

eindrapport

Leren van een reconstructie

Reflectie op de rol van Provinciale Staten van Noord-Brabant bij het reconstructiebeleid

Statencommissie voor Beleidsevaluatie Provincie Noord-Brabant
december 2010

Barbarossastraat 35
Postbus 151
6500 AD Nijmegen
+31 (0)24 328 4284 TELEFOON
+31 (0)24 360 9566 FAX
info@nijmegen.royalhaskoning.com E-MAIL
www.royalhaskoningsmc.com INTERNET
Arnhem 09122561 KVK
ABN AMRO 489234321 BANK

TITEL Leren van een reconstructie; reflectie op de rol van Provinciale Staten van Noord-Brabant bij het reconstructiebeleid
IN OPDRACHT VAN Commissie voor Beleidsevaluatie, Provincie Noord-Brabant

DATUM December 2010
STATUS Eindrapport
NUMMER 9V9863A0/R0001/903459/Nijm

AUTEUR(S) Tim Zwanikken, Pieter van Ree, Marius Bakx en Sander Vuyst
Foto's Beeldbank provincie Noord-Brabant
VRIJGEGEVEN DOOR Pascal Lamberigts
DATUM

PARAAF .....



Inhoudsopgave

Samenvatting 3

1. Inleiding 7

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag 7
1.2 Methodiek en kader 8
1.3 Leeswijzer 11

2. Reconstructie van de reconstructie 13

2.1 Inleiding 13
2.2 Het ruimtelijke perspectief 15
2.3 Het onderhandelingsperspectief 23
2.4 Beschouwing 32

3. Reflectie op drie rollen van PS 35

3.1 Inleiding 35
3.2 Volksvertegenwoordigende rol 35
3.3 Kaderstellende rol 40
3.4 Controlerende rol 44
3.5 Conclusie over rolinvulling door de Staten 45

4. Analyse: resultaat, draagvlak en vernieuwing 47

4.1 Inleiding 47
4.2 Sturen op resultaat 47
4.3 Sturen op draagvlak 49
4.4 Sturen op vernieuwing 50
4.5 Conclusie over resultaat, draagvlak en vernieuwing 53

5. Leren van een reconstructie 55

5.1 Inleiding 55
5.2 Vinger aan de pols 55
5.3 Omgaan met doelvariatie 56
5.4 Zicht houden op de grote lijnen 57
5.5 Sturen in afhankelijkheid 58

Bijlagen 61

Bijlage 1 Benchmark inhoudelijke prestaties (ILG) 63
Bijlage 2 Lijst van respondenten 73
Bijlage 3 Interviewprotocol 75
Bijlage 4 Literatuurlijst 77
Bijlage 5 Historische reconstructie (bureau Wing) 79



Samenvatting

Het is voor een volksvertegenwoordiging niet eenvoudig om te sturen op complexe en langlopende beleiddossiers in een steeds veranderende maatschappelijke context. De reconstructie van de Brabantse zandgronden is een voorbeeld van zo'n 'lastig' dossier. PS sturen sinds de uitbraak van de varkenspest in 1997 op de integrale aanpak van het landelijke gebied. De Commissie voor Beleidsevaluatie vraagt zich af wat PS, op basis van dit reconstructiebeleid, kunnen leren voor hun sturing op vergelijkbare complexe beleidsdossiers.

Reconstructie van de reconstructie
Voor deze reflectie is een korte reconstructie van dertien jaar reconstructieproces gemaakt. Hiervoor zijn twee frames geanalyseerd. Het eerste frame dat beschreven wordt is het *ruimtelijke perspectief*. Er is namelijk al in een vroeg stadium gekozen voor een ruimtelijke aanpak van problematiek. Dit frame beschrijft de ontwikkelingen 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. Het tweede frame dat beschreven wordt is dat van het *onderhandelingsperspectief*. Er is in Brabant sprake van een proces waarbij betrokkenen bewust, en onbewust, voortdurend met elkaar zochten naar een balans tussen people, profit en planet. Dit frame beschrijft de reconstructie vanaf de ontwikkeling van de Telos-driehoek tot en met het Burgerinitiatief Megastallen, Nee.

Drie rollen van PS
Provinciale Staten hebben drie rollen: een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol. Voor deze studie is de wijze waarop PS invulling gaven aan deze rollen in het reconstructieproces geanalyseerd. De Staten hebben op verschillende manieren invulling gegeven aan hun *volksvertegenwoordigende rol*. Deze rol is over het algemeen goed ingevuld, soms ook innovatief met het houden van hoorzittingen en het organiseren van expertsessies. Toch was de antennefunctie van de Staten niet altijd optimaal. Ondanks pogingen van oppositiepartijen om onderwerpen te agenderen werden bepaalde 'zwakke' signalen (zoals zorgen om volksgezondheid of dierenwelzijn) pas laat op de agenda van de Staten geplaatst. Hier speelt ook een lastig dilemma. Hoe beoordeel je als Staten of iets een incident is of een aanleiding om de kaders fundamenteel ter discussie te stellen? En wie bepaalt dat dan: is het aan de oppositie om kaders van de coalitie ter discussie te stellen of juist een gedeelde verantwoordelijkheid?

De *kaderstellende rol* van de Staten wordt soms bescheiden genoemd. Het ministerie van LNV bepaalde in de Reconstructiewet namelijk zowel de inhoudelijke als procedurele kaders. Daar staat tegenover dat Brabant door haar goede contacten met Den Haag deze wet in grote mate mede heeft kunnen vormgegeven. De kaderstelling is getrapt verlopen. Eerst werd de Provinciale Uitgangpunten Notitie (PUN) opgesteld, vervolgens hebben de Staten het Koepelplan vastgesteld. Op basis van de hierin geformuleerde beleidslijnen hebben zeven reconstructiecommissies gebiedsgerichte reconstructieplannen opgesteld, die vervolgens aan GS zijn aangeboden. Deze bottom-up gemaakte plannen zijn opgesteld binnen de kaders van PS, maar hadden als nadeel dat PS weinig ruimte voelden om tot aanpassingen te komen van

de zorgvuldige compromissen die in de gebieden waren bereikt. Dat zou immers ten koste gaan van het bereikte draagvlak in de streek.

De derde rol is de controlerende rol. Deze rol was door de complexiteit van het dossier en het grote aantal indicatoren lastig om in te vullen. De Barometer Landelijk Gebied die is ontwikkeld lijkt echter goed te voldoen aan de informatiebehoefte van PS. Overigens wijst dit onderzoek er op dat de Staten hun controlerende rol de afgelopen tijd steeds gedetailleerder invullen en dat op die manier minder ruimte wordt gelaten aan het dagelijks bestuur dan in de begintijd van de reconstructie.

Resultaat, draagvlak en vernieuwing
In een goed proces wordt gestuurd op zowel de doelen van het beleid, op het benodigde draagvlak als op de gewenste vernieuwingen. Dit betekent dat PS moeten sturen op de inhoud, op de betrokken actoren en op de bredere context of omgeving waarbinnen een proces zich afspeelt. Uit de analyse blijkt dat PS goed hebben *gestuurd op het resultaat*, onder meer door veel aandacht te besteden aan de integraliteit van de plannen en ruimte te bieden voor regionaal maatwerk. Bij het *sturen op draagvlak* is gekozen voor breed samengestelde reconstructiecommissies waarmee tegemoet is gekomen aan de uiteenlopende belangen in de gebieden. De aandacht ging daarbij vooral uit naar het zoeken van een balans tussen planet en profit, het people-aspect kreeg aanvankelijk slechts beperkt aandacht en volksgezondheid werd pas later een issue. De derde pijler onder een goed proces is het *sturen op vernieuwing*. Zijn de signalen uit de maatschappij goed opgevangen, zijn er condities gecreëerd om vernieuwing te stimuleren? Hier is het oordeel minder positief. Het reconstructieproces is vrij snel 'geframed' in een ruimtelijk perspectief en een onderhandelingsperspectief. Door focus op de ruimtelijke instrumenten – extensivering nabij natuur, realiseren LOG's - is de duurzame vernieuwing van de sector intensieve veehouderij op de achtergrond geraakt. En in het onderhandelingsframe boden de zittende partijen onvoldoende ruimte aan nieuwe (kritische) geluiden (bijvoorbeeld van bewoners in het buitengebied). De Staten hadden hier eerder op kunnen reageren.

Naar een leeragenda
Dit onderzoek staat in het teken van hoe PS in de toekomst beter kunnen omgaan met langdurige en complexe beleidsdossiers. Op basis van de 'lessen' uit dertien jaar reconstructiebeleid zijn zeven leerthema's gedefinieerd.

Leerthema 1 Hoe kunnen PS hun antennefunctie verbeteren?
Een les uit het reconstructiebeleid is dat het belangrijk is dat de Staten hun antennefunctie op orde hebben. Het gaat er hierbij om ook oog en oor te hebben voor 'zwakke signalen' die wel belangrijk zijn, maar die niet passen in de gangbare kaders. Hoe kunnen de Staten voorkomen dat dergelijke geluiden of bepaalde thema's worden veronachtzaamd?

Leerthema 2 Hoe kunnen PS een lerende dialoog met de samenleving onderhouden?
Statenleden moeten goed blijven luisteren naar de samenleving om hun meningsvorming te voeden. Dat betekent concreet een blijvende reflectie van de Staten op de opgaven, de doelen die gesteld worden en de middelen die daarvoor worden ingezet. Alle drie deze

elementen kunnen in de tijd veranderen en beïnvloeden elkaar. De les uit het reconstructiebeleid is dat dit continue leerproces beter kan.

Leerthema 3 Hoe kunnen de aanbevelingen van het rapport 'sturen met kaders' geïmplementeerd worden?

In opdracht van de Commissie voor Beleidsevaluatie is een rapport geschreven over de kaderstellende rol van de Staten (Koppenjan e.a., TU Delft). Uit de interviews blijkt dat dit rapport door Statenleden als ontoegankelijk wordt ervaren. Daarom lijkt het goed nog eens te kijken naar de aanbevelingen. Bijvoorbeeld voor kaderstellende agenda's van PS bij aanvang van elke bestuursperiode en voor kwaliteitseisen aan startnotities voor beleidsdossiers.

Leerthema 4 Hoe kan een balans worden gevonden tussen vernieuwing en continuïteit?

Een les uit het reconstructiebeleid is dat de Staten moeten balanceren tussen de maatschappelijke behoefte aan een betrouwbare en consistente overheid enerzijds, en de behoefte aan een overheid die adequaat inspeelt op actuele ontwikkelingen anderzijds. Er is behoefte aan meerjaren zekerheid bij het uitzetten van nieuwe kaders, maar ook flexibiliteit is geboden. Aandachtspunten zijn: hoe kunnen kaders zo worden opgesteld dat ze urgentie creëren, innovatie uitlokken en niet te zeer worden dichtgetimmerd?

Leerthema 5 Hoe kunnen PS bouwen aan vertrouwen, en samenwerken voor Brabant?

PS moeten de uitvoering door GS kritisch volgen. Deze controle kan echter doorslaan, zo blijkt uit dit onderzoek. Ook de grondhouding van waaruit de controle plaats vindt is belangrijk. Aan vertrouwen kan gebouwd worden door samen met GS te zoeken naar het abstractieniveau voor de rapportages van GS dat past bij de kaders die zijn gesteld. Een suggestie die is aangereikt is het hanteren van de Telos-driehoek, met haar balans tussen de drie p's. Deze lijkt nog steeds geschikt om lange termijn plannen aan te toetsen en te blijven monitoren.

Leerthema 6 Hoe kunnen PS zorg dragen voor hun collectieve geheugen?

Een gebrek aan collectief geheugen is de grote handicap van het openbaar bestuur. Na elke bestuurswisseling duurt het lang voor de nieuwe Statenleden zich in het reconstructiedossier hebben ingewerkt. Hoe kan dit geheugen worden opgebouwd en beheerd?

Leerthema 7 Hoe kunnen PS het spel van multi-actor en multi-level governance faciliteren?

Het reconstructiebeleid is een schoolvoorbeeld van multi-level governance: een complexe samenwerking op meerdere overheidsniveaus samen met veel maatschappelijke partners. Het dagelijkse bestuur moet in staat worden gesteld hierin te opereren. De Staten moeten aan dat spel voldoende ruimte geven. Ook de Staten moeten daar positie in kiezen. Een terughoudende rol? Maar hoe ziet die rol er dan uit? Hoe kan je als Staten de regie voeren, zonder per sé zelf alles te willen beheersen? Een discussie over dit type vragen kan het eigen functioneren van de Staten, en dat van de provinciale organisatie, verbeteren.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding en onderzoeksvraag

Het is voor een volksvertegenwoordiging niet eenvoudig om te sturen op langdurige en complexe beleidsdossiers. De reconstructie van het Brabantse zandgronden is een voorbeeld van een dergelijk dossier waar de Provinciale Staten (PS) van Noord-Brabant sinds 1997 sturing aan geven

Is het verstandig om voor een langere termijn kaders vast te stellen, als de maatschappelijke ontwikkelingen om voortdurende aanpassingen kunnen vragen? Hoe kan worden omgegaan met de spanning tussen enerzijds een overheid die betrouwbaar en consistent wil zijn om burgers en bedrijven voor de langere termijn (investerings)zekerheid te bieden, en anderzijds een overheid die behoefte heeft om in te spelen op actuele ontwikkelingen? In hoeverre sluit een bottom-up onderhandelingsproces aan bij de urgentie van een opgave? Op welk niveau – lokaal, regionaal, provinciaal of Rijk - moet er worden gestuurd? Hoe kan worden omgegaan met strijdige belangen van share- en stakeholders? Hoe kunnen de Staten onderscheid maken tussen belangrijke 'zwakke'signalen en incidenten? Uiteraard is er geen standaardreceptuur voor deze dilemma's. Toch heeft de Commissie voor Beleidsevaluatie van de provincie Noord-Brabant de indruk dat PS met betrekking tot dit soort dilemma's op basis van het reconstructiedossier lessen kunnen trekken voor de toekomst.

De reconstructie van de zandgronden

Dertien jaar geleden brak in Brabant de varkenspest uit. Deze uitbraak werkte als een katalysator in het agenderen van de problemen op het Brabantse platteland. Het was namelijk steeds lastiger geworden om ruimtelijke conflicterende functies in het buitengebied te verenigen. Door de stankcirkels van de intensieve veehouderijen konden dorpen niet meer uitbreiden, en ook de natuur kwam meer en meer in het gedrang. Er werd bovendien naar Europese maatstaven veel te veel mest geproduceerd. In een intensief onderhandelingsproces tussen lokale, provinciale en nationale sleutelactoren werd koortsachtig gezocht naar een adequate aanpak van de problemen. Er werd gekozen voor een ruimtelijke aanpak die geleidelijk aan uitgroeide tot een integraal gebiedsgericht proces: de reconstructie van de Brabantse zandgronden. In 2005 zijn de reconstructieplannen vastgesteld door PS. Sindsdien werken de betrokken actoren aan de uitvoering van deze plannen. Naar aanleiding van de groeiende maatschappelijke weerstand tegen de schaalvergroting in de intensieve veehouderij heeft PS in het voorjaar van 2010 beperkingen opgelegd aan de groei van deze sector. De plannen moeten op dit onderdeel worden aangepast.

Centrale vraagstelling
De Commissie voor Beleidsevaluatie vraagt zich af wat PS, op basis van het reconstructiebeleid, kunnen leren voor hun sturing op vergelijkbare complexe en langdurige beleidsdossiers. Tegen deze achtergrond is de centrale vraagstelling voor dit onderzoek:

Wat kunnen Provinciale Staten aan de hand van een reflectie op het reconstructiebeleid leren over hun functioneren in complexe, langlopende, veranderende en integrale processen?

Een reflectie op het reconstructiebeleid moet aan het licht brengen welke aspecten voor PS relevant zijn om van te leren. Hoe kunnen PS in vergelijkbare complexe, doelzoekende beleidstrajecten kaders stellen (en bijstellen) en daarbij ook vormgeven aan hun volksvertegenwoordigende en controlerende rol?

1.2 Methodiek en kader

Deze rapportage is opgesteld omdat PS inzicht willen in de manier waarop ze hebben gestuurd op het reconstructiebeleid, met het oog op een leeragenda voor de werkwijze van PS bij vergelijkbare complexe en langdurige beleidstrajecten. In overleg met de Statencommissie voor Beleidsevaluatie is gekozen voor een 'lerende' reflectie, en niet voor een klassieke doel-middel evaluatie.

Lerende reflectie met respect voor uiteenlopende belevingen
Dit onderzoek is gestart vanuit de erkenning dat er meerdere werkelijkheidsbeelden naast elkaar kunnen bestaan. Betrokkenen vertellen elk hun eigen verhaal over wat er is gebeurd, en waar het naar toe zou moeten. Iedereen maakt namelijk, in het licht van zijn achtergrond en referentiekader, een eigen reconstructie van het verleden, en een eigen constructie van het heden en de gewenste toekomst. Niet alleen de coalitie- en oppositiepartijen (met alle nuances daarbinnen) zullen uiteenlopend oordelen over beleid, ook de shareholders en stakeholders[1] hebben uiteenlopende meningen. Daarmee wordt 'de' werkelijkheid meervoudig. Omdat het bij complexe en langdurige beleidsdossiers van groot belang is om rekening te houden met die uiteenlopende belangen en beelden van betrokken actoren, heeft een onderzoek gericht op 'waarheidsvinding' niet de voorkeur. En het zou binnen de gegeven tijd ook niet mogelijk zijn geweest. Het is belangrijker om die meerduidigheid te respecteren en daarop voort te bouwen bij het zoeken naar de lessen die PS kan trekken. Vandaar de keuze voor een lerende reflectie.

Om in te kunnen spelen op die verschillende werkelijkheden is dit onderzoek voor een groot deel gebaseerd op interviews en groepsinterviews. De interviews geven een beeld van die verschillende, en soms conflicterende, werkelijkheidsbeelden. In de groepsinterviews krijgen de deelnemers inzicht in elkaars belevingswerelden. Bovendien kan men gezamenlijk tussentijdse resultaten bespreken en constructief meedenken over werkbare aanbevelingen voor PS.

Accent analyse op sleutelmomenten in de besluitvorming
Het is bijna ondoenlijk om een dekkend overzicht te verkrijgen van dertien jaar discussie, overleg en besluitvorming over de reconstructie in Brabant. Daarom is in overleg met de Commissie voor Beleidsevaluatie focus aangebracht in het onderzoek. Er is gekozen voor een nadere bestudering van negen sleutelmomenten en van twee cases. De negen sleutelmomenten, die samen met de Commissie zijn geïdentificeerd, zijn gebruikt als

1 In de bestuurskunde worden met shareholders aandeelhouders met machtsmiddelen geduid, en met stakeholders de belanghebbenden.

handreiking bij de (groeps)interviews en de literatuuranalyse. De twee cases stonden centraal in twee groepsdiscussies met betrokken lokale en regionale besluitvormers.

Sleutelmomenten in de besluitvorming van PS en de besproken cases

Sleutelmomenten

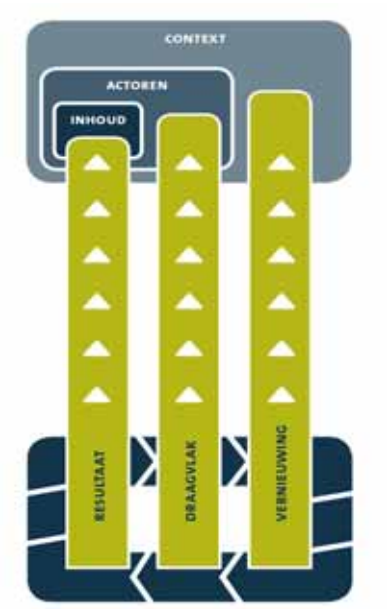
1. Het Pact van Brakkestein (2000)
2. Vaststellen door PS van de PUN (2000)
3. Vaststelling door PS van het Koepelplan (2001)
4. Bestuurswisseling (2003)
5. De overeenkomst (het akkoord) van Cork (2003)
6. Vaststellen door PS van de reconstructieplannen (2005)
7. Bestuurswisseling (2007)
8. PS besluit tot inzet van instrument onteigening (2008)
9. Burgerinitiatief Megastallen (2010)

Cases

1. Deurnese Peel (natuurgebied in de gemeente Deurne)
2. Chijnsgoed (LOG in gemeenten Cranendock en Heeze-Leende)

Normenkader voor de analyse

Voor deze refelctie is samen met de Commissie voor Beleidsevaluatie een normenkader ontwikkeld dat gebruikt is als referentiekader bij de interviews. Dit kader is een combinatie van de drie pijlers van het procesmodel dat Royal Haskoning SMC hanteert voor het analyseren van beleidsmatige processen (zie figuur 1) en de drie rollen van PS: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle.



Het procesmodel rust op drie pijlers, gericht op inhoud, actoren en context. In dit model is het van belang dat er op elke pijler bewuste sturing heeft plaatsgevonden. Binnen de drie pijlers ligt de focus op:

- resultaat: op welke wijze hebben PS gestuurd op de doelbereiking van de reconstructie?
- draagvlak: hoe hebben PS gestuurd op het bereiken van acceptatie en draagvlak in de reconstructiegebieden? In hoeverre is de reconstructie tot stand gekomen in samenspraak met partners in de uitvoering?
- vernieuwing: hebben PS gestuurd op een duurzame verandering in denken en doen bij het handelen van betrokken actoren in de reconstructiegebieden? Hebben PS gestuurd op structurele vernieuwingen?

Figuur 1: Procesmodel Royal Haskoning SMC

Normenkader reflectie reconstructiebeleid

PS sturen op / Rollen PS	Resultaat	Draagvlak	Vernieuwing (in reactie op veranderingen in de context)
Vertegenwoordigende rol	• Hebben PS gestuurd op mogelijkheden voor maatwerk? (Bijvoorbeeld door ruimte te geven om te differentiëren per regio) • Zijn de belangen van de verschillende doelgroepen herkenbaar in de resultaten?	• Hoe hebben PS de belangen van verschillende doelgroepen in het behartigd? Hoe zijn die belangen onderling gewogen? • Hoe hebben PS zicht gehouden op de positie van de burgers in het proces? • Op welke wijze hebben PS gestuurd op de betrokkenheid van burgers in het proces? • In hoeverre hebben PS gezocht naar een eigentijdse invulling van de rol van volksvertegenwoordiger?	• Hoe hebben PS gestuurd op het integreren van nieuwe maatschappelijke zorgen in het beleid? • Hoe hebben PS gestuurd op (nieuwe) samenwerkingsarrangementen in de reconstructiegebieden?
Kaderstellende rol	• Hoe is de sturing door PS feitelijk verlopen? • In hoeverre hebben PS kritische instrumenten als grond, mensen, middelen en pilots tijdig en effectief ingezet? • Hoe heeft bij Statenwisselingen de overdracht van de dossiers plaatsgevonden, en is dit transparant gebeurd?	• In hoeverre hebben PS gestuurd op een zondanige vormgeving van beleid en regelgeving, dat die voor betrokkenen in de gebieden begrijpelijk en eenvoudig te hanteren is? • In hoeverre is er in het reconstructiebeleid een duurzame balans tussen people-profit-planet bereikt?	• Hoe hebben PS gestuurd op langetermijndoelen (een duurzame transitie van de zandgronden, toekomstbestendigheid) • Hoe hebben PS gestuurd op veranderende doelen in de tijd? Zijn nieuwe inzichten en ontwikkelingen geaccommodeerd? En hoe hebben PS zicht gehouden op de veranderende maatschappelijke context? • Hoe en wat heeft Noord-Brabant geleerd van de aanpak in andere reconstructieprovincies? • In welke mate is er een goede balans gevonden tussen het waarborgen van de continuïteit van het reconstructieproces (betrouwbaarheid, vasthouden van de gekozen lijn) en ruimte voor nieuwe inzichten?
Controlerende rol	• In hoeverre hebben PS gestuurd op het doelmatig en effectief inzetten van mensen en middelen? • Hoe hebben PS de integraliteit bewaakt? In welke mate wordt deze integraliteit ook voldoende gerealiseerd en bewaakt in de uitvoeringsfase? • Hoe zijn PS in de volle breedte geïnformeerd over voortgang van de beleidsprestaties? En in hoeverre was deze informatie voldoende om beslissingen te nemen?	• In hoeverre is er sprake van voldoende evenwicht tussen de verschillende doelen, en doelgroepen? In welke mate hebben PS hun oor te luister gelegd bij de verschillende belangen? • In hoeverre is er (ook bij veranderende doelen) sprake van een billijke verdeling van aandacht en middelen over de doelen en doelgroepen?	• Hoe geven PS vorm aan haar controlerende taak in een complex en langdurig traject in een veranderende beleidscontext? • Hoe hebben PS informatie vergaard om voeling te houden met de veranderende werkelijkheid? • Hoe zijn de ontwikkelingen en de maatschappelijke zorgen hierin meegenomen?

In het gehanteerde normenkader komen de drie rollen van PS en de drie pijlers van het procesmodel samen. De vragen in de cellen van het normenkader zijn, zoals vermeld, in samenspraak met de Commissie voor Beleidsevaluatie opgesteld.

Aanpak
Dit onderzoek is gebaseerd op een aanpak langs verschillende lijnen. In de eerste plaats zijn relevante beleidsdocumenten en rapporten bestudeerd. Vervolgens zijn diverse betrokkenen individueel geïnterviewd (zie bijlage 2). Ook zijn vijf groepsinterviews afgenomen. Van alle interviews zijn gespreksverslagen opgesteld die aan de geïnterviewden ter autorisatie zijn voorgelegd. Individueel geïnterviewden zijn in de gelegenheid gesteld de citaten in de conceptrapportage te beoordelen op de plaatsing ervan in de context van de rapportage. De citaten in deze rapportage dienen als toelichting op de redeneerlijnen die zijn opgesteld op basis van een analyse van de literatuur en de interviews. Het bovenstaande normenkader is hierbij richtinggevend geweest.

Voor een reflectie op de resultaten is op 19 november een wetenschappelijk rondetafelgesprek gehouden waarin de conceptbevindingen zijn besproken en verrijkt. Op basis van de verkregen inzichten is het rapport aangepast.

