

# **Gebiedscontracten**

**Een nieuwe kijk op sturing van regionaal  
landgebruik en waterbeheer**

**B.P.S.A. Ovaa**

## **Rapport 91**

**Sectie Waterhuishouding  
Nieuwe Kanaal 11, 6709 PA Wageningen**

**ISSN 0926-230X**

1996519

# Inhoud

	blz.
Woord vooraf	
Samenvatting	
<b>1. Inleiding</b>	<b>1</b>
1.1 Aanleiding	1
1.2 Probleemschets	2
1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen	5
1.4 Methodiek	6
1.5 Leeswijzer	7
<b>2. Bouwstenen voor een gebiedscontract</b>	<b>8</b>
2.1 Samenwerken in de waterkringloop	8
2.2 Multifunctioneel landgebruik	10
2.3 Integrale Milieuvergunning	12
2.4 Discussie en conclusies: drie modellen	13
<b>3. Drie lopende gebiedsprocessen: Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk</b>	<b>20</b>
3.1 Begrenzing en doelen	20
3.2 Organisatie en rollen	22
3.3 Uitvoeringsprogramma's	26
3.3.1 Typering	26
3.3.2 Water in de uitvoeringsprogramma's	28
3.4 Evaluatie: meningen van de geïnterviewden	29
3.4.1 Stand van de gebiedsprocessen	29
3.4.2 Mogelijke invullingen van een instrument gebiedscontract	35
3.5 Conclusies	38
<b>4. Ontwikkelingen in het rijksbeleid</b>	<b>41</b>
4.1 Idee van 'gebiedscontract' leeft op meerdere fronten	41
4.1.1 LNV-VROM project 'Ontstapelen en Ontschotten'	41
4.1.2 Brief aan de Tweede Kamer	42
4.1.3 Vervolg Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid	44
4.1.4 Wet Herstructurering Varkenshouderij	45
4.1.5 Reconstructiewet Concentratiegebieden	46

10  
11  
12  
13  
14  
15

4.2 Water in het gebiedscontract	50
4.2.1 In document en overleg van het rijk	50
4.2.2 Momentopname in de provincie Gelderland	54
4.3 Rollen van rijk, provincie en regionale actoren	55
4.3.1 In document en overleg van het rijk	55
4.3.2 Momentopname in de provincie Gelderland	56
4.4 Conclusies	57
<b>5. Commentaren van de gebiedstrekkers en -makelaars op de rijksplannen</b>	<b>62</b>
5.1 Verstoring van lopende gebiedsprocessen?	62
5.2 Voorstellingen van een gebiedscontract	63
5.3 De waterbeheerder een buitenstaander?	65
5.4 Afrekenen op resultaten	66
5.5 Conclusies	67
<b>6. Commentaren uit een 'wit' gebied: de V.A.N. Berkel en Slinge</b>	<b>69</b>
6.1 Inleiding	69
6.2 Initiatieven in de regio	69
6.3 Wat betekent het om 'wit gebied' te zijn?	71
6.4 Vraagtekens bij de rijksplannen	72
6.5 Conclusies	72
<b>7. Conclusies</b>	<b>74</b>
7.1 Inleiding	74
7.2 Drie modellen voor een gebiedscontract	74
7.3 Inzichten uit de praktijk van lopende gebiedsprocessen	76
7.4 Rijksplannen voor een gebiedscontract: besef van veranderende verhoudingen?	80
7.5 Water een essentieel element in het gebiedscontract	82
7.6 Nieuwe kennis en vaardigheden	84
<b>Literatuur</b>	<b>87</b>
<b>Bijlage 1.</b>	<b>Leden van de Klankbordcommissie</b>
<b>Bijlage 2.</b>	<b>Strategische actiegebieden in de provincie Gelderland (zie kaartje binnenzijde achterflap)</b>
<b>Bijlage 3.</b>	<b>Overzicht van geïnterviewde personen gebiedsprocessen provincie Gelderland</b>
<b>Bijlage 4.</b>	<b>Vragenlijst interviews gebiedsprocessen provincie Gelderland (voorbeeld)</b>
<b>Bijlage 5.</b>	<b>Overzicht van geraadpleegde personen rond 'water in gebiedscontracten'</b>
<b>Bijlage 6.</b>	<b>Programma en overzicht van deelnemers aan de Bijeenkomst Gebiedscontracten d.d. 8 april 1999 te Eibergen</b>

