag verloopt. Daarnaast gaat de provincie niet goed om met de regierol. Het gevolg is een onbetrouwbare overheid en dat is niet bevorderlijk voor het uitvoeringsproces. BMF vindt het onbegrijpelijk dat de regierol van de processen op zo'n hoog niveau wordt neergelegd. Het gevolg is 'muggenziften' waardoor wordt vergeten waar het werkelijk om gaat. Het is uiteindelijk belangrijk dat de doelen van de reconstructie niet uit het oog verloren moeten worden, anders kan er door niemand de regie worden gevoerd. Het verleggen van de regierol naar lagere niveaus een full-time aanpak van de reconstructie zou een goede oplossing zijn. Reconstructie is namelijk een onderwerp dat veel tijd vergt. Daarnaast zou de rol van een adviesdienst als het RMB verder moeten worden ingevuld. Dit om meer vrijheid te krijgen en meer oplossingsgericht bezig te zijn.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer	
Belang	Uitvoeren van projecten en participeren in lokale gebiedsprocessen
Doel of gewenste situatie	Verbeteren van de kwaliteit van de groene leefomgeving
Verwachte of bestaande situatie	Projecten stagneren op formele dingen
Oorzaken	Gebrek aan capaciteit, kwaliteit, geld en manuren bij gemeenten
Oplossingsrichtingen	Uitvoeren van de focusprojecten

Tabel 6. Staatsbosbeheer (Eigen toepassing, 2010)

Staatsbosbeheer (tabel 6) beheert ruim 250.000 ha natuur in Nederland en waarborgt de kwaliteit van een groene leefomgeving voor mens, plant en dier (Jonkman, 2010). De kerntaken van Staatsbosbeheer zijn het beheer van natuur, landschap en cultuurhistorie, houtproductie en recreatie. Behoud en herstel van natuurgebieden en ontwikkeling van nieuwe natuur zijn hierbij belangrijk. Voor milieuvriendelijke houtproductie, natuurlijke waterbeheersing, groene zones in en rond steden en natuureducatie werkt Staatsbosbeheer met verschillende partijen samen. Staatsbosbeheer is een van de natuur- en milieuvertegenwoordigers in de reconstructiecommissie. Staatsbosbeheer voert allerlei projecten uit die zijn vertaald in regionale programma's. De Groene Delta is een voorbeeld van een regionaal programma. De Groene Delta (gelegen rond de stad 's-

Hertogenbosch) bestaat uit de natuurgebieden Het Bossche Broek, De Moerputten, Hooge Heide en de Diezemonding. Er worden allerlei projecten uitgevoerd binnen de thema's natuur, water, recreatie en landbouw, cultuurhistorie en landschap (Staatsbosbeheer, 2010). Binnen de reconstructie heeft Staatsbosbeheer een uitvoerende en ondersteunende rol. Staatsbosbeheer voert zelf projecten uit en is daarnaast ook partner in projecten van andere uitvoerende partijen. Daarnaast zorgt Staatsbosbeheer voor (co)financiering en bestuurlijke en ruimtelijke inpassing (Jonkman, 2010). Op dit moment stagneren reconstructieprojecten door formele dingen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkelingen in de landbouwontwikkelingsgebieden en Natura2000 gebieden. Natura2000 is een samenhangend Europees Netwerk van beschermde natuurgebieden. Door langdurige en constant veranderende procedures wil het proces wel eens stokken. Dit komt mede door het gebrek aan capaciteit, kwaliteit, geld en manuren bij gemeenten. Dit geldt dan vooral voor de plattelandsgemeenten; de grotere stedelijke gemeenten hebben meer middelen tot haar beschikking. Het terugdringen van het aantal projecten zou een eerste stap zijn in het uitvoeringsproces. De 200 projecten worden teruggedrongen tot 40/50 focusprojecten. Dit zijn projecten die samengesteld zijn uit een aantal deelprojecten. Op dit moment wordt er ook prioriteit gegeven aan deze focusprojecten.

Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie

Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie	
Belang	Belangenvertegenwoordiging en ondersteuning van agrariërs
Doel of gewenste situatie	Gebiedsgerichte, duurzame en integrale uitvoering en vernieuwing van het landelijk gebied
Verwachte of bestaande situatie	Spanningsveld tussen burgers en uitvoerders en de term reconstructie dekt de lading niet (meer)
Oorzaken	Teveel aandacht voor planvorming
Oplossingsrichtingen	Meer flexibiliteit bij provincie en contractvorming

Tabel 7. Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (Eigen toepassing, 2010)

De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) (tabel 7) is een belangenbehartigende organisatie voor boeren, tuinders en andere ondernemers op het platteland van Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Gelderland. De ZLTO richt zich zowel op de primaire land- en tuinbouw als op andere ondernemingen in de groene ruimte (Litjens, 2010). De ZLTO heeft ongeveer 17.000 leden en kent op regionaal of gemeentelijk niveau verschillende afdelingen. Naast belangenbehartiging voor haar leden begeleidt de organisatie projecten in het werkgebied en voorziet ze ondernemers van individueel bedrijfsadvies. Hoofdonderwerpen op de agenda van ZLTO zijn gebiedsgerichte integrale vernieuwing, versterking marktpositie, duurzaam ondernemen, realisatie kennisinfrastructuur en innovatie, arbeid en goed werkgeverschap en professionalisering van ondernemerschap (ZLTO, 2010). ZLTO geeft te kennen dat er een spanningsveld is tussen burgers en uitvoerders. De ZLTO is een belangrijke actor in de discussie over de landbouwontwikkelingsgebieden. Het burgerinitiatief 'Megastallen Nee' staat lijnrecht tegenover de uitgangspunten voor de ZLTO. NIMBY, Not In My BackYard, is een term die hier volgens Litjes (2010) goed op aansluit. Het begrip wordt in de ruimtelijke ordening gebruikt om aan te duiden dat veel mensen wel gebruik willen maken van voorzieningen, maar er geen hinder van willen ondervinden. Zo willen de burgers wel de beleving van het platteland ondervinden, maar niet de hinder van verkeersoverlast en geluid- en geurhinder. Ook vindt de ZLTO dat de term reconstructie de lading niet meer dekt. Plannen worden minder belangrijk en alles valt tegenwoordig onder de term reconstructie. Daarbij komt dat de planvorming rondom de reconstructie te veel aandacht krijgen. Het accent ligt op de stroperige en lange procedures, terwijl terug naar de kern zou moeten gaan, namelijk een gebiedsgerichte, duurzame en integrale uitvoering en vernieuwing van het landelijk gebied. Een eerste stap in de goede richting zou zijn dat de provincie zich flexibeler gaat opstellen tegenover deze langdurige processen. De provincie is volgens Litjes teveel op detailniveau bezig en push de gemeenten in een bepaalde positie. Gemeenten krijgen te weinig ruimte van de provincie om zelf aan de slag te gaan en de kaders te stellen. Een andere concrete oplossing voor de streeve samenwerking tussen provincie en gemeenten is het opstellen van bindende contracten tussen beide partijen over de uitvoering van de reconstructie. Door middel van een prestatiecontract wordt het versnellen van de uitvoering van de reconstructie nagestreefd.

TOP Brabant	
Belang	Belangenvertegenwoordiging binnen het toeristisch recreatieve bedrijfsleven
Doel of gewenste situatie	Het bundelen van krachten, kennis en kunde
Verwachte of bestaande situatie	Teveel verschillende sporen binnen de reconstructie en een teveel budget gestuurde aanpak
Oorzaken	Gebrek aan geld en capaciteit en stoeve grondverwerving
Oplossingsrichtingen	Afwegen van de belangen en doelen

Tabel 8. TOP Brabant (Eigen toepassing, 2010)