Benchmark beleidsprestaties
Het reconstructiebeleid is nog in uitvoering. Toch wilde de commissie graag een indicatie hebben van de doelbereiking. Daarom is in overleg besloten tot het opstellen van een *benchmark*, met een vergelijking van prestaties tussen de reconstructieprovincies. Deze *benchmark* is gebaseerd op rapportages van de vijf reconstructieprovincies (Noord-Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Utrecht) ten behoeve van de Midterm Review ILG van het Ministerie van LNV (2010). De midterm review heeft betrekking op de periode 2007-2010 en geeft cijfers over de voortgang bij beleidsdoelen zoals verplaatsing veehouderijbedrijven, verbeteren verkavelingstructuur en grondverwerving voor de EHS. Voor een aantal aspecten zijn additionele bronnen geraadpleegd. Waar ILG-rapportages vragen opriepen is aanvullende informatie opgevraagd bij de projectleiders van de vijf provincies. De *benchmark* is opgenomen in bijlage 1 van dit rapport. Een causaal verband tussen de inhoudelijke resultaten en de rollen van PS (of GS) is op basis van dit onderzoek overigens niet te leggen. De benchmark is te beschouwen als achtergrondinformatie.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt een reconstructie van het reconstructiebeleid gepresenteerd, met aandacht voor de uiteenlopende interpretaties van de ontwikkeling van dat beleid. Hoofdstuk 3 is gewijd aan een beschrijving van de wijze waarop PS in de reconstructie invulling hebben gegeven aan hun drie verschillende rollen: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. In hoofdstuk 4 worden deze rollen geanalyseerd in het licht van de drie pijlers van het procesmodel: resultaat, draagvlak en vernieuwing. Tot slot wordt in hoofdstuk 5 een leeragenda gepresenteerd.

Bijlagen

In bijlage 1 wordt aan de hand van een *benchmark* ingegaan op prestaties van Noord-Brabant in vergelijking met de overige reconstructieprovincies. In de bijlagen wordt verder een overzicht gegeven van de respondenten, het interviewprotocol en de geraadpleegde literatuur. Ook wordt een door Bureau Wing uitgewerkte historische tijdlijn gepresenteerd.



2. Reconstructie van de reconstructie

2.1 Inleiding

Het proces van de reconstructie van het Brabantse platteland start in 1997 met uitbraak van de Varkenspest. Tussen 1997 en nu is er veel gebeurd. In bijlage 5 is een historisch overzicht van de belangrijkste ontwikkelingen opgenomen. Deze is door bureau Wing opgesteld in het kader van een voorverkenning van dit onderzoek.

Een feitelijke 'reconstructie van de reconstructie' zegt echter nog weinig over de opvattingen en de belevingen van de vele betrokken partijen bij de gebeurtenissen in de afgelopen dertien jaar. Om beter te begrijpen wat betrokken partijen gemotiveerd heeft in het proces, en om begrip te krijgen voor de uiteenlopende percepties wordt in dit hoofdstuk het reconstructieproces vanuit twee verschillende perspectieven beschreven. Er zijn namelijk meerdere 'frames' waarmee door betrokkenen naar de complexe werkelijkheid wordt gekeken. In andere woorden, wat iemand ziet hangt af van de bril de hij/zij opzet. De beschrijvingen in dit hoofdstuk geven kleur aan de tijdlijn met feitelijke gebeurtenissen. Beschreven wordt hoe de gebeurtenissen zijn ervaren en van betekenis voorzien. De tijdlijn is verrijkt, ingekleurd en van meningen voorzien aan de hand van informatie uit de verschillende interviews en groepsinterviews.

De twee in dit hoofdstuk uitgewerkte frames, (het ruimtelijk en het onderhandelingsperspectief) zijn belangrijk, maar daarnaast bestaan er meer frames. Een zorgvuldige analyse van alle frames valt buiten de scope van dit onderzoek, daarvoor zou een uitgebreidere discoursanalyse moeten plaatsvinden. Sleutelmomenten zijn die momenten waarop frames worden gefixeerd of waarop frames gaan schuiven. De twee uitgewerkte frames zijn voorbeelden van fixaties.

Het eerste frame dat beschreven wordt is het *ruimtelijke perspectief*. Er is namelijk al in een vroeg stadium gekozen voor een ruimtelijke aanpak van problematiek. Dit frame beschrijft de ontwikkelingen 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. Het tweede frame dat beschreven wordt is dat van het *onderhandelingsperspectief*. Er is in Brabant sprake van een proces waarbij betrokkenen bewust, en onbewust, voortdurend met elkaar zochten naar een balans tussen people, profit en planet. Dit frame beschrijft de reconstructie vanaf de ontwikkeling van de Telos-driehoek tot en met het Burgerinitiatief Megastallen, Nee.

Een tijdlijn met een selectie van maatschappelijke ontwikkelingen en de belangrijkste gebeurtenissen in beide perspectieven wordt op de volgende pagina gepresenteerd.

Tijdlijn en perspectieven

Jaar	Maatschappelijke Ontwikkelingen	Het ruimtelijke perspectief	Onderhandelingsperspectief
1997	Varkenspest		
1998		Pilot De Hilver Pilot Gemert-Bakel (tot 2005)	
1999			
2000		PUN*	Instellen reconstructiecommissies Pact van Brakkestein*
2001	Mond- en Klauwzeer (MKZ) Rapport Wijffels	Koepelplan*	
2002		Reconstructiewet	Instellen sociaal-economische platforms
2003	Vogelpest Invoering dualisme		Bezwaren ZLTO leiden tot impasse Bestuurswisseling* Overeenkomst van Cork*
2004	Vaccineren wordt mogelijk (EU)	MER vastgesteld Inspraak en hoorzittingen PS over concept-reconstructieplannen	Voorjaar BMF schort medewerking op. Najaar BMF, ZLTO en TBO's vinden elkaar weer
2005	Vogelgriep Natuurbeschermingswet (Natura 2000)	PS stellen reconstructieplannen vast* Start implementatie reconstructie	
2006	blue tongue virus Q-koorts		
2007	Burgerinitiatief Stop Fout Vlees		Bestuurswisseling*
2008	Burgerinitiatieven Gelderland, Overijssel, Noord-Holland en Limburg (alleen Noord-Holland aangenomen)	PS besluit tot inzet instrument onteigening*	
2009	Eerste doden door Q-koorts Burgerinitiatief Megastallen Nee!	Provinciale beleidsregels Stikstof en Natura 2000	PS discussie n.a.v. Burgerinitiatief Nieuwe koers programma landelijk gebied
2010	Burgerinitiatief 'Stop veefabrieken in Utrecht'	Aanpassing provinciale verordening n.a.v. Megastallen debat PS*	

** door de Commissie voor Beleidsevaluatie aangemerkt als sleutelmoment in de besluitvorming*

Zoals gezegd worden in dit hoofdstuk twee dominante frames nader uitgewerkt. Er zijn meer frames, zoals 'wie heeft de macht', de steeds wijzigende agenda, het antenne-frame, het ethische frame, het 'license to produce' frame, het veterinaire frame et cetera. In de kaders hieronder worden nog twee frames kort toegelicht.

Frame: wie heeft de macht?

In dit frame kan beschreven worden hoe de bij de reconstructie betrokken actoren strijden om dominantie. De actoren gebruiken hun (hinder)macht om de voortgang van het proces te beïnvloeden. Voorbeelden daarvan zijn de momenten waarop BMF, ZLTO uit het reconstructieproces (dreigen) te stappen. Ook binnen de provincie speelt de machtsvraag. Bijvoorbeeld in de verhouding tussen GS en PS sinds de dualisering. Maar ook binnen PS strijden oppositie en coalitie om invloed.

Frame: de steeds wijzigende reconstructie-agenda

Met behulp van dit frame kan de steeds wijzigende reconstructie-agenda worden beschreven. Het gaat bijvoorbeeld over hoe de integrale gebiedsontwikkeling in de plaats kwam van de bestrijding van de varkenspest. Later kwamen 'people' aspecten (IDOP's bijvoorbeeld) op de agenda. Met de Q-koorts kwam het belang van volksgezondheid op de agenda. Met het megastallendebat kwam de schaalvergroting van de intensieve veehouderij nadrukkelijk op de agenda.

2.2 Het ruimtelijke perspectief

Het eerste perspectief dat hier bespreken wordt, is het ruimtelijke perspectief. Centraal staat de gedachte dat door middel van een ruimtelijke scheiding van functies de problemen in het landelijk gebied opgelost kunnen worden. Dit perspectief startte met de idee van varkensvrije zones en leidt tot de bekende zonering van de reconstructiegebieden in extensiveringsgebieden, verwevingsgebieden en LOG's.

Ruimtelijke scheiding op basis van de Reconstructiewet

Voor de intensieve veehouderij is het landelijk gebied in de Reconstructiewet opgedeeld in drie zones.
Uitgangspunt voor deze wet is een ruimtelijke herstructurering in:

- E*xtensiveringsgebieden*. Dit zijn gebieden 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.
- *Verwevingsgebieden*. Dit zijn gebieden met een verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten.
- *Landbouwontwikkelingsgebieden* (LOG's). Dit zijn gebieden met het primaat landbouw die geheel of gedeeltelijk voorzien, of in het kader van de reconstructie zullen voorzien, in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.

Uitbraak varkenspest 1997: cumulatie van problemen op platteland
In 1997 cumuleerden de problemen op het Brabantse platteland met de uitbraak van de varkenspest in het Boekelse kerkdorp Venhorst. De epidemie groeit uit tot een ramp van

ongekende proporties. Elf miljoen varkens op 1775 veehouderijen worden geruimd. De schade bedraagt circa 2,25 miljard euro (Provincie Noord-Brabant e.a., 2010).

De uitbraak komt op een moment waarop er langer sprake is van een ruimtelijke patstelling tussen de belangen van de bevolking (in die tijd met name woningbouw), de natuur en de ontwikkelingen in de agrarische sector. Vandaar dat minister van Aartsen in reactie op de varkenspest, naast een krimp van de varkenshouderijsector en strengere dierwelzijnsmaatregelen, ook een pakket aan ruimtelijke maatregelen voorstelt voor een 'reconstructie' van de zandgebieden. Hij beoogt een integrale aanpak voor de problemen op het gebied van de ruimtelijke inrichting, milieu, natuur, landschap, water en economie. De Reconstructiewet concentratiegebieden die in 1998 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden bevat dan ook diverse ruimtelijke maatregelen. Naast het inrichten van varkensvrije zones, is de wet gericht op het verbeteren van de omgevingskwaliteit (natuur, landschap, water en milieu) en de sociaal-economische vitaliteit van het platteland (Boonstra c.s., 2010). Met de Wet Herstructurering varkenshouderij beoogt het Rijk de sector te laten krimpen. In 1999 bepaalt de rechter echter dat de overheid boeren niet mag dwingen varkensrechten af te staan.

De ruimtelijke aanpak
Een ruimtelijke aanpak van de revitalisering van het landelijk gebied wordt door de meeste betrokkenen als positief gezien. Toch is – zeker achteraf gezien - niet iedereen gelukkig met de gekozen ruimtelijke aanpak. Met name de respondenten die de aanpak van de problemen van de intensieve veehouderij als belangrijkste doel van de reconstructie zien, plaatsen kanttekeningen.

De ruimtelijke aanpak kwam voort uit de idee van varkensvrije zones, en toen die niet meer nodig waren (omdat de EU inentingen toestond) werd deze gemotiveerd uit de behoefte aan een integrale aanpak van de problemen. Men had bovendien al ervaringen opgedaan met landinrichtingsprocessen. De idee van een 'reconstructie' van de landbouw werd aangereikt vanuit ervaringen in agrarische probleemgebieden als Oost-Groningen. Een ruimtelijke aanpak had ook het voordeel van het krachtige RO-instrumentarium dat men kon inzetten. De gedachte was ook dat de discussie over volumes (van de varkenshouderijen) door LNV in een ander spoor werden gevoerd (bijvoorbeeld door het opkopen van varkensrechten).

Er waren meerdere redenen waarom een 'reconstructie' aantrekkelijk werd bevonden. Het maakte de maatschappelijke en politieke urgentie van de opgave duidelijk. Ook wees het op het belang van een speciale aanpak. Aantrekkelijk was ook de belofte dat sectorale regelgeving zou wijken voor de reconstructie-regelgeving.

Een aantal geïnterviewden veronderstelt dat er door Rijk en provincies te snel zou zijn gekozen voor een ruimtelijke invulling van het beleid, zonder principiële vraagstukken uit te discussiëren (de genoemde problemen in de intensieve veehouderij) en zonder ook alle informatie te hebben om een zorgvuldige afweging te kunnen maken.

“Met de toestemming van de EU om te mogen inenten verviel de noodzaak tot het nemen van ruimtelijke maatregelen. Maar toen waren ‘de treinen al vertrokken’, er was blijkbaar geen weg meer terug”(interview (voormalig) provinciebestuurder).

“Ook de effectiviteit van zonering voor de vermindering van de veterinaire kwetsbaarheid bleek al ten tijde van de MKZ-crisis en de vogelgriep nihil. Het leidde niet tot een bijstelling van het beleid”(interview onderzoekers en adviseurs).

“Die problematiek laat zich namelijk niet afbakenen. De intensieve veehouderijsector moet niet alleen gezien worden als ‘de boerderij in het landelijk gebied’, maar ook in het licht van de stedelijke dynamiek die daarmee samenhangt en de gehele keten binnen de veehouderijsector”(interview onderzoekers en adviseurs).

“Inmiddels kan de vraag worden gesteld of de introductie van de LOG’s goed is geweest. Wanneer je als overheid niet de complete regie houdt, zullen ondernemers zoeken naar waar zij de meeste ontwikkelingsmogelijkheden hebben. Op dit moment lijken dat de verwevingsgebieden te zijn. De grondprijzen in de LOG’s worden sterk opgedreven”(interview Deurnsche Peel).

Overigens gaven ook tegenstanders van intensieve veehouderij de voorkeur aan een ruimtelijke aanpak. Men was bang dat er met technische maatregelen (luchtwassers bijvoorbeeld) nog meer varkens konden worden gehouden.

“Nadat EU inenten heeft toegestaan is feitelijk de noodzaak van een ruimtelijke aanpak verdwenen. Ook door de opkomst van technische mogelijkheden. Maar diverse partijen (onder andere de BMF en TBO’s) wilden die technische mogelijkheden niet in het beleid meenemen. Zij hadden namelijk een onderliggende agenda gericht op een reductie van de veestapel” (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

”Luchtwassers kunnen gezien worden als een middel om de emissie van ammoniak terug te dringen, maar zijn eigenlijk een ‘verkapte vorm’ om nog meer varkens te houden” (interview Statenleden oppositie).

Een ruimtelijke aanpak is integraal maar ook tijdrovend

De gekozen ruimtelijke aanpak leidde tot integrale gebiedsgerichte processen. Dit heeft gezorgd voor een breed en op consensus gericht, maar tegelijk zeer tijdrovend proces. Door alles met alles te verknopen werden de vergadertafels groter omdat meer partijen moesten aanschuiven, en ook de vergaderingen duurden langer omdat de problematiek steeds complexer werd. Achteraf vragen sommigen zich af of het niet eenvoudiger en rechtvaardiger was geweest om actief de agrarische sector te saneren (een ‘warme’ sanering). Zeker nu blijkt dat de intensieve veehouderij voor een aantal inherente problemen zal blijven zorgen. Dierenwelzijn, overmatig antibioticagebruik, risico’s voor volksgezondheid, emissies en de aantasting van het landschap worden vaak genoemd.

“De grootte (en de intensieve voorbereiding) van het proces heeft ook zijn keerzijde: het zet een rem op de ruimte voor een stevig kaderstellend debat. Een groot proces, met veel betrokken actoren en draagvlak maakt zo’n stevig debat lastig. Het gevoel leefde dat wanneer je één kaart wegtrekt, het hele huis in elkaar stort” (interview Statenleden coalitie).

“De boel was al opgetuigd tot een integrale aanpak van het landelijk gebied. De overheid had het spoor van saneren en verplaatsen al over zichzelf afgeroepen. De mogelijkheid om (technische) maatregelen aan de bron te nemen om negatieve effecten weg te nemen was niet meer in beeld. Met technische maatregelen was het echter mogelijk om uit te breiden zonder een toename van milieuproblemen. De gekozen weg van verplaatsen roept nu bij nieuwvestiging elders veel weerstanden op. In die zin is de ruimtelijke aanpak geen gemakkelijke weg gebleken” (interview (voormalig) provinciebestuurder).

“De reconstructie heeft enkele zaken duidelijk gemaakt. De ruimtelijke zonering heeft agrarische ondernemers helder gemaakt wat, waar mogelijk is. Dat is positief. Daar hoorde ook bij duidelijkheid over waar verplaatsingen van bedrijven gewenst waren. Op dit moment is echter het geld voor die verplaatsingen op. Dit is funest voor het vertrouwen van de agrarische ondernemers in de overheid (…) Voorbereidingen en verwachtingen van boeren dreigen daarmee te worden omgezet in wantrouwen”(interview casus Deurnsche Peel).

De integrale aanpak draagt ook bij aan de ervaren complexiteit van het beleid. In de reconstructieplannen worden veel beleidsterreinen met elkaar verknoopt.

“Er zijn sterke korte termijn wisselingen, die aanleiding kunnen zijn om het reconstructiebeleid op onderdelen te veranderen. Dat schuurt met de reconstructieplannen waarin alles met alles samenhangt. Het is dus heel ingewikkeld en complex geworden. Het is onoverzichtelijk geworden, een gordiaanse knoop”(interview (voormalig) provinciebestuurder).

“Het abstractieniveau van de plannen en het reconstructieproces is terug te voeren op de wens zo veel mogelijk integraal te willen werken. Dit heeft ertoe geleid dat het reconstructieproces en -beleid onoverzichtelijk, langdurig en complex is geworden”(interview Statenleden oppositie).

Krachtig juridisch instrumentarium

De ruimtelijke aanpak heeft als voordeel dat deze gepaard gaat met een krachtige juridische borging. In Brabant is ervoor gekozen gedetailleerde reconstructieplannen op te stellen, gedetailleerder dan in de andere reconstructieprovincies. Deze plannen hebben bovendien een planologische doorwerking gekregen. Het reconstructieplan overrulet het streekplan en de bestemmingsplannen buitengebied van gemeenten. Een nadeel hiervan is dat het betrokkenen in het gebied niet altijd op de hoogte waren van de verstrekkende gevolgen hiervan. Volgens een respondent kan iemand die geen zienswijze heeft ingediend tegen een reconstructieplan bij de behandeling van een bestemmingsplan buitengebied door een gemeente als niet-belanghebbende worden aangemerkt.

> *"Een recent voorbeeld van de wijze waarop gemeenten burgers buiten spel zetten is het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Reusel-De Mierden. Megastallen Nee en 22 anderen zijn door de gemeenten niet-ontvankelijk verklaard, ze zouden geen belanghebbenden zijn"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

De keerzijde van de inzet van krachtig RO-instrumentarium is ook dat burgers en belanghebbenden gebruik kunnen maken van de beroepsmogelijkheden die de Wro biedt. Tegelijkertijd lijkt er in de ruimtelijke afwegingen geen plek te zijn voor niet-ruimtelijke motieven.

> *"Het voeren van ruimtelijke procedures is voor de burgers eigenlijk het enige aangrijpingspunt om te protesteren tegen de ontwikkelingen in het buitengebied. Verder zijn we de mond gesnoeid, en met handen gebonden. (…) Niet-ruimtelijke bezwaren als het gevaar voor de volksgezondheid, het gebruik van antibiotica in de sector of dierenwelzijn kan je nergens kwijt" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

Gemeenten terughoudend met effectueren Wro-instrumentarium
Het krachtig RO-instrumentarium én dat van milieuvergunningen voor veehouderijen is vooral in handen van de Brabantse gemeenten. Volgens sommigen is daar te weinig gebruik van gemaakt.

> *"Overigens hebben de meeste gemeenten de mogelijkheden onvoldoende benut om serieus werk te maken van de afspraken 'na Cork' over extensiveringsgebieden en LOG's. Bij hen ligt primair het instrumentarium om via milieuvergunningen en bestemmingsplannen uitbreiding te voorkomen en bouwblokken aan te passen. Ook de Provincie heeft dit laten gebeuren en heeft in al die jaren nooit richtlijnen/aanwijzingen gegeven. In feite hebben PS met het megastallendebat gecorrigeerd wat de Brabantse gemeenten (en GS) hebben laten liggen"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

Uit een onderzoek van Alterra blijkt dat in alle reconstructieprovincies de voorkeur uitgaat naar vrijwillige instrumenten, boven de inzet van dwingende instrumenten (Boonstra c.s., 2007: 10). Ook in Brabant worden dergelijke 'zachte', en blijkbaar ook effectieve, koppelingen gelegd.

> *"Er zijn ook nadrukkelijke verbindingen gelegd tussen deze domeinen die de uitvoering hebben bespoedigd: zo kunnen gemeenten alleen dan een subsidie voor hun IDOP (integraal dorpsontwikkelingsplan) krijgen als zij ook voldoen aan een aantal randvoorwaarden op gebied van reconstructie (een actueel bestemmingplan met de zonering, intrekken lege vergunningen, Bestand Veehouderijen op orde et cetera). Deze laatste zaken zijn door deze koppeling (integrale aanpak) aanzienlijk versneld" (interview ambtenaren).*

Innovatie in ontwikkelingsgericht instrumentarium: de ruimte-voor-ruimte-regeling
De gekozen ruimtelijke insteek heeft ook geleid tot een belangrijke innovatie in het planologische instrumentarium: de ruimte-voor-ruimte-regeling. Deze regeling staat aan de basis van het denken over gebiedsontwikkeling en de fundamentele omslag van

toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie. Het is een interessant en nieuw instrument voor het creëren van win-win situaties. In het Pact van Brakkestein (2000) bereiken Rijk en provincies overeenstemming over de koppeling van ruimte-voor-ruimte aan een rijksregeling voor de opkoop van dierrechten (RBV). Een agrarische bestemming kon worden omgezet in een woonbestemming (niet per sé op dezelfde locatie). Dit maakt de grond veel meer waard en uit de overwaarde kon de sloop van stallen worden bekostigd.

Ruimte-voor-ruimte-regeling in Brabant

De aanpak Ruimte voor Ruimte is begin 2001 in samenhang met de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) geïntroduceerd als uitwerking van het Pact van Brakkestein. Het instrument Ruimte voor Ruimte is in het leven geroepen ten behoeve van de versterking van de ruimtelijke kwaliteit van het landelijk gebied door leegstaande stallen van beëindigde intensieve veehouderijbedrijven te kunnen verwijderen. Kort gezegd maakt Ruimte voor Ruimte het mogelijk dat intensieve veehouderijen kunnen worden beëindigd, de veestapel krimpt en de stallen kunnen worden gesloopt.

Met de inzet van het instrument Ruimte voor Ruimte kan de sloop van stallen gefinancierd worden uit een provinciaal fonds welke gevoed wordt door het uitgeven van ruime woningbouwkavels. Het basisprincipe van Ruimte voor Ruimte is dat voor elke 1.000 m2 gesloopte stal bij bedrijfsbeëindiging in de intensieve veehouderij één woningbouwkavel ontwikkeld mag worden. In de praktijk kennen Ruimte voor Ruimtekavels een oppervlakte van 1.000 tot 1.500 m2.

Voor de uitvoering van de regeling is in Noord-Brabant de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte opgericht waarin de provincie en marktpartijen (OPP van de Bank Nederlandse Gemeenten, NIBC Bank, en de Grontmij) samenwerken om de regeling Ruimte voor Ruimte uit te voeren.

De ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte ontwikkelt en geeft de Ruimte voor Ruimtekavels uit. De door de provincie betaalde sloopvergoedingen dienen op deze manier te worden terugverdiend. De ontwikkelingsmaatschappij verwerft de benodigde gronden en worden in principe door haar bouw- en woonrijp gemaakt. De ontwikkelingsmaatschappij draagt zorg voor ontwikkelingsplannen, inclusief stedenbouwkundige plannen en inrichtingsplannen, alsmede de verdere planontwikkeling en de inrichting van het openbaar gebied. (Info www.ruimtevoorruimte.com)

De ruimte-voor-ruimte-regeling wordt door vriend en vijand als een belangrijk en vernieuwend instrument gezien. De regeling kampt bij haar uitvoering echter met een aantal problemen. In de eerste plaats kwam de regeling voort uit de idee van planologische schaarste. Met het vrijgeven van de woningbouwcontingentering in de Nota Ruimte (2006) verdween deze schaarste en toonde het Rijk zich dus een onbetrouwbare partner. Maar ook de provincie hield inmiddels niet meer vast aan haar restrictieve beleid. ‘Bouwen, bouwen, bouwen’ werd na de bestuurswisseling het adagium van de gedeputeerde ruimtelijke ontwikkeling. Daardoor konden ‘reguliere’ woningen gaan concurreren met de RVR-woningen. In de tweede plaats zat in Brakkestein weliswaar de VNG aan tafel, maar men verzuimde te regelen dat individuele gemeenten zouden meewerken. Tot op de dag van vandaag zijn er gemeenten die weigeren mee te werken. In de derde plaats heeft de provincie recent met haar BiO-beleid (Buitengebied in Ontwikkeling) nog meer concurrentie georganiseerd.

> *“Het is nu aan gedeputeerde Van Heugten om daar in de tweede fase van de verordening paal en perk aan te stellen. Dat de provincie haar eigen risico’s met betrekking tot de RVR vergroot met het BiO-beleid was mede mogelijk omdat de ambtelijke top de verschillende lijnen niet bij elkaar weet te brengen”(interview vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie).*

De regeling ruimte-voor-ruimte is ingezet voordat er duidelijk was over de indeling van de reconstructiegebieden. Als gevolg hiervan zijn er relatief veel stallen gesloopt in LOG's. Door gebrekkige administratie en controle zou bovendien een deel van deze stallen later weer herbouwd zijn.

> *"In controlerende zin is het onbegrijpelijk dat indertijd de juridische afhechting van het Pact van Brakkestein slecht is geregeld. Nu worden er zelfs weer stallen gebouwd op plekken die eerder gesaneerd waren. Gemeenten hebben hun voorbereidingsbesluit niet goed verwerkt, vergunningen blijken niet ingetrokken et cetera. Sommige gemeenten blijken niet in staat de druk van agrariërs te weerstaan. (…) Er is dus een groot gebrek aan controle hierop" (interview vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie).*

Ondanks deze kanttekeningen zijn in Brabant ruim 1.750.000 m² stallen gesloopt in ruil voor de (mogelijke) bouw van circa 2300 woningen (zie tabel 5 in bijlage 1). Hiermee is ruim 7.400.000 kg fosfaat ('mestrechten') uit de markt genomen. De effectiviteit van de regeling is, zeker in vergelijking met andere provincies, groot.

Er is meer nodig dan ruimtelijke aanpak alleen

Een heldere zonering van het buitengebied en de inzet van krachtig RO-instrumentarium laat onverlet dat er ook problemen zijn die niet met een ruimtelijke aanpak zijn op te lossen. Een rapport Wijffels uit 2001, over de toekomst van de veehouderij, inventariseert een breed scala aan aanbevelingen dat nog niet aan belang lijkt te hebben ingeboet. Een aantal respondenten geeft aan dat, achteraf gezien, door de focus op een ruimtelijke aanpak, sectorale maatregelen minder aandacht hebben gekregen. De focus op de ruimtelijke aanpak heeft het debat afgeleid van een verduurzaming van de sector, een motief dat wel degelijk aan de reconstructie ten grondslag lag.

