

De provinciale ruimtelijke verordening en de 'megastal'

Een korte terug- en vooruitblik

mr. P.P.A. Bodden*¹

1. Inleiding

Dit artikel is een bewerking van mijn lezing tijdens de Actualiteitendag Agrarisch Recht 2012.² Geheel volgens de formule van deze jaarlijkse actualiteitendag heb ik me beperkt tot een korte terugblik over 2011 en een vooruitblik naar 2012. De lezing had als onderwerp de regulering van de intensieve veehouderij in Nederland door middel van de provinciale ruimtelijke verordening, de algemene regels ex art. 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Het onderwerp is in heel Nederland actueel, zij het dat het in de ene provincie meer speelt dan de andere. Mede gelet op de actualiteit ga ik met name in op het spanningsveld tussen provinciaal en gemeentelijk beleid. Zo zijn er op dit moment bijvoorbeeld in Groningen en Noord-Brabant gemeenten die op dit punt een ruimhartiger beleid zouden willen voeren dan de provincie, althans in het verleden gewekte verwachtingen zouden willen respecteren. In Overijssel is in sommige gevallen weer eerder sprake van de omgekeerde situatie.³

2. Art. 4.1, eerste lid van de Wro

Voor wat betreft 2011 verwijs ik naar het preadvies *'Wie ordent de ruimte in het landelijk gebied, Een concurrentie van bevoegdheden?'* dat ik opstelde voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2011 die op 13 mei 2011 in Arnhem plaatsvond.⁴ Daarin stelde ik in de eerste plaats vast dat het juridische gegeven dat de regels ex art. 4.1, eerste lid van de Wro door – onder andere – de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht moeten worden genomen, in combinatie met de rechtstreekse werking van de regels ex art. 4.1, derde lid van de Wro, een sterke mate van centralisatie met zich brengen. Verder constateerde ik aan de hand van de tot dan toe verschenen jurisprudentie dat de wettelijke criteria ex art. 4.1, eerste lid van de Wro, vervat in de zinsnede 'indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken', niet of nauwelijks een beperkende werking (in de zin dat een onderwerp niet bij provinciale ruimtelijke verordening geregeld mag worden, maar aan de gemeente overgelaten moet worden) met zich brengen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) neemt vrij snel aan dat een belang een provinciaal belang is, mede omdat de taken op de verschillende overheidsniveaus complementair kunnen zijn. Zo zijn het belang van zuinig ruimtegebruik in het buitengebied en daarmee het belang van het voorkomen van een inbreuk op de kwaliteit van het buitengebied volgens de Afdeling zonder meer provinciale belangen. Van het tweede criterium, een goede ruimtelijke ordening, gaat geen beperkende werking uit tussen overheidsniveaus. Ontbreekt de ruimtelijke relevantie, dan mogen op de voet van art. 4.1 Wro geen re-

gels worden gesteld. Hetzelfde geldt evenwel voor bijvoorbeeld het bestemmingsplan. Het begrip een goede ruimtelijke ordening betreft immers de centrale norm van de Wro. Mede op basis van praktijkvoorbeelden is in het preadvies de voorzichtige conclusie getrokken dat daar waar provincie en gemeente van mening verschillen over het beleidsthema intensieve veehouderij, de provincie voor zover het de criteria ex art. 4.1, eerste lid van de Wro betreft in veel gevallen aan het langste eind zal trekken. Dat betekent evenwel niet dat een gemeente op voorhand niets anders rest dan de handdoek in de ring te gooien indien zij een (deels) afwijkend beleid wenst te voeren. Ik zal dit toelichten aan de hand van de categorieën (i) het systeem van de Wro, (ii) rechtszekerheid en (iii) Reconstructiewet concentratiegebieden.

