CASESTUDY

Gelderse Vallei / Utrecht-Oost

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

Wiebren Kuindersma
Alterra
2007

CASESTUDY

Gelderse Vallei / Utrecht-Oost

Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden

Wiebren Kuindersma

Alterra-rapport 1441.4
Alterra Wageningen 2007

REFERAAT

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

Dit onderzoek is een verslag van een kwalitatief casestudyonderzoek naar het proces en de resultaten van de reconstructie in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Het onderzoek is een achtergrondstudie van de evaluatie reconstructie zandgebieden. In de casestudy staat het proces rond de vorming van het reconstructieplan (2000-2005) centraal, alsmede de daarop volgende discussies over de uitvoering van het reconstructieplan.
Conclusie is dat het reconstructieproces tot een hoge mate van planeigenaarschap heeft geleid bij de gebiedspartijen en tot een hernieuwde samenwerking op gebiedsniveau. De samenwerking bouwt voort op de ervaringen in het ROM-project Gelderse Vallei. Ook het eigen programmabureau vormde een belangrijke stimulerende factor voor dit proces. Sinds de goedkeuring van het reconstructieplan in 2005 komt de uitvoering nu ook goed op gang. Er ontstond echter veel onrust en onduidelijkheid bij de gebiedspartijen doordat de provincie Gelderland de uitvoeringsstructuur van het reconstructieplan door de komst van het ILG ter discussie heeft gesteld. In de provincie Utrecht speelde deze discussie een stuk minder.

ISSN 1566-7197

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

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 Gebruikte gegevensbronnen 14
1.5 Leeswijzer 15

2 De reconstructie in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost **17**

2.1 Het gebied 17
2.2 ROM-Gelderse Vallei als voorloper van de reconstructie 17
2.3 Het reconstructieproces 19
2.4 De uitvoering van het reconstructieplan 21

3 Beleidsprestaties en verwachte effecten in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost **23**

3.1 Procesmatige en organisatorische vernieuwing 23
3.2 Instrumentele vernieuwing 35
3.3 Uitvoering omgevingsbeleid 45
3.4 Ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw 50

4 Conclusies **59**

LITERATUUR **65**

BIJLAGE I LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN **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 de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Het onderzoek is uitgevoerd als casestudy van de landelijke evaluatie reconstructie zandgebieden.

Bij het onderzoek in dit gebied zijn verschillende mensen betrokken geweest. Ik wil allereerst de geïnterviewden bedanken voor de openhartige gesprekken. Het is me in deze gesprekken duidelijk geworden dat de reconstructie echt leeft bij deze betrokkenen. Dat bleek ook wel uit de betrokken reacties op eerdere versies van het rapport.

Het feit dat ik in de onderzoeksperiode midden in een discussie tussen de reconstructiecommissie/SVGV en de provincie Gelderland over de uitvoeringsstructuur belandde, maakte het onderzoek er niet gemakkelijker op. Uiteindelijk geeft dit onderzoeksrapport een goede weergave van de feitelijke gebeurtenissen in de periode 2004 – november 2006, inclusief de verschillende manieren waarop betrokken partijen hier tegen aankijken.

Naast de geïnterviewden wil ik Froukje Boonstra bedanken voor haar commentaar op eerdere versies en Laurens Vogelezang voor zijn eindredactiewerk. Tenslotte wil ik Bernard Cino van het Ministerie van VROM bedanken. Hij heeft het rapport namens de begeleidingscommissie evaluatie reconstructie zandgebieden van commentaar voorzien.

Wiebren Kuindersma
Wageningen, 31 januari 2007

verkeers-
situatie
gewijzigd

PLAN
ACHTERBERG
2005 - 2007
Ondernemers Vereniging Achterb
Stichting Vernieuwing Gelderse V
LTO Noord Rhenen
Werkgroep Milieubeheer Rhenen

TE KOOP:
KARAKTERISTIEK RIETGEDEKT LANDHU

SAMENVATTING

Dit rapport bevat de casestudy Gelderse Vallei /Utrecht-Oost. 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. In dit rapport staan de beleidsprestaties en -effecten in het reconstructiegebied Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost centraal. Voor dit gebied is het enige provinciegrensoverstijgende reconstructieplan geschreven. Het is daarmee tegelijkertijd één van de drie Gelderse reconstructieplannen en het enige Utrechtse reconstructieplan.

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 inhoudelijke perspectieven op de reconstructie, namelijk: (1) procesmatige en organisatorische vernieuwing, (2) instrumentele vernieuwing, (3) uitvoering omgevingsbeleid, (4) ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw 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 16 interviews, schriftelijke bronnen en een groepsgesprek.

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

- De reconstructie heeft in dit gebied niet zozeer geleid tot het betrekken van meer partijen, omdat deze gebiedsgerichte manier van werken al bestond. De gebiedspartijen zijn wel opnieuw sterk betrokken geraakt, doordat ze bij de opstelling van het verplichte reconstructieplan weer met elkaar moesten onderhandelen.
- Het draagvlak voor het reconstructieplan leidt tot veel initiatieven van veel partijen. Dit gaat echter niet altijd vanzelf. Het programmabureau Vallei speelt hierin een belangrijke stimulerende rol.
- Door de reconstructie is in dit gebied een stevige gebiedscoalitie ontstaan, die graag taken en bevoegdheden in de uitvoering overneemt van de provincies. De provincie Utrecht ziet de gebiedscoalitie wel als aanspreekpunt voor de uitvoering, maar wil nog geen formele bevoegdheden overdragen. Gelderland wil wel formele bevoegdheden overdragen aan gemeenten en waterschappen op een concreter gebiedsniveau.
- Deze nieuwe uitvoeringsstructuur in Gelderland staat op gespannen voet met de verwachtingen vanuit de reconstructiecommissie en SVGV en de ervaringen uit het verleden. Het zou ook de positie van de reconstructiecommissie en het eigen programmabureau veranderen. De precieze vormgeving en uitwerking van de nieuwe uitvoeringsstructuur is de afgelopen twee jaar veel bediscussieerd. Bij de gebiedspartijen heeft dit tot veel onduidelijkheid geleid.
- De reconstructie heeft het maken van concrete afspraken versterkt. In de periode 2005-2006 hebben beide provincies vrij concrete afspraken gemaakt met de SVGV over de uitvoering van een gebiedsprogramma. Ook zijn er dankzij de intensieve samenwerking in het reconstructieproces zeer concrete afspraken gemaakt met Waterschap Vallei en Eem.

Gemeenten maken liever afspraken op het niveau van concrete reconstructieprojecten.

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

- Wettelijke herverkaveling is een instrument dat vanwege het (mogelijk) verplichtende karakter nauwelijks draagvlak heeft in het gebied. Hierdoor wordt het instrument voorlopig niet toegepast. Het enige dat we met zekerheid kunnen zeggen is dat de bestaande landinrichtingsprocessen eerder vertraagd dan versneld zijn door de reconstructie. De verwachting is nu: nieuwe vrijwillige vormen van herverkaveling leiden tot een versnelde realisatie van reconstructiedoelen.
- Het reconstructieproces heeft geleid tot gemeentelijke samenwerking rond het opstellen van een handreiking bestemmingsplannen. De verwachting is dat dit proces leidt tot een snelle en eenduidige toepassing van de zonering in bestemmingsplannen.
- Voor de gemeenten is ruimte voor ruimte een belangrijk instrument tegen de verrommeling van het landelijk gebied. In Utrecht past men het instrument al regelmatig toe op basis van het reconstructieplan. In Gelderland is de toepassing van ruimte-voor-ruimte beperkt in het provinciale Streekplan. De Gelderse gemeenten bepleiten bij de provincie een verruiming van de mogelijkheden.

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

- De reconstructie heeft bijgedragen aan het begrenzen van de EHS en vooral de robuuste verbindingszone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. Daarnaast draagt reconstructie bij aan het verbeteren van de milieukwaliteit en vooral schoon water. Een echte versnelling in de grondverwerving is echter nog niet waarneembaar, al zijn speciale knelpunten beter op te lossen met de grondbank.
- Verdrogingsprojecten zijn nog niet sneller uitgevoerd door de reconstructie. Wel biedt de, mede door het reconstructieproces gesloten, bestuursovereenkomst van het waterschap met de beide provincies hiervoor perspectieven.
- De verplaatsing van intensieve bedrijven uit extensiveringsgebieden komt maar langzaam op gang. Wel is er inmiddels één bedrijf verplaatst en is een aantal andere verplaatsingen in voorbereiding. Van daadwerkelijke vermindering van de piek ammoniakuitstoot naar natuurgebieden door verplaatsing is dus nog nauwelijks sprake.
- Reconstructie draagt bij aan het verminderen van de geuroverlast, maar dat is meer een positief neveneffect van andere maatregelen dan een prioritair doel.

Het vierde perspectief is de *ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw*. De analyse leverde de volgende conclusies op:

- De landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) bieden vooral ruimte voor uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven. Deze ruimte wordt ook benut. Ook nieuwvestiging is mogelijk in de LOG's en gemeenten lijken hieraan mee te willen werken. Niettemin zijn er ook lokale protesten tegen concrete nieuwvestigingen. Vooralsnog is er belangstelling voor nieuwvestiging, maar deze is niet massaal.
- Projectclustering komt op korte termijn waarschijnlijk niet van de grond en als het wel lukt hoogstens op een beperkte schaal.
- Voor de grondgebonden landbouw zijn wel ambities rond kavelruil en verbreding, maar het ontbreekt nog aan concrete resultaten. Kavelruil hangt sterk af van integrale gebiedsprocesssen die vaak nog moeten starten. Daarnaast is het aantal concrete verbredingsinitiatieven vanuit de landbouw nog relatief klein.

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

- Het beleid voor Vrijkomende Agrarische Bebouwing (VAB) kan de leefbaarheid in dit gebied versterken. De reconstructie heeft de mogelijkheden hiervoor vergroot.
- Recreatieprojecten vormen een belangrijk onderdeel van de reconstructie in dit gebied. De meerwaarde van de reconstructie is de gezamenlijke uitvoering van recreatieprojecten met andere projecten in integrale gebiedsprocessen. Recreatieprojecten kunnen aldus lokaal het draagvlak voor en de zichtbaarheid van de reconstructie versterken.
- Lokale planontwikkeling in de vorm van dorpsomgevingsplannen staat in dit gebied nog in de kinderschoenen binnen de reconstructie.

Het *algemene beeld* in deze casestudy is dat het reconstructieproces tot een hoge mate van planeigenaarschap heeft geleid bij de gebiedspartijen en tot een hernieuwde samenwerking op gebiedsniveau. Aldus is in de gebiedscoalitie veel draagvlak ontstaan voor het reconstructieplan, maar ook voor de bestaande samenwerkingsverbanden en de uitvoeringsorganisatie. Na vaststelling van het reconstructieplan komt de uitvoering nu ook goed op gang. Er ontstond echter veel onrust en onduidelijkheid bij de gebiedspartijen, doordat de provincie Gelderland de uitvoeringsstructuur van het reconstructieplan door de komst van het ILG ter discussie heeft gesteld. In de provincie Utrecht speelde deze discussie een stuk minder.

1 Inleiding

1.1 Inleiding

In dit rapport vindt u de casestudy Gelderse Vallei /Utrecht-Oost. Deze casestudy is onderdeel van de evaluatie reconstructie. Hiervoor zijn nog drie andere casestudy's uitgevoerd, namelijk in Peel en Maas (Groot en 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 Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost centraal. Voor dit gebied is het enige provinciegrensoverstijgende reconstructieplan geschreven. Het is daarmee tegelijkertijd één van de drie Gelderse reconstructieplannen en het enige Utrechtse reconstructieplan. Het plan is op 17 maart 2005 in werking getreden.

In de uitvoering speelt de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV) een centrale rol. De SVGV bestaat uit een bestuur met vertegenwoordigers van verschillende overheden en maatschappelijke organisaties, en uit een uitvoeringsorganisatie, het programmabureau Vallei. Het SVGV-bestuur is ook benoemd als reconstructiecommissie en heeft dus het reconstructieplan voor dit gebied geschreven.

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 casestudy's 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 overkoepelende 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 ontlenen 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 bekijken - 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 casestudy's bouwen we voort op deze globale deelstudie. Per perspectief zijn drie tot vier verwachtingen gedestilleerd, die we in alle casestudy's 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 dit onderzoek 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 aangeven dat de casestudy's 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 overkoepelend 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 onvergelijkbaar.

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).

In dit licht bezien was Gelderse Vallei/Utrecht-Oost een logische keuze, omdat we ook een casus wilden binnen de provincie Utrecht. Daarnaast is het gebied interessant door eerdere ervaringen die zijn opgedaan met integraal gebiedsgericht beleid (ROM-Gelderse Vallei). De reconstructie sloot inhoudelijk en ook organisatorisch sterk aan op deze ervaringen met gebiedsgericht beleid.

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 de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost ging het om het perspectief instrumentele vernieuwing over wettelijke herverkaveling en/of integrale kavelruil. Hiervoor is als ingebedde casus het project Binnenveld geselecteerd, omdat hier twee sterk verschillende vormen van kavelruil plaatsvinden. De twee gebiedsprocessen in Binnenveld-Oost en Binnenveld-West zijn exemplarisch voor de variatie aan vrijwillige vormen van integrale kavelruil in de reconstructie. In vergelijking met andere gebiedsprocessen in Gelderse Vallei/Utrecht-Oost is in deze casestudy dus meer aandacht besteed aan het Binnenveld.

1.4 Gebruikte gegevensbronnen

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van drie soorten gegevensbronnen:

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

Interviews

Voor deze casus zijn in totaal 11 interviews afgenomen met sleutelfiguren in het gebiedsproces (zie bijlage 1). Daarnaast zijn enkele specifieke interviews gehouden voor de ingebedde casus Binnenveld. Samen met de aanvullende schriftelijke bronnen en het groepsgesprek gaf dit een afgewogen beeld van de uitvoering van de reconstructie in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost 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 gehouden interviews uit 2005 gebruikt (zie bijlage 1). Deze vijf gesprekken hadden een algemeen karakter. Toch gingen de gesprekken op een aantal punten wel specifiek in op het reconstructieproces in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. 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. Het betrof formele beleidsdocumenten zoals het Reconstructieplan en provinciale notities, notulen van vergaderingen (vooral van de reconstructiecommissie/SVGV-bestuur), voortgangsrapportages etc. Als deze bronnen letterlijk zijn geciteerd of gebruikt, is dit aangegeven in de literatuurlijst of in de voetnoten in de tekst.
Veelal zijn deze documenten beschikbaar via de internetsites van de provincies Gelderland (www.gelderland.nl) en Utrecht (www.provincie-utrecht.nl) en van de SVGV (www.svgv.nl). Daarnaast zijn eerdere beleidsevaluaties over het ROM-project Gelderse Vallei en het reconstructieproces in dit gebied geraadpleegd (bv. Glasbergen et al., 1993, Driessen en Glasbergen, 1993, Van Tatenhove, 1993, Wiersinga et al., 1997, Berndsen et al., 2005).

Groepsgesprek

Na de analyse van de interviews en 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 rapport. Hierbij was ook de provinciale projectleider voor dit gebied van de provincie Gelderland uitgenodigd. Hij is in 2006 niet geïnterviewd, wel in 2005, maar omdat ILG-projectleider uit Gelderland niet aanwezig kon zijn, is hij alsnog uitgenodigd. Ook omdat in het eerste concept relatief veel aandacht was voor de provincie Gelderland.

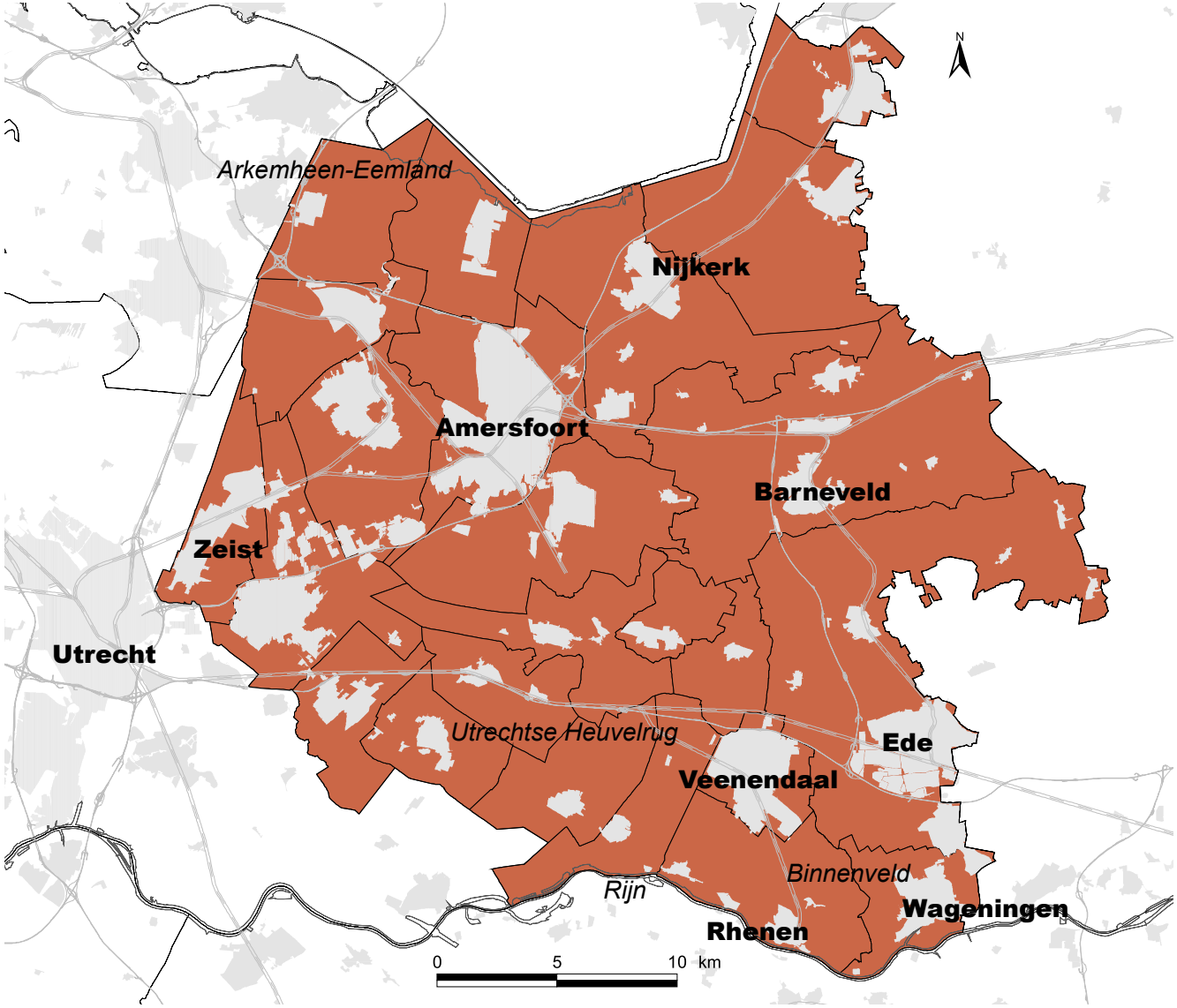
Bij het groepsgesprek op 17 oktober 2006 waren zes personen aanwezig (zie bijlage 1). Zij reflecteerden op de tussenresultaten teneinde de onderzoeksresultaten te verrijken en de analyse van de resultaten te toetsen op hun juistheid. De reacties van de deelnemers zijn zoveel mogelijk verwerkt in het definitieve rapport. Op verzoek van een aantal betrokkenen zijn in december 2006 enkele recente ontwikkelingen in de discussie tussen SVGV en de provincie Gelderland eveneens meegenomen in dit rapport.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 schetsen we de achtergrond en voorgeschiedenis van het reconstructieproces in de Gelderse Vallei / Utrecht-Oost (GVUO). In hoofdstuk 3 staan vervolgens de beleidsprestaties- en effecten van het reconstructieproces centraal. Deze worden bezien 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 1.1:
Gelderse Vallei/Utrecht-Oost

2 De reconstructie in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost

2.1 Het gebied

Het plangebied van het reconstructiegebied Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost strekt zich uit van de flanken van de Veluwe in het oosten tot en met de Utrechtse Heuvelrug in het westen. De Nederrijn vormt de zuidgrens en in het noorden loopt het reconstructiegebied tot het Veluwemeer en het Eemmeer.

In totaal beslaat het gebied ongeveer 104.000 ha, het telt 20 gemeenten en er wonen ongeveer 850.000 mensen. Anno 2004 waren er in het gebied ongeveer 4.500 agrarische bedrijven, die ongeveer 50.000 ha cultuurgrond gebruikten. Daarnaast is er circa 21.500 ha natuur. De rest van de grond is onder meer in gebruik als stedelijk gebied met (middel)grote plaatsen als Amersfoort, Ede, Veenendaal, Soest en Zeist (zie o.m. Provincie Utrecht en provincie Gelderland, 2004).

2.2 ROM-Gelderse Vallei als voorloper van de reconstructie

Gebiedsgericht beleid kent al een lange geschiedenis in de Gelderse Vallei. In de jaren negentig werd de aanpak in de Gelderse Vallei zelfs beschouwd als een van de meest succesvolle voorbeelden van geïntegreerd gebiedsgerichte beleid. Het is in ieder geval een van de meest beschreven voorbeelden van gebiedsgericht beleid (zie o.a. Glasbergen et al., 1993, Driessen en Glasbergen, 1993, Van Tatenhove, 1993 en Wiersinga et al., 1997).

Het initiatief stamt al uit 1987 als de provincie Gelderland ‘een proces van vernieuwing’ op gang wil brengen in de Gelderse Vallei (Van Tatenhove, 1993). Aanleiding zijn de gecombineerde milieu- en ruimtelijke problemen die voortkomen uit de landbouw ontwikkeling. De milieuproblemen omvatten onder meer de ammoniakbelasting van het gebied, de verdroging en versnippering van natuurgebieden. Deze problemen komen mede voort uit de structuur van de agrarische sector in het gebied met veel kleine gemengde en intensieve bedrijven en een slechte verkaveling.

Het initiatief van de provincie leidt in 1989 tot de vorming van een Valleicommissie. Hierin zitten vertegenwoordigers van de twee provincies, LNV en VROM en vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en landbouworganisaties uit het gebied. Het ministerie van VROM geeft het gebied in deze periode de status van ROM-project.

In dat kader werkt de Valleicommissie in de periode 1989-1993 aan een Plan van Aanpak. Het maken van dit plan noemt men de 'denklijn'. Toch beperkt het proces in de beginjaren zich hier niet toe. Naast de 'denklijn' werken de partijen namelijk ook gelijktijdig met een 'doelijn' en een 'communicatielijn'. De 'doelijn' omvat kleinschalige projecten die vooruitlopend op de vaststelling van het plan alvast worden uitgevoerd. De 'communicatielijn' richt zich op het verwerven van draagvlak in de streek. Hiertoe wordt de onafhankelijkheid van de Valleicommissie benadrukt, een valleikrant gepubliceerd, inspraakavonden georganiseerd en kan iedereen de vergaderingen van de commissie bijwonen. In 1993 zetten alle betrokken partijen hun handtekening onder het plan van aanpak. Dan wordt ook de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGV) opgericht. De Valleicommissie wordt bestuur van de SVGV en stuurt het programmabureau Vallei aan dat het plan moet gaan uitvoeren.

Het Plan van Aanpak is geen kant en klaar plan dat meteen uitgevoerd kan worden. Veel onderdelen uit het plan behoeven nadere planvorming of uitwerking in het gebied, maar soms ook in landelijke wetgeving of beleid. Een voorbeeld daarvan is het project 'Selectieve Krimp en Groei' dat gaat over het verplaatsen van intensieve veehouderijbedrijven uit kwetsbare gebieden naar groeigebieden. Hiervoor moet het rijk een verplaatsingsregeling opstellen. Om groei mogelijk te maken, zijn uitzonderingen nodig o.a. via saldering op het generieke milieubeleid (o.a. stank en ecologische richtlijn).