TOP Brabant (tabel 8) staat voor Toeristisch Ondernemers Platform Brabant. Het is hét samenwerkingsorgaan van het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven van Noord-Brabant. TOP Brabant streeft ernaar de ontwikkelingsmogelijkheden van de toeristisch-recreatieve sector in Brabant te behouden en te versterken (van Iersel, 2010). Door de bundeling van krachten wil het platform de positie en de organisatie van het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven in Brabant verstevigen en een vernieuwend en aantrekkelijk vrijetijdsaanbod tot stand brengen en behouden (TOP Brabant, 2010). TOP Brabant zal nooit de trekker van een project zijn en heeft geen directe financiële middelen tot zijn beschikking. Wel zal TOP Brabant participeren in projecten en zal de kennis en kunde gebruiken om een goede bijdrage te kunnen leveren aan het desbetreffende project. Volgens van Iersel van TOP Brabant (2010) kent de reconstructie teveel verschillende sporen. De vraag die zou moeten worden gesteld is of de reconstructie wel die impuls geeft die het landelijk gebied nodig heeft. Er zouden ook veel projecten buiten het 'reconstructie-circus' gerealiseerd kunnen worden. Met het reconstructie-circus bedoeld van Iersel onder andere de stoeve grondverwerving. Gebrek aan geld en capaciteit wordt ook als negatief ondervonden. De belangen van de verschillende actoren zouden beter afgewogen moeten worden. Op deze manier kan de reconstructie doelgerichter uitgevoerd worden. Het is belangrijk om eerst het doel te formuleren, om vervolgens de financiële middelen te regelen en niet andersom.

Waterschap Aa en Maas	
Belang	Realiseren van watergerelateerde projecten
Doel of gewenste situatie	Veilig-, schoon-, voldoende-, natuurlijk- en recreatief water
Verwachte of bestaande situatie	Flexibiliteit in de uitvoering van de reconstructie
Oorzaken	Bestuursovereenkomst met provincie Noord-Brabant
Oplossingsrichtingen	Ook gemeenten zouden een contract moeten afsluiten met de provincie

Tabel 9. Waterschap Aa en Maas (Eigen toepassing, 2010)

In aansluiting op de vaststelling van de reconstructieplannen en gebiedsplannen door de provincie Noord-Brabant staan de waterschappen voor de taak om te komen tot realisatie van de daarin genoemde waterthema's, waaronder het thema "waterberging". Waterschap Aa en Maas staat voor het ontwikkelen, beheren en instandhouden van gezonde en veerkrachtige watersystemen (Aa en Maas, 2010). Waterschap Aa en Maas streeft naar ruimte voor duurzaam gebruik van water voor mens, dier en plant (Vrieling, 2010). Het waterschap streeft daarnaast naar veilig-, schoon-, voldoende-, natuurlijk- en recreatief water. Binnen de reconstructie houdt het waterschap zich bezig met watergerelateerde projecten zoals natte ecologische verbindingzones en het realiseren van een dynamisch beekdal (van Gisteren, 2010). De reconstructie dient voor het waterschap als een kruiwagen voor allerlei landinrichtingsprojecten. De reconstructie het waterschap een goede mogelijkheid om hun watergerelateerde vraagstukken aan te pakken. De reconstructie vraagt een ruimteclaim waarbij technische ingrepen noodzakelijk zijn. Daarnaast wordt het veiligheidsbesef steeds groter. Waterschap Aa en Maas beheert 110 kilometer dijk langs de Maas die voldoen aan strenge normen.

In het kader van de reconstructie sloten Provincie Noord-Brabant en Brabantse waterschappen eind 2004 een bestuursovereenkomst over de uitvoering van reconstructieprojecten. In die eerste bestuursovereenkomst, welke loopt tot eind 2008, zijn afspraken vastgelegd terzake van de gecoördineerde uitvoering van de reconstructieplannen voor wat de waterthema's betreft. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om vernatting van natuurepaleis, realisering van ecologische verbindingzones en inrichting van waterberginggebieden (Provincie Noord-Brabant, 2008). Inmiddels is ook een tweede bestuursovereenkomst een feit. Deze bestuursovereenkomst geeft het waterschap een bepaalde vrijheid in het uitvoeren van de projecten. De provincie bemoeit zich niet met het detailniveau en gaat flexibel om met de uitvoering van de reconstructie. Het gaat bij de bestuursovereenkomst niet

om de uitvoering van de projecten, maar om de geleverde prestaties aan het eind. De provincie laat het waterschap vrij om een weg te bepalen naar die prestaties. Vrielink en van Gisteren (2010) bevelen ook voor gemeenten een soortgelijk bestuursovereenkomst of contract aan. Op deze manier kunnen ook gemeenten daadkrachtig met de uitvoering van de reconstructie aan de slag gaan.

Beleidssubjecten

De categorie 'beleidssubjecten' bestaat uit de actoren:

- Gemeenten;
- Provincie Noord-Brabant.

