



CASESTUDY

Peel en Maas

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

**Annemarie Groot
Wiebren Kuindersma
Alterra
2007**

CASESTUDY

Peel en Maas

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

**Annemarie Groot
Wiebren Kuindersma**

**Alterra-rapport 1441.5
Alterra Wageningen 2007**

REFERAAT

Groot, A.M.E. en W. Kuindersma, 2007. Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1441.5.

Dit onderzoek is een verslag van een kwalitatief casestudyonderzoek naar het proces en de tussentijdse resultaten van de reconstructie in Peel en Maas. Het onderzoek is een achtergrondstudie van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Peel en Maas is een van de zeven Brabantse reconstructiegebieden. Conclusie is dat de reconstructie in Peel en Maas heeft gezorgd voor een nieuwe ontwikkelingsgerichte benadering van het landelijk gebied. Partijen zijn ook beter gaan samenwerken door de reconstructie. Het planeigenaarschap rond het reconstructieplan is groot bij de betrokken gebiedspartijen. In de uitvoering liggen veel verantwoordelijkheden bij gemeenten en waterschap. Daarbij worden ze ondersteund door de provincie en het streekhuis.

ISSN 1566-7197

Trefwoorden: Reconstructiewet, reconstructie zandgebieden, geïntegreerd gebiedsgericht beleid, omgevingsbeleid, plattelandsontwikkeling, landbouwontwikkeling, sociaal-economische vitaliteit, leefbaarheid, planeigenaarschap, regisseursrol, ontwikkelingsgericht instrumentarium, regionaal maatwerk, Peel en Maas.

INHOUD

WOORD VOORAF	5
SAMENVATTING	7
1 Inleiding	11
1.1 Inleiding	11
1.2 Vraagstelling	11
1.3 Selectie van de casus en de 'ingebedde casus'	12
1.4 Geraadpleegde bronnen	14
1.5 Leeswijzer	15
2 Het reconstructieproces in Peel en Maas	17
2.1 Reconstructiegebied Peel en Maas	17
2.2 Gebiedsgericht beleid vóór de reconstructie	17
2.3 Het reconstructieproces	18
3 Beleidsprestaties en verwachte effecten	25
3.1 Procesmatige en organisatorische vernieuwing	25
3.2 Instrumentele vernieuwing	33
3.3 Uitvoering omgevingsbeleid	37
3.4 Landbouwontwikkeling	45
3.5 Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid	52
4 Conclusies	59
LITERATUUR	65
BIJLAGE I LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN	67
BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN	69
BIJLAGE III RAPPORTAGES EVALUATIE RECONSTRUCTIE	71

WOORD VOORAF

Dit rapport bevat een verslag van het verloop en de resultaten van het reconstructieproces in Peel en Maas. Het onderzoek is uitgevoerd als casestudy van de landelijke evaluatie reconstructie zandgebieden.

Dit rapport was niet tot stand gekomen zonder de hulp van een groot aantal mensen. Ik wil allereerst alle geïnterviewden hartelijk danken voor de gesprekken die u met mij heeft gevoerd om de complexiteit van het reconstructieproces en de resultaten ervan inzichtelijk te maken. Het is me in deze gesprekken duidelijk geworden dat mede dankzij uw enorme inzet gedurende de afgelopen jaren het reconstructieplan 'Peel en Maas' uw eigen plan is geworden voor de inrichting van het gebied Peel en Maas.

Ik wil graag vier personen uit het gebied expliciet bedanken voor hun reacties op eerdere versies van dit rapport. Dhr. van Dommelen, dhr. Heijmans, dhr. Goossens en dhr. Van Dongen zijn zeer behulpzaam geweest met hun commentaar en het corrigeren van de misinterpretaties van mijn kant.

Naast de geïnterviewden wil ik Laurens Vogelesang bedanken voor zijn eindredactiewerk. Tenslotte wil ik Rick Roelofs van het Ministerie van LNV bedanken. Hij heeft het rapport namens de begeleidingscommissie evaluatie reconstructie zandgebieden van commentaar voorzien.

Annemarie Groot
Wageningen, 8 maart 2007



SAMENVATTING

Dit rapport bevat de casestudy Peel en Maas. Deze casestudy is onderdeel van de evaluatie reconstructie. Hiervoor zijn nog drie andere casestudy's uitgevoerd. De studies dienen om diepgaand inzicht te krijgen in en verklaringen te vinden voor de beleidsprestaties en -effecten van de reconstructie tot nu toe. In dit rapport staat daarbij het reconstructiegebied Peel en Maas centraal. Peel en Maas is één van de zeven reconstructiegebieden in Noord-Brabant. Na de vaststelling van het reconstructieplan in 2005 zijn de betrokken partijen aan de slag gegaan met de uitvoering.

De algemene vraagstelling van de evaluatie luidt als volgt:

Wat zijn de belangrijkste verwachte beleidsprestaties en effecten van de reconstructie, in hoeverre en op welke wijze worden deze verwachtingen tot nu toe waargemaakt en welke verklaringen kunnen we hiervoor geven?

Binnen de evaluatie reconstructie zijn de verwachtingen van betrokkenen van de reconstructie geformuleerd. Deze verwachtingen zijn geclusterd in vijf perspectieven op de reconstructie, namelijk: (1) procesmatige en organisatorische vernieuwing, (2) instrumentele vernieuwing, (3) uitvoering omgevingsbeleid, (4) landbouwontwikkeling en (5) sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

In deze casus zijn we voor de belangrijkste verwachtingen nagegaan of ze daadwerkelijk zijn uitgekomen. Zo mogelijk zijn verklaringen gegeven voor (tegenvallende) prestaties. Hiertoe is gebruik gemaakt van 21 interviews, schriftelijke bronnen en een groeps gesprek.

De belangrijkste conclusies binnen het eerste perspectief *procesmatige en organisatorische vernieuwing* zijn:

- In Peel en Maas is een stevige gebiedscoalitie ontstaan met een hoge mate van planeigenaarschap rond het reconstructieplan. In de planvorming stonden de tegenstellingen tussen ZLTO en BMF sterk centraal. De besluitvorming in Peel en Maas werd sterk ingekaderd door afspraken van de provincie met deze partijen op provinciaal niveau. De winst voor Peel en Maas is de nooit eerder vertoonde intensieve samenwerking in het gebied. Het heeft het 'probleemoplossend vermogen' binnen het gebied vergroot.
- In de uitvoering speelt het waterschap een belangrijke rol, ook al was ze minder actief in de planvorming. De actieve gemeenten in de planvorming zijn ook nadrukkelijk aanwezig in de uitvoering. Een aantal minder actieve gemeenten in de planvorming wordt nu in de uitvoering actiever. De BMF is wel steeds kritischer geworden in de uitvoeringsfase en probeert nu vooral de betrokken partijen aan de gemaakte afspraken te houden.
- Het reconstructieproces in Peel en Maas leidt niet automatisch tot initiatieven van onderop. Veel initiatieven liepen al vóór de reconstructie of zouden ook zonder de reconstructie zijn gestart. De meerwaarde van de reconstructie zit voornamelijk in extra geld en ondersteuning voor nieuwe en bestaande initiatieven.
- De reconstructie heeft ook de ontwikkelingsgerichte houding onder ambtenaren en wethouders gestimuleerd. Het streekhuis is belangrijk bij het uitvoerbaar maken van kansrijke initiatieven. Toch is niet gekozen voor een integraal streekhuis. Gemeenten en het waterschap hebben hierdoor elk een eigen reconstructieloket. Zo blijven ze ook zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van reconstructieprojecten.
- De reconstructiecommissie heeft formeel alleen als adviescommissie van GS gefunctioneerd. In de uitvoering

blijft de reconstructiecommissie functioneren als centraal aanstuuringsorgaan en adviescommissie van GS. De discussie over het daadwerkelijk overdragen van taken en formele bevoegdheden van de provincie aan het gebied moet nog plaatsvinden. Waarschijnlijk zal dit uitmonden in een beperkte overdracht.

- De reconstructie heeft het maken van afspraken tussen vooral provincie en gemeenten en waterschappen versterkt. Deze afspraken hebben echter een vrij algemeen karakter (inspanningsverplichtingen) en zijn niet gespecificeerd naar gebiedsniveau. Echt concrete prestatiecontracten worden vooral op projectniveau gesloten.

Het tweede perspectief is *instrumentele vernieuwing*. De analyse leverde voor deze casus de volgende conclusies op:

- Het reconstructie-instrument 'wettelijke herinrichting' wordt in Peel en Maas niet gebruikt. Het instrument is weinig populair en de voorkeur gaat uit naar 'vrijwillige kavelruil' in integrale projecten.
- Alle negen gemeenten in Peel en Maas hebben de intentie om hun bestemmingsplannen voor 2009 aan te passen aan het reconstructieplan, maar hebben dit eind 2006 nog niet afgerond. Voor de meeste gemeenten betekent dit een versnelde actualisatie.
- De meeste gemeenten in Peel en Maas gebruiken het ruimte-voor-ruimte principe om bedrijfsverplaatsing en –beëindiging vanuit de extensiveringsgebieden 'wonen' te stimuleren. Vooral binnen de bestaande bebouwingkernen kunnen gemeenten zelf invulling geven aan ruimte-voor-ruimte en daarmee aan ontwikkelingsgericht werken. Daarnaast kan men gebruik maken van allerlei provinciale regelingen voor ruimte-voor-ruimte wat de beleidsruimte verder vergroot.

Het derde perspectief is de *uitvoering van het omgevingsbeleid* en de conclusies hierover in deze casus zijn:

- De gewenste versnelling in de aankoop van EHS gronden

naar 2011 krijgt in dit reconstructiegebied nog niet gestalte. Toch heeft de reconstructie meerwaarde voor grondverwerving en realisatie van de EHS. Vooral het extra geld voor grondverwerving, de verbeterde samenwerking en integrale projecten, vergroten de uitvoerbaarheid van het EHS-beleid.

- De reconstructie heeft verdroging hoger op de beleidsagenda gezet in de provincie Noord-Brabant. Hierdoor is het bewustzijn over verdrogingsproblematiek toegenomen, zijn bestaande anti-verdrogingsprojecten inmiddels omvangrijker en is de aanpak integraler geworden. Ook werken gemeenten en waterschap dankzij de reconstructie beter samen in verdrogingsprojecten.
- De belangstelling voor bedrijfsverplaatsing vanuit de extensiveringsgebieden-natuur is in dit gebied vrij groot. Ongeveer 22 verplaatsingen zijn op dit moment in procedure en twee verplaatsingen zijn bijna afgerond. Het daadwerkelijk realiseren van verplaatsingen kost meestal enkele jaren, want verplaatsingen betreffen ingrijpende keuzes voor ondernemers die ze goed moeten afwegen. Problemen zijn vaak nog de financiering van de verplaatsing en de trage ontwikkeling van nieuwe locaties in de LOG's. Hierdoor is er nog nauwelijks sprake van een verminderde ammoniakuitstoot op kwetsbare natuurgebieden.
- Het verminderen van stankoverlast is een belangrijk reconstructiedoel in Peel en Maas, waar ook actief aan wordt gewerkt. Een aantal gemeenten is actief met bedrijfsverplaatsingen en –beëindigingen vanuit het extensiveringsgebied-wonen. Gemeenten kunnen dit financieren uit woningbouw of uit eigen ruimte-voor-ruimte constructies. Inmiddels is al een aantal verplaatsingen gerealiseerd.

Het vierde perspectief is *landbouwontwikkeling*. De analyse leverde de volgende conclusies op:

- In het reconstructieplan is veel aandacht voor de ontwikkeling van 14 landbouwontwikkelingsgebieden voor de intensieve veehouderij. De grenzen van de LOG's zijn dui-

delijk en het gestelde maximum van 83 nieuwvestigingslocaties biedt op papier voldoende mogelijkheden voor de 40 geplande verplaatsingen. Toch ervaren betrokkenen op dit moment eerder een tekort aan vestigingslocaties, want de ruimte voor nieuwvestiging is in de praktijk vaak kleiner. De gemeenten werken samen met de provincie actief aan de ontwikkeling van de LOG's. Het opstellen van deze ontwikkelingsplannen kost in de praktijk veel tijd, mede omdat bestaande procedures goed doorlopen moeten worden.

- In Peel en Maas zijn geen ambities voor projectvestigingslocaties. De nadruk ligt op de ontwikkeling van de LOG's.
- De aandacht voor de grondgebonden landbouw in het reconstructieplan is vrij bescheiden geweest. De nadruk lag op de intensieve veehouderij. De melkveehouderij kan wel profiteren van kavelruil en herverkaveling in de vanuit de reconstructie gestarte integrale projecten. De boomteelt heeft een eigen ontwikkelingsgebied gekregen, waar zich nieuwe bedrijven kunnen vestigen. Verder biedt de reconstructie vooral extra mogelijkheden voor verbreding.

Een laatste perspectief is het stimuleren van de *sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid* van het landelijk gebied. De conclusies zijn:

- De provinciale beleidsnotitie 'Buitengebied in Ontwikkeling' heeft de mogelijkheden voor hergebruik van VAB's enigszins vergroot, met name in de zogenaamde bebouwingsconcentraties. In het resterende buitengebied zijn de mogelijkheden minder groot. In het gebied bestaat de behoefte om ook hier deze mogelijkheden verder te verruimen.
- In de reconstructie in Peel en Maas is relatief veel aandacht voor het versterken van recreatie en toerisme als een belangrijke economische groeisector voor het landelijk gebied. Onder de vlag van reconstructie worden veel projecten op dit gebied uitgevoerd, meerdere daarvan speelden overigens al voor de reconstructie. Nieuwe elementen zijn echter de recreatiezonering en de bijbehorende concepten van recrea-

tieve poorten en projectlocaties. Het verplaatsen van recreatiebedrijven en het uitwerken van de concepten recreatieve poorten en projectlocaties moet nog concreet vorm krijgen.

- Veel gemeenten in Peel en Maas zijn bezig met het opstellen van dorpsontwikkelingsplannen. Het concept 'dorpsontwikkelingsplan' is op zich niet typisch reconstructie, maar de reconstructie is wel een belangrijke impuls door de beschikbaarheid van geld voor het opstellen van de plannen en het uitvoeren van concrete projecten. Dorpsontwikkelingsplannen schenken vooral aandacht aan de leefbaarheidsthema's binnen de dorpskern. Omgevingsproblemen als stank en milieu krijgen meestal minder aandacht.

Het *algemene beeld* in deze casestudy is dat de reconstructie in Peel en Maas een forse bijdrage heeft geleverd aan een nieuwe benadering van het landelijk gebied. Betrokken overheden zijn meer ontwikkelingsgericht gaan denken en werken en de samenwerking tussen overheden en andere organisaties is in het gebied versterkt. Opvallend is wel de grote invloed van de provincie Noord-Brabant op het regionale proces. Ondanks de sterke provinciale aansturing is er ook een sterk gevoel van planeigenaarschap op gebiedsniveau ontstaan. In de uitvoering blijft de samenwerking op gebiedsniveau een belangrijke rol spelen, maar kiezen gemeenten en waterschap er ook bewust voor om veel reconstructieprojecten zelf op te pakken.





Inleiding

1.1 Inleiding

In dit rapport vindt u de casestudy Peel en Maas. Deze casestudy is onderdeel van het project Evaluatie Reconstructie Zandgebieden. Hiervoor zijn nog drie andere casestudies uitgevoerd, namelijk in Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (Kuindersma, 2007), Salland (Boonstra, 2007) en Nederweert (De Boer, 2007). De studies dienen om diepgaand inzicht te krijgen in en verklaringen te vinden voor de beleidsprestaties en -effecten van de reconstructie in de vier gebieden. Onderdelen zijn opgenomen in het eindrapport van de evaluatie (Boonstra et al., 2007). Het onderzoek is uitgevoerd in de periode juni – oktober 2006. Nieuwe ontwikkelingen zijn meegenomen tot eind november 2006.

In dit rapport staan de beleidsprestaties en -effecten in het reconstructiegebied Peel en Maas centraal. Het is een van de zeven Brabantse reconstructieplannen. Het plan is op 29 juli 2005 in werking getreden.

In dit eerste hoofdstuk gaan we achtereenvolgens in op de vraagstelling van het overkoepelende onderzoek en de vraagstelling van deze casestudy (par. 1.2). Vervolgens kijken we hoe de casus, en de casus binnen de casus zijn geselecteerd (par. 1.3). In paragraaf 1.4 gaan we in op de gebruikte gegevens en de manier waarop ze zijn gebruikt. We besluiten met een leeswijzer voor dit rapport (par. 1.5).

1.2 Vraagstelling

De casestudies maken deel uit van de totale evaluatie. De algemene vraagstelling daarvan luidt als volgt:

Wat zijn de belangrijkste verwachte beleidsprestaties en effecten van de reconstructie, in hoeverre en op welke wijze worden deze verwachtingen tot nu toe waargemaakt en welke verklaringen kunnen we hiervoor geven?

Het overkoepelend onderzoek dient om verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer over de resultaten van de reconstructie tot nu toe. Zodoende moet het inzicht geven in de realisatie van beoogde beleidsprestaties en -effecten en eventuele niet-bedoelde effecten. Ook moet het onderzoek inzicht bieden in de context waarin deze resultaten tot stand zijn gekomen. Tenslotte wil het onderzoek bijdragen aan (tussentijdse) beleidsverbetering en aan leren onder betrokkenen bij de reconstructie.

Voor het vaststellen van de resultaten (beleidsprestaties/-effecten) van de reconstructie is een beoordelingskader nodig. Traditionele beleidsevaluaties ontleen deze criteria veelal aan de formele doelen van het beleid. De doelen uit de Reconstructiewet zijn echter globaal van karakter. Bovendien zijn de prioriteiten en verwachtingen door allerlei maatschappelijke en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen gaandeweg verschoven. Verder geven betrokkenen verschillende betekenissen aan de reconstructie. Daarom is gekozen voor een beoordelingskader dat gebaseerd is op formele doelen én nieuwe verwachtingen.

Om die nieuwe verwachtingen te achterhalen, zijn gedurende de verkennende fase in 2005 ruim 40 betrokkenen bij de reconstructie op verschillende niveaus geïnterviewd. Hun 'claims' (positieve verwachtingen), 'concerns' (zorgen) en 'issues' (onzekerheden), vormden een eerste aanzet voor een beoordelingskader. Dit is vervolgens in november 2005 in een gezamenlijke workshop besproken en verder uitgewerkt in een perspectief met de volgende onderdelen:

- procesmatige en organisatorische vernieuwing;
- instrumentele vernieuwing;
- uitvoering omgevingsbeleid;
- verminderen veterinaire kwetsbaarheid;
- versterken economisch perspectief van de landbouw;
- verbeteren sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Deze onderdelen zijn allemaal deelperspectieven op de reconstructie – manieren om naar de reconstructie te kijken - omdat de reconstructie in zijn geheel bijdraagt aan procesmatige en organisatorische vernieuwing tot en met het verbeteren van de sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Een eerste analyse richtte zich op de beleidsprestaties/effecten en verklaringen in de breedte. Daarbij ging het om een landsdekkend beeld van de uitvoering van de reconstructie. Belangrijke bronnen daarbij waren de Reconstructiewet, de reconstructieplannen, uitvoeringsprogramma's, interviews en bestaande evaluaties (zie verder Boonstra et al., 2006).

In de casestudies bouwen we voort op deze globale deelstudie. Per perspectief zijn drie tot vier verwachtingen gedestilleerd, die we in alle casestudies nader hebben onderzocht. Alleen het perspectief 'Verminderen veterinaire kwetsbaarheid' ontbreekt, omdat het in de loop van het reconstructieproces vrijwel geheel uit beeld is verdwenen (zie Boonstra et al., 2006 en Bleumink, 2007).

1.3 Selectie van de casus en de 'ingebedde casus'

In het evaluatieonderzoek zijn niet alleen vier gebiedscasus geselecteerd. Ook hebben we in elk gebied een casus binnen de casus, een 'ingebedde casus', 'gekozen'. De manier waarop deze selectie heeft plaatsgevonden, beschrijven we in deze paragraaf.

Selectie casus

Eerder hebben we aangegeven dat de casestudies zich richten op deelgebieden. Hierbij doelen we op de regionale eenheden/ deelgebieden waar reconstructieplannen zijn voorbereid en nu worden uitgevoerd. Brabant telt er 7, Overijssel 3, Gelderland 3 waarvan 1 samen met Utrecht en Limburg 6. In Noord-Brabant, Gelderland en Utrecht vallen deze gebieden samen met een reconstructieplan. Overijssel en Limburg hebben een overkoepel-



lend reconstructieplan en hebben gebieden gekozen waarop de uitvoering van de reconstructie is georganiseerd. De gebieden verschillen sterk qua omvang. Dit heeft te maken met provinciale keuzes bij de planvorming. Toch maakt dit de processen/netwerken/inhoud niet per definitie onvergelykbaar.

De selectie van gebiedscasus is gebaseerd op een vergelijkend casestudyontwerp en het principe van maximale variatie op de onafhankelijke variabele. Dit is een geschikte selectiemethode om inzicht te krijgen in de betekenis van verschillende omstandigheden voor het casusproces en de uitkomst (Boonstra, 2004). Wat bedoelen we daarmee?

Een eerste relevante onafhankelijke variabele, zo leerden de oriënterende gesprekken en documentenanalyse, is de provincie of het landsdeel. We moesten dus zorgen voor voldoende spreiding over provincies/landsdelen. Dit pleitte voor een casus in Noord-Brabant, een in Noord- en Midden-Limburg, een in Overijssel en een in Gelderland/Utrecht.

Een tweede relevante onafhankelijke variabele is ervaring met gebiedsgericht beleid. Uit eerder onderzoek (zie bijv. Boonstra, 2004; Pleijte et al., 2000) bleek dat dit een belangrijke succesfactor is voor procesverloop en –resultaat.

Deze wijze van selectie heeft de mogelijkheid tot generalisatie of overdraagbaarheid verhoogd. Als onder verschillende omstandigheden eenzelfde redenering opgaat, is de kans groot dat in een analoog geval de redenering ook op gaat (Maso en Smaling 1998: 76-77).

Het reconstructiegebied Peel en Maas is als casus gekozen uit de zeven Brabantse reconstructiegebieden. We wilden in Noord-Brabant een casus waarin de problematiek van de intensieve veehouderij centraal staat. In dat geval komen de gebieden de Peel en Peel en Maas naar voren. Hier bevinden

zich relatief veel grote intensieve veehouderijbedrijven en zijn de ambities voor bedrijfsverplaatsing hoog.

We hebben uiteindelijk om twee vrij pragmatische redenen voor Peel en Maas gekozen. De eerste reden was dat in de Peel ook een reconstructiepilot heeft gelopen (Gemert-Bakel) en we hadden al een ander casestudy gebied met pilot geselecteerd (Nederweert). De tweede reden was dat het gebied de Peel, en daarbinnen ook Gemert-Bakel, al relatief veel beschreven is voor de reconstructie en het gebiedsgericht ROM-beleid. In Peel en Maas spelen veelal dezelfde problemen, maar onderzoekers toonden tot nu toe minder aandacht voor dit gebied.

Selectie 'ingebedde casus'

Gezien de omvang van de gekozen gebieden en de breedte van de verwachtingen, die we wilden toetsen, was een analyse op detailniveau onvoldoende mogelijk. Om toch te komen tot een diepere analyse van de uitvoering op gebiedsniveau, is gekozen voor één zogenaamde 'ingebedde casus' per gebied.

Een ingebedde casus is niets meer dan een 'casus in een casus'. We hebben daarbij ingezoomd op concrete maatregelen of projecten, zoals een geplande verplaatsing of een verdrogingsproject, een deelproces of instrument. Onze verwachting was, dat we door onderzoek naar dit soort typerende voorbeelden meer konden zeggen over de verklaring van beleidsprestaties.

De ingebedde casus fungeren daarmee als 'extreme casus' in ons onderzoek. Een extreme casus is een voorbeeld waarin het te bestuderen fenomeen zich bij uitstek manifesteert in positieve of negatieve zin. Anders dan bij de gebiedscasus gaat het hierbij dus niet om onderlinge vergelijking. De extreme casus is zo gekozen dat hij een goed beeld geeft van het bestudeerde verschijnsel, de oorzaken en gevolgen.

De ingebedde casus is geselecteerd na prioritering van perspectieven en verwachtingen door de begeleidingscommissie van dit onderzoek. In Peel en Maas is een ingebedde casus geselecteerd binnen het perspectief 'ruimtelijk-economische ontwikkeling



van de landbouw'. Gekozen is om een verplaatsing van een intensief veehouderijbedrijf uit een extensive-ringsgebied natuur naar een landbouwontwikkelingsgebied (LOG) te belichten. Hiermee brengen we de procedure rond de regeling Verplaatsing Intensieve Veehouderij (VIV) in beeld en deels de besluitvorming over de inrichting van landbouw-

ontwikkelingsgebieden. Halverwege 2006 was echter nog geen voorbeeld beschikbaar van een afgeronde bedrijfsverplaatsing met de VIV in dit gebied. Daarom is gekozen voor een ondernemer, met een concrete verplaatsingswens die zich voor een VIV-subsidie heeft aangemeld.

1.4 Geraadpleegde bronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van drie soorten gegevensbronnen:

1. interviews;
2. schriftelijke bronnen;
3. een groepsgesprek.

De gegevens zijn verzameld in de periode juni – oktober 2006. Ontwikkelingen na 1 november 2006 zijn niet meer meegenomen in deze studie.