> *"De Staten zijn blijven hangen op de complexiteit van de inhoud. Ze zijn er nooit boven gaan hangen. Het rapport van Wijffels is indertijd bijvoorbeeld geen aanleiding geweest voor een debat in de Staten" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

Voor sommigen was het bovendien niet vanzelfsprekend dat de 'afwaartse beweging' van de veehouderij uiteindelijk goed zou zijn voor de natuur.

> *"Een ruimtelijke afbakening van het probleem én de oplossing (zonering) is inmiddels achterhaald. Zelfs al ten tijde van de ontwikkeling van de Reconstructiewet kwam Alterra/RIVM met een onderzoek waaruit bleek dat een ruimtelijke insteek voor het realiseren van de 'afwaartse beweging' slechts beperkt effectief was in het bereiken van luchtkwaliteits- en natuurdoelen. Dit onderzoek is pas later in de openbaarheid gebracht, omdat gevreesd werd de broze compromissen (tussen landbouw en natuur / milieu) te schaden"(interview onderzoekers en adviseurs).*

De beoogde afwaartse beweging komt moeizaam op gang. In de praktijk blijken de ontwikkelingen vooral in de verwevingsgebieden plaats te vinden en minder in de LOG's.

Naast de ingezette ruimtelijke aanpak was er via een sectorale benadering sprake van een bedrijfsgerichte stimulerende aanpak gericht op een verduurzaming van de intensieve veehouderij. Deze aanpak wordt als onvoldoende effectief gezien, en momenteel – los van dit onderzoek - in opdracht van de provincie geëvalueerd.

> *"Bij aanvang van de reconstructie is ook een spoor 'duurzaamheidsimpuls' gestart, gericht op een transitie naar een duurzame landbouwsector in Brabant. Dit spoor is minder goed van de grond gekomen. Het spoor beoogde agrarische ondernemers, vooral die ontwikkelen in de LOG's en op duurzame locaties, te bewegen om zelf meer te ondernemen op het gebied van duurzaamheid dan wettelijk noodzakelijk is. In dit spoor lag ook de meer fundamentele, lange termijnvraag 'wat willen we met de landbouw in Brabant?' op tafel. Met de huidige organisatie van de 'agro-tafels', wordt deze discussie nu toch weer geagendeerd. Het spoor 'duurzaamheidsimpuls' wordt momenteel in een separaat traject geëvalueerd, zodat hieruit conclusies kunnen worden getrokken voor de uitvoering in de toekomst" (interview ambtenaren).*

Nu volop gewerkt wordt aan de uitvoering van de reconstructie, wordt duidelijk dat dit sectorale spoor opnieuw moet worden opgepakt. De topcommissie van de CdK en de agrotafels moeten dit traject nieuw leven inblazen.

> *"We zijn aan het einde van een tijdperk beland, dat beseft ook de sector"(interview (voormalig) topambtenaar).*

Tot slot heeft de insteek op de ruimtelijke aspecten van de veehouderij onvoldoende bijgedragen aan de oplossing van volksgezondheidsproblemen.

> *"De uitbraak van de Q-koorts is een minstens zo belangrijk sleutelmoment in de kaderstellende rol als het Burgerinitiatief Megastallen. In PS kwam met de uitbraak van de Q-koorts namelijk het besef dat volksgezondheid in het proces mogelijk onvoldoende meegenomen was. Het volksgezondheidsprobleem is lang ontkend, vooral in Den Haag. Hoewel de Q-koorts bij geiten speelde (en sec gezien geen probleem was van de varkenshouderij in megastallen), was dit in politiek opzicht een belangrijk moment. Actiegroepen hadden nu een stok om mee te slaan. Dat deden ze ook. Volksgezondheid kwam vervolgens 'vol' op de PS-agenda"(interview Statenleden coalitie).*

Voldoende flexibiliteit bij interfererende sectorale regelgeving?
Bij de start van de ruimtelijke aanpak was duidelijk dat het een langdurig traject zou worden. Flexibiliteit en een lange adem waren dus onmisbaar. Ook was duidelijk dat een aantal sectorale wet- en regelgevingstrajecten de reconstructie nog zouden gaan beïnvloeden. De Reconstructiewet zelf werd pas in 2002 definitief door de Eerste Kamer vastgesteld.[2]

2 De stagnatie in de besluitvorming over de Reconstructiewet lag niet aan de wettekst zelf, maar aan de koppeling met de ammoniak- en stankwetgeving. Het Rijk wilde in de nieuwe WAV een zone van 500 meter rond kwetsbare natuurgebieden. Landbouworganisaties en de provincies wilden een zone van 250 meter, omdat anders teveel gebieden 'op slot' zouden gaan en de reconstructie te kostbaar zou worden

Voorbeelden van sectorale ontwikkelingen zijn de Natuurbeschermingswet (de aanwijzing van Natura 2000 gebieden), de Stankwet en de Wet ammoniak en veehouderij (WAV).

> *"Die veranderende doelen in de tijd kwamen voor een groot deel door nieuwe wetten en regels van het Rijk. Voor ammoniak, fijnstof en de geurwet. Dat vond ik niet fair. Tijdens het spel werden voortdurend de spelregels veranderd door Den Haag (…) de Tweede Kamer kwam voortdurend met nieuwe voorstellen. Dit vergrootte het wantrouwen tegen de overheid in de gebiedsprocessen"(interview (voormalig) provinciebestuurder).*

Conclusies
De gekozen ruimtelijke insteek lag om een groot aantal redenen voor de hand. De ruimtelijke zonering is mede op verzoek van Brabant in de Reconstructiewet 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 landelijke gebied integraal aan te pakken. Ook een voordeel is het krachtige RO-instrumentarium. 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 veehouderijbedrijven in LOG's kan zelfs nieuwe vraagstukken creëren.

2.3 Het onderhandelingsperspectief

De eerste informele concepten die het Rijk opstelt van de Reconstructiewet zijn sterk hiërarchisch en staan haaks op de overlegcultuur in het beleid voor het landelijk gebied. Landbouworganisaties en provincies staan aanvankelijk buiten spel. LNV kan dit gebrek aan overleg niet volhouden omdat het de provincies en andere organisaties nodig heeft om de plannen uit te voeren. De provincies willen een meer integrale benadering en betrekken ook landbouw- en milieuorganisaties en gemeenten in het overleg. Hierdoor zijn de doelen in de Reconstructiewet verbreed en er komt meer aandacht voor gebiedsgericht maatwerk (Kuindersma en Boonstra 2009: 50-52).

Van sectoraal project naar schakelen tussen actoren en schalen (Kuindersma en Boonstra, 2009: 50)

"Hoewel de reconstructie in de crisissfeer begint als een sterk door de nationale overheid gedomineerd sectoraal project, komt de nadruk in de loop der jaren steeds meer te liggen op integrale gebiedsontwikkeling en samenwerking tussen uiteenlopende partijen en bestuursniveaus. Het project ontpopt zich zodoende als een praktijkvoorbeeld van 'multi-actor' en 'mulit-level governance'."

Zo ontstaat– naast het ruimtelijke perspectief – een tweede perspectief: het onderhandelingsperspectief. Er onstaat een bottum-up proces met betrokken partijen uit de gebieden. Net als bij de ruimtelijke aanpak is dit een logische keuze. De vele betrokken partijen in het landelijk gebied zitten elkaar (ruimtelijk) in de weg en zullen samen tot een

(meer bedrijfsverplaatsingen). Na twee jaar onderhandelen is gekozen voor de 250 meter zones en tevens biedt de nieuwe Stankwet de mogelijkheid van maatwerk per reconstructiegebied.

nieuwe indeling moeten komen. Het perspectief waarin die samenwerking vorm wordt gegeven, bottum-up en met betrokken partijen samen in gebiedsgerichte reconstructiecommissies ligt voor de hand, komt overeen met de aanpak in andere provincies en is conform de Reconstructiewet. In het ROM-gebiedenbeleid van het Rijk (1989) was hier bovendien al ervaring mee opgedaan. Deze aanpak past ook in een tijdsgewricht van een stabiel politiek klimaat.

Provincie als regisseur
In Noord-Brabant wordt de beleidsontwikkeling bij het Rijk niet afgewacht. De provincie positioneert zichzelf nadrukkelijk als coproducent van beleid en als regisseur in de gebiedsgerichte uitwerking van de rijkskaders. In 1998 wordt gestart met pilotprojecten in De Hilver en Gemert-Bakel om ervaring op te doen met integrale planvorming. In 2000 wordt de Provinciale Uitgangspunten Nota (de PUN) door PS vastgesteld. In 2001 gevolgd door het Koepelplan. De vaststelling van de wet laat ondertussen door diverse ontwikkelingen op zich wachten. Op aandringen van de provincies zorgt de kamer ervoor dat een integrale zonering van het landelijk gebied onderdeel wordt van de wet. Deze zonering behelst een driedeling in landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's), verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Ontwikkelingen in aanpalende beleidsdossiers (ammoniak en stank) zorgen voor vertraging.

De reconstructiewet laat op zich wachten, Brabant is inmiddels gestart met het opstellen van reconstructieplannen. In 2000 zijn er reconstructiecommissies in het leven geroepen om de planvorming te begeleiden en het proces te 'trekken'. In 2001 verschijnt het Koepelplan. In het Krokusakkoord (begin 2003) spreken Rijk, IPO en VNG af hoeveel geld de verschillende partijen gaan bijdragen aan de uitvoering van de reconstructie. In 2004 verdwijnen de varkensvrije zones uit beeld, omdat de EU toestemming heeft gegeven voor het vaccineren tegen de klassieke varkenspest. In 2005 worden de zeven reconstructieplannen door PS vastgesteld.

Netwerken en onderhandelen past bij Brabant
Het onderhandelingsperspectief sluit goed aan op de Brabantse cultuur. Men kent elkaar, en zoekt elkaar op. De Brabantse bestuurders zijn dan ook goede netwerkers. Ze weten elkaar snel te vinden en hebben ook goede contacten in Den Haag. Ze beïnvloeden al snel de besluitvorming in Den Haag.

> *"Meningsverschillen kunnen in Brabant worden overbrugd vanuit begrip voor elkaars belangen en niet vanuit harde standpunten. Een cultuur van elkaar kennen en opzoeken hoort daarbij en gaat verder dan achterkamertjes en wandelgangen"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

> *"In '97 was ik [...] toen op 4 februari de varkenspest uitbrak bij een veehouder in Venhorst, die ook een bedrijf had in Mill. Vanaf dat moment ben ik betrokken. Ik overlegde al snel met enkele bestuurders in Brabant, waaronder Frank Houben (CdK) om de diverse betrokken partijen bijeen te krijgen. Vanuit mijn rol bij de VNG zat ik vervolgens aan tafel bij LNV-minister van Aartsen om te praten over de reconstructiewet. Samen met van Geel en Verheijen als gedeputeerden is er vanuit Brabant veel druk op Den Haag uitgeoefend. (...) De zonering van*

het landelijk gebied is in feite door ons in Brabant bedacht" (interview (voormalig) gemeentebestuurder).

"Wat voorbeelden over de wijze van werken toen: de korte lijnen, het werken onder hoogspanning, het schakelen tussen gesprekken met hoofdrolspelers in Den Bosch en in Den Haag. (…) Er was ook in die tijd sprake van een soort van elitair handelen in een 'old boys network' (…). Maar wel steeds zeer integer! (interview (voormalig) provinciebestuurder).

Onderhandelen over een duurzaam evenwicht in de balans people, profit en planet
Eind jaren negentig werden diverse denkers in de provincie bijeen gebracht in het kader van de'Toekomstverkenning Brabant 2050'. Duurzaamheid was hierbij het sleutelwoord. Tijdens de slotmanifestatie werd het Brabant Manifest (1998) uitgebracht en het duurzaamheidscentrum Telos opgericht. Telos werkte al snel de duurzaamheidsbalans uit in een Telos-driehoek waar sindsdien steevast aan gerefereerd wordt in provinciale beleidsdocumenten. Brabant gaat voor een duurzame balans tussen de kapitalen people – profit – planet.

"Deze vereenvoudigde beeldvorming heeft geholpen politieke discussies hanteerbaar te maken. Er ontstonden alternatieve handelingsperspectieven. (…) De politieke meningsvorming rondom het Brabant-manifest en het Telos-denken zijn achteraf te duiden als sleutelmomenten" (interview (voormalig) provinciebestuurder).

"Het Brabant-manifest 2050 heeft in mijn ogen een basis gelegd onder wat later de Brabantse aanpak van reconstructie van het landelijk gebied zou worden. Tot halverwege jaren negentig domineerde landbouwbelangen – via het CDA – discussies in de Staten. Het manifest – voorbereid samen met onafhankelijke denkers zoals Wijffels, Van Dieren en Dupuis – was een trendbreuk en tegelijk een verbindend verhaal. Mede door inzet van CdK Houben achter de schermen is het manifest nooit politiek gemaakt en werd het Telos-denken gemeengoed in de Staten" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

Het reconstructieproces is dus opgestart in dezelfde tijd als het Telos-denken opgeld deed. Toch heeft een aantal geïnterviewden het beeld dat er vooral gezocht is naar een balans tussen profit en planet, waardoor het people-aspect in het gedrang kwam.

"De sociaal-culturele sector speelde geen enkele rol – het 'people-perspectief' in de Telos-driehoek werd niet ingevuld – tot aan het megastallendebat en zorg om de Q-koorts. Achteraf gezien was het proces eenzijdig. LOG's werden bekeken vanuit landbouwperspectief én de ontlasting van natuur en landschap. Over de maat van bedrijven daarbinnen verloor de natuur- en milieubeweging de strijd, en in relatie tot volksgezondheid was het sowieso geen issue, ook niet voor de omliggende bewoners toentertijd" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

"Noch in de discussies in GS noch in PS ging het over eventuele volksgezondheidsrisico's van concentratie van veehouderijen. Ook in het Telos-denken en onderliggende kennisbank is dit issue niet benoemd. Reconstructie was primair de balans tussen profit en planet. Pas achteraf

is gebleken hoe belangrijk de sociaal-culturele invalshoek was en dat deze over méér gaat dan erfgoed. Het is de vraag of GS dan wel de Staten dit hadden kunnen voorkomen. Steeds is de vraag: wie heeft passie voor het probleem, welke partij voelt zich eigenaar en wil het probleem agenderen? Het burgerinitiatief heeft de Staten wakker geschud" (interview (voormalig) provinciebestuurder).

"Je vraagt naar de duurzaamheid van de plannen, maar de intensieve veehouderij is in haar structuur absoluut niet duurzaam. Kijk alleen maar naar de mineralenbalans en de emissies. De reconstructie houdt de sector juist in stand. Wat heeft de planet daar voor voordeel aan? Het economische belang heeft steeds geprevaleerd. Uiteindelijk is er met de reconstructie niets veranderd in die balans. Het aspect van volksgezondheid is ondergeschikt gebleven aan de agrarische belangen"(interview(voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

"Over het algemeen bestaat het beeld dat de balans tussen de drie p's in het reconstructiebeleid niet altijd evenwichtig is uitgepakt. Met name de profit-kant lijkt in algemene zin te prevaleren boven planet en profit" (interview Statenleden oppositie).

Brabant heeft tot halverwege de jaren negentig vaak de oren laten hangen naar de landbouw, is een veel gehoorde mening. Het Telos-denken en de vernieuwing van het platteland zouden in dat opzicht een trendbreuk zijn. Maar volgens verschillende respondenten is profit dus de discussie blijven domineren. Het bleek lastig om in de onderhandelingen tot een evenwichtige representatie van de belangen te komen. De landbouwsector zou oververtegenwoordigd zijn, en de burgers waren ondervertegenwoordigd. In alle provincies bleek het lastig om de burger te betrekken in de planvorming. Boonstra e.a. (2007) concluderen in hun evaluatie van de reconstructie in opdracht van LNV over het betrekken van de burgers: "Hoewel de planvorming dichter bij de burger plaatsvond dan voorheen, kon de burger hierop zelf nauwelijks directe invloed uitoefenen. Georganiseerde belangen en overheden voerden de boventoon"(2007: 45).

"De belangenafweging binnen het reconstructieproces is van meet af aan nooit een gelijk spel geweest. Het is een politiek spel geweest, waarbij verschillende belangen door elkaar liepen en de belangen van argrariërs overheersten. Er is sprake van belangenverstrengeling: in de commissie ruimte zitten mensen die zowel Statenlid als boer zijn, of Statenlid en medewerker van ZLTO zijn. Het landbouwbelang overheerst, het milieubelang is in de commissie ondervertegenwoordigd"(interview Statenleden oppositie).

"De samenstelling van de reconstructiecommissies spreekt boekdelen. Agrariërs zijn oververtegenwoordigd en er zit niemand in die expliciet de opdracht heeft de people-belangen te behartigen"(...) " De wethouder en de gedeputeerde zouden dit belang in theorie nog kunnen bewaken, maar ook zij hebben meerdere belangen te representeren"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

"De wethouders die betrokken waren in de reconstructieprocessen hebben zich vooral opgesteld als vertegenwoordigers van de agrarische ondernemers en niet van de bewoners" (interview Statenleden oppositie).

Vaker wordt opgemerkt dat het people-perspectief onvoldoende zou zijn gerepresenteerd. Velen namen impliciet aan dat de gemeenten zorg zouden dragen voor de behartiging van het people-aspect. Er was desondanks wel degelijk aandacht voor burgerbelangen, zoals het verminderen van de stankoverlast. Later kwam er aandacht voor leefbaarheid (met dorpsontwikkelingsplannen) en nog later voor fijnstof en volksgezondheid. Aandacht voor een expliciete representatie van het people-perspectief wordt door velen erkend als de grote verdienste van het Burgerinitiatief 'Megastallen, Nee'.

> *"Misschien duurde het lang voordat de signalen uit de samenleving echt doorkwamen" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"De megastallendiscussie bewijst dat we in de voorbereiding van de reconstructie een doelgroep over het hoofd hebben gezien: de bewoners van het buitengebied" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

Onderhandelen in tijden van monisme en dualisme

De invoering van het dualisme heeft het werk van PS spannender, politieker gemaakt. Het debat kwam terug in de Staten. Een aantal bestuurders, vooral zij die in het monisme groot zijn geworden, betreurt het wegvallen van de 'korte lijnen' en het persoonlijke contact om dingen 'gewoon' samen te regelen. In het dualisme is het zoeken naar een nieuwe balans tussen samenleving, PS en GS.

> *"De invoering van het dualisme bij provincies en gemeenten is een sleutelmoment en in feite een inbreuk op de monistische traditie om – vanuit het vertrouwen van de politieke achterban – met maatschappelijke partners gebiedsgericht maatwerk voor te bereiden waarop vanuit PS feitelijk slechts marginaal werd gecorrigeerd"(interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"Het debat was toen voor mij meer inhoudsgedreven, minder politiek" (.interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"Er was in het monistische tijdperk sprake van een fluïde proces. De drie coalitiepartijen stonden garant voor 70-80% van de stemmen in PS. Ik ging nooit met knikkende knieën naar de Staten. Dat was uiteraard ook mede de aanleiding om de dualisering in gang te zetten" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"Het dualisme heeft de reconstructie politieker gemaakt: het debat in de Staten is belangrijker geworden dan consensusvorming met partijen buiten. Het College onder leiding van Maij-Weggen en Rüpp heeft daar sterk aan bijgedragen: daadkracht leek boven draagvlak te gaan staan. Daarmee is afstand genomen van het polderen dat tot dan toe sleutel was van het succes van plattelandsvernieuwing in Brabant" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"PS-leden staan voor het overstijgende belang van Brabant. Dat kan alleen als ze het gesprek aan gaan met maatschappelijke partners. GS moeten dat mede mogelijk maken, bijvoorbeeld door Statenleden mee te nemen op Van Heugten's tour langs alle LOG's. Maar ook bij andere*

dossiers moet je de Staten aan de voorkant betrekken bijvoorbeeld in de kandidaatstelling voor culturele hoofdstad"(interview (voormalig) topambtenaar).

Omgaan met impasses

Op een aantal momenten was er sprake van een impasse tussen de drie hoofdrolspelers van de reconstructie: de provincie, ZLTO en BMF. De impasses ontstonden op het raakvlak planet en profit. Als de balans in de ogen van het ZLTO negatief voor profit dreigt uit te vallen, stapt het ZLTO uit het proces (voorjaar 2003). Een 'feitenonderzoek' naar de consequenties van de zonering voor betrokken bedrijven vormt de basis voor het heropenen van de onderhandelingen in Cork. Deze onderhandelingen worden succesvol afgerond met de 'overeenkomst van Cork' (beter bekend als het 'Akkoord van Cork'). Aan het eind van een studiereis naar Ierland slaagt gedeputeerde Rüpp erin betrokkenen op één lijn te krijgen onder druk van het naderende uur van de terugreis.

"De patstelling tussen de landbouw en natuur- & milieuorganisaties was ontstaan doordat de overeenstemming tussen LTO, BMF en Brabants Landschap op basis van tot dat moment nog abstracte plannen (PUN) en convenanten (Brakkestein) in 2002 voelbaar werd voor de sector. Zonering was geen begrip meer, maar betekende dat individuele ondernemers niet meer konden uitbreiden. Door druk vanuit de sector kon ZLTO niet anders dan afspraken openbreken" (interview vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie).

"LTO kreeg meer ruimte dan waar tevoren werd uitgegaan met als gevolg een morrende achterban bij met name de milieufederatie. De BMF moest verlies nemen voor wat betreft uitbreiding veehouderijbedrijven nabij natuurgebieden. In feite is het Burgerinitiatief megastallen te beschouwen als een correctie op Cork" (interview (voormalig) provinciebestuurder).

Er bestaan uiteenlopende beelden over het 'Akkoord van Cork'. Oppositiepartijen noemen het achterkamertjespolitiek, en zien Cork als aanleiding om niet deel te nemen aan een werkbezoek naar Leuven. De beelden lopen uiteen: zijn in Cork de kaders gewijzigd, of hebben de uitvoerende partijen met elkaar onderhandeld over de uitvoering?

"De SP heeft transparantie en democratische controle ook gemist in het akkoord van Cork. Daar zat telkens weer de gevestigde orde aan tafel en die namen besluiten. Ook de studiereis naar Leuven dreigt zo'n lading te krijgen. De zaken die daar zijn besproken lijken ineens 'onaantastbaar', terwijl deze niet democratisch controleerbaar zijn" (interview Statenleden oppositie).

"Het bezoek aan Cork was bedoeld als werkbezoek en om de partners betrokken bij de reconstructie informeel te laten netwerken. Tijdens het bezoek werd ook onderhandeld tussen de betrokken partners om uit de op dat moment ontstane impasse in het proces te komen. Deze onderhandeling vond plaats tussen GS en hun partners in het reconstructiebeleid. (...) GS hebben na het bezoek aan Cork gecommuniceerd met de Statenleden over de overeenkomst. Er is sprake van een 'mythe van Cork'. De perceptie dat alles in Cork is afgesproken, klopt niet. Het was een belangrijke processtap om vertrouwen te kweken bij de

partners. Dat is gelukt. In de relatie tussen GS en PS heeft het echter geleid tot toenemend wantrouwen"(interview ambtenaren).

In juni 2004 schort de BMF mede namens de terreinbeherende organisaties (TBO's) haar deelname aan de reconstructiecommissies op. Aanleiding is de landelijke discussie over de nieuwe ammoniakwet. Er zou een disbalans zijn ontstaan tussen landbouw- en natuurontwikkeling. In het najaar van 2004 schrijven ZLTO, BMF en de TBO's gezamenlijk een brief aan GS, waarin ze aangeven 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. Daarbij moeten de ontwikkelingsperspectieven voor landbouw en voor natuur, landschap, water en milieu aan elkaar worden gekoppeld. ZLTO en BMF nodigen de provincie uit om de regie te voeren voor het opzetten van een Strategische Agenda voor de toekomst met de betrokken partijen. Hierin moet een aantal punten verder uitgewerkt worden voor de plannen die in 2009 worden uitgewerkt. (De Reconstructiewet geeft een 4-jaarlijkse cyclus aan). Hiermee is de weg vrij om de tekst van de eerste generatie plannen vast te stellen.

"De landbouwsector heeft flink geïnvesteerd in procesvaardigheden en procescapaciteit, en daar ook professionals op ingezet. De BMF heeft na het vertrek van Paul van Poppel die procesaspecten verwaarloosd en alleen nog geïnvesteerd op de inhoud. Hierdoor liepen processen vast" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

"Volgens mij was ook het uit de onderhandelingen stappen van BMF en Brabants Landschap in 2004 een sleutelmoment. Tot dat moment werd in Brabant steeds consensus bereikt, maar veranderde Den Haag de spelregels. Er kwam andere normstelling. De koplopersrol die Brabant op dat moment had sloeg om in remmende voorsprong. ZLTO speelde een dubbelrol door in Brabant vast te houden aan eerder bereikte overeenstemming, maar tegelijkertijd via de band van de Tweede Kamer te gaan voor het eigen belang. (...). Pas na enkele directeurswisselingen binnen de BMF ontstond weer enige rust, en kon de 'Brabantse aanpak' opnieuw zijn werk doen. Leuven is daar in feite het resultaat van"(interview (voormalig) vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie).

Zoeken naar wisselgeld

Een gevolg van het gekozen onderhandelingsmodel is dat er bij impasses gezocht moet worden naar mogelijkheden voor uitruil en wisselgeld. Dit leidt tot een verdere verbreding van de doelen van de reconstructie. Als reactie op de al eerder geconstateerde beperkte focus van de reconstructieprocessen (landbouw en natuur) worden bijvoorbeeld sociaaleconomische platforms ingesteld (2002). Deze platforms moeten advies uitbrengen aan de reconstructiecommissies over sociaaleconomische aspecten, en projecten in de regio stimuleren, begeleiden en coördineren. Leefbaarheid en economische vitaliteit worden nadrukkelijke thema's – op aangeven van de VVD – ook in GS en de Staten. Ook wordt in 2002/2003, naar analogie van de dorpenplannen van het PON in de jaren zeventig, het instrument van integraal dorpontwikkelingsplan (IDOP) ingevoerd om meer aandacht te krijgen voor de leefbaarheid in de dorpen. Daarvoor stelt de provincie subsidies ter

beschikking. De reconstructiecommissies werden hierdoor ook uitgebreid met onder meer vertegenwoordigers van de Kamers van Koophandel en de recreatiesector.

> *"Ik zag de reconstructiecommissies alleen maar uitdijen. De Kamers van Koophandel moesten meepraten, de recreatiesector moest vertegenwoordigd worden, sociaaleconomie kwam erbij. Daar schoot het door met de integrale aanpak"(interview (voormalig) gedeputeerde).*

> *"Het bedrijfsleven speelde hoegenaamd geen rol en kreeg later een rol toen doelen met betrekking tot plattelandseconomie / functieverandering onderdeel werden van de reconstructie"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

Een ander gevolg van de gebiedsgerichte bottum-up aanpak is dat pijnlijke keuzes werden uitgesteld en vaak gekozen wordt voor suboptimale oplossingen. Er werden bijvoorbeeld veel LOG's aangewezen omdat gemeenten liever geen varkensbedrijven uit andere gemeenten wilden accommoderen.