Gemeenten

Gemeenten	
Belang	Vertalen van de resultaten van het reconstructieproces in gemeentelijk beleid en verantwoording afleggen aan de provincie
Doel of gewenste situatie	Via een faciliterende rol mede uitvoering geven en medewerking verlenen aan reconstructieprojecten
Verwachte of bestaande situatie	Bestuurlijke fricties
Oorzaken	Actoren kunnen elkaar moeilijk vinden
Oplossingsrichtingen	Realiseren van bestuurlijke commitment en verder vorm geven aan het bottom-up proces

Tabel 10. Gemeenten (Eigen toepassing, 2010)

Paragraaf 4.4 geeft een analyse van het gemeentelijk beleid omtrent de reconstructie van het landelijk gebied. Deze analyse vormt de basis voor tabel 7. Daarnaast zijn de gemeenten 's-Hertogenbosch (als grotere gemeente) en Mill en St. Hubert (als kleinere gemeente) geïnterviewd om doelgerichte vragen te kunnen stellen en de tabel completer in te vullen. Tabel 10 schets een globaal beeld van de gemeenten. Het belang van de gemeenten bij de uitvoering van de reconstructie is het zorgdragen voor een goede en tijdige (planologische) vertaling van de resultaten van het reconstructieproces in bestemmingsplannen en milieu- en andere vergunningen. Het uiteindelijke doel is om via een faciliterende rol mede uitvoering te geven en medewerking te verlenen aan reconstructieprojecten (Brinkhof, 2010). Toch verloopt dit niet proces niet soepel; er bestaan bestuurlijke fricties waardoor actoren elkaar moeilijk kunnen vinden. De bestuurlijke fricties worden veroorzaakt door de tegengestelde belangen van actoren, de grote afstand tussen provincie en gemeenten en de invloed van politiek. Gemeenten zouden meer moeten samenwerken en bestuurlijke commitment met elkaar aan moeten gaan. Via een contract/bestuursovereenkomst kan een samenwerking worden vastgelegd

en kunnen prestaties worden benoemd. Een adviesdienst zoals het RMB kan volgens de gemeenten 's-Hertogenbosch en Mill en St. Hubert een positieve bijdrage leveren aan het reconstructieproces. Gezien de bestuurlijke positie van gemeenten in het maatschappelijk krachtenveld dienen zij mede vorm te geven aan het bottom-up proces (Raad voor het Landelijk Gebied, 2003). Op deze manier wordt maatschappelijk draagvlak gecreëerd, iets wat anno 2010 erg belangrijk wordt geacht.

Provincie Noord-Brabant

Provincie Noord-Brabant	
Belang	De uitvoering van de reconstructie
Doel of gewenste situatie	Voldoen aan voorwaarden van de ILG-overeenkomst met het Rijk
Verwachte of bestaande situatie	Trage uitvoering van de reconstructie
Oorzaken	Complexe monitoring
Oplossingsrichtingen	Het benoemen van prioritering in projecten

Tabel 11. Provincie Noord-Brabant (Eigen toepassing, 2010)

Paragraaf 4.3 geeft een analyse van het provinciaal beleid omtrent de reconstructie van het landelijk gebied. Deze analyse vormt de basis voor tabel 11. De belangrijkste taak van de provincie op het gebied van plattelandsontwikkeling is het uitvoeren van de reconstructie. De provincie moet verantwoording afleggen aan het rijk om te kunnen voldoen aan de voorwaarden van de ILG-overeenkomst. Door middel van monitoring zou de provincie een beeld moeten hebben van de stand van zaken van de reconstructie. Door de grote omvang van reconstructieprojecten heeft de provincie geen goed beeld van de huidige stand van zaken (Bruggink, 2009). Dit veroorzaakt een trage uitvoering van de reconstructie. Door het benoemen van prioriteitprojecten kan een flinke slag worden gemaakt.

Overige actoren

De categorie 'overige actoren' bestaan uit de actoren:

- Plaatselijke maatschappelijke organisaties;
- Particulieren.