Het realiseren van deze gebiedswensen in het rijksbeleid kost veel tijd en verloopt vaak moeizaam. Zo wijst men vanuit ROM-Gelderse Vallei minister De Boer van VROM persoonlijk op de problemen van de Stankwet voor de uitvoering van de plannen. De actie is een succes, want de minister maakt een uitzondering op de regels voor de Gelderse Vallei. Maar de problematiek blijkt taai, want al snel sneuvelt dit ministeriële besluit bij de rechter, omdat het bij wet geregeld had moeten worden.
Een ander belangrijk punt vormt de begrenzing van nieuwe natuur (EHS) in het gebied. Dit zorgt ook in de jaren na 1993 nog voor veel onrust en discussie in het gebied en het lukt niet om alle geplande hectares te begrenzen. Een deel van de geplande hectares blijft dus 'zweven' boven het gebied.

In 1998 loopt het ROM-beleid op zijn einde en wordt het beleid geëvalueerd. De landelijke evaluatie omschrijft de Gelderse Vallei als een van de weinige ROM-gebieden met een op hoofdlijnen gedeelde perceptie van de problematiek. De belangrijkste resultaten zijn dan ook vooral procesmatig en beleidsmatig, zoals het verplaatsingsbesluit, de begrenzing van de EHS en de wijziging van landelijke regelgeving. Daadwerkelijke uitvoering is nog niet op alle punten goed gelukt. Wel zijn er enkele resultaten geboekt, zoals de verplaatsing van enkele intensieve veehouderijbedrijven. Uiteindelijk concludeert het SVGV-bestuur in een eigen evaluatie dat het belangrijkste probleem in de uitvoering niet een tekort aan middelen is voor concrete projecten, maar de landelijke (milieu) regelgeving, die onvoldoende ruimte biedt voor het oplossen van de problemen in de Gelderse Vallei. De vrijheid om te komen tot gebiedsgericht beleid moet steeds opnieuw bevochten worden (Wiersinga et al., 1997).

In deze evaluatieperiode breekt in 1997 in Brabant de varkenspest uit. Deze dierziekte gaat de Gelderse Vallei voorbij, maar laat toch haar sporen na. Minister Van Aartsen kondigt een systeem van dierrechten aan en een generieke korting van 25% voor de varkenshouderij. Deze Herstructureringswet leidt ook in de Gelderse Vallei tot veel verzet. De daarnaast aangekondigde Reconstructiewet zien de betrokkenen bij het ROM-project echter als een kans om de gesignaleerde tekortkomingen in de eigen evaluatie op te lossen. Men besluit te wachten op de komst van de Reconstructiewet. Hiermee kan een lang gekoes-

terde wens in vervulling gaan: namelijk de uitvoering van het plan van aanpak met een eigen wettelijk kader (zie ook Van Tatenhove, 1993).

2.3 Het reconstructieproces

De aanzet

Ook al wil de SVGV eigenlijk al in 1998 starten met de reconstructie, het duurt toch nog enkele jaren. De Reconstructiewet wordt pas in 2002 goedgekeurd, omdat de Tweede Kamer eerst duidelijkheid wil over generieke milieuregels en dan vooral stank (Geurwet) en ammoniak (Wav). Vanuit het gebied ziet men het belang hiervan wel in. Het ROM-project heeft immers geleerd dat wettelijke randvoorwaarden voor ammoniak en stank helder moeten zijn, maar ook ruimte moeten bieden voor maatwerk op gebiedsniveau. De speciale Stankwet voor reconstructiegebieden die in deze periode wordt vastgesteld, is dan ook mede gebaseerd op de eerder al geformuleerde wens vanuit de Gelderse Vallei voor een versoepeling van de stankregels. Dit keer is het nieuwe beleid dus wel voorzien van de benodigde wettelijke status.

De reconstructiecommissie (i.o) gaat feitelijk al in oktober 2000 van start. Het voorstel van het SVGV-bestuur om hen te benoemen tot reconstructiecommissie wordt overgenomen door de provincies Gelderland en Utrecht. Daarmee kiezen deze provincies voor een bottom-up aanpak, die voortbouwt op de arrangementen en gebiedsindeling van het project ROM-Gelderse Vallei.

Toch verandert er wel iets. Immers, het reconstructiegebied is in Utrecht groter dan het voormalige ROM-gebied - de polder Arkemheen-Eemland en de hele Utrechtse Heuvelrug komen erbij. Bovendien omvat de reconstructie onderwerpen, die in de ROM-periode minder aandacht kregen zoals leefbaarheid en recreatie. Het plan voor de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost is verder een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van de provincies Gelderland en Utrecht, waarbij provincie Utrecht formeel als trekker optreedt.

Kader 2.1:
Het gebruik van de termen reconstructiecommissie, SVGV en programmabureau Vallei

In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost heeft de reconstructiecommissie in beide provincies de status van Adviescommissie van GS (art. 82 Provinciewet). PS van Gelderland hebben deze reconstructiecommissie ook geïnstalleerd als streekcommissie voor de uitvoering en voor een deel van het gebied als adviescommissie D2. Deze commissies vormen een personele unie met het bestuur van de SVGV. Vooral GS van Gelderland benadrukken dat het SVGV-bestuur geen rol als adviescommissie van GS heeft. Toch gaat het bij de reconstructiecommissie feitelijk over dezelfde mensen als bij het bestuur van de SVGV en is het onderscheid tussen SVGV-bestuur en reconstructiecommissie vaak moeilijk te maken. We spreken in deze studie zoveel mogelijk over reconstructiecommissie en alleen als de belangen van de SVGV centraal staan, over het SVGV-bestuur.

De reconstructiecommissie adviseert beide Colleges van Gedeputeerde Staten over subsidieaanvragen voor provinciale plattelandsubsidies en de Europese D2. De uitvoeringsorganisatie van de SVGV duiden we aan als het programmabureau Vallei. Met de aanduiding SVGV bedoelen we het totaal van bestuur en programmabureau.

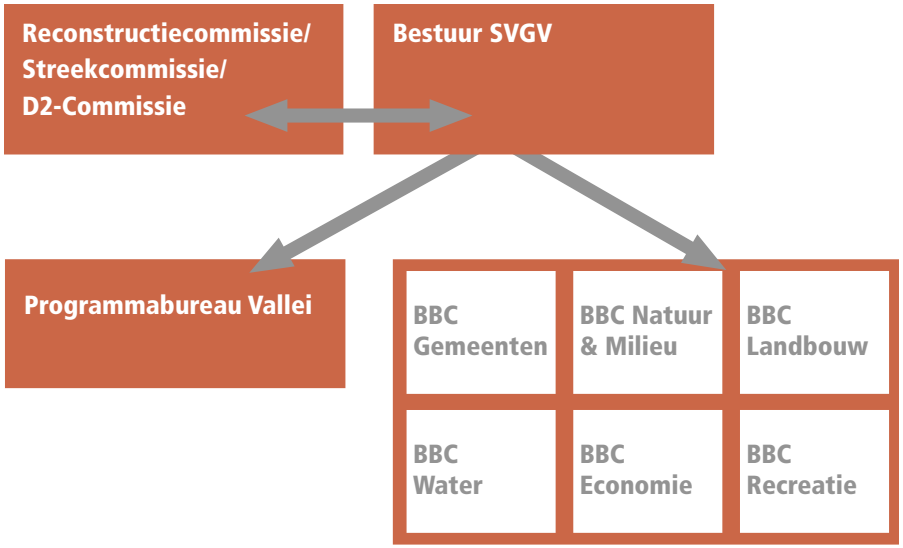
De organisatie

Vanwege de omvang van het gebied is het aantal betrokken organisaties dat in de reconstructiecommissie kan zitten veel te groot, in totaal zo'n 250. Dit probleem onderkende men al in de ROM-tijd en daarvoor is een structuur bedacht van Bestuurlijke Begeleidingscommissies (BBC's). In totaal zijn er zes BBC's en hierin zijn wel vrijwel alle betrokken organisaties vertegenwoordigd. De BBC's bereiden de besluitvorming in de reconstructiecommissie voor. Elke BBC heeft een of meerdere vertegenwoordigers die ook in de reconstructiecommissie zitten De reconstructiecommissie bestaat uit 14 leden, een onafhankelijk voorzitter en een secretaris. De leden vertegenwoor-

digen meestal meerdere organisaties, maar dit valt meestal niet precies samen met de leden van de betreffende BBC. Zo vertegenwoordigt het Gelders Landschap alle terreinbeherende organisaties, maar niet de overige leden van de BBC Natuur & Milieu. De secretaris van de reconstructiecommissie is tevens directeur van het programmabureau Vallei.

In de planfase komt de reconstructiecommissie in ieder geval elke zes weken bij elkaar. De BBC's komen vrijwel allemaal vooraf bijeen. Het kadaster, DLG, de ministeries van LNV en VROM en de beide provincies zijn met ambtelijke adviseurs vertegenwoordigd in de reconstructiecommissie. Ook is er regelmatig bestuurlijk overleg tussen beide gedeputeerden, de voorzitter van de reconstructiecommissie en de directeur van het programmabureau Vallei. Dit wordt de Stuurgroep Gelderse Vallei genoemd.

Kader 2.2:
De organisatie van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei



Verloop planproces

In eerste instantie krijgt de reconstructiecommissie veel vrijheid om zelf met een gedragen reconstructieplan te komen. De kaders zijn vaag. Wel ligt er een opdrachtbrief voor gebieden die de opgaven voor de reconstructiecommissies verwoordt. Voor het inhoudelijke voorwerk en het uiteindelijke schrijfwerk is een ambtelijk projectteam samengesteld met provinciale sectordeskundigen en enkele DLG-ers. Dit projectteam is gestationeerd op het programmabureau Vallei in Barneveld en werkt hier ook mee samen. Omdat de kaders zo vaag zijn, nemen de natuurorganisaties het initiatief om de marges en de dingen die feitelijk al vastliggen in nationale of internationale regelgeving in beeld te brengen. Dan blijkt dat de kaders wel vaag zijn, maar dat er feitelijk over heel veel dingen eigenlijk niet meer onderhandeld kan worden. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties: "*Iedereen riep maar wat: bottom-up processen, het platteland aan het woord. Allemaal onzin, want er ligt al van alles vast. Dat hebben we in beeld gebracht. (..) Het is overigens schrijnend dat je dat als particuliere natuurorganisatie moet doen omdat de overheden dat niet kunnen.*"

De duidelijkheid over de onderhandelingsmarges werkt structurerend voor het proces en maakt de onderhandelingen een stuk overzichtelijker. In een intensieve meerdaagse sessie in Wageningen maakt de reconstructiecommissie vervolgens de belangrijkste keuzes. Hierbij zijn het ook nadrukkelijk de leden van de commissie die met elkaar onderhandelen. De adviserende ambtenaren van ondermeer LNV, VROM en de beide provincies worden op de 'tweede rij' gezet en mogen alleen advies geven als daarom wordt gevraagd.

Natuurlijk wordt er in deze planfase niet alleen onderhandeld. Zo bespreken de verschillende organisaties de bereikte compromissen in de betrokken BBC's en met de eigen achterbannen. Ook organiseert het programmabureau Vallei meerdere voorlichtings- en inspraakbijeenkomsten in de streek. Op deze

processen gaan we hier verder niet in. Verder gaat de uitvoering van projecten vanuit het programmabureau Vallei in deze periode gewoon door. De reconstructiecommissie is namelijk ook streek- en D2-commissie en adviseert derhalve ook aan beide colleges van GS over subsidievoorstellen.

Nadat de reconstructiecommissie de hoofdlijnen van het plan heeft vastgesteld, kan het plan feitelijk worden geschreven. Op 16 maart 2004 wordt het ontwerpreconstructieplan aangeboden aan Gedeputeerde Staten van Utrecht en Gelderland en gaat de formele advies- en inspraakprocedure lopen. Hiervoor organiseren beide Gedeputeerde Staten hun eigen informatiebijeenkomsten in de streek.

Uiteindelijk duurt het nog tot januari 2005 tot beide Provinciale Staten het reconstructieplan definitief vaststellen. Het is ook een vrij complex proces omdat bij elk wijzigingsvoorstel het plan vervolgens opnieuw naar de PS van de andere provincie moet. Uiteindelijk komt de goedkeuring in beide provincies met unanieme instemming. Bovendien draaien de Provinciale Staten bijna alle wijzigingsvoorstellen van GS op het oorspronkelijke plan terug met eigen amendementen. Dit is mede te danken aan de eensgezindheid van de reconstructiecommissie en de goede contacten van verschillende commissieleden met meerdere statenleden en –fracties. Op één punt krijgt de reconstructiecommissie niet haar zin: de gewenste directe werking van een aantal onderdelen uit het reconstructieplan als streekplan. In de provincie Utrecht krijgen de onderdelen over nieuwe landgoederen, ruimte voor ruimte en het omgaan het vrijkomende agrarische bebouwing wel de gewenste status als streekplan. In Gelderland gebeurt dat niet vanwege de provinciale wens om een uniform streekplan voor de hele provincie vast te stellen. De gevolgen hiervan behandelen we in paragraaf 3.2.

Na de rijksgoedkeuring op 1 maart 2005 treedt het reconstructieplan uiteindelijk op 17 maart 2005 formeel in werking.

2.4 De uitvoering van het reconstructieplan

In de afrondings fase van de planvorming start ook de discussie over de uitvoeringsorganisatie van het reconstructieplan. Provincie Utrecht neemt hier een pragmatische houding aan. Ze wil eigenlijk geen nieuwe structuurdiscussies en het plan ook laten uitvoeren door de SVGV. De gedeputeerde zegt hier in 2005 het volgende over: "*Het feit dat de SVGV ook reconstructiecommissie is geworden, heb ik in het begin heel onhandig gevonden. Waarom zo ingewikkeld? (…) Maar de structuur werkt kennelijk, want er komt een plan uit dat gedragen wordt door het gebied. (…) Bovendien heb ik een broertje dood aan discussies over wie nu in feite de baas is. Dat zijn meestal niet zulke vruchtbare discussies. (…) Als zo'n commissie in staat is om zo'n goed plan te maken, dan kunnen ze het plan ook wel uitvoeren. Houdt de uitvoering maar dicht bij de mensen zelf.*"

In Gelderland kijkt de gedeputeerde anders terug op het planproces, vooral op de beslissing om aan te sluiten op het bestaande gebiedsgerichte beleid en de samenwerking met Utrecht. De gedeputeerde in 2005: "*Ik zou een volgende keer slechts één reconstructiecommissie willen hebben voor heel Gelderland, met daaronder een paar subcommissies. (…) Het provincieoverstijgende is wel een uitdaging geweest voor iedereen, maar ik zou het persoonlijk*

niet meer doen." Ook over de personele unie tussen het SVGV-bestuur en de reconstructiecommissie is de provincie Gelderland kritisch. Vooral ook omdat ze met een plan werd geconfronteerd, waar op dat moment eigenlijk weinig meer in kon veranderen. De gedeputeerde van Gelderland: "*We hebben voor mijn gevoel een beetje een vreemde constructie gemaakt door een bestaande organisatie als reconstructiecommissie te benoemen. Er is ook niet altijd goed gecommuniceerd met de provincie. Misschien had ik wel bij alle commissievergaderingen aanwezig moeten zijn?*"

Eind 2004 nemen GS van Gelderland positie in. In een notitie aan PS (GS Gelderland, 2004) schetsen GS de nieuwe contouren van het plattelandsbeleid in Gelderland. Formele aanleiding is de introductie van het ILG en de nieuwe benodigde zakelijke afspraken met het rijk. In verband daarmee wil de provincie ook hardere en meer zakelijke afspraken maken met de gebieden. Zodoende heeft de provincie Gelderland moeite met de personele unie tussen reconstructiecommissie en SVGV-bestuur, want hierdoor ontstaat immers ook een directe relatie tussen adviescommissie en programmabureau.

De provincie Gelderland wil deze taken juist meer scheiden. De streekcommissie mag GS adviseren en is breed samengesteld. Het programmabureau werkt onder directe verantwoordelijkheid van de provincie. De provincie wil hiermee 'de risico's ten aanzien van belangenverstrengeling' beperken en 'de schijn van ongelijkheid van partijen in het kunnen beïnvloeden van besluitvorming door GS' vermijden (GS Gelderland, 2004: 2). In feite wil de provincie alleen formele afspraken maken over de uitvoering van het plattelandsbeleid met andere overheden (gemeenten of waterschappen) en niet met private partijen of stichtingen waarin private partijen participeren. Het ontbreken van een democratische controle is daarbij voor de provincie een belangrijk argument. Gemeenten en waterschappen zijn wel democratisch gelegitimeerd en kunnen dus wel provinciale bevoegdheden en taken uitoefenen namens de provincie. Programmabureaus maken in deze visie deel uit van het provinciale apparaat.

De gebiedspartijen in de Gelderse Vallei hebben grote moeite met de mogelijke gevolgen van deze nieuwe structuur voor de 'eigen' samenwerking in de SVGV. Het gaat daarbij vooral over de positie van private partijen in de uitvoering, de positie van het programmabureau Vallei en de scheiding tussen advies- en uitvoeringstaken.

Opvallend is dat deze discussie in de provincie Utrecht veel minder speelt. Aangezien provincie Gelderland de nieuwe uitvoeringsstructuur pas uiterlijk 1 januari 2007 wil laten ingaan, besluiten beide provincies dat in de tussenliggende periode - de jaren 2005-2006 -de SVGV het reconstructieplan moet gaan uitvoeren. De gedeputeerden van Utrecht en Gelderland bekrachtigen op 4 november 2005 deze afspraak met de SVGV in een gebiedsprogramma. In het volgende hoofdstuk kijken we nader naar het verloop van de uitvoering.

Ondertussen loopt de discussie over de uitvoeringsstructuur van het plattelandsbeleid in Gelderland gewoon door. Deze discussie behandelen we in dit rapport niet uitputtend, omdat het hier gaat over het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). We gaan er alleen op in voor zover het de uitvoering van het reconstructieplan in de Gelderse vallei/Utrecht-Oost beïnvloedt. Aangezien deze discussie vooral in Gelderland speelt, besteden we daarbij minder aandacht aan provincie Utrecht.
Hier gaan we in hoofdstuk 3 (onder doorgaande decentralisatie) nader op in.

3 Beleidsprestaties en verwachte effecten in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost

Dit hoofdstuk bestaat uit een analyse van de beleids-prestaties en verwachte effecten voor de verschillende evaluatieperspectieven die we in deze evaluatie hanteren: 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 (Boonstra c.s., 2006). Voor elk van de verwachtingen geven we aan in hoeverre deze worden ingelost in de casus Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost en waarom dit wel of niet het geval is.

3.1 Procesmatige en organisatorische vernieuwing

In de reconstructie worden nieuwe werkwijzen, spelregels en organisatievormen beproefd. Volgens veel betrokkenen is procesmatige en organisatorische vernieuwing noodzakelijk om de reconstructiedoelen in de praktijk 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 met de bijbehorende verwachtingen. Het gaat daarbij om vernieuwing van het netwerk van betrokkenen, mobilisatie van initiatieven van onderop, doorgaande decentralisatie en grotere afrekenbaarheid.

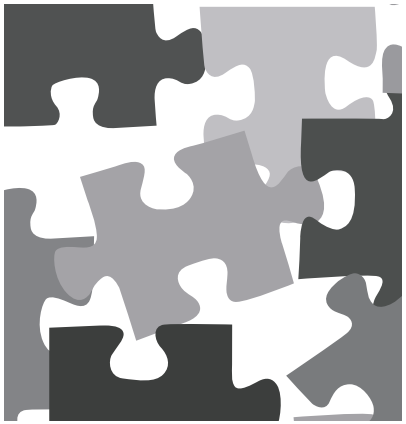
Vernieuwing netwerk

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. Achtergrond hierbij vormt 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 draagvlak. 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.

In het reconstructieproces van de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost zijn veel partijen betrokken geweest. Toch is de vernieuwing van het netwerk door de reconstructie beperkt gebleven.
De verklaring hiervoor is simpel: een dergelijke manier van samenwerken bestond al in dit gebied. De reconstructie bouwt immers vooral voort op de samenwerking in het ROM-project.

Toch zijn er ook veranderingen. Zo was de thematiek van de reconstructie breder dan in de ROM. Het thema leefbaarheid kreeg meer aandacht en hiertoe werden ook vertegenwoordigers toegevoegd aan de reconstructiecommissie. De Kamer van Koophandel, vertegenwoordigd door de Rabobank, staat voor



de algemene economische ontwikkeling in het gebied. Ook de meer sociaal-culturele aspecten van leefbaarheid zijn vertegenwoordigd. Opvallend is echter dat er wel een BBC is voor het thema economie, maar niet voor leefbaarheid. Dit thema is dan ook vrij zwak ontwikkeld en hierdoor is het ook moeilijk om concrete organisaties hierbij te betrekken (zie verder par. 3.5).

Een tweede verandering was dat door de reconstructie het werkgebied van de SVGV toenam en daarmee ook het aantal betrokken gemeenten. De impact hiervan moeten we echter niet overschatten. De vertegenwoordigende wethouders bleven immers dezelfde en breidden hun mandaat wat uit. De uitbreiding leidde dus niet meteen tot een heel actieve rol van de nieuwe Utrechtse gemeenten in het proces. In de BBC-gemeenten zijn wel alle gemeenten vertegenwoordigd, maar ook hier zijn de oorspronkelijke ROM-gemeenten nog steeds het meest actief. Dat is ook niet zo verwonderlijk, want op de Utrechtse Heuvelrug zijn niet zo veel intensieve veehouderijbedrijven en spelen reconstructieonderwerpen als zonering, verplaatsing en ruimte voor ruimte niet zo sterk. De Utrechtse gemeenten zijn alleen bij het plangebied gevoegd omdat ze formeel onder de Reconstructiewet vielen. Toch worden de nieuwe gemeenten inmiddels wel wat actiever, vooral als blijkt dat ze ook kunnen profiteren van de reconstructiesubsidies of de expertise van de SVGV. Bovendien heeft de provincie Utrecht enkele belangrijke gebiedsprocessen, namelijk het Nationaal Landschap Eemland en Arkemheen en de Grebbelinie min of meer ondergebracht bij de SVGV.

Een derde verandering is de vertegenwoordiging van de varkensvakbond NVV en de melkveehoudersvakbond NMV met een gecombineerde zetel in de reconstructiecommissie. Dit is niet direct een gevolg van de reconstructie, maar doordat de NVV prominent actie voerde - vooral in Zuid-Nederland - tegen de Herstructureringswet en later ook tegen de Reconstructiewet. Ook in dit gebied speelde de NVV vooral een oppositierol in de BBC-landbouw. Dit veranderde in een constructievere houding, toen ze een zetel kreeg in de reconstructiecommissie. In de woorden van de voorzitter: *"Het is gemakkelijk om iets te roepen vanaf de zijlijn, maar zodra je meedoet in het proces dan wordt je gedwongen om mee te denken."* Het gevolg is dat ze nu meedoet in projecten en zelfs met eigen initiatieven komt.

Een laatste verandering in de samenstelling van de reconstructiecommissie betreft de terugtredende rol van de landelijke overheid en in mindere mate van de provincie uit het gebiedsproces. Overheden als LNV, VROM en beide provincies zijn tijdens de onderhandelingen over het reconstructieplan alleen adviserend lid van de reconstructiecommissie. Ook vullen de provincies dit ambtelijk in. Dit is opvallend omdat in de begintijd van het ROM-project deze overheden nog allemaal volwaardig lid zijn van de Valleicommissie. Na goedkeuring van het reconstructieplan in 2005, stappen de ministeries helemaal uit de reconstructiecommissie. Verschillende betrokkenen betreuren deze stap achteraf, vooral omdat er nu geen direct contact meer is met LNV.

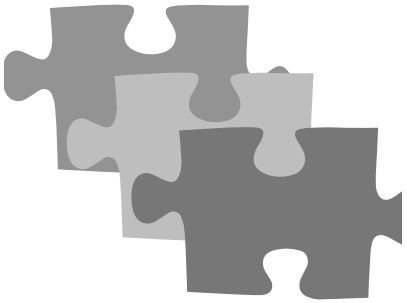
De echte procesvernieuwing van de reconstructie in dit gebied bestaat vooral uit de onderlinge verbondenheid die tussen de partijen ontstaat. Het verplichte schrijven van een reconstructieplan dwingt de betrokken organisaties om intensief te overleggen en te onderhandelen. Dit heeft het bestaande netwerk opnieuw geactiveerd en geënthousiasmeerd voor een gezamenlijke opgave. Natuurlijk bouwen de partijen nadrukkelijk voort op het ROM-proces en de hierdoor verbeterde onderlinge

verhoudingen, maar dat was niet vanzelfsprekend. Zo zijn bij het begin van de reconstructie de gebiedspartijen weliswaar dezelfde, maar de vertegenwoordigers zijn grotendeels vervangen door nieuwe mensen. Bovendien is er in de omgeving inmiddels veel veranderd: zo zijn inmiddels veel landbouwbedrijven gestopt en is het begrenzen van landbouwgrond voor natuur veel meer bespreekbaar bij de landbouworganisaties.