## Woord vooraf

Het Nederlandse platteland staat aan de vooravond van ingrijpende veranderingen. De sociaal-economische perspectieven van de intensieve vormen van landbouw nemen af. Tegelijk is er een aanhoudende roep om herstel van natuur en milieu van het landelijk gebied en wijzen velen op de belevingswaarde van het platteland voor de stadsbewoner. Bewoners, bedrijven en lokale maatschappelijke organisaties in het landelijk gebied zijn zich ook zelf bewust van deze spanningen en willen steeds vaker actief een rol spelen in de vernieuwing van hun streek. Dikwijls ontbreekt het hen echter aan de nodige kennis en vaardigheden om op overheidsvoorstellen te reageren of eigen plannen te ontwikkelen.

Hier ligt een belangrijke nieuwe taak van het agrarisch onderwijs. Deze taak wordt de laatste jaren door de verschillende agrarische onderwijsinstellingen steeds breder opgepakt. Een belangrijk onderdeel van de vernieuwing van het landelijk gebied, zowel uit het oogpunt van natuur en milieu als uit het oogpunt van belevingswaarde, is het herstel van watersystemen. Agrarische opleidingen zijn aan de slag gegaan met de ontwikkeling van cursussen integraal waterbeheer voor 'boeren, burgers en buitenlui'. In overleg met twee van deze onderwijsinstellingen, het AGRON te Doetinchem en het IPC Groene Ruimte te Arnhem is het onderhavige onderzoeksproject geformuleerd, met als oogmerk het nodige materiaal te verzamelen voor de vernieuwing van het reguliere agrarische onderwijs in het algemeen en de verdere ontwikkeling van de cursussen in de regio in het bijzonder.

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van het 'Plan Dienstverlening LUW aan overig landbouwonderwijs' door de sectie Waterhuishouding en de leerstoelgroep Milieusociologie en Sociale Methodiek van de Landbouwuniversiteit in de periode van oktober 1998 tot mei 1999. De resultaten van het onderzoek zijn vervolgens met een breder publiek bediscussieerd door de organisatie van een studiedag 'Gebiedscontracten: balanceren tussen rijk en regio's' op 10 juni 1999 te Didam onder auspiciën van de studiekering Milieu van de Koninklijke Landbouwkundige Vereniging en de Vereniging Voor Milieukundigen.

Op deze plaats wil ik graag een aantal mensen bedanken die mij op verschillende wijze behulpzaam zijn geweest bij de totstandkoming van deze studie. Allereerst gaat mijn dank uit naar Piet Warmerdam van de Landbouwuniversiteit Sectie Waterhuishouding voor zijn rol als projectcoördinator van het onderzoek, als immer bereidwillige 'meedenker' en voorzitter van de Klankbordcommissie. Daarnaast wil ik de overige leden van de Klankbordcommissie bedanken voor hun constructieve inbreng bij de opzet van het onderzoek en de verhelderende discussies in de loop van het project: Ernst Bos (IPC Groene Ruimte), Harry Krul (AGRON Opleidingen), Kees de Rooter (Provincie Gelderland), Miep van Gijzen (Waterschap Veluwe / DLO Staring Centrum), Harry Bulten (LNV directie Oost), Maarten van der Vlist (LUW Landgebruiksplanning / RIZA) en Tuur Mol (LUW Milieu-

sociologie en Sociale Methodiek). Verder wil ik hier noemen Rob de Groot als 'levende vraagbaak' en Bernard Enklaar als 'vliegende keep' van de provincie Gelderland. De leden van de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Berkel en Slinge, en speciaal hun coördinator Wilfried Klein Gunnewiek dank ik voor de beschikbaar gestelde tijd en informatie. Tenslotte gaat mijn dank uit naar de verschillende medewerkers van provincie, waterschap en ministeries die ik in de afgelopen maanden met mijn vragen mocht bestoken.