Plaatselijke maatschappelijke organisaties

Plaatselijke maatschappelijke organisaties	
Belang	Een serieus aandeel hebben in de reconstructie
Doel of gewenste situatie	Het creëren van plaatselijk maatschappelijk draagvlak
Verwachte of bestaande situatie	Toenemende maatschappelijke betrokkenheid
Oorzaken	Gezondheidsgevolgen in de media
Oplossingsrichtingen	Het realiseren van grotere betrokkenheid

Tabel 12. Plaatselijke maatschappelijke organisaties (Eigen toepassing, 2010)

Onder de actor plaatselijke maatschappelijke organisaties (tabel 12) worden organisaties verstaan die zich op plaatselijk niveau bezig houden met de thema's natuur, landbouw, landschap en cultuurhistorie, bodem en water, recreatie en toerisme en wonen, werken en leefbaarheid. Voorbeelden van plaatselijke maatschappelijke organisaties in reconstructiegebied Maas en Meierij zijn: Agrarische Natuur Vereniging, Stichting Duurzaam Landleven, Landschapsbeheer Oss, Vereniging van Kleine Kernen, Vereniging de Maashorstboeren, Regio VVV, Stichting Kasteel Heeswijk, Stichting Innovatieplatform de Aa en Maasmeanders (RMB, 2010). Het doel van deze organisaties is het creëren van plaatselijke maatschappelijk draagvlak. Deze organisaties willen serieus worden genomen in het reconstructieproces, omdat zij beschikken over veel gebiedskennis. Door de huidige discussies over de gezondheidsgevolgen van de intensieve veehouderij in de media krijgen deze actoren een steeds grotere rol.

Particulieren

Particulieren	
Belang	Neveninkomsten
Doel of gewenste situatie	Alternatieven vinden voor de schaalvergroting en specialisatie
Verwachte of bestaande situatie	Trage mogelijkheden voor verbrede landbouw
Oorzaken	Ontbreken van (planologische) medewerking door gemeenten/provincie
Oplossingsrichtingen	Het realiseren van grotere betrokkenheid

Tabel 13. Particulieren (Eigen toepassing, 2010)

Ook individuele ondernemers en bewoners in het buitengebied, dus particulieren (tabel 13), spelen een rol in de uitvoering van de reconstructieplannen. Denk aan de start van een zorgboerderij of recreatief verblijf, de sloop van stallen of deelname aan de regelingen voor particulier natuurbeheer. Deze vormen van inkomsten wordt bereikt via 'verbrede landbouw'. Voor een groot aantal boeren is het opstarten van een tweede tak naast de landbouw interessant. Dit komt vooral door de veranderingen in de landbouw. Door onder andere schaalvergroting en specialisatie zijn de prijzen van agrarische producten onder druk komen te liggen. Vooral kleinere bedrijven kunnen door de lagere opbrengstprijzen geen gezinsinkomen meer halen uit de boerderij. Daardoor moeten veel agrarische ondernemers op zoek naar een neveninkomen via verbrede landbouw. Helaas gooit het ontbreken van (planologische) medewerking van gemeenten/provincie vaak roet in het eten en wordt het proces erg vertraagd. Een voorbeeld hiervan is de realisatie van nieuwe landgoederen. Het grootste probleem is het feit dat er in de provincie Noord-Brabant slechts 4 nieuwe landgoederen-projecten zijn uitgevoerd en maar liefst rond de 80 nieuwe landgoederen-projecten in de pijplijn zitten (Muskens, 2009). De trage medewerking van zowel gemeenten als de provincie is de oorzaak voor dit trage proces.

Conclusies

Op basis van de percepties, belangen en doelen van de betrokken actoren uit de actorenanalyse zijn een drietal conclusies te trekken, namelijk het gebrek aan coalities, het gebrek aan governance en het gebrek aan financiële middelen en capaciteit.

Gebrek aan coalities

Verschillende actoren ondervinden hinder van de stoeve relatie tussen actoren. Eigen agenda's, eigen belangen, teveel aandacht voor planvorming en 'muggenziften' worden genoemd als negatieve punten. Een meer integrale aanpak zou hier een oplossing voor moeten bieden. Er zou meer consensus worden bereikt als actoren coalities met elkaar aangaan. Er kunnen tijdelijke pacten of bondgenootschappen tussen actoren worden gesloten omdat de belangen tussen de verschillende actoren verknoopt kunnen worden. Waterschap Aa en Maas en als zo'n 'coalitie' aangegaan met de Provincie Noord-Brabant. Het waterschap heeft harde