3. Het systeem van de Wro

De eerste categorie is het systeem van de Wro. Het kan zo zijn dat het provinciale beleid uitgaat van een techniek die hiermee in strijd is. Een voorbeeld vormt de casus Vlagtwedde^{5,6} Aan de orde was het bestemmingsplan 'Buitengebied 2009 van de gemeente Vlagtwedde'. Op grond van het bestemmingsplan is de stalvloeroppervlakte van niet-grondgebonden bedrijven gelimiteerd. Burgemeester en wethouders zijn, vanzelfsprekend onder voorwaarden, bevoegd om ontheffing te verlenen voor een grotere oppervlakte. Gedeputeerde staten konden zich niet met deze binnenplanse ontheffingsbevoegdheid verenigen en gaven een reactieve aanwijzing.⁷ Zij vonden dat de gemeenteraad had moeten kiezen voor een wijzigingsbevoegdheid, terwijl de aanwending van die bevoegdheid afhankelijk zou worden gesteld van een ontheffing van gedeputeerde staten van de relevante verbodsbepalingen van de provinciale ruimtelijke verordening (in Groningen: 'de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009'). De Afdeling overweegt in de eerste plaats – kort samengevat – dat de eis van het verkrijgen van

* Paul Bodden is advocaat bij Hekkelman Advocaten te Nijmegen.

1. Deze bijdrage is afgerond op 27 februari 2012. Ontwikkelingen van nadien zijn dus niet verwerkt.
2. Welke gehouden is op 13 januari 2012 in Arnhem.
3. Zie hierover D.W. Bruil, Megastallen in het buitengebied, *Agr.r.* 2008, p. 3 e.v.
4. *Agr.r.* 2011, p. 158 e.v.
5. ABRvS 26 oktober 2011, AB 2011/360 met noot D. Korsse.
6. Zie voor een vergelijkbare kwestie onder vigeur van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud): ABRvS 18 januari 2012, zaaknummer 20100271/1/R2, www.raadvanstate.nl.
7. Als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid van de Wro.

een ontheffing geen regel omtrent de inhoud van een bestemmingsplan is en derhalve ook niet van een wijzigingsplan en daarmee geen regel als bedoeld in art. 4.1, eerste lid van de Wro. Een andere uitleg zou in strijd zijn met het systeem van de Wro, aldus de Afdeling. Voorts acht de Afdeling van belang dat met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemming binnen het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven mag worden beschouwd, indien is voldaan aan de bij het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Een vereiste van voorafgaande ontheffing van het college van gedeputeerde staten bij de toepassing van een dergelijke bevoegdheid direct uit hoofde van een verordening is hiermee volgens de Afdeling niet in overeenstemming. Tot slot overweegt de Afdeling dat regels als bedoeld in art. 4.1, eerste lid van de Wro niet kunnen strekken tot het verplichten van planregels waartoe de raad zelf niet bevoegd is. De Afdeling verwijst hierbij naar art. 3.6, eerste lid, onder a, van de Wro, welke bepaling uitsluitend ziet op de toedeling van wijzigingsbevoegdheden aan burgemeester en wethouders. Kortom: hetgeen gedeputeerde staten graag hadden gezien is in strijd met de Wro. Derhalve was de reactieve aanwijzing in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd, aldus de Afdeling.

4. Rechtszekerheid

De tweede categorie is rechtszekerheid. Deze categorie valt in twee onderdelen uiteen. In de eerste plaats het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Hoe wordt er omgegaan met 'opgebouwde' rechtsposities. In de tweede plaats het formele rechtszekerheidsbeginsel. Ook regels in een provinciale ruimtelijke verordening dienen helder, begrijpelijk en niet multi-interpretabel te zijn.⁸

Laat ik de Noord-Brabantse varkenshouder die volledig in overeenstemming met het reconstructieplan (waarover zo dadelijk meer) en het toenmalige streekplan⁹ zijn varkenshouderij in een extensiveringsgebied heeft beëindigd als voorbeeld nemen. Hij is een overeenkomst met de gemeente aangegaan die ziet op verplaatsing van zijn bedrijf van het extensiveringsgebied naar een landbouwontwikkelingsgebied. Gesteld dat deze ondernemer een nieuwe locatie heeft gekocht in een landbouwontwikkelingsgebied, de aanvraag om omgevingsvergunning heeft voorbereid (welke diersoorten, dieraantallen, huisvestingssystemen, etc.), maar de aanvraag nog niet heeft ingediend. Vlak voor het moment waarop hij dat wil doen wordt hij geconfronteerd met een provinciale ruimtelijke verordening die de nieuwvestiging van zijn varkenshouderij volledig dwarsboomt. De sanering op de oude locatie is juridisch gezien evenwel onomkeerbaar of zelfs feitelijk al volledig uitgevoerd. Wat is de rechtspositie van deze ondernemer, of beter gezegd: wat zou zijn rechtspositie moeten zijn?