Wageningen, september 1999

Erna Ovaa

## Samenvatting

### Inleiding

In het landelijk gebied zijn belangrijke veranderingen gaande. Steeds meer mensen raken overtuigd van de afnemende perspectieven van landbouw-als-voedselproductie voor grote delen van Nederland. Daartegenover neemt de aandacht voor natuur en milieu en voor de belevingswaarde van het landelijk gebied toe. Dat betekent een nieuwe inrichtingsopgave: nieuwe eisen aan de inrichting en het beheer van ruimte en water. Bestrijding van de verdroging bijvoorbeeld en herstel van natuurwaarden zijn belangrijke items geworden. Tegelijkertijd doen zich de laatste jaren fundamentele verschuivingen voor in de besturing van de samenleving. Het is niet langer vanzelfsprekend dat de overheid de gewenste vernieuwing van het landelijk gebied aanvoert. Bedrijven en burgers nemen steeds meer een eigen aandeel in de sturing van ontwikkelingen in hun eigen streek, en worden hiertoe ook door de overheid gestimuleerd.

De ministeries van VROM, LNV en V&W hebben de laatste jaren verschillende gebiedsgerichte regelingen in het leven geroepen die meer of minder aansluiten bij bovengenoemde tendensen, zoals de regelingen voor Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL) en Gebiedsgerichte Bestrijding van Verdroging (GEBEVE). Tussen de vele (inmiddels tientallen) rijksregelingen bestaan grote verschillen in doelen en in veronderstelde verhoudingen tussen overheden en bewoners/gebruikers. Op het niveau van de regio is er daarom in toenemende mate behoefte aan een nieuw instrument, dat kan dienen als eenduidig afsprakenkader voor *zowel* de nieuwe (gebiedsspecifieke) inrichtings- en beheermaatregelen *als* de nieuwe spelregels van de (gebiedsspecifieke) samenwerking tussen de verschillende betrokken overheden en private partijen. In deze studie staan de vormen die een dergelijk regionaal afsprakenkader, 'gebiedscontract' genaamd, kan aannemen centraal.

### verschillende typen gebiedscontract

Bij het nadenken over mogelijke typen gebiedscontract besteden we speciale aandacht aan de invalshoek van het waterbeheer. Het waterbeheer moet in de toekomst, aldus de recent verschenen Vierde Nota Waterhuishouding (1998) nadrukkelijk meer gebiedsgericht en samen met gemeenten, drinkwaterbedrijven, andere organisaties en burgers worden aangepakt. In verschillende kringen worden thans ideeën ontwikkeld voor de toekomstige inrichting en het beheer van het landelijk gebied, met verbetering van sociaal-economische vooruitzichten én winst voor natuur en milieu incl. herstel van watersystemen. Hierbij tekenen zich drie perspectiefvolle modellen voor een gebiedscontract af:

- het *vergunningsmodel*, waarbij overheden en bewoners/gebruikers met elkaar afspraken maken over de hantering van individuele vergunningen binnen het kader van gebiedsdoelen;
- het *economisch beheermodel*, waarbij overheden en bewoners/gebruikers met elkaar

afspraken maken over de levering van functies van het landelijk gebied (waaronder bijvoorbeeld ook drinkwater en natte natuur) tegen marktconforme prijzen;

- het *medeverantwoordelijkheidsmodel*, waarbij overheden en bewoners/gebruikers met elkaar afspraken maken over de gewenste situatie (streefbeeld) en over ieders bijdrage aan het bereiken van deze situatie.