afspraken met de provincie gemaakt wat betreft de uitvoering van de reconstructie. Door op papier de prestaties te benoemen, weten beide partijen wat er van elkaar wordt verwacht. De provincie laat het waterschap vrij in de wijze waarop het zij de prestaties halen. Het ACF model van Sabatier (1988) sluit hier op aan. Het ACF model gaat er van uit dat actoren in een beleidsarena er op uit zijn gelijk te krijgen. Zo'n levende beleidsarena wil doelen behalen, wil beleid uitgevoerd zien, en wil winnen ten koste van anderen. De 'devil shift' maakt dat 'tegenstanders' licht gedemoniseerd worden, hetgeen het wij-gevoel weer versterkt. Het duurt meestal niet lang voordat beleidsarena's ook echt op zoek gaan naar coalities en werkbare verbanden (Sabatier, 1988). Binnen het reconstructieproces zijn er dus 'slechts' twee actoren die een coalitie met elkaar aangegaan, het waterschap en de provincie. Dit is een hele andere werkwijze in vergelijking met de 'samenwerking' met andere actoren. Voor de andere actoren geldt dat de provincie alles top-down stuurt en zich met alles tot in detail bemoeit. Dit geeft geen wederzijds vertrouwen.

Gebrek aan governance

Op basis van de actorenanalyse kan kritisch worden overwogen of er wel degelijk sprake is van governance bij de uitvoering van de reconstructie. Volgens Pestman en Van Tatenhove (1998) is er sprake van governance als er uitbreidende interferentiezones bestaan tussen markt, overheid en civil society. Kenmerkend is het ontstaan van nieuwe relaties tussen overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties, van lokaal tot mondiaal niveau. Uit deze actorenanalyse blijkt dat er meer sprake is van sturing vanuit government: de staat beziet in termen van autonomie, namelijk als actor die zelfstandig tot sturen in staat is. De civil society, bestaande uit de plaatselijke maatschappelijke organisaties en particulieren, voelt zich niet serieus genomen. Gemeenten kunnen star zijn in hun (planologische) medewerking waardoor het reconstructieproces wordt vertraagd. De negatieve bemoeienis van de provincie sluit hier ook op aan. De reconstructie wordt geassocieerd met een bottom-up benadering, maar na deze analyse is dit zeker het discussiëren waard. Er is meer sprake van een top-down benadering, een situatie waarin de provincie het liefst de regie in handen heeft.

Gebrek aan financiële middelen en capaciteit

Tenslotte speelt geld en capaciteit ook een belangrijke rol in het uitvoeringsproces. Initiatieven en projecten komen stroef van de grond door geldgebrek. De reconstructie wordt vaak als 'extra' gezien, waardoor hier ook het eerste op wordt bezuinigd. Vooral kleine organisaties hebben hier last van. Dit geldt ook voor het gebrek aan capaciteit. Het gebrek aan manuren die full-time bezig zijn met de reconstructie wordt als een negatief ervaren. Er wordt zelfs afgevraagd of de reconstructie wel die impuls geeft die het landelijk gebied nodig heeft. Moeten als die manuren wel ingezet worden voor de reconstructie? De gemeenteraadverkiezingen van maart 2010 hebben hier ook een grote invloed op. Het CDA is een partij die het agrarische buitengebied over het algemeen een warm hart toedraagt. De gemeenteraadverkiezingen hebben er toe geleid dat andere partijen aan de macht zijn gekomen, die het platteland helemaal niet zo hoog op de agenda hebben staan.

Bijlage 4: Vragenlijst actorenanalyse

1. Wat is de rol van (...) binnen de reconstructie?
2. Wat is de rol (...) binnen de uitvoering van de reconstructie?
3. Denkt u dat de vele projecten bijdragen aan de doelstellingen van de reconstructie?
4. Passen deze doelstellingen bij de huidige behoeften?
5. Levert het bottum-up principe een meerwaarde op bij de uitvoering van de reconstructie?
6. Hoe ervaart u de samenwerking met de provincie?
7. Hoe ervaart u de samenwerking met gemeenten?
8. Hoe ervaart u de samenwerking met andere partijen?
9. Signaleert u fricties tussen provincie en gemeenten?
10. Signaleert u fricties tussen andere partijen?
11. Wat zijn de oorzaken van deze fricties (bestuurlijk/niet-bestuurlijk)?
12. Hoe kunnen deze fricties worden aangepakt?

KERNDOELEN

VERSNELLINGSPROJECTEN