Toch zorgen de onderhandelingen over het reconstructieplan ervoor dat bestaande tegenstellingen weer oplaaien. Sommige betrokkenen beschrijven de sfeer in de reconstructiecommissie in deze beginperiode dan ook als 'ijzig en koud'. Toch is de commissie nooit uiteengevallen of met ruzie uit elkaar gegaan. Men slaagt erin om de meningsverschillen te overbruggen en een plan te formuleren waar alle partijen achter kunnen staan. Zowel de landbouw- als de natuurorganisaties, die in de planvorming vaak tegenovergestelde belangen hebben, kunnen positieve resultaten melden aan hun achterban. Toch is het volgens de direct betrokkenen geen slap compromis. Een van de schrijvers zegt: *"Het is geen grijs plan geworden. Er zitten voor alle partijen gouden en bittere pillen in."* Vanuit de landbouw-natuur tegenstelling zijn de belangrijkste punten:

- De begrenzing van zes landbouwontwikkelingsgebieden, waar bestaande bedrijven kunnen uitbreiden en ruimte is voor nieuwvestiging.
- In het verwevingsgebied kunnen de intensieve veehouderijbedrijven eenmalig nog 30% uitbreiden.
- De begrenzing van de resterende EHS-hectares en de robuuste verbindingszone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe.
- Enkele kleine natuurgebieden worden uit de EHS gehaald zodat een aantal boerenbedrijven verlost is van de beperkingen die hieruit voortkomen.
- De verbetering van de milieukwaliteit door het verplaatsen van enkele intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden en het verbeteren van de waterkwaliteit.

Hierdoor staan alle partijen uit de reconstructiecommissie achter het plan. Het is hun plan en dat willen ze uitvoeren ook. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties verwoordt het als volgt: *"We hebben één plan gemaakt en daar houden we ondanks alle pogingen om ons uit elkaar te spelen, aan vast."* Volgens de geïnterviewden geldt dit ook voor de landbouworganisaties en de milieufederaties. Dit blijkt bijvoorbeeld als provincie Gelderland in 2006 voorstelt om een stuk van de robuuste verbindingszone Veluwe-Oostvaarderplassen in het gebied aan te leggen. De reconstructiecommissie (dus ook de natuurorganisaties) wijst dit voorstel unaniem van de hand onder verwijzing naar het reconstructieplan, waarin dit niet is afgesproken. Het voorstel kan pas aan de orde komen bij de herziening van het reconstructieplan in 2009. De provincies zien dit als vorm van starheid bij de reconstructiecommissie, die het zelf ziet als een uiting van draagvlak voor het bestaande plan.

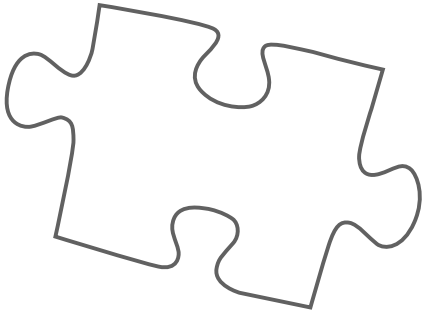


Een andere nieuwe beleidsontwikkeling is de Europese IPPC-richtlijn, die gevolgen kan hebben voor intensieve veehouderijbedrijven. Met beide milieufederaties is de afspraak gemaakt dat eventuele problemen in overleg opgelost worden en dat men elkaar niet voor de rechter zal treffen. Tot nu toe werkt deze afspraak goed.

Het planeigenaarschap bij de gebiedspartijen is dus groot, en het zijn juist de gebiedspartijen die zich zorgen maken over het planeigenaarschap bij de provincies. Misschien is het wel teveel hun plan geworden? Ambtenaren van beide provincies hebben wel meegeschreven, maar de actieve reconstructiecom-

missie heeft zelf de regie gevoerd over het planvormingsproces. Bovendien is het plan ook niet fysiek geschreven op de provinciehuizen maar op het programmabureau Vallei in Barneveld. De gebiedspartijen zien hun eensgezindheid en planeigenaarschap als een succesfactor voor de uitvoering, maar het kan ook een faalfactor worden als daardoor de provinciale organisaties op te grote afstand komen en het reconstructieplan en de gebiedscoalitie gaan zien als een bedreiging van de eigen positie of van het eigen beleid. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties stelt het heel scherp: *"Zo'n reconstructiecommissie die vertegenwoordigt een stukje uitvoerende macht waar provinciale ambtenaren geen invloed op hebben zolang die commissie goed samenwerkt. Dat is een bedreiging."*

Leden van de reconstructiecommissie en medewerkers op het programmabureau maken in de praktijk mee dat de bekendheid van het reconstructieplan op een aantal sectorale afdelingen bij de provincies niet altijd even groot is. Wel neemt de bekendheid bij deze provinciale afdelingen in de uitvoering toe, volgens de medewerkers van het programmabureau. Nog belangrijker is of de provinciale beleidsafdelingen het reconstructieplan zien als het belangrijkste beleidskader voor dit gebied.



Volgens de reconstructiecommissie en het programmabureau leren ervaringen in de uitvoering dat provincieambtenaren het reconstructieplan niet altijd vanzelfsprekend als uitgangspunt hanteren bij het formuleren van sectorale beleidsplannen. Een recent voorbeeld vormen de natuurgebiedsplannen waarin beide provincies op een aantal punten afwijken van de begrenzing van nieuwe natuur in het reconstructieplan. Het plan wordt dan wel ter advies voorgelegd aan de reconstructiecommissie, maar deze krijgt hierdoor het gevoel dat zij het integrale gedachtegoed van het reconstructieplan moet bewaken, terwijl dat ook een taak van de provincie is.

Ook de ILG-visitatiecommissie constateert deze spanning in het rapport over de provincie Gelderland: *"De ambitie van de provincie om gebiedsgericht integraal beleid te voeren staat op gespannen voet met de ingeslagen weg waarin de gebiedsgerichte organisatie op grote afstand is komen te staan van de sectorale lijnafdelingen."* (IPO, 2006).

De gebiedspartijen ervaren deze spanning in de provincie Gelderland extra sterk vanwege de recente discussies over de uitvoeringsstructuur en het onderdeel functieverandering in het streekplan. Hierop komen we later terug. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties ziet het inmiddels somber in: *"Er komt niets van het plan terecht. (…) De beleidsafdelingen bij de provincies doen net alsof er geen reconstructieplan bestaat. (…) Elk project moet weer opnieuw bevochten worden."*

De gebiedspartijen ervaren vooral veel steun voor het reconstructieplan in beide Provinciale Staten. Het reconstructieplan kreeg hier ook unanieme steun in 2005. Ook beide Colleges van Gedeputeerde Staten steunden het reconstructieplan, maar hadden nog wel wijzigingsvoorstellen. De meesten werden echter teruggedraaid door PS. De leden van de reconstructiecommissie ervaren dit als een beloning voor het feit dat de reconstructiecommissie eensgezind achter het plan staat en nooit grote interne problemen heeft gekend. Bovendien heeft een aantal commissieleden de goede contacten met verschillende PS-fracties gebruikt om de besluitvorming in PS te beïnvloeden.

De *conclusie* is dat de reconstructie in dit gebied niet zozeer heeft geleid tot het betrekken van meer partijen, omdat deze werkwijze al bestond. Gebiedspartijen zijn wel opnieuw

sterk betrokken geraakt doordat ze bij het opstellen van het verplichte reconstructieplan wederom met elkaar moesten onderhandelen. Het heeft geleid tot een hoge mate van planeigenaarschap in de reconstructiecommissie en tot veel steun in beide Provinciale Staten. Voor de uitvoering van het reconstructieplan is het lastig dat provinciale beleidsafdelingen eigen plannen soms boven het integrale reconstructieplan stellen.

Mobilisatie van onderop

De reconstructie moet leiden tot beleid dat ook daadwerkelijk 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.

Een eerste indicatie van het aantal initiatieven van onderop is afkomstig van een overzicht dat de SVGV zelf bijhoudt over de initiatiefnemers van projecten. In 2004 en 2005 zag dit beeld er als volgt uit:

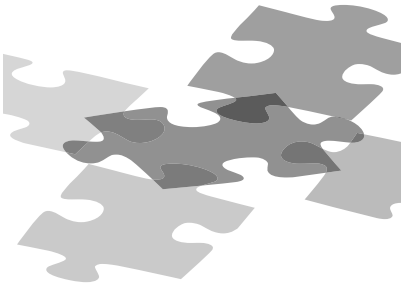
- gemeenten (31%);
- stichtingen/verenigingen (25%);
- natuurbeschermingsorganisaties (14%);
- provincies/DLG/Rijk (11 %);
- waterschap (8%);
- overigen (11%).

Het overzicht geeft in ieder geval aan veel projecten weliswaar van overheden komen, maar dat er ook vrij veel particulier initiatief is. Het is op dit moment echter niet aan te geven in hoeverre de planvorming rond het reconstructieplan heeft gezorgd voor meer initiatieven van onderop. Elk project is bovendien anders en het was in dit onderzoek niet mogelijk om alle meer dan honderd projecten in detail te bekijken. In par. 3.2 gaan we wel nader in op het plan Achterberg, dat een duidelijk voorbeeld is van een initiatief van onderop, dat voortkomt uit de reconstructie.

Toch kunnen we wel concluderen dat het programmabureau Vallei belangrijk en succesvol is in het genereren en geleiden van initiatieven van onderop. Een belangrijke succesfactor is de positie van de SVGV/programmabureau in het gebied. Of zoals de wethouder van Ede zegt: *"Ze zijn laagdrempelig en gemakkelijk benaderbaar. (…) Men heeft hier in het gebied iets met de SVGV gekregen. Die is van ons! Daar zitten mensen die ons begrijpen."* Deze positie heeft men mede kunnen verwerven omdat het programmabureau al sinds 1993 functioneert en daarbij altijd hechtte aan onafhankelijkheid. Een vaste kern van de medewerkers is ook echt in dienst van de stichting. Gezien het wantrouwen in het gebied tegen provinciale overheden en gemeenten is dat een belangrijk voordeel. Een van de medewerkers: *"het feit dat we een onafhankelijke stichting zijn, maakt mijn leven als gebiedsmakelaar een stuk eenvoudiger (…) Ik kan zowel met de wethouder als met een ondernemer praten. Ik hoef ook niet extra voorzichtig te zijn of dekking te zoeken."*

Om het aantal initiatieven vanuit de deelnemende organisaties te vergroten is de vaste staf van acht mensen van het programmabureau Vallei uitgebreid. Deze extra medewerkers zijn hard nodig om de uitvoering van het reconstructieplan op te kunnen pakken. Het is een bewuste keuze vanuit het programmabureau om niet zelf mensen aan te stellen. Ze heeft daarentegen de organisatie uitgebreid met medewerkers van andere organisaties, omdat dit de onderlinge binding versterkt. Een groot en zelfstandig programmabureau, zo is de gedachte, zou anders wel eens een bedreiging kunnen gaan vormen voor andere (uitvoerings)organisaties. Nu worden verschillende mensen meestal voor een aantal dagen per week gedetacheerd

bij het programmabureau Vallei en zorgen aldus voor de verbinding met die organisaties. In het najaar van 2006 gaat het om medewerkers van het waterschap Vallei en Eem, de provincies Utrecht & Gelderland, Particulier Grondbezit Utrecht, Landschapsbeheer Utrecht & Gelderland, DLG, de Rabobank, de Vereniging van Kleine kernen en het Gelders Landschap.



Hiermee verandert het programmabureau Vallei steeds meer in een netwerkorganisatie, waarin verschillende organisaties hun eigen reconstructieprojecten ook op elkaar af kunnen stemmen en tot nieuwe initiatieven kunnen komen.

Om de kans op goedkeuring van projecten te vergroten, zijn op het programmabureau enkele dagen in de week medewerkers van beide provincies aanwezig. Zo kreeg men vanuit het provinciehuis in Gelderland veel kritiek op de subsidieaanvragen. Om deze voorstellen en de relatie met provinciale afdelingen te verbeteren, heeft de directeur van het programmabureau vervolgens om een provinciale medewerker gevraagd die hen hierbij kon helpen. Met deze bewuste strategie probeert het programmabureau de onafhankelijkheid te bewaren en tegelijkertijd de verbondenheid met andere organisaties ook op medewerkerniveau te versterken. Op dit moment lijkt dit goed te werken.

Het grootste probleem is misschien wel het genereren van projecten uit de landbouw. De scepsis over de uitvoerbaarheid van het plan is bij deze groep wel groot, ondanks dat het reconstructieplan en de SVGV een flinke bekendheid geniet. Deze gereserveerde houding stoelt deels op eerdere ervaringen en het feit dat de Europese toets op staatssteun voor subsidies aan deze groep nu eenmaal streng doorwerkt. Vooral voor individuele bedrijven is de staatssteuntoets een belemmering en dat bemoeilijkt veel projecten. Zo is het vaak niet mogelijk om wat extra te betalen om een boer echt over de streep te trekken, bijvoorbeeld voor bedrijfsverplaatsing. Bovendien is de landbouwsector in het gebied zwak georganiseerd, weinig agrariërs zijn lid van de LTO en ook zijn er nauwelijks nieuwe samenwerkingsverbanden zoals agrarisch natuurverenigingen. Hierdoor heeft het programmabureau zelf hard moeten trekken om in de jaren 2005/2006 voldoende (collectieve) projecten voor de landbouw op te zetten. Een medewerker van het programmabureau zegt het zo: *"Ik heb wel eens een beetje provocerend geroepen: we richten zelf een vereniging van valleiboeren op en dan laten we die projecten ontwikkelen. Maar ik vind dat het vanuit die sector moet komen. Jongens er staan miljoenen op de bankrekening te wachten, maar je moet ze wel gaan halen."*
Uiteindelijk is het programmabureau erin geslaagd om samen met de landbouworganisaties toch een aantal projecten op te zetten. Belangrijke voorbeelden zijn enkele bedrijfsverplaatsingen en een project met luchtwassers (zie verder par. 3.3). De hoop is nu dat agrariërs en hun organisaties hierdoor inzien dat de reconstructie ook echt iets voor hen kan betekenen. Daarom krijgt de communicatie rond deze projecten ook veel aandacht.

Conclusie: Het draagvlak voor het reconstructieplan leidt tot veel initiatieven van verschillende partijen. Dit gaat echter niet altijd vanzelf. Het programmabureau Vallei speelt hierin een belangrijke rol. Deze positie is nog versterkt door de organisatie om te vormen naar een soort netwerkorganisatie, waarin ook medewerkers van belangrijke reconstructiepartijen (deels) zijn gedetacheerd. Een knelpunt is nog dat weinig initiatieven uit de landbouw(organisaties) komen. De staatssteuntoets is hier een belemmerende factor. Het programmabureau Vallei speelt een actieve rol om samen met de landbouworganisaties projecten te genereren.

Doorgaande decentralisatie

Hoewel het rijk initiatiefnemer is van de reconstructie, zijn 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?

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 provincie naar het niveau van het reconstructiegebied en dus naar de reconstructiecommissie en het programmabureau Vallei.

Sinds haar instelling in 2002 heeft de reconstructiecommissie in de praktijk de status van adviescommissie van GS. Het reconstructieplan is het belangrijkste advies van de commissie aan beide Colleges van Gedeputeerde Staten. Daarnaast adviseert de commissie over concrete projectvoorstellen en subsidieverzoeken uit het gebied, maar ook over provinciale beleidsplannen (bv de natuurgebiedsplannen). Het toetsingskader voor de commissie is het reconstructieplan, waar het zowel subsidieverzoeken als provinciaal beleid aan toetst. Beide provincies willen dat de reconstructiecommissie (of bestuur SVGV) de status als adviescommissie in de uitvoeringsfase van de reconstructie behoudt.
De leden van de reconstructiecommissie hebben wel de indruk dat GS van Gelderland minder open staan voor ongevraagd advies dan GS van Utrecht. De voorzitter van de reconstructiecommissie: *"Wij menen het gebied zo goed te kennen dat we gevraagd en ongevraagd advies kunnen uitbrengen aan GS. Utrecht zegt daarop: graag! Gelderland zegt: jullie zijn onze adviescommissie, ongevraagd advies geven gaat ons eigenlijk te ver (..) Dat is not-done als reconstructiecommissie."* Overigens geeft de commissie niet alleen gevraagd en ongevraagd advies aan GS, maar ook aan gemeenten, maatschappelijke organisaties, het waterschap etc.

Na de inwerkingtreding van het reconstructieplan (2005) is de vraag aan de orde welke plaats de reconstructiecommissie krijgt in de uitvoering. De ambities van de commissie rijken in ieder geval verder dan alleen advies geven. De voorzitter zegt het als volgt: *"Toen we het reconstructieplan bij de provincies inleverden hebben we gezegd: nu willen we het ook zelf uitvoeren, want anders komt er ook niet alles van terecht. We zijn nu een adviescommissie van GS, maar we pretenderen hier meer te zijn, namelijk een uitvoeringsorganisatie."*
Over de precieze vorm (bestuurscommissie of niet) en de precieze bevoegdheden heeft de reconstructiecommissie geen concrete uitspraken gedaan. Een aantal leden had graag gezien dat de commissie een status had gekregen als bestuurscommissie, met een aantal formele bevoegdheden. Een soort landinrichtingscommissie met een zekere vrijheid om werken uit te voeren, grond te kopen of gebiedsprocessen in gang te zetten. Beide provincies zijn echter huiverig voor deze status en het overdragen van eigen bevoegdheden. Daar komt bij dat provincies vanaf 2007 meer taken en bevoegdheden krijgen met de introductie van het ILG en de Wilg. Voor de overgangsperiode 2005-2006 neemt de SVGV nu de uitvoering op zich van de reconstructie. Concreet moet de SVGV voldoende projecten generen om het beschikbare geld daadwerkelijk te kunnen besteden aan de realisatie van het reconstructieplan.
De provincie Utrecht wil dit ook na de introductie van het ILG voortzetten en hierover enkele afspraken met de commissie concreet vastleggen. Toch kiest Utrecht nog steeds niet voor een formele status als bestuurscommissie van GS met eigen bevoegdheden. In feite kiest Utrecht voor een continuering van de bestaande situatie.

Provincie Gelderland staat zoals al aangegeven in par. 2.3, anders in deze discussie. Gelderland wil geen (informele) uitvoeringstaken of (formele) bevoegdheden overdragen aan de reconstructiecommissie, maar heeft wel verregaande plannen om taken en bevoegdheden over te dragen aan (samenwerkende) gemeenten en waterschappen. Hiervoor zijn afspraken nodig op het niveau van deelgebieden en dus niet op het niveau van het reconstructiegebied als geheel. Binnen de Gelderse Vallei gaat het om vier geïntegreerde gebiedsgerichte beleidsopgaven: Binnenveld, Nijkerk-Putten, Kootwijkerbroek-Lunteren (met twee grote LOG's) en het Veldbeekgebied.

De provincie heeft in het kader van het ILG de taakstellingen per deelgebied voor de periode 2007-2013 op papier gezet in het zogenaamde pMJP2. Hiermee wil de provincie de uitvoering van het beleid meer gaan aansturen en de middelen meer geïntegreerd inzetten op specifieke gebiedsprocessen. De ILG-projectleider: *"Met het ILG wordt de regisserende en sturende rol van de provincie sterker. Wij kunnen niet meer aan het gebied vragen: wat had u graag gehad willen hebben? Wij hebben met het rijk een resultaatsverplichting afgesproken en die moet in de komende zeven jaar gerealiseerd worden. Voor onderdelen waar de resultaatverplichtingen globaler zijn vastgelegd, is er meer ruimte voor de inbreng van onze gebiedspartners."*

De provincie Gelderland heeft de verantwoordelijkheid om de rijkstaakstellingen samen met DLG te realiseren. De voorkeur gaat echter uit naar formele samenwerking met andere overheden op basis van de Wilg, Provinciewet of de Wgr (Wet gemeenschappelijke regelingen). Gemeenten en/of waterschappen kunnen zo taken van de provincie overnemen en zeggenschap krijgen over geld en menskracht (DLG) van de provincie. Hierover wil de provincie zakelijke afspraken (uitvoeringsovereenkomsten) maken met deze overheden. Ook kunnen samenwerkende overheden de status van bestuurscommissie krijgen van GS. Het laatste ligt vooral voor de hand bij het toepassen van wettelijke herverkaveling (GS Gelderland, 2006a).

Indien dit doorgaat is er sprake van een zeer verregaande vorm van doorgaande decentralisatie. Toch is het niet vanzelfsprekend dat gemeenten en waterschappen hiertoe bereid zijn. Het overleg hierover moet nog beginnen en als de provincie deze afspraken niet kan maken, zal ze de uitvoering samen met DLG zelf organiseren. De ILG-projectleider is daar helder over: *"Wij zijn verantwoordelijk (…) We zoeken de partnerships op. Maar als dat om wat voor reden niet lukt, dan zullen we het zelf moeten doen."*
De provincie streeft dus naar verticale decentralisatie, maar als dat niet lukt kan het vergeleken met de huidige gebiedsgerichte werkwijze ook een centralisatie op provinciaal niveau betekenen.

De leden van de reconstructiecommissie en het programmabureau Vallei maken zich vrij eensgezind zorgen over de gevolgen van deze Gelderse aanpak voor de opgebouwde samenwerking en eigen uitvoeringsorganisatie (zie ook Berndsen et al., 2005). De provincie Gelderland wil immers geen (formeel-juridische) afspraken meer maken met stichtingen of andere samenwerkingsverbanden waarin niet-overheden zitten. Een medewerker van het programmabureau zegt: *"Het is kortzichtig om alleen afspraken te maken met gemeenten en waterschappen, want dan weet je zeker dat je de coalitie opbreekt. (…) Je hebt alle organisaties achter een plan staan en dan ga je met twee partijen afspraken maken. Dat is niet logisch en het hoeft ook helemaal niet van het ILG."*
Ook de maatschappelijke organisaties voelen deze benadering als miskenning van hun rol bij de uitvoering van het beleid. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende organisaties is daar heel duidelijk over: *"Het is zo regentesk. (…) Alles wordt neergelegd bij de provincies die afspraken mogen maken met gemeenten en waterschappen. Ik vind het een schande. Waarom niet met ons?"*

De gebiedspartijen krijgen in de loop van 2006 echter de indruk dat de provincie Gelderland toch ruimte laat voor een belangrijke rol van de SVGV (bestuur en programmabureau) bij de uitvoering van het beleid. Een aantal gebeurtenissen voedt deze indruk. Ten eerste vinden in 2005 twee zogenaamde Sonsbeekoverleggen plaats, waarin Gelderse gebiedspartijen met de Commissaris van de Koningin over de toekomst van het plattelandsbeleid in Gelderland praten. Ten tweede zijn er directe gesprekken tussen de provincie en de reconstructiecommissie. De Gelderse ILG-projectleider zegt er in een vergadering van de reconstructiecommissie het volgende over: *"De Vallei heeft zich als gebiedscoalitie bewezen als een sterke partner. Het ligt daarmee in lijn dat de provincie met de gebiedscoalitie zaken wil doen. (…) De gebiedscoalitie is een overlegplatform en kan ook een bestuurscommissie zijn voor de uitvoering"* [1]. Tenslotte worden deze uitspraken in de Stuurgroep van augustus 2006 nog eens bestuurlijk bevestigd. De gedeputeerde van Utrecht concludeert hieruit dat ook in de periode 2007-2013 met de huidige uitvoeringsstructuur verder gewerkt kan worden[2]. Bovendien zegt de Gelderse gedeputeerde toe voorlopig niet met bestuurscommissies te gaan werken in dit gebied, omdat Utrecht dat (nog) niet wil. Bij de reconstructiecommissie en het programmabureau ontstaat hierdoor het beeld dat provincie Gelderland weliswaar kiest voor een andere uitvoeringsstructuur voor ILG, maar dat hun belangrijke positie in de uitvoering van het reconstructieplan overeind blijft.

