

De Reconstructiewet

Reconstructie en ruimtelijke ordening in de
praktijk





De Reconstructiewet

Reconstructie en ruimtelijke ordening
in de praktijk



**landbouw, natuurbeheer
en visserij**



Inhoud

Voorwoord	05
1. De “Reconstructiewet concentratiegebieden”	06
2. De planvorming: het reconstructieplan	08
3. Reconstructie en ruimtelijke ordening	10
4. Reconstructie en milieu	14
5. De uitvoering van de reconstructie	14
6. Reconstructie en de burger	15
7. Schadevergoeding	17
Meer informatie	18



Voorwoord

Den Haag, maart 2003

Op 1 april 2002 is de Reconstructiewet concentratiegebieden in werking getreden. Daarmee komen nieuwe instrumenten beschikbaar voor een voortvarende herinrichting van het landelijk gebied in de provincies Noord-Brabant, Gelderland, Limburg, Overijssel en Utrecht. De wet voorziet in een integrale en planmatige aanpak van de complexe problematiek in de concentratiegebieden. Met die aanpak moet een duurzaam perspectief voor de toekomst ontstaan.

De Reconstructiewet zorgt voor een goede wisselwerking tussen de verschillende bestuurslagen en instellingen bij de herinrichting van het platteland. Daarnaast voorziet de wet ook in een afstemming met streekplannen, bestemmingsplannen en andere regels en procedures. In de praktijk leven daarover vele vragen. Deze brochure probeert zoveel mogelijk antwoorden te geven. Wij zijn ons echter bewust van de beperkingen: de praktijk van reconstructie zal meer vragen doen rijzen dan in deze beknopte brochure zijn behandeld.

Reconstructie is een ambitieus en ingrijpend proces dat een sterke betrokkenheid van de streek bij de planvorming vraagt. De herinrichting kan niet alleen van bovenaf vorm krijgen. De wet voorziet dan ook in een sterke inbreng vanuit de streek. Gezamenlijk moeten bestuurslagen én maatschappelijke instellingen hun verantwoordelijkheid nemen. Alleen op deze wijze kunnen de kansen voor een totale vernieuwing van het platteland optimaal worden benut.

Tot slot nog het volgende. De voorbereiding van de reconstructieplannen is in volle gang. Voor het welslagen van de projecten is het van groot belang dat de gemeenten en andere betrokkenen nu al anticiperen op toekomstige ontwikkelingen en kansen. Ook kunnen zij ongewenste ontwikkelingen voorkomen, met name door een integrale aanpak van de ruimtelijke- en milieuaspecten. Zo kunnen bestuurders en andere betrokkenen een succes maken van de reconstructie. Wij dagen hen uit om creatief en voortvarend gebruik te maken van de mogelijkheden die met deze wet beschikbaar zijn gekomen.

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Dr. C.P. Veerman

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Drs. P.B.L.A. van Geel

1.

De Reconstructiewet concentratiegebieden

Wat is de bedoeling van de wet?

De kwaliteit van het landelijk gebied in een groot deel van Zuid- en Oost-Nederland moet sterk worden verbeterd. De gedachte aan een ingrijpende operatie kwam op tijdens de varkenspest-crisis van 1997, maar gaandeweg is de varkenshouderij al lang niet meer de enige aanleiding en is de doelstelling sterk verbreed. De problemen in deze gebieden – die mede het gevolg zijn van de wijze, waarop de veehouderij in deze gebieden is ingericht – hebben veel kanten: ruimtelijke ordening, dierziektebestrijding, milieu, water, natuur en landschap.

Met de Reconstructiewet, officieel de “Reconstructiewet concentratiegebieden”¹ geheten, wil de overheid de instrumenten aanreiken om al deze problemen aan te pakken. Het zwaartepunt ligt bij de provincies, maar ook alle andere overheden zijn bij deze herinrichting van het landelijk gebied betrokken: rijk, gemeenten, waterschappen. Uiteraard hebben andere organisaties en burgers ook een grote betrokkenheid bij de reconstructie.

De wet zelf geeft een ruime doelomschrijving, waarbij ook sociaal-economische en sociaal-culturele doelstellingen worden genoemd.

Artikel 4

Ter bevordering van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur, vindt in deze gebieden een reconstructie plaats op grond van deze wet.

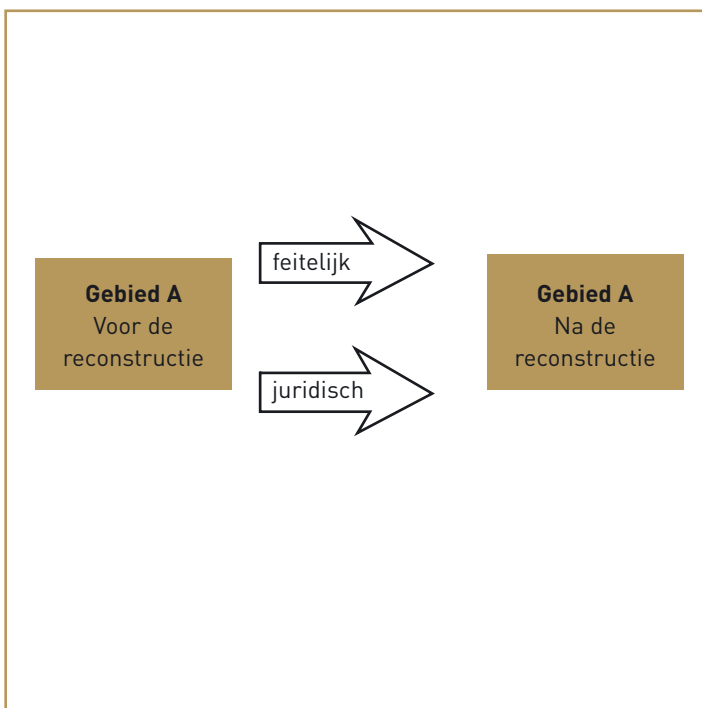
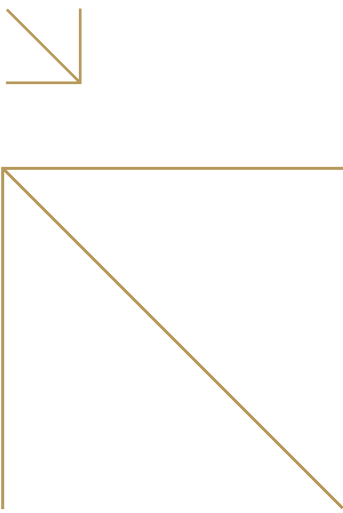
Artikel 5

De reconstructie omvat de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen, waaronder in ieder geval maatregelen en voorzieningen:

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



¹ “Reconstructiewet concentratiegebieden” Staatsblad 2002, nr. 115



Karakterisering van de Reconstructiewet

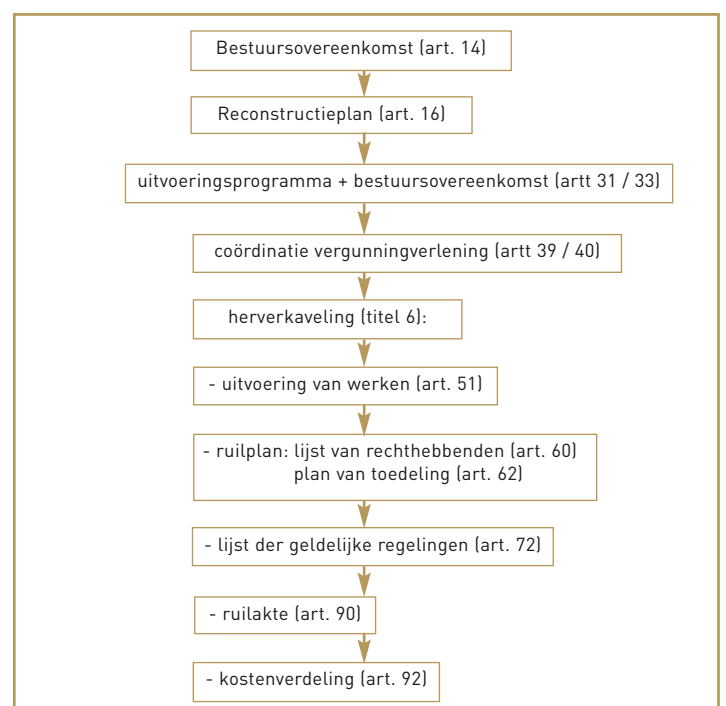
De Reconstructiewet kan het beste gekarakteriseerd worden als een speciale Landinrichtingswet voor de concentratiegebieden. Waar het om gaat is, dat de wet procedures en globale uitgangspunten bevat om een gebied in twee opzichten te veranderen: feitelijk en juridisch.

Op basis van de wet vinden allerlei feitelijke ingrepen plaats, zoals bomen kappen of planten, sloten graven of dempen, wegen en fietspaden aanleggen of opheffen, boerderijen verplaatsen, gebouwen afbreken, natuur beschermen of ontwikkelen. Dit kan allemaal alleen wanneer er ook juridisch wat verandert. Het gaat dan om het herverkavelen van eigendomsrechten en gebruiksrechten, het vestigen van gedoogplichten en het toedelen van gronden aan overheden of natuurbeschermingsinstanties. De reconstructie is dus zowel feitelijk als juridisch een ingrijpende operatie.

De Reconstructiewet biedt instrumenten voor de afstemming van beleid, zoals de ruimtelijke doorwerking en de bestuursovereenkomsten. Er zijn geheel nieuwe instrumenten zoals het

gebruiksverbod. De Reconstructiewet biedt ook rechtsbescherming: zo staat tegen het reconstructieplan beroep bij de bestuursrechter open.

De procedure voor de reconstructie is in de Reconstructiewet geregeld en in hoofdlijnen als volgt opgezet:



2.

De planvorming: Het reconstructieplan

Voorafgaand aan het reconstructieplan

De reconstructie begint met het opstellen van het reconstructieplan. Ter voorbereiding daarvan moeten eerst twee andere zaken geregeld te zijn.

Ten eerste dienen Provinciale Staten voor elk concentratiegebied één of meer reconstructiecommissies in te stellen. De wet geeft wel enkele regels voor de samenstelling van de commissies, maar de provincie heeft een grote vrijheid om taken en bevoegdheden van de commissies nader te regelen. In de commissie participeren in elk geval vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, rijk, landbouw, natuur en landschap, milieu en recreatie (artt. 6 en 7).

Ten tweede dienen Gedeputeerde Staten voorafgaand aan het opstellen van het ontwerp-reconstructieplan een bestuursovereenkomst te sluiten met de besturen van de betrokken gemeenten en waterschappen (art. 14). In deze overeenkomst worden afspraken gemaakt over de rol van gemeenten en waterschappen bij het opstellen en uitvoeren van het reconstructieplan, maar ook over de afstemming met de procedures van de ruimtelijke ordeningsplannen. Zoals de wet is geformuleerd moet ook werkelijk een bestuursovereenkomst tot stand komen. Over de inhoud is daarmee nog niets bepaald: deze kan minimaal zijn, maar ook veel regelingen en detailleringen bevatten. De VNG heeft een modelovereenkomst opgesteld.

Inhoud van het reconstructieplan

De wet bepaalt uitputtend wat er allemaal in het plan moet worden opgenomen (artt. 11 en 12). Het plan moet onder meer de begrenzing, een beschrijving van de bestaande toestand, de aanduiding van de meest gewenste ontwikkeling van het reconstructiegebied en een weergave van de te treffen maatregelen en voorzieningen en de te verwachten gevolgen daarvan bevatten. Ook de globale raming van de kosten en een tijdschema voor de uitvoering van die maatregelen en voorzieningen horen in het reconstructieplan thuis. Verder moeten de te verwerven onroerende zaken en de te onteigenen percelen of opstellen aan de orde komen. Bovendien bevat het plan kaarten waarop onder andere de varkensvrije zones en de verschillende soorten andere gebiedscategorieën worden weergegeven.

Volgens art. 11 wordt het gehele gebied van het reconstructieplan ingedeeld in:

- landbouwontwikkelingsgebieden
- verwevingsgebieden
- extensiveringsgebieden

Binnen de laatste twee soorten gebieden:

- varkensvrije zones

In het reconstructieplan kunnen daarnaast worden opgenomen:

- (kwetsbare) natuur- en bosgebieden
- kernrandzones
- ecologische hoofdstructuur
- natuurontwikkelingsgebieden
- reservaatgebieden
- beheersgebieden
- gebieden met fosfaatdoorslag
- gebieden gevoelig voor nitraatuitspoeling
- verdroogde gebieden
- voor verdroging gevoelige gebieden

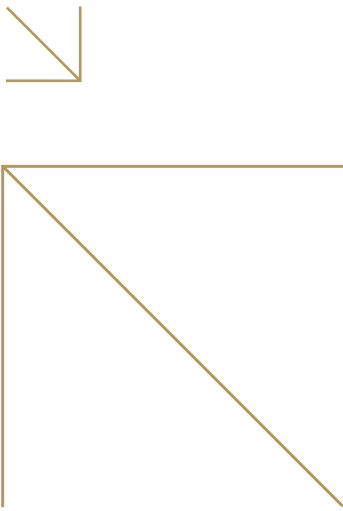
Globaal of gedetailleerd?

De Reconstructiewet gaat ervan uit, dat het reconstructieplan in ieder geval de hoofdlijnen van de voorgenomen reconstructie bevat. Zo moet het plan de begrenzingen van landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden zo nauwkeurig mogelijk aangeven (art. 11, lid 4). Hetzelfde geldt voor de varkensvrije zones. In het geval van doorwerking naar de ruimtelijke ordening geeft het plan aan in hoeverre het afwijkt van vigerende streek- en bestemmingsplannen. Voor het overige kan een plan globaal blijven. De wet biedt namelijk de mogelijkheid om gecompliceerde kwesties en gedetailleerde besluiten naar een later moment door te schuiven.

Artikel 18, lid 1

In het reconstructieplan kan worden bepaald dat, indien het belang van de reconstructie dit vordert, het reconstructieplan kan worden uitgewerkt met inachtneming van in het plan vervatte regelen.