Uit de wetsgeschiedenis van de Wro volgt dat ook algemene regels op de voet van art. 4.1, eerste lid van de Wro voorzien dienen te worden van overgangsrecht en dat daarbij het uitgangspunt dient te gelden dat onder andere gerechtvaardigde verwachtingen worden geëerbiedigd.¹⁰ In het hiervoor gememoreerde preadvies¹¹ stipte ik reeds het verbod op nieuwvestiging in de Noord-Brabantse landbouwontwikkelingsgebieden aan en de mijns inziens krakkemikkige overgangsregeling. Overigens kan worden betwijfeld of in dit geval van overgangsrecht gesproken kan worden. Strikt ge-

nomen is dat mijns inziens niet het geval. Anders dan bijvoorbeeld het overgangsrecht bij bestemmingsplannen¹² zijn aan de betreffende regels van de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011 geen rechtstreekse rechten te ontfemen, maar zijn nadere besluiten (ontheffingen) vereist. De Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011 heeft onmiddellijke werking. Ik laat dit punt hier verder rusten. Hoe luidt de regeling (overgangsregeling dan wel hardheidsclausule)? Mits de daartoe strekkende aanvraag voor ontheffing voor 1 januari 2011 is ingediend, kunnen gedeputeerde staten in geval van een verplaatsing van een intensieve veehouderij ontheffing verlenen voor een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied. Daarvoor dient te worden aangetoond dat reeds voor 20 maart 2010 voldoende concrete initiatieven waren ontplooid met het oog op de verplaatsing van de veehouderij. Daarvan is sprake, indien voor 20 maart 2010 het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat planologische medewerking aan deze verplaatsing zou worden verleend. Gerechtvaardigd vertrouwen kan vervolgens slechts worden aangenomen voor zover (onder andere) sprake is van een voor 20 maart 2010 ingediende schriftelijke aanvraag tot verplaatsing van een intensieve veehouderij naar een concrete locatie en waarvan het college van burgemeester en wethouders dan wel de raad dan wel een daartoe krachtens een voor 20 maart 2010 genomen mandaatbesluit bevoegde ambtenaar schriftelijk te kennen heeft gegeven hieraan zijn medewerking te verlenen of het college van burgemeester en wethouders dan wel de raad voor 20 maart 2010 een planologische procedure voor de verplaatsing van een intensieve veehouderij voor een concrete locatie heeft opgestart.¹³

De verschillende criteria zijn voor meerderlei uitleg vatbaar. Wat moet bijvoorbeeld verstaan worden onder een schriftelijke aanvraag tot verplaatsing? Een verzoek van een belanghebbende een 'verplaatsingsbesluit' te nemen (conform art. 1:3, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht)? Nu geen enkel besluit de verplaatsing als rechtsgevolg heeft, ligt het voor de hand dat niet enkel een aanvraag om vergunning kwalificeert als een schriftelijke aanvraag in de zin van het overgangsrecht, maar dat ook andere documenten hiervoor in aanmerking kunnen komen, denk aan overeenkomsten, verzoeken om vrijstelling, ontheffing, wijziging en bestemmingsplanherziening. Bovendien is een verzoek om wijziging van het bestemmingsplan vormvrij en kwalificeert in het voorbeeld van de Noord-Brabantse varkenshouder mogelijk ook de overeenkomst als verzoek om herziening van het bestemmingsplan.

In ieder geval kan mijns inziens worden vastgesteld dat het hiervoor behandelde overgangsrecht voor meerderlei uitleg vatbaar is. In dat geval komt bij de uitleg veel betekenis toe aan de relevante beginselen van behoorlijk bestuur, zo kan althans bepleit worden onder verwijzing naar de zogenoem-

8. Zie over het materiële en formele rechtszekerheidsbeginsel bijvoorbeeld Schlössels e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat*, 6e druk, 2010, p. 426.

9. Art. 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud).

10. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3.

11. *Ag.r.* 2011, p. 158 e.v.