Communicatie

Met name de provincie heeft veel over het reconstructieproces gecommuniceerd. Dat was geen gemakkelijke opgave omdat lang onduidelijk was wat de consequenties en gevolgen van de plannen zouden zijn. Bovendien wordt een planproces dat op regionaal niveau speelt door burgers al snel ervaren als een 'ver van ons bed show'. Vrijwel alle betrokkenen geven aan dat de communicatie met de burgers een onderschatte opgave was. Vooral gemeenten zouden hier in het gebreke zijn gebleven. Overigens lopen hierover de meningen uiteen.

> *"Ik had aanvankelijk geen idee waar de reconstructie over ging. Bij het woord had ik ook andere beelden: een wegreconstructie of Peter R. de Vries. Ik had totaal geen associatie met mijn directe woonomgeving. (...) Er is erg veel misgegaan in de communicatie naar de burgers. Kijk bijvoorbeeld naar de plaatjes die provincie gebruikt bij haar internetdiscussie: 'koeien in de wei, varkens in de modder en kippen in het stro'(...) ze hadden gewoon geen beelden van een megastal. Daardoor blijft het ook zo abstract. Een LOG heet een 'landbouw'-ontwikkelingsgebied, maar het heeft niets meer met landbouw te maken. Het gaat gewoon om industriële vleesproductie. Om bedrijventerreinen. Het romantische beeld dat de provincie in haar communicatie gebruikt klopt gewoon niet. Hier is sprake van misleiding: volksverlakkerij"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

> *"Er zou niet geluisterd zijn naar de burger! Dat was echter wel degelijk het geval. Er zijn ten tijde van de plannenmakerij tal van bijeenkomsten georganiseerd met klankbordgroepen, waaronder wijk- en dorpsraden. Er zijn per gemeente klankbordgroepen geweest met een brede samenstelling. Die klankbordgroepen hebben het locale proces begeleid. Er zijn inspraakbijeenkomsten gehouden et cetera. Alle plannen zijn in de inspraak geweest. Omdat het abstractieniveau wellicht te hoog is geweest, kwamen bepaalde groeperingen van burgers niet opdagen. Die worden pas actief als blijkt dat het beleid hun eigen voor- of achtertuin betreft. De initiatiefneemster van het burgerinitiatief kwam ook pas in actie toen er plannen waren bij haar in de straat. Dat is het probleem. Men wordt pas wakker als er om de hoek een*

vergunning wordt aangevraagd. Het is niets meer en niets minder dan een NIMBY-gedrag" (interview (voormalig) gemeentebestuurder).

"Bij de start van de uitvoering van de reconstructieplannen ging het mis. Op dat moment pas begonnen burgers zich te realiseren wat de plannen voor hen betekenden. Toen pas kwam het verzet, en dan vooral van diegenen die mogelijk een grote nieuwvestiging van intensieve veehouderij in de buurt konden krijgen. Pas op dat moment kregen de abstracte plannen, met abstracte woorden als 2,5 hectares en afstanden tot kwetsbare gebieden, een voor de burger herkenbaar beeld. Toen bleek dat de burger onvoldoende was meegenomen in de processen. Er werd vanuit gegaan dat de wethouders in de reconstructiegebieden wel zorg zouden dragen voor de communicatie met de burgers (interview (voormalig) provinciebestuurder).

Het betrekken van mensen in het reconstructieproces lijkt een onderschat vraagstuk te zijn geweest. Het beleid was moeilijk te vertalen naar de burger. De vraag die wordt opgeroepen is of de Staten die brug naar de burger moeten slaan, of dat dit een gemeentelijke taak is.

Bottum-up onderhandelen over verrijkende doelen?
Er worden positieve en negatieve kanttekeningen geplaatst bij het gekozen bottom-up onderhandelingsmodel. Enerzijds is er goed gebruik gemaakt van de kennis en energie uit het veld, anderzijds kunnen compromissen die na lang onderhandelen in de regio tot stand zijn gekomen, later niet van bovenaf worden bijgesteld zonder een groot verlies aan draagvlak. Ook ontstaat er een uitgebreid en tijdrovend vergadercircuit.

"De integrale benadering en de 'overleg setting' met alle betrokken actoren worden als de sterke punten van het reconstructieproces aangemerkt. Dit geldt ook voor de 'zorgvuldige voorbereiding' van de reconstructieplannen en het interactieve karakter van het proces. Dit bottom-up proces en het gebruik van de 'energie in het veld' worden als de kracht van de reconstructie beschouwd"(interview Statenleden coalitie).

"In de reconstructieplannen werden veel compromissen gesloten. Die kan je als Staten dan niet bij het vaststellen van de plannen zomaar terugdraaien. Want dan valt het zorgvuldig bereikte compromis weg, en kan je opnieuw naar de onderhandelingstafel. De Staten hadden dus amper ruimte.(…) Achteraf bleken sommige compromissen die in de reconstructiegebieden werden gesloten niet haalbaar of niet realistisch. De voorgestelde 'uitruil' tussen belangen werkte dan niet. Achteraf heb ik de indruk dat een meer centrale sturing hier beter was geweest (interview (voormalig) provinciebestuurder).

"Wat opviel bij mijn aantreden was dat er erg veel tafels waren voor overleg. In de negen gebieden zaten steeds 12-15 personen aan tafel met steeds dezelfde partijen (LNV, ZLTO, BMF, provincie, gemeenten, KvK's et cetera). Niet alleen de regels maar ook de vele overlegtafels waren niet eenvoudig georganiseerd" (interview (voormalig) provinciebestuurder).

Conclusies

Een hiërarchische topdown aanpak werkt niet in de reconstructie. Dat merkte minister van Aartsen toen hij zijn concept-Reconstructiewet op grote weerstand stuitte van de partijen die hij voor de uitvoering ervan hard nodig had. De keuze om te onderhandelen in een gebiedsgerichte (multi-actor en multilevel-governance) setting leek dus vanzelfsprekend. Achteraf blijkt dat de partijen die in de onderhandelingen 'in positie zijn gebracht' niet alle belangen in de gebieden 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.

2.4 Beschouwing

In dit hoofdstuk is het reconstructieproces beschreven aan de hand van twee perspectieven: de ruimtelijke aanpak en het onderhandelingsmodel. Beide perspectieven hangen uiteraard nauw met elkaar samen. Juist een ruimtelijke, gebiedsgerichte aanpak noopt tot onderhandelingen met de vele betrokken actoren die aanspraak maken op de schaarse ruimte.

Uitbraak dierziektes

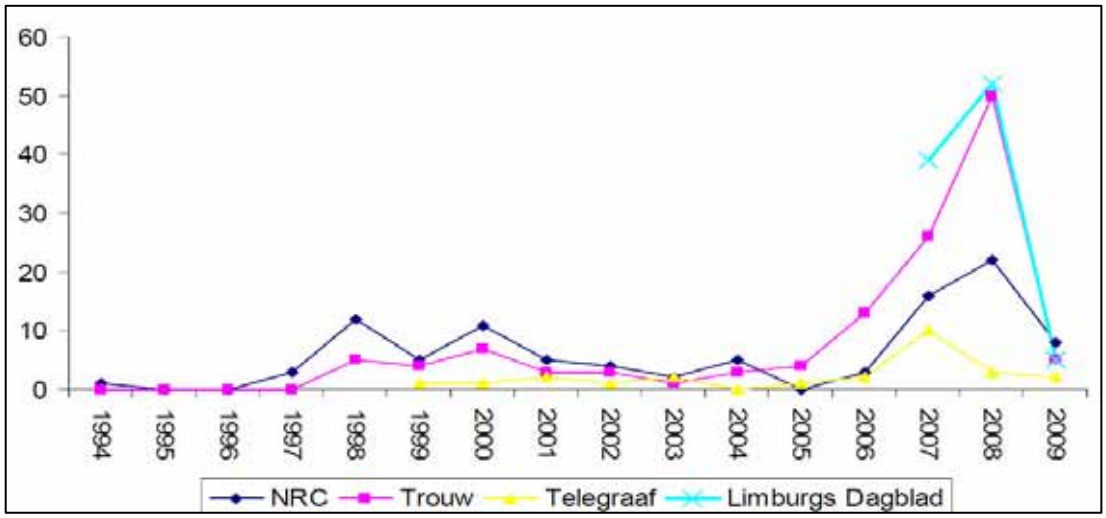
In de dertien jaar sinds de uitbraak van de varkenspest is Brabant niet vrij geweest van dierziektes. In 2001 was er een uitbraak van Mond en Klauwzeer (MKZ), gevolgd door o.a. de Vogelgriep (2003), Vogelpest (2005), bluetongue virus (2005) en de Q-koorts (2006). De uitbraak van de Q-koorts was de grootste ooit ter wereld, en leidde tot circa 2000 ziektegevallen (met twaalf doden), vooral in Oost-Brabant.

Beide perspectieven zijn behoorlijk stabiel in het licht van maatschappelijke gebeurtenissen (in de tijdlijn). Majeure voorvallen, zoals de diverse uitbraken van dierziektes (toch de directe aanleiding tot de reconstructie[3]) leiden niet tot een aanpassing van de perspectieven. Pas in 2010 worden kaders door PS - beperkt - herijkt. Daar heeft de uitbraak van de Q-koorts in 2006 zijdelings aan bijgedragen, maar het lijkt vooral het burgerinitiatief en de media-aandacht te zijn dat PS hiertoe heeft bewogen.

Termeer concludeert op basis van onderzoek in Limburg dat de media in toenemende mate de politieke besluitvorming beïnvloeden. Partijen en belanghebbenden gebruiken de media als arena voor het uitwisselen van ideeën en meningen (Termeer, 2009). In het licht van haar analyse van de media-aandacht voor megastallen in de Landelijke Pers (inclusief Limburgs

3 In 2001 constateert het ETIN dat de uitbraak van MKZ geen gevolgen heeft voor de aanpak van de reconstructie. Dit rapport is in PS besproken.

Dagbad), zie onderstaand figuur 2 uit haar onderzoek, en de burgerinitiatieven buiten Brabant (bijvoorbeeld in Gelderland, Overijssel, Noord-Holland en Limburg), vond het plenaire debat hierover in de Brabantse Staten laat plaats. Ondanks diverse pogingen daartoe lukte het de oppositie niet om deze vraagstukken eerder te agenderen. Ook valt op dat de beide bestuurswisselingen in 2003 en 2007 niet hebben geleid tot een verandering van koers in beide perspectieven.



Figuur 2: Media-aandacht voor megastallen in Nationale Dagbladen en Limburgs Dagblad[4] (Termeer c.s. 2009: 32)



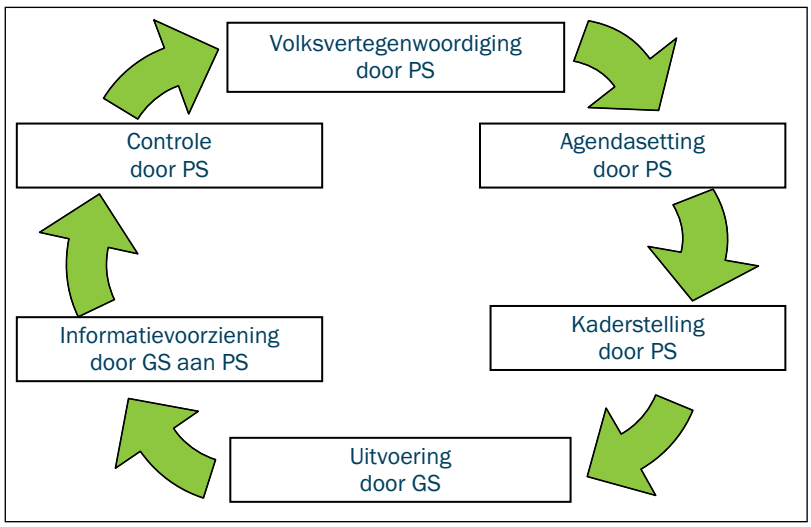
4 Termeer cs hebben gezocht op de trefwoorden megastal, agropark, agroproductiepark, megaflat, nieuw gemengd bedrijf, varkensflat, reconstructiewet, megabedrijf, agroproductiesysteem, agrocentrum en agrorecreatiepark.



3. Reflectie op drie rollen van PS

3.1 Inleiding

Provinciale Staten hebben drie rollen: volksvertegenwoordiging, kaderstelling en controle. Bij het reconstructiebeleid hebben PS invulling gegeven aan deze rollen. Bij aanvang van het proces vanuit een monistische positie en sinds 2003 vanuit dualistische verhoudingen. Idealiter ziet de beleidscyclus in duale verhoudingen uit als in onderstaand figuur.



Figuur 3: Rollen van Provinciale Staten (Van Brunschot en Doornbos, 2005: 22)

De dualisering heeft een scheiding aangebracht in de samenstelling, de functies en de bevoegdheden van PS en GS. De bestuursbevoegdheden worden bij GS geconcentreerd, de kaderstellende en controlerende taken van PS worden versterkt en er komt meer nadruk te liggen op de vertegenwoordigende functie van de Staten.

3.2 Volksvertegenwoordigende rol

Inleiding

Een belangrijke rol van de Staten is de volksvertegenwoordigende rol. De leden van PS vertegenwoordigen de Brabantse burgers in de provinciale politiek. Statenleden moeten daarvoor op de hoogte zijn van wat er speelt in Noord-Brabant. Hiertoe onderhouden Statenleden contact met inwoners en maatschappelijke organisaties, of geven PS aan GS opdracht deze bij de totstandkoming of uitvoering van het beleid te betrekken. Statenleden hebben veel ruimte om zelf invulling te geven aan deze rol, aangezien er nauwelijks kaders of middelen in de Provinciewet zijn opgenomen die inhoud geven aan de

volksvertegenwoordigende functie (IPO en BZK 2006). Soms wordt deze rol wel aangeduid als de antennefunctie van PS.

Veel vergaderen is de vijand van de antennefunctie, is de gebruikelijke opinie. Statenleden worden aangespoord veel op werkbezoek te gaan: 'minder in de Staten, meer in de straten' (website IPO). De volksvertegenwoordigende rol reikt volgens sommigen verder. Die rol zou ook een 'ambassadeursrol' kunnen inhouden. Statenleden dragen het provinciale beleid uit in de buitenwereld. Ze zijn zichtbaar in de samenleving en dragen de provinciale ambities uit. Een van de respondenten legt de lat nog hoger:

> *"De nieuwe Staten hebben een belangrijke opdracht: het dichten van de kloof tussen burger en politiek" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

Invoering dualisme

De volksvertegenwoordigende rol van PS lijkt met de invoering van het dualisme meer ruimte te hebben gekregen. De Staten lopen minder aan de hand van GS. Tegelijkertijd vindt er in de struring van de samenleving een verschuiving plaats van government naar governance. Dit betekent dat topdown sturingsarrangementen in de overheidskolom niet meer blijken te werken, en dat beleid moet worden ontwikkeld en uitgevoerd in coproductie met marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Sommige Statenleden zouden bij hun aantreden het gevoel hebben de 'baas' van gemeenten te zijn, ze willen wel even orde op zaken stellen. Ze realiseren zich onvoldoende dat de verhoudingen niet zo liggen.

> *"Het is de vraag of de Staten zich bewust zijn van de implicaties van governance. Dat bewustzijn kan alleen ontstaan door PS een rol te geven in de samenwerking met maatschappelijke partners. Een volksvertegenwoordigende rol betekent dat de Staten juist zélf het maatschappelijk debat moeten aangaan. Het megastallendebat is een voorbeeld van de wijze waarop PS – gehoord de samenleving - verantwoordelijkheid namen. Een positieve ontwikkeling" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

Volksvertegenwoordiging bij de reconstructie

In de dertien jaar dat het reconstructieproces nu loopt hebben de Staten op verschillende wijzen geprobeerd invulling te geven aan hun vertegenwoordigende rol. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen de coalitie- en oppositiepartijen. Voorbeelden van deze rol zijn het afleggen van werkbezoeken aan reconstructiegebieden of het organiseren van deskundigenbijeenkomsten of hoorzittingen voorafgaand aan de behandeling van reconstructieplannen in PS (2004/2005). De oppositiepartijen hebben in de huidige bestuursperiode ook discussies met deskundigen geëntameerd, onder meer in de aanloop naar het debat in de Staten over het Burgerinitiatief 'Megastallen Nee' (2010). Oppositiepartijen in de Staten waren ook betrokken bij het opstarten van dit burgerinitiatief. Op dit moment sluiten Statenleden aan bij de LOG-tour van gedeputeerde Van Heugten, ook dit is een voorbeeld van de volksvertegenwoordigende rol van PS.

Er wordt uiteenlopend geoordeeld over wijze waarop PS hun volksvertegenwoordigende rol hebben ingevuld. Met name de voorbereiding op de vaststelling van de reconstructieplannen

in 2005 (met werkbezoeken en hoorzittingen) en de gedegen voorbereiding op het debat naar aanleiding van het Burgerinitiatief worden geprezen.

> *"PS hebben in 2009 en 2010 een uitstekende rol gespeeld als volksvertegenwoordiger door goed te luisteren naar verontruste burgers. Er is zorgvuldig gewogen. Vooral de hoorzittingen van PS waren zeer belangrijk in de meningsvorming, maar ook als signaal" (interview vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie).*

Het belang van direct contact met de burger wordt overigens ook gerelativeerd. Er wordt gewezen op de positie van de provincie als middenbestuur, en op het belang onderscheid te maken tussen individuele en collectieve belangen.

> *"De provincie heeft amper een rol voor de burger. Het is een middenbestuur. De provincie staat in die zin ver van de burger af. En wie is 'de burger'? (...) Besturen is meer dan luisteren naar een individuele burger" (interview (voormalig) gemeentebestuurder).*

Een Burgerinitiatief als breekijzer

De oppositiepartijen zijn van mening dat de coalitiepartijen kritische geluiden over de ontwikkeling van de intensieve veehouderij niet wilden horen. De SP en de PvdD hebben diverse pogingen ondernomen om die signalen van burgers te betrekken in de besluitvorming van PS. Dit bleek erg lastig. De PvdD heeft vervolgens een netwerk van burgers opgericht die tegen de ontwikkelingen van de intensieve veehouderij waren. De PvdD informeerde die burgers hoe ze een burgerinitiatief konden opzetten. Toen bleek dat het burgerinitiatief op een breed draagvlak kon steunen, waren de coalitiepartijen bereid het debat over de intensieve veehouderij aan te gaan.

> *"Geluiden van Brabantse burgers werden door met name de coalitiepartijen in PS en GS gebagatelliseerd. Kritische geluiden werden gedempt in plaats van gehoord"(interview Statenleden oppositie).*

> *"Ik ben benaderd door de Partij van de Dieren via de BMF. Zo werd ik gewezen op de mogelijkheden van een Burgerinitiatief. Vervolgens zijn we – op eigen benen - verder gegaan" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

Balans incidenten – signalen

Het blijkt lastig om de weging te maken tussen enerzijds incidenten – waarop overigens alert gereageerd moet worden - en anderzijds signalen die raken aan de motieven en hoofdlijnen van het beleid en vanuit die optiek serieus moeten worden genomen. Mogelijk zijn dit signalen die aanleiding zijn om de kaders te herijken.

> *"Enerzijds moeten de Staten zich niet bemoeien met dit soort incidenten, anderzijds geven incidenten ook aanleiding tot een discussie over de kaders, en dat is wel goed"(interview (voormalig) provinciebestuurder).*

“De focus op incidenten en details staat de bestuurlijke bewegingsruimte in de weg en is als zand in het ambtelijke én politieke apparaat”(interview (voormalig) provinciebestuurder).

Waar ligt die balans, en hoe bepaal je die?

“Dit onderscheid wordt in de praktijk gemaakt op basis van: de hoeveelheid van signalen, het al dan niet ontdekken van patronen vanuit een helikopterview en intuïtie. Het gaat voor een belangrijk deel ook om ‘scholing’ in politieke processen”(interview Statenleden oppositie).

Als volksvertegenwoordiging is het bovendien zaak niet in de uitvoering van het beleid te treden, daar zijn GS immers voor. Veel geïnterviewden benoemen dit dilemma. Men heeft dan ook geen medelijden met de volle agenda’s van de Statencommissies: moeten ze zich ook maar niet met alle details willen bemoeien!

“Die gedetailleerde bemoeizucht past niet bij een orgaan met een kaderstellende en controlerende rol. Voor je het weet verval je in de uitvoering, en dan kan je de dossiers niet meer overzien” (interview (voormalig) gemeentebestuurder).

“PS reageren op signalen, en lijken soms eerder bezig met zoeken naar bewijzen dat het niet goed gaat, dan dat ze opereren vanuit een collectieve zorg voor een goede toekomst van het landelijk gebied” (…)“Er is geen vertrouwen bij PS in de organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid. Daardoor blijven ze niet op de gepaste afstand, en bemoeien ze zich met de details van de uitvoering” (interview vertegenwoordiger uitvoeringsorganisatie).

Een gebrek aan vertrouwen bij PS in de partijen die betrokken zijn bij de uitvoering zou de balans de verkeerde kant kunnen doen uitslaan. Vooral in het licht van de besluitvorming volgend op de koerswijziging na het megastallendebat wordt door diverse betrokkenen negatief over de opstelling van PS geoordeeld. PS zou te dicht op de uitvoering door GS zitten, en emoties verdongen inhoudelijke argumenten. Er is ook een groeiende spanning tussen de gemaakte afspraken uit het verleden, en de behoefte fris tegen de opgaven aan te kijken.

“Getriggerd door de Q-koorts is PS weer na gaan denken over de toekomst van de agrarische sector. Het gevoel leeft bij de aanwezigen dat de ruimte om te discussiëren over duurzame, goed geleide, grote agrarische bedrijven weggenomen is doordat emotie en ratio door elkaar zijn gaan lopen”(interview Statenleden coalitie).

“De behoefte groeide om vanuit de volksvertegenwoordigende rol ‘nieuw’ naar de reconstructie te kunnen kijken. Tegelijkertijd was het voor GS belangrijk om zoveel mogelijk vast te houden aan de gemaakte afspraken uit het verleden”(interview (voormalig) provinciebestuurder).

Bredere antennefunctie

Welke signalen pak je op PS? Hoe zeef je de vele geluiden die op je afkomen? En hoe zorg je ervoor dat ook de zwakke signalen worden opgepakt? Vooral als deze zwakke signalen een

voorbode kunnen zijn van nieuwe trends of opgaven. PS organiseerden in de aanloop naar het Statendebat een deskundigendag. Een goed voorbeeld van het mobiliseren van de antennefunctie. Toch hebben PS volgens sommige respondenten een aantal belangrijke signalen gemist. Het kritische rapport Wijffels over de toekomst van de veehouderij uit 2001 zou bijvoorbeeld nooit besproken zijn in de Staten. Het Burgerinitiatief in Brabant was in de jaren 2007-2009 voorafgegaan door een aantal vergelijkbare initiatieven in andere provincies. Maar deze signalen zijn, ondanks initiatieven hiertoe van oppositiepartijen, in PS geen aanleiding geweest de kaders ter discussie te stellen of een diepgaand debat aan te gaan. Het blijkt lastig om wetenschappelijke ontwikkelingen te volgen en kennisontwikkeling van 'buiten naar binnen' te halen.

> *"De Staten misten een antenne voor bepaalde geluiden. (…) alleen de gevestigde orde werd gehoord"(interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).*

> *"Er zijn elke periode maar een paar Statenleden die echt invloed hebben op discussies en die spreken vanuit een positie bij de maatschappelijke achterban. Juist die Statenleden zijn belangrijk om mee te nemen in beleidsvorming en bij afwegingen die gemaakt worden op basis van dialoog met maatschappelijke partners" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"En zorg er voor dat die momenten niet alleen gevoed worden met (ambtelijke) informatie en procedures, maar ook met maatschappelijke signalen. Er ligt een rol bij de griffie om de 'buitenring' naar binnen te halen, de eenzijdige gerichtheid van PS op het controleren van GS te doorbreken" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

> *"De volksvertegenwoordigende rol vereist een goede antennefunctie om voeling te houden met de maatschappij en de daadwerkelijke maatschappelijke problematiek (en oplossingen). Dat is onvoldoende aan bod gekomen. Daarvoor zou het nodig geweest zijn om buiten de gevestigde orde het oor te luister te leggen, bijvoorbeeld bij kennisinstituten als Telos en Alterra. Alterra heeft bijvoorbeeld een studie gemaakt van de landbouw in 2050, waarin de problematiek in de intensieve veehouderij nadrukkelijk in een breder perspectief is geplaatst. Daarin is bijvoorbeeld de hele keten binnen de sector in beeld gebracht met de bijbehorende agro-logistiek. Een dergelijk perspectief had een andere blik kunnen beiden op de huidige ruimtelijke aanpak van de reconstructie"(interview onderzoekers en adviseurs).*

In het groepsinterview met de onderzoekers wordt een verklaring geopperd waarom Statenleden niet geneigd zijn te reflecteren vanuit een lerende houding.

> *"Blijkbaar moet er altijd een mening zijn over hoe het gaat ('slecht of goed'), vanuit meer politieke overwegingen en scoringsdrift. Kennelijk is het 'not done' om geen mening te hebben, om te zeggen: ik weet het nu niet, maar laten we het goed uitzoeken" (interview onderzoekers en adviseurs).*

Conclusies

De Staten geven op verschillende manieren invulling aan hun volksvertegenwoordigende rol. Over het algemeen wordt deze rol bij de reconstructie goed ingevuld. De wijze waarop de

Staten die rol hebben ingevuld ten tijde van het vaststellen van de reconstructieplannen (hoorzittingen en dergelijke) wordt alom geprezen. Wel kan op basis van het Burgerinitiatief geconstateerd worden dat de antennefunctie van de Staten niet optimaal werkt. Al ruim voor het Burgerinitiatief waren er in andere provincies en op rijksniveau discussies over een doorgeschoten schaalvergroting van de intensieve veehouderij. Interessant is dat de oppositie het Burgerinitiatief heeft geïnitieerd om via deze weg de ontwikkelingen in intensieve veehouderij te kunnen agenderen in de Staten.

Een blijvend dilemma is het onderscheid tussen incidenten die horen bij de waan van de dag en signalen die aanleiding zijn om kaders fundamenteel te bediscussiëren. Het is ook een kunst voor de Staten om boven de materie te blijven hangen, en niet in de uitvoering door GS te treden. De zorgvuldigheid waarmee de Staten zijn omgegaan met het Burgerinitiatief en de vertaling naar wijzigingen in de kaderstelling wordt door velen voorbeeldig genoemd. Maar de wijze waarop PS zich daarna zijn gaan bemoeien met de uitvoering van het Statenbesluit over de megastallen zou een verkeerde reflex zijn en niet getuigen van vertrouwen in GS.