Interviews

In deze casus zijn in de periode juni – september 2006 in totaal 13 interviews afgenomen met sleutelfiguren in het gebiedsproces (bijlage 1). Voor de ingebedde casus van de verplaatsing van het intensieve veehouderijbedrijf is één specifiek interview afgenomen. Samen met aanvullende schriftelijke bronnen en het groepsgesprek ontstond zo een afgewogen beeld van de uitvoering van de reconstructie in Peel en Maas anno 2006.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van bandopnames en letterlijk uitgewerkte interviewverslagen in verband met de controleerbaarheid en het gebruik van citaten. De verslagen zijn ook ter controle voorgelegd aan de geïnterviewden.

Ook zijn de eerder genoemde interviews uit 2005 gebruikt. Deze acht interviews hadden meer een algemeen karakter, maar gingen op een aantal punten wel specifiek in op het reconstructieproces in provincie Noord-Brabant en/of in Peel en Maas. Ook van deze interviews zijn in 2005 letterlijk uitgewerkte verslagen gemaakt, zodat deze ook voor deze casusanalyse goed bruikbaar waren.

Schriftelijke bronnen

Voor, tijdens en na de interviews zijn tevens schriftelijke bronnen geraadpleegd en gebruikt in dit onderzoek (zie literatuurlijst).

Groepsgesprek

Na de analyse van de interviews en de schriftelijke bronnen is een conceptrapportage opgesteld. Deze is naar alle geïnterviewden opgestuurd voor commentaar. Tevens konden alle geïnterviewden uit 2006 deelnemen aan een groepsgesprek over dit concept.

Het groepsgesprek heeft plaatsgevonden op 4 oktober 2006. Hierbij waren 10 personen aanwezig (bijlage 1). In het groeps-

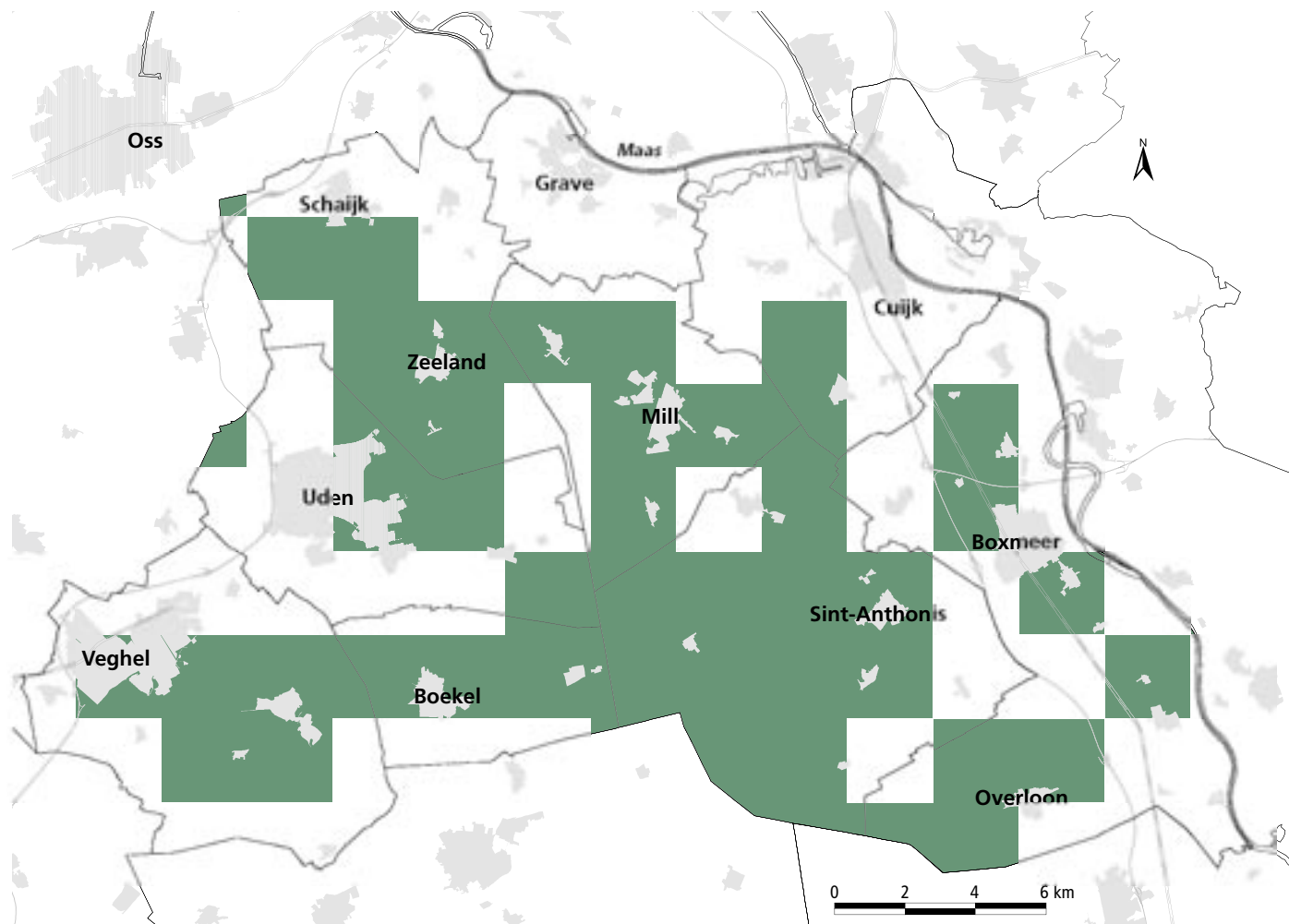
gesprek reflecteerden de deelnemers op de tussenresultaten. Deze reflectie diende vooral om de onderzoeksresultaten te verrijken en de analyse van de resultaten te toetsen op hun juistheid. De reacties van de deelnemers aan het groepsgesprek zijn zoveel mogelijk verwerkt in het definitieve rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergrond en de voorgeschiedenis van het reconstructieproces in Peel en Maas. In hoofdstuk 3 staan vervolgens de beleidsprestaties- en effecten van het reconstructieproces centraal. Deze worden gezien vanuit de vijf gepresenteerde perspectieven (met daarbij behorende verwachtingen):

1. procesmatige en organisatorische vernieuwing;
2. instrumentele vernieuwing;
3. uitvoering omgevingsbeleid;
4. ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw;
5. sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Hoofdstuk 4 zet tenslotte de belangrijkste bevindingen uit deze casestudy nog eens op een rij. Hierin reflecteren we op een aantal vooronderstellingen over de beleidsprestaties en -effecten van de reconstructie.



Kader 2.1
Reconstructiegebied Peel en Maas

2

Het reconstructieproces in Peel en Maas

2.1 Reconstructiegebied Peel en Maas

Peel en Maas is één van de zeven reconstructiegebieden in provincie Noord-Brabant. Het gebied bevindt zich in het noordoosten van de provincie en omvat de gemeenten Veghel, Uden, Boekel, Landerd, Grave, Cuijk, Boxmeer, Mill en St. Hubert en Sint-Anthonis. In 2002 telde het reconstructiegebied Peel en Maas circa 167.000 inwoners. Met een gemiddelde bevolkingsdichtheid van 150 - 200 inwoners per km² is het grotendeels echt landelijk gebied. Uitzonderingen zijn de grotere kernen Veghel en Uden.

In Peel en Maas bevinden zich veel veehouderijbedrijven, zowel varkenshouderij- als (intensieve) melkveehouderijbedrijven. Een relatief groot deel, 374 van de ruim 2.500 bedrijven, behoort tot de categorie grote bedrijven (meer dan 150 nge). De landbouw is met een aandeel van 62% de grootste grondgebruiker in het gebied.

Daarnaast is het gebied gekenmerkt door veel natuurschoon. Markant is de strook natuur die dwars door het gebied loopt vanaf natuurgebied de Stippelberg (ligt net buiten Peel en Maas) via landgoed Groote Slink-Bunthorst, het Sint-Anthonisbos, de Molenheidse bossen, het bos bij Langenboom en de Reeksche Heide naar de Maashorst. Ook van belang zijn de bossen bij Overloon, de natte landgoederenzone ten noorden van Mill, de wijstgronden en de uiterwaarden met de kenmerkende maasheggen. De aanwezige natuur en landschappelijke kwaliteit maken Peel en Maas tot een gebied met een hoog toeristisch kwaliteitsniveau. De verblijfsrecreatieve sector is dan ook van groot belang.

2.2 Gebiedsgericht beleid vóór de reconstructie

Het gebied Peel en Maas is niet eerder in deze vorm onderwerp geweest van geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Toch bouwt de reconstructie enigszins voort op eerdere ervaringen met gebiedsgericht beleid. Op hoger schaalniveau betrof dat de Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL) en op gemeentenniveau de pilot structuurvisies plus. Op beide processen gaan we hier even kort in.

NUBL kwam voort uit het ROM-gebiedenbeleid van de Vierde Nota op de Ruimtelijke Ordening Extra (1988-1989). Het NUBL-gebied omvatte bijna het hele huidige Brabantse reconstructiegebied en een groot deel van het Limburgse deel (Westelijke Maasoever). Het ministerie van VROM en de beide provincies wilden met NUBL de economische structuur en milieukwaliteit van het gebied verbeteren door een groot aantal maatregelen op sociaal-, economisch- en milieugebied (Alkemade et al., 1997). Dit project ging dus grotendeels over dezelfde problemen als de reconstructie.

Toch waren er ook grote verschillen. De NUBL-planvorming (1989-1992) werd namelijk sterk gedomineerd door het rijk (vooral VROM) en de provincies Noord-Brabant en Limburg. Later kwam er een programmabureau NUBL en konden er bottom-up vanuit de streek projectvoorstellen worden ingediend. De betrokkenheid van gemeenten was echter gering, mede vanwege de topdown planvorming (zie ook Wiersinga et al., 1997: 113-115). Een oud-gedeputeerde bevestigt dit algemene beeld: *"Gemeenten zagen dat er in NUBL interessante projecten werden uitgevoerd, maar de gemeenteraad en wethouders committeerden zich niet."*



Toen het reconstructieproces startte, gingen beide provincies snel hun eigen weg. Provincie Noord-Brabant koos voor een andere aanpak dan bij NUBL met meer betrokkenheid van gemeenten en maatschappelijke organisaties, zelfs tot op lokaal niveau. Hierdoor verdween de gebiedsindeling van NUBL in de reconstructie snel uit beeld, want Noord-Brabant besloot namelijk om maar liefst zeven reconstructieplannen te maken. In het NUBL-gebied ontbrak het verder aan een gedeelde perceptie op de problematiek. Ook dat was een reden voor provincie Noord-Brabant om niet op het NUBL-schaalniveau voort te bouwen in de reconstructie. Toch vinden sommige reconstructie projecten hun oorsprong in het NUBL-proces en bouwt de reconstructie dus in zekere zin hierop voort.

Een andere ervaring met gebiedsgericht beleid waar het reconstructieproces op voortborduurde, is de pilot *Structuurvisie Plus*. Hierbij ging het veel meer om processen op gemeentelijk niveau. Provincie Noord-Brabant stimuleerde het opstellen van *Structuurvisies Plus* op (inter)gemeentelijk niveau als een instrument om de ruimtelijke kwaliteit te bevorderen. In Peel en Maas zijn daaruit de *Structuurvisies Plus Land van Cuijk* (2001), *Uden/Veghel* (2001) en *Landerd* (2002) voortgekomen. *Structuurvisie Plus* heeft volgens betrokkenen het integrale denken versterkt, zowel inhoudelijk als procesmatig. Inhoudelijk was dit proces aanleiding voor de gemeenten om woningbouw (rood) meer in samenhang te bezien met omgevingsdoelen als natuur, landschap en water. De reconstructiewethouder uit Veghel kijkt daarom positief terug: *“Structuurvisie Plus heeft het nieuwe ruimtelijke denken binnen de gemeente gebracht met gevoel voor water, natuur, cultuurhistorie en archeologie. Voorheen was het denken ‘alles rood maken’.”* Procesmatig heeft de pilot op gemeentelijk niveau waardevolle ervaringen opgeleverd met het actief betrekken van maatschappelijke organisaties bij de planvorming. Ook heeft het de samenwerking tussen een aantal gemeenten versterkt, een goede ervaring die is meegenomen in het reconstructieproces.

2.3 Het reconstructieproces

In deze paragraaf bekijken we het verloop van het planvormingsproces in Peel en Maas en tenslotte gaan we kort in op de uitvoering. Om het planvormingsproces te beschrijven, moeten we beginnen bij het provinciale niveau.

Het reconstructieproces op provinciaal niveau

Al in de beginperiode van de reconstructie (1997-1999) is provincie Noord-Brabant zeer actief met de uitwerking voor de eigen provincie en het bepalen van de contouren van de Reconstructiewet op nationaal niveau (zie Bleumink, 2007). Op provinciaal niveau is de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) van belang. Deze commissie stuurt vanaf het begin de planontwikkeling op hoofdlijnen. In de PCLG zitten onder meer de ZLTO, Waterschappen, BMF en terreinbeheerders. In 1999 ontwikkelt de PCLG de Provinciale Uitgangspunten Nota (PUN) waarin provinciale bestuurders en politici van de grote partijen in de Provinciale Staten hun kijk geven op de komende reconstructie. De PUN vormt de inhoudelijke basis voor het lobbywerk van de toenmalige gedeputeerden Van Geel en Verheijen in Den Haag. Noord-Brabant heeft zo relatief veel invloed gehad op de vorming van de Reconstructiewet (zie verder Bleumink, 2007). Het zogenaamde koepelplan reconstructie concentratiegebieden uit juni 2001 is het directe resultaat van afspraken uit de PUN en sluit goed aan op de Reconstructiewet concentratiegebieden die begin 2002 in werking zal treden. Het koepelplan heeft twee functies:

1. Het geldt als *integreerend kader voor het provinciale beleid voor het landelijk gebied*. De nota presenteert het provinciale en rijksbeleid voor het landelijk gebied zo veel mogelijk in onderlinge samenhang;
2. Het geldt als *richtinggevend kader voor de reconstructiecommissies*. Het plan bevat specifieke eisen waar de reconstructieplannen in Noord-Brabant aan moeten voldoen. Het koepelplan wordt daarmee het kader waaraan de provincie de reconstructieplannen uiteindelijk toetst.

Ook belangrijk daarbij is dat het Koepelplan op provinciaal niveau is afgestemd met vooral de ZLTO en BMF. Het is dus niet alleen formeel kaderstellend voor de reconstructiecommissie - belangrijke partijen in de reconstructiecommissie hebben zich er (weliswaar op een ander bestuurlijk niveau) ook aan gecommiteerd.

De Reconstructiewet verplicht tot de instelling van een breed samengestelde reconstructiecommissie. De provincie kan dus kiezen voor één provinciale reconstructiecommissie zoals in Limburg en Overijssel. Noord-Brabant stelt echter zeven regionale reconstructiecommissies in. Peel en Maas is een van de gebieden met een eigen reconstructiecommissie. Overigens blijven in Noord-Brabant het overkoepelende proces en de PCLG gedurende het hele planvormingsproces een belangrijke rol spelen.

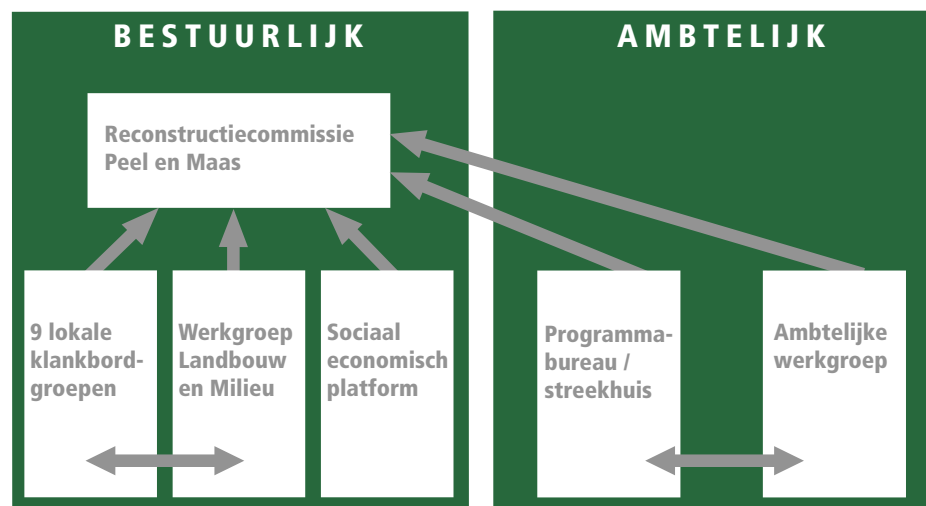
Het planvormingsproces in Peel en Maas

De reconstructiecommissie Peel en Maas gaat op basis van een GS-besluit al in september 2000 van start: eerst meer verkennend en daarna ontwerpend om uiteindelijk tot een reconstructieplan te komen. Formeel wordt de reconstructiecommissie pas in januari 2003 ingesteld op basis van de Reconstructiewet. De commissie bestaat uit een brede afvaardiging van overheden en maatschappelijke organisaties onder leiding van een onafhankelijke voorzitter. Vooral opvallend is dat alle negen gemeenten direct zijn vertegenwoordigd met een wethouder. De reconstructiecommissie telt een aantal subcommissies, waarvan de commissie landbouw en milieu de belangrijkste is. Deze subcommissie met een aantal leden uit reconstructiecommissie bereidt de integrale zonering van het gebied grotendeels voor. Bovendien heeft elke gemeente een eigen lokale klankbordgroep met lokale en regionale organisaties. In deze klankbordgroepen worden veel reconstructieonderwerpen en vooral de zonering voorbereid. Tenslotte is speciaal voor de sociaal-economische onderwerpen een sociaal-economisch platform ingesteld in Peel en Maas. De precieze rol van deze commissies behandelen we in paragraaf 3.1.

De reconstructiecommissie wordt ondersteund door een ambtelijke werkgroep en een programmabureau. Het programmabureau bestaat vooral uit provinciale medewerkers. In de ambtelijke werkgroep zijn ook andere partijen uit de commissie ambtelijk vertegenwoordigd. De provinciale gebiedscoördinator speelt in de ambtelijke ondersteuning een centrale rol. Hij is hoofd van het programmabureau en tevens ambtelijk secretaris van de reconstructiecommissie en voorzitter van de ambtelijke werkgroep. De gebiedscoördinator heeft een verbindende functie bij de onderhandelingen over het reconstructieplan.

Vanaf september 2000 start de reconstructiecommissie met de planvorming. Eén van de uitdagingen is het ontwikkelen van een gemeenschappelijk 'probleembesef' en commitment om gezamenlijk tot oplossingen te komen en uiteindelijk tot een breed gedragen reconstructieplan. Dit is een enorme opgave gezien de traditionele spanning tussen landbouw- en natuurorganisaties in het gebied. Najaar 2001 start de commissie een

Kader 2.1
Bestuurlijke en ambtelijke
organisatie planvorming
reconstructieplan Peel en Maas



'oriëntatiefase' met verschillende workshops die per thema de ambities van alle partijen in beeld brengen. In de volgende stap maakt de reconstructiecommissie een definitief streefbeeld met doelstellingen voor het gebied, die ter sprake komen in informatiebijeenkomsten voor het gebied. Op basis van de informatie uit het streefbeeld wordt tevens de startnotitie voor de m.e.r. gemaakt. Eind 2002 is de reconstructiecommissie zover dat ze de integrale zonering op de kaart gaat zetten: een driedeling van het buitengebied in landbouwontwikkelingsgebied, verwevingsgebied en extensiveringsgebied.

De zonering vormt een heikel punt in de planvorming. De werkgroep *Landbouw en Milieu* moet ter voorbereiding vooral de robuuste natuur en landschapeenheden (RNLE) en de landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) op perceelniveau begrenzen. Gelijktijdig kijkt de werkgroep hoe een intensief veehouderijbedrijf, dat door de zonering in een extensiverings-

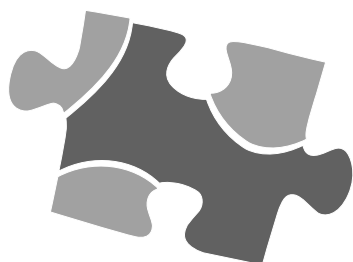
gebied terecht zou komen, verplaatst kan worden. De werkgroep wordt in haar werk actief ondersteund door lokale klankbordgroepen. De werkgroep- en klankbord-groepleden trekken samen in een busje door het gebied om de begrenzing ter plekke te bediscussiëren.

De partijen kijken later terug op de zonering als moeilijk proces met stevige onderhandelingen. Maar de enorme inzet van deze partijen om ook hard te werken aan onderlinge relaties blijkt cruciaal in het uiteindelijk tot stand komen van de zonering. Het werkgroeplid vanuit de BMF zegt hierover: *"Gelachen dat we hebben in het busje ... Het scheidt een band. Het was een goede manier om aan elkaars lucht te wennen. Wij hebben zeker ook het ludieke gevierd. Als er iemand afscheid nam van de commissie vormden we zelf een orkestje en maakten samen muziek. Muziek verbreedert. Voor het proces is dit heel belangrijk geweest."*

De werkwijze van de werkgroep Landbouw en Milieu illustreert de samenwerking tussen de gebiedspartijen die zo kenmerkend is voor het reconstructieproces in Peel en Maas.

Toch verloopt het zoneringsproces soms moeizaam. Op provincieniveau is er begin 2003 huiver bij de ZLTO om te starten met de zonering zolang de gevolgen voor de betrokken bedrijven niet duidelijk zijn (Ter Hart, 2005). Ook de bestaande milieu-regels (Wav, Habitat- en Vogelrichtlijn) zijn volgens de landbouworganisatie nog te onduidelijk en ze vreest dat door de uitgangspunten van het Koepelplan teveel landbouwbedrijven op slot komen. De ZLTO dreigt vervolgens helemaal uit het reconstructieproces te stappen. De BMF en terreinbeheerders willen vasthouden aan het Koepelplan dat al in de tijd van de PUN gemaakt is. Destijds was overeengekomen dat de bouwblokken van intensieve veehouderijbedrijven op korte termijn begrensd worden 'tot op de muur'. Uitbreiding kon alleen als dit voor dierenwelzijn noodzakelijk was. Door deze afspraken kwamen bedrijven in extensiveringsgebieden toch op slot, zelfs al bood de milieureggeving nog wel mogelijkheden tot uitbreiding.

Dit veroorzaakt veel boosheid bij de ZLTO. Bovendien blijkt dat een andere afspraak uit de PUN 'geen uitplaatsing zonder inplaatsing' niet nagekomen kan worden, omdat LNV de bedrijfsverplaatsingen uit extensiveringsgebieden niet wil betalen. De ZLTO wil hier niet aan meewerken, dreigt uit het proces te stappen en er ontstaat een patstelling. Deze impasse wordt doorbroken tijdens een reis naar het Ierse Cork die op initiatief van de provincie (GS) wordt georganiseerd. In Cork sluiten de reconstructiepartijen ZLTO, BMF en de waterschappen, onder auspiciën van gedeputeerde Rüpp, in juli 2003 een akkoord wat het proces weer vlot trekt. De kern van het verdrag van Cork betreft de ruil tussen extra ontwikkelruimte voor de intensieve veehouderij en de uitvoering van verdrogingsprojecten. Intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden behouden hun bestaande rechten op uitbreiding. In ruil daarvoor wordt in 91 natte natuurparels de verdrogingsbestrijding nu ook echt opgepakt: 50% van de natte natuurparels wordt in de periode 2005-2008 hydrologisch hersteld en 50% in de periode 2009-2012.



Het verdrag van Cork doorbreekt ook de impasse in Peel en Maas. Een ZLTO vertegenwoordiger zegt hier later over: *“Het belangrijkste resultaat van Cork is geweest dat we met z'n allen weer tot een reconstructieplan wilden komen.”* Op basis van de afspraken in Cork wordt de integrale zonering verder uitgewerkt en in december 2003 wordt het eerste concept-reconstructieplan Peel en Maas vastgesteld. Achteraf is niet iedereen even gelukkig met de gevolgen van Cork. Vooral BMF meent dat de ‘winst’ die de milieubeweging destijds in Cork leek te hebben binnengehaald, teniet werd gedaan door ontwikkelingen die daarna plaatsvonden, zoals de afspraak dat bestaande rechten van bedrijven in extensiveringsgebieden gehandhaafd blijven. We gaan hier in 3.1 verder op in.

Het concept-reconstructieplan wordt vervolgens in het voorjaar van 2004 besproken met de achterbannen en het gebied. Op basis hiervan, de reacties van GS en de uitkomsten van de m.e.r. stelt de reconstructiecommissie het tweede conceptplan op. Eind juni 2004 gaat het naar GS als ontwerp-reconstructieplan. Na een ter visielegging, een aantal door PS georganiseerde hoorzittingen en verschillende aanpassingsrondes stelt PS het reconstructieplan vast. Het treedt op 29 juli 2005 formeel in werking.