In elk van deze modellen staat een verschillende sturingsfilosofie voorop, nl. juridische sturing, economische sturing, respectievelijk communicatieve of sociale sturing. Echter, elk van de modellen bevat ook steeds een aantal specifieke elementen van de twee andere sturingsfilosofieën. In het vergunningenmodel bijvoorbeeld wordt aan bewoners/gebruikers ruimte in de individuele vergunningen gegeven, wanneer zij door middel van bedrijfsmilieuplannen, onderling overleg en verrekening tot de gevraagde milieuprestaties per gebied weten te komen. De specifieke elementen van de andere twee sturingsfilosofieën maken precies de kracht uit van de modellen.

### **ervaringen uit lopende gebiedsprocessen**

Interviews met gebiedstrekkers en gebiedsmakelaars van de Gelderse actiegebieden Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk geven een beeld van de stand van zaken en de wensen in het lopende gebiedsgerichte beleid. De provincie Gelderland wil in deze gebieden kwaliteitseisen met betrekking tot landbouw, natuur en milieu versneld realiseren en stimuleert streekpartijen om hierbij zelf initiatieven te nemen. Wat betreft de deelname van streekpartijen zijn, zo concluderen de geïnterviewde gebiedstrekkers en -makelaars, de laatste jaren zeker successen geboekt: streekpartijen hebben meer besef gekregen van de problemen en hun bereidheid om actief mee te denken en werken aan oplossingen is duidelijk gegroeid. De fysieke resultaten van de gebiedsprocessen blijven echter vooralsnog beperkt. Als verklaring wordt wel aangevoerd dat eerst het probleembesef, het vertrouwen in elkaar, in de aanpak en de organisatie ervan moeten groeien. Pas daarna (dus nu) kan de stap naar concrete successen gezet worden. De geïnterviewden constateren echter ook dat er nog steeds veel 'oude' regels, werkwijzen en structuren zijn die een effectieve gebiedsgerichte aanpak belemmeren. Voorbeelden zijn de weinig flexibele systematiek van toekenning en wijziging van functies, de strikte handhaving van hieraan gekoppelde milieuregels (bv. stankcirkels), en de schotten tussen beleidssectoren en afdelingen bij rijk en gemeenten.

Met de voornoemde typen gebiedscontract, nl. het vergunningenmodel, het economisch beheermodel of het medeverantwoordelijkheidsmodel, kunnen regels en werkwijzen en tot op zekere hoogte ook structuren nader worden afgestemd op de situatie in een gebied. De drie modellen voor een gebiedscontract vormen, aldus de geïnterviewde gebiedstrekkers en -makelaars, alle drie bruikbare manieren om het toekomstige gebiedenbeleid gestalte te geven. Wel heeft elk van de geïnterviewden, op basis van de kenmerken van het eigen actiegebied, een verschillende voorkeur voor een bepaald type gebiedscontract.



Opvallend is, dat ook bij de bewoners/gebruikers van een onderzocht 'wit gebied', tussen Berkel en Slinge, waar de provincie geen gebiedsgericht beleid voert, nadrukkelijk de wens leeft om een gebiedsproces als in de actiegebieden te starten. Ze hebben zich hiertoe georganiseerd in een Vereniging Agrarisch Natuurbeheer. Als wit gebied ontvangen ze echter niet dezelfde ondersteuning van de provincie als de actiegebieden.

Water krijgt in de huidige Gelderse gebiedsprocessen nog relatief weinig aandacht. Dit is enerzijds terug te voeren op een matig probleembesef bij de streekpartijen. Zij lijken nog niet altijd evenzeer doordrongen van de noodzaak om herziening van de waterhuishouding en herstel van watersystemen in hun plannen te betrekken. Anderzijds zijn ook de waterschappen zelf hieraan debet. Zij dringen niet aan bij de streekpartijen op het opnemen van 'waterlijke ordening' in hun ontwikkelingsplannen. In de onderzochte actiegebieden in Gelderland neemt het waterschap (Rijn en IJssel) alleen deel in gebiedsprocessen waar dit kansen biedt voor realisatie van haar eigen hydrologische wensen op een bepaalde plek. Het waterschap vindt het overigens wel waardevol om breder aan de gebiedsprocessen deel te nemen. Interne veranderingsprocessen, de geplande uitvoering van lopende en nieuwe eigen projecten, twijfel over de benodigde houding in het gebiedsoverleg en gebrek aan personele capaciteit maken dat het er tot dusverre niet van komt.