In het najaar van 2006 neemt de verwarring bij de reconstructiecommissie en het programmabureau Vallei over de eigen positie echter weer toe. GS van Gelderland nemen dan een besluit over de nieuwe structuur van de uitvoering van het plattelandsbeleid in de hele provincie (GS Gelderland, 2006b). De indruk van de SVGV dat met een paar kleine formele wijzigingen, men feitelijk op dezelfde manier kan doorgaan, wordt niet bevestigd in het GS-besluit. GS willen een streekcommissie Gelderse Vallei instellen als adviescommissie van GS. Hiermee verdwijnt de personele unie van reconstructiecommissie en SVGV-bestuur. Ook de samenwerking tussen Utrecht en Gelderland komt hierdoor onder druk te staan. De nieuwe streekcommissie bestaat in het voorstel van GS namelijk alleen uit Gelderse organisaties (dus geen Utrechtse gemeenten of Utrechts Landschap o.i.d.). In een interview in september 2006 geeft de ILG-projectleider geheel in lijn met het GS-standpunt ook aan dat de personele unie van reconstructiecommissie en SVGV-bestuur nooit een formele positie in de uitvoering van het beleid kan krijgen. De partijen mogen GS adviseren, maar kunnen nooit een bestuurscommissie vormen vanwege de stichtingsvorm en de aanwezigheid van niet-overheden. Hij zegt hierover het volgende: *"We gaan de uitvoering niet meer in handen geven aan stichtingen. Dat was het beeld dat uiteindelijk ontstond bij de SVGV. Zij hadden het beeld, van wij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering. Nee, die uitvoering doen wij, tenzij andere bestuurlijke partners in samenwerking die verantwoordelijkheid van ons over willen nemen. Dan krijgen ze daarvoor ook de middelen, de capaciteit en de bevoegdheden om dat te doen. (…) Bevoegdheden van GS moet je niet overdragen aan niet-bestuursorganen. Dat kan absoluut niet."*
De reden ervan ligt niet in het functioneren van de reconstructiecommissie, daarover is het provinciebestuur wel te spreken, maar in het principiële punt van het ontbreken van de democratische legitimiteit en het gebrek aan controleerbaarheid dat hiermee gepaard gaat. De ILG-projectleider: *"Gemeenten hebben een bestuur dat democratisch gecontroleerd wordt. Zij moeten voor hun handelen verantwoording afleggen aan de Gemeenteraad of aan ons. Ze kunnen dus transparant gaan werken. De SVGV is dat niet. Het stichtingsbestuur wordt niet gecontroleerd."*

Uitvloeisel van de voorstellen van GS is dat de positie van het programmabureau Vallei in het provinciale plattelandsbeleid in het najaar van 2006 weer ter discussie staat. De provincie geeft duidelijk aan formeel geen zaken te willen doen met het programmabureau Vallei. Gebiedspartijen vrezen dat het programmabureau hiermee de centrale plaats in de uitvoering van de

1 *Verslag SVGV-bestuur/reconstructiecommissie GVUO, 30 juni 2006, zie: www.svgv.nl.*
2 *Verslag bestuurlijk overleg reconstructie GVUO, 23 augustus 2006.*

reconstructie verliest. Utrecht bouwt wel voort op de bestaande positie van het programmabureau en wil de intake van projecten en de programmering wel via deze weg laten verlopen. Volgens de provincie Gelderland hoeft haar stellingname niet de gevreesde gevolgen te hebben. Het programmabureau kan immers namens de gemeenten en het waterschap een centrale rol krijgen in de beleidsuitvoering. De projectleider ILG zegt het zo: "Wij gaan dus nooit een rechtstreekse relatie met de SVGV aan. We gaan ervan uit dat de bestuurlijke partners zich hebben verenigd in die stichting, dus ze zullen de stichting willen benutten om dat werk voor hen te doen. Maar wij zullen alleen de bestuurlijke partners aanspreken op dat punt." De provincie blijft verder waardering uitspreken over de rol die het programmabureau vervult in de Gelderse Vallei en blijft de organisatie (voorlopig) ook financieel steunen. De provincie wil echter een eigen loket openen in het gebied dat een aantal taken van het programmabureau zal overnemen – de intake van projecten en subsidieaanvragen. In de praktijk zal het provinciaal loket informeel gewoon samenwerken met het programmabureau Vallei in een 'plattelandshuis', zo is de gedachte van de provincie Gelderland. Het programmabureau komt echter in de formele uitvoeringsstructuur van het provinciale plattelandsbeleid niet meer voor. Het zal in de visie van de provincie Gelderland namens de gebiedspartijen zoals gemeenten en waterschappen werken.

Op 29 november 2006 sluiten de provincie en de reconstructiecommissie een akkoord over de uitvoeringsstructuur van het beleid voor het landelijk gebied. Dit gebeurt na een discussie in de Commissie Landelijk Gebied van Provinciale Staten. De gedeputeerde komt in deze bijeenkomst met een 'nadere uitwerking' van de voorstellen.

In de toelichting valt een aantal dingen op:

- De samenstelling van de streekcommissie wordt afgestemd met provincie Utrecht. Hierdoor kan de personele unie met het SVGV bestuur feitelijk blijven bestaan.
- De provincie levert een eigen secretaris voor de vergadering van de Gelderse streekcommissie.
- De SVGV houdt dezelfde rol bij de uitwerking van de thema-gerichte opgaven.
- Een provinciale medewerker (frontoffice) wordt gehuisvest bij de SVGV.
- De geïntegreerde gebiedsopgaven worden de verantwoordelijkheid van gemeenten en/of waterschappen. Ze kunnen daarbij de SVGV voor de uitvoering inschakelen.
- De provincie bouwt de bijdrage aan de SVGV af, maar zorgt ervoor dat de financiering wordt overgenomen door de gemeenten en waterschappen.
- De toelichting bevat ook een organogram van de nieuwe uitvoeringsorganisatie, waarin de SVGV nu wel een plek heeft, in tegenstelling tot de eerdere provinciale notitie.

De gebiedspartijen gaan nu wel akkoord met het voorstel. In hun visie heeft de provincie toegezegd dat de SVGV nu wel een centrale plek krijgt in de uitvoering van het beleid (SVGV/programmabureau Vallei, 2006c). Ze zien de toelichting van de provincie als een doorbraak in de discussie. De provincie Gelderland beschouwt de toelichting vooral als een nadere uitwerking van het geformuleerde beleid en een invulling van de nieuwe uitvoeringsstructuur. Belangrijk voor de provincie is dat de SVGV vooral namens de gemeenten en waterschappen zal werken. Daarmee draagt de provincie dus geen formele taken en bevoegdheden over aan de SVGV. Voor de intake van projecten neemt het meer eigen verantwoordelijkheid via het provinciale loket.

Al met al heeft deze discussie ruim twee jaar onduidelijkheid en discussie opgeleverd over uitvoeringsstructuren. De tijd en energie die dit heeft gekost, kwam in ieder geval niet ten

goede aan de daadwerkelijke uitvoering van de reconstructie in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Uiteindelijk is een pragmatisch akkoord gesloten tussen de gebiedspartijen en de provincie. Het akkoord is opmerkelijk omdat deze partijen toch vrij fundamenteel van mening verschilden over de vormgeving van de organisatie van de uitvoering.

Conclusie: De reconstructie heeft ertoe geleid dat in dit gebied een stevige gebiedscoalitie is ontstaan, die graag taken en bevoegdheden in de uitvoering van de reconstructie wilde overnemen van de provincies. In de jaren 2005-2006 gebeurde dat ook, zonder dat het ging om de overdracht van formele bevoegdheden van GS. De provincie Utrecht wil deze werkwijze ook in 2007 continueren. Het overdragen van bevoegdheden en de status van bestuurscommissie gaat de provincie Utrecht nog te ver. Gelderland wil uiteindelijk wel formele bevoegdheden overdragen aan gemeenten en waterschappen op een concreter gebiedsniveau. Indien deze overheidslichamen op deelgebiedsniveau geen afspraken willen maken met de provincie, dan zal de provincie de uitvoering zelf oppakken.

Deze nieuwe uitvoeringsstructuur in Gelderland staat op gespannen voet met de verwachtingen vanuit de reconstructiecommissie en SVGV en de manier waarop dit in het verleden gebeurde. Het zou ook de positie van de reconstructiecommissie en het eigen programmabureau veranderen. De provincie Gelderland blijft echter vasthouden aan de nieuwe uitvoeringsstructuur. Hierin is geen plaats voor het overdragen van formele taken en bevoegdheden aan stichtingen of private organisaties. Over de precieze vormgeving en uitwerking van de nieuwe uitvoeringsstructuur zijn tussen de gebiedspartijen en de provincie Gelderland in de afgelopen twee jaar veel discussies gevoerd. Bij de gebiedspartijen heeft dit tot veel onduidelijkheid geleid. Ondanks dat de uitgangspunten van beide partijen blijven verschillen, hebben ze over de praktische invulling in november 2006 een pragmatisch akkoord gesloten. In dit akkoord behouden de reconstructiecommissie en het programmabureau in de praktijk hun centrale positie in de uitvoering van het beleid. In formele zin zal het programmabureau echter namens de gemeenten en waterschappen gaan werken en niet meer direct namens de provincie Gelderland.

Afrekenbaarheid

In de reconstructie willen rijk en provincies transparante afspraken maken over te leveren beleidsprestaties en na verloop van tijd hierover afrekenen. De provincies Gelderland en Utrecht hebben beiden een bestuursovereenkomst afgesloten met het rijk over de uitvoering van onder meer de reconstructie voor de periode 2005-2006. Op 18 december 2006 ondertekenen de provincies elk een eigen ILG-contract met het rijk voor de komende 7 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 afspraak over de uitvoering in de periode 2005-2006 is op 4 november 2005 gemaakt. Ook al ligt deze afspraak niet vast in een formeel ondertekend gebiedscontract, toch is er sprake van een afspraak tussen de SVGV en beide provincies over de uitvoering van de reconstructie in de periode 2005-2006. In het bijbehorende werkplan staan de ambities per thema met de beschikbare middelen. De thema's zijn landbouw, natuur, water & bodem, lucht, landschap & cultuurhistorie, recreatie, economie/werkgelegenheid & leefbaarheid en algemeen. Het gaat soms om vrij concrete doelen, zoals het realiseren van 1 of 2 bedrijfsverplaatsingen, maar vaak ook om meer open taakstellingen zoals 'werving en intake leefbaar-

heidsprojecten Gelderland'. Het effect van deze 'afspraak' was dat de beide provincies heel concreet moesten aangeven welke financiële middelen er nu feitelijk beschikbaar waren in deze periode. Dit werd uiteindelijk in totaal 30 miljoen euro waarvan 15,5 in Gelderland en 14,5 in Utrecht. Het beschikbare geld is voor 30% afkomstig van de EU (D2 en POP), voor 46% van de beide provincies en voor 24% van het rijk (reconstructiegeld en SGB). De belangrijkste taak van de SVGV is om ervoor te zorgen dat deze middelen 'weggezet' worden in concrete en goedgekeurde subsidieaanvragen.

Hierover legt het programmabureau met enige regelmaat verantwoording af naar de reconstructiecommissie. Deze managementrapportages bevatten de voortgang in de besteding van de middelen per thema met een toelichting wat de precieze projecten inhouden en wat de eventuele knelpunten zijn. Veelal worden de resultaten dan ook weer besproken in het eerder genoemde bestuurlijk overleg met beide gedeputeerden. Daarnaast legt de SVGV verantwoording af naar alle betrokken organisaties en achterban door de bereikte resultaten op verschillende manieren te communiceren. Om de resultaten voor alle inwoners van het gebied zichtbaar te maken, is in november 2006 de publiciteitscampagne 'Buiten gebeurt het' gestart met onder meer een 'reconstructiefestival'.
Naast deze algemene verantwoording is er de verantwoording op projectniveau. SVGV krijgt namelijk niet, zoals in de ROM-tijd, automatisch een budget dat het kan verdelen. Nu wordt over elk project waarbij subsidie nodig is, apart besloten door de betreffende instantie (rijk, provincie, EU). Dit gaat vaak gepaard met strakke voorwaarden van oplevering en verantwoording. Vooral de projecten met Europese subsidies staan hierom bekend, maar ook de projecten met provinciale subsidies moeten veelal binnen twee jaar zijn gerealiseerd. Deze ontwikkeling zorgt ervoor dat projecten vaak strakke deadlines hebben die geen uitstel dulden. Positief gevolg is dat de verantwoording op projectniveau verbeterd is sinds de ROM-tijd. De evaluatie uit 1998 zag dit destijds nog als een belangrijke tekortkoming van het ROM-project Gelderse Vallei. Negatief gevolg is dat de strakke randvoorwaarden soms tot problemen leiden in de praktijk. Ook genereren de uitgebreide

Kader 3.1:
Managementrapportage uitvoering reconstructie GVUO 2005-2006

Uit de managementrapportage van 17 augustus 2006 blijkt dat de SVGV er ook daadwerkelijk in geslaagd is om het beschikbare geld 'weg te zetten' in ingediende subsidie-aanvragen. Het gaat om ruim 37 miljoen euro aan ingediende projectvoorstellen. Dat bedrag omvat alleen de investeringen van Rijk, provincies en vanuit de EU. De investeringen van gemeenten, waterschappen en andere organisaties (ook ruim 30 miljoen euro) in deze projecten zijn niet meegenomen. Naar verwachting wordt het grootste deel van deze aanvragen ook daadwerkelijk toegekend, waarmee de taakstelling waarschijnlijk gehaald wordt. Bovendien worden er waarschijnlijk nog enkele projecten ingediend. Er bestaat nog een gat tussen het ingediende bedrag en het beschikbare geld. De provincies zullen dit gat waarschijnlijk overbruggen.

Opmerkelijk is dat de thema's landbouw en natuur relatief achterblijven bij de verwachtingen. Andere thema's leveren juist fors meer investeringen op dan begroot zoals lucht (m.n. dankzij het project luchtwassers) en recreatie (vooral in Utrecht). Het overzicht bevat niet alle bedragen voor reconstructieprojecten. Reguliere geldstromen zoals rond grondverwerving en beheersovereenkomsten (SAN/SN) lopen niet via de SVGV en zijn dus niet meegenomen in deze cijfers.

Thema	Beschikbaar (in €)	Ingediend (in €)
Landbouw	5.168.000	3.336.000
Natuur	4.041.000	2.081.000
Water en bodem	4.454.000	6.416.000
Lucht	383.000	3.452.000
Landschap en cultuurhistorie	1.592.000	3.188.000
Recreatie	4.487.000	9.403.000
Economie en leefbaarheid	7.011.000	7.785.000
Algemeen	2.702.000	1.400.000
Totaal	**29.837.000**	**37.092.000**

verantwoordingsregels bij subsidieverlening veel extra werk (formulieren invullen etc.). Voor het programmabureau vormt dit aanleiding om de wens naar doorgaande decentralisatie te nuanceren. Immers, zolang de provincie nog besluit over elke subsidieaanvraag, moet zij ook de bijbehorende accountantsverklaringen en dergelijke verzamelen en indienen in Brussel. Deze taken laat het programmabureau Vallei graag over aan de provincie.

Naast deze brede afspraken hebben beide provincies recent een bestuursovereenkomst met het waterschap Vallei en Eem afgesloten over de uitvoering van de reconstructie. Dit akkoord kwam voort uit het ongenoegen van het waterschap over de onduidelijkheid die is ontstaan over de uitvoering na 2006 in het kader van het ILG. In het bestuurlijk overleg van september 2005 is toen afgesproken dat de SVGV het initiatief zou nemen om langjarige afspraken te maken met het waterschap. In vrij korte tijd (zes weken) stonden vrij concrete afspraken op papier, ook over geld. De betrokken partijen zien dit als een belangrijk procesresultaat van de reconstructie in dit gebied. De snelle ondertekening komt ook door de intensieve betrokkenheid van het waterschap bij de planvorming. Over de voortgang van de afspraken is regelmatig overleg.

Ook gemeenten kunnen afspraken vastleggen in een bestuursovereenkomst reconstructie, maar dit gebied is tot nu toe niet gebeurd. De gemeenten die we in dit onderzoek hebben gesproken geven aan dat dergelijke bestuursoverkomsten weinig meerwaarde hebben. Gemeenten hebben immers al afspraken gemaakt over de aanpassing van bestemmingsplannen en inzet van het ruimtelijke instrumentarium. Extra algemene afspraken over grote projecten en de inzet van gemeentelijk geld wordt over het algemeen nog als lastig gezien. Gemeenten hebben vaak heel weinig algemene middelen op de begroting staan voor de reconstructie of ze zitten krap bij kas door recente bezuinigingen en nieuwe taken.

Gemeenten pleiten daarom meer voor projectgewijs werken. Voor concrete projecten kunnen ze vaak nog wel geld vrijmaken. Gemeenten verwachten dus dat met deze werkwijze veel reconstructieprojecten wel zijn te realiseren. Het opstellen van gedetailleerde afspraken met gemeenten zou juist weerstand oproepen. Of zoals de voorzitter van de reconstructiecommissie het zegt: *"laadt de kruiwagen niet voller dan nodig is, want al die ballast gaat tegen je werken op gegeven moment. We zitten nu in de uitvoering en laat dan projectgewijs zien wat je aan het doen bent."* De provincie Gelderland wil juist vrij concrete en harde afspraken maken met gemeenten over de uitvoering van het beleid in de vier genoemde gebieden in de Gelderse Vallei. Gezien de voorgaande constateringen mag verwacht worden dat dit niet probleemloos zal verlopen.

Conclusie: De reconstructie heeft het maken van concrete afspraken versterkt. In de periode 2005-2006 hebben de beide provincies vrij concrete afspraken gemaakt met de reconstructiecommissie over de uitvoering van een gebiedsprogramma. Daarnaast vindt er steeds meer verantwoording plaats op projectniveau. Beide provincies hebben mede dankzij de intensieve samenwerking in het reconstructieproces ook zeer concrete afspraken gemaakt met het Waterschap Vallei en Eem. Concrete algemene afspraken met gemeenten over hun bijdrage aan de reconstructie zijn moeilijker, zeker als het over grote bedragen gaat. Gemeenten willen wel bijdragen aan de reconstructie, maar verkiezen een inbreng in concrete projecten.

3.2 Instrumentele vernieuwing

Een belangrijke verwachting van de reconstructie was dat er nieuwe instrumenten nodig waren om de doelstellingen van de reconstructie te realiseren. De problemen in de zandgebieden zijn zo groot dat zelfs een apart wettelijk kader nodig was. Mede omdat het in eerder gebiedsgericht beleid zoals ROM en

WCL ontbrak aan *'bestuurlijke slagkracht in de uitvoeringsfase'* was aanvullend instrumentarium nodig. Belangrijke nieuwe instrumenten in de Reconstructiewet zijn:
- een vernieuwde vorm van wettelijke herverkaveling.
- instrumenten om de gemeenten te stimuleren de bestemmingsplannen zo snel mogelijk aan te passen (directe werking en bestuursovereenkomsten).

Daarnaast zijn in de loop van het reconstructieproces vrijwillige en vaak ontwikkelingsgerichte instrumenten ontwikkeld om de doelstellingen te realiseren. De ruimte-voor-ruimte regeling is hiervan het bekendste voorbeeld. In deze paragraaf kijken we hoe deze nieuwe instrumenten functioneren in reconstructiegebied GVUO. Daarbij gaan we uit van de veronderstelde werking van deze instrumenten (zie verder Boonstra c.s., 2006).

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 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 gecomprimeerd en vereenvoudigd. Hiervan werd vooral tijdwinst verwacht. De verwachting die hier centraal staat luidt:

Verwachting 2.1a:
De nieuwe manier van wettelijke herverkaveling in de Reconstructiewet leidt tot een snellere uitvoering van bestaande en nieuwe landinrichtingsprojecten.

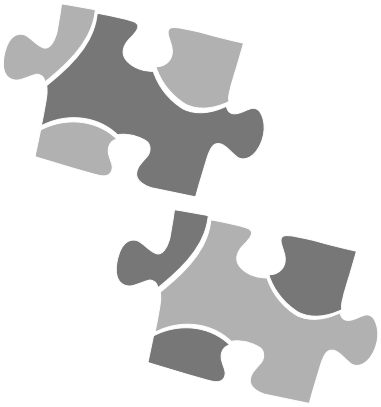
Het reconstructieplan GVUO noemt zes deelgebieden die zich mogelijk lemen voor wettelijke herverkaveling. Het gaat onder meer om het Binnenveld, de bestaande ruilverkaveling Nijkerk-Putten en het LOG rond Kootwijkerbroek. Uit de interviews komt naar voren dat hier wel een soort herverkaveling/kavelruil nodig is, maar dat het draagvlak voor het toepassen van wettelijke herinrichting niet groot is. Het instrument wordt vooralsnog dan ook in geen van de lopende gebiedsprocessen serieus overwogen. Vooral in de reconstructiecommissie zijn er nauwelijks voorstanders. Dat heeft te maken met de volgende zaken:
- De weerstand bij agrariërs en hun organisaties tegen dwingende instrumenten (onteigening, generieke kortingen en een dwingend ruilplan) is groot.
- De overtuiging dat ook met vrijwillige vormen van kavelruil de doelen zijn te halen - ook DLG draagt dit beeld actief uit.
- Het beeld dat ook deze nieuwe wettelijke herinrichting leidt tot langdurige processen, terwijl iedereen snel tot resultaten wil komen.

De voorstanders voor dit instrument zijn dus schaars. Zij hanteren meestal een combinatie van de volgende argumenten:
- Wettelijke herinrichting hoeft niet gepaard te gaan met grootschalige toepassing van dwingende instrumenten. Het kan, maar in de praktijk zal vooral op basis van consensus worden gehandeld.
- Indien vrijwillige kavelruil niet slaagt, moet alsnog wettelijke herverkaveling worden opgestart (met extra vertraging), of moeten de doelen naar beneden worden bijgesteld.
- Wettelijke herverkaveling heeft als voordeel dat alle belangen van grondeigenaren zorgvuldig worden gewogen met de bijbehorende rechtsbescherming.

Ondanks deze argumenten hebben de tegenstanders de overhand. Het betekent dat het instrument voorlopig niet wordt toegepast. Dit heeft echter wel gevolgen. Zo is er in het algemeen een spanning tussen de specifieke afspraken die in het ILG met het rijk zijn gemaakt over beleidsprestaties en gebiedsprocessen die zijn gebaseerd op vrijwilligheid. Provin-

cies moeten immers verantwoording afleggen aan het rijk over prestaties, die zij niet allemaal zelf leveren. Vooralsnog legt de provincie Utrecht het accent op facilitatie van lopende gebiedsprocessen, om hiermee de prestatie-afspraken met het rijk te realiseren. Onduidelijk is nog wat de provincie doet als de SVGV het gebiedsproces in bijvoorbeeld de Vallei Zuidwest niet van de grond krijgt en de provincie hierdoor de ILG-afspraken met het rijk op een aantal punten niet kan nakomen. Dit risico is niet ondenkbeeldig omdat eerdere initiatieven in dit gebied weinig hebben opgeleverd, zoals de reconstructiepilot Vallei Zuidwest, waarin ondermeer herverkaveling centraal stond.

De provincie Gelderland probeert dit risico te minimaliseren door, ook richting de gebieden, een zwaarder accent te leggen op de gemaakte prestatie-afspraken met het rijk en daar meer op te sturen. Deze afspraken zijn samen met eigen ambities vertaald naar de vier gebiedsgerichte integrale opgaven in het pMJP-Gelderland. Deze gebieden komen grotendeels overeen met de gebieden die het reconstructieplan noemt als gebieden met mogelijke wettelijke herverkaveling. Hoewel de provincie de doelstellingen voor deze gebieden grotendeels op het reconstructieplan baseert, kan ook bij deze strategie spanning ontstaan tussen de 'harde' prestatie-afspraken en de vrijwillige gebiedsprocessen. De nadruk die de provincie legt op de realisatie van deze doelen en de garanties die het daarvoor wil hebben, verhouden zich slecht tot de vrijwilligheid die nu centraal staat in de gebieden.