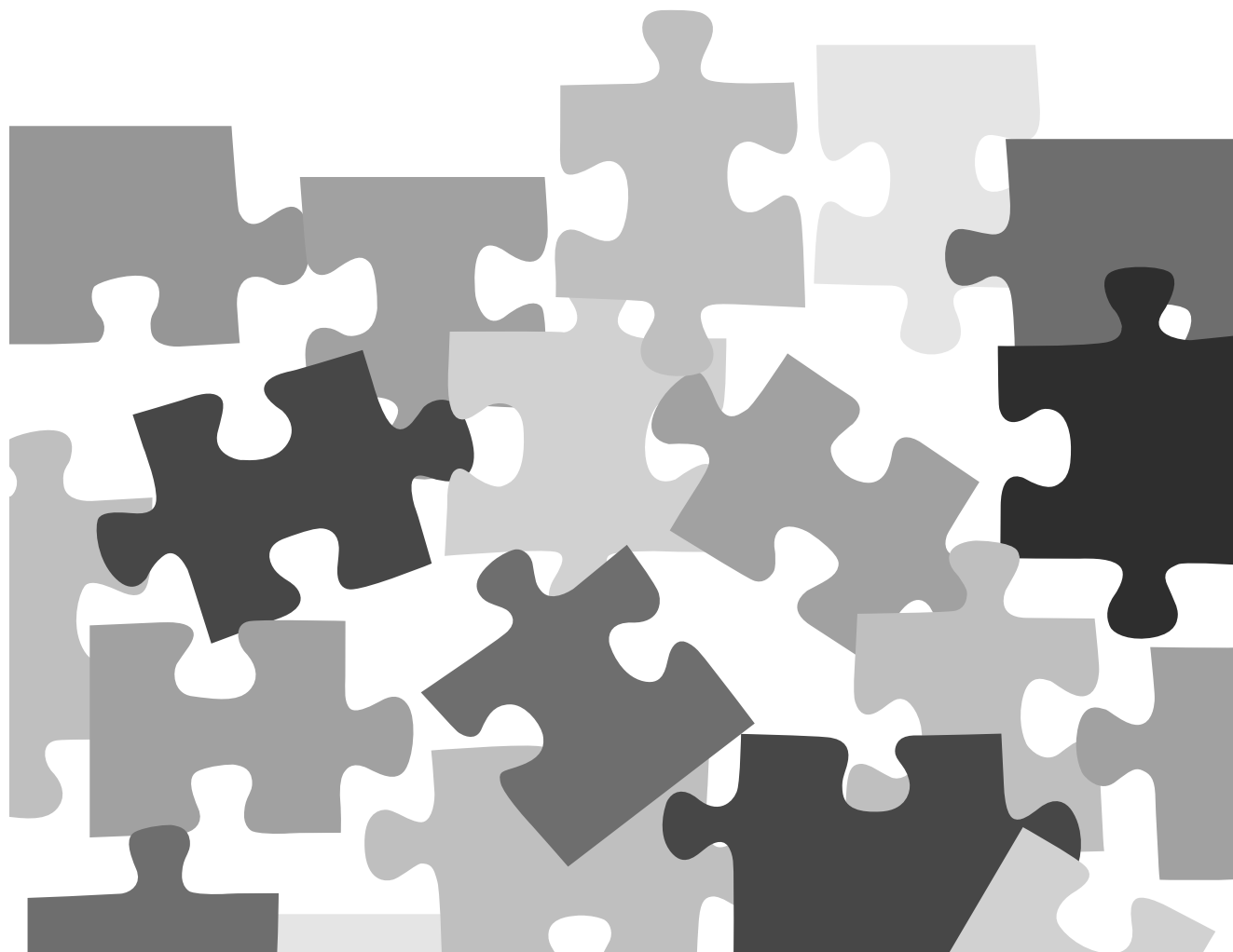
Overigens verloopt ook dit proces niet vlekkeloos, want in juni 2004 stapt BMF in de hele provincie uit het reconstructieproces, omdat volgens haar de ontwerp-reconstructieplannen de landbouw teveel bevoordelen en te weinig natuurwinst opleveren. Directe aanleiding waren landelijke ontwikkelingen rond de nieuwe ammoniakwet. BMF constateert bezorgd dat het daarbij ontbreekt aan een Brabant-brede balans tussen landbouwontwikkeling en natuurontwikkeling. Pas in november 2004 continueren de BMF en terreinbeheerders de reconstructie. De ZLTO, BMF en terreinbeherende instanties schrijven dan een brief aan GS, waarin ze aangeven dat ze elkaar in het proces weer gevonden hebben (Ter Hart, 2005).

Opvallend is echter dat na vaststelling van de reconstructieplannen de BMF samen met de terreinbeheerders toch beroep aantekent bij de Raad van State. De provincie is hierover ontstemd omdat de BMF op alle niveaus (provinciaal, regionaal en lokaal) betrokken is geweest bij de opstelling van de plannen. De provincie dreigt zelfs met het intrekken van de jaarlijkse subsidie aan de BMF. BMF en terreinbeheerders vinden echter dat de reconstructieplannen te weinig aandacht schenken aan het belang van de bescherming van natuur en landschap. Ze vermoeden dat gemeenten in de uitvoering van de reconstructie te veel de nadruk zullen leggen op de ontwikkelingsgerichte kant ervan en juist te weinig aandacht zullen schenken aan de bescherming van natuurgebieden. In juni 2006 sluiten provincie, BMF en terreinbeheerders alsnog een akkoord. BMF en terreinbeheerders trekken hun beroepen deels in en de provincie verduidelijkt in de Borgingsnotitie (provincie Noord-Brabant, 2006b) nogmaals het beleid bij ingrepen in de EHS.



Nog voor de formele vaststelling van het plan in 2005 start de reconstructiecommissie Peel en Maas met de uitvoering. De commissie stelt het Regionaal Uitvoeringsprogramma Peel en Maas (2005-2008) op. Het RUP geeft de doelen voor de eerste vier jaar met de bijbehorende middelen. Voor de organisatie van de uitvoering kiest de reconstructiecommissie voor een 'bescheiden' invulling van het streekhuis. Andere Brabantse reconstructiegebieden, zoals Beerze Reusel, verkiezen grotere streekhuizen met medewerkers van allerlei reconstructiepartijen. Bij Peel en Maas is het streekhuis meer een provinciaal gebiedsloket, dat naast de loketten van de gemeenten en het waterschap functioneert. Vanwege de in het gebied gebruikelijke benaming van het streekhuis, gebruiken we deze aanduiding ook in deze studie (zie verder par. 3.1).

Terugkijkend valt op dat het planvormingsproces in Peel en Maas wordt gekenmerkt door een actieve betrokkenheid van diverse gebiedspartijen. De reconstructiecommissie en gebiedscoördinator, hebben een faciliterende rol gespeeld in het betrekken van lokale klankbordgroepen in diverse onderdelen van het planproces en met name in de zonering. Het koepelplan vormde het kader voor de onderhandelingen. Impasses werden doorbroken door druk op de ketel te zetten in zogenaamde 'stoomsessies' van de reconstructiecommissie en de ambtelijke werkgroep. Naast deze vaak moeilijke sessies werden ook feesten en ludieke acties georganiseerd. Hierdoor ontstond een cultuur van 'het elkaar opzoeken en er samen uit willen komen'. In de uitvoering van het reconstructieplan profiteert men hier nog steeds van. Die uitvoering is momenteel in volle gang. In het volgende hoofdstuk bepreken we de uiteenlopende beleidsprestaties tot nu toe en de te verwachten effecten ervan.





3

Beleidsprestaties en verwachte effecten

In dit hoofdstuk evalueren we de beleidsprestaties en -effecten van de reconstructie in het gebied Peel en Maas. Dit gebeurt vanuit de vijf eerder genoemde evaluatieperspectieven: procesmatige en organisatorische vernieuwing (3.1), instrumentele vernieuwing (3.2), uitvoering omgevingsbeleid (3.3), ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw (3.4) en sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid (3.5). Voor elk van deze perspectieven zijn verwachtingen geformuleerd, die voortkomen uit de tussenevaluatie van de evaluatie reconstructie (Boonstra et al., 2006). Bij elke verwachtingen geven we aan in hoeverre deze opgaat in de casus Peel en Maas en lichten we de achterliggende redenen toe.

3.1 Procesmatige en organisatorische vernieuwing

In de reconstructie worden nieuwe werkwijzen en organisatievormen ontwikkeld die volgens vele betrokkenen noodzakelijk zijn om de reconstructiedoelen daadwerkelijk te realiseren. Voordat we aan het eind van dit hoofdstuk ingaan op deze verwachting behandelen we eerst enkele specifieke aspecten van procesmatige en organisatorische vernieuwing in Peel en Maas. Deze betreffen de vernieuwing van het netwerk van betrokkenen, de mobilisatie van initiatieven van onderop, de doorgaande decentralisatie en grotere afrekenbaarheid.

Vernieuwing van het netwerk

De reconstructie beoogt een uitbreiding van het beleidsnetwerk van betrokken partijen bij de beleidsvoering voor het

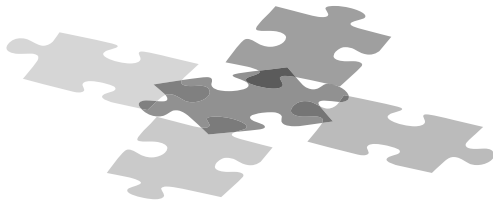
landelijk gebied vergeleken met meer gangbare sectorale of facetbenaderingen uit het verleden. Achtergrond hierbij is de behoefte aan draagvlak: er moeten plannen komen die ook in de uitvoering overeind blijven. Hiertoe eist de Reconstructiewet bijvoorbeeld de instelling van divers samengestelde reconstructiecommissies. Er zijn echter grote verschillen tussen reconstructieprovincies en gebieden in de manier waarop deze betrokkenheid vorm krijgt en welke effecten het heeft voor bijvoorbeeld het draagvlak voor het reconstructieplan. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 1.1

Het reconstructieproces leidt ertoe dat meer partijen dan voorheen betrokken zijn bij de planvorming in een gebied. Hierdoor neemt het draagvlak voor het plan en de uitvoering toe.

Bij de planvorming in Peel en Maas zijn vele partijen betrokken geweest. Nooit tevoren zaten deze gebiedspartijen samen aan tafel om te praten over het buitengebied van Peel en Maas. Vóór de reconstructie bestond wel samenwerking, maar dan in beperktere samenstelling. Ook ging het dan om samenwerking op provinciaal niveau, zoals bij NUBL, en niet op gebiedsniveau.

De reconstructiecommissie bestond uit vertegenwoordigers (wethouders) van alle 9 gemeenten, afgevaardigden van het waterschap Aa en Maas (2), de ZLTO (2), de BMF, een vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, de Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied), het Platform Brabants Toeristisch Bedrijfsleven en de Kamer van Koophandel. Adviseur waren



verschillende rijkspartijen (LNV, Rijkswaterstaat, kadaster), de provincie Noord-Brabant, DLG en het Regionaal Milieu Bedrijf (RMB). Daarnaast hebben GS een gebiedsgedeputeerde voor dit gebied aangewezen.

Klankbordgroepen

Bijzonder in de Brabantse reconstructie, en dus ook in Peel en Maas, was de actieve betrokkenheid van lokale klankbordgroepen in de planvorming. Iedere gemeente had haar eigen klankbordgroep met vertegenwoordigers van de meest uiteenlopende organisaties en verenigingen. Peel en Maas kende negen lokale klankbordgroepen van in totaal ongeveer 150 personen. Voorzitter was altijd de wethouder, die ook namens de gemeente lid was van de reconstructiecommissie. Ook de secretarisrol werd ambtelijk ingevuld door de gemeente. Leden waren in ieder geval lokale ZLTO-vertegenwoordigers, lokale milieugroepen, terreinbeherende natuurorganisaties en het waterschap Aa en Maas. Andere leden verschilden per gemeente, zoals vertegenwoordigers van het (toeristisch-recreatieve) bedrijfsleven, bewonersverenigingen, particulier grondbezit en heemkundekringen.

Deze klankbordgroepen stimuleerden de opstelling van dorpsontwikkelingsplannen en speelden vooral een actieve rol bij het bepalen van de zonering. Zij adviseerden de reconstructiecommissie daarbij op basis van gedetailleerde lokale kennis. Zo is de zonering in detail besproken, tot op bedrijfsniveau. De gebiedscoördinator betreurt achteraf dat deze detailonderbouwing niet in het reconstructieplan is opgeschreven, zeker omdat de Raad van State juist naar deze onderbouwing vraagt bij het beoordelen van de beroepschriften tegen het plan. Veel voorstellen van de klankbordgroep zijn niettemin overgenomen, al lag de uiteindelijke besluitvorming nadrukkelijk bij de reconstructiecommissie.

Na de planvorming hebben de groepen hun functie als klankbordgroep voor de reconstructiecommissie verloren. Toch hield ongeveer de helft van de gemeenten de groep in stand om als klankbord te dienen bij een nieuw bestemmingsplan of bij de uitvoering van reconstructieprojecten. Zeker bij de uitvoering werpt de intensieve betrokkenheid van de klankbordgroepen zijn vruchten af. Volgens de gebiedscoördinator zijn de leden daardoor echt opgenomen in het netwerk. Bij de uitvoering van projecten komt men deze mensen ook weer tegen en dan heeft het voordelen als ze precies weten waar het over gaat.

Ook typisch Brabants is de speciale aandacht voor de sociaal-economische paragraaf in het reconstructieplan. Hiervoor is in Peel en Maas een *sociaal-economisch platform* opgericht met vertegenwoordigers van de Stuurgroep Dynamisch Platteland, gemeente Uden, Regionaal Platform Arbeidsmarkt, Sector Zorg, ZLTO, Kamer van Koophandel, Regionaal Economisch Overleg, Prisma Brabant, Platform Brabants Toeristisch Bedrijfsleven en de provincie als adviseur. Tot spijt van sommigen is dit platform bij het gereed komen van het reconstructieplan opgeheven.

Andere partijen

De mate van betrokkenheid verschildte wel. In het planvormingsproces hebben vooral de wethouders van gemeenten Veghel en Sint-Anthonis een voortrekkersrol gespeeld. In de uitvoeringsfase van het reconstructieplan groeit de betrokkenheid van andere gemeenten. Medewerkers van het streekhuis (en daarvoor programmabureau) hebben een belangrijke rol gespeeld in het motiveren van de gemeenten in het gebied. Desondanks verschildt de capaciteit die de gemeenten vrijmaken voor het uitvoeren van reconstructieprojecten nog steeds sterk. De reconstructiepartijen geven aan dat dankzij de reconstructie, de gemeenten elkaar sneller vinden, zowel ambtelijk als bestuurlijk, en nu beter samenwerken. Een betrokken wethouder zegt hierover: *"Dankzij de reconstructie worden er veel meer informatie en leerervaringen uitgewisseld tussen gemeenten en worden*

problemen gezamenlijk aangepakt.” Ook hebben medewerkers van het streekhuis er zowel direct als indirect voor gezorgd dat het contact tussen provincie, gemeenten en waterschap is verbeterd.

Het waterschap Aa en Maas was tijdens de planvorming duidelijk minder actief betrokken dan nu in de uitvoering. Het was wel vertegenwoordigd in de reconstructiecommissie en de lokale klankbordgroepen, maar in de planvorming stonden de discussies over de zonering centraal en daarin speelde het waterschap geen actieve rol. De dijkgraaf van het waterschap zegt hierover: *“In tijden van de planvorming was het waterschap vooral sectoraal aanwezig bij het maken van de kaarten. Op bestuurlijk niveau zat tijdens de planvorming de functionele wateroriëntatie van het waterschap in de weg.”*

De Kamer van Koophandel was lid van de reconstructiecommissie tijdens de planvorming, maar is recent uit de commissie gestapt. Door alle discussies over de zonering ziet de Kamer van Koophandel zichzelf niet als mede-eigenaar van het reconstructieproces. Via het Toeristisch Ondernemers Platform (TOP) Brabant is de Kamer van Koophandel nog wel betrokken bij de reconstructie. TOP Brabant is als belangbehartiger van de toeristisch-recreatieve sector, zowel lid van de reconstructiecommissie Peel en Maas als van de ambtelijke werkgroep. De leden van het platform zijn op dit moment de brancheorganisaties RECRON, HISWA, Koninklijk Horeca Nederland, ZLTO (agrotourisme) en de Brabantse Kamers van Koophandel. De organisatie bemoeide zich vooral met de ontwikkeling van de sociaal-economische paragraaf in het reconstructieplan. Hoewel TOP Brabant in de uitvoering geen trekker is van projecten, werkt het platform wel samen met gemeenten, streekmanager, recreatieondernemers en agrarische ondernemers bij het van de grond krijgen van projectlocaties voor recreatie en toerisme en voor recreatieve poorten (zie par. 3.5). Deze inzet wordt door verschillende partijen in Peel en Maas echter niet als zodanig

herkend. Volgens hen kan het platform een actievere rol spelen in het gebiedsgericht beleid indien de leden meer één geheel zouden vormen.

BMF en ZLTO

De BMF en ZLTO hebben zowel op provinciaal als op niveau van Peel en Maas, een centrale rol gespeeld. Omdat de belangen van beide organisaties vaak haaks op elkaar stonden, leek het soms alsof het in het reconstructieproces vooral om deze partijen draaide. De (nieuwe) wethouder van Cuijk ziet het zo: *“Je ziet in de reconstructiecommissie dat het een spel is tussen natuur en landbouw, waar de gemeenten tussen staan als intermediair.”* De BMF-vertegenwoordiger in Peel en Maas heeft hetzelfde beeld: *“De gemeenten keken met argusogen naar het proces en dachten als de BMF en ZLTO maar door een deur kunnen. Als zij het eens zijn over een punt dan hoeven wij er niet meer aan te komen.”*

Toch speelde het spel tussen ZLTO en BMF zich niet alleen op regionaal maar ook op provinciaal niveau af. Daar zijn beiden vertegenwoordigd in de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) en hebben in deze rol advies gegeven aan GS over het totaal van de reconstructieplannen, de uitvoeringsprogramma's en de daarop te baseren financiële aanspraken. De bestuurders van beide organisaties zijn op provinciaal niveau ook actief betrokken geweest bij het verdrag van Cork.

Versillende betrokkenen stellen dat de bijdragen van beide partijen in het planproces actiever en effectiever was dan voorheen. De ZLTO en de BMF zijn veel beter met elkaar gaan samenwerken, wat cruciaal is geweest voor het tot stand komen van de zonering en het uiteindelijke reconstructieplan. Opmerkelijk is ook de nieuwe rol en positie van BMF in Peel en Maas. De BMF heeft zich in dat reconstructieproces meer gericht op het lokale planvormingsniveau en zich ook constructiever opgesteld in de onderhandelingen. Een medewerker van het streekhuis zegt het als volgt: *“De BMF beslist en denkt tegen-*

woordig constructief mee over het beleid voor het landelijk gebied. Voorheen, tekende de BMF ongezien tegen alles protest aan... ."

Kanttekening hierbij is wel dat de BMF zich na het verdrag van Cork zowel op provinciaal als op gebiedsniveau weer harder is gaan opstellen. De BMF is onder meer teleurgesteld over de milieuwinst die men zichzelf in Cork toedichtte, maar die in de praktijk tegenvalt. Op het regionale niveau van Peel en Maas worden de zorgen van de provinciale BMF wel gedeeld. De BMF vertegenwoordiger in de reconstructiecommissie Peel en Maas heeft daarbij ook te maken met zijn lokale achterban, bestaande uit allerlei milieugroepen en natuurclubs, die vaak kritisch zijn over concrete projecten en plannen die voortkomen uit de reconstructie.

Zijn bezwaren richten zich niet zozeer op de inhoud van het reconstructieplan, maar op de verspoelde landelijke milieugegeving (Geurwet, Wav) en de manier waarop provincie en gemeenten met de uitvoering van het reconstructieplan omgaan. Het laatste betreft vooral de uitbreidingsmogelijkheden van intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden. In het verdrag van Cork staat dat bedrijven hun bestaande

rechten mogen behouden en daar maken ze nu gebruik van. De BMF-vertegenwoordiger is achteraf niet blij met deze afspraak op provinciaal niveau: *"Cork is een enorme domper geweest en stom. Je gaat boeren eerst toestemming geven om uit te breiden om ze later voor veel geld weer uit te kopen."* Ook de invulling van duurzame locaties voor individuele bestaande intensieve veehouderijbedrijven in verwevingsgebieden kan hem niet bekoren. In de praktijk zijn veel te veel locaties duurzaam verklaard door de provincie, zo vindt hij. Dat komt mede door de soepeler milieuwetgeving. En hierdoor is *"... er van milieuwinst geen sprake meer."* (zie verder par. 3.4).



Het draagvlak van de BMF achterban in het gebied is hierdoor gedurende het planproces sterk afgenomen. De consequentie van deze groeiende ontevredenheid is dat zij nu in onderhandelingen tijdens de uitvoering strak en volgens sommigen te star, vast blijft houden aan eerder gemaakte afspraken in het reconstructieplan. De BMF-vertegenwoordiger formuleert de huidige rol als volgt: *"Het bewaken van de uitvoering, zorgen dat mensen zich aan de afspraken houden."*

Planeigenaarschap

Toch is in Peel en Maas planeigenaarschap ontstaan rond het reconstructieplan. De partijen - zelfs de kritische BMF - zien het plan als het resultaat van een langdurig onderhandelings-traject en het is ook echt hun plan geworden. Dit gevoel van planeigenaarschap werkt duidelijk door in de uitvoering. De reconstructiepartijen, en vooral de voorzitter van de reconstructiecommissie, waken erover dat iedereen zich houdt aan de destijds gemaakte afspraken. Wel komen er nu tijdens de uitvoering allerlei knelpunten naar boven - bijvoorbeeld op het vlak van verplichte procedures, financiën, veranderende milieuregelgeving en/of beschikbare capaciteit voor de uitvoering van projecten - die de motivatie op de proef stellen.

Opmerkelijk is de mate waarin het proces op gebiedsniveau is aangestuurd en ingekaderd door het proces op provinciaal niveau. Daarnaast bestond de provinciale ambitie dat de planvorming zich niet alleen op regionaal, maar ook lokaal zou afspelen en gevoed zou worden door lokale klankbordgroepen. Opvallend is dat op al deze niveaus - lokaal, regionaal en provinciaal - deels dezelfde partijen een rol spelen. Zo zijn de ZLTO, BMF en de waterschappen op alle niveaus vertegenwoordigd. Op het niveau van de lokale klankbordgroepen moest de participatie van burgers concreet vorm krijgen. Toch waren de afspraken binnen het 'groene front' van provincie, ZLTO en BMF op provinciaal en soms ook op regionaal niveau vaak al zo vastgelegd, dat er voor echte burgerparticipatie (d.w.z. zegen-

schap) nog maar beperkt ruimte was. Bovendien domineerden ook op dit niveau veelal de vertegenwoordigende landbouw- en milieuorganisaties het proces. Niettemin geven betrokkenen aan dat met name bij de zonering de klankbordgroepen heel invloedrijk waren. Hierbij hebben ze zich lang niet altijd laten beperken door afspraken op provinciaal en regionaal niveau.

Conclusie

Conclusie is dat in Peel en Maas een stevige gebiedscoalitie is ontstaan met een hoge mate van planeigenaarschap rond het reconstructieplan. Het aantal betrokken organisaties was groot, ook door de deelname van lokale klankbordgroepen in het proces. Toch stonden de tegenstellingen tussen ZLTO en BMF in de planvorming sterk centraal en werd de besluitvorming in Peel en Maas sterk ingekaderd door afspraken van de provincie met BMF en ZLTO op provinciaal niveau. De winst voor Peel en Maas is echter dat daar nooit eerder zo intensief is samengewerkt. Vooral de actieve en betrokken rol van de BMF op het regionale niveau was nieuw. Uiteindelijk leidt het planvormingsproces ook in de uitvoering tot een betere samenwerking tussen de (gebieds)partijen. Ze zoeken elkaar sneller op en wisselen meer ervaringen uit. Dit heeft het 'probleemoplossend vermogen' binnen het gebied vergroot.

In de uitvoering speelt het waterschap een belangrijke rol ook al was ze minder actief in de planvorming. De actieve gemeenten in de planvorming zijn ook nadrukkelijk aanwezig in de uitvoering. Een aantal minder actieve gemeenten in de planvorming wordt nu in de uitvoering actiever. De BMF is wel steeds kritischer geworden in de uitvoeringsfase en probeert nu vooral de betrokken partijen aan de gemaakte afspraken te houden.

Mobilisatie van onderop

De reconstructie zou moeten leiden tot beleid dat ook wordt uitgevoerd. Onder meer omdat partijen zich zo betrokken voelen bij het door hen zelf ontwikkelde plan dat ze het ook willen

uitvoeren. De verwachting die hier centraal staat luidt:

Verwachting 1.2

De reconstructie leidt tot een actievere betrokkenheid van maatschappelijke partijen en lagere overheden bij de uitvoering van beleid voor het landelijk gebied en dus ook tot meer initiatieven vanuit deze partijen en hun achterban.

In Peel en Maas is bewust gekozen voor een beperkt streekhuis met daar omheen een meer netwerkachtige structuur. Het is dus geen echt streekhuis zoals in Beerze Reusel dat ook loket is voor alle reconstructiezaken en waar vrijwel alle reconstructie medewerkers van de betrokken organisaties werken. Het fysieke streekhuis van Peel en Maas is met vijf medewerkers bescheiden opgezet en vormt vooral het provinciale loket in het gebied. Daarnaast werken er enkele medewerkers van betrokken organisaties. De meesten daarvan werken deels vanuit het streekhuis en deels vanuit hun eigen organisatie.

De meeste initiatieven voor reconstructieprojecten komen van gemeenten en het waterschap. Alle negen gemeenten en het waterschap hebben ook elk hun eigen reconstructieloket georganiseerd. Het waterschap Aa en Maas heeft zelfs een eigen 'programmabureau reconstructie' opgezet om de uitvoering van watergerelateerde reconstructieprojecten te ondersteunen. Iedere partij blijft zo zelf verantwoordelijk en kan de reconstructietaken dus niet afschuiven naar het gemeenschappelijke streekhuis. Wel bestaan er grote verschillen in uitvoeringsstructuur en beschikbare capaciteit per gemeente. In de praktijk zijn gemeenten en het waterschap dus veelal gewoon het loket voor initiatiefnemers van projecten. Het streekhuis ondersteunt en coördineert tussen deze verschillende loketten.