#### **rijksplannen voor een gebiedscontract**

Het idee van een gebiedscontract spreekt ook de rijksoverheid aan. De typen gebiedscontract die de ministeries van VROM en LNV zich voorstellen lijken echter niet op bovenstaande modellen. De gebiedscontracten van VROM en LNV zijn niet bedoeld om per gebied actoren ruimte te geven een goede combinatie te vinden van nieuwe inrichtingsopgave en nieuwe spelregels, maar veeleer om de uitvoering van rijksbeleid in de regio te versterken. Grofweg heeft het rijk twee varianten van een gebiedscontract voor ogen: een gebiedscontract voor de stroomlijning van de gebiedsgerichte uitvoering van bestaand beleid in het algemeen, en een gebiedscontract voor de uitvoering van het nieuwe beleid van de reconstructie van de zgn. concentratiegebieden varkenshouderij. De beide varianten worden als volgt voorgesteld:

- **gebiedscontract algemeen:** een vrijwillige bestuursovereenkomst tussen rijk (VROM, LNV, V&W en evt. anderen) en provincie voor het totale gebiedsgerichte programma binnen die provincie, waarin op basis van een gebiedsvisie meerjarenafspraken worden vastgelegd over te leveren prestaties, maatregelen, instrumentarium, financiën, ieders bijdrage, organisatie van de uitvoering, monitoring en evaluatie. De bestaande regelingen van verschillende departementen worden door middel van dit gebiedscontract gecombineerd en procedures worden op elkaar afgestemd. Een belangrijk kenmerk van de afspraken tussen provincie en rijk is dat deze zoveel mogelijk afrekenbaar zijn. Met de invoering van dit instrument gebiedscontract hoopt het rijk de effectiviteit en de efficiëntie van de gebiedsgerichte uitvoering van het rijksbeleid te vergroten.
- **gebiedscontract in het kader van de reconstructie:** een op basis van de Reconstructie-

wet verplicht af te sluiten bestuursovereenkomst tussen de ministeries van LNV en VROM en de provincie, behorend bij een uitvoeringsprogramma voor de ruimtelijke herstructurering van (een deel van) de concentratiegebieden varkenshouderij, waarin worden vastgelegd: beleidsintenties en beleidsinspanningen van betrokken partijen, verdeling van de financiering, regels voor de voortgangsbewaking en regels voor de evaluatie. Het rijk treedt bij de totstandkoming in hoge mate sturend op: het wijst zelf de concentratiegebieden aan, benoemt de problemen en poneert de hoofddoelstellingen voor de toekomstige ontwikkeling, formuleert uitgangspunten voor de inhoud van reconstructieplannen, geeft regels omtrent de samenstelling van reconstructiecommissies en schrijft procedures en termijnen voor. Dit gebiedscontract is voor het rijk een instrument ter uitvoering van de reconstructie.

Bovenstaande voorstellen geven weinig blijk van besef bij de rijksoverheden van veranderende verhoudingen in de besturing van de samenleving, zoals in de inleiding geschetst. De mogelijkheid van medebepalen van de spelregels door private partijen wordt in de rijksvoorstellen voor een gebiedscontract zelfs expliciet uitgesloten.

Water is een belangrijke categorie in het nieuwe gebiedenbeleid zoals voorgesteld door VROM en LNV, in het algemeen en in het kader van de reconstructie. De beide ministeries zijn overtuigd van de noodzaak van herstel van watersystemen en pleiten voor toepassing van 'water als ordenend principe'. Opvallend is, dat het ministerie van Verkeer en Waterstaat, ondanks deze toegenomen erkenning van de anderen, bij de ontwikkeling van de regeling voor gebiedscontracten een positie aan de zijlijn verkiest.