Indien de doelen met vrijwillige processen worden gerealiseerd is er geen probleem, maar wat gebeurt er als dat niet lukt? In de eerste plaats is het de vraag of gemeenten en waterschappen over de doelrealisatie van vrijwillige processen harde prestatie-afspraken willen en kunnen maken. Bovendien bestaan soms verschillende beelden over wat voldoende doelrealisatie is en de consequenties daarvan. Zo geeft de DLG-secretaris van Binnenveld-Oost aan dat 70% realisatie een mooi resultaat is met vrijwillige kavelruil. De provinciale ILG-projectleider vindt het in het algemeen geen goede zaak dat een overheid op voorhand tevreden is met 70% realisatie: *"Ik vind dat echt een verkeerde houding. De houding van het provinciaal bestuur moet zijn, dit is wat we willen realiseren. (..) We zullen zoeken naar steun en als die steun er niet is, dan gaan we het zelf doen. Dan gaan we kijken welke instrumenten er voor handen zijn.*" Dus als de provincie geen afspraken kan maken met de gebieden (gemeenten en waterschap), blijft de toepassing van het wettelijke instrumentarium een optie. Zover is het echter nog niet, omdat de overleggen nog lopen. Bovendien moet de provincie nog bepalen hoe ze met een dergelijke situatie om zal gaan indien deze zich voordoet.

Overigens zijn meerdere leden van de reconstructiecommissie en het programmabureau Vallei zich ervan bewust dat wettelijke herverkaveling aan de orde kan komen indien de vrijwillige kavelruil niet lukt. Dan zijn meerdere gebiedspartijen bereid om de discussie over wettelijke herverkaveling te voeren. Deze discussie wordt nu eigenlijk nog niet gevoerd in de reconstructiecommissie vanwege de voorkeur voor vrijwillige kavelruil en haar onduidelijke formele positie. Hierdoor is ook niet precies duidelijk hoe de gebiedsuitwerkingen en gebiedscommissies (zowel in Gelderland als Utrecht) zich precies verhouden tot de reconstructiecommissie.

Conclusies over de geldigheid van de verwachting kunnen we dus niet trekken. Het instrument wettelijke herverkaveling wordt immers niet toegepast. Het enige dat we met zekerheid kunnen zeggen is dat de bestaande landinrichtingsprocessen

Kader 3.2:
Plan Binnenveld-Oost

Het plan Binnenveld-Oost is een planuitwerking of gebiedsuitwerking van het reconstructieplan, waarvoor de gebiedscommissie samen met DLG een verkenning (DLG, 2006) heeft opgesteld in opdracht van provincie Gelderland. Deze verkenning bevat concrete maatregelen en een inschatting van de kosten. Inhoudelijk omvat het onder meer de volgende maatregelen:

- **vrijwillige kavelruil;**
- **drie bedrijfsverplaatsingen van grondgebonden bedrijven binnen het plangebied;**
- **aanleg van fietspaden, klompenpaden en ruiterpaden;**
- **ondersteuning van 20 particuliere recreatieplannen (bv. bed-and-breakfast, terrasjes of ijsverkoop);**
- **aanleg van landschappelijke beplantingen;**
- **de aankoop van landbouwgrond en inrichting van het nieuwe natuurgebied bij de Grift en de realisatie van waterberging in dit gebied;**
- **realisatie van een ecologische verbindingszone.**

(Nijkerk-Putten en Binnenveld-Oost) in de periode 2000-2004 eerder vertraging hebben opgelopen door de reconstructie dan dat ze zijn versneld.

Vrijwillige herverkaveling: twee voorbeelden in het Binnenveld
Het voorgaande stuk over de toepassing van het instrument wettelijke herverkaveling in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost heeft een alternatieve verwachting opgeleverd, namelijk:

Verwachting 2.1b:
Nieuwe vrijwillige vormen van herverkaveling leiden tot een versnelde realisatie van reconstructiedoelen.

Maar wat houden die nieuwe vormen van herverkaveling nu eigenlijk in? Ondanks dat de toepassing nog in de kinderschoenen staat, gaan we in op twee verschillende soorten van alternatieve herverkaveling in één gebied, namelijk het Binnenveld.

Het Binnenveld is het gebied tussen de steden Wageningen, Ede, Veenendaal en Rhenen. Dwars door het Binnenveld loopt de Grift met daaromheen enkele waardevolle natuurgebieden. Het centrale probleem voor de grondgebonden landbouw is de verkavelingstructuur. Het percentage huiskavel bedraagt hier slechts 42%. Naast de aanpak van dit probleem liggen er taakstellingen voor natuurontwikkeling, waterberging, recreatieve routes en ecologische verbindingszones.

Halverwege de jaren negentig liggen in het gebied al plannen om de verkaveling te verbeteren. Aanvankelijk bestaat de ambitie om een landinrichtingsproces te starten voor het hele Binnenveld. Al snel bleek dat een gezamenlijke herverkaveling van het hele Binnenveld moeilijk zou worden. In het oostelijke of Gelderse deel van het Binnenveld (gemeenten Wageningen en Ede) was het draagvlak voor kavelruil bij de agrariërs veel groter dan in het westelijke of Utrechtse deel (gemeenten Rhenen en Veenendaal). Dat had mede te maken met de grote weerstand die de begrenzing van een verbindingszone bij Achterberg in 1995 al had veroorzaakt. Bovendien zijn er grote cultuurverschillen en opvallend weinig contacten tussen de bewoners van Binnenveld-Oost en –West. Het gevolg van dit alles is, dat de gebiedscommissie al in 2000 de keuze maakt om de landinrichting te beperken tot Binnenveld-Oost. Op dat moment start de gebiedscommissie Binnenveld-Oost met het voorbereiden van de landinrichting en het opstellen van een plan. De SVGV was hier nauw bij betrokken.

In dezelfde periode start het reconstructieproces, waardoor de gebiedscommissie van 2000 tot en met 2004 een slapend bestaan leidt. De goedkeuring en uitvoering van het plan moeten wachten. Pas na de goedkeuring van het reconstructieplan in 2005 wordt het proces weer nieuw leven in geblazen. In de zomer van 2006 presenteert de nieuwe gebiedscommissie een plan voor Binnenveld-Oost (zie kader 3.2). Dat plan is gebaseerd op het oorspronkelijke, maar aangepast aan nieuwe ontwikkelingen en het reconstructieplan.

In 2005 start er in Binnenveld-West ook een initiatief. Het initiatief ontstaat nadat de Ondernemersvereniging Achterberg bij programmabureau Vallei aanklopt met het idee van een multifunctioneel centrum in Achterberg. Mede door de inbreng van het programmabureau wordt de coalitie en ook het plan verbreed met andere onderwerpen. De Ondernemersvereniging Achterberg vormt samen met de Werkgroep Milieubeheer Rhenen en de plaatselijke LTO-afdeling een werkgroep. Deze werkgroep komt al snel met het zogenaamde plan Achterberg (zie kader 3.3) en slaagt er in korte tijd in om hiervoor veel draagvlak te verwerven bij zowel gemeente Rhenen als provincie Utrecht.

Kader 3.3:
Plan Achterberg
(Binnenveld-West)

Het plan Achterberg (Werkgroep Achterberg, 2005) is een 'integraal plan op hoofdlijnen'. Het is in feite slechts een plan van drie A4-tjes met de volgende deelprojecten:

- **realisatie van een multifunctioneel centrum in Achterberg;**
- **aanleg van fietspaden;**
- **aanleg van een klompenpad;**
- **verkeers- en ecopassages onder/over de N233;**
- **realisatie van ecologische verbindingen;**
- **realisatie van recreatieve voorzieningen zoals een Bed & Breakfast en theeschenkerij met kanocentrum langs de Grif;**
- **herstel van graften en het watersysteem op de Laarserberg;**
- **vrijwillige kavelruil;**
- **realisatie van de begrensde natuurontwikkeling/waterberging langs de Grift.**

We vergelijken deze twee vormen van vrijwillige herverkaveling of integrale gebiedsontwikkeling aan de hand van de volgende onderdelen: (1) het centrale probleem, (2) de bijdrage van de reconstructie, (3) de kenmerken van de aanpak, (4) de positie van de gebiedscommissies en (5) de ondersteuning van de planvorming en uitvoering van het plan.

Het verschil in de *centrale probleemstelling* van de beide plannen is dat in Achterberg de leefbaarheid van het dorp vooral centraal staat en in Binnenveld-Oost de slechte verkavelingsstructuur van de grondgebonden landbouwbedrijven. De bouw van het multifunctioneel centrum in Achterberg met enkele winkels, voorzieningen en ouderenwoningen, is misschien wel het belangrijkste onderdeel van het plan. Dit project kan ook bogen op veel steun in de Achterbergse gemeenschap. Dit kan, zo is de gedachte, ook het draagvlak voor andere onderdelen van het plan versterken. In Binnenveld-Oost gaat het veel meer om het versterken van de economische positie van de grondgebonden landbouw door vrijwillige kavelruil en bedrijfsverplaatsingen. Hiermee is de gebiedscommissie begonnen in 2000 en voor dit onderdeel is dus ook veel draagvlak in dit gebied. Overigens verschillen de beide plannen inhoudelijk verder niet zoveel. Ook rond Achterberg is het belangrijk om de verkaveling van de grondgebonden bedrijven te verbeteren. Het draagvlak hiervoor is echter veel minder ontwikkeld dan in Binnenveld-Oost. Dit komt ook doordat de gehechtheid aan grond rond Achterberg nog wat groter is dan in Binnenveld-Oost.

Ook de *bijdrage van de reconstructie* aan het gebiedsproces verschilt. In de werkgroep plan Achterberg leeft heel sterk de gedachte dat het bottom-up initiatief, mede mogelijk is gemaakt door het reconstructieplan en de SVGV. In Binnenveld-Oost heeft de reconstructie volgens de DLG-secretaris en de voorzitter van de gebiedscommissie niet zoveel toegevoegd aan het plan. Het reconstructieproces betekende feitelijk dat de gebiedscommissie van 2000 tot en met 2004 niets heeft kunnen doen. Het reconstructieplan zorgde echter wel voor:

- duidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve bedrijven;
- duidelijkheid over de opgave voor waterberging in combinatie met natte natuur;
- concrete maatregelen voor schoon water in Bennekom en Wageningen, die mede vanuit de reconstructie zijn betaald.

Een derde verschil vinden we in de *kenmerken van de aanpak*. Het plan Binnenveld-Oost is te karakteriseren als een planmatige aanpak,

terwijl het plan Achterberg meer kenmerken heeft van een programmatische aanpak. Bij de planmatige aanpak worden de maatregelen zoveel mogelijk in onderlinge samenhang uitgevoerd. Dit lijkt op de aanpak van wettelijke herinrichting, maar dan zonder de inzet van de verplichte instrumenten. DLG heeft al in beeld gebracht waar kavelruil kan plaatsvinden en welke bedrijven kunnen verplaatsen. Ondertussen wacht de gebiedscommissie af wat GS zullen besluiten over het plan. Daarna volgen onderhandelingen met de gemeenten en het waterschap en al die tijd kan de gebiedscommissie feitelijk niets doen. Aangezien er al eerder valse verwachtingen zijn gewekt bij agrariërs, wil men ook pas echte afspraken met de boeren maken als de randvoorwaarden echt duidelijk zijn. Door deze planmatige aanpak kent het plan Binnenveld-Oost een lange voorbereidingstijd.
Een faalfactor in deze aanpak is daardoor dat het aankopen en ruilen van natuurontwikkelingsgrond ondertussen gewoon doorgaat. Immers naarmate een groter deel van de nieuwe natuur is gerealiseerd, wordt het moeilijker om met vrijwillige kavelruil ook de gewenste verbetering van de huiskavels te realiseren

Het plan Achterberg is meer een programma dat bestaat uit acht meer of minder concreet uitgewerkte projecten. Hierdoor was de voorbereidingstijd ook veel korter. Desondanks zijn verschillende onderdelen van het plan Achterberg al in uitvoering (bouw multifunctioneel centrum, aanleg verbindingszone), terwijl Binnenveld-Oost nog wacht op de formele goedkeuring van het integrale plan door de provincie. Gelijktijdige uitvoering van onderdelen en planvorming op andere onderdelen wordt in de Achterbergse aanpak niet als een probleem gezien, maar juist als een kans om snel resultaten te kunnen laten zien. Eigenlijk lijkt deze aanpak meer op de werkfilosofie van de SVGV: Voer maar alvast de projecten uit die je uit kunt voeren, al is het plan nog niet helemaal uitgekristalliseerd of gefinancierd.

Een vierde verschil vinden we in de *positie van de gebiedscommissie*. De gebiedscommissie Binnenveld-Oost functioneert vrij onafhankelijk van de reconstructiecommissie. Contacten zijn er overigens wel. De reconstructiecommissie is, voordat het plan is aangeboden aan GS, wel om advies gevraagd. Formeel werkt de commissie ook het reconstructieplan uit, maar feitelijk werkt de gebiedscommissie het plan uit voor GS. Dat komt overigens ook doordat de reconstructiecommissie geen formele status heeft als bestuurscommissie in de uitvoering van het reconstructieplan. De huidige gebiedscommissie Binnenveld-Oost wil nu zelf graag een status als bestuurscommissie van GS hebben, vergelijkbaar met een landinrichtingscommissie. De werkgroep bij het plan Achterberg heeft geen status als gebiedscommissie, maar functioneert meer als een informele gebiedscommissie onder de reconstructiecommissie.

Het laatste verschil tussen beide processen is *de begeleiding* van de planvorming en uitvoering. De werkgroep plan Achterberg maakt actief gebruik van de diensten van het programmabureau Vallei. De gebiedscommissie Binnenveld-Oost werkt vooral met DLG. Natuurlijk zijn er wel contacten over en weer. Het programmabureau heeft een adviserende rol bij de planvorming in Binnenveld-Oost, terwijl DLG bijvoorbeeld ook gewoon actief is op de grondmarkt in Binnenveld-West. Opvallend is wel dat voor de dagelijkse begeleiding van planvorming en uitvoering bij Achterberg inmiddels al een ‘gebiedsmakelaar’ van DHV is aangesteld bij het programmabureau Vallei. Deze functie is in Binnenveld-Oost pas aan de orde als de provincie en andere overheden de begroting van het totale plan hebben goedgekeurd.

Uiteindelijk kunnen we met deze verschillen niets voorspellen over de uiteindelijke effectiviteit van de plannen. Plan Achterberg mag dan misschien een voortvarende start hebben. Binnenveld-Oost kent een uitgebreidere voorbereiding, die kan leiden tot meer succes op de langere termijn. Ook waren de verschillen tussen beide gebieden bij aanvang al groot, zodat de gekozen aanpak in Achterberg misschien nooit zou werken in Binnenveld-Oost en andersom. Feit is wel dat de aanpak in Binnenveld-Oost veel beter past bij de manier waarop de provincie Gelderland op dit moment tegen gebiedsprocessen aankijkt. Plan Achterberg past weer beter bij de wat meer flexibele visie op gebiedsgerichte projecten in de provincie Utrecht.

	Binnenveld-Oost	Achterberg
Centraal probleem	- De economische positie grondgebonden landbouw	- Leefbaarheid van Achterberg
Bijdrage van de reconstructie	- Beperkte bijdrage. De reconstructie vertraagde het bestaande proces. Wel positief: is de duidelijkheid voor intensieve veehouderijbedrijven.	- Grote bijdrage. Het reconstructieplan was de aanleiding voor het initiatief
Kenmerken aanpak	- Planmatige integrale aanpak - Vrijwilligheid centraal - Eerst planvorming, dan uitvoering	- Programmatische aanpak met losse projecten - Vrijwilligheid centraal - Planvorming en uitvoering lopen door elkaar
Positie gebieds-commissie	- Formele gebiedscommissie - Vrij onafhankelijk van reconstructiecommissie	- Informele werkgroep - Rechtstreekse relatie met reconstructiecommissie
Begeleiding	- DLG centraal in opstellen plan - Wens voor eigen gebiedsmakelaar in uitvoering - Programmabureau Vallei ondersteunend en adviserend	- Programmabureau Vallei centraal in opstellen en uitvoeren plan - Gebiedsmakelaar actief vanuit programmabureau - DLG ondersteunend

Kader 3.4:
Vergelijking herverkavelingsprojecten Binnenveld-Oost en Achterberg

De *conclusie* is dat nog niet kan worden aangetoond dat nieuwe vrijwillige en vrijwillige vormen van herverkaveling leiden tot een versnelde realisatie van reconstructiedoelen. Wel lijkt deze ontwikkeling te leiden tot een grotere variëteit aan mogelijke vormen van gebiedsinrichting, zowel in proces als in de inhoud.

Integrale zonering in bestemmingsplannen

Een centraal onderdeel in de reconstructieplannen is de zonering. Vanwege de directe gevolgen voor individuele intensieve veehouderijbedrijven heeft dit onderwerpg veel aandacht gekregen tijdens de planvorming. De zonering in landbouwontwikkelings-, extensiverings- en verwevingsgebieden is helder in het reconstructieplan GVUO vastgelegd. Net zoals in de overige Gelderse reconstructieplannen is gekozen voor een gedeeltelijke directe doorwerking (art. 27 Rcw) in bestemmingsplannen (zie verder Boonstra cs, 2006). Het houdt in dat ongewenste ontwikkelingen in de LOG's wel tegengehouden kunnen worden, maar dat nieuwvestiging in LOG's niet zonder meer mogelijk is. De verwachting die we hier toetsten luidt:

Verwachting 2.2
De reconstructie leidt tot een snelle vertaling van de integrale zonering in de gemeentelijke bestemmingsplannen.

De zonering van het plangebied is op zich helder in het reconstructieplan vastgelegd. Over de begrenzing van de gebieden lijken op dit moment geen grote discussies meer te spelen. De zonering heeft ook de streekplanstatus, zodat dit op bestemmingsplanniveau evenmin ter discussie hoeft te staan. Om de doorwerking in gemeentelijke bestemmingsplannen te versnellen, werken de gezamenlijke gemeenten actief aan een 'Handreiking Bestemmingsplannen' (SVGV, 2006a). Deze bevat een praktische uitwerking van de manier waarop gemeenten in hun bestemmingsplan om kunnen gaan met de zonering

intensieve veehouderij. Bestuurlijk wordt dit besproken in de BBC-gemeenten. Ambtelijk is er een werkgroep met gemeentelijke ambtenaren en ondersteuning vanuit het programmabureau Vallei. De handreiking is in september 2006 afgerond en door de reconstructiecommissie aangeboden aan de gemeenten en de provincies. Het is de verwachting dat de gemeenten vanaf 2007 hun bestemmingsplannen actief gaan aanpassen, in overeenstemming met de handreiking. Provincies kunnen de handreiking gebruiken als toetsingskader voor de gemeentelijke bestemmingsplannen.

Overigens omvat de handreiking meer dan alleen de zonering intensieve veehouderij. Een tweede deelnotitie behandelt ook onderwerpen als functieverandering op agrarische percelen (zie ook par. 3.2), nieuwe landgoederen, verbrede landbouw (zie ook par 3.4), ecologische verbindingszones en waterretentie. Indien de gemeenten deze handreikingen dus integraal overnemen in hun bestemmingsplannen, gaat het ruimtelijk beleid in het reconstructiegebied dus op meer terreinen op elkaar lijken. Ook op andere terreinen werk(t)en de reconstructiegemeenten samen. Zo maken ze al in 2004 een model-stankverordening voor kleinschalige nevenactiviteiten en in 2005 hebben acht gemeenten een gezamenlijk landschapsontwikkelingsplan vastgesteld.

Conclusie is dat het reconstructieproces in dit gebied heeft geleid tot gemeentelijke samenwerking. Met hulp van het programmabureau hebben de gemeenten een handreiking bestemmingsplannen gemaakt die onder meer de gevolgen van zonering voor de intensieve veehouderij concretiseert. De verwachting is dat dit proces leidt tot een snelle en eenduidige toepassing van de zonering in de bestemmingsplannen.

Toepassing ruimte voor ruimte

Ruimte voor ruimte is in essentie een ruilprincipe: in ruil voor de sloop van stallen, mogen extra woningen gebouwd. 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 geld 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.

Ook in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost is in 2000 het ruimte-voor-ruimte instrument toegepast in combinatie met de RBV-regeling. Enkele woningen zijn op de kavel teruggebouwd, maar het grootste deel is aansluitend aan bestaande bebouwing gerealiseerd. De gemeente die deze woonwijkjes bouwt, betaalt per woning zo'n 90.000 euro aan de provincie. Over het algemeen wordt deze regeling als een succes gezien vanwege de resultaten voor ammoniakbelasting (stoppen van bedrijven) en het landschap (sloop stallen).

Toch zijn niet alle gemeenten positief. Gemeente Barneveld bijvoorbeeld mocht 200 extra woningen bouwen en moet daarvoor ruim 11 miljoen euro afdragen aan de provincie. Mede vanwege andere problemen is het plan nogal duur uitgevallen en daardoor kan de gemeente waarschijnlijk maar net de afdracht aan de provincie betalen uit de opbrengsten. Echter niet lang na de gemaakte afspraken versoepelde de provincie het stringente contingentenbeleid. De kater voor de gemeente is nu dat ze de woningen waarschijnlijk ook had kunnen bouwen onder dit nieuwe regime, maar dan zonder een afdracht aan de provincie. De wethouder van Barneveld: *"Ik heb mijn buik vol van ruimte voor ruimte. Het zal nu één op één moeten gebeuren, op de plek. Pas als de plek echt ongeschikt is, willen we het wel tegen een woonwijkje aanplakken, maar niet meer hele woonwijken ontwikkelen.*"

De ervaringen met ruimte voor ruimte en het ruimere contingentenbeleid van de provincies zorgen er mede voor dat het instrument in het reconstructieplan in iets andere vorm terugkomt. Individuele gevallen staan voorop, er komen geen massale opkoopregelingen meer, en het gaat vooral om kleinschalige woningbouw op de kavel of aansluitend aan bestaande bebouwing. De hoofdlijnen van het ruimte voor ruimte beleid zijn in het reconstructieplan vastgelegd:

- Voor de sloop van 1.000 m² stallen, mag één woning worden teruggebouwd. In extensiveringsgebieden mag voor 800 m² al een woning worden gebouwd.
- Hoe meer er gesloopt wordt, des te groter de woning mag zijn.
- Bij aanzienlijke hoeveelheden sloop kan ook een niet-agrarische bedrijfsgebouw worden toegestaan en/of meerdere woningen.
- Bij sloop van minder dan 1.000 m², resp. 800 m² kan toch een woning worden toegestaan, indien een tegenprestatie wordt geleverd.

Over het algemeen is deze ruimte-voor-ruimte invulling flexibeler dan de regeling uit 2000. Het biedt gemeenten ook vrij grote mogelijkheden voor allerlei vormen van ontwikkelingsplanologie waarmee ze maatwerk kunnen leveren. De gemeenten werken deze aanpak ook gezamenlijk uit in de hiervoor al genoemde handreiking bestemmingsplannen. Het grootste probleem is echter dat de ruimte voor ruimte regels in Utrecht wel de status van streekplan hebben en in Gelderland niet.

Het reconstructieplan meldt dat de provincie Gelderland functieverandering wil regelen in het nieuwe streekplan. De passages over functieverandering zullen daarbij als *"gedragen gebiedsstandpunt zwaar in de afweging worden meegenomen"* (provincies Utrecht en Gelderland, 2005: 120). De reden hiervoor is dat het beleid voor het landelijk gebied (reconstructieplan) en het ruimtelijk beleid (streekplan) in Gelderland sterk gescheiden sporen zijn. De provincie geeft bovendien de voorkeur aan een ruimtelijk beleid voor de hele provincie en maakt liever geen uitzonderingen voor specifieke gebieden. Op grond van het streekplan 2005 is ruimte voor ruimte niet mogelijk en in het VAB-beleid ligt de nadruk zowel bij wonen als bij bedrijvigheid op het gebruik van (een deel van de) vrijkomende stallen. Het streekplan biedt wel de mogelijkheid van een regionale beleidsinvulling voor functieverandering, waarin ook 'ruimte voor ruimte' geregeld kan worden. Gemeenten kunnen als Wgr-regio zo'n regionale beleidsinvulling opstellen en ter goedkeuring voorleggen aan GS.