Het streekhuis Peel en Maas bestaat nu uit een gebiedscoördinator/hoofd streekhuis (provincie), gebiedsmakelaar (provincie), streekmanager (provincie/gemeenten), jurist (namens de gemeenten), DLG-medewerker, medewerker van het waterschap

Aa en Maas en vanaf 2007 ook een ZLTO-medewerker. Het streekhuis fungeert als aanjager van de uitvoering door te zorgen voor afstemming tussen overheden en initiatiefnemers. De medewerkers zijn deels provinciale medewerkers met goede connecties binnen het provinciehuis. De gebiedscoördinator kan ook sectorespecialisten inschakelen van de provincie op het gebied van natuur, water, landbouw voor het voorbereiden en uitvoeren van concrete reconstructieprojecten. De directe link tussen streekhuis en provincie verkleint de afstand tussen gebied en provincie en lijkt het toetsingsproces door de provincie van een initiatief te vergemakkelijken.

Gemeenten nemen relatief veel initiatieven en werken hierin vaak samen met andere partijen. Toch zijn er grote verschillen tussen gemeenten en het is ook sterk afhankelijk van wethouders en ambtenaren die een initiatief willen oppakken. In Peel en Maas heeft het relatief lang geduurd voordat de gemeenten actief deelnamen aan de reconstructie, met uitzondering van de gemeenten Sint-Anthonis en Veghel, die ook erg actief waren in de planvorming. De gemeente Veghel heeft al enkele jaren een eigen groenfonds voor reconstructieprojecten. Uit elke verkochte vierkante meter aan gemeentelijke bouwgrond wordt er 10 euro in dit fonds gestort.

Nu, in de uitvoeringfase, zijn alle gemeenten in het gebied actief betrokken, al zijn er nog wel verschillen tussen gemeenten. Zo ontwikkelen sommigen een LOG (zie par. 3.4) of bebouwingskernen. Andere initiatieven vallen vaak onder de zogenaamde integrale projecten. Zo werken gemeente Veghel en waterschap Aa en Maas samen aan het opknappen van de Veghelse Aa in het 'Masterplan de Aa'. Het project 'Duits lijntje' is een initiatief van verschillende gemeenten en de BMF, die samenwerken aan natuurontwikkeling en sociale economische vitaliteit (zie par. 3.5). Ook de ZLTO heeft verschillende initiatieven voor projecten geïnitieerd.

Initiatieven van particulieren (waaronder boeren) liggen vaak op sociaal-economisch vlak, zoals zorgboerderijen en theetuinen door agrarische ondernemers. Het is moeilijk om te bepalen welke initiatieven er nu echt dankzij de reconstructie zijn gestart. Wel heeft de reconstructie gezorgd voor nieuwe financieringsmogelijkheden voor plattelandprojecten en heeft het de ontwikkelingsgerichte manier van werken bij provincie en gemeenten versterkt. Bovendien was het streekhuis er zonder de reconstructie niet geweest. Juist deze medewerkers spelen een belangrijke rol bij het formuleren en goed laten landen van kansrijke initiatieven. Ze brengen initiatiefnemers met de juiste mensen in contact, helpen bij het uitvoerbaar maken van het idee en zoeken beleidsruimte en financiering binnen bestaande kaders. De medewerkers van het streekhuis ervaren dat deze werkzaamheden vaak hard nodig zijn. De ontwikkelingsgerichte werkwijze is bij gemeenten en provincie misschien wel versterkt, maar nog niet elke provinciale of gemeentelijke ambtenaar denkt en handelt al ontwikkelingsgericht.

Het zijn echter niet altijd nieuwe initiatieven. Sommige projecten stammen uit de tijd van vóór de reconstructie. Zo verhaalt het *Jaarrapport Reconstructie 2005* van het waterschap Aa en Maas over verschillende reconstructieprojecten op het gebied van waterkwaliteit en kwantiteit, verdroging, waterberging die echter al op de plank lagen vóór de reconstructie. De uitvoering verloopt daardoor echter wel makkelijker, omdat er al een financiële dekking was, o.a. vanuit het provinciale waterhuishoudingsplan.

Conclusie is dat het reconstructieproces in Peel en Maas niet automatisch leidt tot initiatieven van onderop. Veel initiatieven liepen al vóór de reconstructie of zouden ook zonder de reconstructie zijn gestart. Toch heeft de reconstructie ook meerwaarde voor veel van deze projecten. Deze meerwaarde zit voornamelijk in extra geld en ondersteuning. Ook heeft de reconstructie een meer ontwikkelingsgerichte houding onder

ambtenaren en wethouders gestimuleerd. De medewerkers van het streekhuis zijn belangrijk voor het laten landen en uitvoerbaar maken van kansrijke initiatieven die binnen de reconstructiedoelen passen. Toch is niet gekozen voor een integraal streekhuis. Gemeenten en het waterschap hebben hierdoor eigen reconstructieloketten moeten organiseren. Zo blijven ze ook zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van reconstructieprojecten. De reconstructie is in Peel en Maas al met al een voertuig waarmee projecten sneller tot stand komen en uitgevoerd worden.

Betrokkenheid bij de planvorming is belangrijk, maar niet doorslaggevend geweest voor het nemen van uitvoeringinitiatieven. Actieve gemeenten in de planvorming zijn actief aan het uitvoeren. Een aantal minder actieve gemeenten en het waterschap worden juist in de uitvoering actiever.

Doorgaande decentralisatie

Hoewel het rijk initiatiefnemer is van de reconstructie, zijn de provincies nadrukkelijk aangewezen als regisseur van een proces dat in de reconstructiegebieden moet plaatsvinden. Om op gebiedsniveau voldoende tot stand te brengen, moeten gebiedscoalities en/of afzonderlijke gebiedsactoren ook taken en bevoegdheden krijgen, zo vinden veel betrokkenen. Maar gebeurt dat ook? De verwachting die we hier toetsen in de praktijk van Peel en Maas luidt:

Verwachting 1.3

Voor de uitvoering van de reconstructieplannen worden taken en formele bevoegdheden van provincies zoveel mogelijk doorgegeven aan gebiedscoalities en/of regionale gebiedsactoren.

In dit onderdeel richten we ons vooral op de doorgaande decentralisatie van de provincie naar het niveau van het reconstructiegebied en dus naar de reconstructiecommissie en het streekhuis.

Sinds haar start heeft de reconstructiecommissie formeel een adviserende rol en de status van adviescommissie van GS. In feite is het reconstructieplan het belangrijkste advies geweest. Een betrokken wethouder over de status van de commissie: *"In de praktijk is de rol van de commissie meer dan adviserend geweest. Het reconstructieplan is bijna één op één overgenomen door GS."* Hierbij moet wel vermeld worden dat het plan ontwikkeld is binnen de kaders van het Koepelplan. Hierin gaf de provincie vrij precies aan wat zij van de reconstructiecommissie verwachtte. Verder adviseert de reconstructiecommissie ook gemeenten, het waterschap en maatschappelijke organisaties.

De commissie behoudt in de reconstructie-uitvoering een rol als adviescommissie van GS. Verder werkt ze aan een paar onvoltooide zaken uit het reconstructieplan en coördineert en stimuleert ze de communicatie over de uitvoering. Niettemin staat de rol van de reconstructiecommissie ter discussie, ook door de introductie van het ILG. GS hebben hiervoor eind 2006 een discussie georganiseerd met alle voorzitters van de reconstructiecommissies over de vraag hoe de uitvoering van de reconstructie moet worden georganiseerd. Toen bleek dat de ambities van commissies om taken en bevoegdheden van GS over te nemen, verschillen per gebied. In Peel en Maas heeft de reconstructiecommissie hierover nog geen duidelijk standpunt ingenomen. De wethouder van Veghel heeft echter wel een uitgesproken mening en wil de taken en bevoegdheden van de commissie uitbreiden: *"De commissie zou het vertrouwen moeten hebben van GS en zowel een adviserende als besluitvormende status moeten krijgen."*

De discussie gaat bijvoorbeeld over het toetsen van projectvoorstellen. De provincie doet dit nu nog zelf, maar op dit punt zouden de reconstructiecommissies meer verantwoordelijkheid kunnen krijgen. Kunnen besluiten over een eigen reconstructiebudget is ook een optie. Hierbinnen zijn allerlei varianten mogelijk met een klein aanjaagbudget of juist grote budgetten.



Duidelijk is dat de reconstructiecommissie ook in de uitvoering na 2007 een belangrijke rol blijft spelen als adviescommissie van GS, ook al wordt het waarschijnlijk geen bestuurscommissie met formele taken en bevoegdheden. Wel zal de commissie de programmering van de uitvoering feitelijk voorbereiden en ze krijgt waarschijnlijk een klein projectbudget waarover ze zelf kan beslissen.

Ondertussen heeft de provincie een aantal taken doorgegeven aan vooral de eigen medewerkers van het streekhuis. Deze medewerkers krijgen onder meer een belangrijke taak in het mobiliseren en tot uitvoering brengen van initiatieven binnen de kaders van

het reconstructieplan. Verder gaan gemeenten en waterschap veel regelen. Bij sommige onderwerpen, zoals de ontwikkeling van LOG's, kiest de provincie niet voor aansturing via het streekhuis, maar voor een meer centrale sturing of facilitering vanuit het provinciehuis. De aanstelling van een projectleider LOG die opereert in heel Brabant past in deze lijn.

Conclusie is dat de reconstructiecommissie formeel alleen als adviescommissie van GS heeft gefunctioneerd. In de praktijk was deze rol belangrijk, mede omdat daardoor een stevige coalitie ontstond voor het reconstructieplan. In de uitvoering blijft de reconstructiecommissie functioneren als centraal aansturingsorgaan en als adviescommissie van GS. De discussie over het daadwerkelijk overdragen van taken en formele bevoegdheden aan het gebied moet nog plaatsvinden. Waarschijnlijk zal het uitmonden in een beperkte overdracht. Wel heeft de provincie een aantal uitvoeringstaken neergelegd bij eigen medewerkers van het streekhuis. Zij moeten de uitvoering van projecten op lokaal niveau opstarten. Bij sommige onderwerpen kiest de provincie voor meer centrale aansturing of facilitering vanuit het provinciehuis zoals bij de LOG-ontwikkeling.

Afrekenbaarheid

In de reconstructie willen rijk en provincies transparante afspraken maken over te leveren beleidsprestaties en na verloop van tijd hierover afrekenen. Provincie Noord-Brabant heeft een bestuursovereenkomst met het rijk afgesloten over de uitvoering van de reconstructie voor twee jaar (2005/2006). Deze afspraken zijn later opgenomen in een breder uitvoeringscontract. Binnenkort ondertekent de provincie een nieuw ILG-contract met het rijk voor de komende zeven jaar waarin ook de reconstructieprestaties opgaan. Vraag is nu hoe dit streven naar afrekenbaarheid doorwerkt tot op gebiedsniveau. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 1.4

In de uitvoering van de reconstructie worden duidelijke afspraken gemaakt over de uitvoering van het beleid en leggen de uitvoerende partijen achteraf verantwoording daarover af aan de provincie.

De belangrijkste afspraken over de uitvoering van de reconstructie in Peel en Maas zijn vastgelegd in het Regionaal Uitvoeringsprogramma (RUP) Peel en Maas (2005-2008). Dit programma is in 2004 door de reconstructiecommissie opgesteld. Het bevat de ambities en concrete doelen voor de eerste vier jaar, zoals 57 km beekherstel en vijf bedrijfsverplaatsingen intensieve veehouderij rond kwetsbare natuurgebieden. Het RUP is als advies aan GS aangeboden en door GS vastgesteld. Om de afspraken te bekrachtigen, wilden GS een bestuursovereenkomst sluiten met de reconstructiecommissie. Dit is tot nu toe niet gebeurd. De discussie hierover hangt ook samen met de discussie over de overdracht aan bevoegdheden (zie doorgaande decentralisatie). Wel zijn op provinciaal niveau vier bestuursovereenkomsten gesloten met alle Brabantse gemeenten en waterschappen, zowel voor de vaststelling van de reconstructieplannen (2003) als erna (2005).

De overeenkomst met de gemeenten (5 juli 2005) bevat een algemene inspanningsverplichting om de reconstructieplannen, en dus ook de taakstellingen uit het RUP, te realiseren. Bovendien verplichten de gemeenten zich om binnen vier jaar (dus voor 22 april 2009) de bestemmingsplannen buitengebied aan te passen aan de reconstructieplannen. De provincie zal de gemeenten hierbij bijstaan met geld, deskundigheid of capaciteit. Daarnaast bevat de overeenkomst vooral bepalingen over planschade en een inspanningsverplichting om budget te reserveren voor de reconstructie.

De tweede bestuursovereenkomst met de vier Brabantse waterschappen is gedetailleerder. Zo spreken provincie en waterschappen af om elk in de periode 2005-2008, 30 miljoen te reserveren voor de uitvoering van de waterthema's. Ook bevat de overeenkomst afspraken of intenties op meer concrete thema's zoals grondverwerving door waterschappen, de ontwikkeling van blauwe diensten via erfdienstbaarheid, waterberging, verdroging, beekherstel en waterkwaliteit.

De bestuursovereenkomsten met waterschappen en vooral met de gemeenten bevatten dus weinig concrete afspraken over te leveren prestaties. Daarvoor zijn de overeenkomsten te algemeen en waren er specifiekere overeenkomsten nodig geweest op het niveau van Peel en Maas. Er is dus geen sprake van maatwerk. Gemeenten en waterschap vinden het vastleggen van concrete prestaties in prestatiecontracten ook nog een stap te ver, niet realistisch of, op zijn minst, erg moeilijk uitvoerbaar. Verder verwachten ze dat dergelijke afspraken vooral veel boekhoudkundige rompslomp geven. De betrokken dijkgraaf zegt hierover: *“De praktijk laat zien dat projecten zo vaak vertragen dat je nauwelijks afspraken kunt maken. Een bestuursovereenkomst daarentegen is wel heel belangrijk. Dit geeft namelijk het commitment aan van je bestuurlijke achterban voor de doelstellingen en de projecten die je hebt gekozen. Hiermee geef je continuïteit aan de uitvoering.”*

Naast deze algemene afspraken zijn er in Peel en Maas ook prestatiecontracten gesloten, maar dat is vooral op projectniveau. Het gaat dan om overeenkomsten tussen initiatiefnemers (bv gemeenten of waterschappen) en financiers (rijk, provincie of EU). De algemene trend is dat deze overeenkomsten steeds concreter worden met strakke voorwaarden over oplevering en verantwoording. Vooral projecten met Europese subsidies staan hierom bekend, maar projecten met provinciale subsidies moeten ook veelal binnen twee jaar zijn gerealiseerd. De reconstructieprojecten hebben hierdoor eveneens vaak strakke deadlines en kunnen niet meer zomaar uitlopen.



Conclusie is dat de reconstructie het maken van afspraken tussen vooral provincie en gemeenten en waterschappen heeft versterkt. Deze afspraken hebben echter een vrij algemeen karakter (inspanningsverplichtingen) en zijn niet gespecificeerd naar gebiedsniveau. Het waterschap en vooral gemeenten vinden het sluiten van concretere algemene prestatiecontracten over de uitvoering van de reconstructie nog een brug te ver. De reconstructiecommissie Peel en Maas heeft voor de periode 2005-2008 wel een concreet uitvoeringsprogramma (RUP) opgesteld. De bijbehorende bekrachtiging van dit uitvoeringsprogramma met een bestuursovereenkomst met alle betrokken partijen is echter nog niet gesloten. Echt concrete prestatiecontracten worden vooral op projectniveau gesloten.

3.2 Instrumentele vernieuwing

Om de doelen van de reconstructie te realiseren zijn nieuwe instrumenten nodig, zo is de algemene verwachting. De reconstructie heeft dan ook een scala aan nieuwe beleidsinstrumenten opgeleverd. Zo omvat de reconstructiewet zelf al nieuwe instrumenten als 'wettelijke herverkaveling' en integrale



zoning. Buiten de wet zijn echter ook nieuwe instrumenten ontstaan bijvoorbeeld ruimte-voor-ruimte.

In deze paragraaf gaan we in op de manier waarop de belangrijkste instrumenten van de reconstructie in Peel en Maas zijn toegepast en zoeken we naar verklaringen. We bespreken de volgende instrumenten:

- wettelijke herverkaveling;
- doorwerking van de integrale zoning in gemeentelijke bestemmingsplannen;
- ruimte-voor-ruimte.

Wettelijke herverkaveling

Wettelijke herverkaveling is een instrument waarmee rechten op onroerende zaken zoals grond, ingebracht en vervolgens opnieuw toegedeeld kunnen worden. Het is vooral bedoeld voor het 'vrijspelen' van grond voor de verkaveling van de grondgebonden landbouw, de realisatie van de EHS etc. De bestaande Landinrichtingswet was niet geschikt voor de complexe reconstructieproblematiek, daarom is in de reconstructiewet nieuw landinrichtingsinstrumentarium opgenomen. Met nieuwe procedures wordt herverkaveling meer gecompliceerd en vereenvoudigd. Hiervan werd vooral tijdswinst verwacht. De verwachting die hier centraal staat luidt:

Verwachting 2.1

De nieuwe manier van wettelijke herverkaveling in de Reconstructiewet leidt tot een snellere uitvoering van bestaande en nieuwe landinrichtingsprojecten.

In Peel en Maas lopen drie bestaande landinrichtingsprojecten. Het project Sint Oedenrode is al zover gevorderd dat het nog onder de oude Landinrichtingswet wordt afgerond. De aanpassingsinrichting A50 en het ruilverkavelingsproject Graspeel vallen officieel onder de reconstructie, maar hierbij wordt het instrument wettelijke herverkaveling niet ingezet.

Voor de reconstructie is vooral het project Graspeel van belang

dat toe was aan uitvoering, maar stil is komen te liggen. Het project is weer opgepakt met het reconstructieplan. De nadruk ligt nu op de ontwikkeling van het LOG Graspeel. De toenmalige landinrichtingscommissie 'Graspeel' is eind 2005 omgevormd tot Uitvoeringsplatform Graspeel. In dit gebiedsproject gaat het niet alleen om de ontwikkeling van het LOG. Zo wordt er ook een ecologische verbindingzone tussen de Trentse Bossen en De Dellen aangelegd.

Het reconstructieplan Peel en Maas stelt geen nieuwe wettelijke herverkavelingsprojecten voor. Het plan noemt wel vier gebieden, waar herverkaveling nodig is, vooral voor de realisatie van natuur- en/of waterdoelen. Het gaat daarbij om de Maashorst, het stroomgebied van de Hooge Raam/Halsche Beek, het gebied van de 'beek-buurtboeren' en het zoekgebied rivierverruiming ten noorden van Schaijk en Reek. Voorsnog kiest de reconstructiecommissie hier voor integrale uitvoeringsprojecten met vrijwillige herverkaveling/kavelruil. Het niet inzetten van 'wettelijke herverkaveling' heeft te maken met het slechte imago van dit instrument en bijbehorende verplichte instrumenten als onteigening. De Veghelse wethouder zegt hierover: *"Kavelruil vindt plaats op basis van vrijwilligheid. Voor het spreken over een wet of onteigening is men zeer huiverig."* Bij de herziening van het reconstructieplan in 2009 wordt opnieuw bekeken of wettelijke herverkaveling toch nodig is. In de tussenliggende periode wil men de 'meerwaarde' van wettelijke herverkaveling in deze gebieden onderzoeken.

Concluderend: Het reconstructie-instrument 'wettelijke herinrichting' wordt in Peel en Maas niet gebruikt. Het instrument is weinig populair en de voorkeur gaat uit naar 'vrijwillige kavelruil' in integrale projecten. De mogelijkheid om na de herziening van het reconstructieplan alsnog wettelijke herverkaveling in te zetten, wordt nog open gehouden.

Integrale zonering in bestemmingsplannen

Directe doorwerking (art. 27 Rcw) is een bijzonder vergaande mogelijkheid voor de provincie om gemeenten te dwingen hun ruimtelijke beleid aan te passen. Het is in de Reconstructiewet opgenomen om problemen met de uitvoering te voorkomen. In alle reconstructieplannen is directe doorwerking toegepast op het onderwerp 'zonering'. Dus ook reconstructieplan Peel en Maas bevat de directe doorwerking voor extensiverings-, verwevings- en landbouwontwikkelingsgebieden en ook in dit plan vormt de zonering een centraal onderdeel. De verwachting die hier getoetst wordt is:

Verwachting 2.2

De reconstructie leidt tot een snelle vertaling van de integrale zonering in de gemeentelijke bestemmingsplannen.

De zonering in landbouwontwikkelings-, extensiverings- en verwevingsgebieden is helder in het reconstructieplan vastgelegd, waarbij elk gebied eigen ontwikkelingskansen heeft. Alle gemeenten hebben op 5 juli 2005 met de provincie afgesproken dat ze de bestemmingsplannen uiterlijk in 2009 aanpassen aan het reconstructieplan. Inmiddels zijn verschillende gemeenten in Peel en Maas hun bestemmingsplan buitengebied aan het aanpassen conform het reconstructieplan. Andere gemeenten willen dit binnenkort doen. Eind 2006 heeft nog geen van de negen gemeenten het nieuwe bestemmingsplan daadwerkelijk afgerond. Wel is gemeente Uden al relatief ver. Een 'reconstructieproof' nieuw bestemmingsplan heeft al ter inzage gelegen. De gemeenten Veghel en Sint-Anthonis geven aan dat zij al voor de vaststelling van het reconstructieplan hun bestemmingsplannen hadden aangepast aan de beleidsuitgangspunten van de reconstructie. Het gevolg van deze pro-actieve houding was dat deze gemeenten nu opnieuw hun bestemmingsplannen moeten aanpassen. De beleidsuitgangspunten zijn namelijk op een aantal punten veranderd. Bij de meeste gemeenten zorgt de reconstructie wel voor een

versnelde actualisering van het bestemmingsplan. Sommige gemeenten nemen het reconstructieplan, en dus ook de zonering, mee in een al geplande wijziging van het bestemmingsplan. Opvallend is echter dat de reconstructie hierbij niet heeft geleid tot gemeentelijke samenwerking. Dit in tegenstelling tot sommige andere reconstructiegebieden, waar gemeenten samenwerken aan nieuwe bestemmingsplannen (Boonstra, 2007 en Kuindersma, 2007).

Conclusie is dat alle gemeenten in Peel en Maas de intentie hebben om hun bestemmingsplannen voor 2009 aan te passen aan het reconstructieplan. Voor de meeste gemeenten betekent dit een versnelde actualisatie. Overigens heeft nog geen van de negen gemeenten eind 2006 het bestemmingsplan al helemaal aangepast. Het wijzigen van bestemmingsplannen heeft niet geleid tot gemeentelijke samenwerking.

Toepassing ruimte-voor-ruimte

Ruimte voor ruimte is in essentie een ruilprincipe. De kern hiervan is 'voor wat hoort wat'. Dit principe komt er op neer dat in ruil voor de sloop van stallen én het inleveren van mestproductierechten, extra woningen gebouwd kunnen worden. Ruimte-voor-ruimte is voor het eerst toegepast in 2000/2001. Aan de landelijke opkoopregeling RBV (Regeling Beëindiging Veehouderijtakken) was in de reconstructiegebieden een specifieke sloopregeling gekoppeld. Het geldt voor de sloop van stallen van beëindigers werd verdiend met het bouwen van woningen. Daarna is in de reconstructieplannen het 'ruimte-voor-ruimte principe' opgenomen voor het bereiken van reconstructiedoelen. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 2.3

Het bouwen van huizen in ruil voor het slopen van stallen is een instrument waarmee in de reconstructie doelen als de ontstening van het landelijk gebied en de verplaatsing van veehouderijbedrijven kunnen worden gestimuleerd.





In Noord-Brabant is ruimte-voor-ruimte flink ingezet voor het financieren van sloop van met de RBV beëindigde intensieve veehouderijbedrijven. In Noord-Brabant is gekozen voor een opzet waarbij de meeste woningen (99%) niet op slooplocatie worden teruggebouwd. De provincie wilde de woningen vooral terugbouwen aansluitend aan bestaande bebouwing.

De provincie heeft voor de uitvoering in 2002 de Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte (ORR) opgericht samen met een aantal banken en ontwikkelaars. De ORR ontwikkelt de bouw kavels en verkoopt deze aan particulieren. De winst (na aftrek van sloopvergoedingen) vloeit naar een fonds waaruit andere reconstructiedoelen kunnen worden bekostigd. Voor het ontwikkelen van bouw kavels sluit de provincie overeenkomsten met gemeenten.

Met deze ruimte-voor-ruimte regeling zijn ruim 1.000 bedrijven in Noord-Brabant gesloopt en beëindigd. Hiermee is een ontstening van ruim 1,8 miljoen m2 gerealiseerd (Smits et. al, 2004). Precieze cijfers voor Peel en Maas ontbreken, maar volgens geïnterviewden zijn ook hier veel bedrijven gesloopt. Vanwege de ont koppeling van sloop en woningbouw, zijn in Noord-Brabant de meeste bedrijven al gesloopt, maar is de bouw van de 1.700 ruimte-voor-ruimte woningen nog in volle gang. De ruimte-voor-ruimte regeling is derhalve vooral van betekenis geweest voor ontstening en bedrijfsbeëindiging.

Voor het terugbouwen van de ruimte-voor-ruimte huizen en het terugverdienen van de sloopsubsidies is de provincie afhankelijk van de medewerking van gemeenten. In Peel en Maas hebben de gemeenten Boxmeer, Cuijk, Landerd, Sint-Anthonis en Veghel meegewerkt aan de ontwikkeling van deze woningen. Andere gemeenten zoals Boekel zijn (nog) terughoudend. Om ook hun medewerking te stimuleren heeft de provincie een 'verbrede ruimte-voor-ruimte' regeling opgezet. Daarbij mogen gemeenten, die een aantal ruimte-voor-ruimte woningen hebben gebouwd, nog eens eenzelfde aantal extra woningen bouwen.