### **betekenis voor gebiedspartijen**

De geïnterviewde gebiedstrekkers en gebiedsmakelaars van de actiegebieden in de provincie Gelderland zijn weinig enthousiast over de rijksplannen. Een instrument gebiedscontract heeft in hun ogen pas meerwaarde, wanneer ruimte in de spelregels ('beleidsruimte') deel uitmaakt van het contract. Dit is echter nadrukkelijk niet de bedoeling van het rijk. Het rijk wil met het instrument juist meer greep krijgen op de uitvoering van beleid. Met name de reconstructiewet, waaronder de Gelderse actiegebieden vallen, wordt in deze gebieden ervaren als uitermate 'top-down'. De geïnterviewden vrezen dan ook dat het gegroeide vertrouwen van de lokale partners in de lopende gebiedsprocessen hierdoor afbrokkelt.

De provincie heeft in de afgelopen jaren lokale publieke en private actoren gestimuleerd om bottom-up aan de verbetering van de eigen streek te werken. In de rijksplannen voor een gebiedscontract krijgt de provincie nu als contractpartner een rol toebedeeld die veel meer als top-down moet worden aangemerkt. Echter, de provincie zal in het traject naar een gebiedscontract niet voorbij kunnen gaan aan de opgebouwde netwerken, de nieuwe verhoudingen, de wensen en voorstellen uit de regio. De provincie zal dus moeten

balanceren tussen rijk en regio's.

Voor de (georganiseerde) bewoners en gebruikers in de regio geldt dat zij, om hun rol goed te kunnen spelen, de nodige nieuwe kennis, vaardigheden en houding zullen moeten ontwikkelen. Het gaat niet alleen om technische kennis in het kader van de nieuwe inrichting en beheer, maar ook om vaardigheden waarmee ze de nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden handen en voeten kunnen geven. Het onderzoek wordt daarom besloten met een globaal overzicht van de eisen die de drie typen gebiedscontract: vergunningenmodel, economisch beheermodel en medeverantwoordelijkheidsmodel op dit vlak aan lokale betrokkenen zullen stellen.

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Het onderwerp 'water' is de laatste jaren enorm gestegen op de publieke agenda. Dat we in Nederland kampen met problemen van verdroging en wateroverlast, daarvan zijn veel inwoners van ons land zich inmiddels bewust. Des te sterker geldt dit voor diegenen die in hun werk of persoonlijke belangstelling met beheer van de grond en het water te maken hebben, bijvoorbeeld in de landbouw, het natuur- en milieubeheer of het waterbeheer. Steeds meer dringt het besef door, dat een andere visie op waterbeheer nodig is in relatie tot landgebruik en natuur- en milieubeheer. Dit verklaart wellicht de toenemende belangstelling voor een cursus 'integraal waterbeheer' bij inwoners en lokale ambtenaren, toegespitst op de eigen streek. Het Agrarisch Opleidings Centrum (AOC) AGRON te Doetinchem en het Innovatie- en Praktijk Centrum (IPC) Groene Ruimte te Arnhem verzorgen inmiddels ruim drie jaar met succes dergelijke lokale cursussen 'integraal waterbeheer' op verschillende plaatsen in de Achterhoek. Deelnemers zijn behalve agrariërs ook medewerkers van terreinbeherende natuurorganisaties zoals Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, vrijwilligers van lokale milieugroepen, niet-agrarische bewoners van het buitengebied en medewerkers van gemeenten en van waterschappen. De cursussen hebben als doel: het ontwikkelen van kennis bij de lokale betrokkenen over het watersysteem en over integraal waterbeheer, en het ontwikkelen van meer begrip voor de verschillende bij het water betrokken belangen. De cursussen worden door de deelnemers positief gewaardeerd. AGRON en IPC zouden nu graag een stap verder gaan: hoe kunnen zij de cursus (of een vervolgcursus) zó verder ontwikkelen dat deze de deelnemers in staat stelt 'iets te bereiken in de streek'?