3.3 Kaderstellende rol

Inleiding
Met het stellen van kaders beogen PS sturing te geven aan beleidsprocessen en daarmee indirect ook aan de maatschappelijke effecten die daarmee bereikt worden. GS zorgt voor de uitvoering van het beleid binnen deze kaders. Ter versterking van de kaderstellende rol is in 2003 een wettelijk individueel recht van initiatief en amendement voor elk Statenlid geïntroduceerd (IPO en BZK 2006). Ter ondersteuning van de kaderstellende (en ook van de controlerende) rol van de Staten is bovendien het budgetrecht van de Staten versterkt. Met een programmabegroting kan PS sturen op hoofdlijnen en op maatschappelijke effecten (IPO en BZK 2006; BZK en IPO 2003: 19-21). Deze rol houdt in dat de Staten tevoren vaststellen wat de doelstellingen en de gewenste maatschappelijke effecten moeten zijn van beleid. Kaderstelling is gericht op het formuleren van ambities, doelen, kwaliteitseisen en parameters. De kaderstellende rol van PS komt met de invoering van de dualisering (2003) pas goed tot zijn recht.

Kaderstelling bij de reconstructie
In het rapport ‘sturen met kaders’ (Koppenjan e.a., 2006) wordt de wijze waarop de kaderstelling in Brabant met betrekking tot de reconstructieplannen is verlopen als positief beoordeeld. In de reconstructie kwam de kaderstellende rol nadrukkelijk naar voren in de vaststelling van de PUN (proces en visie), het Koepelplan (operationalisering) en de reconstructieplannen (regionale uitwerking). Deze getrapte aanpak heeft volgens Koppenjan goed gewerkt.

De reconstructieplannen zijn door de reconstructiecommissies voorbereid (en aan GS als advies aangeboden). De lange voorbereiding en de bottom-up aanpak maakt echter dat sommige Statenleden bij de uiteindelijke vaststelling weinig ruimte ervaren om die kaders ter discussie te stellen.

"Ingrijpen in de kaders van het reconstructiebeleid was heel moeilijk. Majeure plannen zoals de reconstructie hebben een eigen dynamiek en projectrationaliteit – gericht op het halen van mijlpalen, waaraan budgetten, besluiten, afspraken et cetera aan gekoppeld zijn – die zichzelf in stand houden. Het is erg moeilijk om zo'n mammoettanker tussentijds nog te keren (interview Statenleden oppositie).

Door aan het eind van het proces hoorzittingen te houden bleef PS toch actief bij de kaderstelling betrokken. "PS is er met andere woorden in geslaagd zijn sturings- en controle activiteiten op de logica van het interactieproces in de reconstructiegebieden af te stemmen en heeft door prudent optreden dat proces niet verstoord, terwijl PS wel in de laatste fase de positie had belangrijke geschilpunten te beslechten" (Koppenjan e.a., 2006: 73). De complexiteit van het beleidsvraagstuk heeft de Statenleden wel parten gespeeld, het was moeilijk overzicht te houden en vrijwel ondoenlijk om nieuwe inzichten in de kaders in te passen.

Geconstateerd wordt dat er pas met de invoering van de dualisering sprake is van een kaderstellende rol voor PS. Het blijkt wennen.

"Het dualisme moest in 2003 worden ingevoerd, maar in feite zat de politiek in Brabant er niet op te wachten. Er werd decennialang vanuit brede coalities gewerkt met vaak uitstekende bestuurders en een politieke achterban die daar groot vertrouwen in had. In die zin heb ik steeds twijfels gehouden bij nut en noodzaak van een dominante kaderstellende rol" (interview (voormalig) topambtenaar).

"Er was een dagelijks bestuur dat vanuit een monistische traditie tot beleidsafspraken met het maatschappelijk veld was gekomen (…) en daar moest vanuit PS/griffie iets aan toegevoegd worden. De eerste jaren leek het op beleidsconcurrentie: overdoen van discussies die ambtelijk waren voorbereid en bestuurlijk waren afgetikt met het veld. Bijna bureaucratisch en te weinig op de politieke issues" (…) "In feite heeft het Burgerinitiatief megastallen PS voor het eerst serieus uitgedaagd om zelf kaders te gaan stellen (…). Vanuit duale optiek is dat een prima ontwikkeling en voor de zichtbaarheid van de provinciale politiek uitstekend: burgers ervaren dat PS er toe doet. Wat niet wil zeggen dat het de beleidseffectiviteit ten goede komt. De nieuwe stellingname van PS betekent dat maatschappelijke steun voor de reconstructie afbrokkelt: ZLTO ziet belangen van de landbouw onvoldoende terugkomen, voor BMF gaan bepaalde zaken niet ver genoeg. Harmonie bij Brabantse plattelandsontwikkeling verdwijnt. De gedeputeerde komt in een moeilijke positie nu PS hun eigen macht hebben ontdekt" (interview (voormalig) provinciebestuurder).

Ondanks deze gewenningsfase wordt de kaderstellende rol van PS door betrokkenen over het algemeen positief beoordeeld. Een kanttekening zou kunnen zijn dat de ruimte van PS bij het opstellen van de kaders voor de reconstructie werd ingeperkt door regels uit Den Haag. In de reconstructiewet worden namelijk zowel inhoudelijke als procesmatige kaders voorgeschreven. Daar staat tegenover dat Brabant die Haagse regels in grote mate heeft kunnen beïnvloeden.

"Het argument dat de provincie te maken had met strikte kaders vanuit Den Haag doet geen opgeld. De provincie – zowel bestuurlijk als ambtelijk – was nauw betrokken bij ontwikkeling van de rijkskaders en had gemakkelijk invloed kunnen uitoefenen wanneer ze dat gewild hadden"(interview Statenleden oppositie).

Voor PS is het lastig dat in de kaderstelling van de reconstructie veel belangrijke provinciale beleidsterreinen samenkomen. Bij de discussies over latere provinciale visies en plannen worden de Staten geconfronteerd met de impact van de reconstructiekaders daarop. Geleidelijk aan groeit bij PS daarom de behoefte om minder rekening te houden met de afspraken uit het verleden.

"De discussie over de kaderstelling in het reconstructiebeleid is bijzonder lastig. Het beleid is namelijk sterk verweven met alle beleidsterreinen van de provincie die er toe doen. Latere discussies over nieuwe kaderstelling, zoals over het provinciaal waterplan of de structuurvisie RO, werden sterk ingeperkt door de kaders van het reconstructiebeleid"(interview (voormalig) provinciebestuurder).

PS zijn er voor de kaderstelling, niet voor de uitvoering

Het is een uitdaging om afstand te houden van de uitvoering. PS zouden strikter kunnen zijn in het oppakken van de kaderstellende rol door zich te beperken tot de *kaders* voor uitvoering en zich niet te focussen op de uitvoering zelf (in lijn met het dualisme). Gezien de complexiteit van het dossier en de beperkte tijd die Statenleden hebben, is selectiviteit nodig en een bijbehorende focus op de hoofdlijnen. Een dergelijke duidelijke scheiding van agenda's vraagt ook om vertrouwen in de relatie tussen PS in GS. In plaats van actief mee te willen kijken met alle lopende zaken, zou PS er ook voor kunnen kiezen om achteraf te controleren of deze kaders goed zijn nageleefd. Dat zou beter aansluiten op een selectieve, op hoofdlijnen (kaderstelling) gerichte rol.

"De Staten moeten zich dan ook beperken tot die kaderstellende rol, en zich niet laten verlaten tot Haagse hype-achtige taferelen en op incidenten gaan jagen. Dat de Staten nu zelf willen gaan beslissen over elke stal is natuurlijk onmogelijk. Dat zou ook een teken zijn dat GS als uitvoerend bestuur niet wordt vertrouwd. De Staten moeten meer vertrouwen hebben in de gebiedsprocessen. De Staten zijn er niet om zelf de gebieden in te richten. Bemoei je als Staten met de kaders, maar niet met de inrichting" (interview (voormalig) vertegenwoordiger belangenorganisatie).

"De balans tussen de verschillende rollen is door PS nog niet goed gevonden. PS is nog te veel bezig met uitvoering. Een voorbeeld: in de Commissie Ruimte en Milieu zitten sommige leden bijna letterlijk op de stoel van GS" (interview Statenleden coalitie).

De oppositiepartijen zijn in de Statencommissie voor Ruimte en Milieu in de meerderheid. Dit verklaart wellicht waarom hier het debat op het scherpst van de snede wordt gevoerd.

Kritisch denken organiseren
Achteraf oordeelt een aantal respondenten dat het kritisch denken over de maatschappelijke ontwikkelingen in relatie tot de kaderstelling onvoldoende is georganiseerd (zie ook antennefunctie hiervoor).

> *"Een ander kenmerk van het reconstructieproces is dat het erg hectisch en 'jachtig' was. Het leek er op dat het altijd 'door' moest, waardoor er simpelweg weinig tijd was voor reflectie en debat. Er lag een sterk projectmatig denken aan de reconstructie ten grondslag wat ervoor heeft gezorgd dat reflectie, creativiteit en innovativiteit te veel is buitengesloten" (interview onderzoekers en adviseurs).*

> *"Als je alles netjes onderbrengt in kaders en processen, in rapportages en barometers, dan gaan PS leunen. Kaderstelling laat zich niet leiden door procedures, inspiratie blijft nodig" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

Na de uitbraak van de varkenspest stelt CdK Houben een overlegplatform in. Deze denktank werd ontbonden toen GS met de reconstructie aan de slag ging. De topcommissie en de agrotafels die CdK van de Donk nu opzet zijn te zien als een revitalisering van de cyclus. Achteraf gezien had deze denktank, als ze was blijven bestaan, PS en GS vanuit de zijlijn kunnen voeden bij de ontwikkeling van de kaders.

Conclusie
In het rapport 'Sturen met Kaders' wordt gesignaleerd dat PS vaak verzuchten: 'nota's overkomen ons'. De betrokkenheid van PS bij de totstandkoming van een kader is blijkbaar niet vanzelfsprekend. In het reconstructiedossier daarentegen zijn PS vanaf het begin betrokken en konden PS hun sturende rol goed vervullen (Koppenjan e.a., 2006).

De kaderstellende rol van PS in het reconstructieproces kan formeel als bescheiden worden gepresenteerd. Het Rijk stelde namelijk in de Reconstructiewet zowel inhoudelijke als procedurele kaders vast. In de praktijk zijn hier kantekeningen bij te plaatsen. In de eerste plaats heeft Brabant intensief contact met 'Den Haag' onderhouden en zo ook de inhoud van de wet mee vormgegeven. Door het vroegtijdig starten van de twee pilots De Hilver en Gemert-Bakel kon bijvoorbeeld direct vanuit de praktijk worden gereflecteerd op de Haagse kaders in ontwikkeling.

Formele vaststellingsmomenten van beleidskaders, zoals het vaststellen van de PUN, het Koepelplan en de reconstructieplannen, zijn eigenlijk weinig opzienbarend omdat de belangrijkste discussies voorafgaand aan de formele besluitvorming hebben plaatsgevonden (onder meer in de statencommissie RLG). De kaders zijn op hoofdlijnen vastgelegd in het PUN en het Koepelplan. In de reconstructieplannen zijn de kaders gebiedsgericht uitgewerkt. Daarbij is gekozen voor een bottum-up proces, de reconstructiecommissies boden hun plannen aan GS aan. PS had vervolgens weinig ruimte om de met veel tijd en zorg voorbereide compromissen te wijzigen. Het bereikte draagvlak in de streek zou anders in gevaar komen. Het feit dat PS zich middels hoorzittingen en werkbezoeken goed had

voorbereid op de behandeling van de plannen in de Staten wordt door alle betrokkenen als zeer positief beoordeeld.

3.4 Controlerende rol

Inleiding
De Staten hebben een controlerende rol met betrekking tot de uitvoering van het beleid door GS. Dit betreft de activiteiten waarmee PS nagaan of de wijze van uitvoering en de uitkomsten van het beleid in overeenstemming zijn met de eisen die in de kaders zijn gesteld. Bij afwijking van de afgesproken kaders is bijsturing mogelijk. Het kan dan zowel gaan om de aanpassing van de uitvoeringsactiviteiten om alsnog aan de kaders te voldoen, of om bijstelling van de kaders in het licht van nieuw verworven inzichten, veranderende omstandigheden of gewijzigde beleidsdoelstellingen.

Een belangrijk controle-instrument van PS is het recht van onderzoek. Daarnaast is er de passieve informatieplicht. Deze plicht houdt in dat gedeputeerden op verzoek van een Statenlid informatie moeten verstrekken. Sinds 2003 geldt er ook een actieve informatieplicht. Dit houdt in dat gedeputeerden uit zichzelf alle inlichtingen moeten verstrekken die de Staten nodig hebben voor de uitoefening van hun taak. PS en GS moeten gezamenlijk besluiten welke concrete invulling ze aan deze actieve informatieplicht willen geven (IPO en BZK 2006).

Controle op de voortgang van de reconstructie
De Barometer Landelijk Gebied is een initiatief geweest van het ambtelijk apparaat en GS om – ook voor PS – inzicht te geven in de stand van zaken en trends in de uitvoering van het reconstructiebeleid. Ten opzichte van andere provincies loopt Brabant hierin vooruit. Op basis van de Barometer worden door PS vragen gesteld over de voortgang en stand van zaken. De Barometer wordt dus gebruikt, al zou het altijd meer kunnen. Daarbij speelt dat op basis van ‘sec’ de gegevens uit de Barometer het lastig is voor PS een goed inzicht te krijgen in het proces. Er is altijd een interpretatie van de gegevens nodig. Het ambtelijke apparaat verzorgt deze interpretatie bij de presentatie van de gegevens uit de Barometer. PS kunnen de Barometer – in de toekomst –ook gebruiken om trends te monitoren. Want op basis van de gegevens over meerdere jaren zouden trends zichtbaar moeten worden in de uitvoering van de reconstructie. Die informatie zou voor PS aanleiding kunnen zijn om een politiek debat te starten (gaan we nog de goede kant op?). Dat past bij de kaderstellende rol van PS.

Controle op outcome of output?
De Barometer Landelijk Gebied geeft vooral informatie op prestaties (output) en de voortgang in het proces en in mindere mate op het bereiken van ‘overall-doelen’ (outcome, bijvoorbeeld: een gezonder Brabant). Prestaties kunnen vaak direct aan het beleid worden toegeschreven. Bij maatschappelijke effecten (die Brabant meet in bijvoorbeeld ‘De staat van de Brabantse Natuur’) is het lastig om te achterhalen in hoeverre wat gemeten wordt een beleidseffect is, of veroorzaakt wordt door andere ontwikkelingen. Het is daardoor moeilijk causale verbanden te leggen tussen de reconstructie en dergelijke overall-doelen. PS vragen wel om zulke causale

verbanden en uitspraken daarover. De ontwikkelde Barometer is dus een goede poging om relevante monitoringsinformatie te verzamelen. Het levert echter nog niet helemaal de gewenste informatie.

> *"We waren ons te laat bewust van het belang van een goede monitoring. De uitvoering startte in 2005 en in 2007 kwam de monitoring pas echt op de agenda. Vervolgens was er meer aandacht voor monitoring van de maatregelen dan voor monitoring van de doelen" (interview (voormalig) gemeentebestuurder).*

> *"Ook opvallend is dat de voortgang wel, maar de (maatschappelijke) effecten niet worden besproken. Dat is het verschil tussen output en outcome. Er zijn dus wel outputgegevens, maar de daadwerkelijke effecten worden niet gemeten" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

Jaarlijks gesprek met voorzitters reconstructiecommissies
Het jaarlijkse gesprek met de voorzitters van de reconstructiecommissies is een van de wijzen waarop de Staten een vinger aan de pols houden bij de uitvoering. De coalitiepartijen waarderen deze 'open' gesprekken, en zien de gesprekken als een goede gelegenheid om knelpunten te inventariseren. De oppositiepartijen vinden deze gesprekken onvoldoende om een goede democratische controle te kunnen uitoefenen op het werk van de commissies.

Controle is essentieel, maar jaag niet op details
De controlerende functie van PS wordt zeer belangrijk gevonden, maar PS moet ervoor waken niet teveel op details te gaan zitten. Beperk de controle tot die zaken die inzicht geven in de hoofdlijnen.

> *"De Staten hebben hun controlerende rol niet goed ingevuld. Ze zitten teveel bovenop de uitvoering en laten zich leiden door incidenten" (interview (voormalig) provinciebestuurder).*

Conclusie
De controlerende rol betreft de activiteiten waarmee PS nagaat of de wijze van uitvoering door GS en de uitkomsten van het beleid in overeenstemming zijn met de eisen die in de kaders zijn gesteld. De complexiteit van het beleid, de abstractie van de beleidskaders, onduidelijkheid over de rol van PS, een teveel aan indicatoren en een gebrek aan referenties (eerdere prestaties) zijn factoren die de controlerende rol kunnen belemmeren. De Barometer Landelijk Gebied is wellicht wat laat operationeel geworden, maar lijkt in de praktijk redelijk goed te voldoen aan de informatiebehoefte van PS.

3.5 Conclusie over rolinvulling door de Staten

In dit hoofdstuk is een beschrijving gegeven van de volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rollen van PS.

De kaders voor het reconstructiebeleid zijn in eerdere bestuursperioden tot stand gekomen, en voelen daardoor steeds minder als de kaders van de huidige Staten. De invoering van de dualisering blijkt een belangrijk moment voor PS om zelfstandiger ten opzichte van GS te gaan opereren. Deze ruimte is pas ná het Burgerinitiatief “Megastallen, nee!” gebruikt om de kaders voor het reconstructiebeleid opnieuw te ijken. Het bleek voor PS een politiek lastige keuze om de kaders in 2010 aan te passen. De reconstructieplannen waren namelijk complex, met veel verschillende beleidsterreinen verbonden en bovendien bottom-up tot stand gekomen, met ook veel draagvlak in de regio’s.

De verleiding voor PS is groot om vanuit hun volksvertegenwoordigende rol op basis van signalen in de uitvoering door GS te treden. De antennefunctie van PS is voor verbetering vatbaar. Met name het oppikken van ‘weak signals’ zou beter kunnen. De Barometer Landelijk Gebied lijkt te voldoen aan de informatiebehoefte van PS ten behoeve van hun controlerende rol in de reconstructie.

Een verdere beoordeling van de drie rollen in het licht van het sturen op resultaat, draagvlak en vernieuwing (de vereisten aan een goed beleidsproces) komt in het volgende hoogstuk aan bod.



4. Analyse: resultaat, draagvlak en vernieuwing

4.1 Inleiding

In een goed proces wordt langs drie lijnen gestuurd: op de doelen van het beleid, op het benodigde draagvlak en op de gewenste vernieuwingen. Een succesvol proces rust op deze drie pijlers. De pijlers zijn respectievelijk gericht op de inhoud, van het proces, de actoren die bij het proces betrokken zijn, en de bredere context of omgeving waarin het proces plaatsvindt en effect heeft. Dit is de kernboodschap van het procesmodel dat in dit onderzoek als leidraad heeft gefungeerd voor het opstellen van het normenkader (zie hoofdstuk 1). In dit hoofdstuk wordt het procesmodel gebruikt om antwoord te geven op de volgende vraag: hoe kan de invulling van de drie rollen door PS (zoals beschreven in het vorige hoofdstuk) worden beoordeeld in het licht van die doelbereiking, met het oog op het draagvlak en met het perspectief van de gewenste vernieuwing?

4.2 Sturen op resultaat

Inleiding
Sturing op resultaat is belangrijk bij een goed procesontwerp. Bij het sturen op resultaat gaat het in de praktijk vaak om de sturing op variabelen als kwaliteit, geld, organisatie, informatie en tijd (deadlines). Deze variabelen moeten in samenhang worden toegepast. Kwaliteit staat bijvoorbeeld direct in relatie tot de beschikbare tijd en middelen. Veel van deze sturingsvariabelen vallen bij het reconstructiebeleid onder de verantwoordelijkheden van GS. In het normenkader is echter ook een aantal aspecten benoemd dat past bij de sturing door PS.

In deze reflectie wordt onder meer ingegaan op aspecten als de integraliteit van de planvorming, de ruimte voor (regionaal) maatwerk en de tijdige beschikbaarheid van instrumenten (grond, menskracht en middelen). Voor een goede sturing op het bereiken van de beleidsprestaties is het belangrijk dat er een goede monitoring plaats vindt.

Kaderstelling
In de provinciale beleidskaders worden door PS op hoofdlijnen de inhoudelijke doelen van het beleid aangegeven. In de reconstructie heeft de kaderstelling getrapt plaatsgevonden: de PUN, het Koepelplan en de reconstructieplannen. Deze kaders zijn mede bepaald door de vereisten die het Rijk stelt in de Reconstructiewet. Door de deadlines die het Rijk stelde aan de plannen, was er een grote druk op het proces. Het Rijk had haar middelen gekoppeld aan een tijdige gereedkoming van de plannen. De deadlines zijn overigens regelmatig verschoven naar aanleiding van maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de uitbraak van de MKZ).

Integraliteit planvorming
Er is veel aandacht uitgegaan naar de integraliteit van de reconstructieplannen. De diagnose die gesteld was, ging immers uit van een breed samenhangende problematiek in het landelijk

gebied. Die gewenste integraliteit van plannen en uitvoering wordt onder meer bewaakt door te werken met breed samengestelde reconstructiecommissies. Ook de provinciale organisatie tracht via haar programma-organisatie recht te doen aan de behoefte de verschillende sectorale aspecten te integreren. Achteraf heeft het sturen op integraliteit ook nadelen gehad. Het proces duurde door de deels opgelegde, deels zelfgekozen complexiteit langer, er waren immers meer actoren betrokken. Sommige onderdelen van de plannen hadden wellicht effectiever in de sectorlijn uitgewerkt kunnen worden, conform het sturingsprincipe: 'Integraal wat moet, sectoraal wat kan'.

Ruimte voor maatwerk
PS hebben in de PUN en in het Koepelplan uniforme kaders meegegeven voor het opstellen van de reconstructieplannen. Er zijn zeven reconstructiegebieden aangewezen, met elk een eigen reconstructiecommissie om een regionaal plan op te stellen. Hiermee is er binnen de provinciale kaders ruimte geschapen voor regionaal maatwerk

Tijdige beschikbaarheid instrumenten (grond, menskracht en middelen)
Voor de resultaatsbereiking is het van belang dat PS tijdig voldoende middelen, menskracht en grond beschikbaar stellen. Op basis van de uitgevoerde interviews kunnen we constateren dat er zich op dit vlak enkele knelpunten hebben voorgedaan op het gebied van grond en middelen. De menskracht vormde geen probleem. Binnen de ambtelijke organisatie werd een stevige projectorganisatie opgetuigd, die later is omgebouwd naar een programmaorganisatie.

De beschikbaarheid van grond, met name voor de realisatie van de EHS, was – net als in de andere provincies - een probleem vanwege problemen met de verwerving. De normkosten blijken door Den Haag te laag te zijn ingeschat, waardoor de middelen ontoereikend zijn. Ook verloopt het traject van vrijwillige verwerving moeizaam. Zie ook de conclusies van de landelijke rapportage MTR-ILG hierover. Vanwege deze problemen hebben PS in 2008 besloten dat het instrument onteigening als sluitstuk in de verwerving kan worden ingezet.

Met de ruimte-voor-ruimte-regeling zijn zeer creatief middelen gegenereerd voor de sloop van stallen en het uit de markt nemen van mestrechten. Voor de verdere uitvoering van het beleid is de onzekerheid over het beschikbaar komen van voldoende financiële middelen voor aankoop en inrichting van de EHS en LOG's momenteel een groot probleem.

Barometer
De provincie heeft een monitor ontwikkeld, de Barometer Landelijk gebied. Deze monitor kwam relatief laat beschikbaar, maar wordt qua zeggingskracht hoog gewaardeerd. Andere provincies kijken jaloers naar de Brabantse Barometer. Er is een kanttekening te plaatsen. PS lijkt weinig te doen met de informatie die middels de Barometer beschikbaar wordt gesteld. De Statenleden worden dus goed geïnformeerd, maar onduidelijk is of deze informatie ook gebruikt wordt bij het nemen van beslissingen door PS.

Het is relevant om onderscheid te maken tussen controle op output (meten van beleidsprestaties) of het meten van outcome (meten van de effecten). Het is op de lange termijn goed om ook te monitoren om outcome, want het gaat om zicht op de beoogde

maatschappelijke effecten, ook als tussendoor beleidswijzigingen optreden. De Brabantse Barometer is een soort hybride waarin veel prestaties, maar ook een aantal effecten zijn opgenomen.

Conclusie
Op hoofdlijnen hebben PS goed gestuurd op het bereiken van resultaat in het reconstructieproces. De integraliteit van de planontwikkeling werd goed geborgd door te werken met regionale reconstructiecommissies. Hierdoor was er ook ruimte voor maatwerk. Wel zijn er verbeterpunten benoemd. Daar wordt in hoofdstuk 5 op teruggekomen.

4.3 Sturen op draagvlak

Inleiding
Sturing op draagvlak is bijzonder belangrijk bij een goed procesontwerp. Zonder draagvlak worden er geen resultaten geboekt Bij het sturen op draagvlak gaat het onder meer aspecten als aandacht voor doelgroepen van het beleid en de representatie ervan in het proces. Ook belangrijk is of er een evenwicht wordt gevonden tussen de belangen van die verschillende groepen In het bijzonder de positie van de burger is hierbij een aandachtspunt.

Draagvlak is afhankelijk van de betekenis die actoren toekennen aan de producten in de resultaatspijler. Respect voor elkaars kernwaarden kan daarom bijdragen aan het draagvlak voor het beleid en een succesvol proces. Gebrek aan respect voor kernwaarden doet afbreuk aan het vertrouwen in het proces (Royal Haskoning, 2007).

Doelgroepen en belangen
Door te werken met zeven reconstructiecommissies zijn er goede condities gecreëerd voor het zoeken naar regionaal draagvlak. De reconstructiecommissies kennen bovendien een zeer brede samenstelling waarin veel partijen vertegenwoordigd zijn. Hun belangen, vooral de agrarische en de natuur- en milieubelangen, zijn dan ook goed herkenbaar in de plannen. Uit de interviews blijkt dat er weliswaar is gekozen voor een zeer brede samenstelling van de reconstructiecommissies, maar de representatie van de burger was onvoldoende expliciet geborgd. Impliciet gingen velen ervan uit dat gemeenten de belangen van de burgers (mede) vertegenwoordigden.

Evenwicht tussen belangen
Bij het wegen van de belangen, bijvoorbeeld op de balans people - profit – planet, hebben vooral de belangen van profit en planet een belangrijke rol gespeeld in de compromissen die zijn gesloten. De energie lijkt vooral uitgegaan naar het verenigen van profit en planet. Het people-aspect (onder andere stankoverlast, leefbaarheid en later fijn stof en volksgezondheid) kwam minder goed uit de verf. Met de IDOP's kwam er wel meer aandacht voor de leefbaarheid in de dorpen. Volksgezondheid in relatie tot veehouderij is pas laat erkend als een belangrijk vraagstuk. Zoals net gesteld, was er onvoldoende vastgelegd wie er in de reconstructiecommissies zorg dienden te dragen voor de inbreng van het 'people'-aspect. Daardoor lijkt er vaker over dan met de bevolking te zijn gesproken. Al lopen de meningen hierover uiteen. Dit voorjaar hebben PS bij het debat over de megastallen expliciet

een correctie op de kaders toegepast om tegemoet te komen aan de belangen van burgers in de reconstructiegebieden.