Deze bepaling biedt dus de mogelijkheid om te werken met uitwerkingsplannen. Dan kan de planvorming op perceelsniveau later plaatsvinden. Dit geeft de benodigde flexibiliteit in het planvormingsproces. Uitwerking moet in elk geval plaatsvinden



als herverkaveling aan de orde is (art. 18, lid 1 Rw)
Het plan richt zich op een periode van maximaal 12 jaar. Wel moet de provincie iedere vier jaar beschouwen of aanpassing op beleidsprioriteiten nodig is.

Aan welke normen moet het reconstructieplan voldoen?

Bij het opstellen van het reconstructieplan neemt de provincie de – in een bijlage bij de wet opgenomen – rijksuitgangspunten in acht. Deze uitgangspunten bevatten inhoudelijke aanwijzingen voor het reconstructieplan met betrekking tot milieu, water, natuur en landschap. Het plan moet de verschillende onderdelen van de ecologische hoofdstructuur aangegeven en de milieueffecten daarop als gevolg van het reconstructieplan. Voor de verdroogde of voor verdroging gevoelige gebieden moet het plan aangeven welke maatregelen ter herstel of verbetering voorzien zijn. Ook de aanwijzing van overloop- en waterbergingsgebieden krijgt een plaats in het reconstructieplan. In het reconstructieplan dienen verder de maatregelen en voorzieningen aan de orde te komen om de negatieve invloed van de intensieve veehouderij op natuur en landschap te keren. Het provinciebestuur, maar ook de twee goedkeurende ministers en de rechter zullen het plan aan deze uitgangspunten toetsen.

Voorbeeld

Een reconstructieplan met een varkensvrije zone van 800 meter zal niet worden goedgekeurd of door de rechter wegens strijd met de wet worden vernietigd. Een varkensvrije zone moet immers 1000 meter zijn, aldus de rijksuitgangspunten.

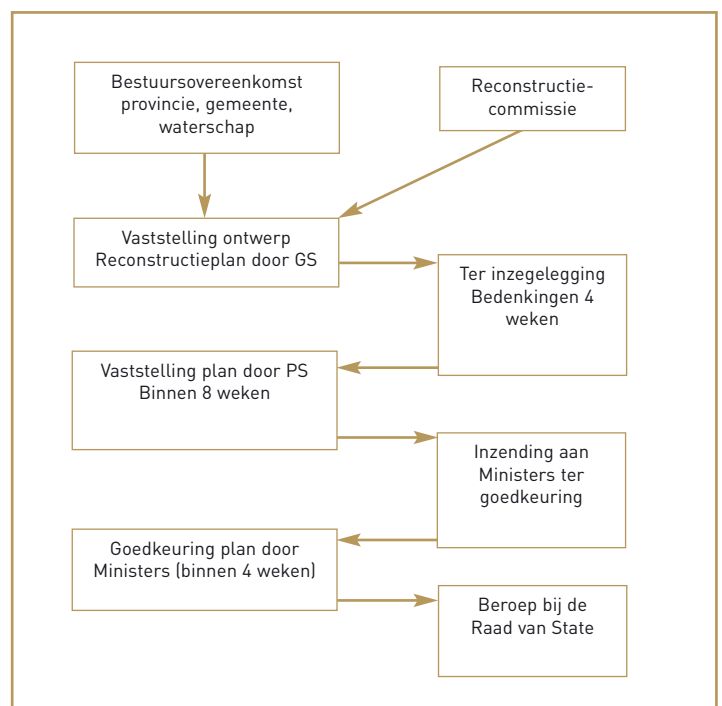
Het reconstructieplan wordt bovendien getoetst aan alle rijksnota's op het gebied van ruimtelijke ordening, water, milieu, cultuurhistorie, landschap en natuur, bijvoorbeeld ook de Nota Ruimte. De rijksuitgangspuntennota is verder verduidelijkt in een aparte brochure: het "Rijkskader Reconstructieplannen".

De procedure van het reconstructieplan

Gedeputeerde Staten stellen een ontwerp-reconstructieplan op (art. 14). De reconstructiecommissie is bij de voorbereiding van het ontwerpplan betrokken. De procedure van het reconstructieplan is, met enkele aanpassingen, de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure van de Algemene wet bestuursrecht (Afdeling 3.5.6 Awb). Het ontwerp-reconstructieplan wordt vier weken ter inzage gelegd en in die periode heeft eenieder de mogelijkheid om bedenkingen in te dienen. Provinciale Staten

stellen het reconstructieplan vast. Indien zij dit niet binnen de gestelde termijn doen, kunnen de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zelf het reconstructieplan vaststellen. Het reconstructieplan dient door beide ministers goedgekeurd te worden, en wel binnen vier weken (art. 17). Indien de ministers goedkeuring onthouden, dienen Provinciale Staten een nieuw reconstructieplan vast te stellen binnen een door de ministers gestelde termijn, waarna weer goedkeuring nodig is. Ook hier geldt: de ministers kunnen het plan vaststellen wanneer Provinciale Staten dat niet binnen de gestelde termijn doen. Het reconstructieplan moet ook de procedure voor de milieueffectrapportage doorlopen. Deze procedure van de Wet milieubeheer sluit aan op de planprocedure.

Burgers en organisaties hebben voldoende aangrijpingspunten voor beïnvloeding van de plannen. Zo wordt meestal een inspraakronde georganiseerd. Daarnaast kunnen ze bedenkingen inbrengen tegen het ontwerp-reconstructieplan. Na de goedkeuring door de minister staat er beroep open bij de Raad van State. Ook via organisaties die zitting hebben in de reconstructiecommissie kan invloed worden uitgeoefend.



3. Reconstructie en ruimtelijke ordening

Reconstructie is meer dan ruimtelijke ordening

Ruimtelijke ordening is het vastleggen van bestemmingen. Dat gebeurt in planologische kernbeslissingen (door de Rijksoverheid), in streekplannen (door de provincie) of in bestemmingsplannen (door de gemeente). Reconstructie is meer: er worden niet alleen zoneringen vastgelegd, maar ook maatregelen en voorzieningen uitgevoerd. Verder kunnen voorzieningen worden getroffen om bestaande bestemmingen te verbeteren. Er is een innige relatie tussen ruimtelijke ordening en reconstructie. In de wet is dan ook een juridisch verband gelegd tussen de reconstructie en de planfiguren van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De zonering zoals die in het reconstructieplan wordt opgenomen, heeft niet dezelfde juridische lading als bestemmingen in een bestemmingsplan.

Ook planologische kernbeslissingen blijven van belang

De Reconstructiewet geeft geen speciale regels voor planologische kernbeslissingen. Dat betekent dus, dat met alle beleid, neergelegd in pkb's, 'rekening moet worden gehouden'. Dit geldt ook voor nieuw beleid, zoals de Nota Ruimte. In beginsel mag met men niet afwijken van vastgestelde pkb's. In bijzondere gevallen kan misschien afgeweken worden, mits gemotiveerd. Bij ontbreken van voldoende motivering kan aan het reconstructieplan goedkeuring worden onthouden. Ook de rechter kan het reconstructieplan toetsen aan de planologische kernbeslissingen en eventueel vernietigen wegens strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel of het motiveringsbeginsel.