Ook nu nog komen bij bedrijfsbeëindiging intensieve veehouderijbedrijven in aanmerking voor ruimte-voor-ruimte. In principe mag voor elke 1.000 m2 gesloopte staloppervlak, een woning teruggebouwd worden - meestal elders op locaties aansluitend aan bestaande bebouwing. Sinds 2006 geldt deze regeling alleen voor bedrijven in extensiverings- en verwevingsgebieden uitgezonderd de duurzame locaties. Duurzame locaties zijn bestaande intensieve veehouderijbedrijven in verwevingsgebied die nog fors mogen uitbreiden en waar zich ook verplaatsers kunnen vestigen. Concreet kan het gaan om bedrijven die beëindigd zijn met de RBV-regeling, maar nog geen sloopsubsidie hebben gekregen, of om andere gestopte bedrijven. In alle gevallen moeten de bedrijven dus wel zijn gestopt. De gemeente doet de aanvraag voor de ruimte-voor-ruimte kavels bij de provincie en kan deze na provinciale goedkeuring ontwikkelen. Deze woningen gaan niet van het gemeentelijke woningbouwcontingent af, maar vallen nog onder de afspraken van het zogenaamde pact van Brakkenstein (zie ook: Bleumink, 2007).

Naast ruimte-voor-ruimte is de provinciale Nota Buitengebied in Ontwikkeling (2004) van belang. Deze biedt gemeenten de mogelijkheid om rond dorpen te bouwen op plekken waar dit voorheen niet mocht. Voorwaarde is dat de gemeenten een integrale visie opstellen die vastlegt hoe ze binnen dit gebied woningbouw of andere ontwikkelingen willen toestaan, in combinatie met een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Na goedkeuring van de provincie kunnen gemeenten op deze plekken ruimte-voor-ruimte woningen of woningen uit het eigen contingent bouwen en aldus geld verdienen om reconstructiedoelen mee te realiseren. Ook krijgen gemeenten hiermee de beleidsruimte om ruimte-voor-ruimte constructies op projectniveau uit te werken om bedrijven te beëindigen of te verplaatsen.

Ook het reconstructieplan Peel en Maas noemt ruimte-voor-ruimte als instrument om vooral intensieve veehouderijbedrijven te verplaatsen en te beëindigen in de zogenaamde extensiveringsgebieden 'wonen'. In de reconstructiepraktijk blijkt de provinciale regeling ook daadwerkelijk een belangrijke financiële hulp bij het beëindigen van intensieve veehouderijbedrijven. Daarnaast kunnen gemeenten met behulp van de nota Buitengebied in Ontwikkeling meer woningen bouwen rond bestaande dorpen. Hiermee kunnen gemeenten eigen ruimte-voor-ruimte deals sluiten om intensieve veehouderijbedrijven te beëindigen en te verplaatsen. Dat geldt vooral in het extensiveringsgebied 'wonen', omdat verplaatsingsubsidies hier niet mogelijk zijn. Gemeenten kunnen hier op een eigen manier invulling geven aan het ruimte-voor-ruimte principe. Veel gemeenten doen dit in de praktijk ook en gebruiken de regeling vooral om lokale geurproblemen op te lossen. In paragraaf 3.3 gaan we hier verder op in en geven we ook enkele concrete voorbeelden.

De *conclusie* is dat de meeste gemeenten in Peel en Maas gebruik maken van het ruimte-voor-ruimte principe om bedrijfsverplaatsing en –beëindiging vanuit de extensiveringsgebieden 'wonen' te stimuleren. Vooral binnen de bestaande bebouwingskernen kunnen gemeenten zelf invulling geven aan ruimte-voor-ruimte en daarmee aan ontwikkelingsgericht werken. Daarnaast kan men gebruik maken van allerlei provinciale regelingen voor ruimte-voor-ruimte wat de beleidsruimte verder vergroot.



3.3 Uitvoering omgevingsbeleid

Uitvoering van het omgevingsbeleid (beleid op het gebied van natuur, bos, landschap, water en milieu) is een belangrijk onderdeel van de Reconstructiewet. Ook de reconstructieplannen besteden er veel aandacht aan. De verwachting is dat de reconstructie een impuls is voor een snellere en efficiëntere uitvoering van het omgevingsbeleid. Omdat het omgevingsbeleid zo breed is, hebben we een selectie gemaakt van thema's waarop we dieper ingaan. Het zijn: de uitvoering van het natuurbeleid, verdrogingsbestrijding, ammoniak en stank.

Uitvoering natuurbeleid (aankooptempo EHS)

In de reconstructie is versnelling van de realisatie van de EHS een belangrijk thema. Hier gaan we vooral in op de versnelling van de aankoop. De verwachting die we hier toetsen is:

Verwachting 3.1

Met de uitvoering van de reconstructie gaat het aankooptempo van grond voor de EHS omhoog.

Landelijk is het doel om de EHS in 2018 geheel te hebben verworven en ingericht. De provincie Noord-Brabant is ambitieuzer. Provinciale Staten hebben bij de vaststelling van de reconstructieplannen bepaald, dat ze de EHS al in 2011 volledig willen hebben aangekocht en in 2013 gerealiseerd (Padt en Leroy, 2005).

In Peel en Maas moet nog zo'n 1.200 ha EHS en robuuste verbindingszone worden verworven of in beheer worden genomen. Daarnaast zijn natuurdoelstellingen als het realiseren van natte en droge verbindingszones, het beschermen van kwetsbare soorten en 540 ha agrarisch natuurbeheer, opgenomen in het reconstructieplan. Wel is in Peel en Maas de provinciale ambitie opgerekt naar 2016 (RUP Peel en Maas). De versnelling die de provincie beoogt, wordt in Peel en Maas dus niet haalbaar geacht. Opmerkelijk genoeg wordt dit verschil met de provinciale ambities niet als een probleem benoemd in het plan.

Afgezet tegen de landelijke doelstelling van 2018 is er echter nog steeds een versnelling. De vraag of deze ambities ook reëel zijn, kunnen we in deze evaluatie niet goed beantwoorden. We hebben de daarvoor benodigde getallen over het aankoop-tempo van de EHS voor en na de start van de reconstructie niet kunnen achterhalen.

De reconstructie draagt echter in ieder geval bij aan de EHS via het verhogen van de grondmobiliteit met vooral kavelruil en in mindere mate bedrijfsverplaatsing. Betrokkenen geven verschillende voorbeelden van gebiedsprocessen waar mede dankzij de reconstructie grond voor de EHS is aangekocht. Vaak gaat het om integrale gebiedsprocessen waarin doelen als waterberging, verdroging, cultuurhistorie en recreatie en toerisme centraal staan. In de interviews zijn de volgende voorbeelden genoemd:

- Het Duits lijntje waar grondaankoop wordt uitgevoerd voor natuurontwikkeling in combinatie met cultuurhistorie en recreatie.
- De Groene Ruit waar gemeente Uden en waterschap Aa en Maas de EHS ontwikkelen in combinatie met wandelpaden.
- Op een aantal plekken ontwikkelen particulieren natuur op (nieuwe) landgoederen.

In hoeverre het bestaande aankoop-tempo van EHS-grond met de reconstructie echt omhoog is gegaan, is niet duidelijk.



De partijen concluderen wel dat de grondaankoop achterloopt op de planning. Oorzaken zijn de veelheid van procedures en vergunningen die nodig zijn, het feit dat EHS en ecologische verbindingzones geen prioritaire thema's voor gemeenten zijn en het feit dat onteigening als instrument niet wordt ingezet. Verder is grondverwerving vooral afhankelijk van factoren waarop

de reconstructie geen invloed heeft, zoals het beschikbare budget, de grondprijswontwikkeling en het opereren van DLG op de grondmarkt.

De bijdrage van de reconstructie aan versnelde aankoop van EHS gronden zit vooral in het sneller kunnen organiseren van de benodigde capaciteit. De provincie stimuleert gemeenten ook om omgevingsprojecten zoals EHS te realiseren. De gebiedscoördinator kan hiervoor namelijk provinciale capaciteit inzetten, mits de gemeente of bijvoorbeeld het waterschap het initiatief neemt. Als er eenmaal zo'n integraal project ligt, kan de gebiedscoördinator provinciale capaciteit claimen, bijvoorbeeld op het gebied van water of natuur. Voordelen zijn meer capaciteit en specialistische kennis voor het project en commitment van sectorale beleidsafdelingen op het provinciehuis bij concrete reconstructieprojecten. Initiatiefnemers hebben daar baat bij, omdat deze afdelingen projectvoorstellen (of subsidieverzoeken) vaak ook moeten beoordelen. Zo worden sectorale provincieambtenaren mede projecteigenaar van concrete reconstructieprojecten, in plaats dat ze alleen achteraf de plannen toetsen.

Daarnaast kunnen de partijen elkaar door de reconstructie gemakkelijker vinden en dit maakt ingewikkelde deals mogelijk. Een voorbeeld daarvan is gemeente Boxmeer die relatief veel eigen grond heeft. De gemeente is mede dankzij de reconstructie bereid om 88 ha grond niet zelf te gelde te maken, maar om deze in te zetten voor natuurrealisatie in het Maasheggengebied. Ze wil de grond verkopen aan de provincie, die daarmee via grondruil natuur kan realiseren. Ook zal de gemeente Boxmeer de opbrengsten van de grondverkoop in het eigen reconstructiepotje storten waarmee ze andere reconstructieprojecten kan betalen, zoals het uitplaatsen van vijf bedrijven in de kernrandzone van Vortum-Mullum of de ontwikkeling van het LOG Overloonsche Vlak (zie par. 3.4).

De reconstructie heeft ook gezorgd voor extra middelen voor natuurbeleid. Zo heeft de provincie Noord-Brabant extra geld beschikbaar gesteld (deels als voorfinanciering) om de beoogde versnelling van de EHS te realiseren. Ook vloeien er mede dankzij de reconstructie Europese gelden naar Peel en Maas in de vorm van het Ceres-programma¹. Dit geld mag weliswaar niet direct worden ingezet voor grondverwerving, maar versterkt toch de inrichting van natuurgebieden en ecologische verbindingzones.

De ecologische verbindingzones zijn formeel gezien geen onderdeel van de EHS, maar dragen wel bij aan het functioneren van de EHS. In de reconstructie zijn concrete afspraken gemaakt over de realisatie van ecologische verbindingzones (Padt en Leroy, 2005). In Peel en Maas hebben de partijen in het RUP afgesproken dat ze zo'n 340 km verbindingzones willen inrichten. Gemeenten en waterschap zijn hiervoor verantwoordelijk.

Peel en Maas kent vooral goede voorbeelden van projecten waarin verbindingzones samenvallen met beekherstel en waar gemeenten en waterschap samen aan werken. Voorbeelden zijn de Oeffeltse Raam, een beek die over 18 km hersteld wordt, de Aa in Veghel (Masterplan Veghelse Aa) en de Leijgraaf in de gemeenten Uden, Veghel en Boekel. De provinciale evaluatie van het natuurbeleid bevestigt het beeld dat vooral de aanleg van natte verbindingzones aantrekt, dankzij de actieve opstelling van Brabantse waterschappen (Padt en Leroy, 2005). De aanleg van droge ecologische verbindingzones loopt in Peel en Maas minder snel. Hiervoor zijn de gemeenten verantwoordelijk.

Conclusie is dat de gewenste versnelling in de aankoop van EHS gronden naar 2011 in dit reconstructiegebied nog niet echt gestalte krijgt. Toch heeft de reconstructie meerwaarde voor grondverwerving en realisatie van de EHS. Vooral het extra provinciale geld voor grondverwerving, het beschikbare Ceres-geld, de verbeterde samenwerking en het uitvoeren van integrale

projecten vergroten de uitvoerbaarheid van het EHS-beleid in dit gebied. Ook zijn in de reconstructie afspraken gemaakt met gemeenten en waterschap over de realisatie van ecologische verbindingzones. Vooral de realisatie van natte verbindingzones, waarin gemeenten en waterschap samenwerken, komt nu goed op gang.

Verdrogingsbestrijding

Verdrogingsbestrijding is een belangrijk thema in de reconstructie. Verdroging ontstaat door daling van de grondwaterstand en maakt dat bomen en planten minder goed kunnen groeien. Voor heel Noord-Brabant geldt dat de provincie 42% hydrologisch herstel van verdroogde natuurgebieden in 2010 nastreeft. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 3.2

De reconstructie leidt ertoe dat verdrogingsprojecten daadwerkelijk (of sneller) in uitvoering worden gebracht.

In het akkoord van Cork in 2003 is afgesproken om in de eerste planperiode van de reconstructie de helft van de natte natuurparels hydrologisch te herstellen en tijdens een volgende periode de andere helft. Voor Peel en Maas komt dit tijdens de eerste planperiode neer op het aanpakken van de wijstgronden in St. Annabosch, de Vilt en de pilot Hoge Raam/Halsche beek.

Het provinciale akkoord van Cork heeft verdroging in Noord-Brabant beter op de beleidsagenda voor het landelijke gebied gezet. Hierdoor is er meer geld en capaciteit voor vrijgemaakt. Ook heeft het reconstructieproces in Peel en Maas het bewustzijn vergroot over de verdrogingsproblematiek. Zo zijn gemeenten er nu beter op de hoogte en kennen ze de projecten van het waterschap beter. Sommige gemeenten doen hier ook actief aan mee, zoals de gemeenten Cuijk en Grave die vrijgekomen gemeentelijke pachtgronden eerst te koop hebben aangeboden aan het waterschap. Het waterschap kan deze

¹ Het Ceres-programma voor Noordoost-Brabant



grond goed gebruiken als ruilgrond bij verdrogingsprojecten, bijvoorbeeld rond het landgoed Tongelaar. Nu kan het waterschap landbouwgrond die last krijgt van vernattingsschade door het anti-verdrogingsproject op het landgoed, ruilen tegen hoger gelegen landbouwgrond. Het lijken bescheiden resultaten, maar de dijkgraaf van Aa en Maas ziet het als een belangrijk resultaat van de reconstructie omdat: *“dit vijf jaar geleden niet was gelukt.”* Ook werken gemeenten en waterschap zelfs actief samen aan integrale projecten, bijvoorbeeld rond beekherstel (zie: realisatie EHS), waarin verdroging vaak een onderdeel is.

De reconstructie heeft verder niet veel nieuwe verdrogingsprojecten opgeleverd, het gaat meer, ook bij de natte natuurparels, om bestaande projecten. Sommige projecten zijn dankzij de reconstructie wel omvangrijker, omdat ze minder sectoraal en meer in verbinding met andere reconstructiedoelen (recreatie, natuur) worden opgepakt.

Een voorbeeld van een integraal project is de gebiedsgerichte aanpak Laarakkerse Waterleiding. De Laarakkerse Waterleiding is een beek die dienst doet als ecologische verbindingzone. De beek ligt in een landgoederenzone met veel natuur en enkele versnipperd gelegen landbouwgebieden. De aanpak van de verdroging door vernatting op het landgoed Tongelaar maakt ook deel uit van dit gebiedsgerichte project. De trekkers willen rond de beek agrarische grond aankopen om daar natte natuur te realiseren. In ruil hiervoor wordt de agrarische structuur van de boerenbedrijven verbeterd.

Opvallend is dat het reconstructieproject heet, terwijl het streekhuis het project niet trekt. Dat doen nu het waterschap Aa en Maas en de ZLTO. De bijdrage van de reconstructie is dat het waterschap het project niet louter sectoraal oppakt, maar ook andere doelen meeneemt. Ook is vanuit de afdeling water van de provincie een medewerker aan het project toegevoegd om het plan te verbeteren en de sectorale subsidiestromen vanuit het provinciehuis te stroomlijnen.

Een voorbeeld van een meer sectoraal verdrogingsproject is de natte natuurparel de Vilt. Het gaat hier om een geïsoleerd liggende oude maasmeander. Door de reconstructie is herstel van dit moeras gebied hoger op de agenda gekomen. Het project is een gezamenlijk initiatief van waterschap Aa en Maas, gemeente Boxmeer en de eigenaar van het gebied: het Brabants Landschap. Het gaat om technische herstelmaatregelen, zoals het plaatsen van stuwen en het dempen van sloten. Het is een sectoraal project, maar schenkt ook aandacht aan recreatie (wandelen- en fietspaden). Bovendien is het project gekoppeld aan het beekherstelproject Oeffelste Raam, dat de Vilt weer ecologisch moet verbinden met de Maas (zie verder: www.aaenmaas.nl).

Anti-verdrogingsprojecten zijn vaak moeilijke projecten, want ze gaan vaak gepaard met vergaande maatregelen in een ruim gebied rondom de verdroogde natuurgebieden. Het vernatting heeft daarmee grote gevolgen voor de landbouw en noodzaakt veelal tot schadevergoedingsregelingen. Hiervoor heeft men eigenlijk instrumenten als blauwe diensten nodig, maar dit is om verschillende redenen (o.a. het ontbreken van de goedkeuring van de EU) achterwege gebleven.

Conclusie is dat de reconstructie met name door het akkoord van Cork verdroging hoger op de beleidsagenda heeft gezet in provincie Noord-Brabant. Hierdoor is het bewustzijn over verdrogingproblematiek toegenomen, zijn bestaande anti-verdrogingsprojecten inmiddels omvangrijker en is de aanpak integraler geworden. De reconstructie heeft er verder vooral voor gezorgd dat gemeenten en waterschap elkaar gemakkelijker vinden. Ze hebben concrete samenwerkingsprojecten opgezet, waarin verdroging vaak een onderdeel is.

Ammoniak (realisatie bedrijfsverplaatsingen)

Verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden is in de reconstructie een belangrijk middel

om de ammoniakdepositie op kwetsbare natuurgebieden te verminderen. Verplaatsing dient meestal ook andere doelen zoals de economische vitaliteit van de landbouw en verbetering van landschapskwaliteit, maar hier bekijken we de verplaatsingen puur vanuit het oogpunt van ammoniak. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 3.3

De reconstructie leidt ertoe dat intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden steeds meer belangstelling krijgen voor verplaatsing (naar LOG's). Hierdoor neemt de ammoniakbelasting op kwetsbare natuurgebieden af.

In Peel en Maas moeten 20 intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebied-natuur verplaatsen. Hiervoor heeft de provincie de subsidieregeling Verplaatsing Intensieve Veehouderij (VIV) vastgesteld. Daarmee komen intensieve veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden natuur in aanmerking voor verplaatsing naar een LOG of naar duurzame locaties in verwevingsgebied.

In 2006 hebben zich in Peel en Maas 22 bedrijven aangemeld voor de regeling. Een deel is inmiddels afgehaakt, omdat de regeling niet voor elk bedrijf aantrekkelijk is. Zo moeten bedrijven bedrijfseconomisch gezond zijn. Samen met de eerder gestarte bedrijfsverplaatsingen telt Peel en Maas nog steeds ongeveer 22 bedrijven in procedure. Twee verplaatsers vanuit een extensiveringsgebied naar een LOG zijn eind november 2006 al bezig met het bouwen van een nieuwe locatie, maar er is nog geen verplaatsing helemaal afgerond.

Dat is ook wel verklaarbaar want verplaatsingen vragen relatief veel tijd, zowel voor de overheid als de ondernemer. Zo moet de ondernemer vaak nog een nieuwe locatie vinden in een LOG of op een duurzame locatie in verwevingsgebied. Bijkomend probleem is dat de ontwikkeling van nieuwe locaties in de LOG's nog in volle gang is (zie par. 3.4). Een ZLTO-verte-

genwoordiger zegt hierover: *“De identificatie van locaties door ondernemers loopt langzaam omdat zij niet precies weten waar ze welke mogelijkheden hebben, wat ze te besteden hebben en van wie ze wat kunnen verwachten.”* Een lastig probleem is ook dat ondernemers eerst het financiële plaatje van de bedrijfsverplaatsing rond moeten krijgen. De VIV-subsidie vergoedt daarbij alleen de vervangingswaarde van het oude bedrijf en dit volstaat meestal niet om de bouw van een nieuwe locatie en de verplaatsing te financieren. Een aantal betrokkenen schat dat de VIV-subsidie veelal zo'n 50-60% van de verplaatsingskosten dekt, afhankelijk van de specifieke bedrijfssituatie. Het financiële gat dat resteert tussen de VIV-subsidie en de kosten van de nieuwe locatie en de verplaatsing, is daarmee vaak te groot. Bedrijfsverplaatsing is vooral aantrekkelijk voor de grotere, kapitaalkrachtige bedrijven en bedrijven met meerdere locaties, die de verplaatsing kunnen gebruiken om meerdere locaties samen te voegen.

Veel gemeenten in Peel en Maas proberen de VIV-verplaatsingen te stimuleren door het gesignaleerde financiële gat van de potentiële verplaatsers te dichten. De gemeenten zijn ook nauw bij betrokken bij de verplaatsingen omdat ze de LOG's moeten ontwikkelen (zie par. 3.4). De praktijk leert inmiddels dat gemeenten soms creatieve oplossingen bedenken. Soms werkt de gemeente actief mee aan het ontwikkelen van nieuwe functies op de oude locatie. Door hier bijvoorbeeld recreatie toe te staan, kan de ondernemer extra geld genereren, wat de verplaatsing alsnog aantrekkelijk maakt. Gemeente Sint-Anthonis gaat nog een stapje verder en verkoopt ruimte-voor-ruimte kavels tegen een lage agrarische prijs aan de VIV-verplaatsers, die deze vervolgens weer tegen een hogere opbrengst kunnen verkopen aan de ontwikkelingsmaatschappij (ORR) of zelf kunnen ontwikkelen. Volgens de gemeente is deze werkwijze niet in strijd met de staatssteuntoets, maar deze Europese regel belemmert wel vaak extra overheidssteun bij verplaatsingen naast de VIV-subsidie. Overigens heeft de provincie recent



Een bedrijfsverplaatsing in de maak

Een van de boeren in Peel en Maas die zich heeft aangemeld voor de VIV-regeling weet al vanaf eind van jaren tachtig dat hij op de verkeerde plek zit. Het bedrijf ligt binnen 250 meter van verzuring-gevoelige bossen en vlakbij een recreatieplas. Al in 1988 liep hij vast toen hij wilde uitbreiden. Hij heeft zijn bedrijf toen verder ontwikkeld met 5 (!) andere locaties, die hij inmiddels weer heeft afgestoten. Nu wil hij verplaatsen. Knelpunt is dat de VIV-regeling slechts een beperkt deel van zijn verplaatsingskosten vergoedt. Dat geldt zowel voor een verplaatsing naar een nieuwe als naar een bestaande locatie met veel verbouwingskosten.

Voor hem is de meest voor de hand liggende oplossing om de oude locatie te ontwikkelen en met de waardevermeerdering het financiële gat te dichten. Zodoende wil de agrariër op de oude locatie een eigen bungalowpark opzetten. Een dergelijke recreatieve ontwikkeling past volgens hem goed in dit gebied. Rest de vraag waarheen hij moet verplaatsen: naar een LOG of naar een bestaande duurzame locatie in verwevingsgebied. Beide bestemmingen zijn mogelijk met VIV-subsidie. Verplaatsing naar een LOG heeft zijn voorkeur, omdat dan ook nieuwbouw mogelijk is. Het bedrijf kan dan meteen goed toegerust worden op de toekomst met de nieuwste technieken, zoals een luchtwasser. Op bestaande bedrijven moet dat nog ingebouwd worden, en dat maakt deze optie vaak duurder. Het probleem is echter dat de ontwikkeling van het beoogde LOG minstens een jaar op zich laat wachten. Daarom zoekt de veehouder nu actief naar een bestaande locatie in een verwevingsgebied. De uitbreidingsmogelijkheden zijn hier weliswaar kleiner, maar een verplaatsing kan sneller geschieden. Hij heeft al drie mogelijke locaties voorgelegd aan de provincie, maar deze hebben de duurzaamheidstoets niet doorstaan. De komende tijd zal leren wat het wordt: het LOG of toch een bestaande locatie in verwevingsgebied.

aangegeven dat ze dergelijke gemeentelijke constructies niet meer toestaat. Voor de gemeenten is het nu niet duidelijk wat ze wel en niet mogen bij het ondersteunen van en helpen bij bedrijfsverplaatsingen.

Opvallend is dat men in Noord-Brabant met VIV-subsidie kan verplaatsen naar duurzame locaties in verwevingsgebied. Het is de enige reconstructieprovincie die dit toestaat. De BMF bekri-tiseert deze gang van zaken en vindt dat het begrip 'duurzame locaties' teveel wordt opgerekt. Hiermee zou de noodzaak afnemen om naar een LOG te verplaatsen. In het verwevingsgebied zijn minder uitbreidingsmogelijkheden, maar de procedure om hier naar toe te verplaatsen is eenvoudiger en sneller.

Al met al verloopt de verplaatsing van bedrijven langzaam in Peel en Maas. Het is volgens de reconstructiepartijen echter niet reëel om te verwachten dat er nu al veel verplaatsingen zijn afgerond. Niet alleen technische aspecten (vergunningen, inrichting LOG etc) zijn tijdrovend, maar ook persoonlijke en bedrijfseconomische afwegingen van de ondernemer vragen tijd. De gebiedscoördinator herinnert zich: *"Voorheen in de landinrichtingspraktijk duurde het gemiddeld drie jaar om een bedrijf te verplaatsen."* Volgens de planning in het Regionale Uitvoeringsprogramma Peel en Maas moeten eind 2008, vijf intensieve veehouderij verplaatsingen uit extensiveringsgebieden rondom zeer kwetsbare natuur afgerond zijn. De verplaatsingen verlopen dus volgens de planning.