Veel respondenten geven aan dat het beleid zeer complex is geworden door de voortdurende stapeling van sectorbeleid. De Statenleden trekken zelf ook deze conclusie. Na hun aantreden hebben ze maanden nodig om het ingewikkelde reconstructiedossier enigszins te doorgronden. Omdat alles met alles lijkt samen te hangen, durven ze niet aan een losse kaart te trekken, bang dat het kaartenhuis dan instort. Ook voor betrokkenen in het gebied geldt dat het dossier als bijzonder complex wordt ervaren. Het is te veelomvattend geworden.

Positie van de burger
Achteraf gezien lijkt de bevolking onvoldoende expliciet betrokken te zijn in de planvorming, waardoor hun belangen in een aantal gevallen, in het bijzonder bij het aanwijzen van de LOG's, onvoldoende lijken te zijn meegewogen. De oppositiepartijen vroegen al jaren om meer aandacht voor de positie van de burger, maar de coalitiepartijen hebben pas in 2009 oog gekregen daarvoor naar aanleiding van het Burgerinitiatief Megastallen, Nee. Daarvoor gingen de coalitiepartijen ervan uit dat de deelnemers aan de reconstructiecommissies – bijvoorbeeld de gemeenten of de BMF - deze belangen zouden bewaken. Dit was echter niet expliciet opgenomen in de taakomschrijving van de leden van de commissies. Bij de communicatie met burger door de provincie worden ook kritische kanttekeningen geplaatst. Er zou in de uitingen een te romantisch beeld geschetst worden van de reconstructie. Megastallen bleven een abstract begrip, er was geen concreet beeld tot ze werden gebouwd. Het aspect van volksgezondheid heeft niet gespeeld in de fase van planontwikkeling. Dit aspect speelt dan ook pas sinds er humane slachtoffers zijn gevallen door de uitbraak van de Q-koorts.

Conclusie
PS heeft nadrukkelijk gestuurd op draagvlak in de gebieden. Een voorbeeld daarvan zijn de breed samengestelde reconstructiecommissies waarmee tegemoet is gekomen aan de uiteenlopende belangen in het landelijk gebied. De aandacht ging daarbij vooral uit naar de balans tussen profit en planet. Bij het zoeken naar compromissen in de gebieden tussen de verschillende belangen zijn complexe plannen ontwikkeld, die lastig zijn te doorgronden. Pas laat realiseerden PS zich dat de belangen van de burgers, vooral bij het aanwijzen van de LOG's, onvoldoende waren geborgd. Daar wordt in hoofdstuk 5 op teruggekomen.

4.4 Sturen op vernieuwing

Inleiding
Bij vernieuwing gaat het om de vraag wat nu de wezenlijke, of duurzame verandering in de omgeving is, waaraan een proces een bijdrage levert. Het betreft de achterliggende maatschappelijke opgave, maar ook het 'lerend' vermogen van bij het proces betrokken partijen. Een proces waarin partijen 'leren', levert een grotere bijdrage aan vernieuwing dan een proces waarin partijen routinewerk leveren. Vernieuwing gaat vaak om een aanpassing van gedrag en handelen van betrokken partijen. Transities zijn vaak de ultieme vorm van

vernieuwing: fundamentele veranderingen in denken en doen, die het gevolg zijn van op elkaar inwerkende technologische, economische, sociaal-culturele, bestuurlijk-organisatorische en ecologische ontwikkelingen. Sturing op vernieuwing is vooral gericht op het creëren van condities, voorwaarden om vernieuwing te stimuleren. Er wordt gestuurd op inspiratie, kennis en creativiteit. Vaak betekent dit dat nieuwe partijen worden betrokken, creatieve denkers en niche-spelers, Het proces moet open zijn en diversiteit toelaten.

Sturing op vernieuwing is belangrijk bij een goed procesontwerp als er lange termijn doelen worden gesteld. Bij de reconstructie is dit de gewenste duurzame transitie van het landelijke gebied. De vraag is dus of de kaders voldoende richtinggevend zijn om de beoogde transitie van de zangronden te bereiken. Het is daarbij ook belangrijk dat er ruimte is gecreëerd om nieuwe maatschappelijke zorgen te integreren in het beleid. Ook de openheid van het planproces om creativiteit en diversiteit toe te laten is van belang.

Sturen op lange termijn doelen
In 1997 is de reconstructie opgezet als antwoord op de stapeling van opgaven in het landelijke gebied bij de uitbraak van de varkenspest. Er is toen gekozen voor een integrale ruimtelijke aanpak van de problematiek. Later is daar de sociaal-economische dimensie aan toegevoegd. PS zijn de reconstructie gestart vooruitlopend op de regelgeving uit Den Haag. In twee pilots werden ervaringen opgedaan met integrale planvorming. Vanaf 2000 is de planvorming op stoom gekomen. De PUN en het Koepelplan boden de kaders hiervoor.

Er is voortvarend met de planontwikkeling gestart, terwijl bekend was dat wetgeving met betrekking tot ammoniak en stank nog zouden volgen (deze wetgeving liet overigens lang op zich wachten). Toch voelde dit aan als het Rijk voortdurend de spelregels veranderde. De flexibiliteit van de kaders was afdoende, maar voor de planontwikkeling in de gebieden werkten de nieuwe regels frustrerend. Het bleek lastig om veranderende inzichten en nieuwe sectorregelgeving in te passen in de reconstructieplannen.

Integreren nieuwe maatschappelijke zorgen
Het is opvallend dat er sinds 1997 nog diverse malen dierziektes zijn uitgebroken zonder dat dit heeft geleid tot koerswijzigingen in het beleid. Pas drie jaar na het uitbreken van de Q-koorts hebben PS de kaders van de reconstructie aangepast. Daar was wel eerst een burgerinitiatief voor nodig. De meningen over het daarop gevoerde Megastallendebat lopen uiteen. De een ziet de uitkomst als onvermijdelijk en een logische correctie op de afspraken uit Cork en de reconstructieplannen uit 2005. Anderen vinden dat het besluit om megastallen in te perken is genomen op basis van emoties en inhoudelijk niets van doen hebben met de volksgezondheidsproblemen die geitenhouderijen hebben veroorzaakt. Juist de traditionele stallen zouden een risico vormen en niet de moderne agroproductiebedrijven. Een inhoudelijke discussie over de schaalvergroting van de intensieve veehouderij, en de toekomst van deze sector, zou zijn vertroebeld door de emoties over de volksgezondheidsproblemen.

Duurzame ontwikkeling van de sector intensieve veehouderij
Mede door de focus op een ruimtelijke aanpak van de problemen bleef een sectorale aanpak van de problemen in de intensieve veehouderij uit. Het lukte minister Apotheker niet om zijn Herstructureringswet doorgevoerd te krijgen, hij treedt daarop af. De aanpak van de sector zelf wordt – overigens weinig succesvol - voortgezet, en verdwijnt geleidelijk aan uit de politieke aandacht. De IJzeren driehoek (Landbouworganisaties, LNV en de landbouwspecialisten in de Tweede Kamer) lijkt de aanval op de sector effectief afgeslagen te hebben (Termeer, 2009). Dat er tegelijkertijd ook gezocht moest worden naar een verduurzaming van de sector intensieve veehouderij lijkt buiten beeld te verdwijnen. Met de initiatieven van CdK van de Donk in 2010, het instellen van een topcommissie en het organiseren van agrotafels, komen deze vragen weer aan bod. Er was bij aanvang van de reconstructie een spoor 'duurzaamheidsimpuls' gestart dat beoogde agrarische ondernemers te bewegen zelf meer te ondernemen op het gebied van duurzaamheid dan wettelijk noodzakelijk was. In dit spoor lag de langetermijn vraag 'wat willen we met de landbouw in Brabant?. Dit spoor is minder goed van de grond gekomen, zeggen betrokkenen. De Staten hebben dat niet gecorrigeerd.

De Staten hebben op cruciale momenten in de besluitvorming over de kaders hoorzittingen en deskundigenbijeenkomsten georganiseerd. Er is door een aantal respondenten gesuggereerd dat er door de deadlines van LNV (de financiering was afhankelijk van het op tijd opleveren van de reconstructieplannen) sprake was van een projectrationaliteit, waarbij kritische geluiden steeds minder welkom waren. Achteraf gezien wordt het jammer gevonden dat de groep kritische denkers die Houben bijeen had om na te denken over de aanpak van de varkenspest, niet is blijven bestaan om het proces kritisch te volgen met het oog op de gewenste duurzame transitie van het landelijk gebied. Het initiatief om via agrotafels de dialoog over de toekomst van de sector nieuw leven in te blazen vult het gat op dat is ontstaan. Overigens zijn de Staten hier opnieuw volgend: het initiatief ligt bij de nieuwe CvdK.

Een lerende context
Belangrijk voor het aspect vernieuwing is dat de betrokken partijen van elkaar leren. In een lerende context krijgt men respect voor elkaars kernwaarden, en men past houding en gedrag aan op elkaar. Een voorbeeld hiervan is een defensief ingestelde natuurorganisatie die oog krijgt voor een meer ontwikkelingsgerichte benadering.

De steeds nadrukkelijkere rol van provincies bij de uitvoering in het groenblauwe domein – en met het nieuwe regeerakkoord zal die rol alleen maar sterker worden – betekent in zekere zin een cultuuromslag. Het accent verschuift van beleidmaken naar regisseren, programmeren en contracteren en dat is in zekere zin (nog steeds) nieuw. De landelijke MTR stelt dat de kennisuitwisseling tussen provincies onderling en met gebiedspartners het leren bevordert en dat bij de invoering van het ILG al forse stappen zijn gezet. Brabant werkt met Limburg en Zeeland samen aan kennisdeling. In het eigen onderliggende MTR-rapport wordt aangehaald dat medewerkers in Brabant worden getraind in nieuwe – op versnelling van processen – gerichte rollen waaronder opdrachtgeverschap, gebiedsontwikkeling en belangenmanagement. We hebben geen (objectieve) vergelijking van hoe andere provincies

hier mee omgaan. Voorzover bekend is op Statenniveau géén gestructureerd leertraject met andere provincies opgezet.

Conclusie
Hebben PS in reactie op veranderingen in de context voldoende gestuurd op vernieuwingen in het reconstructiebeleid? Het is lastig deze vraag te beantwoorden, want het antwoord hangt sterk af van het (politieke) oordeel over de bereikte compromissen in de reconstructieplannen. Een aantal respondenten is van mening dat er een goede en duurzame balans is gevonden in de reconstructiegebieden. Anderen wijzen op het veronachtzamen van het people-perspectief, de uitbraak van dierziektes en vermeende misstanden in de intensieve veehouderij. Het systematisch kritisch reflecteren op de bereikte (tussen)resultaten was niet georganiseerd en wordt gemist.

4.5 Conclusie over resultaat, draagvlak en vernieuwing

In dit hoofdstuk zijn de drie rollen van PS langs de lat van het procesmodel gehouden. Hoe hebben de Staten gestuurd op resultaat, op draagvlak en op vernieuwing. Op grote lijnen is het oordeel positief. Er is goed gestuurd op het bereiken van resultaat, er is met bottum-up processen hard gewerkt aan draagvlak. Er zijn wel kanttekeningen te plaatsen. De burger werd in het proces onvoldoende meegenomen of liet zich onvoldoende meenemen door de abstractie van plannen. Ook het oordeel over de sturing op de gewenste vernieuwing ligt genuanceerder. Het kritische denken in het proces is niet altijd systematisch georganiseerd geweest. Terwijl bij aanvang een serieus maatschappelijk debat is gevoerd dat een verlengstuk kreeg in Bestuursakkoorden en de politieke arena (bijvoorbeeld via het Telos-denken), lijkt dit type van-buiten-naar-binnen-denken in de uitvoeringsfase verdwenen te zijn. Grote maatschappelijke verontrusting heeft het debat over de toekomst van de agrarische sector opnieuw op de agenda gezet. Het lijkt er op dat de invalshoek dit keer breder is dan enkel het ruimtelijk perspectief, en ook ziet op verduurzaming van de agrarische productie.



5. Leren van een reconstructie

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden zeven thema's geformuleerd die kunnen dienen als een 'leeragenda' voor PS.[5] Het betreft zeven dilemma's of discussiepunten die zijn te herleiden tot de drie rollen van PS die in deze reflectie centraal hebben gestaan. Vinger aan de pols gaat over de volksvertegenwoordigende rol, omgaan met doelvariatie over de kaderstellende rol en zicht op de grote lijnen over de controlerende rol. Tot slot wordt stil gestaan bij de sturingsvraag: hoe te sturen in een complexe omgeving, met veel betrokken partijen en grote onderlinge afhankelijkheden?

5.2 Vinger aan de pols

De eerste opdracht aan Statenleden is dat zij zich profileren als volksvertegenwoordiger en vanuit die rol lijnen hebben en houden naar de samenleving, zonder te vervallen in cliëntelisme. Het debat met het dagelijks bestuur en met de partijpolitieke achterban moet daar een afgeleide van zijn en niet andersom. Er zijn twee dilemma's die de Staten kunnen helpen de discussie te voeren over hun vertegenwoordigende rol. Het eerste dilemma heeft te maken met de antennefunctie, het tweede dilemma heeft te maken met het onderhouden van een regelmatige dialoog met de samenleving.

Leerthema 1 Hoe kunnen PS hun antennefunctie verbeteren?

Een les uit het reconstructiebeleid is dat het belangrijk is dat de Staten hun antennefunctie op orde hebben. Het gaat er hierbij om ook oog en oor te hebben voor 'zwakke signalen', signalen die wel belangrijk zijn maar niet passen in de gangbare kaders. De antennefunctie van de Staten bleek bij het reconstructiebeleid moeilijk te regisseren. Het heeft te maken met de wijze waarop de besluitvorming wordt voorbereid en ook met het ontwikkelen van een lerende attitude. Hoe kunnen de Staten voorkomen dat dergelijke geluiden of bepaalde thema's worden veronachtzaamd waardoor (plenaire) bespreking uitblijft? Hoe kan voorkomen worden dat agendapunten geassocieerd worden met een specifiek partijbelang waardoor discussies van meet af politiek worden en gedeelde betekenisgeving uitblijft? Dit is een leerthema dat door de Staten nader dient te worden verkend.

Hier lijkt ook een belangrijke rol voor de griffie te liggen. De griffie kan eraan bijdragen dat geluiden van 'buiten naar binnen' kunnen komen. Zo is bijvoorbeeld de kloof groot tussen wetenschappelijke kennisontwikkeling en de politieke praktijk van alledag. Organiseer daarom dat uitwisseling en 'vertaling van kennis' tot stand komt.

5 Op basis van een suggestie van de wetenschappelijke rondetafel zijn de aanbevelingen als leerthema's geformuleerd.

Leerthema 2 Hoe kunnen PS een lerende dialoog met de samenleving onderhouden?
De Staten hebben een belangrijke opdracht: het dichten van de kloof tussen burger en politiek. Besturen gaat verder dan luisteren naar een individuele burger. De volksvertegenwoordigende rol betekent dat de Staten zélf de maatschappelijke dialoog moeten aangaan. In de Staten was er over het reconstructiebeleid vaak wel debat – waarin tegenstellingen worden aangescherpt - maar soms te weinig dialoog (letterlijke betekenis: samenspraak).

Statenleden zouden daarom moeten leren hoe ze in een dialoog kunnen blijven reflecteren en hun meningsvorming kunnen voeden. Een concrete invulling daarvan zou kunnen zijn om (regiospecifieke of themaspecifieke) denktanks op te richten die de Staten helpen bij die constante reflectie. Het initiatief van de CdK rond de agrotafels past in zo'n (informele) lerende houding. Maar ook een (zwaar) formeel instrument als de Statenenquête biedt mogelijkheden om partijen te horen.

Majeure, complexe, langlopende operaties als de reconstructie zouden ook expliciet als zodanig georganiseerd en opgesteld moeten worden. Dat betekent concreet een blijvende reflectie van de Staten op de problematiek, de doelen die men wil bereiken en de middelen die daarvoor worden ingezet. Alle drie deze elementen kunnen in de tijd veranderen en beïnvloeden elkaar. Een constante reflectie vanuit een lerende houding is nodig om de juiste opgave, effectief te blijven aanpakken. Een mogelijke oplossing is het instellen van een projectcommissie die bijzondere dossiers langdurig en gericht kan volgen.

Ook bij dit leerthema kan de griffie helpen een op consensus gerichte debat voor te bereiden, bijvoorbeeld door commissies rechtstreeks in gesprek te brengen met sleutelfiguren.

5.3 Omgaan met doelvariatie

De kaderstelling door PS is in de reconstructie getrapt verlopen. Op basis van de PUN en het Koepelplan hebben de reconstructiecommissies deze kaders gebiedsgericht vertaald in hun plannen die aan GS zijn aangeboden. Deze vorm van kaderstelling wordt door betrokkenen over het algemeen als goed beoordeeld. Er worden hier toch nog twee aanbevelingen gegeven om het proces van kaderstelling te verbeteren.

Leerthema 3 Hoe kunnen de aanbevelingen van het rapport 'sturen met kaders' geïmplementeerd worden?
In opdracht van de Commissie voor Beleidsevaluatie is een rapport geschreven over de kaderstellende rol van de Staten (Koppenjan e.a., TU Delft). Dit rapport heeft niet aan belang ingeboet. Wel blijkt uit enkele interviews in het kader van dit onderzoek dat het rapport door Statenleden als minder toegankelijk wordt ervaren. Een praktische handreiking op één of twee A4 kan helpen om het rapport toepasbaar te maken voor de dagelijkse praktijk van de Statenleden. Het rapport van de TU Delft doet ondermeer aanbevelingen over de kaderstellende agenda van PS bij aanvang van elke bestuursperiode, startnotities om nut en

noodzaak bij kaderstelling scherp te krijgen en over de kwaliteitseisen (motieven en hoofdlijnen in plaats van dikke rapporten). Ook een periodieke ijking van de toepassing van de kaders wordt aanbevolen. Kaderstelling laat zich overigens niet leiden door procedures, ook inspiratie blijft nodig.

Leerthema 4 Hoe kan een balans worden gevonden tussen vernieuwing en het garanderen van continuïteit?

Een les uit het reconstructiebeleid is dat de Staten moeten balanceren tussen continuïteit en vernieuwing. Maar waar ligt die balans tussen de behoefte aan een betrouwbare en consistente overheid die burgers en bedrijven voor de langere termijn (investerings)zekerheid biedt, en anderzijds de behoefte aan een overheid die adequaat inspeelt op actuele ontwikkelingen? Kortom waar ligt de balans tussen consistentie en flexibiliteit? Daar gaat dit leerthema over. Er is bij veel opgaven behoefte aan meerjaren zekerheid bij het uitzetten van nieuwe kaders, maar hoe kunnen deze kaders zo worden opgesteld dat ze urgentie creëren, innovatie uitlokken en niet te zeer worden dichtgetimmerd? Voor de Staten kan het helpen om te sturen op effecten in plaats van op maatregelen.

Misschien moet vernieuwing ook tot op zekere hoogte gedepolitiseerd worden. Mag er bijvoorbeeld meer verwacht worden van de gezaghebbende agro-tafels die Van de Donk organiseert? Maar daaraan moet dan wel politieke ruimte worden gegeven. De ervaring leert wel dat langdurige transitieprocessen gebaat zijn bij een zekere mate van depolitisering. Een systeemverandering is immers kostbaar en kost ook veel tijd. De idee is dat een dergelijke verandering daarom een aantal jaren in betrekkelijke rust moet kunnen worden doorgezet. Continuïteit van het bestuur draagt daaraan bij. Door verschillende respondenten is gewezen op de vele wisselingen in het dagelijks bestuur die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

Het proces van kaderstelling impliceert dat er ook heldere spelregels zijn om kaders te veranderen in relatie tot maatschappelijke signalen en nieuwe feiten. Ook daarmee kan worden voorkomen dat beleidswijzigingen aan een onbetrouwbare overheid worden toegeschreven.

5.4 Zicht houden op de grote lijnen

Het is belangrijk om de controlerende rol in te vullen vanuit een zicht op de grote lijnen. Ook het onderhouden van het collectieve geheugen van de Staten vraagt aandacht. Maar bovenal zou de grondhouding van waaruit de controle plaats vindt baat hebben bij een hernieuwd vertrouwen tussen PS en GS.

Leerthema 5 Hoe kunnen PS bouwen aan vertrouwen, en samenwerken voor Brabant?

PS moeten de uitvoering door GS kritisch volgen. Dit is een van de drie kerntaken van PS. Deze controle kan echter doorslaan, menen verschillende respondenten die hebben meegewerkt aan dit onderzoek. Door teveel informatie op te vragen, verdwijnt het zicht op de grote lijn. Ook de grondhouding van waaruit de controle plaats vindt is belangrijk. Velen wijzen

op het belang van vertrouwen in de samenwerking tussen PS en GS. Een klimaat van wantrouwen werkt niet alleen averechts in de verhoudingen, maar ook in de beeldvorming naar buiten. Een focus op incidenten en details staat de bestuurlijke bewegingsruimte in de weg en is als zand in het apparaat. Het jagen op incidenten ontneemt bovendien het zicht op de grote lijnen.

Het vertrouwen kan onder meer worden hersteld door samen met GS te zoeken naar het abstractieniveau voor de rapportages van GS dat past bij de kaders die door PS zijn gesteld. Een suggestie die daarvoor is aangereikt is het hanteren van de Telos-driehoek, met haar balans tussen de drie p's. Deze zou bij uitstek geschikt zijn om lange termijn plannen aan te toetsen en te blijven monitoren. PS zouden GS wat dat betreft beter moeten 'opvoeden', dat wil zeggen: duidelijker aangeven welke informatie gewenst is en hoe die gepresenteerd moet worden.

GS kunnen de Staten meer invloed geven op agendazetting, kaderstelling en (tussentijdse) evaluaties. PS en GS kunnen afspraken maken over heldere evaluatiemomenten bij langdurige beleidsprocessen om samen na te gaan of de lange lijnen naar de toekomst voldoende worden ingevuld. Onderzoek hoe die momenten niet alleen gevoed worden met (ambtelijke) informatie en procedures, maar ook met maatschappelijke signalen. Zoals eerder gezegd ligt hier ook een rol bij de griffie om de 'buitenring' naar binnen te halen. Daarmee zou de eenzijdige gerichtheid van PS op het controleren van GS kunnen worden doorbroken.

Leerthema 6 Hoe kunnen PS zorg dragen voor hun collectieve geheugen?
Er wordt veel geklaagd over het gebrek aan collectief geheugen in de Staten. Dat is geen specifieke Brabantse kwestie, maar een grote handicap van het openbaar bestuur in het algemeen. "Het is de tol van de democratie" zo stelt een geïnterviewde. Bij elke bestuurswisseling duurt het maanden, zo niet jaren, voor de betrokken Statenleden zich enigszins in dossiers hebben kunnen inwerken. Bij zo'n complex dossier als de reconstructie geldt dit helemaal. Politieke partijen dienen hierover goed na te denken. Hoe kan dit geheugen worden opgebouwd en beheerd? Is het bijvoorbeeld mogelijk steeds minimaal een 'oude getrouwe' op een complex dossier te houden? Hoe kunnen overdrachtsdossiers helpen en welke eisen moeten daar aan worden gesteld?

5.5 Sturen in afhankelijkheid

De samenleving wordt steeds complexer. De overheid wordt voor de uitvoering van haar beleid in steeds grotere mate afhankelijk van maatschappelijke partners. Afnemende overheidsfinanciën dwingen tot intensievere samenwerking met marktpartijen. De verdeling tussen de verantwoordelijkheden van Rijk, provincies, regio's en gemeenten is voortdurend in beweging, en noopt tot onderlinge afstemming. In de bestuurskunde wordt deze ontwikkeling omschreven als een waarin government-sturing (sturing in de overheidskolom) plaats maakt voor een 'spel' van multi-level (meerdere bestuurslagen) multi-sector (meerdere beleidsterreinen) governance (overheid als partner van maatschappelijke en

marktorganisaties). Deze ontwikkeling heeft grote consequenties voor de mogelijkheden tot sturing van PS.

Leerthema 7 Hoe kunnen PS ruimte geven aan multi-actor en multi-level governance onderhandelingen zonder in te leveren op eigen politieke verantwoordelijkheden?
Het reconstructiebeleid is een schoolvoorbeeld van multi-level governance: een complexe samenwerking op meerdere overheidsniveaus samen met veel maatschappelijke partners. Brabant heeft een traditie in het ruimte geven aan maatschappelijke partners bij inkleuring en uitvoering van beleid. Ook de Staten moeten daar positie in kiezen: een terughoudende rol, maar hoe ziet die rol er dan uit? PS moeten op zoek naar vormen van 'situationeel leiding geven': bij bepaalde dossiers is dat zelf het voortouw nemen bij kaderstelling, bij andere dossiers er op toezien dat kaders tot stand komen via interactie tussen maatschappelijke partners. Maar bij de vernieuwing van het platteland en het nadenken over de toekomst van de veehouderijsector en de ruimte, mag een meer verkennende rolinvulling worden gekozen.

In Brabant, zeker in het reconstructiedossier, is het 'spel' van muli-level en multi-actor governance tot bloei gekomen. Dit Brabantse model moet gekoesterd worden. Governance betekent dat er op meerdere borden tegelijk gespeeld wordt. Het snel kunnen schakelen tussen schalen en actoren is een belangrijke bestuurlijke kwaliteit geworden. Deze taak kan bij uitstek het beste door GS worden uitgevoerd. De Staten moeten aan dat spel voldoende ruimte geven en niet zelf de schaker willen zijn.

PS zullen moeten nadenken over de eigen rol definiëren in dat spel met maatschappelijke partners. Hoe kan dubbel werk worden voorkomen, hoe wordt voorkomen dat processen worden verstoord, zonder dat de Staten aan verantwoordelijkheid inboeten. Het is belangrijk dat de Staten inspiratie en passie blijven opdoen in dialoog met de samenleving. Hoe kan je als Staten de regie voeren, zonder dat per sé alles zelf te willen beheersen? Hoe geef je ruimte aan het dagelijks bestuur en aan governance? Dit type vragen dient in de Staten besproken te worden opdat het eigen functioneren, en dat van de provinciale organisatie kan worden verbeterd.