De gemeenten in het reconstructiegebied zijn het dus eens over de wijze waarop ze ruimte voor ruimte willen inzetten. Dat ligt vast in het reconstructieplan en is al uitgewerkt in de handreiking bestemmingsplannen. Toch kan deze regeling nu alleen in Utrecht worden toegepast. Gelderse gemeenten vinden dit instrument wel belangrijk, vooral om verrommeling te voorkomen. Het benutten van vrijkomende agrarische gebouwen voor woningen en bedrijvigheid biedt naar hun mening te weinig

soelaas. Daarom hebben de vijf gemeenten van de Wgr-regio De Vallei hebben samen met twee andere Gelderse gemeenten Ermelo en Nijkerk van het reconstructiegebied een regionale beleidsinvulling gemaakt (Regio De Vallei, 2006). Zo proberen ze het Gelderse ruimtelijke beleid alsnog in overeenstemming te brengen met het reconstructieplan.
Begin november 2006 hadden GS nog niet besloten over dit voorstel. Bij goedkeuring kunnen de gemeenten het reconstructieplan uitvoeren op dit punt. Zoniet, dan ziet de wethouder van Ede het somber in: *"Als men zegt: Ho, u wijkt teveel af van het streekplan en het streekplan is heilig, dan hebben we met zijn allen in de Gelderse Vallei een heel groot probleem (…) Dit moet lukken! Lukt het niet, dan werken de mensen niet mee, want we kunnen met de reconstructie niets afdwingen. (…) Ik ken de voorbeelden. Ik weet wat er gaat gebeuren. (…) Je krijgt verrommeling, verrommeling, verrommeling. Zonder een goed ruimtelijke ordeningsbeleid is de reconstructie gedoemd te mislukken."*

In de praktijk zijn er steeds meer voorbeelden van ruimte voor ruimte, al hebben we de precieze omvang nu niet in beeld.
De voorbeelden komen vooral uit Utrechtse gemeenten. We noemen er twee:

- Gemeente Renswoude kent meerdere voorbeelden. Het omvangrijkste voorbeeld is een gemengd bedrijf aan de rand van Renswoude. Dit bedrijf is verplaatst naar de Flevopolder. De grond en gebouwen zijn verkocht aan een projectontwikkelaar. Op deze plek wordt nu landgoed Wittenoord gerealiseerd met vijf landhuizen en natuur. Daarnaast laat men de Lunterse beek weer meanderen en wordt de Grebbelinie hersteld.
- Gemeente Rhenen heeft een eerste geval in voorbereiding. Het gaat om een boerderij in Achterberg met ruim 1.600 m2 aan stallen. Samen met de beëindiging van een boerderij op een andere plek, kunnen hier twee huizen voor worden teruggebouwd op deze plek.

Gelderse gemeenten kunnen de ruimte voor ruimte regeling dus nog niet toepassen, waardoor gemeenten nauwelijks de sloop van lege stallen bij gestopte boerenbedrijven kunnen stimuleren. De gemeenten zijn bang dat dit tot ongewenste bedrijvigheid en daarmee tot verrommeling zal leiden in het landelijk gebied. Bovendien zien de gemeenten dat bewoners wel degelijk belangstelling hebben voor ruimte voor ruimte door de komst van het reconstructieplan en de concrete voorbeelden in naburige Utrechtse gemeenten. Dit leidt ook tot onbegrip.
De wethouder van Ede: *"Op maandagochtend komen ze bij mij op het spreekuur. Dan zegt zo'n man: wethouder wat doet u nu toch moeilijk. (..) Hij wijst naar het reconstructieplan en zegt: daar is mijn LTO toch mee akkoord gegaan? Daar zaten jullie toch allemaal bij elkaar? En dan gaan jullie als gemeente moeilijk doen? Dat kan ik als wethouder dus heel moeilijk uitleggen."*
Conclusie: Voor de gemeenten is ruimte voor ruimte een belangrijk instrument om de verrommeling van het landelijk gebied tegen te gaan. In Utrecht past men het instrument al regelmatig toe. In Gelderland kan dit niet of nauwelijks omdat het provinciale streekplan dit niet toestaat. Gelderse gemeenten hebben nu een regionale beleidsinvulling opgesteld om daarmee het provinciale ruimtelijke beleid bij te stellen. Deze gemeenten willen het ruimte voor ruimte instrument net zoals in Utrecht toe kunnen passen. Als ze hier geen toestemming voor krijgen van GS zal dit volgens hen op korte termijn leiden tot teleurstellingen bij burgers en op de lange termijn tot meer verrommeling in het landelijk gebied.

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 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. Uitvoering van natuurbeleid is in financieel opzicht het belangrijkste onderdeel in de reconstructieplannen. De verwachting was dat de aankoop sneller zou verlopen, omdat reconstructie extra instrumenten met zich meebrengt, om landbouwgrond te kunnen kopen en/of ruilen. Denk daarbij aan herverkaveling, vrijwillige kavelruil en bedrijfsverplaatsingen. 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.

In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost zit de winst voor de realisatie van de EHS op dit moment veel meer in de gemaakte afspraken over de begrenzing van nieuwe natuur. Dit was een belangrijk onderhandelpunt bij het opstellen van het reconstructieplan. Het resultaat was dat vooral de landbouw- en natuurorganisaties erin zijn geslaagd om zowel de resterende EHS-hectares (ruim 400 ha) als de robuuste verbindingszone Utrechtse Heuvelrug-Veluwe (2.100 ha, waarvan 650 ha agrarisch natuurbeheer) te begrenzen. Het gaat dan om globale afspraken, die echter dusdanig concreet zijn dat beide provincie de begrenzingen nu kunnen vastleggen in nieuwe natuurgebiedsplannen.

De begrenzing wordt gezien als een belangrijk resultaat van de reconstructie, mede omdat hierover voorheen nauwelijks te praten viel met de landbouworganisaties. De reconstructie heeft het begrenzen van de robuuste verbindingszone versneld, omdat de landbouworganisaties in ruil voor hun medewerking wisselgeld kregen in de vorm van landbouwontwikkelingsgebieden. Uiteindelijk heeft dit het draagvlak voor het natuurbeleid bij gemeenten en agrariërs versterkt.

Een voorbeeld is de gemeente Rhenen, dat in de jaren negentig nog zeer kritisch stond tegenover nieuwe natuur. Bij zowel de Blauwe Kamer als het project Plantage Willem III voelde de gemeente zich overvallen door de provincie en het Utrechts Landschap. Pas nadat de gronden waren aangekocht, werd de gemeente hiervan op de hoogte gesteld. Met het reconstructieplan kon de gemeente ook invloed uitoefenen op de lokalisering van nieuwe natuur en was er positieve aandacht voor de landbouwsector. Nu werkt de gemeente Rhenen actief mee aan de realisatie van de verbindingszones in het plan Achterberg.

De manier van begrenzen is wel veranderd. Voorheen werden de begrenzingen eigenlijk één op één vastgelegd, maar in de robuuste verbindingszone gaat het steeds meer om zoekgebieden. Ook de natuurdoelen zijn zo mogelijk flexibel vastgelegd, vanwege de voorkeur voor particulier natuurbeheer. Door zowel de plek als het gewenste natuurdoel wat ruimer te formuleren, stijgt de kans dat een landgoedeigenaar of boer bereid is om deze doelen te realiseren.

Ook belangrijk voor de realisatie van de EHS zijn de maatregelen in de reconstructie voor het verbeteren van de milieucondities. Het gaat dan vooral om de ammoniakreductie en verbetering van de waterkwaliteit. Vooral de waterkwaliteit staat hoog op de agenda van de reconstructie. De vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties is positief: *"Het waterschap deed integraal mee en dat is gewoon winst. (…) In het realise-*

ren van de EHS zit misschien wel of niet een versnelling. Dat vind ik nog niet eens zo belangrijk, maar in het realiseren van schoon water zit een enorme versnelling en dat is erg belangrijk voor de natuur."
Positief zijn ook de vrij concrete afspraken in de bestuursovereenkomst tussen de provincies en waterschap Vallei en Eem. Het gaat dan bijvoorbeeld om de verbetering van fosfaatverwijdering in rioolwaterzuiveringsinstallaties (40 miljoen euro) of de bovenwettelijke sanering van riooloverstorten (10 miljoen euro). Op dit onderdeel zijn ook al projecten uitgevoerd zoals in de gemeente Wageningen.

De verwachting dat de reconstructie de grondverwerving versnelt, gaat in dit gebied op dit moment niet op. Wettelijke herverkaveling en ook vrijwillige kavelruil zijn ook nog niet op grote schaal uitgevoerd, zodat de effecten hiervan op de grondverwerving nog niet merkbaar zijn. Verder is het tempo vooral afhankelijk van het beschikbare geld op landelijk niveau en (na 2007) de afspraken die de provincie maakt met het rijk in het ILG. De reconstructieafspraken over grondverwerving worden dan opnieuw afgewogen, waarna het gewenste geld niet altijd beschikbaar is.
In de afgelopen jaren was er weinig geld voor grondverwerving door een aankoopstop in 2003 en de nadruk op particulier beheer. Hierdoor was DLG in deze periode eigenlijk nauwelijks actief op de grondmarkt in dit gebied. De kennis van de grondmarkt moet in veel gebieden nu weer opnieuw worden opgebouwd. De projectleider reconstructie van de provincie Utrecht: *"Grondverwerving is ook een proces (…) DLG kent de boeren niet meer. Ze weten niet meer wat er in het gebied speelt."* Verder is het gebied van oudsher al een moeilijk gebied om grond te kopen omdat de boeren de grond lang vasthouden.

Om de grondverwerving te versnellen, heeft de reconstructiecommissie wel een onroerend goedbank in het leven geroepen. Dit is een instrument om meer flexibel grond te kunnen kopen, vooral op plekken waar DLG dat niet kan, mag of wil. Een van de kritiekpunten vanuit de reconstructiecommissie en de provincies op DLG is dat grondverwerving te veel regels kent, mede door het landelijke aankoopbeleid. Hierdoor is het vaak niet mogelijk om grond te kopen met gebouwen of op plekken met veel grondspeculatie. Voor dit soort gevallen is daarom de onroerend goedbank opgericht. Het is de bedoeling om hiermee in overleg met DLG grond te kopen, die met projectontwikkeling weer terugverdiend wordt.
Hiervoor heeft de reconstructiecommissie een Commissie Grond en Gebouwen ingesteld onder voorzitterschap van de directeur van het Gelders Landschap. Voor welke doelen en hoe de onroerend goedbank precies gebruikt gaat worden, is nog niet uitgekristalliseerd. Uiteindelijk moeten zowel overheden (provincies, gemeenten) als private organisaties (bv Rabobank, Geldersch Landschap) hierin gaan participeren. In de praktijk blijkt dit nog behoorlijk ingewikkeld omdat alle partijen zo hun eigen voorwaarden stellen aan het ter beschikking stellen van kapitaal. De strategie is nu om dat niet eerst helemaal uit te werken, maar om werkende weg uit te vinden hoe het instrument kan werken.

Het instrument onroerend goedbank is inmiddels ingezet voor de realisatie van de robuuste verbindingszone. Het ging om een vervallen boerderij met een paar hectare grond in Achterberg, precies op de plek waar de robuuste verbinding moest komen. Uiteindelijk is de grond en het gebouw gekocht, met financiering van de provincie en de garantie van de gemeente Rhenen dat het de helft van de kosten zal betalen. Deze kosten wil de gemeente terugverdienen door aan de rand van Rhenen drie woningen terug te bouwen. Bovendien krijgt één van de 28 (!) eigenaren van de woning, toestemming om zijn aannemersbedrijf iets uit te breiden.
Zonder de onroerend goedbank had men de grond en het gebouw nooit kunnen kopen en was het in handen van een projectontwikkelaar gekomen. De werkgroep Achterberg (zie 3.2) heeft in de onderhandelingen met de eigenaren een be-

langrijke rol gespeeld. Hierdoor beschouwen betrokkenen deze aankoop als een ultiem succesvol voorbeeld van zowel reconstructie-instrumenten als het reconstructieproces. Inmiddels is een tweede (natuur)aankoop met de onroerend goedbank in voorbereiding.

Conclusie is dat de reconstructie heeft bijgedragen aan het begrenzen van de EHS en vooral de robuuste verbindingszone in het gebied. Daarnaast draagt reconstructie bij aan het verbeteren van de milieukwaliteit in het gebied en dan vooral schoon water. Dit komt de kwaliteit van de natuur ten goede. Een echte versnelling in de grondverwerving is echter (nog) niet waarneembaar, al zijn speciale knelpunten mogelijk beter op te lossen met de opgerichte ontroerend goedbank.

Verdrogingsbestrijding

Verdrogingsbestrijding is een belangrijk thema in de reconstructie. Verdroging ontstaat door daling van de grondwaterstand en zorgt ervoor dat bomen en planten minder goed kunnen groeien. Van de wateropgaven is verdroging misschien wel het meest lastig op te lossen probleem. Dat is dan ook de reden dat we in deze evaluatie verdrogingsbestrijding hebben gekozen uit de verschillende waterthema's. In het reconstructieplan GVUO staat de ambitie om in 2015 50% van de verdroogde natuurgebieden te hebben hersteld. In 2004 was in totaal 11% hersteld. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 3.2
De reconstructie leidt ertoe dat verdrogingsprojecten daadwerkelijk (of sneller) in uitvoering worden gebracht.

Verdrogingsbestrijding blijkt in dit gebied een lastige opgave. Het waterschap stelt zich volgend op en voert alleen maatregelen uit als er in natuurontwikkelingsprojecten grond beschikbaar komt. De realisatie van natuur loopt echter langzaam dus komen ook anno 2006 de verdrogingsmaatregelen maar moeizaam van de grond. In het kader van de reconstructie heeft het Waterschap Vallei en Eem in 2006 echter een bestuursovereenkomst gesloten met de beide provincies, waarin het waterschap vastlegt dat het voortaan actief grondeigenaren zal benaderen via DLG om grond te kopen. Ook zal het waterschap een procesinitiator beschikbaar stellen voor verdrogingsbestrijding en beekherstel.

In de overeenkomst waterthema's gaat het om een bijdrage van 11,8 miljoen euro voor verdrogingsprojecten en een bijdrage van 26,3 miljoen voor grondverwerving verdrogingsbestrijding. Het waterschap Vallei & Eem draagt bijna 3 miljoen bij aan verdrogingsprojecten, terwijl de overige kosten voor rekening van rijk en provincies komen. Een knelpunt is wel dat bestuurlijke afspraken zoals deze niet automatisch betekenen dat voor concrete maatregelen ook subsidies beschikbaar zijn.

Conclusie: We kunnen in dit gebied nog nauwelijks spreken van verdrogingsprojecten die door de reconstructie sneller zijn uitgevoerd. Wel heeft het reconstructieproces een bijdrage geleverd aan het totstandkomen van de bestuursovereenkomst, waarin het waterschap kiest voor een meer pro-actieve aanpak van de verdroging.

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 versterking van de economische vitaliteit van de landbouw en verbetering van landschapskwaliteit, maar hier bekijken we de verplaatsingen puur vanuit het oogpunt van ammoniak. Om verplaatsingen te stimuleren hebben beide provincies een

Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderij (VIV) ontwikkeld. Bovendien zijn in het reconstructieplan landbouwontwikkelingsgebieden aangewezen, waar de verplaatsers heen kunnen. 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.

De belangstelling voor bedrijfsverplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven uit extensiveringsgebieden komt maar langzaam op gang. In totaal zijn zeven bedrijven in het kader van een verplaatsingsregeling ermee bezig. Twee verplaatsingen zijn gestart vanuit de eerdere rijksverplaatsingsregeling (één in Utrecht en één in Gelderland). Daarnaast hebben zich voor de provinciale verplaatsingsregelingen (VIV) respectievelijk vier bedrijven uit Gelderland en één bedrijf uit Utrecht aangemeld. Op een totale verplaatsingsbehoefte van zo'n 25 bedrijven is dat 28%.
Overigens hebben zich in Gelderland in totaal 45 bedrijven aangemeld, waarbij het aantaal van vier bedrijven uit de Gelderse Vallei wat magertjes afsteekt. Enige relativering is echter wel op zijn plaats. Een aanmelding betekent namelijk niet dat een bedrijfsverplaatsing ook slaagt en een veehouder die zich niet heeft aangemeld oriënteert zich ondertussen misschien wel. De signalering van de wethouders van Ede en Barneveld dat ook andere veehouders zich oriënteren op de mogelijkheden voor nieuwvestiging in de landbouwontwikkelingsgebieden (zie verder par. 3.4), kan hiervan een indicatie zijn.

Concreet is er in het najaar van 2006 één bedrijf verplaatst. Het gaat om een kalvermester uit Wekerom met ruim 600 kalveren, die een nieuw bedrijf met 1.200 kalveren heeft gesticht bij Harskamp in het LOG Kootwijkerbroek. Het ging bijzonder snel, want in zes maanden was alles geregeld. De betreffende veehouder had via DLG ook al een nieuwvestigingslokatie (perceel met woonhuis) in het LOG geregeld. De gemeente Ede heeft volop meegewerkt aan de verplaatsing en de hoop is de succesvol afgeronde verplaatsing andere bedrijven in dezelfde situatie aan het denken zet. Een andere verplaatsing in Utrecht verloopt veel langzamer, mede door protesten van de inwoners van het landbouwontwikkelingsgebied (zie verder par. 3.4).

De problemen met het vinden van een nieuwvestigingslokatie is één van de redenen waarom de bedrijfsverplaatsingen langzaam op gang komen. Een andere is de algemeen afwachtende houding van veel boeren in deze regio (zie ook onder mobiliserend vermogen). Veel boeren in extensiveringsgebieden wachten nog af, sommigen zoeken ook naar andere alternatieven als bedrijfsbeëindiging, omschakeling of verplaatsing naar gebieden buiten de Gelderse Vallei. Meestal duurt een bedrijfsverplaatsing dan ook veel langer dan zes maanden. De termijn van de huidige VIV-regeling (verplaatsing voor 1 mei 2007) zal daarom veelal gevallen niet haalbaar zijn.

In de praktijk is de behoefte aan bedrijfsverplaatsing niet beperkt tot de extensiveringsgebieden. Op een aantal plekken liggen intensieve veehouderijbedrijven bijvoorbeeld in een enclave van verwevingsgebied midden in de robuuste verbindingszone of tegen een dorpsrand aan. Deze bedrijven kunnen dan formeel wel 30% uitbreiden, maar zitten soms door de stank- en milieuregels feitelijk toch in de knel. Dit probleem is mede veroorzaakt doordat zowel rijk als provincie erop hebben aangedrongen om het extensiveringsgebied tot het minimum te beperken, gezien de kosten van bedrijfsverplaatsing. De bedrijven in verwevingsgebieden kunnen dus geen gebruik maken van de officiële verplaatsingsregelingen, en zijn aangewezen op andere beschikbare ontwikkelingsgerichte instrumenten om te kunnen verplaatsen. Hierdoor zijn er meer voorbeelden zijn van bedrijfsverplaatsingen zonder formele verplaatsingssubsidie dan met de VIV-subsidie. Actieve bedrijfsbeëindiging met

subsidies is in dit gebied na de landelijke opkoopregeling (RBV) ook niet meer toegepast.

Bedrijfsbeëindiging in extensiveringsgebieden is meer een autonome ontwikkeling die met reconstructie-instrumenten als ruimte voor ruimte kan worden versneld. Wat hierbij precies de bijdrage van de reconstructie is blijft onduidelijk. Over het algemeen wordt aangenomen dat de reconstructie een extra stimulans is voor bedrijfsbeëindiging in extensiveringgebieden, maar de praktijk zorgt ook voor (ongewenste) verrassingen, zo weet de directeur van de SVGV: *"Ik kwam laatst iemand tegen die zei: ik denk dat ik vooral bedrijven in extensiveringsgebieden ga kopen. Ik kan best leven met meerdere locaties. Het is goedkoop en zolang het er maar genoeg zijn, kan ik er prima mee uit de voeten. Die man leest het reconstructieplan dus op een heel andere manier. Dat is een potentieel zwak punt."*

Daar het aantal gerealiseerde bedrijfsverplaatsingen beperkt is, zal de piek-ammoniakbelasting op kwetsbare natuurgebieden door deze maatregel nog niet substantieel zijn afgenomen. Maar er zijn ook andere (reconstructie)instrumenten om de ammoniakbelasting op natuurgebieden te verkleinen. Luchtwassers vormen een mogelijk alternatief, want hiermee zou de ammoniakuitstoot van een bedrijf met bijna 90% kunnen dalen. De SVGV heeft hiervoor een project opgezet, waarbij subsidie is verkregen voor de installatie van luchtwassers op 37 bedrijven. Toch wilde de SVGV de regeling niet open stellen voor bedrijven in extensiveringsgebieden. Dat is opvallend omdat vanwege de ligging van deze gebieden (dichtbij kwetsbare natuur) juist hier de grootste natuurwinst is te behalen. De achtergrond van deze keuze is dat het toestaan van luchtwassers in extensiveringsgebieden, de verplaatsing van bedrijven uit het extensiveringsgebied weer ter discussie zou stellen en vertragen. Het is begrijpelijk dat men consequent wil vasthouden aan de boodschap van het reconstructieplan, maar juist deze opstelling staat mogelijk een snelle reductie van de ammoniakemissie op de kwetsbare natuurgebieden in de weg.

Conclusie: De verplaatsing van intensieve bedrijven uit extensiveringsgebieden komt maar langzaam op gang. Wel is er inmiddels één bedrijf verplaatst en is een aantal andere verplaatsingen in voorbereiding. Vanuit het verwevingsgebied bestaat ook belangstelling voor verplaatsing, maar deze bedrijven moeten het ontwikkelingsgerichte instrumentarium gebruiken. Hiermee zijn op dit moment meer bedrijven verplaatst dan met de VIV-regelingen. Van daadwerkelijke vermindering van de ammoniakuitstoot naar natuurgebieden is dus ook nog nauwelijks sprake. De ammoniakuitstoot wordt wel flink verminderd door de plaatsing van luchtwassers op 37 bedrijven, maar om de verplaatsing uit extensiveringsgebieden niet te verhinderen, worden luchtwassers in deze gebieden niet gestimuleerd.

Stankbeleid - oplossen stankproblemen rond bebouwingskernen

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. Dit geldt niet voor ammoniakproblemen vanwege de hoge achtergrondsdepositie. 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 bebouwingskernen.

Geurhinder is in het reconstructieplan GVUO geen prioritair onderwerp. Men gaat ervan uit dat met de bedrijfsbeëindiging de geuroverlast al aanzienlijk zal teruglopen. Ook zijn rond be-

bouwingskernen geen extensiveringsgebieden aangewezen. Over het algemeen deze zones ingedeeld als verwevingsgebied. In eerste instantie wil men in beide provincies een onderzoek laten uitvoeren naar de meest urgente knelpunten rondom bestaande dorpskernen. Daarna kan men bepalen hoe deze knelpunten zijn op te lossen. Deze onderzoeken zijn nog niet uitgevoerd.
Een planmatige aanpak van de geurhinder in het gebied ontbreekt dus. Dat betekent niet dat de reconstructie geen bijdrage levert aan de oplossing. Zo zorgen de luchtwassers voor een aanzienlijke beperking van de stankoverlast van de deelnemende 37 bedrijven. Toch is bij de keuze van deelnemers niet actief geselecteerd op de mate waarin deze bedrijven geuroverlast veroorzaken.
Ook de toepassing van ruimte voor ruimte kan bijdragen aan het verminderen van geuroverlast. In de praktijk gebeurt dat ook, zoals in het eerder beschreven voorbeeld van ruimte voor ruimte bij Renswoude.

Reconstructie-instrumenten dragen dus wel bij aan het verminderen van geurhinder, al is dit meestal niet de hoofdreden. Geurhinder was in de ROM-tijd ook veel meer een landbouwprobleem, omdat de stankregels agrarische bedrijven en andere activiteiten in de weg stonden. De versoepeling van de stankregels was toen een belangrijk agendapunt, dat uiteindelijk ook succes heeft gehad. Misschien speelt dit mee in de huidige gerichtheid van de SVGV op het landbouw-natuur probleem. Het leefbaarheidsthema is simpelweg niet zo sterk ontwikkeld in dit gebied.