Overigens plaatsen sommige partijen en vooral de BMF kanttekeningen bij de bedrijfsverplaatsingen vanwege ammoniakbelasting. Zo wordt de vermindering hiervan in sommige gebieden weer deels teniet gedaan door uitbreiding van andere bedrijven met bestaande bouwrechten. Dit is een direct gevolg van de afspraken in Cork, die stelden dat men deze rechten zou respecteren. De BMF-vertegenwoordiger geeft een voorbeeld: *"Een ondernemer bij het landgoed Tongelaar in de gemeente Mill gaat nu een stal zetten voor 630 varkens. Zowel milieuvergunning en bouwvergunning zijn rond. Niets staat nu nog de bouw van deze varkensstal in het extensiveringsgebied in de weg."*

Luchtwassers kunnen een alternatief zijn voor bedrijfsverplaatsingen. Met deze techniek is ook een afname in ammoniakbelasting op kwetsbare gebieden te realiseren. In Peel en Maas hebben sommige intensieve veehouderijbedrijven een luchtwasser geplaatst om daarmee toch te kunnen uitbreiden. In Gemert-Bakel, net buiten Peel en Maas, loopt al een experiment met de nieuwste generatie luchtwassers die de uitstoot van ammoniak, stank en fijn stof met $\pm 90\%$ verminderen. De verwachting is dat in de nabije toekomst intensieve veehouderijbedrijven in Peel en Maas hiermee ook gaan werken. Het is nu nog wachten op de nieuwe landelijke subsidieregeling voor luchtwassers. Besteding van deze subsidie is in principe in alle zones mogelijk maar het meest waarschijnlijk is dat vooral de LOG's worden gestimuleerd.

Conclusie is dat de belangstelling voor bedrijfsverplaatsing in extensiveringsgebieden-natuur in dit gebied vrij groot is. Ongeveer 22 verplaatsingen zijn in procedure en twee verplaatsingen zijn bijna afgerond. Het daadwerkelijk realiseren van verplaatsingen kost meestal enkele jaren, want verplaatsingen zijn ingrijpende keuzes voor ondernemers die ze goed moeten afwegen. Een belangrijk probleem is de financiering. De verplaatsingssubsidie is vaak onvoldoende en daarom zoeken ondernemers en overheden andere mogelijkheden om de verplaatsing bedrijfseconomisch aantrekkelijker te maken. Een ander probleem is dat de ontwikkeling van nieuwe locaties in de LOG's vertragend kan werken. Een Brabants alternatief is hervestiging op een duurzame locatie in verwevingsgebied. De uitbreidingsmogelijkheden zijn hier beperkter, maar de procedure is soms eenvoudiger.

Al met al is er nog nauwelijks sprake van een verminderde ammoniakuitstoot op kwetsbare natuurgebieden, omdat de gewenste verplaatsingen nog op gang moeten komen. Volgens de BMF worden de toekomstige positieve effecten van de verplaatsingen bovendien deels teniet gedaan door uitbreidingen van bestaande bedrijven rond kwetsbare natuurgebieden.

Stankbeleid (oplossen stankproblemen rond bebouwingkernen)

Stank wordt vaak in een adem genoemd met de hiervoor besproken ammoniakproblematiek. De problemen zijn in de kern vergelijkbaar: ze ontstaan doordat (intensieve) veehouderijbedrijven vluchtige stoffen produceren die in de lucht terecht komen. De problemen zijn het grootst als andere functies, zoals natuur, recreatie of wonen dicht naast veebedrijven liggen. Verschil tussen stank en ammoniak is wel dat stankproblemen volledig op lokaal niveau kunnen worden opgelost en ammoniakproblemen niet, door de hoge achtergronddepositie. De verwachting die we hier bespreken luidt:

Verwachting 3.4

De reconstructie draagt bij aan het oplossen van de stankoverlast van intensieve veehouderijbedrijven rond bestaande bebouwingkernen.

In Peel en Maas is de stankoverlast vanuit de landbouw in het hele gebied erg hoog. Het reconstructieplan schat dat 21% van de inwoners geurgehinderden zijn. De reconstructiecommissie wil de stankhinder tot een aanvaardbaar niveau terugdringen zodat er in 2010 geen ernstige stankgehinderden meer zullen zijn. Het RUP Peel en Maas bevat daartoe de volgende operationele taakstellingen:

- het verplaatsen van 20 intensieve veehouderijbedrijven rond stankgevoelige objecten;
- het beëindigen van 20 intensieve veehouderijbedrijven rond stankgevoelige objecten;
- technische maatregelen op 45 intensieve veehouderijbedrijven om stankhinder te verminderen.

Noord-Brabant is de enige provincie die extensiveringsgebieden vanuit stank heeft aangewezen rondom dorpen. Om de stankhinder in kernen terug te dringen, begrenzen bijna alle gemeenten extensiveringsgebied-wonen rondom bestaande kernen. De intensieve veehouderijbedrijven binnen deze cirkel



zitten daarmee op slot. Alleen de gemeente Veghel heeft hiervan afgezien, maar werkt wel actief aan het oplossen van stankproblemen.

Voor het verplaatsen of beëindigen van intensieve veehouderijen uit extensiveringsgebieden 'wonen' naar LOG of verwevingsgebied staan de gemeenten aan de lat. De provincie betaalt hier niet aan mee. Voor het financieren van verplaatsingen uit de kernrandzones zijn gemeenten dus afhankelijk van andere instrumenten zoals de ruimte-voor-ruimte regeling (zie par. 3.2) en het VAB-beleid (zie par. 3.5). Toch zijn al enkele bedrijfsverplaatsingen afgerond. Precieze getallen hebben we niet, maar in de interviews zijn een paar voorbeelden genoemd. Zo is er een groot intensief veehouderijbedrijf uit Boxmeer dat pal naast het ziekenhuis lag. Het ziekenhuis wilde uitbreiden en heeft toen de boer uitgekocht. Dit bedrijf is vervolgens verplaatst naar een LOG in gemeente Sint-Anthonis. Met een doorlooptijd van 11 maanden wordt dit beschouwd als een heel snelle verplaatsing. Een tweede voorbeeld is een bedrijfsverplaatsing naar een LOG in gemeente Cuijk. De gemeente heeft hier het oude bedrijf opgekocht, mede vanwege de recreatieplas die in dit gebied wordt ontwikkeld.



Een aantal gemeenten in Peel en Maas pakt de stankproblematiek rond bestaande kernen dus actief op. Zo is gemeente Cuijk ook druk met vier andere bedrijfsverplaatsingen vanuit deze gebieden en gemeente Boxmeer heeft de verplaatsing en beëindiging van vijf bedrijven in de kernrandzone rond het dorp Vortum-Mullem in voorbereiding. Dit dorp wordt ook wel het olympische dorp genoemd vanwege de vijf (olympische) stankcirkels in en rond het dorp. De oplossing is ook hier de ontwikkeling

van de kernrandzone met woningbouw. Knelpunt is nog dat de opbrengsten voor deze woningen waarschijnlijk niet opwegen tegen de verplaatsingskosten. Daarom zoekt de gemeente samen met de provincie naar alternatieven, zoals het gebruiken van de opbrengst van de grondverkoop in het Maasheggengebied (zie EHS) of extra woningbouw in de kernrandzone van Boxmeer.

Andere gemeenten zijn minder actief. Het streekhuis stimuleert ze daarom om actiever te worden o.a. via uitwisseling van ervaringen met de actieve gemeenten binnen en buiten het gebied zoals Gemert-Bakel.

Voor de gemeenten heeft meewerken aan het oplossen van stankproblemen het voordeel dat ze hierdoor meer ruimte krijgen van de provincie voor woningbouw, dan wel huizen mogen bouwen op plekken die voorheen verboden terrein waren (kernrandzones). Het beëindigen en verplaatsen van de bedrijven in deze zones wordt daarom vaak in een breder ontwikkelingsperspectief geplaatst, waardoor gemeenten deze dure bedrijfsverplaatsingen alsnog kunnen realiseren. De bedrijfsverplaatsingen zijn bovendien veelal gewoon noodzakelijk omdat de stankregels anders simpelweg de woningbouw verbieden. Kortom, niet alleen de bedrijven maar ook de dorpen zitten veelal op slot. In de praktijk komen we in Peel en Maas dan ook allerlei vormen tegen, bijvoorbeeld:

- De bedrijfsverplaatsing of –beëindiging wordt rechtstreeks betaald vanuit de ontwikkeling op de oude bedrijfslocatie.
- Het bedrijf is beëindigd en de gemeente of de ondernemer mag hiervoor extra woningen bouwen in de kernrandzone al dan niet met de ORR.
- Het bedrijf wordt verplaatst, de gemeente koopt de oude locatie en financiert dit zelf uit rode ontwikkelingen of laat de ondernemer zelf op de oude locatie of elders woningbouwkvelds ontwikkelen.

Net als bij ammoniakoverlast kunnen de nieuwste luchtwassers de stankhinder aanzienlijk verminderen. De verwachte nieuwe landelijke regeling voor luchtwassers kan dan ook in dit gebied een aantal stankproblemen oplossen.

Conclusie is dat het verminderen van stankoverlast een belangrijk reconstructiedoel is in Peel en Maas, waar ook actief aan wordt gewerkt. Een aantal gemeenten is actief met bedrijfsverplaatsingen en –beëindigingen vanuit het extensiveringsgebied-wonen. Gemeenten kunnen dit financieren uit woningbouw of uit eigen ruimte-voor-ruimte constructies. Inmiddels is al een aantal verplaatsingen gerealiseerd. Andere gemeenten zijn vooralsnog minder actief.

3.4 Landbouwontwikkeling

Het bevorderen van een betere ruimtelijke structuur voor de landbouw is één van de centrale doelen van de Reconstructiewet. Aanvankelijk ging veel aandacht uit naar de intensieve veehouderij. De forse beperkingen in de extensiveringsgebieden moesten gepaard gaan met ontwikkelingsmogelijkheden elders. Toch was al vrij snel duidelijk dat ook de grondgebonden landbouw en dan vooral de melkveehouderij, als drager van het landelijk gebied een impuls nodig had. Hier gaan we eerst in op twee reconstructiemaatregelen die de intensieve veehouderij van nieuw elan moeten voorzien: de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden en projectlocaties. We sluiten af met de vraag wat de reconstructie heeft gebracht voor de grondgebonden landbouw in Peel en Maas.

Ontwikkeling van de landbouwontwikkelingsgebieden

Perspectief voor intensieve veehouderij is een belangrijk thema in de reconstructie en de ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) een belangrijk middel om dit te bereiken. De LOG's zijn daartoe over het algemeen zo gekozen dat ze

op voldoende afstand liggen van bestaande bebouwing en kwetsbare natuur. Bovendien geldt een restrictief beleid voor ontwikkelingen als woningbouw, recreatieterreinen en nieuwe natuur, die de ontwikkeling van de landbouw in het LOG kunnen belemmeren. De verwachting die we hiertoe toetsen is:

Verwachting 4.1

In landbouwontwikkelingsgebieden kunnen intensieve veehouderijbedrijven in ruime mate uitbreiden en is ruimte voor nieuwvestiging van dergelijke bedrijven.

Het reconstructieplan Peel en Maas creëert veel ruimte voor de ontwikkeling van intensieve veehouderijbedrijven. In totaal zijn 14 LOG's aangewezen. Hierbinnen kunnen bestaande bedrijven flink uitbreiden en is nieuwvestiging mogelijk. In dit onderdeel gaan we in op de ontwikkeling van de LOG's en op her- en nieuwvestiging in deze gebieden.

Het begrenzen van de LOG's in het reconstructieplan trok veel aandacht op zowel lokaal, regionaal als provinciaal niveau. De werkgroep Landbouw en Milieu heeft in Peel en Maas hierin een belangrijke rol gespeeld in samenwerking met de lokale klankbordgroepen. Hierdoor er zowel op lokaal als op gebiedsniveau bij de betrokken organisaties draagvlak voor de getrokken grenzen. Slechts over een paar grensgevallen is nog discussie. Belangrijke criteria voor de selectie van de LOG's waren:

- het moest gaan om open gebied met weinig burgers vanwege stankhinder;
- de bestaande functies en bepalingen in het bestemmingsplan buitengebied;
- de wens van de agrariërs zélf;
- de mogelijkheden voor nieuwvestiging.

Op provinciaal niveau is vervolgens nog veel discussie geweest over het aantal LOG's in Peel en Maas. Het eerste advies van de reconstructiecommissie met meer en ruimere LOG's is niet goedgekeurd door GS en PS. Een krantenartikel (Boerderij,



2004) met een theoretisch rekensommetje over de mogelijkheid van 19 miljoen varkens in Noord-Brabant (op basis van het voorgestelde aantal LOG's) deed de publieke opinie en daarmee GS en PS terugdeinzen. Verder was er kritiek dat elke gemeente minstens één eigen LOG kreeg. Dat zou teveel de gemeentelijke houding van 'eigen varkens eerst' stimuleren. In de voorbereiding van het plan is hier ook over gesproken. Toch kreeg elke gemeente een eigen LOG, want zij moesten immers de LOG's ontwikkelen en actief bedrijven verplaatsen vanuit stankoverlast. En, zo was de gedachte, dat doen ze sneller als ze hiermee de eigen geurproblemen kunnen oplossen.

Uiteindelijk hebben GS de reconstructiecommissie gevraagd om de omvang van de landbouwontwikkelingsgebieden te verminderen en zo geschiedde. Daardoor zijn er nu 14 LOG's, verspreid over negen gemeenten. Daarna hebben GS nog het onderscheid tussen primaire en secundaire LOG's ingevoerd. In Peel en Maas zijn twee LOG's geheel secundair en twee gedeeltelijk. Dit betekent dat nieuwvestiging meer beperkingen heeft, vanwege bijvoorbeeld waterberging of de beleidslijn ruimte voor de rivier.

De ontwikkeling van nieuwe intensieve veehouderijen geschiedt in eerste instantie in de primaire LOG's. Daar krijgen zowel nieuw gevestigde als bestaande intensieve veehouderijbedrijven relatief de meeste ontwikkelingsruimte.

Binnen de LOG's is ruimte voor maximaal 83 nieuwe intensieve veehouderijbedrijven. Dit aantal is gebaseerd op vrij theoretische inschattingen van lokale klankbordgroepen waarbij het aantal nieuwvestigingen in een redelijke verhouding moest staan tot het aantal (her)vestigingen van intensieve veehouderijen. De gebiedscoördinator denkt dat het daadwerkelijke aantal nieuwvestigingen lager zal liggen. De praktijk zal hoogstwaarschijnlijk ook weerbarstig zijn, zo is grondverwerving voor nieuwe lokaties al vaak een probleem. Het reconstructieplan

ademt hier echter een maakbaarheidsgedachte die zich slecht verhoudt met de praktijk.

Het reconstructieplan maakt ook een schatting van het aantal duurzame locaties dat de komende jaren beschikbaar komt voor hervestiging. De inschatting is dat het om 38-92 locaties zal gaan, zowel in de LOG's als in de verwevingsgebieden. Eerder hebben we al aangegeven dat de ambitie is om in totaal 40 intensieve veehouderijbedrijven te verplaatsen in Peel en Maas (par. 3.3). In theorie zijn er dus voldoende mogelijkheden om deze bedrijven (en meer) te plaatsen. Toch voorzien betrokkenen zoals de ZLTO eerder een tekort aan vestigingslocaties. Een verklaring is dat er minder duurzame locaties beschikbaar komen door de gunstige economische ontwikkelingen in de intensieve veehouderij. Hierdoor stoppen minder ondernemers dan verwacht. Ook blijkt in de praktijk dat de LOG's vaak veel minder ruimte hebben voor nieuwe locaties dan in het reconstructieplan is aangegeven. Een voorbeeld is het LOG Odiliapeel dat problemen heeft vanwege de nabijgelegen bossen en een ecologische verbingszone. Pas bij het opstellen van het ontwikkelingsplan voor een LOG blijkt hoeveel ruimte er daadwerkelijk is voor nieuwvestiging.

De provincie Noord-Brabant speelt een belangrijke sturende rol, maar gemeenten moeten de LOG's uiteindelijk ontwikkelen. Op provinciaal niveau is er een provinciale projectleider LOG actief, een kernteam LOG's en een implementatieteam LOG's. De bestuurlijke aansturing is in handen van de stuurgroep LOG, bestaande uit de gedeputeerden voor ruimtelijke ordening en milieu, de directeur LNV Zuid en het hoofdbestuurlid ZLTO. Het kernteam LOG bestaat uit provinciale medewerkers en brengt gemeenten en relevante provinciale directies samen om hun ervaring op het gebied van bijvoorbeeld stank en ammoniak te bundelen en uit te wisselen. Het implementatieteam bestaat uit provinciale en gemeentelijke ambtenaren en maatschappelijke organisaties als de ZLTO. Het richt zich op het versneld ontwik-

kelen van drie pilot-LOG's, waarvan twee in Peel en Maas (de Graspeel en het Overloonsche Vlak). Het implementatieteam houdt zich actief bezig met het stimuleren van bedrijfsverplaatsingen en de inrichting van een duurzame ontwikkeling in de pilot LOG's. Ook de regierol van de gemeenten moet in de LOG-pilots helder worden. In kader 3.2 gaan we specifiek in op de LOG-pilot Overloonsche Vlak.

In Noord-Brabant kan nieuwvestiging in een LOG alleen plaatsvinden via een door GS geaccordeerd ontwikkelingsplan of een individueel onderzoek per bedrijf (provincie Noord-Brabant, 2003). De gemeenten in Peel en Maas zijn momenteel bezig met de afronding van hun ontwikkelingsplannen. Deze bevatten de mogelijke nieuwe locaties voor intensieve veehouderijbedrijven, een beoordeling van milieueffecten (m.e.r.) en een uitvoeringsparagraaf met concrete maatregelen (aanleggen infrastructuur, riolering en landschappelijke inpassing). Voor het LOG wordt ook een beeldkwaliteitplan opgesteld dat de architectonische eisen en gewenste landschappelijke inpassing van de nieuwe bedrijven beschrijft (provincie Noord-Brabant, 2006a).

Voor deze klussen kunnen gemeenten het Ontwikkelingsbureau Intensieve Veehouderij (OBIV) inhuren. Voor de uitvoering van concrete maatregelen is in zeven Peel en Maas gemeenten ook Ceres-subsidie beschikbaar. Uiteindelijk moet het ontwikkelingsplan passen, of zijn opgenomen in een nieuw bestemmingsplan. In de bestuursovereenkomst uitvoering reconstructie heeft de provincie met alle Brabantse gemeenten afgesproken dat ze de bestemmingsplannen binnen vier jaar herzien. In principe moeten in 2009 dus alle landbouwontwikkelingsgebieden in Noord-Brabant 'ontwikkeld' zijn. Het vastleggen van nieuwvestigingslocaties is overigens een delicate aangelegenheid omdat het meteen gevolgen heeft voor grondprijzen. Gemeenten willen voorkomen dat door speculatie de grondprijzen enorm stijgt en houden de locaties daarom

zo lang mogelijk geheim. Zodra de gemeente eigen grond kan inzetten voor nieuwvestiging of grond kan kopen heeft ze ook meer zeggenschap over het bedrijf dat deze locatie kan kopen. Sommige gemeenten in Peel en Maas willen bij voorkeur de 'eigen' verplaatsters van binnen de gemeente verder helpen. Zodra de locatie in particuliere handen is, heeft de gemeente daar veel minder sturingsmogelijkheden voor. Een ambtenaar van de gemeente Uden zegt het zo: *"In een LOG met een ontwikkelingsplan (...) zullen de ontwikkelaars met centen op zak alles weggapen en daardoor verplaatsing heel moeilijk maken. (...) Hierdoor is de gemeente heel terughoudend met het geven van informatie over de ligging van die locaties. De gemeente is zelf bezig op die locaties gronden te verwerven."*



LOG-pilot Overloonsche Vlak

Een voorbeeld van LOG-ontwikkeling is het LOG Overloonsche Vlak in Boxmeer. Het is een van de drie LOG's in gemeente Boxmeer en het wordt nu als eerste door de gemeente ontwikkeld. Het is ook een van de drie provinciale LOG-pilots. Het is een gebied van 126 ha, waarin waarschijnlijk plek is voor 6 tot 8 hervestingen en 4 nieuwvestigingen. Bij hervestiging gaat het niet alleen om het benutten van bestaande intensieve veehouderijlocaties. Ook het bouwen van een intensief veehouderijbedrijf op een bestaande burgerlocatie valt hieronder. De gemeente Boxmeer heeft vrij veel grond in het gebied en kan een aantal nieuwe locaties realiseren op gemeentelijke (pacht)grond. Het gemeentelijke grondbezit is daarmee een stimulerende factor. Bovendien is een bedrag van 1,1 miljoen euro aan Europees (Ceres) en provinciaal geld beschikbaar voor infrastructuur in het LOG. De gemeente heeft hiervoor al concrete plannen gemaakt, zoals het verbreden van bestaande wegen en kappen van bomen (Gemeente Boxmeer, 2006). Toch zijn de werkzaamheden nog niet gestart en zijn de precieze locaties voor de verplaatsters nog niet openbaar.

Wel heeft het College van Boxmeer op 30 mei 2006 het ontwikkelingsplan vastgesteld. Het plan ligt nu ter beoordeling bij de provincie. Deze goedkeuring is nog niet verleend, op verzoek van de gemeente. Als de provincie het plan namelijk goedkeurt, worden de locaties openbaar en de gemeente wil dit uitstellen om grondspeculatie te voorkomen.

De gemeente wil eerst meer grond verwerven om concrete locaties te kunnen ontwikkelen.

Inmiddels hebben vijf verplaatsters belangstelling getoond, maar daarmee is de zaak nog lang niet rond. Veel zal afhangen van de vijf ondernemers zelf, want de verplaatsingssubsidie uit de VIV-regeling volstaat waarschijnlijk niet om de verplaatsing bedrijfseconomisch aantrekkelijk te maken. Hiervoor zijn aanvullende maatregelen vereist. Een ander probleem is dat het geen maagdelijk gebied is. Er wonen al (agrarische) ondernemers en burgers met bepaalde rechten en de ontwikkeling van het LOG heeft dan ook al tot onrust geleid. Om mogelijk verzet van burgers na bekendmaking van de plannen voor te zijn, heeft de gemeente Boxmeer de bewoners van het LOG al twee keer bijeen geroepen om hen te informeren over het wonen in een LOG en hun inspraakmogelijkheden. Ook is hen gevraagd naar hun plannen. Planprocedures kosten ook veel tijd. Subsidies moeten worden aangevraagd en de gemeente moet het ontwikkelingsplan en een beeldkwaliteitplan opstellen voor de landschappelijke inpassing. Verder werken bestaande vergunningprocedures en mogelijke bezwaarschriften van burgers vertragend. Het gaat volgens de betrokken agrarische ondernemers nog wel zo'n drie tot vier jaar duren voordat de eerste verplaatsing kan starten. Enkele initiatiefnemers lijken inmiddels afgehaakt. Andere ondernemers zoeken ondertussen actief naar een geschikte duurzame locatie in het verwevingsgebied.

Overigens zijn in Peel en Maas tot nu toe geen echte protesten geweest tegen op handen zijnde her- of nieuwvestigingen. Zo is de weerstand in de vier LOG's van Sint-Anthonis, volgens de oud-wethouder, opvallend klein terwijl daar relatief de meeste burgers zitten. Een mogelijke reden is dat de locatie van de nieuwe bedrijven nog niet bekend is.

Conclusie: In het reconstructieplan is veel aandacht voor de ontwikkeling van 14 landbouwontwikkelingsgebieden voor de intensieve veehouderij. De grenzen van de LOG's zijn duidelijk en het gestelde maximum van 83 nieuwvestigingslocaties biedt op papier voldoende mogelijkheden voor de 40 geplande verplaatsingen. Toch ervaren betrokkenen op dit moment eerder een tekort aan vestigingslocaties, want de ruimte voor nieuwvestiging is in de praktijk vaak kleiner. De gemeenten

werken samen met de provincie actief aan de ontwikkeling van de LOG's. Voor de meeste LOG's zijn ontwikkelingsplannen in voorbereiding die aangeven waar nieuw- en hervestiging mogelijk is. Het opstellen van deze plannen kost in de praktijk veel tijd, mede omdat bestaande procedures goed doorlopen moeten worden. Ondertussen wachten potentiële verplaatsters op de komst van de LOG's. Grote burgerprotesten zijn er in Peel en Maas nog niet geweest. Mogelijk komen die nog als de plannen concreet worden.

Ontwikkeling projectlocaties voor de intensieve veehouderij

Een bijzondere vorm van nieuwvestiging zijn projectlocaties. Het gaat hierbij om intensieve veehouderijbedrijven die gevestigd zijn op een gezamenlijke locatie en daar gemeenschappelijke voorzieningen delen. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 4.2

De reconstructie draagt bij aan het realiseren van nieuwvestigingslocaties in clusters van drie of meer intensieve veehouderijbedrijven omdat deze clusters zowel bedrijfseconomische en veterinaire vernieuwing als innovatie brengen voor de intensieve veehouderijsector in een reconstructiegebied.

Het reconstructieplan bevat geen ambities voor projectvestigingslocaties. De nadruk ligt op de ontwikkeling van de LOG's. Hier wil men de intensieve veehouderij wel verdergaand verduurzamen via gesloten bedrijven of samenwerking in productieketens. In principe bieden de LOG's dus wel mogelijkheden voor projectlocaties, maar het zal uiteindelijk van concrete initiatieven van ondernemers afhangen. Momenteel zijn er in Peel en Maas geen concrete initiatieven. Geïnterviewden geven als belangrijk knelpunt aan dat het vooral gaat om individuele ondernemers, die zich niet snel zo zullen organiseren.

Grondgebonden landbouw

Het reconstructiebeleid voor de grondgebonden landbouw bestaat grofweg uit twee soorten maatregelen: ruimtelijke structuurversterking en ondersteuning van verbreding van melkveehouderijbedrijven. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 4.3

Dankzij de reconstructie worden in het gebied extra maatregelen getroffen voor de structuurverbetering en de verbreding van de grondgebonden landbouw.