De rol van het streekplan

Een reconstructieplan mag afwijken van een streekplan. Het reconstructieplan geeft dit aan. In dat geval geldt het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan als een herziening van het streekplan. Het geldende streekplan is dan niet meer van kracht op dat punt (art. 16).

Voorbeeld

Een streekplan wijst een gebied aan als natuurgebied. Als een reconstructieplan datzelfde gebied aanwijst als ontwikkelingsgebied gaat het reconstructieplan voor en mogen er met het oog op de vestiging van agrarische bedrijven door de gemeente toch art. 19 - vrijstellingen worden verleend.

Reconstructieplan en bestemmingsplan: twee scenario's.

Hoe de verhouding tussen reconstructieplan en bestemmingsplan is hangt af van wat het reconstructieplan daar zelf over zegt. De wet maakt het – in artikel 27 – mogelijk, dat in een reconstructieplan gebieden worden aangewezen waarin het bestemmingsplan – kort gezegd – niet van toepassing is.

Artikel 27

1. Voor in het reconstructieplan (...) aangewezen delen van het reconstructiegebied geldt het reconstructieplan als een voorbereidingsbesluit (...).
2. (...)
3. Voor zover de in het eerste lid bedoelde delen van het reconstructieplan en het bestemmingsplan niet met elkaar in overeenstemming zijn, geldt het reconstructieplan voor de uitvoering daarvan als een vrijstelling als bedoeld in art. 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

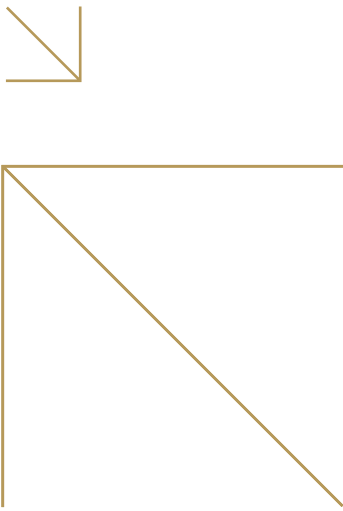
Het ligt voor de hand, dat de provincie voor deze zgn. directe doorwerking zal kiezen als vaststaat dat een gemeente niet wil meewerken aan een planologische vertaling – in bestemmingsplannen of vrijstellingen – van de reconstructieplannen. Dat kan bijvoorbeeld blijken bij de onderhandelingen over de bestuursovereenkomst. Maar ook is het mogelijk, dat gemeente en provincie in goed overleg voor de bindende doorwerking kiezen omdat dit ook voor de gemeente voordelen kan hebben (snelheid, minder procedures). De provincie kan er ook voor kiezen om op dit punt niets in het reconstructieplan op te nemen. De reden kan zijn, dat er vertrouwd wordt op een goede samenwerking met gemeenten. Ook kan het zijn dat in de bestuursovereenkomsten afspraken zijn vastgelegd.

In het reconstructieplan kunnen dus twee scenario's worden gevolgd: geen directe doorwerking of wel directe doorwerking. Deze twee scenario's worden hierna onder A en B uitgewerkt.

A: Reconstructieplan: geen directe doorwerking

Als de provincie geen gebruik maakt van de wettelijke mogelijkheid om doorwerking van het reconstructieplan direct af te dwingen, blijft het bestemmingsplan volledig gelden. Dan zijn er ook weer twee situaties denkbaar:

- het geldende bestemmingsplan is geheel in overeenstemming met het reconstructieplan. Er is geen probleem: de reconstructie kan worden uitgevoerd en zaken die men niet wil,



kunnen worden tegengegaan.

- Het geldende bestemmingsplan is in strijd met het reconstructieplan.

In die tweede situatie geldt natuurlijk ook, dat de rechtskracht van het bestemmingsplan onaangetast blijft. Dat betekent dat men gewenste ontwikkelingen uit het reconstructieplan niet zonder meer kan uitvoeren. De gemeente moet dan nog medewerking verlenen, bijvoorbeeld door het nemen van een voorbereidingsbesluit, het aanpassen van het bestemmingsplan of het verlenen van een artikel 19-vrijstelling.

Voorbeeld

Iemand vraagt bouwvergunning aan voor een nieuwe varkensstal. Het bestemmingsplan staat dit niet toe. Het reconstructieplan voorziet voor deze locatie in de realisering van een varkensstal. De bouwvergunning kan niet worden verleend. De gemeente dient eerst het bestemmingsplan te herzien of een vrijstelling te verlenen op grond van art. 19 WRO.

In de reconstructie aangeduide ongewenste ontwikkelingen, welke door het bestemmingsplan zijn toegelaten, kunnen niet worden tegengegaan

Voorbeeld

Iemand vraagt bouwvergunning aan voor een nieuwe varkensstal. Het bestemmingsplan staat dit wel toe. In het reconstructieplan is het gebied echter aangewezen als extensiveringsgebied. De bouwvergunning moet worden verleend!

Natuurlijk geldt in deze situatie het gewone toezicht van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Gedeputeerde Staten zullen bijvoorbeeld geen verklaring van geen bezwaar geven voor een vrijstelling die in strijd is met het reconstructieplan. Gedeputeerde Staten kunnen ook aanwijzingen geven aan het gemeentebestuur.

Het spreekt vanzelf, dat gemeenten ervoor kunnen kiezen om vrijwillig hun planologische regelingen in overeenstemming te brengen met het reconstructieplan. Tegen een bestemmingsplan dat voortvloeit uit een reconstructieplan kunnen dan geen bezwaren worden ingediend. Een integrale herziening van het bestemmingsplan buitengebied is echter een ingrijpende operatie. Het einde daarvan valt ook nog niet te voorspellen, nu

reconstructieplannen ook nog weer uitgewerkt moeten worden en wijzigingen mogelijk zijn. Er is een betrekkelijk eenvoudige weg om ervoor te zorgen, dat bestemmingsplannen procedureel nu al inspelen op de reconstructie: het invoegen van een wijzigingsbevoegdheid, met name voor ontwikkelingen die passen in de reconstructie.

Tip om bestemmingsplannen alvast aan te passen:

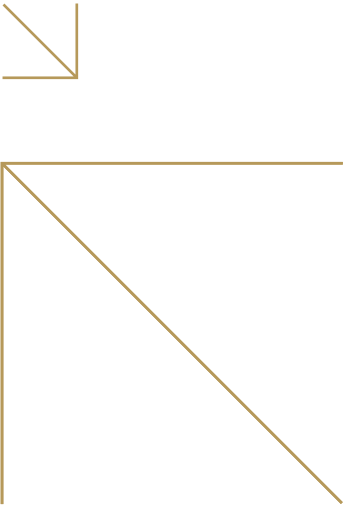
- partiële herziening van geldende bestemmingsplannen
- invoegen van een wijzigingsbevoegdheid (art. 11 WRO)
- eventueel gedifferentieerde bepaling al naar gelang sprake is van landbouwontwikkelingsgebied, - verwevingsgebied of - extensiveringsgebied
- geen uitgebreide en kostbare planprocedure nodig
- al naar gelang de ontwikkelingen in reconstructieverband kan van de wijzigingsbevoegdheid gebruik worden gemaakt

Ook vooruitlopend op de totstandkoming van een reconstructieplan kunnen gemeenten alvast allerlei ruimtelijke besluiten nemen, zoals een voorbereidingsbesluit. Daarbij moet men wel bedenken dat de werkingsduur van een 'gewoon' voorbereidingsbesluit beperkt is. Wil men de voorbescherming handhaven, dan moet binnen een jaar een herziening van het bestemmingsplan in procedure gebracht worden.