Conclusie: Reconstructie draagt wel bij aan het verminderen van de geuroverlast, maar op dit moment is dit meer een positief neveneffect dan een prioritair doel op zichzelf.

3.4 Ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw

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 en varkensvrije zones moesten gepaard gaan met ontwikkelingsmogelijkheden elders. Toch was 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 de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost.

Ontwikkeling landbouwontwikkelingsgebieden

Perspectief voor intensieve veehouderij is een belangrijk thema in de reconstructie. De ontwikkeling van landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's) is hiervoor een belangrijk middel. De LOG's zijn daarom over het algemeen op voldoende afstand van bestaande bebouwing en kwetsbare natuur. Bovendien geldt een restrictief beleid voor ontwikkelingen als woningbouw, recreatieterreinen en nieuwe natuur, omdat deze de ontwikkeling van de landbouw in het LOG kunnen belemmeren.

Verwachting 4.1
In landbouwontwikkelingsgebieden kunnen intensieve veehouderijbedrijven in ruime mate uitbreiden en is er ruimte voor nieuwvestiging van dergelijke bedrijven.

Het reconstructieplan GVUO heeft behoorlijk wat ruimte gecreeerd voor uitbreiding van intensieve veehouderijbedrijven in de landbouwontwikkelingsgebieden. Concreet is vastgelegd dat

deze bedrijven kunnen uitbreiden. Ook is relatief veel landbouwontwikkelingsgebied aangewezen. Het gaat in totaal om zes LOG's, die in totaal 7% van het gebied beslaan. De grenzen zijn concreet vastgelegd in het reconstructieplan en deze afspraken hebben ook draagvlak bij de betrokken organisaties. Het gaat dus niet om zoekgebieden.
Een groot oppervlak aan LOG's betekent ook dat relatief veel intensieve veehouderijbedrijven kunnen profiteren van de uitbreidingsmogelijkheden. Toch is het verschil met de ontwikkelingsmogelijkheden in verwevingsgebieden niet zo groot. Daar kunnen de bestaande bedrijven immers ook nog met maximaal 30% uitbreiden. Bovendien kon een aantal bedrijven nog voor de formele inwerkingtreding van het reconstructieplan gebruik maken van bestaande uitbreidingsmogelijkheden in de oude bestemmingsplannen. Zo konden ze in Renswoude nog 25% uitbreiden, waardoor ze in de praktijk in totaal meer dan 50% kunnen uitbreiden.

Ook in een ander opzicht verschillen de LOG's niet zoveel van veel verwevingsgebieden. De meeste LOG's in dit gebied bestaan niet uit lege landbouwgebieden. Er zijn weliswaar veel intensieve bedrijven, maar ook veel burgerwoningen en andere bedrijvigheid. Vooral het LOG rond Kootwijkerbroek kent veel niet-agrarische bedrijvigheid en hieruit ontstond aanvankelijk weerstand tegen de aanwijzing als LOG. Men liet zelfs een onderzoek uitvoeren dat becijferde dat in dit gebied meer niet-agrarische dan agrarische bedrijvigheid voorkwam. Het LOG is er toch gekomen, mede omdat beloofd werd dat ook de bestaande niet-agrarische bedrijven ontwikkelingsmogelijkheden zouden houden. De gezamenlijke gemeenten in Gelderland stellen daarom in de eerder genoemde streekplanuitwerking voor om ook functieverandering van agrarisch naar niet-agrarisch (wonen of bedrijvigheid) mogelijk te maken in LOG's. Overigens blijft de ontwikkeling van de landbouw in LOG-Kootwijkerbroek centraal staan. De provincie Gelderland heeft ook helder in het streekplan aangegeven dat niet-agrarische ontwikkelingen de ontwikkeling van bestaande landbouwbedrijven niet mogen belemmeren. Ook de gemeente Barneveld voert een dergelijk beleid voor niet-landbouwontwikkelingen in het gebied. Dat laat onverlet dat dergelijke ontwikkelingsmogelijkheden er dus wel zijn. Deze kunnen op langere termijn natuurlijk ook voor beperkingen zorgen voor bestaande landbouwbedrijven of de mogelijkheden voor nieuwvestiging verkleinen.

Daarnaast bevatten veel van de LOG's natuur- en landschapselementen. Het LOG ten zuiden van Woudenberg, Scherpenzeel en Renswoude is een landschappelijk waardevol gebied waar drie beken doorheen lopen. Het aanwijzen als LOG betekent dus niet dat bedrijven geen beperkingen meer hebben. Niet elke uitbreiding is zomaar toegestaan.

Een ander punt is dat het LOG tussen Ede en Barneveld mogelijk nog in aanmerking komt voor woningbouw (vooral van Ede). Nadat de afspraken over de LOG's al waren gemaakt ontstond hierover een discussie in het kader van het streekplan Gelderland. De provincie heeft toen, mede op verzoek van gemeente Ede, besloten om het gebied toch aan te wijzen als LOG, maar om geen nieuwvestiging toe te staan totdat er duidelijkheid is over de uitbreidingsplannen van Ede (1 januari 2009). Achterliggende reden is dat men geen dure verplaatsingen wil subsidiëren als deze bedrijven op termijn weer moeten verdwijnen. Dit besluit is overgenomen in het reconstructieplan.

Nieuwvestiging kan wel in de overige LOG's m.u.v. een zone rond de beken. De voorkeur gaat hierbij uit naar het gebruik van bestaande agrarische bedrijven. Ter stimulering voorziet de verplaatsingsregelingen in een hogere bijdrage bij gebruik van een bestaande locatie. De meeste verplaatsers verkiezen echter een geheel nieuw bedrijf, bij voorkeur in een zoveel mogelijk open gebied. De gemeenten proberen deze verplaatsers te stimuleren om toch een bestaand bedrijf te zoeken.

De wethouder van de gemeente Barneveld vraagt aan verplaatsers die zich willen vestigen in het LOG om eerst de bestaande locaties te onderzoeken: *"Komt u maar met een analyse dat u perse een nieuw kalvermesterbedrijf moet hebben. Er staan hier meerdere van dat soort bedrijven te koop. Nou, hij heeft zo'n bedrijf gevonden (…) Die man wordt dan ook subiet geholpen natuurlijk. Dan moet je als gemeente ook niet dralen."*

Verder verlenen de gemeenten alleen medewerking voor de ontwikkeling van nieuwe locaties, indien het gaat om bedrijven die vanwege maatschappelijke doeleinden (weg uit extensiveringsgebieden, maar ook woningbouw) moeten vertrekken. De gemeenten lijken geen extra eisen te stellen aan verplaatsers. Indien de gemeenten de handreiking bestemmingsplannen overnemen zal deze werkwijze ook planologisch zijn vastgelegd en in alle gemeenten hetzelfde zijn. Door het gezamenlijk optreden van de gemeenten is nieuwvestiging niet beperkt tot bedrijven uit de eigen gemeente. Verplaatsingen vanuit andere gemeenten en zelfs vanuit andere reconstructiegebieden (vooral de Veluwe) zijn niet onbespreekbaar.

Overigens is van een actieve ontwikkeling van de LOG's nog geen sprake. Tot nu toe worden er geen nieuwvestigingslokaties planologisch aangewezen of vooraf door gemeenten, DLG of SVGV opgekocht.
SVGV heeft wel ambities in deze richting. Te beginnen bij het LOG rond Kootwijkerbroek. Hier is onlangs een landinrichtingsproces beëindigd zonder al teveel resultaten voor de landbouw. De SVGV start dan ook liever met een aankoop in het gebied om nieuwvestigingslokaties te ontwikkelen. Daaruit kan zich dan een soort verbrede vorm van planvorming in het gebied gaan vormen. De directeur van de SVGV illustreert zijn visie: "Op dat moment krijg je veel meer geloof in de ontwikkeling en wil men erbij zijn. Je moet iets laten zien, want dat maakt een wereld van verschil!" De doelijn dus die de denklijn stimuleert. Deze aanpak lijkt op gespannen voet te staan met de provinciale gebiedsontwikkelingsplannen, die meer het volgende traditionele stappenplan doorlopen: het formuleren van doel- en taakstellingen voor het gebied, bestuurlijke afspraken maken met gemeenten en waterschap en dan uitvoering.

In de praktijk is de belangstelling voor nieuwvestiging nog beperkt. De gemeente Barneveld die veruit het grootste oppervlakte aan LOG heeft, spreekt van vijf belangstellenden in het afgelopen jaar. Het gaat vooral om verplaatsers uit de extensiveringsgebieden. Twee daarvan hebben inmiddels een bestaande locatie gevonden, de andere drie zijn nog op zoek. De wethouder van Ede geeft een soortgelijk beeld: *"Je kan ze op één hand tellen. Ja echt, drie of vier meer zijn het er niet."* Het gaat daarbij vooral om verplaatsers uit het plangebied of de flanken van de Veluwe. Belangstelling vanuit Noord-Brabant of andere reconstructiegebieden is er niet.
De verklaring is waarschijnlijk dat de LOG's in dit gebied in de praktijk nog teveel beperkingen kennen voor echt grote bedrijven. De wethouder van Ede: *"Als men echt wil verplaatsen om megabedrijven neer te zetten, dan zie je ze eerder naar locaties buiten de Gelderse Vallei trekken. (…) Ze hebben toch de indruk dat ze in het LOG te dicht bij bebouwing zitten."*

Ondanks de instemming van de gemeenten en de landbouworganisaties met de begrenzing van de LOG's is het draagvlak bij de bewoners niet altijd erg groot. Vooral nieuwvestiging leidt soms tot weerstand bij de bevolking, zoals bij een verplaatsing uit Amerongen van een varkensbedrijf in een extensiveringsgebied, nabij een restaurant. De betrokken veehouder heeft een locatie gevonden in het LOG onder Renswoude, waar DLG al een geschikt perceel in bezat. Gemeente Renswoude werkt

mee omdat de verplaatsing in het reconstructieplan past. Toch loopt de realisatie nu al drie jaar vanwege hevige protesten van omwonende burgers en boeren. De voormalige wethouder van Renswoude licht het geval toe: *"het stuk grond lag in een open gebied, zonder geurcirkels en met een ontsluitingsweg. (…) De gemeente heeft met het reconstructieplan in de hand gezegd: dat moet volgens ons kunnen. Maar de hele omgeving steigert. (..) De mensen geven aan dat ze het niet willen omdat het nu open gebied is en dat moet open blijven. Maar daarvoor hebben we dit gebied juist aangewezen als LOG. Nieuwvestiging is juist mogelijk in open gebied. De man had ook een landschapsplan gemaakt om het allemaal in te passen, maar er is geen praten tegen, allemaal advocaten en adviseurs. Ik denk nog steeds dat hij het wint, maar het is geen leuke start natuurlijk."*

Tot nu toe is dit het enige concrete verzet tegen nieuwvestiging in een LOG, maar dat komt ook omdat er nog weinig concrete initiatieven zijn. Over het algemeen is de verwachting dat dit soort weerstand ook in een goed proces nauwelijks te voorkomen is. Zelfs de boeren, die intensief bij het proces betrokken zijn, wijzen zo'n nieuwvestiging af, terwijl hun organisaties in de onderhandelingen het LOG juist zo groot mogelijk wilden maken. Daarbij ging het veel meer over de voordelen voor bestaande bedrijven dan over de consequenties van nieuwvestiging.

De belangstelling voor uitbreiding van de bestaande bedrijven in de LOG's is wel groot, maar dat geldt ook voor het verwevingsgebied. Het komt vooral door de verbeterde economische situatie voor de varkens- en kalverhouderij. Hier maken bestaande bedrijven wel op grote schaal gebruik van. Cijfers ontbreken, maar het beeld wordt door de geïnterviewden breed bevestigd. De wethouder van Barneveld: "*We hebben heel veel aanvragen voor bedrijfsvergroting vanuit allerlei soorten van bedrijven. (…) De schaalvergroting slaat hard om zich heen, maar ook de afname van het aantal bedrijven gaat heel hard*."

Conclusie: De LOG's in dit gebied bieden ruimte voor uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven. Deze ruimte wordt ook benut. Ook nieuwvestiging is mogelijk in de LOG's en gemeenten lijken hier aan mee te willen werken. Het draagvlak voor het plan kan echter niet voorkomen dat er lokaal protesten zijn tegen concrete nieuwvestigingen. Vooralsnog is de belangstelling voor nieuwvestiging aanwezig, maar niet massaal. Dat komt mede doordat de LOG's in dit gebied niet exclusief voor de intensieve landbouw zijn ingericht en toch ook mogelijkheden blijven bieden voor (incidentele) woningbouw en niet-agrarische bedrijvigheid.

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, voorzien van gemeenschappelijke voorzieningen. De verwachting die we hier toetsen luidt:

Verwachting 4.2
De reconstructie draagt bij aan het realiseren van nieuwvestigingslokaties in clusters van drie of meer intensieve veehouderijbedrijven omdat deze clusters zowel bedrijfseconomische, veterinaire als innovatie voordelen brengen voor de intensieve veehouderijsector in een reconstructiegebied.

Ook in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost wordt gedacht aan een geclusterde vestiging van intensieve veehouderijbedrijven. Het reconstructieplan spreekt van drie locaties met elk vijf grote bedrijven van minstens 200 nge. Daarvoor wordt gezocht naar locaties langs de A-1, A-30 of A-12, om hiermee de bereikbaarheid te vergroten en de verkeersproblemen te beperken.

In de praktijk is de vestiging van een dergelijke locatie nog niet gelukt. Er zijn wel pogingen gedaan om een dergelijk initiatief voor tien kalvermesterij bedrijven van de grond te krijgen aan

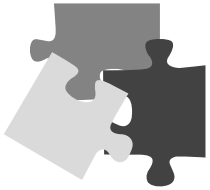
de A1 in LOG-Kootwijkerbroek. Dit initiatief liep stuk op de beperkte ruimte voor dergelijke grote concentraties vanwege stankregels. Een haalbaarheidsstudie naar een projectlocatie voor twee of drie kalvermesterij bedrijven in hetzelfde gebied komt uit in de loop van 200. Deze belicht zowel de ruimte in regelgeving als de belangstelling bij intensieve veehouderijbedrijven.
Het grootste probleem is echter dat geclusterde locaties wel gewenst worden door overheden, maar geen draagvlak hebben in het gebied en niet gewenst zijn door de meeste individuele ondernemers. De intensieve veehouderijbedrijven in het gebied zijn nog vrij traditioneel gericht op familiebedrijven. Bovendien kunnen verplaatsers in de grote LOG's nog wel voldoende bestaande en nieuwe individuele locaties vinden.
Projectvestigingslocaties worden verder afhankelijk gemaakt van de belangstelling van verplaatsende bedrijven. Gemeente Barneveld stelt tenminste als eis dat het in een projectlocatie moet gaan om bedrijven die vanwege maatschappelijke redenen (woningbouw, natuur) moeten verplaatsen. Deze voorwaarde reduceert de kans op succes aanzienlijk. In dit reconstructiegebied hoeft namelijk slechts een zeer beperkt aantal bedrijven te verplaatsten vanuit de extensiveringsgebieden (in dit gebied en vanuit de enclave Uddel-Elspeet op de Veluwe) en vanwege woningbouw. Bovendien is er weerstand vanuit nabij gelegen grondgebonden landbouwbedrijven, die vrezen voor toekomstige beperkingen voor de eigen bedrijfsvoering. De hoop is nu vooral gevestigd op initiatieven vanuit andere bedrijven uit de kalversector, zoals grote slachterijen.

De conclusie is dat projectclustering in dit gebied op korte termijn waarschijnlijk niet van de grond komt. Als het wel lukt, zal het waarschijnlijk gaan om clustering op beperkte schaal.

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 structuurbetering en de verbreding van de grondgebonden landbouw.



De reconstructie besteedt niet alleen aandacht aan de intensieve veehouderij, maar ook aan de grondgebonden landbouw.
De verwachting is dat de economische positie van de grondgebonden landbouw verbetert door het bieden van een betere verkaveling. Daarnaast kunnen extra mogelijkheden voor verbrede landbouw worden gestimuleerd. Dit alles is niet alleen van belang voor de economie en de werkgelegenheid, maar om de landbouw als beheerder van het landschap te behouden.

In het plangebied Gelderse Vallei/Utrecht-Oost is de verkavelingsstructuur al van oudsher een groot probleem. Zo ligt het percentage huiskavel met 56% flink onder het gewenste niveau van 80%. Het reconstructieplan zet dan ook flink in op vrijwillige kavelruil (4.000 ha) en (wettelijke) herverkaveling. Over herverkaveling is voldoende gezegd in par. 3.2. Vrijwillige kavelruil wordt gestimuleerd door de aanstelling van kavelruilcoordinatoren, waarvan inmiddels enkelen in het gebied werken. Naast verbetering van de verkaveling wordt de verbreding van de landbouw gestimuleerd. Het reconstructieplan spreekt van 300 initiatieven in de komende 12 jaar. De initiatieven kunnen variëren van nieuwe producten, recreatie, zorg etc. Eén vorm van ondersteuning is het opzetten of ondersteunen van agrarische samenwerkingsverbanden. Zoals aangegeven is dit niet gemakkelijk in dit gebied. Natuurlijk zijn er wel initiatieven voor verbrede landbouw, maar het aantal is relatief beperkt.

Ook het aantal agrarische samenwerkingsverbanden is niet erg hoog. De enige agrarische natuurverenigingen bevinden zich in Eemland (Ark en Eemlandschap) en bij Leusden (Leusder Horstee). De SVGV doet haar best, maar erkent dat het lastig blijft. De directeur van de SVGV zegt: *"De ontwikkeling van groene diensten blijft een lastig verhaal, omdat het ook zo'n onduidelijk verhaal is. Misschien liggen er in het gebied wel gewoon te weinig prominente kansen?"*

Om de verbrede landbouw te versterken, werken gemeenten wel aan het verruimen van de mogelijkheden voor nevenactiviteiten in bestemmingsplannen. De handreiking bestemmingsplannen (SVGV/programmabureau Vallei, 2006) geeft hiervoor aanwijzingen. Ook is er een modelstankverordening opgesteld, die 'kleinschalige nevenactiviteiten' mogelijk moet maken. Hiermee worden de mogelijkheden die de speciale stankwet voor de reconstructiegebieden[3] biedt ook in de praktijk toegepast.

De *conclusie* is dat er wel ambities zijn rond kavelruil en verbreding voor de grondgebonden landbouw, maar dat er nog niet veel concrete resultaten zijn. Zo hangt kavelruil sterk af van integrale gebiedsprocesssen die vaak nog niet zijn gestart. Daarnaast is het aantal concrete verbredingsinitiatieven vanuit de landbouw nog relatief klein.

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 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's)

De teruggang van de landbouw maakt 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 VAB-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.

Het VAB beleid is in dit gebied nauwelijks los te koppelen van het ruimte-voor-ruimte instrument (par. 3.2). Kort gezegd zijn in het reconstructieplan vooral de mogelijkheden vastgelegd voor woningen in bestaande agrarische bebouwing . Utrecht heeft dit de status van streekplan gegeven en Gelderland niet. Uiteindelijk heeft Gelderland in het streekplan een nog veel liberaler VAB-beleid vastgelegd. De gezamenlijke Gelderse gemeenten willen dit beleid terugdraaien, omdat het te veel ruimte laat voor woningen en bedrijvigheid in bestaande gebouwen, zonder de eis dat het hier om waardevolle bebouwing gaat. Volgens de gemeenten is dergelijk beleid heel goed toepasbaar in de Achterhoek, maar heeft het voor de Gelderse Vallei vooral negatieve gevolgen. Zij vrezen voor verrommeling van het landschap doordat woningen en bedrijven in landschappelijk minder fraaie stallen worden toegestaan. De wethouder van Ede illustreert deze opvatting met de opmerking: *"Ik wil geen tien studentenappartementen in een oude kalverschuur."*

[3] *Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (2002).*

Ook het VAB-beleid wordt in de handreiking bestemmingsplannen in meer detail uitgewerkt op grond van het reconstructieplan. Opvallend daarbij is (en hetzelfde geldt voor ruimte voor ruimte) dat er weinig onderscheid wordt gemaakt naar de verschillende zones landbouwontwikkelings-, verwevings- en extensiveringsgebied. Ongewenst bijeffect van het VAB en ruimte voor ruimte beleid kan daardoor zijn dat in de landbouwontwikkelingsgebieden uiteindelijk nieuwe beperkingen voor de landbouw ontstaan. Dit gevaar wordt wel enigszins beperkt door de eis dat omliggende agrarische bedrijven niet worden belemmerd in hun bedrijfsvoering, maar uiteindelijk kunnen de landbouwbedrijven hier toch last van gaan krijgen.

Conclusie: Het VAB-beleid kan de leefbaarheid in dit gebied versterken als het gaat om waardevolle agrarische bebouwing. Het reconstructieplan biedt hiervoor mogelijkheden. In Gelderland geldt een veel ruimer VAB-beleid. De gemeenten willen dit beleid bijstellen omdat het leidt tot een aantasting van de leefbaarheid van het gebied door het toestaan van woningen en bedrijven in minder fraaie stallen.

Recreatie en toerisme

Recreatie en toerisme gelden in de reconstructie als economische groeisector. De verwachting 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 versterken van recreatie en toerisme is een leefbaarheidsthema dat in vrijwel alle reconstructieplannen terugkomt en ook in het plan GVUO. De verwachting is dat het versterken van de recreatie zowel voordelen heeft voor de economie van het landelijk gebied als voor de beleving van het landschap door de eigen bewoners. Opvallend is dat dit thema niet meer ondersteund wordt vanuit de rijksreconstructiegelden. Toch is er in dit gebied veel provinciaal en Europees geld beschikbaar voor recreatieprojecten. Opvallend is verder het verschil tussen Gelderland en Utrecht. De managementrapportage van augustus 2006 laat zien dat recreatieprojecten in Utrecht in geld meer dan 50% van de ingediende projectvoorstellen uitmaken. In Gelderland gaat het om minder dan 5%. De reden hiervoor is dat Gelderland meer de nadruk heeft gelegd op de cofinanciering van de rijksdoelen water, natuur en landbouw. In Utrecht is er ook geld beschikbaar voor recreatie[4].

Het thema 'recreatie' beslaat een groot aantal projecten, die we in deze evaluatie niet allemaal kunnen bespreken. We noemen een paar voorbeelden. Zo zijn er meerdere initiatieven van Landschapsbeheer Utrecht voor zogenaamde klompenpaden. Het gaat hier om de aanleg van nieuwe en het herstel van oude wandelpaden. Ook lopen er initiatieven voor fietspaden, zoals het verlengen van het fietspad langs de Grift in het Binnenveld of de aanleg van een fietspad langs de weg Barneveld-Renswoude.

Soms maken deze projecten expliciet onderdeel uit van een gebiedsproces, zoals het fietspad in het Binnenveld of de klompenpaden in het plan Achterberg. Het voordeel is dat daarmee de uitvoerbaarheid van het project toeneemt - er wordt al grond gekocht en geruild in het gebied en daardoor kan een fietspad gemakkelijker worden aangelegd. Zo'n project kan voor het gebiedsgerichte proces ook belangrijke voordelen hebben, bijvoorbeeld omdat het zichtbare resultaten genereert waar de bevolking concreet iets aan heeft. Dit zijn dan vaak de projecten die een gemeente over kunnen halen om toch mee te werken aan projecten als natuurontwikkeling of verdrogingsbestrijding. Of zoals een medewerker van het programmabureau het zegt: *"De gemeenten willen graag recreatief ontsluiten, want dat levert geld op. (…) Daar kan je dan wel de ogen voor sluiten en zeggen: we willen alleen verdrogingsbestrijding. Maar als je verdrogingsbestrijding wil, dan moet je ook fietspaden aanleggen."*

4 *Zie ook verslag bestuurlijk overleg, 28 september 2005.*

Andere recreatieprojecten zijn niet expliciet gekoppeld aan integrale gebiedsprojecten, zoals het fietspad tussen Renswoude en Barneveld. Dit loopt langs een drukke weg en wordt deels door de gemeenten en deels vanuit provinciale reconstructiepotten betaald. Het grote voordeel van dit fietspad zit vooral in de verkeersveiligheid. De recreatie profiteert wel mee, vooral omdat het ook langs een grote camping loopt.