12. Vgl. art. 3.2.1 e.v. van het Besluit ruimtelijke ordening.

13. Art. 9.5 van de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011.

de 'prinzipienkonforme Gesetzauslegung'.¹⁴ In dit perspectief is de spanning tussen wet en beginsel eigenlijk schijn. Die spanning is er slechts bij een bepaalde, te beperkte, niet door beginselen van behoorlijk bestuur geleide wetsinterpretatie. Zo beschouwd, zou in het voorbeeld van de Noord-Brabantse varkensboer bij de uitleg van het overgangsrecht een voorname rol zijn weggelegd voor het materiële rechtszekerheidsbeginsel, met als uitkomst een ruime uitleg. Tegelijkertijd rijst evenwel de vraag of het overgangsrecht niet zó onduidelijk is dat gezegd moet worden dat het overgangsrecht onverbindend is vanwege strijd met (onder andere) het formele rechtszekerheidsbeginsel.¹⁵ In dat geval wordt aan interpretatie niet toegekomen. De verbodsbepalingen delen dan hetzelfde lot.

Hiervoor ben ik enkel ingegaan op een deel van het overgangsrecht van de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011. In het hiervoor aangehaalde preadvies gaf ik evenwel reeds aan dat vergelijkbare interpretatievragen rijzen bij andere provinciale ruimtelijke verordeningen, bijvoorbeeld de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009.¹⁶

5. Reconstructiewet concentratiegebieden

De laatste categorie behelst de verhouding tussen de Reconstructiewet concentratiegebieden en de provinciale ruimtelijke verordening.¹⁷ Vanzelfsprekend is deze categorie alleen van toepassing in de concentratiegebieden.¹⁸ Laat ik weer de Noord-Brabantse situatie als voorbeeld nemen.

Provinciale staten hebben het reconstructiebeleid gewijzigd via de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011. Het reconstructieplan is evenwel een bijzondere rechtsfiguur op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Mede daarom lijkt het niet mogelijk te zijn om het reconstructiebeleid te wijzigen via een verordening als bedoeld in art. 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (de Verordening ruimte). De koppeling tussen het reconstructieplan en het beleid op basis van de Wet ruimtelijke ordening is geregeld in art. 16, tweede lid van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Daarin is bepaald dat ten aanzien van onderdelen van het reconstructieplan die een afwijking inhouden van een provinciale structuurvisie, de vaststelling van het reconstructieplan geldt als besluit tot herziening van de structuurvisie. Het komt er dus op neer dat, zoals Driessen en De Gier reeds eerder stelde¹⁹, het reconstructieplan leidend is en het streekplan volgend was. Datzelfde dient te gelden voor het reconstructieplan en de huidige structuurvisie.

Provinciale staten lijken ten onrechte een andere weg te hebben bewandeld, door de Verordening ruimte niet naadloos aan te laten sluiten op het reconstructieplan, maar via de Verordening ruimte het reconstructiebeleid te veranderen. Hiermee hebben zij bovendien de specifiek voor een wijziging van het reconstructieplan in de Reconstructiewet concentratiegebieden opgenomen procedure omzeild. Volgens die procedure hebben de reconstructiecommissie²⁰ en 'Onze Ministers'²¹ een voorname rol. Kortom: détournement de pouvoir en détournement de procedure.

Hetgeen ik hiervoor stelde, vindt inmiddels steun in de jurisprudentie, te weten de uitspraak van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 1 december 2011²² en de uitspraken van de Rechtbank 's-Hertogenbosch van 14 februari 2012.²³ In eerstgenoemde uitspraak overwoog de rechtbank 's-Hertogenbosch als volgt:

'(...)19. (...) De rechtbank ziet zich derhalve voor de vraag gesteld of het mogelijk is om door middel van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro, af te wijken van een geldend reconstructieplan.

20. De rechtbank stelt voorop dat de Rcw een bijzondere wet is die tot doel heeft 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 te bevorderen.

21. In de memorie van toelichting op de Wro (Kamerstukken II 2002/2003 28916, nr. 2) is het volgende opgenomen ten aanzien van de bevoegdheid tot het stellen van een provinciale verordening:

'De bevoegdheid tot algemene normstelling kan zelfstandig ingezet worden. De noodzaak en de inhoud van een dergelijk maatregel wordt vastgesteld in het politieke totstandkomingsproces. Er kunnen zich onverwachte of ongewenste ontwikkelingen voordoen die een centrale sturing vergen en die tot een snelle reactie en tot algemene regelgeving nopen. Als voorbeelden uit het recente verleden kunnen worden genoemd de hoogwaterproblematiek, dierziekten en risicovolle opslag van vuurwerk. Een strikte koppeling van de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels aan een voorafgaande structuurvisie zou zulk een regelgeving in de weg staan.'