Bijlagen

1. Benchmark inhoudelijke resultaten (ILG)
2. Lijst van respondenten
3. Interviewprotocol
4. Literatuurlijst
5. Historische reconstructie (Wing)



Bijlage 1 Benchmark inhoudelijke prestaties (ILG)

1.1 Inleiding

De Commissie voor Beleidsevaluatie heeft gevraagd om - in aanvulling op de reflectie op de rollen van PS in het reconstructiebeleid - een vergelijking te maken van de inhoudelijke resultaten bij plattelandsvernieuwing tussen Brabant en de vier andere reconstructieprovincies.[6] In overleg met de commissie hebben wij deze benchmark samengesteld op basis van de Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied (MTR-ILG). Deze is medio 2010 door het Ministerie van LNV en het Interprovinciaal Overleg is uitgebracht[7] en bevat de meest actuele informatie. Onze benchmark geeft een indicatie van de mate van doelbereiking in de verschillende provincies op relevante onderdelen van de reconstructie (verplaatsen bedrijven, structuurverbetering landbouwgebieden, realiseren ecologische hoofdstructuur en dergelijke). Wij beschouwen dit als achtergrondinformatie en hebben de benchmark daarom in de bijlage opgenomen en niet in de hoofdtekst. Een causaal verband tussen de inhoudelijke resultaten en de rollen van PS (of GS) is op basis van ons onderzoek niet te leggen.

Reconstructie en ILG

De term 'reconstructie' wordt op verschillende manieren gebruikt. In engere zin duidt reconstructie het proces van herstructurering van de veehouderij aan. In Brabant en andere provincies wordt met reconstructie het proces van herinrichting van het landelijk gebied bedoeld en gaat dan ook over de bredere zoneringopgaven en over ecologische en landschappelijke opgaven. In 2006 zijn de door het Rijk beschikbaar gestelde gelden voor reconstructie opgegaan in het Investeringbudget Landelijk Gebied (ILG) dat ziet op de periode 2007-2013. Een belangrijk doel van de ILG is ontschotting van rijksbudgetten voor het landelijk gebied opdat deze - samen met budgetten van provincies en derden - gecombineerd beschikbaar komen voor gebiedsontwikkeling. Het ILG sluit daarmee aan bij de brede definitie van reconstructie maar omvat ook enkele 'nieuwe' thema's, zoals recreatie en leefbaarheid. Op basis van de bestuursovereenkomsten ILG voegen provincies middelen toe aan het ILG als cofinanciering van de rijksbijdrage. Daarnaast kunnen provincies ook buiten het ILG blijven investeren in plattelandsvernieuwing; in Brabant is dat bijvoorbeeld in sterke mate het geval.

Midterm Review en andere bronnen

De Midterm Review van het ILG geeft – de naam zegt het al – een tussenstand van uitgaven en beleidsprestaties in de periode 2007-2010.[8] Bovendien zijn prognoses opgenomen over

6 Op verzoek van de deelnemers aan de wetenschappelijke rondetafel is deze benchmark in de bijlagen geplaatst. De rol van de Staten was namelijk het object van onderzoek. Opname van de bechmark in de hoofdstekst zou dit beeld kunnen verstoren.

7 MTR ILG in uitvoering (IPO en Ministerie van Landbouw, juli 2010), de Brabantse onderlegger voor de MTR (juni 2010) en vergelijkbare reviews voor Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht. Daarnaast is gekeken naar relevante studies van de WUR (o.a. Boonstra et al., 2007) en LNV 2010.

8 Merk op dat de MTR-ILG slechts een deel van de periode beslaat waarin reconstructieplannen werden uitgevoerd. De plannen zijn in 2005 vastgesteld.

de doelbereiking op weg naar 2013. Het landelijke rapport is gebaseerd op provinciale achtergronddocumenten die formeel aan de Minister van LNV zijn aangeboden met een accountantsverklaring over financiële verantwoording en cijfermatige prestaties. In de benchmark zijn we uitgegaan van de provinciale rapporten van Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht. Omdat de rapporten niet op alle onderdelen vergelijkbare informatie bevatten, hebben we in overleg met de betrokken provincies geprobeerd enkele hiaten op te vullen. Waar dat niet gelukt is, is dat aangegeven. Ook is in enkele gevallen gebruik gemaakt van andere bronnen om een meer compleet beeld te kunnen geven van doelbereiking in relatie tot de reconstructie, bijvoorbeeld voor wat betreft de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken. In de tekst is steeds aangegeven wanneer andere bronnen gebruikt zijn.

1.2 Budgetten en inhoudelijke doelen

Provinciale budgetten

De eigen bijdrage van de vijf reconstructieprovincies aan het Investeringsbudget landelijk gebied is in alle gevallen substantieel. Opvallend is dat de ILG-gerelateerde investeringen van Brabant – afgaande op de landelijke MTR - onder het gemiddelde liggen, zowel in absolute zin maar zeker ook in relatie tot de relatief grote opgave. Daarentegen is de hefboomwerking naar investeringen van derden in Brabant bovengemiddeld.

Tabel 1: De provinciale ILG-budgetten (in miljoenen euro's)

Provincie	Rijksbijdrage ILG	Provinciaal aandeel in ILG	Subtotaal	Derden (multiplier)	Totaal
Overijssel	373	61 (16%)	434	99 (22%)	533
Gelderland[9]	435	98 (22%)	533	x	x
Limburg	402	93 (23%)	495	58 (12%)	553
Utrecht	268	94 (35%)	362	47(13%)	409
Noord-Brabant	442	88 (12%)	530	179 (25%)	709

Als ook de autonome investeringen van Brabant in plattelandsvernieuwing worden meegenomen (dus buiten ILG), dan ontstaat een scherper beeld. Het totale Provinciaal Meerjarenprogramma van Brabant omvat 1452 miljoen euro voor zeven jaar, waarvan 709 miljoen ILG-gerelateerd en 742 miljoen autonoom van provincie, waterschappen, gemeenten en derden. Brabant is daarmee binnen Nederland een grote investeerder in plattelandsvernieuwing, mogelijk zelfs koploper. In het eigen MTR-rapport van de provincie Noord-Brabant staat: "Voor elke euro die het Rijk via het ILG beschikbaar stelt, worden er in totaal drie in het landelijk gebied geïnvesteerd".

Verplaatsingen intensieve veehouderijen

Intensieve veehouderijbedrijven worden uit extensiveringsgebieden geplaatst met het oog op kwetsbare natuur (ammoniak), geurhinder in woonkernen, ontsnippering of het realiseren van ecologische verbindingen.

9 In de MTR van Gelderland is het budget dat derden toevoegen niet meegenomen in de meerjarenprogrammering.

Tabel 2: Verplaatsingen Intensieve Veehouderijbedrijven

Provincie	Taakstelling : aantal te verplaatsen bedrijven	Gerealiseerde verplaatsingen per 31/12/2009	Nog in procedure	Prognose 2013 cf. MTR
Overijssel	35	7 (20%)	10 (28%)	<35
Gelderland	40	5 (12%)	30 (75%)	35 (87%)
Limburg	22	12 (55%)	6 (27%)	18 (82%)
Utrecht	2	1 (50%)	1 (50%)	2 (100%)
Noord-Brabant	46	13 (28%)	24 (52%)	46 (100%)

Op basis van de cijfers over gerealiseerde verplaatsingen én de gesprekken die de Provincie gevoerd heeft met ondernemers die zouden willen deelnemen aan de verplaatsingsregeling is Brabant optimistisch over het tijdig halen van de ILG-taakstelling. Daar staat tegenover dat de inplaatsingslocaties in veel gevallen nog gevonden moeten worden. Brabant presteert in vergelijking met de andere provincies gemiddeld. De landelijke MTR signaleert dat bedrijfsverplaatsingen veel meer tijd vragen dan vooraf werd verwacht. Het werkelijke aantal gerealiseerde verplaatsingen in Brabant is groter dan uit tabel 3 kan worden afgelezen. Ook buiten de ILG-budgetten waarover de MTR rapporteert, wordt in Brabant en andere provincies bijgedragen aan bedrijfsverplaatsingen, onder andere door gemeenten.[10]

Realisatie landbouwontwikkelingsgebieden

In de ILG-bestuursovereenkomsten zijn niet overal gespecificeerde taakstellingen opgenomen voor het realiseren van landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). Wel is in een aantal gevallen een planning overeengekomen en kan uit de MTR-rapporten van de provincies worden opgemaakt hoe ver het staat bij de realisering van LOG's.

Tabel 3: Realisatie LOGs

Provincie	Planning	Realisatie LOG's per 31/12/2009	LOG's in pijplijn tot 2013
Overijssel	26	8 (31%)	Minder dan gepland
Gelderland	x[11]	x	Minder dan gepland
Limburg	x[12]	1 á 2 (5-10%)	18
Utrecht	1	0	nog 1 in ontwikkeling
Noord-Brabant	32	8 (25%)	25

Tussen 2007 en 2009 zijn in Brabant acht van de voor de ILG-periode tot 2013 geplande LOG's gerealiseerd.[13] Er bevinden zich nog 25 LOG's in de plan- of verkenningsfase. Daarmee zou de planning gehaald kunnen worden. Ook Limburg verwacht voldoende LOG's te kunnen

10 In Brabant zijn diverse bedrijven door gemeenten verplaatst in het kader van het BiO-beleid,(Buitengebied in Ontwikkeling).

11 Deze gegevens konden niet uit het Gelderse MTR-rapport gehaald worden. De gegevens konden ook niet door de provincie Gelderland binnen het tijdsbestek van het onderzoek worden geleverd.

12 Dit gegeven kon niet uit het Limburgse MTR-rapport gehaald worden. Dit gegeven kon ook niet door de provincie Limburg binnen het tijdsbestek van het onderzoek worden geleverd.

13 In totaal heeft Brabant 48 LOG's begrensd.

ontwikkelen om de behoefte van bedrijven die willen verplaatsen te kunnen accommoderen. De twee Oost-Nederlandse provincies denken niet op tijd de geplande ontwikkelruimte voor inplaatsing intensieve veehouderij te kunnen realiseren. Bij de realisatie van LOG's scoort Brabant bovengemiddeld.

Landbouwkundige structuurverbetering
Dit ILG-doel heeft betrekking op de grondgebonden landbouw. Landelijk doel is verbetering van de ruimtelijke structuur voor grondgebonden bedrijven door het vergroten en verbeteren van de kwaliteit van de kavels. Ook het afronden van klassieke ruilverkavelingen is onderdeel van deze ILG-taakstelling.

Tabel 4: structuurverbetering grondgebonden landbouw

Provincie	ILG-taakstelling structuurverbetering	Realisatie per 31/12/2009	prognose tot 2013
Overijssel	27.688 ha	13%	85%
Gelderland	29.000 ha	48%	100%
Limburg	6.300 ha	12 %	67%
Utrecht	8863 ha	22%	lager dan gepland
Noord-Brabant	30.000 ha	50%	100%

Uit de landelijke MTR blijkt dat opgeteld circa 25% van de verkavelingsopgave van de twaalf provincies is afgerond. Uit de cijfers kan worden opgemaakt dat Brabant met 50% realisatie de grote verkavelingsopgave bovengemiddeld waarmaakt – ook ten opzichte van andere reconstructieprovincies - en naar verwachting ook tijdig gaat afronden. Het Brabantse MTR-rapport wijst op de positieve spin-off van integrale (gebieds)projecten op de verkavelingsdoelstelling.

Regeling Beëindiging Veehouderijtakken
De effectiviteit van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) is in Noord-Brabant groot, zeker in vergelijking tot de vier andere reconstructieprovincies. Dit geldt zowel het uit de markt halen van mestrechten, stallensloop als bedrijfsbeëindiging. Daarmee konden in Brabant ook de meeste vervangende woningen grenzend aan bebouwingsconcentraties worden gerealiseerd.

Tabel 5: Regeling Beëindiging Veehouderijtakken[14] (Peildatum 01.01.2010)

Provincie	Mestrechten uit de markt In kilogrammen fosfaat	Stallensloop 2001-2009	Deelnemers regeling / beëindigde bedrijven	Beschikbare woningen op basis van het Pact van Brakkestein (later daarop aangepast in IPO overleg)	Gerealiseerde (nieuwe) woningen
Overijssel	1.167.600 kg	131.400 m²	625	900	x[15]
Gelderland	3.408.000 kg	515.000 m²	1369	1500 (690)	630
Limburg	2.864.100 kg	595.400 m²	451	900 (1200)	600
Utrecht	396.200 kg	22.400 m²	171	200	114
Noord-Brabant	7.408.800 kg	1.751.900 m²	1557	3000 (2296)	1010

Realisatie Ecologische Hoofdstructuur

Een belangrijke ILG-doelstelling – maar ook van de reconstructie - is het realiseren van een samenhangend netwerk van natuurgebieden. Vaak gaat het om de omvorming van landbouwgronden naar natuur door verwerving gevolgd door inrichting en beheer. De realisatie van de EHS is in praktijk vaak onderdeel van gebiedsprocessen waarbij meerdere doelen worden gecombineerd Uit de landelijke MTR blijkt dat opgeteld voor heel Nederland 60% van de verwervingsopgave voor de EHS is gerealiseerd, maar dat de beschikbare budgetten van Rijk en provincies grotendeels zijn uitgeput. In Gelderland, Brabant en Zuid-Holland zou volgens de MTR zelfs meer besteed zijn dan de overeengekomen bijdrage.

Tabel 6: Verwerving EHS

Provincie	Taakstelling ILG	Verworven gronden voor EHS per 31/12/2009	Prognose tot 2013
Overijssel	3398 ha	1809 ha (53%)	2288 ha (67%)
Gelderland	4000 ha	900 ha (22%)	1200 ha (30%)
Limburg[16]	1988 ha	1552 ha (78%)	x[17]
Utrecht	1494 ha	638 ha (42%)	x[18]
Noord-Brabant	2853 ha	2536 ha[19] (89%)	ca 4100 ha[20] (144%)

14 Provincies Noord-Brabant e.a. (2010)

15 Overijssel kent een regeling die afwijkt van de andere reconstructieprovincies. Over een deel van de te bouwen woningen lopen nog onderhandelingen met gemeenten. Gedetailleerde informatie over het aantal gerealiseerde huizen heeft Overijssel niet.

16 Op basis van BO-ILG.

17 Dit gegeven kon niet uit het Limburgse MTR-rapport gehaald worden. Dit gegeven kon ook niet door de provincie Limburg binnen het tijdsbestek van het onderzoek worden geleverd.

18 Dit gegeven kon niet uit het Utrechtse MTR-rapport gehaald worden. Dit gegeven kon ook niet door de provincie Utrecht binnen het tijdsbestek van het onderzoek worden geleverd.

19 Verwerving nieuwe EHS is een optelsom van verworven gronden binnen de EHS en buiten de EHS

20 Waarvan ca 1600 ha via provinciale (voor)financiering.

Tabel 7: Inrichting nieuwe EHS

Provincie	Taakstelling ILG	Areaal ingerichte EHS per 31/12/2009	Prognose tot 2013
Overijssel	3914 ha	277 ha (7%)	1885 ha (48%)
Gelderland	3500 ha	220 ha (6%)	525 ha (15%)
Limburg	2435 ha	570 ha[21] (23%)	x[22]
Utrecht	1932 ha	248 ha (12%)	x[23]
Noord-Brabant	4092 ha	629 ha (15%)	ca 4000 ha (100%)

Een probleem dat in heel Nederland speelt zijn de grondprijzen. Er wordt nauwelijks grond aangeboden. Wanneer dat wel gebeurt, liggen de prijzen ver boven het normbedrag dat de provincies met LNV zijn overeengekomen. Een ander – ook landelijk – probleem is dat verworven gronden in veel gevallen niet op de goede plek liggen en door ruilen moeten worden toegevoegd aan de EHS. Dat kost tijd en is uiteindelijk ook zo'n 30% duurder dan direct verwerven ('Nulmeting op de kaart', LNV, 2010). De landelijke MTR concludeert dat de verwervingsopgave dreigt te gaan stagneren en in ieder geval niet op tijd kan worden gerealiseerd.

Brabant springt er positief uit bij een vergelijking van de verwerving van gronden tussen de vijf reconstructieprovincies. Brabant presteert bovengemiddeld. De landelijke MTR is positief over de versnellingsmogelijkheden die Brabant aanreikt (zoals een versterkte sturing op realisatie EHS, integrale gebiedsontwikkeling, herbegrenzing, versterkte inzet wettelijk instrumentarium en voorfinanciering).

Nationale landschappen

Onderdeel van de bestuursovereenkomsten met betrekking tot het ILG is het realiseren van 20 nationale landschappen in Nederland. Doel is het behoud en versterking van landschappelijke kwaliteiten en de toegankelijkheid voor het publiek met het oog op recreatief gebruik. In Brabant gaat het om twee nationale landschappen: het Groene Woud en de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Voor de Waterlinie ligt er al vanaf 2006 een programma. Het Groene Woud was bij het opmaken van de landelijke MTR het enige nationaal landschap waarvoor de uitvoeringsprogrammering nog niet rond was. Bij de start van de ILG werd door het IPO geconstateerd dat de rijksbijdrage voor landschap relatief bescheiden is. Opvallend zijn de verschillen in investeringen in het landschap uit eigen provinciale middelen: Utrecht draagt zelf 7.4 miljoen bij aan landschap, Overijssel investeert extra 23 miljoen en Gelderland zelfs bijna 40 miljoen. Brabant blijft daarbij achter met 3,5 miljoen. Het MTR-rapport van Limburg geeft geen specifieke informatie.

21 Letterlijk: "De inrichting van ca 570 ha is met het aangaan van financiële verplichtingen door terreinbeheerders inmiddels onderhanden".

22 Dit gegeven kon niet uit het Limburgse MTR-rapport gehaald worden. Dit gegeven kon ook niet door de provincie Limburg binnen het tijdsbestek van het onderzoek worden geleverd.

23 Dit gegeven kon niet uit het Utrechtse MTR-rapport gehaald worden. Dit gegeven kon ook niet door de provincie Utrecht binnen het tijdsbestek van het onderzoek worden geleverd.

Aanpak verzuring, vermesting en verdroging
Eén van de ILG-thema's is het realiseren van de milieu- en watercondities voor Natura 2000-gebieden en de overige delen van de EHS. De landelijke MTR constateert dat brongerichte maatregelen tegen verzuring en vermesting in Nederland grosso modo voldoende effect sorteren, ofschoon Brabant daar een grote opgave heeft (o.a. ammoniakuitstoot veehouderij). Daarnaast is er in Brabant een grote restopgave voor wat betreft effectgerichte maatregelen. De aanpak van verdroging middels hydrologisch herstel van prioritaire gebieden (de zogenaamde TOP-lijstgebieden) wordt in de landelijke MTR als probleem gesignaleerd. Een vergelijking tussen de reconstructieprovincies kan op basis van de MTR niet gemaakt worden, omdat verschillende definities worden gehanteerd en exacte cijfers in de onderliggende MTR-documenten van meerdere provincies ontbreken.

De landelijke MTR constateert dat het traag op gang komen van de bestrijding van verdroging deels is terug te voeren op het probleem van grondverwerving. Bovendien zijn projecten zeer complex. In het Brabantse MTR-rapport wordt de verwachting uitgesproken dat in 2013 de afgesproken prestaties gerealiseerd worden binnen de beschikbare budgetten. Voorwaarde is dat de continuïteit in de grondverwerving van de TOP-gebieden wordt gewaarborgd. Op dit moment is nog maar een klein deel (4%) feitelijk gerealiseerd maar zijn voor een groter areaal (51%) verplichtingen aangegaan. In Brabant is – in aanvulling op de ILG-doelen – een omvangrijk pakket van beek- en kreekherstel geprogrammeerd, grotendeels uit eigen middelen van provincie en waterschappen.

Leefbaarheid platteland
Doel van de 'impuls leefbaar platteland' is het stimuleren van een vitaal platteland met een gezonde economische en sociale basis en bijbehorende voorzieningen die in overeenstemming zijn met de behoeften van bewoners en gebruikers. In 2008 zijn naar aanleiding van de Motie Van Geel door het Rijk extra middelen toegevoegd aan het ILG: in totaal 10 miljoen voor alle provincies samen. De vijf reconstructieprovincies gaan heel verschillend met dit thema om. Brabant heeft sterk ingezet op het realiseren van Integrale Dorpsontwikkelingsplannen (IDOP's) met bijbehorende investeringen. Ook Limburg zet in op de leefbaarheid van dorpen en kernen met specifieke aandacht voor brede maatschappelijke voorzieningen en hergebruik agrarische bebouwing. Gelderland en Overijssel zoeken het in de renovatie van dorpshuizen en de realisering van een netwerk van 'kulturhusen'. De resultaten zijn moeilijk vergelijkbaar[24]. Wel valt bij dit thema op dat Brabant qua investeringen met kop en schouders boven de andere provincies uitsteekt met een totaalbudget van bijna 200 miljoen voor leefbaarheid en alleen al een bijdrage van 31 miljoen voor IDOP's.

1.3 Procesdoelen

Anders dan bij inhoudelijke doelen is de procesevaluatie uit de landelijke MTR niet "smart", niet cijfermatig. De verschillende provinciale sturingsmodellen zijn maatwerk die passen bij de regionale context en dus ook uit dat opzicht moeilijk vergelijkbaar. We stippen drie

24 Vanwege het ontbreken van voldoende vergelijkbare gegevens is hier geen tabel opgenomen.

aspecten aan die ook in de MTR terugkomen: het sturingsmodel, de samenwerking met uitvoeringspartners en de provincie als lerende organisatie.

Sturingsmodellen vergeleken
De sturingsrelaties tussen Rijk, provincies, gebiedspartners en DLG zijn met de komst van het ILG ingrijpend gewijzigd. De sturing is te kenmerken als een mix van horizontale en verticale sturing. Daarbij wordt gebiedsgericht werken (onderhandeling en samenwerking op basis van gelijkwaardigheid) gecombineerd met het streven naar resultaatgerichtheid en transparantie (o.a. via kaders, contracten en verantwoordingslijnen). Daaraan wordt in de diverse provincies en regio's op verschillende wijze invulling gegeven, vaak voortbouwend op al bestaande structuren en samenwerkingsrelaties. In de eerste drie jaar van het ILG lag het accent sterk op het opbouwen en implementeren van de (nieuwe) sturingsrelaties onder meer op de verticale relatie tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Hierdoor zijn de horizontale relaties op gebiedsniveau soms in het gedrang gekomen.

Kuindersma & Boonstra (2009) presenteren een typologie van drie sturingsmodellen, steeds uitgaande van een mix van horizontale en verticale sturing. Zij onderscheiden: Provinciale regie, Regionale autonomie en Multilevel onderhandelingen. Dat laatste type komt het meest overeen met de Brabantse aanpak van de reconstructie.

Tabel 8: typologie provinciale sturing

Kenmerk	Sturingsmodel		
	Provinciale regie	Regionale autonomie	Multilevel onderhandelingen
Nadruk bij planvorming	Verticaal, provinciale kaders	Horizontaal, regionale kaderstelling	Parallel provinciaal + regionaal + lokaal
Nadruk in uitvoering	Horizontaal / gebiedsprocessen in regio's	Horizontaal (gebiedscontracten Utrecht) én/of verticaal (b.v. contracten met terreinbeheerders in Gelderland)	Horizontale sturing / ruimte voor gebiedsprocessen
Barrière	Draagvlak beleid op regionaal niveau niet optimaal. Uitvoering in de streek komt moeizaam op gang	Draagvlak beleid op provinciaal niveau niet optimaal. Regionale weerstand tegen centralisering uitvoering (b.v. in Gelderland)	Complexiteit multilevel onderhandelingen: alles wordt met alles verknoopt
Van toepassing in	Overijssel, Limburg	Gelderland, Utrecht	Noord-Brabant

Voor zowel Noord-Brabant als voor de vier andere provincies geldt dat de verhouding tussen de provincie als formele regisseur (verticale sturing) en de brede reconstructiecommissies (horizontale sturing) lastig is. Bij grote regionale autonomie (Gelderland, Utrecht) met sterke regionale reconstructiecommissies en weinig provinciale regie staat de provincie relatief snel buitenspel. Gelderland heeft dat 'gerepareerd' via meerjarencontracten met onder meer terreinbeherende organisaties waardoor de financiële speelruimte in gebiedsprocessen sterk is ingeperkt. Omgekeerd staat bij sterke provinciale regie op inhoudelijke kaders (zoals in Overijssel en Limburg) het regionale draagvlak voor de uitvoering al snel onder druk. Het

Brabantse model van multilevel-onderhandelingen – horizontale sturing op meerdere niveaus met de provincie als grote verticale verbinder - wordt door Kuindersma en Boonstra als een goede middenweg gezien. Dit model vraagt echter veel overleg, creëert daarmee bestuurlijke drukte en de integraliteit van de aanpak kan voortvarendheid van de uitvoering in de weg gaan staan.

Samenwerking met uitvoeringspartners
Op basis van de MTR kunnen geen uitspraken gedaan worden of de samenwerking bij plattelandsvernieuwing in Brabant beter functioneert dan in andere delen van ons land. Feit is wel – en dat constateren Boonstra et al. (2007) ook – dat een intensieve manier van samenwerking meer draagvlak genereert. De procesevaluaties zoals opgenomen in de MTR-rapporten van Gelderland en Overijssel wijzen op fricties in het samenspel tussen provincie en uitvoeringspartners, b.v. in streek- en gebiedscommissies. Dergelijke fricties worden in het Brabantse MTR-rapport niet benoemd.

Lerende organisatie
De steeds nadrukkelijkere rol van provincies bij de uitvoering in het groenblauwe domein – en met het nieuwe regeerakkoord zal die rol alleen maar sterker worden – betekent in zekere zin een cultuuromslag. Het accent verschuift van beleidmaken naar regisseren, programmeren en contracteren. Dat is in zekere zin (nog steeds) een nieuwe rol voor provincies. De landelijke MTR stelt dat de kennisuitwisseling tussen provincies onderling en met gebiedspartners het leren bevordert en dat bij de invoering van het ILG al forse stappen zijn gezet. Brabant werkt met Limburg en Zeeland samen aan kennisdeling. In het eigen onderliggende MTR-rapport wordt aangehaald dat medewerkers in Brabant worden getraind in nieuwe, op versnelling van processen gerichte rollen, waaronder opdrachtgeverschap, gebiedsontwikkeling en belangenmanagement. We hebben geen (objectieve) vergelijking van hoe andere provincies hier mee omgaan.

1.4 Conclusies

De doelen voor plattelandsvernieuwing, structuurverbetering van de landbouw en de realisatie van natuur en landschap worden in Brabant – net als in andere provincies - niet helemaal of niet op tijd gehaald. Dat is het beeld van de landelijke MTR. Desondanks doet Brabant het qua inhoudelijke doelbereiking in vergelijking met de vier andere reconstructieprovincies en het landelijk gemiddelde behoorlijk goed. In onderstaande tabel is aangegeven in hoeverre de provincies gemiddeld (o), bovengemiddeld (+) of benedengemiddeld (-) scoren ten opzichte van elkaar. In enkele gevallen ontbreekt betrouwbare informatie.