B: Reconstructieplan: wel directe doorwerking

In reconstructieplannen – en ook in uitwerkingsplannen – kunnen gebieden worden aangewezen, waar het planologische regime verandert. De rechtskracht van het geldende bestemmingsplan is niet volledig meer. Deze rechtstreekse planologische doorwerking geldt als het bestemmingsplan in strijd is met het reconstructieplan. In die aangewezen gebieden geldt dan het volgende:

- Voor gewenste ontwikkelingen geldt het reconstructieplan als vrijstelling van het bestemmingsplan. De ontwikkeling kan dan dus doorgang vinden.
- Voor niet gewenste ontwikkelingen geldt het reconstructieplan als voorbereidingsbesluit. Dat betekent, dat bijvoorbeeld een bouwvergunningaanvraag moet worden aangehouden. Deze aanhouding duurt totdat het bestemmingsplan is aangepast.



Enkele voorbeelden kunnen al deze verschillen verduidelijken.

Voorbeeld

In het kader van een reconstructieplan is een bedrijfsverplaatsing nodig en het reconstructieplan geeft de locatie aan waaraan verplaatst wordt. Het gebied, waarnaar verplaatst zal worden, is aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het bestemmingsplan laat bebouwing echter niet toe. De bouwvergunning voor het nieuwe bedrijf kan toch worden verleend, omdat het reconstructieplan geldt als vrijstelling van het bestemmingsplan.

Voorbeeld

In het kader van een reconstructieplan is een bedrijfsverplaatsing nodig. Het gebied, waarnaar verplaatst zal worden, is aangewezen als extensiveringsgebied. Het bestemmingsplan laat bebouwing **niet** toe. De bouwvergunning voor het nieuwe bedrijf kan niet worden verleend. Het bestemmingsplan zou door het reconstructieplan opzij kunnen worden gezet, maar de bouw-aanvraag kan niet gelden als zijnde 'ter uitvoering' van het reconstructieplan.

Voorbeeld

In het kader van een reconstructieplan is een bedrijfsverplaatsing nodig. Het gebied, waarnaar verplaatst zal worden, is aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het bestemmingsplan laat bebouwing toe. De bouwvergunning voor het nieuwe bedrijf kan worden verleend. Aanhouding hoeft niet plaats te vinden, omdat de bouw kan gelden als uitvoering van het reconstructieplan.

Voorbeeld

In het kader van een reconstructieplan is een bedrijfsverplaatsing nodig. Het gebied, waarnaar verplaatst zal worden, is aangewezen als extensiveringsgebied. Het bestemmingsplan laat bebouwing wel toe. De bouwvergunning voor het nieuwe bedrijf kan niet worden verleend, omdat de bouw-aanvraag niet 'ter uitvoering' van het reconstructieplan is.

Mogelijkheden van het reconstructieplan

De gegeven voorbeelden zijn betrekkelijk eenvoudig. In de praktijk zal het erg van de inhoud van het reconstructieplan afhangen hoe de doorwerking feitelijk gestalte krijgt. Het simpel aanwijzen van gebieden is dan niet voldoende. Het volgende onderscheid kan worden gemaakt:

- Het tegengaan / weren van ontwikkelingen
- Het realiseren van ontwikkelingen

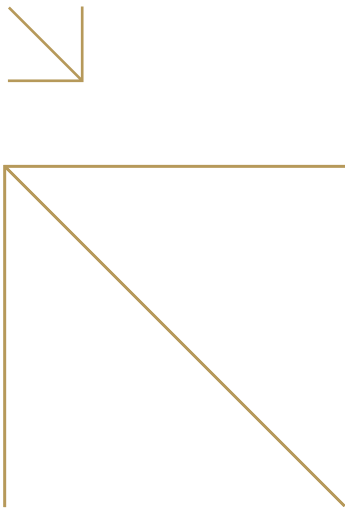
Tegengaan / weren

Het ligt voor de hand om het reconstructieplan direct te laten werken, als het in dat plan gaat om een werende bestemming. In een aangewezen varkensvrije zone zal niet gebouwd mogen worden. Zelfs als het reconstructieplan verder niets bepaalt – naast de aanwijzing van het gebied – kan dat plan rechtstreeks doorwerken. Toepassing van art. 27, eerste lid, - het reconstructieplan geldt als voorbereidingsbesluit - geeft geen problemen. De bouw-aanvraag voor een varkensstal in dit gebied kan worden aangehouden. Er kan niet worden gebouwd.

Realiseren

Andersom – bij bestemmingen die ontwikkelingen mogelijk maken – ligt de zaak minder eenvoudig. Stel nu eens, dat er een ontwikkelingslocatie is aangewezen. Als het reconstructieplan verder niets bepaalt, dan is vervolgens de vraag hoe moet worden omgegaan met een bouw-aanvraag binnen dat aangewezen gebied. Zou het reconstructieplan gelden als vrijstelling van het geldende bestemmingsplan, dan is de vraag hoever die vrijstelling strekt. Aangezien de vrijstelling "van rechtswege" geldt, is er geen apart besluit nodig en kunnen er ook geen voorschriften aan de vrijstelling worden verbonden. Dit zou betekenen, dat bijvoorbeeld ook de bouwvoorschriften uit het bestemmingsplan (hoogte, dakhelling, bebouwingspercentage) niet van toepassing zijn. Het is verstandig om hierover in reconstructieplannen nadere regels op te nemen. Dat kan op twee manieren:

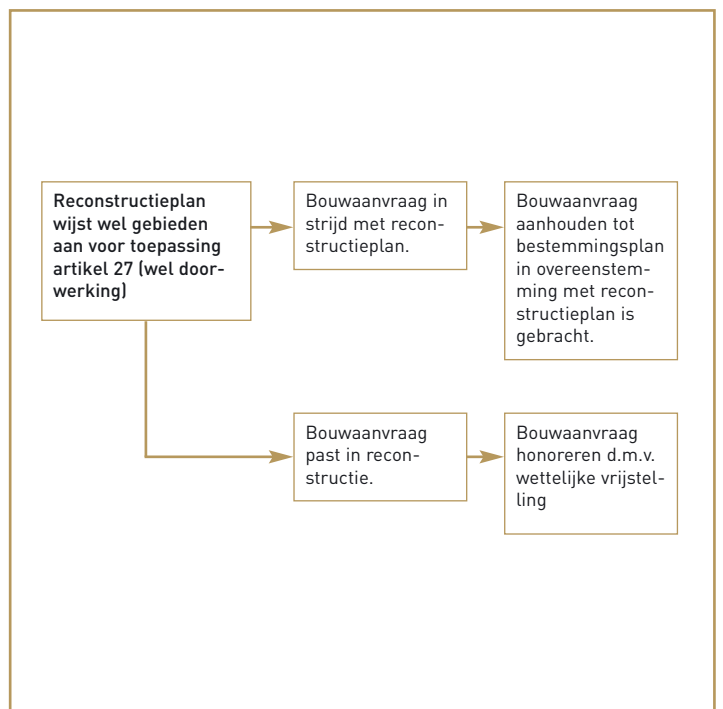
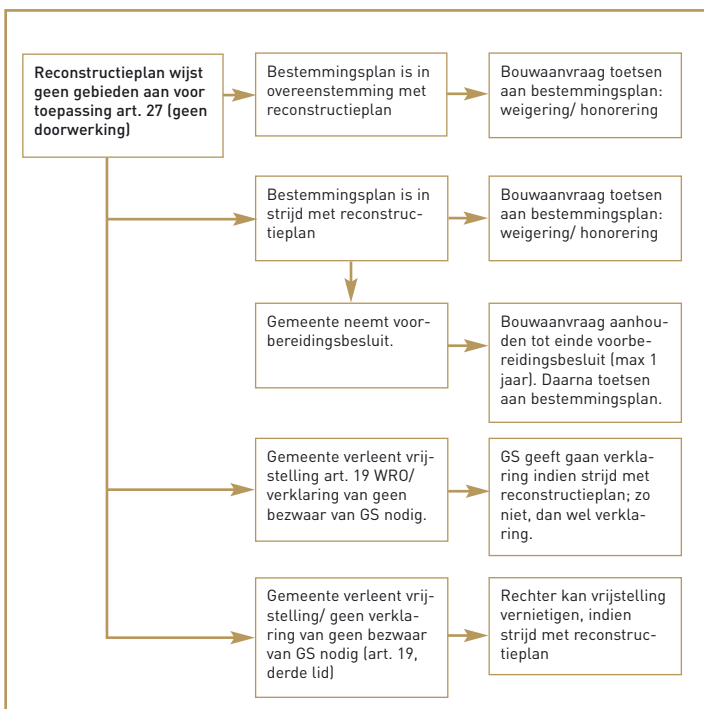
- een gedetailleerd reconstructieplan maken, als het ware op bestemmingsplanschaal. Vaak worden eerst globale plannen opgesteld en worden de details in uitwerkingsplannen opgenomen. Waar dat nu al mogelijk is, kan detaillering plaatsvinden; bij een concrete verplaatsingslocatie waarover men het al helemaal eens is, zou dat het geval kunnen zijn.
- in een globaal reconstructieplan bepalen, dat de directe doorwerking wel van toepassing is maar dat het verlenen van vrijstellingen pas mogelijk is na uitwerking van het reconstructieplan. Dat is vergelijkbaar met de methodiek die gemeenten hanteren bij globale, uit te werken, bestemmingsplannen. In die globale plannen is een bouwverbod opgenomen dat geldt totdat een uitwerkingsplan is vastgesteld. In dat uitwerkingsplan is dan niet alleen de situering van nieuwe bebouwing



nauwkeurig vastgelegd, maar kan ook verwezen worden naar het gemeentelijk bestemmingsplan voor de toepasselijke bouwvoorschriften.

Natuurlijk is het nog steeds mogelijk – ook als in het reconstructieplan voor doorwerking is gekozen – dat gemeenten alsnog meewerken aan de uitwerking van het reconstructieplan door het nemen van besluiten als een “gewone” artikel 19-vrijstelling of een partiele planherziening. Zo'n procedure kan erg vlot verlopen, gemeente en bouwaanvrager hebben dan zelf het initiatief en ook richting Provinciale Planologische Commissie en bestuursrechter kan het vlot gaan, omdat de “goede ruimtelijke onderbouwing” meer dan voldoende aanwezig is in het reconstructieplan.

Bouwvergunningen en reconstructieplan



4. Reconstructie en milieu

Het milieubeleid is een belangrijk onderwerp in de reconstructie. Eén van de belangrijke doelstellingen van de Reconstructiewet is het verbeteren van het woon- en leefklimaat, onder meer door het verminderen van de stankhinder. Ook natuur en landschap zijn belangrijke doelen. Bij de totstandkoming van het reconstructieplan wordt een milieueffectrapport opgesteld.

Tegelijk met de Reconstructiewet zijn twee milieuwetten, zonder welke de reconstructie zeer bemoeilijkt zou worden, tot stand gebracht. Dat zijn de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden en de Wet ammoniak en veehouderij. De afstemming tussen die wetten en de Reconstructiewet is niet verder geregeld, anders dan bij de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De werking van de Wet stankemissie is wel afhankelijk van het reconstructieplan. Het stankregime, dat een versoepeling inhoudt ten opzichte van de geldende regels van de Richtlijn veehouderij en stankhinder, geldt namelijk alleen in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden met het primaat natuur. Die gebieden moeten dus eerst in het reconstructieplan worden aangewezen.

De werking van de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) is niet afhankelijk van het reconstructieplan. Deze wet is sedert mei 2002 in werking. De Wav beschermt de "kwetsbare gebieden" (dat zijn gebieden die onder de Interimwet ammoniak en veehouderij voor verzuring gevoelig waren en die door de provincie aangewezen zijn als ecologische hoofdstructuur). Binnen deze kwetsbare gebieden en de zones van 250 meter daaromheen geldt een verbod voor de vestiging van nieuwe veehouderijen. Bestaande bedrijven mogen het aantal dieren niet uitbreiden boven het voor deze bedrijven geldende emissieplafond.

5. De uitvoering van de reconstructie

Gedeputeerde Staten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de reconstructie (art. 31). Daarvoor stellen zij uitvoeringsprogramma's vast. Hierin geven zij een opsomming van de voorgenomen activiteiten en de kosten daarvan. Bij het uitvoeringsprogramma hoort ook weer een bestuursovereenkomst, ditmaal tussen provinciebestuur en de minister. Bij de werkelijke uitvoering zullen ook gemeenten en waterschappen betrokken zijn.

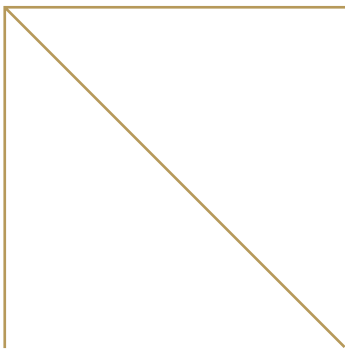
Reconstructie kan allerlei zaken omvatten. Het gaat dan om de uitvoering van werkzaamheden door de provincie zelf en het stimuleren / subsidiëren van de uitvoering van werkzaamheden door anderen:

- Verplaatsing/sloop/nieuwbouw van bedrijven en/of woningen.
- Omschakeling van bedrijven (gebruik van grond en gebouwen)
- Verandering in watersysteem (peilbeheer, afvalwaterbeheer, waterlopen, drainage, waterkering)
- Herstel/aanleg en/of verwijdering van aardkundige/cultuurhistorische/landschappelijke elementen
- Aanpassing kavelinrichting, bodemopbouw en reliëf
- (Water)bodemsanering
- Aanleg / opheffen infrastructuur (functioneel en recreatief)
- Sanering ammoniak/stank/licht/geluidsbronnen
- Aangepast beheer van natuur/landbouw/recreatiegebieden

Voor veel zaken is (veel) geld nodig. Deze brochure besteedt geen aandacht aan de financiële aspecten, zoals subsidieregelingen en "ruimte voor ruimte". Dat geldt ook voor de organisatorische faciliteiten die sommige provincies in het leven hebben geroepen, zoals ontwikkelingsmaatschappijen. Er zijn ook juridische uitvoeringsinstrumenten. Deze komen hierna aan de orde.