De *conclusie* is dat recreatieprojecten een belangrijk deel uitmaken van de reconstructie in dit gebied. Het nut van individuele projecten is niet zo moeilijk aan te tonen, maar de meerwaarde zit vooral in de gezamenlijke uitvoering met andere projecten in integrale gebiedsprocessen. Recreatieprojecten kunnen lokaal het draagvlak voor en de zichtbaarheid van de reconstructie versterken.

Lokale planontwikkeling

In de reconstructie wordt veel verwacht van de opstelling van dorpsontwikkelingsplannen. Het planproces draagt enerzijds bij aan de sociale samenhang in de dorpen, anderzijds kan het uitvoeringsinitiatieven opleveren zoals initiatieven voor Kulturhus etc.

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.

Sommige reconstructiegebieden leggen expliciet een koppeling tussen de problemen van bijvoorbeeld stankoverlast en de wensen vanuit dorpen. In Limburg is dit bijvoorbeeld aanleiding om de ontwikkeling van dorpsomgevingsplannen (DOP's) te stimuleren. Hiermee worden dorpsbewoners geprikkeld om zelf na te denken over de inrichting van het dorp en de omgeving.

In de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost zijn dergelijke vormen van lokale planontwikkeling vanuit dorpskernen nog niet structureel ontwikkeld. Leefbaarheid is hier ook een vrij nieuw en niet zo samenhangend uitgewerkt thema. De SVGV heeft wel ambities voor een meer planmatige aanpak Hiervoor is ook een nieuwe vertegenwoordiger voor leefbaarheid in de reconstructiecommissie benaderd. Dit lijkt een goed moment, eens temeer omdat de eerste leefbaarheid projecten nu binnenkomen, gestimuleerd door de Gelderse subsidieregeling voor leefbaarheidsprojecten. Voorbeelden zijn het Kultuurhus in Kootwijkerbroek en het project 'Schitteringen in de Glind', dat gericht is op het bouwen van voorzieningen voor gehandicapte kinderen en hun families. Vanuit de ingediende projecten wil de SVGV de komende tijd beter gaan formuleren wat dit thema omvat en hoe het verder uitgebouwd kan worden.

Overigens is het plan Achterberg, dat we eerder beschreven als een soort herverkavelingsproject, ook te zien als een breed dorpsomgevingsplan. Het gaat immers niet alleen over de inrichting van het buitengebied, maar ook over het dorp. Het te bouwen multifunctionele centrum in Achterberg maakt zichtbaar dat de reconstructie ook voordelen heeft voor de leefbaarheid van het dorp. De verwachting is dat een dergelijk succes de realisatie van de overige onderdelen van het plan versterkt. Betrokkenen geven in ieder geval aan dat de eerder beschreven grondaankoop in de robuuste verbindingszone dit al min of meer aantoont. Immers, zonder de inzet van lokale mensen, was deze aankoop nooit gelukt.

Conclusie: Lokale planontwikkeling, bijvoorbeeld rond dorpen, is in dit gebied nog weinig ontwikkeld binnen de reconstructie. Hetzelfde geldt voor het thema leefbaarheid in het algemeen. Verdere reflectie op de verwachting is dan ook op dit moment niet mogelijk.

4 Conclusies

In dit laatste hoofdstuk schetsen we de bevindingen over beleidsprestaties en verwachte effecten van de reconstructie in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost op hoofdlijnen. Ook nu volgen we de indeling in vijf perspectieven: procesmatige en organisatorische vernieuwing, instrumentele vernieuwing, uitvoering omgevingsbeleid, ruimtelijke en economische ontwikkeling van de landbouw en sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid.

Procesmatige en organisatorische vernieuwing

- De reconstructie heeft in dit gebied niet zozeer geleid tot het betrekken van meer partijen, omdat deze gebiedsgerichte manier van werken al bestond. De gebiedspartijen zijn wel opnieuw sterk betrokken geraakt, doordat ze bij de opstelling van het verplichte reconstructieplan weer met elkaar moesten onderhandelen. Dit resulteerde in een hoge mate van planeigenaarschap in de reconstructiecommissie en veel steun in beide Provinciale Staten. Bij de uitvoering is het lastig dat provinciale beleidsafdelingen eigen plannen soms boven het (integrale) reconstructieplan stellen.
- Het draagvlak voor het reconstructieplan leidt tot veel initiatieven van veel partijen. Dit gaat echter niet altijd vanzelf. Het programmabureau Vallei speelt hierin een belangrijke stimulerende rol. Deze positie is nog versterkt door de organisatie om te vormen naar een soort netwerkorganisatie, waarin medewerkers van belangrijke reconstructiepartijen (deels) zijn gedetacheerd. Een knelpunt is dat er weinig initiatieven uit de landbouw (organisaties) komen. De staatssteuntoets is hier mede debet aan. Het programmabureau Vallei speelt daarom een actieve rol om samen met de landbouworganisaties projecten te genereren.
- Door de reconstructie is in dit gebied een stevige gebiedscoalitie ontstaan, die graag taken en bevoegdheden in de uitvoering overneemt van de provincies. In de jaren 2005-2006 heeft deze gebiedscoalitie ook de uitvoering van de reconstructie opgepakt, zonder formele bevoegdheden van GS. De provincie Utrecht wil deze werkwijze in 2007 continueren, want het overdragen van bevoegdheden en de status van bestuurscommissie gaat de provincie Utrecht nog te ver. Gelderland wil wel formele bevoegdheden overdragen aan gemeenten en waterschappen op een concreter gebiedsniveau. Aan deze decentralisatie stelt de provincie wel voorwaarden: Indien gemeenten en waterschappen op deelgebiedsniveau geen afspraken willen maken met de provincie, zal de provincie de uitvoering zelf oppakken.
- Deze nieuwe uitvoeringsstructuur in Gelderland staat op gespannen voet met de verwachtingen vanuit de reconstructiecommissie en SVGV en de ervaringen uit het verleden. Het zou ook de positie van de reconstructiecommissie en het eigen programmabureau veranderen. Provincie Gelderland blijft echter vasthouden aan de nieuwe uitvoeringsstructuur, waarin geen plaats is voor het overdragen van formele taken en bevoegdheden aan stichtingen of private organisaties. De precieze vormgeving en uitwerking van de nieuwe uitvoeringsstructuur is de afgelopen twee jaar veel bediscussieerd. Bij de gebiedspartijen heeft dit tot veel onduidelijkheid geleid. Ook al blijven de uitgangspunten van beide partijen verschillen, toch hebben ze over de praktische invulling in november 2006 een pragmatisch akkoord gesloten. In dit akkoord behouden reconstructiecommissie en programmabureau in de praktijk hun centrale positie in de uitvoering

van het beleid. In formele zin zal het programmabureau echter namens de gemeenten en waterschappen gaan werken en niet meer direct namens de provincie Gelderland.
- De reconstructie heeft het maken van concrete afspraken versterkt. In de periode 2005-2006 hebben beide provincies vrij concrete afspraken gemaakt met de SVGV over de uitvoering van een gebiedsprogramma. Ook zijn er dankzij de intensieve samenwerking in het reconstructieproces zeer concrete afspraken gemaakt met Waterschap Vallei en Eem. Concrete algemene afspraken maken met gemeenten over hun bijdrage aan de reconstructie zijn moeilijker, zeker als het over grote bedragen gaat. Gemeenten willen wel bijdragen aan de reconstructie, maar doen dit liever in concrete projecten.

Instrumentele vernieuwing
- Wettelijke herverkaveling is een instrument dat vanwege het (mogelijke) verplichtende karakter nauwelijks draagvlak heeft in het gebied. Hierdoor wordt het instrument voorlopig niet toegepast. Het enige dat we met zekerheid kunnen zeggen is dat de bestaande landinrichtingsprocessen eerder vertraagd dan versneld zijn door de reconstructie. De verwachting is nu: nieuwe vrijwillige vormen van herverkaveling leiden tot een versnelde realisatie van reconstructiedoelen.
- Het reconstructieproces heeft geleid tot gemeentelijke samenwerking. Geholpen door het programmabureau, hebben de gemeenten een handreiking bestemmingsplannen gemaakt, die onder meer de gevolgen concretiseert van de zonering voor de intensieve veehouderij. De verwachting is dat dit proces leidt tot een snelle en eenduidige toepassing van de zonering in bestemmingsplannen.
- Voor de gemeenten is ruimte voor ruimte een belangrijk instrument tegen de verrommeling van het landelijk gebied. In Utrecht past men het instrument al regelmatig toe op basis van het reconstructieplan. In Gelderland is de toepassing van ruimte-voor-ruimte beperkt vanwege de specifieke invulling hiervan in het provinciale Streekplan. Gemeenten kunnen wel binnen streekplan een regionale beleidsinvulling maken en de Gelderse gemeenten koersen nu op eenzelfde invulling als in het Utrechtse deel van het reconstructiegebied. Als GS dit zouden toestaan, dan vrezen deze gemeenten voor teleurstellingen bij burgers en op de lange termijn voor meer verrommeling in het landelijk gebied.

Uitvoering omgevingsbeleid
- De reconstructie heeft bijgedragen aan het begrenzen van de EHS en vooral de robuuste verbindingszone. Daarnaast draagt reconstructie bij aan het verbeteren van de milieukwaliteit en vooral schoon water. Dit komt de kwaliteit van de natuur ten goede. Een echte versnelling in de grondverwerving is echter (nog) niet waarneembaar, al zijn speciale knelpunten beter op te lossen met de grondbank.
- Verdrogingsprojecten zijn nog niet sneller uitgevoerd door de reconstructie. Wel biedt de, mede door het reconstructieproces gesloten, bestuursovereenkomst van het waterschap met de beide provincies hiervoor perspectieven. Zo kiest het waterschap voor een meer pro-actieve aanpak van de verdroging in het gebied.
- De verplaatsing van intensieve bedrijven uit extensiveringsgebieden komt maar langzaam op gang. Wel is er inmiddels één bedrijf verplaatst en is een aantal andere verplaatsingen in voorbereiding. Vanuit het verwevingsgebied is ook belangstelling, maar deze bedrijven moeten het ontwikkelingsgerichte instrumentarium gebruiken. Hiermee zijn op dit moment meer bedrijven verplaatst dan met de VIV-regelingen. Van daadwerkelijke vermindering van de ammoniakuitstoot naar natuurgebieden door verplaatsing is dus ook nauwelijks sprake. De ammoniakuitstoot wordt wel flink verminderd door de plaatsing van luchtwassers op 37 bedrijven, maar om de verplaatsing uit extensiveringsgebieden niet te ontmoedigen, worden hier geen luchtwassers gestimuleerd.

- Reconstructie draagt bij aan het verminderen van de geuroverlast, maar dat is meer een positief neveneffect van andere maatregelen dan een prioritair doel.

Ruimtelijk-economische ontwikkeling van de landbouw

- De landbouwontwikkelingsgebieden bieden vooral ruimte voor uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijbedrijven. Deze ruimte wordt ook benut. Ook nieuwvestiging is mogelijk in de LOG's en gemeenten lijken hieraan mee te willen werken. Niettemin zijn er toch ook lokale protesten tegen concrete nieuwvestigingen. Vooralsnog is er belangstelling voor nieuwvestiging maar deze is niet massaal.
- Projectclustering komt op korte termijn waarschijnlijk niet van de grond en als het wel lukt hoogstens op een beperkte schaal.
- In dit gebied zijn wel ambities rond kavelruil en verbreding voor de grondgebonden landbouw, maar het ontbreekt nog aan concrete resultaten. Zo hangt kavelruil sterk af van integrale gebiedsprocesssen die vaak nog moeten starten. Daarnaast is het aantal concrete verbredingsinitiatieven vanuit de landbouw nog relatief klein.

Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid

- Het VAB-beleid kan de leefbaarheid in dit gebied versterken bij waardevolle agrarische bebouwing. Het reconstructieplan biedt hiervoor mogelijkheden. In Gelderland geldt een veel ruimer VAB-beleid. Gemeenten willen dit beleid bijstellen omdat het leidt tot een aantasting van de leefbaarheid, doordat ook woningen en bedrijven in minder fraaie stallen zijn toegestaan.
- Recreatieprojecten vormen een belangrijk onderdeel van de reconstructie in dit gebied. Het nut van individuele projecten is vrij makkelijk aan te tonen, maar de meerwaarde zit vooral in de gecombineerde uitvoering met andere projecten in integrale gebiedsprocessen. Recreatieprojecten kunnen aldus lokaal het draagvlak voor en de zichtbaarheid van de reconstructie versterken.
- Lokale planontwikkeling in de vorm van dorpsomgevingsplannen (o.i.d) staat in dit gebied nog in de kinderschoenen binnen de reconstructie, al is het plan Achterberg een goed voorbeeld van een breed dorpsomgevingsplan.

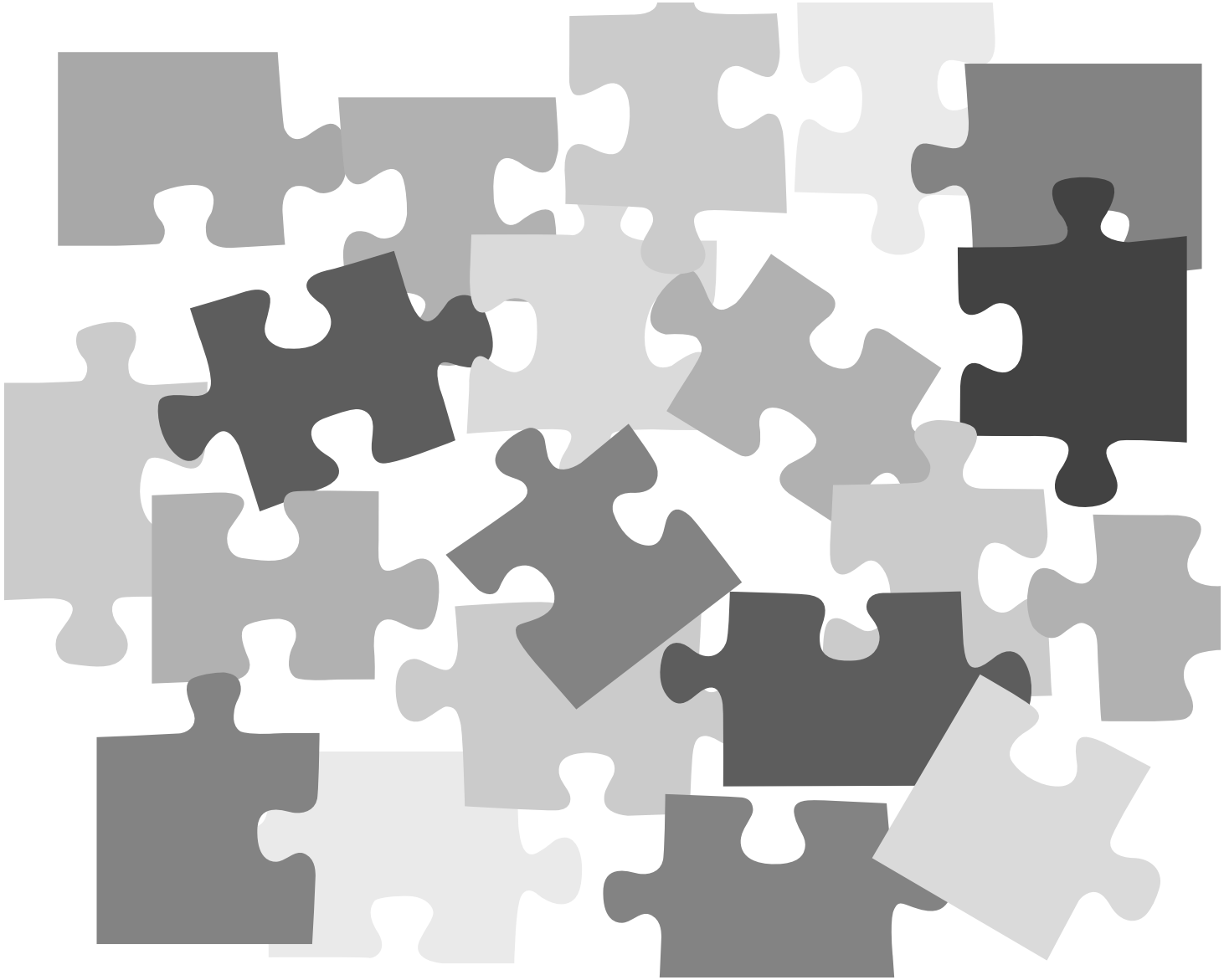
Tot slot

Door de werkwijze met vijf perspectieven zijn ongetwijfeld prestaties en effecten aan ons blikveld ontsnapt. Toch denken we hiermee een vrij compleet beeld te hebben geschetst van de stand van zaken van de reconstructie in de Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost.

Het algemene beeld in deze casestudy is dat het reconstructieproces tot een hoge mate van planeigenaarschap heeft geleid bij de gebiedspartijen en tot een hernieuwde samenwerking op gebiedsniveau. Dat het gebied al ervaring had met gebiedsgericht werken en ook al beschikte over een eigen programmabureau, vormde een belangrijke stimulerende factor voor dit proces. Aldus is in de gebiedscoalitie veel draagvlak ontstaan voor het reconstructieplan, maar ook voor de bestaande samenwerkingsverbanden en de uitvoeringsorganisatie. Na vaststelling van het reconstructieplan komt de uitvoering nu ook goed op gang. Er ontstond echter veel onrust en onduidelijkheid bij de gebiedspartijen doordat de provincie Gelderland de uitvoeringsstructuur van het reconstructieplan door de komst van het ILG ter discussie heeft gesteld. In de provincie Utrecht speelde deze discussie een stuk minder. Utrecht wil wel graag afspraken maken met de bestaande gebiedscoalitie over de uitvoering van het reconstructieplan.

De discussies tussen provincie Gelderland en de gebiedscoalitie kenmerken zich door een meningsverschil over de uitvoeringsorganisatie van de reconstructie. Hiermee gaat het ook over de regie. Het ging en gaat nauwelijks om een verschil van mening over de precieze doelen van de reconstructie. Voor de gebieds-

partijen was het lastig dat de provincie Gelderland een grote voorkeur heeft voor uniformiteit in uitvoeringsstructuren en in beleid. Binnen deze context is het moeilijk om de specifieke manier van werken, die men in dit gebied wil hanteren, overeind te houden. Vanuit dat perspectief bezien past de opstelling van de provincie Utrecht beter bij de manier van werken die in dit gebied is gegroeid.



LITERATUUR

Berndsen, R., M. Kort, B. Staffhorst, C. Weber, M. Schulz, P. Krauss en H. Visser (2005), 3 casebeschrijvingen. Spaanse Polder, Gelderse Vallei, Vathorst. Utrecht, 20 mei 2005.

Boonstra, F. (2004), Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland, Assen.

DLG (2006), Verkenning Planuitwerking Reconstructieplan Binnenveld-Oost. Met ruilen van gronden een groene en toegankelijke binnentuin voor Wageningen, Ede, Rhenen en Veenendaal, september 2006, Arnhem.

Driessen, P.P.J. en P. Glasbergen (1993), Evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid: deelstudie Gelderse Vallei, 's-Gravenhage.

Gedeputeerde Staten van Gelderland (2004), Gebiedsgericht beleid voor plattelandsontwikkeling en reconstructie: Herijking werkwijze en verantwoordelijkheden, Statennotitie PS2004-944, 7 december 2004.

Gedeputeerde Staten van Gelderland (2006a), Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied, Statennotitie, Zaaknr. 2006-01894.

Gedeputeerde Staten van Gelderland (2006b), Externe organisatie overleg en uitvoering landelijk gebied, Code ILG-versie 20-10-06 n.a.v. GS 17-10-06.

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993), Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid, 's-Gravenhage.

IPO (2006), Rapport visitatie Gelderland, Deelrapportage van Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied.

Maso, I. en Smaling, A. (1998), Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie. Amsterdam.

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 Gelderland (2005), Streekplan Gelderland 2005. Kansen voor de regio's, Arnhem.

Provincie Utrecht en provincie Gelderland (2005), Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Van wet naar werkelijkheid, Utrecht en Arnhem, januari 2005.

Regio De Vallei (2006), Regionale beleidsinvulling functieverandering en nevenactiviteiten, 1 september 2006.

SVGV/programmabureau Vallei (2006a), Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost handreiking vertaling in bestemmingsplannen. Deelnotitie reconstructiezonering intensieve veehouderij, Barneveld, 1 september 2006.

SVGV/programmabureau Vallei (2006b), Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost handreiking vertaling in bestemmingsplannen. Deelnotitie functieverandering, verbrede landbouw, nieuwe landgoederen, waterbergingsgebieden, ecologische verbindingen en natuurontwikkeling, Barneveld, 1 september 2006.

SVGV/programmabureau Vallei (2006c), Uitvoering reconstructie blijft bij SVGV, In: Valleiflits, nr. 15, november 2006.

Tatenhove, J. van (1993), Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei, Wageningen.

Werkgroep Achterberg (2005), Plan Achterberg 2005-2007.

Wiersinga, W.A., W.L.H. Ronken, K. van Es en L.M.J. Hick (1997), Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak', Nijmegen, NovioConsult, in opdracht van het Ministerie van VROM.

BIJLAGE I LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

2006 (juli t/m september)

Ies Bos	Projectleider reconstructie, Provincie Utrecht
Wilke Dekker	Wethouder gemeente Ede
Aart de Kruijf	Wethouder gemeente Barneveld, voormalig directeur SVGV
Jan van Maanen*	Medewerker Milieu en Ruimtelijke ordening, Gemeente Rhenen.
Gerard van Santen*	Directeur SVGV
Wout van Schaik	Voorzitter gebiedscommissie Binnenveld-Oost
Peter Smits*	Projectleider reconstructie SVGV
Harry Swarte*	DLG, projectsecretaris Binnenveld-Oost
Janine Pijl*	Vertegenwoordiger terreinbeherende organisaties in reconstructiecommissie, directeur Gelders Landschap en Geldersche Kastelen
Ton van Vroenhoven	Provincie Gelderland, Projectleider ILG
Jan Wolleswinkel*	Voorzitter reconstructiecommissie, voormalig wethouder gemeente Renswoude

2005 (maart t/m mei)

Henk Ter Horst*	Provincie Gelderland
Harry Keereweer	Gedeputeerde provincie Gelderland
Pieter Jan Lokker	Gedeputeerde provincie Utrecht
Henk Manschot	Provincie Utrecht
Peter Smits	Projectleider reconstructie SVGV

* Deelnemers groepsgesprek op 17 oktober 2006.

BIJLAGE II GEBRUIKTE AFKORTINGEN

BBC	Bestuurlijke BegeleidingsCommissie
D2	Doelstelling 2
DLG	Dienst Landelijk Gebied
DOP	Dorpsomgevingsplan
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
GS	Gedeputeerde Staten
GVUO	Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IV	Intensieve Veehouderij
IPO	InterProvinciaal Overleg
IPPC	Integrated Pollution Prevention and Control
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LOG	Landbouwontwikkelingsgebied
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
M.e.r.	Milieu effectrapportage
Nge	Nederlandse grootte-eenheid
NMV	Nederlandse Melkveehouders Vakbond
NVV	Nederlandse Vakbond Varkenshouders
pMJP	provinciaal Meerjaren Programma
POP	Plattelands Ontwikkelings Programma
PS	Provinciale Staten
RBV	Regeling Beëindiging Veehouderijtakken
Rcw	Reconstructiewet concentratiegebieden
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
SAN	Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
SGB	Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid
SN	Subsidieregeling Natuurbeheer
SVGV	Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
VAB	Vrijkomende Agrarische Bebouwing
VIV	Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderijbedrijven
	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
Wav	Wet ammoniak en veehouderij
WCL	Waardevol Cultuur Landschap
Wgr	Wet gemeenschappelijke regelingen
Wilg	Wet inrichting landelijk gebied

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 reconstuctie 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.

Eindredactie:
Laurens Vogelezang

Fotografie:
Lex Broere
Geert van Duinhoven
Wiebren Kuindersma
Peter van Tilburg

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