Tabel 9: De provincies vergeleken
Relatieve scores: bovengemiddeld (+), gemiddeld (o) en benedengemiddeld (-), geen betrouwbare informatie (?)

Provincie	Verplaatsen bedrijven	LOG's	Mestrechten uit markt (RBV)	Structuurverbetering landbouw	EHS (verwerving)	Landschap (investeringen)
Overijssel	-	+	-	-	o	+
Gelderland	-	?	+	+	-	+
Limburg	+	-	o	-	+	?
Utrecht	+	-	-	o	-	o
Brabant	o	+	+	+	+	-

Brabant is vergeleken met de andere reconstructieprovincies een grote investeerder in plattelandsvernieuwing en mogelijk zelfs koploper qua investeringsvolume en qua multiplier van overheidsinvesteringen. Het gekozen sturingsmodel - waarin multi-levelonderhandelingen centraal staan – draagt bij aan draagvlak voor beleid en genereert intensieve samenwerkingsrelaties met uitvoerende partijen.



Bijlage 2 Lijst van respondenten

Individuele interviews[25]

(voormalig) provinciebestuurders
• Pieter van Geel
• Ruud van Heugten
• Onno Hoes
• Frank Houben
• Paul Rüpp
• Lambert Verheijen
(Voormalige) vertegenwooridgers belangenorganisaties en gemeenten
• Sonja Borsboom, woordvoerder Burgerinitiatief Megastallen Nee
• Gerard Daandels, voormalig burgemeester Deurne
• Paul van Poppel, voormalig directeur BMF
• Antoon Vermeer, voormalig voorzitter LTO
Vertegenwoordigers uitvoeringsorganisaties
• Jan Baan, directeur Brabants Landschap
• Hans Dona & Huib Sinke, directie ORR
(Voormalig) topambtenaren
• Meine Bruinsma, oud-griffier en algemeen directeur
• Wil Rutten, algemeen directeur Provincie Noord-Brabant

Groepsinterviews

Sleutelmomenten en rollen PS als insteek	
Statenleden oppositie	• Veerle Slegers, Statenlid SP • Johan Martens, Statenlid GroenLinks • Birgit Verstappen, Statenlid PvdD
Statenleden coalitie	• Jan Verhoeven, Statenlid VVD • Daniëlle Aarts, Statenlid CDA • John Arkes, Statenlid PvdA
Ambtenaren provincie	• Anneke Boezeman • Jan Buys • Gerard ter Hart • Lia Loesberg
Onderzoekers en adviseurs	• Wim Haarman, Telos • Jannemarie de Jonge, Wing

25 Voor dit onderzoek zijn verkennende gesprekken over de vraagstelling gevoerd met Katrien Termeer (WUR) en met Ron van Zeeland en Marusjka Lestrade-Brouwer, beide lid van de Commissie voor Beleidsevaluatie.

Cases als insteek	
Casus Deurnese Peel	• Servaes Huys (voormalig voorzitter landinrichtingscommissie en streekcommissie) • Henk Kerkers (wethouder gemeente Deurne) • Helm Verhees (ZLTO) • Ernest de Groot (dagelijks Bestuur Waterschap Aa en Maas) • Wim van Opbergen (Werkgroep 'Behoud de Peel') • Martien Mols (provincie Brabant) • Anneth van Bruchem (provincie Brabant)
Casus Chijnsgoed	• Frank Walkate (voormalig wethouder Cranendonck) • Herman van Ham, ZLTO • Marc Timmers OBIV • Esther Vos, Provincie Noord-Brabant • Eward Heijmans, Provincie Noord-Brabant • Erik Bruggink, Provincie Noord-Brabant

Deelnemers wetenschappelijke ronde tafel

Wetenschappelijke ronde tafel 19 november 2010
Onder voorzitterschap van Pascal Lamberigts (Royal Haskoning SMC)
• Hans Mommaas, Universiteit van Tilburg en directeur Telos • Linze Schaap, Universiteit van Tilburg • Katrien Termeer, Wageningen Universiteit • Dorien Pessers, Vrije Universiteit, Universiteit van Amsterdam • Henri Goverde, Radboud Universiteit • Bram van de Klundert, Planbureau voor de Leefomgeving

Bijlage 3 Interviewprotocol

Inleiding
Dit interviewprotocol is een handreiking en handleiding voor de interviewers. Het bevat een groslijst aan mogelijke vragen. Afhankelijk van de te interviewen persoon kan een gerichte selectie uit de vragen worden gemaakt.

Toelichting op onderzoek in trefwoorden:
- opdracht van de Commissie voor Beleidsevaluatie PS Brabant
- doel: lerende evaluatie, hoe kan PS grip houden op complexe langlopende beleidsdossiers
- RH onderzoekt drie rollen van PS: volksvertegenwoordigende, kaderstellende en controlerende rol

Openingsvragen:
1. Op welke manier en in welke periode bent u betrokken bij de reconstructie?
2. Op welke wijze heeft u zicht op het functioneren van PS en de rolinvulling door PS?
3. Wat zijn in uw ogen belangrijke momenten in de besluitvorming waarop PS het reconstructiebeleid hebben bepaald/gestuurd/beïnvloed?

Vragen met betrekking tot rol PS als volksvertegenwoordiging:
1. PS spelen een belangrijke rol als volksvertegenwoordiger, hoe is in het reconstructiebeleid invulling gegeven aan die rol?
2. Op welke sleutelmomenten in de besluitvorming (zie lijst) is deze rol goed ingevuld? En waaruit blijkt dat?
3. Op welke sleutelmomenten hebben PS die rol niet goed ingevuld? Is daar een verklaring voor?
4. In welke mate hebben PS in die sleutelmomenten hun oor te luister gelegd bij de verschillende belangen / doelgroepen? (Denk daarbij aan agrariërs, natuurbeweging, bevolking)?
5. Is daarbij steeds gelet op een goede balans in die belangen? In hoeverre is er sprake van voldoende evenwicht tussen de verschillende doelen, en doelgroepen? Welke sleutelmomenten wel, welke niet?
6. In hoeverre hebben PS gezocht naar een eigentijdse invulling van de rol van volksvertegenwoordiger?
7. Hoe hebben PS gestuurd op het integreren van nieuwe maatschappelijke zorgen in het beleid?
8. Hoe hebben PS gestuurd op (nieuwe) samenwerkingsarrangementen in de reconstructiegebieden?

Vragen met betrekking tot kaderstellende rol PS:

1. Hoe is de sturing door PS feitelijk verlopen?
2. Is er bij het vaststellen van het PUN, het Koepelplan, en de reconstructieplannen door PS gestuurd op een zondanige vormgeving van beleid en regelgeving, dat die voor betrokkenen in de gebieden begrijpelijk en eenvoudig te hanteren is?
3. In 2008 hebben PS onteigening als instrument voor de reconstructie ingezet. In hoeverre hebben PS kritische instrumenten als grond, mensen, middelen en pilots tijdig en effectief ingezet?
4. In 2010 kwam het Burgerinitiatief megastallen. In hoeverre is er in het reconstructiebeleid een duurzame balans tussen people-profit-planet bereikt?

Afhankelijk van tijd en diepgang interview:

5. Hoe hebben PS gestuurd op langetermijndoelen (een duurzame transitie van de zandgronden, toekomstbestendigheid)
6. Hoe hebben PS gestuurd op veranderende doelen in de tijd? Zijn nieuwe inzichten en ontwikkelingen geaccommodeerd? En hoe hebben PS zicht gehouden op de veranderende maatschappelijke context?
7. Hoe en wat heeft Noord-Brabant geleerd van de aanpak in andere reconstructieprovincies?
8. In welke mate is er een goede balans gevonden tussen het waarborgen van de continuïteit van het reconstructieproces (betrouwbaarheid, vasthouden van de gekozen lijn) en ruimte voor nieuwe inzichten? (Mogelijk refereren aan akkoord van Cork)

Vragen met betrekking tot controlerende rol PS:

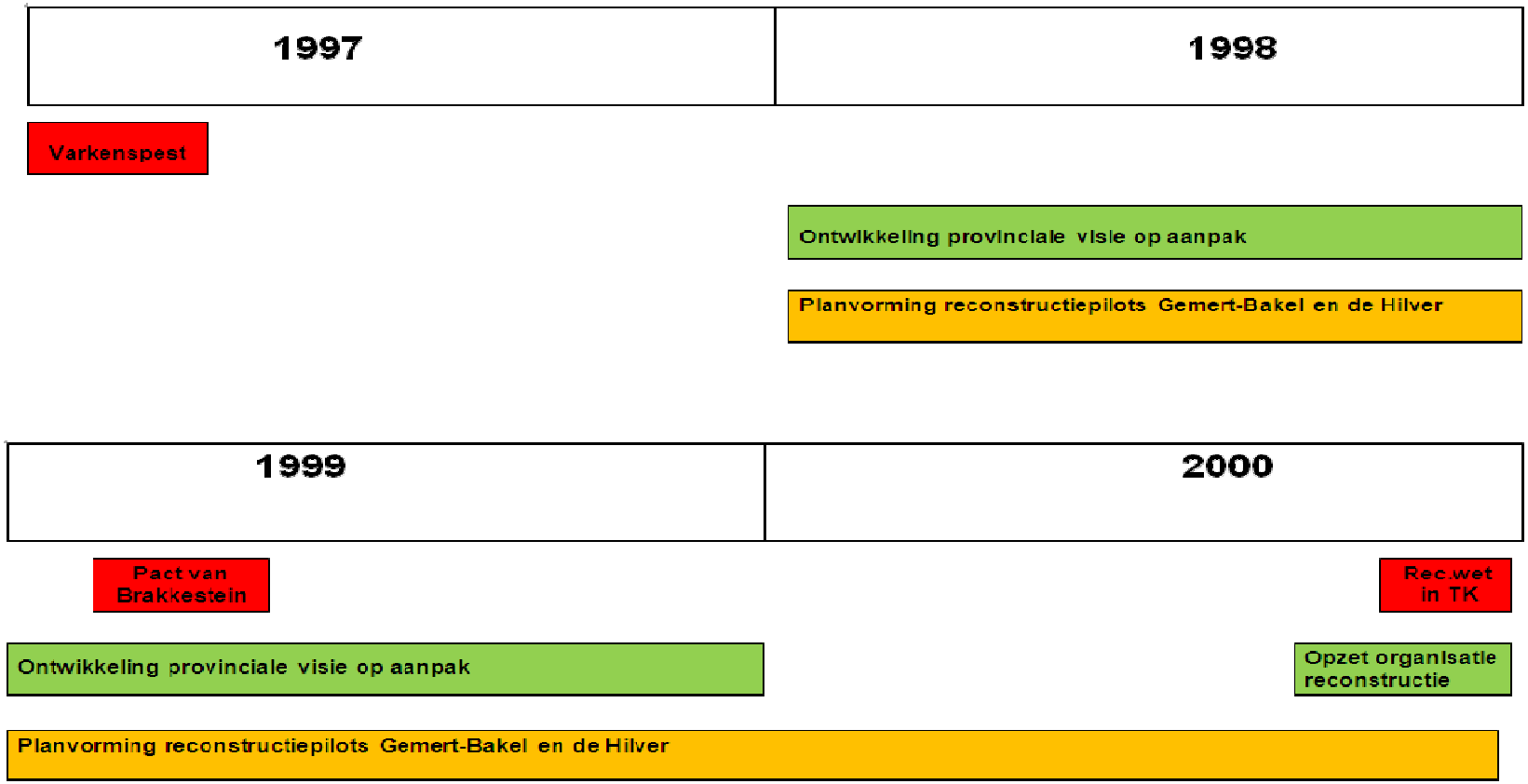
1. In 2003 en 2007 heeft een statenwisseling plaatsgevonden. Hoe heeft bij die statenwisselingen de overdracht van de dossiers plaatsgevonden, en is dit transparant gebeurd?
2. In hoeverre zijn de procedures zorgvuldig verlopen?
3. Waren de plannen op tijd gereed? Heeft besluitvorming in PS versnellend of vertragend gewerkt op de planvorming?
4. In hoeverre hebben PS gestuurd op het doelmatig en effectief inzetten van mensen en middelen?
5. Hoe zijn PS in de volle breedte geïnformeerd over voortgang van de beleidsprestaties? En in hoeverre was deze informatie voldoende om beslissingen te nemen?
6. In hoeverre is er (ook bij veranderende doelen) sprake van een billijke verdeling van aandacht en middelen over de doelen en doelgroepen?
7. Hoe geven PS vorm aan hun controlerende taken in een complex en langdurig traject in een veranderende beleidscontext?
8. Hoe hebben PS informatie vergaard om voeling te houden met de veranderende werkelijkheid?
9. Hoe zijn de ontwikkelingen en de maatschappelijke zorgen hierin meegenomen?

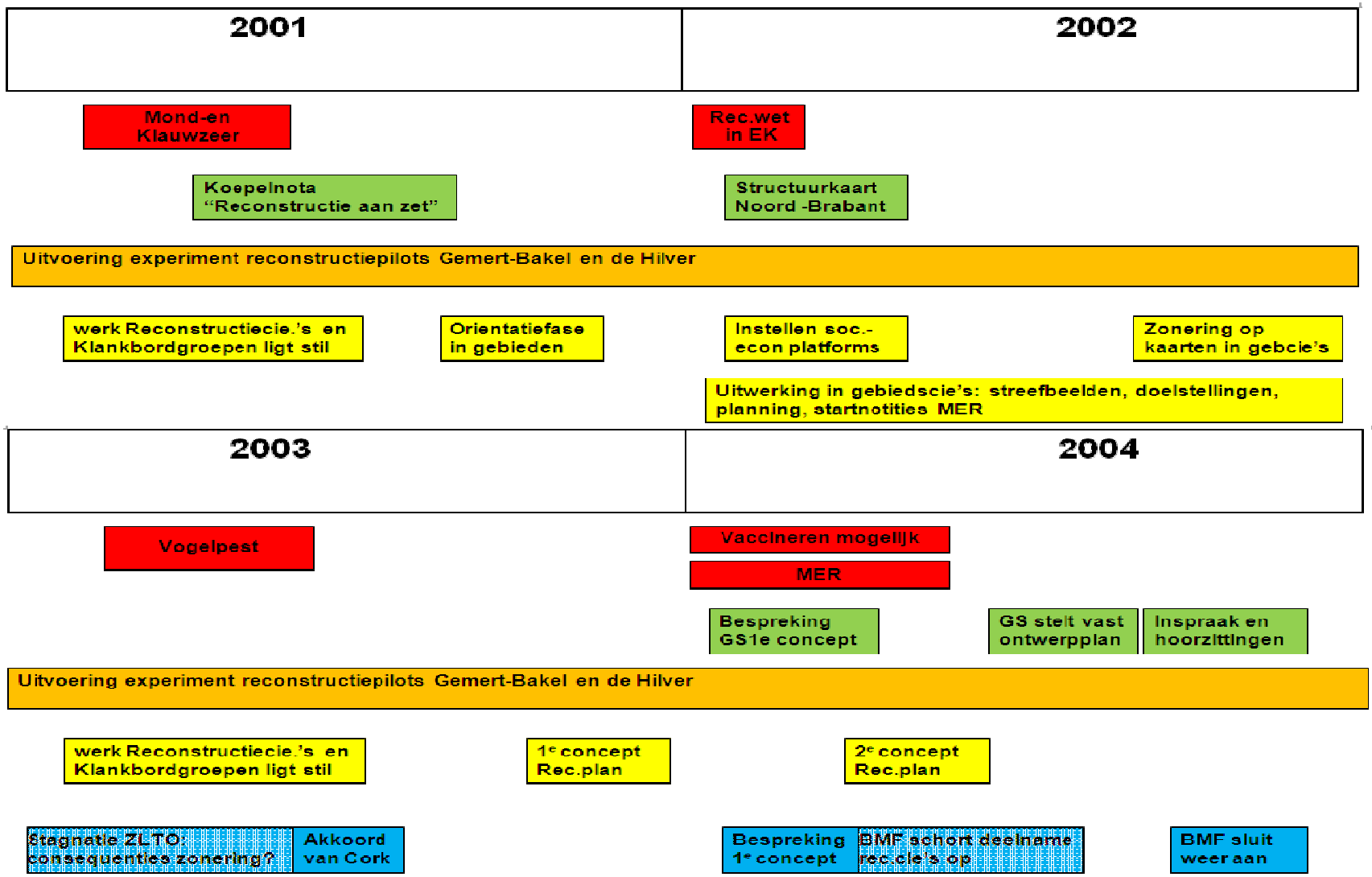
Bijlage 4 Literatuurlijst

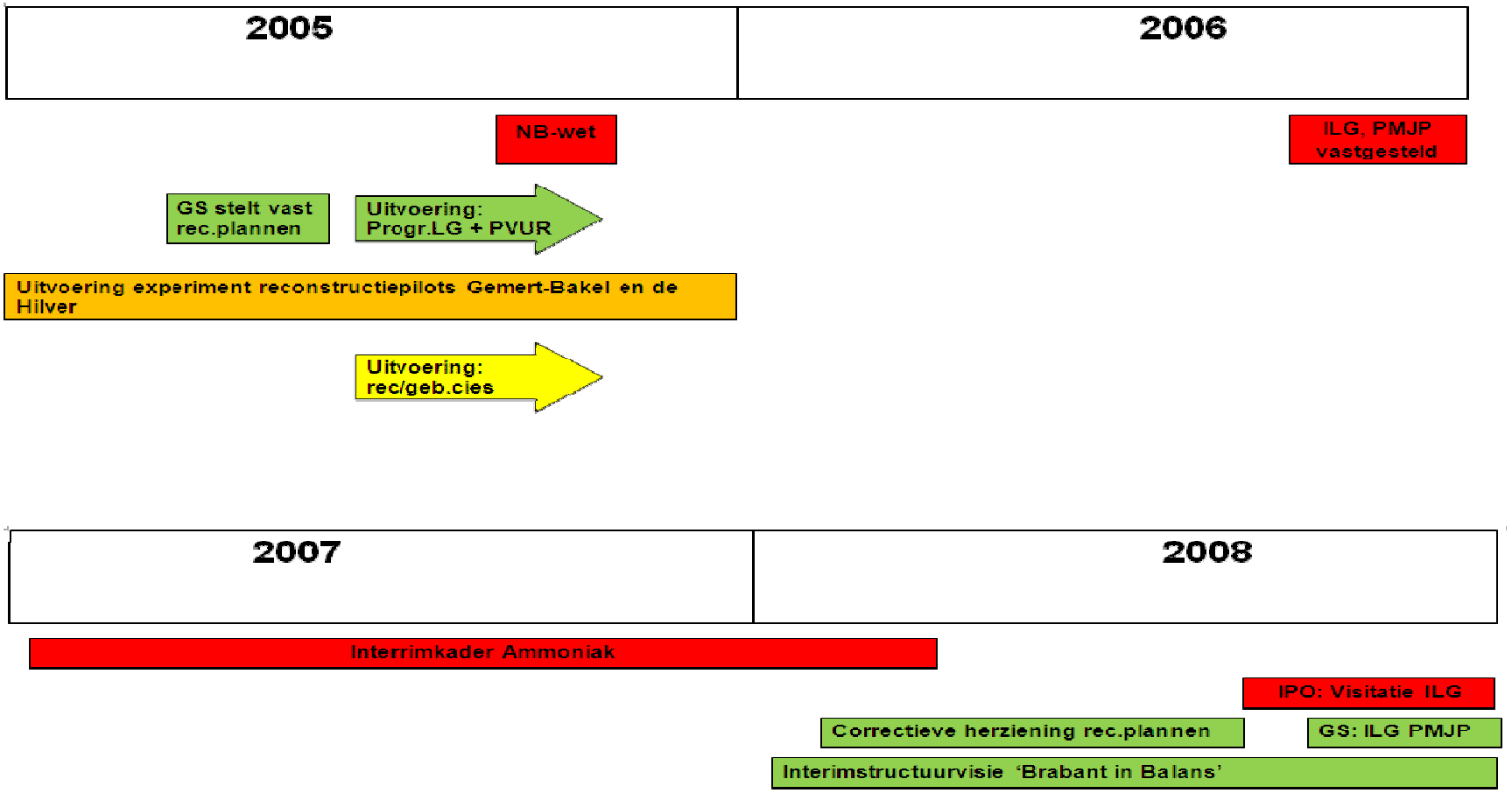
- Boonstra, F.G. e.a. (2007) *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling; evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra Wageningen
- Brunschot, A.G.M. van, en F. Doornbos (2005) *Dualisme: op drift of op dreef? Tussentijdse evaluatie dualisering Provincie Noord-Holland,* Berenschot, Utrecht
- Guba E.G. and Y. Lincoln. Fourth generation evaluation. Newbury Park, CA Sage
- IPO en Ministerie van LNV (2010), ILG in uitvoering: Midterm Review Investeringsbudget Landelijk Gebied
- Janssen-Jansen, L.B (2004) Regio's uitgedaagd; 'Growth Management' ter inspiratie voor nieuwe paden van pro-actieve ruimtelijke planning, Assen: Van Gorcum (dissertatie)
- Koppenjan, J.F.M, e.a. (2006) *Sturen met kaders; onderzoek in opdracht van de Commissie Beleidsevaluatie van de Provinciale Staten van Noord-Brabant*, Delft
- Kuindersma, W. en F. Boonstra, Van varkenspest tot megastal; de beleidsontwikkeling rond de reconstructiezandgebieden tussen 1997 en 2008. In: Breeman, G. e.a. (2009) *Governance in de groen-blauwe ruimte; Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water*, Assen
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Interprovinciaal Overleg (IPO) (2003) *Handreiking concrete gevolgen dualisering voor provincie*s, Den Haag
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Interprovinciaal Overleg (IPO) (2006) *Vernieuwingsimpuls dualisme en provinciale democratie*, Den Haag
- Ministerie van LNV (2010) *Nulmeting op de kaart*, Den Haag
- Planbureau voor de Leefomgeving (2010) *Op weg naar een duurzame veehouderij; ontwikkelingen tussen 2000 en 2010*, Den Haag
- Provincies Gelderland, Noord-Brabant, Limburg, Overijssel en Utrecht (2010) *provinciale rapportages in het kader van Midterm Review ILG*
- Provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht (2010) *De fluisterrevolutie op het platteland; Tien jaar na het Pact van Brakkestein*
- Royal Haskoning (2007) *Sturen in beweging; naar een procesmodel op inhoudelijke gronden*, Nijmegen/Rottterdam
- Termeer, C.J.A.M, e.a. (2009) *Politieke besluitvorming over het Landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg in de gemeente Horst aan de Maas,* Wageningen
- Wezel, A.P. van, e.a. (2004) *Schuiven op zand: Ex ante evaluatie van de reconstructieplannen*, RIVM, Bilthoven
- Wijffels, H.H.F. e.a. (2001), *Toekomst voor de veehouderij; agenda voor een herontwerp van de sector*

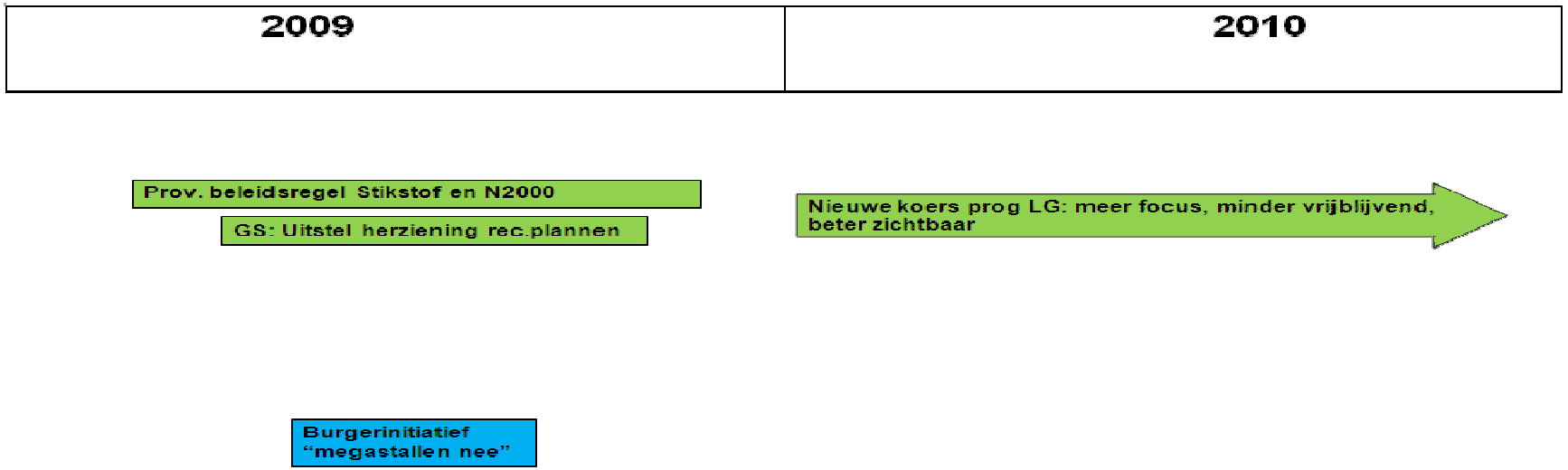


Bijlage 5 Historische reconstructie (bureau Wing)




2001
2002
Mond-en Klauwzeer
Rec.wet in EK
Koepelnota "Reconstructie aan zet"
Structuurkaart Noord -Brabant
Uitvoering experiment reconstructiepilots Gemert-Bakel en de Hilver
werk Reconstructiecie.'s en Klankbordgroepen ligt stil
Orientatiefase in gebieden
Instellen soc.-econ platforms
Zonering op kaarten in gebcie's
Uitwerking in gebiedscie's: streefbeelden, doelstellingen, planning, startnotities MER
2003
2004
Vogelpest
Vaccineren mogelijk
MER
Bespreking GS1e concept
GS stelt vast ontwerpplan
Inspraak en hoorzittingen
Uitvoering experiment reconstructiepilots Gemert-Bakel en de Hilver
werk Reconstructiecie.'s en Klankbordgroepen ligt stil
1e concept Rec.plan
2e concept Rec.plan
Stagnatie ZLTO: consequenties zonering?
Akkoord van Cork
Bespreking 1e concept
BMF schort deelname rec.cie's op
BMF sluit weer aan


2005
2006
NB-wet
ILG, PMJP vastgesteld
GS stelt vast rec.plannen
Uitvoering: Progr.LG + PVUR
Uitvoering experiment reconstructiepilots Gemert-Bakel en de Hilver
Uitvoering: rec/geb.cies
2007
2008
Interrimkader Ammoniak
IPO: Visitatie ILG
Correctieve herziening rec.plannen
GS: ILG PMJP
Interimstructuurvisie 'Brabant in Balans'



Verklaring van de kleuren

- ontwikkelingen op nationaal niveau
- ontwikkelingen op provinciaal niveau
- ontwikkelingen op regionaal niveau
- pilots Gemert-Bakel en de Hilver
- ontwikkelingen op het niveau van maatschappelijke partijen