In het reconstructieplan staat vooral de intensieve veehouderij centraal, toch zijn er ook ambities voor de grondgebonden landbouw. Belangrijke grondgebonden sectoren in Peel en Maas zijn de melkveehouderij en de boom- en vaste plantenteelt. Het reconstructieplan zet in beide sectoren in op structuurverbetering. Ook het verbreden van de economische basis is een doel in het reconstructieplan.

De structuurversterking van de melkveehouderij wordt ondersteund door het aankondigen van kavelruil/herverkaveling (5.000 ha). In de praktijk krijgt deze ambitie vooral gestalte in integrale projecten, waarbij structuurverbetering van de melkveehouderij niet het centrale doel is. In deze projecten is eerder grondverwerving voor EHS of beekherstel aan de orde. Wel kan vaak tegelijkertijd een betere verkaveling van de melkveehouderijbedrijven worden gerealiseerd door grondruil. Een voorbeeld is het LOG-Graspeel. Hier moeten locaties voor de intensieve veehouderij ontwikkeld worden. Daartoe worden mogelijk enkele grondgebonden bedrijven (deels) opgekocht en verplaatst naar een locatie buiten het LOG. Het verbeteren van de verkaveling van deze bedrijven kan zo direct meegenomen worden.

Peel en Maas kent één voorbeeld van een reconstructieproject dat specifiek is opgezet voor de structuurverbetering van de

grondgebonden landbouw. Het project loopt in het dorp Velp in gemeente Grave. Aanleiding was de overlast die het landbouwverkeer veroorzaakte, omdat het dwars door de kern van Velp heen moest. Daarom wordt er nu een omleiding gemaakt, maar wordt tegelijkertijd de ontsluiting van de boerenbedrijven verbeterd en vindt er kavelruil plaats. Het project is vooral opgezet voor de grondgebonden landbouw, maar heeft mede dankzij de reconstructie ook een integraal karakter. Zo wordt in het totaalplan ook een ecologische verbindingzone gerealiiseerd.

Bijzondere aandacht is er in het reconstructieplan voor de boom- en vaste plantenteelt in Peel en Maas. Speciaal voor deze sector is een ontwikkelingsgebied (accentgebied) aangegeven in o.a. gemeente Cuijk. Hier kunnen boomteeltbedrijven zich vestigen. Tegelijkertijd wil de reconstructiecommissie het verplaatsen van bepaalde boomteeltbedrijven uit kwetsbare gebieden, zoals beekdalen, stimuleren. In de eerste planperiode staat de verplaatsing van enkele bedrijven uit het Maasheggebied centraal. Hiervoor is weliswaar geen geld beschikbaar, maar de status van een accentgebied vergemakkelijkt het verkrijgen van vergunningen wel. Het accentgebied boom- en vaste plantenteelt is ook een verruiming van het streekplan dat niet verder ging dan teeltondersteunende voorzieningen. Voorsnog hebben zich geen nieuwe of verplaatsende boomkwekerijen gevestigd in het accentgebied.

De verbreding van de economische basis onder landbouwbedrijven is een ander belangrijk doel in het reconstructieplan. Het reconstructieproces heeft volgens verschillende partijen in ieder geval geleid tot meer ondernemerszin bij de agrarische ondernemers, ook qua verbreding. De ZLTO-vertegenwoordiger zegt hierover: *“De landbouw heeft zich hierdoor meer ontwikkeld in ondernemerszin: meer vraag- en minder productgericht. In geval van ‘verbreding’ kan je als ondernemer zelf je prijs vaststellen. Dit lijkt ook economisch meer op te leveren.”* Verder staan partijen zoals

gemeenten meer open voor dergelijke initiatieven door de reconstructie.

Verbreding is zeer divers, het kan bijvoorbeeld gaan om zorg, recreatie, nieuwe streekproducten en natuur- en landschapsbeheer. Om concrete initiatieven daadwerkelijk te realiseren, wordt verbreding ondersteund door veranderde regelgeving, actieve inbreng vanuit het streekhuis en subsidies. We gaan hier in op veranderde regelgeving en de ondersteuning van groene en blauwe diensten. De ondersteuning vanuit het streekhuis komt ook in paragraaf 3.5 uitgebreid aan de orde.

Mede dankzij de reconstructie is regelgeving versoepeld om de verbreding op landbouwbedrijven te stimuleren. Een voorbeeld is het beleid voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing (zie verder par. 3.5). Daarnaast heeft een aantal gemeenten een ‘verordening kleine nevenactiviteiten’ vastgesteld die voorziet in een versoepeling van stankregels. Dit komt voort uit de speciale stankwet voor reconstructiegebieden (de Wet stankemissie veehouderijen in LOG’s en verwevingsgebieden 2002). Op het streekhuis heeft de jurist een standaardverordening gemaakt, die gemeenten in principe zo kunnen overnemen. Deze verordening is gebaseerd op een initiatief in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Vóór de reconstructie kon een boer daar vaak geen zorgboerderij beginnen, vanwege de stankcirkel problematiek, maar met de nieuwe verordening wel, mits de gemeente de verordening echt vaststelt en het bestemmingplan wijzigt. Het voorbeeld in kader 3.3 illustreert echter dat het daadwerkelijk benutten van de verbredingsmogelijkheden soms nog wel enig geduld vraagt van een ondernemer.

Ook zijn er verschillende voorbeelden van recreatieve nevenactiviteiten op boerenbedrijven. Zo ontwikkelt in Cuijk de organisatie ‘het Verrassend Platteland’ een boerencamping in Barendonck met een Vlaamse schuur om toeristen te trekken. De oud-wethouder van Sint-Anthonis meldt dat er dankzij de

De procedure van een zorgboerderij

In 2004 krijgt gemeente Uden een aanvraag voor een zorgboerderij. Op dat moment kan ze deze aanvraag niet honoreren op deze locatie vanwege de stankproblematiek. In 2005 wordt het reconstructieplan echter vastgesteld, waarna de gemeente een 'verordening kleinschalige nevenactiviteiten' kan vaststellen, die de zorgboerderij alsnog mogelijk maakt. De gemeente heeft het echter te druk met het bestemmingplan buitengebied. Het streekhuis biedt een uitweg, omdat hier een modelverordening is opgesteld, die de gemeente zo kan vaststellen. Eind 2005 ligt de modelverordening klaar voor de Gemeenteraad, maar hij komt pas een half jaar later op de agenda en wordt uiteindelijk op 29 juni aangenomen. Pas dan kan de ondernemer naar het gemeenteloket om een aanvraag te doen.

Het probleem is dan nog dat de aanvraag niet past binnen het bestemmingsplan. De gemeente wil wel meewerken, maar moet het formeel regelen via een artikel 19 procedure. Die procedure duurt, inclusief provinciale goedkeuring, minstens 9 maanden. Voor de ondernemer betekent het extra kosten, zoals de legeskosten (1.500 euro) en de kosten van een verplichte bouwtekening (ongeveer 4.500 euro). De streekmanager heeft daarop geadviseerd om nog maar een jaar te wachten: dan is het nieuwe bestemmingsplan vastgesteld en hoeft hij deze kosten niet te maken, omdat deze ontwikkeling wel past in het nieuwe bestemmingsplan. Provinciale goedkeuring is dan niet meer nodig.

reconstructie meer initiatieven zijn voor 'Bed en Breakfast', boerencampings en zorgboerderijen. Volgens de streekmanager bepalen echter bestaande regelgeving en de interpretatie van de ambtenaren uiteindelijk ook hier of een initiatief wel of niet door gaat. *"Sint-Anthonis heeft een positief beleid van 'Bed en Breakfast'. Maar vervolgens maakt een ambtenaar een beleidsstuk waarin staat waar 'Bed en Breakfast' kan en waar niet. Als je als ondernemer aan de verkeerde kant van de weg zit, dan heb je pech. (...) Verder is 'Bed en Breakfast' naast een weiland niet mogelijk vanwege*

de geurhinder van het rundvee. Geen ambtenaar die eraan denkt om de keuze aan de toerist te laten. Niemand wordt immers gedwongen om pal naast een rundveebedrijf te overnachten."

Groene en blauwe diensten is een andere vorm van verbreding. Daarbij krijgen boeren subsidies of andere vormen van betaling voor het leveren van publieke diensten. In Peel en Maas speelt een concreet initiatief van de vereniging Maashorstboeren in het Maashorstgebied (zie: www.maashorstboeren.nl). De vereniging bestond al vóór de reconstructie maar heeft voor de reconstructie een subsidieregeling voor groene diensten verder uitgewerkt. Dit initiatief heeft nog niet daadwerkelijk geleid tot een draaiend betalingssysteem, vanwege problemen met de Europese toetsing van de subsidieregeling.

Conclusie is dat de aandacht voor de grondgebonden landbouw in het reconstructieplan vrij bescheiden was. De nadruk lag op de intensieve veehouderij. De melkveehouderij kan wel profiteren van kavelruil en herverkaveling in de vanuit de reconstructie gestarte integrale projecten. De boomteelt heeft een eigen ontwikkelingsgebied gekregen, waar zich nieuwe bedrijven kunnen vestigen. Bovendien is het de bedoeling op bestaande boomteeltbedrijven naar dit gebied te verplaatsen, maar dat is nog niet gebeurd. Verder biedt de reconstructie vooral extra mogelijkheden voor verbreding. Op een aantal punten is de regelgeving versoepeld, maar het vraagt nog veel concrete inspanningen van de ondernemer en gemeente om de ruimte daadwerkelijk te benutten. De streekmanager stimuleert deze ontwikkelingen door het ondersteunen van concrete projectinitiatieven. In het gebied ligt een concreet initiatief voor groene diensten van de Maashorstboeren, maar dit systeem is nog niet operationeel.



3.5 Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid

Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het platteland zijn belangrijke thema's in de reconstructie. Omdat de landbouw als drager van het platteland aan betekenis verliest, is het de vraag hoe het platteland vitaal en leefbaar kan blijven. Oplossingen worden enerzijds gezocht in de ontwikkeling van en ruimte voor nieuwe economische dragers als recreatie en toerisme en anderzijds in investeringen in voorzieningenniveau en sociale relaties op het platteland. We gaan hier in op drie van dit soort oplossingen die in alle reconstructieplannen een rol spelen: het beleid voor vrijkomende agrarische bebouwing (VAB), recreatie en toerisme, en lokale planontwikkeling.

Vrijkomende agrarische bebouwing (VAB)

Door de teruggang van het de landbouw wordt de vraag pregnant wat er met de vrijkomende gebouwen moet gebeuren. In het verleden was het beleid voor hergebruik voor wonen of werken in deze vrijkomende agrarische bebouwing restrictief. In de reconstructie wordt een versoepeld beleid voorgesteld. De verwachting die hier wordt getoetst luidt:

Verwachting 5.1

In de reconstructie wordt de leefbaarheid van het gebied versterkt door het toestaan van woningen en bedrijvigheid in vrijkomende agrarische bebouwing.

De ontwikkelingsmogelijkheden voor VAB's, zoals aangegeven in het reconstructieplan Peel en Maas, volgen het VAB beleid van de provinciale beleidsnotitie 'Buitengebied in Ontwikkeling' (2004). Deze notitie geeft een nadere concretisering en is op een aantal punten een verruiming van eerder provinciaal VAB-beleid in het Streekplan 2002. Geïnterviewden melden dat het reconstructieproces de ontwikkeling van deze beleidsnotitie heeft gestimuleerd. Hierover zijn ook in het eerder genoemde verdrag van Cork (2003) afspraken gemaakt. In bebouwingsconcentraties, die zowel in extensiveringsge-

bieden 'wonen' als in verwevingsgebieden kunnen liggen, is hergebruik van VAB's voortaan in ruime mate mogelijk, mits de gemeente hiervoor een integrale visie heeft opgesteld. De provincie moet deze visie goedkeuren. De visie schetst de ontwikkeling van het gebied (met ruimte-voor-ruimte, VAB's etc.) en onderbouwt in hoeverre het plan een kwaliteitsimpuls oplevert voor het grotere gebied (Provincie Noord-Brabant, 2004). De realisatie van reconstructiedoelen, zoals de reductie van stank door beëindiging of verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven, is een belangrijk argument.

Binnen deze bebouwingsconcentraties bestaan dus in principe volop mogelijkheden voor VAB's en is maatwerk per gemeente mogelijk. De gemeenten in Peel en Maas zijn nu volop bezig met de integrale visies. Sommige gemeenten nemen alvast een voorschot op toekomst en geven al hun goedkeuring aan VAB-projecten. Andere gemeenten handelen procedureel en wachten eerst de formele goedkeuring van het plan door de provincie af.

In Peel en Maas komen naar verwachting een honderdtal VAB's beschikbaar en de meesten liggen in het buitengebied, dus buiten de bebouwingsconcentraties. Hier geldt juist nog steeds het uitgangspunt dat niet-agrarische activiteiten worden geweerd. De nota Buitengebied in Ontwikkeling geeft echter een aantal mogelijkheden voor hergebruik van VAB's, namelijk:

- hergebruik van VAB's voor recreatie en toerisme;
- hergebruik van cultuurhistorisch waardevolle VAB's voor bewoning (een of maximaal twee woningen);
- hergebruik van VAB's voor opslag;
- hergebruik van VAB's voor de ontwikkeling van paardenhouderij.

Vooraf dit VAB beleid voor het buitengebied ontmoet veel kritiek. Volgens een aantal geïnterviewden wilden sommige gebiedspartijen in het reconstructieplan ruimere mogelijkheden voor de VAB's vastleggen, maar de nota heeft deze toch inge-

perkt. De gemeente Veghel geeft in een reactie aan dat het ook onvoldoende mogelijkheden heeft gekregen om te reageren op de nota. Een medewerker van de gemeente Uden zegt er het volgende over: *“De provincie broedt al 10 jaar op een nota VAB, maar het is nog steeds niets.”* Toch zijn er ook randgevallen en de gemeenten zijn volgens deze ambtenaar voldoende creatief om deze wel toe te laten. Hij geeft het voorbeeld van een bestaande VAB met een bromfietswerkplaats. Formeel zou dat niet mogen, maar *“omdat op dit bedrijf permanent moeilijk-opvoedbare kinderen werken, is er sprake van een combinatie met zorg. (...) In een dergelijk geval moet zo’n atelier in een VAB kunnen. Dit stukje creativiteit (...) is een typisch resultaat van de reconstructie.”* Ook de reconstructiecommissie dringt er bij de provincie op aan om de mogelijkheden voor het gebruik van VAB’s in het buitengebied verder te verruimen.

Conclusie: De provinciale beleidsnotitie ‘Buitengebied in Ontwikkeling’ heeft de mogelijkheden voor hergebruik van VAB’s enigszins vergroot, met name in de zogenaamde bebouwingsconcentraties. Gemeenten stellen hiervoor integrale visies op waarin hergebruik van VAB’s wordt meegenomen. In het resterende buitengebied zijn de mogelijkheden minder groot. Hier geldt het restrictieve provinciale VAB-beleid en zijn alleen uitzonderingen mogelijk voor wonen in cultuurhistorisch waardevolle VAB’s, voor paardenhouderijen, opslag en recreatie. In het gebied bestaat echter de behoefte om ook in het resterende buitengebied de mogelijkheden voor hergebruik van VAB’s verder te verruimen.



Recreatie en toerisme

Recreatie en toerisme gelden in de reconstructie als economische groeisector. De vooronderstelling die we hier bespreken luidt:

Verwachting 5.2

In de reconstructie wordt de leefbaarheid van het gebied versterkt door het stimuleren van recreatie en toerisme.

Het reconstructieplan stelt dat het versterken van recreatie en toerisme een belangrijk middel is om de economie en leefbaarheid op het platteland te versterken. Zodoende heeft de reconstructiecommissie Peel en Maas een toeristisch-recreatieve visie, uit laten werken met verschillende sporen. Het verbreden van recreatieve takken op landbouwbedrijven hebben we reeds behandeld in paragraaf 3.4. Andere sporen zijn: de recreatiezonering (ruimtelijk spoor), het ontwikkelen van recreatie in integrale projecten en het benoemen van recreatieve poorten en projectlocaties.

De recreatiezonering is opgenomen in het reconstructieplan als een toeristisch-recreatieve ontwikkelingskaart. Dit is een indicatieve kaart die in hoofdlijnen de recreatievisie van de reconstructiecommissie weergeeft: waar is recreatie en toerisme wenselijk in de toekomst en in welke vorm (intensief of extensief). De gemeenten moeten de zonering concretiseren en vastleggen in het bestemmingsplan buitengebied. Aldus kunnen gemeenten in principe een recreatiebedrijf verplaatsen, ook al is er geen specifiek budget voor gereserveerd door de provincie. Tot nu toe is er niet verplaatst, al voert gemeente Uden wel gesprekken met een recreatiebedrijf dat wil verplaatsen.

Het maken van een toeristisch-recreatieve zonering is in de reconstructie alleen in Brabant en voor de Veluwe gebeurd. Het kan dan ook gezien worden als een belangrijk succes van de recreatie- en toerisme vertegenwoordigers. De recreatieverte-



genwoordiger in de reconstructiecommissie vertelt: *“De sector is altijd heel sterk geweest in het maken van actieplannen en visies, er is altijd veel beleidsmatige aandacht geweest, soms wel eens te veel. We hebben in de reconstructie gezorgd dat recreatie en toerisme ook op de kaart kwam. Daarover was aanvankelijk trouwens wel discussie. Want als je zegt dat je iets ergens wel doet, betekent dat ook dat je ergens anders minder kunt. Je moet dus kiezen.”*

Soms maken recreatie- en toerismeprojecten onderdeel uit van een integraal project. Gemeenten hechten hier aan, want ze zijn immers vaak meer gericht op sociaal-economische dan op omgevingsdoelen. Een voorbeeld is het ‘Duits lijntje’. In dit project worden archeologie, cultuurhistorie, mobiliteit en recreatie en toerisme gecombineerd. Het Duits Lijntje, Boxtel-Wezel (Duitsland) was in gebruik tussen 1873 en 1972. De bielzen en rails zijn deels verdwenen, maar de spoordijk is grotendeels nog aanwezig en leent zich voor toerisme (bv. fietsroute). De spoordijk heeft al een grote cultuurhistorische waarde en vervult een functie als ecologische verbindingzone. Bij dat laatste draait het om aansluiting op andere natuurgebieden, maar daar moet nog het een en ander aan gebeuren. Enkele gemeenten, BMF en provincie werken samen aan een projectplan voor het Duits Lijntje waar natuur én recreatie van moeten profiteren. Ook willen men het personenvervoer weer terugkrijgen. Het nog aanwezige traject tussen Veghel en Boxtel kan mogelijk gebruikt worden als onderdeel van een treinverbinding tussen Uden en Boxtel. Passagiersvervoer is echter alleen financieel haalbaar als de zogeheten ‘lightrail’ doorrijdt naar Den Bosch. De bijdrage van de reconstructie in dit initiatief ligt vooral in het elkaar willen opzoeken, de verbeterde samenwerking tussen gebiedspartijen en de aandacht voor integrale ontwikkeling.

Het concept recreatieve poorten is een typisch Brabants verschijnsel in de reconstructie en onderdeel van de recreatiezonering. In het reconstructieplan van Peel en Maas zijn vier recreatieve poorten aangewezen: bij bezoekerscentrum Slabroek,

de Kraaijenbergse Plassen, Heksenboom en in de omgeving van Overloon. Deze poorten moeten de toeristisch-recreatieve aantrekkelijkheid van natuur- en bosgebieden vergroten en de kwetsbare delen beschermen tegen te grote bezoekersaantallen. Bezoekers kunnen er hun auto parkeren en vervolgens te voet, per fiets of per paard het gebied verkennen. Er moeten horecavoorzieningen en ruime parkeermogelijkheden komen en informatie over het gebied.

Ook al werkt het concept van de recreatieve poorten niet direct door in het bestemmingsplan en ontbreekt een specifiek budget, toch wordt er op meerdere plekken in Peel en Maas aan de ontwikkeling gewerkt. Zo wordt het bestaande bezoekerscentrum Slabroek op gezamenlijk initiatief van gemeenten Uden, Oss, Landerd en Bernheze opgewaarderd tot recreatieve poort van het gebied Maashorst. Er komt een theetuin en er zijn plannen voor een fietsenverhuurbedrijf en een groepsaccommodatie.

Toch geven anderen aan dat door het ontbreken van een specifiek budget de belangstelling wat is weggeëbd. De streekmanager is wel positief over het concept maar zet wat vraagtekens bij de haalbaarheid: *“Het is een voorbeeld van ‘wishfull thinking’. Het moet ook nog uitgevoerd worden door het bedrijfsleven dat zijn eigen plan trekt.”* Toch is ook de streekmanager overtuigd dat de wensen van de overheid en ondernemers uiteindelijk bij elkaar zullen komen: *“Een aantal plannen zal op een poort lijken. Hier vinden partijen elkaar. De planmakers krijgen hun poort en de ondernemer krijgt de gewenste medewerking.”*

De recreatiezonering in Peel en Maas bevat ook vier duurzame bovenregionale projectlocaties ‘recreatie’. Dit zijn gebieden waar ruimte is voor uitbreiding van bestaande recreatiebedrijven, mits de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van het gebied worden gehandhaafd of versterkt. Daarnaast is er ruimte voor nieuwvestiging van bijvoorbeeld verblijfsaccommodaties en/of dagattracties. Hierbij is het streekplan (2002) formeel leidend, maar het reconstructieplan moet uiteindelijk

de doorslag geven ook al werkt het op dit onderdeel niet rechtstreeks door in het streekplan.

De vier aangewezen projectlocaties 'recreatie' zijn: de Kraaijenbergse Plassen, het Hemelrijk, De Bergen/Hippisch Centrum en Overloon. Daarbij geldt hetzelfde als bij recreatieve poorten: De meerwaarde ervan is dat de overheid een signaal afgeeft, het gebied op de agenda zet en ondernemers stimuleert om met projectideeën te komen. De streekmanager denkt echter dat het proces eerder andersom werkt: *"Een ondernemer komt eigenstandig tot een idee en de overheid neemt het idee in haar beleid op."*

De provincie heeft de uitwerking van de projectlocaties overgelaten aan de gemeenten. Vanuit het streekhuis is provinciale capaciteit gereserveerd vanuit de afdeling ruimtelijke ontwikkeling voor begeleiding. De gemeenten wachten nu vooral op initiatief van de ondernemers. Deze hebben wel plannen om hun recreatiebedrijf te ontwikkelen, maar cruciaal voor het slagen van de projectlocaties is dat de recreatieondernemers daarbij ook echt investeren in de landschappelijke inpassing en natuur. Op basis van het streekplan zijn de recreatieontwikkelingen uit het reconstructieplan dus niet toegestaan. De ondernemers moeten dus inzien dat investeren in landschappelijke kwaliteit noodzakelijk is om hun plannen te realiseren. Provincie en gemeenten moeten op basis van deze voorwaarden een uitzondering maken op hun eigen ruimtelijke beleid.

Conclusie is dat de reconstructie in Peel en Maas relatief veel aandacht schenkt aan het versterken van recreatie en toerisme als belangrijke economische groeisector voor het landelijk gebied. Onder de vlag van reconstructie worden veel projecten op dit gebied uitgevoerd, meerdere daarvan speelden overigens al voor de reconstructie. Nieuwe elementen zijn echter de recreatiezonering en de bijbehorende concepten van recreatieve poorten en projectlocaties. De meerwaarde van de reconstructie is vooral de nadruk op de integrale aanpak: verschillende recreatieprojecten worden nu gecombineerd met

verbrede landbouw, natuurontwikkeling en cultuurhistorie. De medewerkers van het streekhuis, waaronder de streekmanager, spelen een belangrijke ondersteunende en activerende rol om bestaande en nieuwe ideeën tot uitvoer te brengen. Niettemin moet het verplaatsen van recreatiebedrijven en het uitwerken van de concepten recreatieve poorten en projectlocaties nog concreet vorm krijgen.

Lokale planontwikkeling

In de reconstructie wordt veel verwacht van de opstelling van dorpsontwikkelingsplannen. Het planproces draagt enerzijds bij aan sociale samenhang in dorpen, anderzijds kan het uitvoeringsinitiatieven opleveren, zoals initiatieven voor multifunctionele gebouwen. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 5.3

De reconstructie vormt een impuls voor lokale planvorming op het gebied van leefbaarheid en de sociaal-economische vitaliteit van het (buiten)gebied.

Het reconstructieplan Peel en Maas noemt dorpsontwikkelingsplannen als manier om de leefbaarheid van het buitengebied te versterken. De ambitie is om in Peel en Maas 25 dorpsontwikkelingsplannen (DOP's) op te stellen. Voor de eerste periode (2005-2008) ligt de ambitie op 10 DOP's. Het opstellen van DOP's is geen reconstructie-idee, maar heeft daardoor wel een impuls gekregen. Dat komt ook door de, mede dankzij de reconstructie, beschikbare Ceresgelden. De meeste dorpsontwikkelingsplannen in Peel en Maas zijn hieruit betaald, evenals daaruit voortkomende projecten, zoals de bouw van dorpshuizen.

In een flink aantal kleinere kernen is of wordt binnenkort een DOP ontwikkeld. Dit geeft vooral de wensen weer van de bevolking en de kansen die zij ziet op het vlak van verkeersveiligheid, voorzieningen, multifunctionele gebouwen en scholen. De nadruk ligt daarmee sterk op het verbeteren van het voor-

zieningenniveau en het wonen in de kernen. Een gevaar hierbij is dat een paar actieve en bevlogen burgers het proces naar zich toe trekken. Een wethouder zegt hierover: *“Er dreigt wel eens het gevaar dat het kleine groepje ‘actievalingen’ het proces niet voldoende breed legt en te veel naar zich toe trekt.”*

In gemeente Uden worden bestaande dorpsplannen van Odi-liapeel en Volkel in 2007 geactualiseerd. In gemeente Cuijk is in Sint-Agatha een DOP opgesteld en drie andere kernen zijn ermee bezig. In Sint-Agatha kwam het initiatief uit de reconstructie. In de uitvoering zijn eerst de gemakkelijke projecten opgepakt, zoals de oplossing van een verkeersprobleem. De volgende stap is bijvoorbeeld een multifunctioneel centrum, waarin alle vijf verenigingen terecht kunnen.