Zijn voor een bepaald project meerdere besluiten nodig?

Voor de uitvoering van het reconstructieplan zijn op basis van diverse regelingen verschillende vergunningen vereist, bijvoorbeeld een bouwvergunning, een milieuvergunning en een vergunning op basis van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Gedeputeerde Staten kunnen een gecoördineerde behandeling van aanvragen bevorderen, indien andere betrokken bestuursorganen of de aanvrager dit verzoeken (art. 40). Alle samenhangende besluiten worden dan volgens de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure uit de Algemene wet bestuursrecht genomen. De beslistermijn is drie maanden.



6. Reconstructie en de burger

Voor sommige besluiten, zoals het afgeven van een bouwvergunning, betekent de coördinatieregeling een aanzienlijke wijziging van de procedure. Wel blijven de voor de afzonderlijke besluiten geldende toetsingsgronden van kracht. De bouwvergunning zal dus gewoon aan criteria van de Woningwet worden getoetst.

Nieuw: gebruiksverboden

Om te voorkomen dat ontruimde gebouwen, vooral in varkensvrije zones, weer opnieuw worden betrokken bevat de wet in art. 47 de mogelijkheid een gebruiksverbod voor gebouwen in te stellen.

Voorbeeld

Bij een bedrijfsverplaatsing blijven stallen achter in een varkensvrije zone. Voorkomen moet worden dat deze opnieuw voor de varkenshouderij in gebruik worden genomen.

Provinciale Staten hebben de bevoegdheid om in het reconstructieplan aangewezen gebieden bij provinciale verordening het gebruik van opstallen voor bepaalde doeleinden te verbieden of aan regels te binden, voor zover dit in het belang is van de uitvoering van het reconstructieplan (art. 47). Hiervan kan onder voorwaarden ontheffing worden verleend en er is een planschaderegeling van toepassing.

Grondverwerving

Voor de uitvoering van werk is vaak grond nodig of moeten gebouwen worden verworven. In het kader van de reconstructie kan grond worden aangekocht, maar ook is onteigening mogelijk op basis van het reconstructieplan. Een en ander kan ingezet worden voor bijvoorbeeld de realisering van de ecologische hoofdstructuur.

Herverkaveling

Bij een herverkaveling gaat het om het op één hoop gooien van rechten op grond in een bepaald gebied en het opnieuw verdelen van die rechten over degenen die ook hebben ingebracht. Daarbij geldt een aantal wettelijke waarborgen. Zo behoort men evenveel grond terug te krijgen als men heeft ingebracht, uitzonderingen daargelaten. Iedereen krijgt ook een recht van dezelfde aard terug, bijvoorbeeld een pachter blijft pachter en wordt geen eigenaar. Voor de herverkaveling is een zorgvuldige procedure in de wet opgenomen. Daarbij is het zogenoemde ruilplan het belangrijkste document.

Het reconstructieplan is op zichzelf niet bindend voor de burger. De burger mag het bestaande gebruik gewoon voortzetten en een grondeigenaar is niet verplicht het plan uit te voeren. Maar er zijn uitzonderingen. Indien het reconstructieplan kiest voor directe doorwerking, kunnen wel allerlei bouwinitiatieven – voor zover die niet passen in het plan – worden tegengegaan. Ook een gebruiksverbod is bindend.

Wat zijn de plichten?

Burgers moeten gedogen dat op hun grond allerlei maatregelen worden getroffen. Zelfs nog voordat het reconstructieplan er is, kan het nodig zijn dat grond wordt betreden of dat daarop gegraven of gemeten moet worden, of dat er paaltjes moeten worden geplaatst. Eigenaren en gebruikers mogen dat niet tegengaan. Bij moeilijkheden komt de burgemeester eraan te pas (art. 13). Een verdergaande gedoogplicht geldt het uitvoeren van allerlei werken (art. 54). Daarvoor kan het trouwens ook weer nodig zijn dat grond en gebouwen worden betreden. Het kan zelfs nodig zijn iemands grond tijdelijk aan een ander in gebruik te geven (art. 56). Ook dat moet de eigenaar gedogen. Indien er schade wordt veroorzaakt, moet deze worden vergoed.

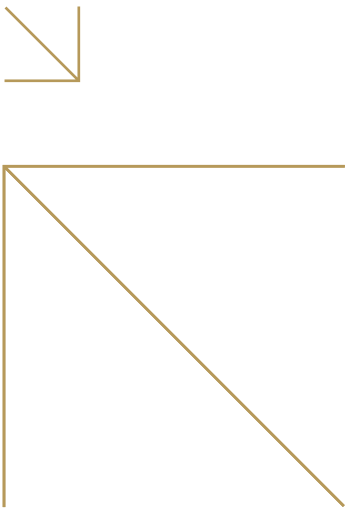
Vanaf het moment dat het ontwerp-reconstructieplan ter inzage ligt (dus nog voordat het is vastgesteld!) is het verboden handelingen te verrichten die de verwezenlijking van het plan ernstig belemmeren (art. 36).

Voorbeeld

In het ontwerp-reconstructieplan is een varkensvrije zone aangewezen. Volgens het bestemmingsplan mag er een varkensstal worden gebouwd. Het reconstructieplan kan de bouw niet verhinderen. De bouwvergunning kan niet worden geweigerd. Wel wordt de verwezenlijking van het plan ernstig belemmerd en is bouwen dus toch verboden.

Gedeputeerde Staten kunnen een ontheffing van het verbod verlenen. Als er inderdaad sprake is van een ernstige belemmering, ligt het niet voor de hand dat zij de ontheffing zullen verlenen.

Na de bekendmaking van het reconstructieplan is het ook verboden om handelingen te verrichten (of handelingen die in een normale bedrijfsvoering passen achterwege te laten),



indien daardoor de waarde van onroerende zaken zou veranderen (art. 36). Ook hiervoor kunnen Gedeputeerde Staten weer een ontheffing verlenen.

Bij waardevermindering gaat het bijvoorbeeld over verwaarlozing of rooien en verkopen van houtopstanden. Denk bij waardevermeerdering aan het aanleggen van drainage of het aanplanten van meerjarige gewassen.

Welke rechten hebben burgers?

De wet stelt grenzen aan het ingrijpen door de overheid. Zo mag tegen de wil van de eigenaar geen wijziging worden gebracht in zijn recht ten aanzien van gebouwen (art. 25). Het eigendomsrecht van een stal kan men dus niet zomaar kwijtraan. Er zal dan of onteigend moeten worden (met alle waarborgen van de Onteigeningswet) of er zal met de eigenaar een overeenkomst moeten worden gesloten, bijvoorbeeld over een boerderijverplaatsing. Ook in de herverkaveling is de burger niet overgeleverd: daarvoor zijn ook in de wet grenzen aangegeven. Zogenaamde over- en onderbedeling is wel mogelijk, net als een korting van ten hoogste 5% op de ingebrachte oppervlakte, maar daar staat een schadevergoeding tegenover (art. 67).