22. In de nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstukken II 2002/2003 28916, nr. 12) is het volgende opgenomen ten aanzien van de verhouding tussen de Wro en de Rcw:

'De verhouding tussen de Rcw en de nieuwe Wro is geen andere dan die tussen de Rcw en de huidige Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Bij de Invoeringswet ruimtelijke ordening zal onder meer de Rcw worden aangepast. Zo zal waar daarbij sprake is van een streekplan als bedoeld in artikel 4a van de WRO hiervoor in beginsel gelezen moeten worden een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 van de Wro. Naar het zich nu laat aanzien is er materieel geen verandering ten aanzien van deze provinciale beleidsplannen.'

23. De besluitvorming tot wijziging van een reconstructieplan is met waarborgen omkleed. Voor een be-

14. Van Wijk/Konijnenbelt & Van Male, *Hoofdstukken van bestuursrecht*, 15de druk, Den Haag 2011, p. 343.

15. Vgl. ABRvS 31 maart 2010, zaaknummer 200905180/1/M2, www.raadvanstate.nl.

16. *Agr.r.* 2011, p. 158 e.v.

17. *Agr.r.* 2011, p. 158 e.v.

18. Art. 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden: concentratiegebied Zuid of concentratiegebied Oost als bedoeld in bijlage I bij de Meststoffenwet.

19. P.P.J. Driessen en A.A.J. de Gier, 'De Reconstructiewet concentratiegebieden voorzichtig in actie, De eerste bevindingen over de uitvoering van de Reconstructiewet', *Agr.r.* 2004, p. 338 e.v.

20. Art. 6 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

21. Art. 17 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

22. *LJN* BU6561, www.rechtspraak.nl.

23. *LJN* BV3853 en BV3858, www.rechtspraak.nl.

sluit tot wijziging van een reconstructieplan geldt op grond van artikel 26 van de Rcw dezelfde procedure als voor de totstandkoming van het oorspronkelijke reconstructieplan. Dit houdt in dat een wijziging van een reconstructieplan door de betrokken ministers moet worden goedgekeurd. Ingevolge artikel 29 kan een belanghebbende voorts beroep instellen bij de Afdeling tegen het besluit tot wijziging van het reconstructieplan. Op grond van jurisprudentie van de Afdeling moet voorts worden aangenomen dat de in het onderhavige reconstructieplan neergelegde beleidsuitspraak, inhoudende dat een uitbreiding van bouwblokken in extensiveringsgebieden is toegestaan om te kunnen voldoen aan de wettelijke voorschriften inzake dierenwelzijn, ofschoon niet rechtstreeks doorwerkend naar geldende bestemmingsplannen, wel bij de vaststelling en toetsing van een bestemmingsplan dient te worden betrokken (zie de uitspraak van de Afdeling van 18 november 2011, LJN: BU5399). Ook burgers kunnen een beroep doen op deze beleidsuitspraak.

24. Met de vaststelling van artikel 9.2, vierde lid, van de Verordening is deze beleidsuitspraak uit het reconstructieplan betekenisloos geworden. Dit voorschrift verbiedt immers elke uitbreiding van bebouwing ten behoeve van intensieve veehouderij in extensiveringsgebieden. De Verordening heeft in materieel opzicht derhalve dezelfde gevolgen als een wijziging van het reconstructieplan, evenwel zonder dat bij de totstandkoming ervan de waarborgen in acht zijn genomen waarmee in de Rcw de totstandkoming van reconstructieplannen is omkleed. Naar het oordeel van de rechtbank verdraagt dit zich niet met de Rcw.

25. In artikel 16, tweede lid, van de Rcw ziet de rechtbank geen grond voor een ander oordeel. Ingevolge dit artikellid geldt het reconstructieplan als een besluit tot herziening van de structuurvisie ten aanzien van de onderdelen van het reconstructieplan die een afwijking inhouden van een vastgestelde structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2, eerste of tweede lid, van de Wro. Uit de wetsgeschiedenis ten aanzien van de totstandkoming van de Rcw kan niet worden afgeleid dat hiermee tevens is beoogd om tot uitdrukking te brengen dat, omgekeerd, een vastgesteld reconstructieplan, kan worden gewijzigd door middel van een nieuwe structuurvisie of door toepassing van een ander in de Wro neergelegd instrument. De artikelen 26 en 29 van de Rcw zouden dan immers geen praktische betekenis hebben.

26. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, zoals hier voor weergegeven, volgt voorts dat de wetgever niet heeft beoogd een materiële wijziging ten aanzien van de werking van reconstructieplannen aan te brengen ten opzichte van die onder de vigeur van de WRO. Ook de doelstelling van de wetgever aan het stellen van algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro leidt niet tot een andere conclusie, nu de Rcw ten opzichte van de Wro als een bijzondere wet heeft te gelden.

27. Het vorenstaande leidt de rechtbank tot de conclusie dat artikel 9.2, vierde lid, van de Verordening, wegens strijd met de Rcw, zijnde een wettelijk voorschrift van hogere orde, verbindende kracht mist.(...)

6. Afronding

Met betrekking tot de vooruitblik mag het volgende zeker niet ontbreken. Gedeputeerde staten van Noord-Brabant zagen zich als gevolg van de hiervoor behandelde jurisprudentie geconfronteerd met een ruimtelijke verordening waarvan onderdelen onverbindend zijn. Zij hebben een zeer eenvoudige oplossing voor ogen. Zij hebben provinciale staten recent voorgesteld om de reconstructieplannen in te trekken.²⁴ Hierover hoop ik tijdens de Actualiteitendag Agrarisch Recht 2013 meer te kunnen vertellen. Vooruitlopend daarop nu reeds enkele beschouwingen van mijn kant.

Nog daargelaten het feit dat een intrekking gelet op de inspanningen bij alle betrokkenen bij de totstandkoming en uitvoering van het reconstructieplan onbehoorlijk is, lijkt intrekking juridisch gezien niet mogelijk. Zonder uitputtend te zijn: op basis van art. 4 van de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rcw) dient in de reconstructiegebieden – kort gezegd – een reconstructie plaats te vinden. Ingevolge art. 5 Rcw omvat de reconstructie de gecoördineerde en geïntegreerde voorbereiding, vaststelling en uitvoering van maatregelen en voorzieningen. Voor elk concentratiegebied 'worden' (wederom een dwingende formulering²⁵) op de voet van art. 11, eerste lid Rcw een of meer reconstructieplannen vastgesteld. Op basis van art. 26 Rcw kan het reconstructieplan worden gewijzigd. Nu een reconstructieplan in een concentratiegebied verplicht is, is intrekking niet mogelijk. De Rcw voorziet dan ook niet in intrekking. Gedeputeerde staten lijken het verplichte karakter van het reconstructieplan overigens te erkennen en stellen voor om het reconstructieplan voorshands te behouden voor zover het de begrenzing van de integrale zonerings betreft. Hiermee wordt echter miskend dat de inhoud van het reconstructieplan wettelijk is voorgeschreven en veel meer dient te bevatten dan enkel de zonerings. Ik verwijs hierbij naar art. 11, tweede lid Rcw. Voorts kan verwezen worden naar art. A3 van paragraaf 2 van de Bijlage van de Rcw. Een reconstructieplan dat enkel een zonerings inhoudt lijkt dus evenzeer in strijd met de Rcw te zijn.

Verder zou op dit punt nog gerefereerd kunnen worden aan de bestuursovereenkomsten die gedeputeerde staten gesloten hebben met - onder andere - de gemeenten in de concentratiegebieden. Intrekking van het reconstructieplan staat eveneens op gespannen voet met met deze overeenkomsten. In deze overeenkomst is de provincie Noord-Brabant nu juist verplichtingen aangegaan die zien op de uitvoering en realisatie van het reconstructieplan. Hieraan dient evenwel toegevoegd te worden dat de juridische status van de bestuursovereenkomsten, zoals Bruil het eerder stelde, met veel onzekerheden en misverstanden is omgeven.²⁶

24. Zie statenvoorstel 02/12 A, documentnummer 2856870, www.brabant.nl.

25. Vgl. het verplichte karakter van het bestemmingsplan, zie art. 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening.

26. D.W. Bruil, 'Reconstructiewet concentratiegebieden: enkele losse eindjes', *Agrar.* 2001, p. 195 e.v.