Gemeente Veghel wil voor haar zes kerkdorpen het bestaande dorpenplan uit de jaren tachtig vervangen door een structuurvisie. Vier structuurvisies zijn al gereed, twee zijn nog in voorbereiding. Het gaat daarbij om vrij algemene ruimtelijke visies op de ontwikkelingen in en rond het dorp (woningbouw, verkeersproblematiek, landschappelijke inkleeding etc.). Daarnaast komt ook het thema leefbaarheid nadrukkelijk aan de orde. Volgens de Veghelse wethouder is een structuurvisie vergelijkbaar met een dorpsontwikkelingsplan. Dorpsontwikkelingsplannen worden weliswaar opgesteld door gemeenten, maar in dorpsraden hebben bewoners en scholen met een sterkte-zwakke analyse aangegeven wat ze willen met bijvoorbeeld natuur, recreatie, openbare ruimte en wonen. Ook lokale organisaties zijn er bij betrokken. De gemeente Veghel kon overigens geen gebruik maken van Ceres-gelden en heeft zelf middelen ter beschikking gesteld.

Dit verhaal staat niet op zich, want in de meeste DOP's zijn de bewoners intensief betrokken. Zij signaleren verschillende problemen die vervolgens opgepakt kunnen worden. Het gaat hierbij veelal om leefbaarheidsthema's als dorpshuizen, dorps-

winkels, speelvoorzieningen en verkeersveiligheid. Reconstructieonderwerpen als stankoverlast komen soms aan bod, maar worden veelal langs bestaande gemeentelijke sporen aangepakt en niet zozeer als actiepoint vanuit een DOP.

Conclusie is dat veel gemeenten in Peel en Maas bezig zijn met het opstellen van dorpsontwikkelingsplannen. Soms gebeurde dat al voor de reconstructie en zijn de plannen vanwege de reconstructie aangepast. Het concept 'dorpsontwikkelingsplan' is op zich niet typisch reconstructie, maar de reconstructie is wel een belangrijke impuls door de beschikbaarheid van geld voor het opstellen van plannen en het uitvoeren van concrete projecten. DOP's schenken vooral aandacht aan de leefbaarheidsthema's binnen de dorpskern. Omgevingsproblemen als stank en milieu krijgen meestal minder aandacht.





4 Conclusies

Dit laatste hoofdstuk geeft in hoofdlijnen de bevindingen aan van de beleidsprestaties van de reconstructie en -effecten hiervan. Ook nu weer volgt de indeling de volgende vijf perspectieven: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing; uitvoering omgevingsbeleid, ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw en sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Procesmatige en organisatorische vernieuwing

- In Peel en Maas is een stevige gebiedscoalitie ontstaan met een hoge mate van planeigenaarschap rond het reconstructieplan. Het aantal betrokken organisaties was groot, ook door de deelname van lokale klankbordgroepen in het proces. Toch stonden de tegenstellingen tussen ZLTO en BMF in de planvorming sterk centraal en werd de besluitvorming in Peel en Maas sterk ingekaderd door afspraken van de provincie met deze partijen op provinciaal niveau. De winst voor Peel en Maas is echter dat nooit eerder zo intensief is samengewerkt. Vooral de actieve en betrokken rol van de BMF op dit niveau was nieuw. Uiteindelijk leidt het planvormingsproces ook in de uitvoering tot een betere samenwerking tussen de (gebieds)partijen. Ze zoeken elkaar sneller wisselen meer ervaringen uit. Dit heeft het 'probleemoplossend vermogen' binnen het gebied vergroot. Dankzij de reconstructie is een cultuur ontstaan van 'er samen uit willen komen'.
 - In de uitvoering speelt het waterschap een belangrijke rol ook al was ze minder actief in de planvorming. De actieve gemeenten in de planvorming zijn ook nadrukkelijk aanwezig in de uitvoering. Een aantal minder actieve gemeenten in de planvorming wordt nu in de uitvoering actiever. De
- BMF is wel steeds kritischer geworden in de uitvoeringsfase en probeert nu vooral de betrokken partijen aan de gemaakte afspraken te houden.
- Het reconstructieproces in Peel en Maas leidt niet automatisch tot initiatieven van onderop. Veel initiatieven liepen al vóór de reconstructie of zouden ook zonder de reconstructie zijn gestart. De meerwaarde van de reconstructie zit voornamelijk in extra geld en ondersteuning. Ook heeft de reconstructie een meer ontwikkelingsgerichte houding onder ambtenaren en wethouders gestimuleerd. De medewerkers van het streekhuis zijn belangrijk voor het laten landen en uitvoerbaar maken van kansrijke initiatieven die binnen de reconstructiedoelen passen. Toch is niet gekozen voor een integraal streekhuis. Gemeenten en het waterschap hebben hierdoor hun eigen reconstructieloketten moeten organiseren. Zo blijven ze ook zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van reconstructieprojecten. De reconstructie is in Peel en Maas al met al een voertuig waarmee projecten sneller tot stand komen en uitgevoerd worden.
 - Betrokkenheid bij de planvorming is belangrijk, maar niet doorslaggevend geweest voor het nemen van uitvoeringinitiatieven. Actieve gemeenten in de planvorming zijn actief aan het uitvoeren. Een aantal minder actieve gemeenten en het waterschap worden juist in de uitvoering actiever.
 - De reconstructiecommissie heeft formeel alleen als adviescommissie van GS gefunctioneerd. In de praktijk was deze rol belangrijk mede omdat daardoor een stevige coalitie ontstond voor het reconstructieplan. In de uitvoering blijft de reconstructiecommissie functioneren als centraal aansturend orgaan en adviescommissie van GS. De discussie over het daadwerkelijk overdragen van taken en formele be-





voegdheden aan het gebied moet nog plaatsvinden. Waarschijnlijk zal dit uitmonden in een beperkte overdracht. Wel heeft de provincie een aantal uitvoeringstaken neergelegd bij de eigen medewerkers van het streekhuis. Zij moeten de uitvoering van projecten op lokaal niveau opstarten. Bij sommige onderwerpen kiest de provincie voor meer centrale aansturing of facilitering vanuit het provinciehuis zoals bij LOG-ontwikkeling.

- De reconstructie heeft het maken van afspraken tussen vooral provincie en gemeenten en waterschappen versterkt. Deze afspraken hebben echter een vrij algemeen karakter (inspanningsverplichtingen) en zijn niet gespecificeerd naar gebiedsniveau. Het waterschap en vooral gemeenten vinden het sluiten van concretere algemene prestatiecontracten over de uitvoering van de reconstructie nog een brug te ver. De reconstructiecommissie Peel en Maas heeft voor de periode 2005-2008 wel een concreet uitvoeringsprogramma (RUP) opgesteld. De bijbehorende bekrachtiging met een bestuursovereenkomst met alle betrokken partijen is echter nog niet gesloten. Echt concrete prestatiecontracten worden vooral op projectniveau gesloten.

Instrumentele vernieuwing

- Het reconstructie-instrument 'wettelijke herinrichting' wordt in Peel en Maas niet gebruikt. Het instrument is weinig populair en de voorkeur gaat uit naar 'vrijwillige kavelruil' in integrale projecten. De mogelijkheid om na de herziening van het reconstructieplan alsnog wettelijke herverkaveling in te zetten, staat nog open.
- Alle negen gemeenten in Peel en Maas hebben de intentie om hun bestemmingsplannen voor 2009 aan te passen aan het reconstructieplan. Voor de meeste gemeenten betekent dit een versnelde actualisatie. Overigens heeft nog geen van de negen gemeenten eind 2006 het bestemmingsplan al helemaal aangepast. Het wijzigen van bestemmingsplannen heeft niet geleid tot gemeentelijke samenwerking.

- De meeste gemeenten in Peel en Maas gebruiken het ruimte-voor-ruimte principe om bedrijfsverplaatsing en -beëindiging vanuit de extensiveringsgebieden 'wonen' te stimuleren. Vooral binnen de bestaande bebouwingskernen kunnen gemeenten zelf invulling geven aan ruimte-voor-ruimte en daarmee aan ontwikkelingsgericht werken. Daarnaast kan men gebruik maken van allerlei provinciale regelingen voor ruimte-voor-ruimte wat de beleidsruimte verder vergroot.

Uitvoering van het omgevingsbeleid

- De gewenste versnelling in de aankoop van EHS gronden naar 2011 krijgt in dit reconstructiegebied nog niet gestalte. Toch heeft de reconstructie meerwaarde voor grondverwerving en realisatie van de EHS. Vooral het extra provinciale geld voor grondverwerving, het beschikbare Ceres-geld, de verbeterde samenwerking en het uitvoeren van integrale projecten, vergroten de uitvoerbaarheid van het EHS-beleid in dit gebied. Ook zijn in de reconstructie afspraken gemaakt met gemeenten en waterschap over de realisatie van ecologische verbindingzones. Vooral de realisatie van natte verbindingzones, waarin gemeenten en waterschap samenwerken, komt nu goed op gang.
- De reconstructie heeft met name dankzij het akkoord van Cork verdroging hoger op de beleidsagenda gezet in de provincie Noord-Brabant. Hierdoor is het bewustzijn over verdrogingsproblematiek toegenomen, zijn bestaande anti-verdrogingsprojecten inmiddels omvangrijker en is de aanpak integraler geworden. De reconstructie heeft er verder vooral voor gezorgd dat gemeenten en waterschap elkaar gemakkelijker vinden. Ze hebben concrete samenwerkingsprojecten opgezet, waarin verdroging vaak een onderdeel is.
- De belangstelling voor bedrijfsverplaatsing vanuit de extensiveringsgebieden-natuur is in dit gebied vrij groot. Ongeveer 22 verplaatsingen zijn op dit moment in procedure en twee verplaatsingen zijn bijna afgerond. Het daadwerkelijk realiseren van verplaatsingen kost meestal enkele jaren,

want verplaatsingen betreffen ingrijpende keuzes voor ondernemers die ze goed moeten afwegen. Een probleem is de financiering. De verplaatsingsubsidie is vaak onvoldoende en daarom zoeken ondernemers en overheden andere mogelijkheden om de verplaatsing bedrijfseconomisch aantrekkelijker te maken. Een ander probleem is dat de ontwikkeling van nieuwe locaties in de LOG's vertragend kan werken. Een Brabants alternatief is hervestiging op een duurzame locatie in verwevingsgebied. De uitbreidingsmogelijkheden zijn hier beperkter, maar de procedure is soms eenvoudiger.

- Al met al is er nog nauwelijks sprake van een verminderde ammoniakuitstoot op kwetsbare natuurgebieden, omdat de gewenste verplaatsingen nog op gang moeten komen. Volgens de BMF worden de toekomstige positieve effecten van de verplaatsingen bovendien deels teniet gedaan door uitbreidingen van bestaande bedrijven rond kwetsbare natuurgebieden.
- Het verminderen van stankoverlast is een belangrijk reconstructiedoel in Peel en Maas, waar ook actief aan wordt gewerkt. Een aantal gemeenten is actief met bedrijfsverplaatsingen en –beëindigingen vanuit het extensiveringsgebied-wonen. Gemeenten kunnen dit financieren uit woningbouw of uit eigen ruimte-voor-ruimte constructies. Inmiddels is al een aantal verplaatsingen gerealiseerd. Andere gemeenten zijn vooralsnog minder actief.

Landbouwontwikkeling

- In het reconstructieplan is veel aandacht voor de ontwikkeling van 14 landbouwontwikkelingsgebieden voor de intensieve veehouderij. De grenzen van de LOG's zijn duidelijk en het gestelde maximum van 83 nieuwvestigingslocaties biedt op papier voldoende mogelijkheden voor de 40 geplande verplaatsingen. Toch ervaren betrokkenen op dit moment eerder een tekort aan vestigingslocaties, want de ruimte voor nieuwvestiging is in de praktijk vaak kleiner. De gemeenten werken samen met de provincie actief aan de ont-

wikkeling van de LOG's. Voor de meeste LOG's zijn ontwikkelingsplannen in voorbereiding die aangeven waar nieuwvestiging en hervestiging mogelijk is. Het opstellen van deze ontwikkelingsplannen kost in de praktijk veel tijd, mede omdat bestaande procedures goed doorlopen moeten worden.

Ondertussen wachten potentiële verplaatsers op de komst van de LOG's. Grote burgerprotesten zijn er in Peel en Maas nog niet geweest. Mogelijk komen die nog als de LOG-plannen concreet worden.

- In Peel en Maas zijn zowel in het reconstructieplan als in de praktijk geen ambities voor projectvestigingslocaties. De nadruk ligt op de ontwikkeling van de LOG's.
- De aandacht voor de grondgebonden landbouw in het reconstructieplan is vrij bescheiden geweest. De nadruk lag op de intensieve veehouderij. De melkveehouderij kan wel profiteren van kavelruil en herverkaveling in de vanuit de reconstructie gestarte integrale projecten. De boomteelt heeft een eigen ontwikkelingsgebied gekregen, waar zich nieuwe bedrijven kunnen vestigen. Bovendien is het de bedoeling op bestaande boomteeltbedrijven naar dit gebied te verplaatsen, maar dat is nog niet gebeurd. Verder biedt de reconstructie vooral extra mogelijkheden voor verbreding. Op een aantal punten is de regelgeving versoepeld, maar het vraagt nog veel concrete inspanningen van de ondernemer en gemeente om de ruimte daadwerkelijk te benutten. De streekmanager stimuleert deze ontwikkelingen door het ondersteunen van concrete projectinitiatieven. In het gebied ligt een concreet initiatief voor groene diensten van de Maashorstboeren, maar dit systeem is nog niet operationeel.

Sociale economische vitaliteit

- De provinciale beleidsnotitie 'Buitengebied in Ontwikkeling' heeft de mogelijkheden voor hergebruik van VAB's enigszins vergroot, met name in de zogenaamde bebouwingscon-



centraties. Gemeenten stellen hiervoor integrale visies op waarin hergebruik van VAB's wordt meegenomen. In het resterende buitengebied zijn de mogelijkheden minder groot. Hier geldt het restrictieve provinciale VAB-beleid en zijn alleen uitzonderingen mogelijk voor wonen in cultuurhistorisch waardevolle VAB's, voor paardenhouderijen, opslag en recreatie. In het gebied bestaat echter ook de behoefte om ook in het resterende buitengebied de mogelijkheden voor hergebruik van VAB's verder te verruimen.

- In de reconstructie in Peel en Maas is relatief veel aandacht voor het versterken van recreatie en toerisme als een belangrijke economische groeisector voor het landelijk gebied. Onder de vlag van reconstructie worden veel projecten op dit gebied uitgevoerd, meerdere daarvan speelden overigens al voor de reconstructie. Nieuwe elementen zijn echter de recreatiezoning en de bijbehorende concepten van recreatieve poorten en projectlocaties. De meerwaarde van de reconstructie is vooral de nadruk op de integrale aanpak: verschillende recreatieprojecten worden nu gecombineerd met verbrede landbouw, natuurontwikkeling en cultuurhistorie. De medewerkers van het streekhuis, waaronder de streekmanager, spelen een belangrijke ondersteunende en activerende rol om bestaande en nieuwe ideeën tot uitvoer te brengen. Niettemin moet het verplaatsen van recreatiebedrijven en het uitwerken van de concepten recreatieve poorten en projectlocaties nog concreet vorm krijgen.
- Veel gemeenten in Peel en Maas zijn bezig met het opstellen van dorpsontwikkelingsplannen. Soms gebeurde dat al voor de reconstructie en zijn de plannen vanwege de reconstructie aangepast. Het concept 'dorpsontwikkelingsplan' is op zich niet typisch reconstructie, maar de reconstructie is wel een belangrijke impuls door de beschikbaarheid van geld voor het opstellen van de plannen en het uitvoeren van concrete projecten. Dorpsontwikkelingsplannen schenken vooral aandacht aan de leefbaarheidsthema's binnen de

dorpskern. Omgevingsproblemen als stank en milieu krijgen meestal minder aandacht.

Tot slot

Slotconclusie is dat de reconstructie in Peel en Maas een forse bijdrage heeft geleverd aan een nieuwe benadering van het landelijk gebied. Betrokken overheden zijn meer ontwikkelingsgericht gaan denken en werken. Bovendien is de samenwerking tussen overheden onderling en tussen overheden en andere partijen versterkt. Alle betrokkenen zijn er verder van doordrongen dat het platteland 'van iedereen is', al zijn er wel verschillen in rollen, posities en belangen. Het enthousiasme en de gedrevenheid van de reconstructiepartijen en het samen de schouders er onder willen zetten voor de verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied, wekt vertrouwen voor de toekomst. Over een paar jaar zullen er ongetwijfeld meer concrete prestaties en effecten zijn te melden. Zo is de verwachting dat het aantal verplaatsingen van intensieve veehouderijbedrijven dan behoorlijk groter zal zijn.

Opvallend in het reconstructieproces blijft wel de grote invloed van de provincie Noord-Brabant op het regionale proces. Ondanks deze sterke provinciale aansturing is er ook een sterk gevoel van planeigenaarschap op gebiedsniveau ontstaan. In de uitvoering blijft de samenwerking op gebiedsniveau een belangrijke rol spelen, maar kiezen gemeenten en waterschap er ook bewust voor om veel reconstructieprojecten zelf op te pakken.



LITERATUUR

- Alkemade J., M. Bakkenes, L. Boumans, M de Heer, R. te Molder, H. Koster en M. Pastoors. (1997), *Het effect van gebiedsgerichte maatregelen. Naar een ex-ante evaluatie van het gebiedsbeleid*. RIVM Rapport 711901030. De Bilt: RIVM.
- Boerderij (2004), *Volop ruimte voor varkens*, 18 mei 2004.
- Boonstra, F.G. (2004), *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen.
- Gemeente Boxmeer (2006), *Voorstel tot beschikbaarstelling van een krediet ten behoeve van aanpassing infrastructuur LOG Overloonsche Vlak*, 14 november 2006, Boxmeer.
- Gemeente Veghel (2003), *Structuurvisie Boerdonk*. Veghel.
- Goossens, T. (2005-2006), <http://reconstructiepeelenmaasnieuws.blogspot.com>.
- Hart, G. ter (2005), *Het proces in vogelvlucht*, PS-notitie, Provincie Brabant.
- Maso, I. en A. Smaling (1998), *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*. Amsterdam: Boom.
- Padt, F.J.G., en P. Leroy (2005), *Evaluatie Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Op Koers?*, Radboud Universiteit Nijmegen.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, Y. Hoogeveen en F. Langers (2000), *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*, Wageningen.
- Provincie Noord-Brabant (2001a), *Provinciale Uitgangspunten Nota (PUN)*. 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2001b), *Revitalisering Landelijk Gebied. Reconstructie aan zet*. Koepelplan Reconstructie Concentratiegebieden, Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant (2002), *Brabant in Balans. Streekplan Noord Brabant 2002*. 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2003), *Handleiding duurzame locaties en duurzame projectlocaties voor de intensieve veehouderij*, Den Bosch, 2 december 2003.
- Provincie Noord-Brabant (2004), *Beleidsnota: Buitengebied in Ontwikkeling*. 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2005a), *Reconstructieplan Peel en Maas, deel A*. 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2005b), *Reconstructieplan/milieu-effectrapport Peel en Maas, deel B*. 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2005c), *Beleidsregel Ruimte voor ruimte 2006, besluit van Gedeputeerde Staten*, 20 december 2005, 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2006a), *Handreiking Ontwikkelingsplannen voor Landbouwontwikkelingsgebieden*. 's Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant (2006b), *Toelichting bij de vertaling van reconstructieplannen in bestemmingsplannen*, 's Hertogenbosch.
- Reconstructiecommissie Peel en Maas (2004), *Regionaal Uitvoeringsprogramma Peel en Maas 2005-2008*.
- Smits, J.M., D.M. de Jong en J.G. Rayer (2004), *Ruimte voor kwaliteit. Onderzoek inzake uitvoering Ruimte voor Ruimte-regeling in de provincie Noord-Brabant*, Commissie Beleidsevaluatie Provincie Noord-Brabant.
- Waterschap Aa en Maas (2005), *Het Jaarrapport Reconstructie 2005*. 's Hertogenbosch.
- Werkgroep recreatieve poorten Noord-Brabant (2005), *Recreatieve poorten Noord-Brabant*, 15 juli 2005, Eindhoven.
- Wiersinga, W.A., W.L.H. Ronken, K. van Es en L.M.J. Hick (1997), *Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'*, Nijmegen.

BIJLAGE I LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

2006 (juni t/m september)

Dhr. G. Verstegen*	BMF/ Milieuvereniging land van Cuijk
Dhr. T. Goossens*	Streekmanager Peel en Maas
Dhr. H. van Dommelen* **	Provincie Noord-Brabant, Gebiedscoördinator Peel en Maas
Dhr. E. Heijmans*	Provincie Noord-Brabant, Projectleider LOG / Voormalig gebiedsmakelaar Peel en Maas
Dhr. H. van Dongen*	ZLTO
Dhr. J. Keijzers	Waterschap Aa en Maas, Bestuurslid
Dhr. L. Verheijen	Waterschap Aa en Maas, Dijkgraaf en oud-gedeputeerde provincie Noord-Brabant
Dhr. W. Hofmans*	Agrariër
Dhr. D. Blokland*	Gemeente Cuijk, Wethouder
Dhr. K. Geene*	Gemeente Sint-Anthonis, Voormalig wethouder
Dhr. J. Kerkhof	Gemeente Veghel, Wethouder
Mevr. H. Bloemers*	Gemeente Veghel, Beleidsmedewerker ruimtelijke ordening
Dhr. Th. Bouwmans*	Gemeente Uden, Beleidsmedewerker ruimtelijke ontwikkeling.

2005

Dhr. J. Baan	Brabants Landschap
Dhr. J. van Bergen	Brabantse Milieufederatie
Dhr. J. Buijs	Provincie Noord-Brabant
Dhr. H. Van Ham	ZLTO
Dhr. G. ter Hart	Provincie Noord-Brabant
Dhr. H. Litjens	ZLTO
Dhr. E. van Nuland	TOP-Brabant, Adviseur recreatiesector
Dhr. P. Rüpp	Provincie Noord-Brabant, Gedeputeerde

* Deelnemers groepsgesprek (oktober 2006)

** Nogmaals geïnterviewd op 13 februari 2007

BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BMF	Brabantse Milieufederatie	VHR	Vogel- en Habitatrichtlijn
DLG	Dienst Landelijk Gebied	VIV	Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderijbedrijven
DOP	Dorpsomgevingsplan	VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
EHS	Ecologische Hoofdstructuur	VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
EU	Europese Unie	V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
GGOR	Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regiem	Wav	Wet ammoniak en veehouderij
GS	Gedeputeerde Staten	Wilg	Wet inrichting landelijk gebied
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied	ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie
IV	Intensieve Veehouderij		
LOG	Landbouwontwikkelingsgebied		
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit		
M.e.r.	Milieu effectrapportage		
NBW	Nationaal Bestuursakkoord Water		
Nge	Nederlandse grootte-eenheid		
NUBL	Nadere Uitwerking Brabant Limburg		
OBIV	Ontwikkelingsbedrijf Intensieve Veehouderij		
ORR	Ontwikkelingsmaatschappij Ruimte voor Ruimte		
PBTB	Platform Brabants Toeristisch Bedrijfsleven		
PCLG	Provinciale Commissie Landelijk Gebied		
PS	Provinciale Staten		
PUN	Provinciale Uitgangspuntennota		
RBV	Regeling Beëindiging Veehouderijtakken		
Rcw	Reconstructiewet concentratiegebieden		
RMB	Regionaal Milieu Bedrijf		
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu		
RUP	Regionaal Uitvoeringsprogramma		
SBNL	Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied		
TOP Brabant	Toeristisch Ondernemers Platform Brabant		
UvW	Unie van Waterschappen		
VAB	Vrijkomende Agrarische Bebouwing		

BIJLAGE III RAPPORTAGES EVALUATIE RECONSTRUCTIE

Hoofdrapport:

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.

Achtergrondrapporten:

Bleumink, H. (2007), *De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.

Boer, S. de (2007), *Casestudy Nederweert. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.6, Wageningen.

Boonstra, F.G. (2007), *Casestudy Salland. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.3, Wageningen.

Boonstra, F.G., W. Kuindersma en H. Bleumink (2006), *Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.1, Wageningen.

Groot, A.M.E. en W. Kuindersma (2007), *Casestudy Peel en Maas. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.5, Wageningen.

Kuindersma, W. (2007), *Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*. Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1441.

Colofon

Dit rapport is digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 1441. Voor verdere informatie: wiebren.kuindersma@wur.nl.

In opdracht van het ministerie van LNV, Directie Platteland en het beleidsondersteunend onderzoek Cluster Vitaal Landelijk Gebied, thema Stad en Platteland en thema ILG.

Fotografie:

Lex Broere
Job Boersma
Jolanda Dirksen
Hans van Dommelen
Geert van Duinhoven

Eindredactie:

Laurens Vogelesang

Vormgeving:

Van Betuw Grafisch Ontwerp

Druk:

Kerckebosch b.v., Zeist

© 2007, Alterra

Postbus 47
6700 AA Wageningen
Tel: 0317 - 47 47 00
Fax: 0317 - 41 90 00
email: info.alterra@wur.nl



ALTERRA
WAGENINGEN UR