De verschillende besluiten in de Reconstructiewet doorlopen een bepaalde procedure. Burgers kunnen bij de voorbereiding daarvan vaak een zienswijze inbrengen. In elk geval staat steeds beroep open bij de bestuursrechter, soms zelfs in twee instanties.

Wanneer er sprake is van planologische doorwerking, staat volledige rechtsbescherming open tegen de vaststelling van het reconstructieplan. Het zou leiden tot doublures en vertragingen als de gemaakte keuzes weer ter discussie zouden komen staan in een daarop volgende bestemmingsplanprocedure. Daarom bepaalt de wet dat geen bedenking of geen beroep kan worden ingediend tegen die onderdelen van een bestemmingsplan die voortvloeien uit een vastgesteld reconstructieplan (art. 29).

Besluit	Inspraak	Bezwaar	Beroep	Hoger beroep
Reconstructieplan	Bedenkingen		Raad van State	
Besluit schadevergoeding (30)		GS	Rechtbank	Raad van State
Uitvoeringsprogramma		GS	Rechtbank	Raad van State
Ontheffingen (art. 36)		GS	Rechtbank	Raad van State
Gecoördineerde-besluiten (40)	Bedenkingen		Raad van State	
Gebruiksverbod		PS	Rechtbank	Raad van State
Ruilplan	Zienswijze		Rechtbank	Raad van State
Lijst geldelijke regelingen*	Zienswijze	GS	Rechtbank/ civiel	Hoge Raad/ cassatie
* Volgens wetsvoorstel 28688				

7. Schadevergoeding

Voor betrokkenen in het buitengebied kan de reconstructie grote gevolgen hebben. Zo kunnen bestaande uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt. Ook kan de reconstructie gevolgen hebben voor de grondwaterstand. Het is de bedoeling bij de uitvoering van de reconstructie schade voor betrokkenen te voorkomen door zonerings- en andere maatregelen. Toch kunnen zich, ondanks deze maatregelen, situaties voordoen, waarin betrokkenen schade lijden. Artikel 30 van de Reconstructiewet kent daarom een schaderegeling die te vergelijken is met artikel 49 van de WRO. Een verzoek om schadevergoeding moet worden ingediend bij Gedeputeerde Staten.

Artikel 30

Voorzover een belanghebbende ten gevolge van de vaststelling van een reconstructieplan schade lijdt of zal lijden die redelijkerwijs niet of niet geheel te zijner laste behoort te blijven en waarvan de vergoeding niet of niet voldoende door aankoop, onteigening of anderszins is verzekerd, kennen Gedeputeerde Staten op aanvraag een naar billijkheid te bepalen schadevergoeding toe.

Door de reconstructie veroorzaakte schade kan dus voor vergoeding in aanmerking komen. Tenminste als die vergoeding al niet op een andere wijze is verzekerd door bijvoorbeeld aankoop, onteigening of een overeenkomst. Of - zoals bij de reconstructie de bedoeling is - door andere maatregelen in het kader van het flankerend beleid. Als de schade onevenredig is, moet de overheid die vergoeden. Of daarvan sprake is moet steeds in het concrete geval worden bekeken.

De regeling van artikel 30 is ontleend aan het bekende plan-schadeartikel 49 van de WRO. Dezelfde uitgangspunten die bij artikel 49 WRO gelden, zijn ook hier van toepassing. Anders dan bij artikel 49 moet het verzoek om schadevergoeding echter niet worden ingediend bij de gemeenteraad maar bij Gedeputeerde Staten. Dit omdat het reconstructieplan het besluit is, dat de schade veroorzaakt. En dat is een plan dat door de provincie wordt vastgesteld. Ook bij de uitwerking of wijziging van een reconstructieplan kunnen burgers een schadevergoeding vragen. De wet kent ook de mogelijkheid van toekenning van een voorschot.

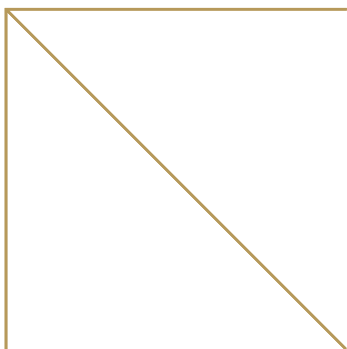
Voorbeeld

Het reconstructieplan voorziet in een bouw, die in strijd is met het bestemmingsplan. Er wordt een bouwvergunning verleend met toepassing van de doorwerkingsregeling (zie par. III). Belanghebbenden, die menen schade te ondervinden door deze bouwvergunning, kunnen een claim indienen bij Gedeputeerde Staten.

Voorbeeld

Het reconstructieplan beperkt de uitbreidingsmogelijkheden van een bestaand bedrijf. In het kader van flankerend beleid worden maatregelen getroffen die de schade voor de ondernemer voor een deel verminderen. Voor het resterende gedeelte kan de ondernemer na vaststelling van het reconstructieplan op grond van artikel 30 een claim indienen bij Gedeputeerde Staten.

Het kan zijn dat de uitbreidingsmogelijkheden worden beperkt door een andere regeling, bijvoorbeeld de Wet milieubeheer of de Wet ammoniak en veehouderij. In dat geval is het reconstructieplan niet het schadeveroorzakend besluit en is dus artikel 30 niet van toepassing.



Meer informatie bij:

Het Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij:

1. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), postbus 20401, 2500 EK Den Haag. Tel: 070-378 68 68
2. LNV directie Oost, postbus 554, 7400 AN Deventer. Tel: 0570-668888.
3. LNV directie Zuid, postbus 6111, 5600 HC Eindhoven. Tel: 040-2329111.

Het Ministerie van VROM:

1. Via de internetsite van VROM www.vrom.nl kunt u de tekst van deze brochure downloaden. Exemplaren van deze brochure kunt u opvragen bij de Postbus 51 Infolijn via telefoonnummer 0800-80 51 (gratis) of via de afdeling Publieksvoorlichting VROM, telefoonnummer (070) 339 50 50.
2. VROM-inspectie Oost, postbus 136, 6800 AC Arnhem. Tel: 026- 352 8400.
3. VROM-inspectie Zuid, postbus 850, 5600 AW Eindhoven. Tel: 040-265 2911.

Websites

- Wetstekst Reconstructiewet via: <http://wetten.sdu.nl/cgi-bin/login/anonymous/>
- Kamerbehandeling: www.minlnv.nl/thema/mest/wrg/rcw/
- Provincie Limburg: <http://mw.limburg.nl>
- Gelderse Vallei: <http://www.svgv.nl>
- Noord-Brabant: <http://ruimte.brabant.nl/>
- Gelderland: www.gelderland.nl/smartsite.dws?id=167
- Utrecht: <http://www.provincie-utrecht.nl/>
- Overijssel: www.prv-overijssel.nl
- Juridisch: www.iar.nl
- Handreiking ammoniak en veehouderij: www.infomil.nl

Colofon

Tekst:

Prof. Mr. D.W. Bruil, Instituut voor agrarisch recht, Wageningen.
Mr. F.G.M. de Laat, Provincie Noord-Brabant.



Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, wonen, milieu en rijksgebouwen. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.