Voor het beantwoorden van deze vraag moet verder worden gekeken dan alleen naar ontwikkelingen in het waterbeheer. Er is een landelijke tendens gaande, om maatregelen op het terrein van ruimtelijke ordening, milieu, water en natuur steeds meer in onderlinge samenhang te ontwerpen en op de specifieke kenmerken van de streek af te stemmen. 'Gebiedsgericht beleid' en 'maatwerk' zijn kreten die hiervoor worden gebruikt. Tegelijk wordt door de overheid in toenemende mate belang gehecht aan deelname van private actoren bij de ontwikkeling van plannen en de uitvoering ervan. Bij voornemens tot vernieuwing en herinrichting van stedelijke en landelijke gebieden wordt steeds vaker gekozen voor 'interactieve beleidsvorming', planontwikkeling 'in dialoog met de burger' en 'publiek-private samenwerking'. Het is interessant om de vraag van AGRON en IPC binnen het kader van deze twee lijnen uit te werken.

## 1.2 Probleemschets

### *Ontwikkelingen in het landelijk gebied*

De laatste jaren worden regelmatig plannen gelanceerd voor vernieuwing van het landelijk gebied, waarbij met name vier elementen steeds terugkeren:

- a. besef van afnemende perspectieven van de Nederlandse landbouw gericht op voedselproductie
- b. toenemende aandacht voor natuur en milieu
- c. wens om zoveel mogelijk zakelijk, op marktconforme wijze met elkaar om te gaan
- d. benadrukken van medeverantwoordelijkheid van bewoners/gebruikers bij de ontwikkeling en het beheer van hun streek

Deze vier elementen kunnen niet los van elkaar worden gezien. De belangrijkste achtergronden zijn (zie bijv. de LNV-prioriteitennota *Dynamiek en Vernieuwing*, 1995):

ad a: de Nederlandse landbouw kampt met grote sociaal-economische problemen. De overheid ziet subsidiëring van landbouwproductie niet langer als een heilzame weg. Beter kan worden gezocht naar nieuwe inkomstenbronnen in het landelijk gebied. Ondernemers in het buitengebied moeten hun productie gaan afstemmen op de vraag. Deze vraag is breder dan de productie van voedsel: er is ook vraag naar landschap, natuur, recreatiemogelijkheden.

ad b: burger en overheid hechten in toenemende mate belang aan herstel van natuurwaarden en landschappelijke kwaliteit van het landelijk gebied. Ze brengen dit tevens in verband met herstel van de leefbaarheid en de belevingswaarde. De afgelopen decennia gold de landbouw in de regel als belangrijkste functie van het landelijk gebied. Door aanpassing van de inrichting en de waterhuishouding aan de landbouw is veel van het oorspronkelijke landschap verloren gegaan. Verdroging, vermesting en verzuring vormen een bedreiging voor natuur en landschap en voor de kwaliteit van het drinkwater. Getracht wordt nu om projectgewijs het evenwicht tussen functies weer meer te herstellen.

ad c: sinds begin jaren '80 is er in Nederland een brede tendens gaande van verzakelijking. De overheid combineert bezuinigingsmaatregelen met maatregelen van decentralisatie en deregulering. Dit heeft bijvoorbeeld geleid tot privatisering van de landbouwkundige en sociaal-economische voorlichtingsdiensten. Boeren moeten nu zelf actief de markt op voor informatie en advies. Ook wordt steeds duidelijker, dat de overheid het beheer van het groeiend aantal natuur- en landschapsprojecten niet meer kan betalen. Zij wil meer gebruik gaan maken van de verantwoordelijkheid en inzet van de gebruikers en eigenaren in het gebied.

ad d: de overheid beseft steeds meer dat 'overheidsbeleid alleen niet in staat is doelmatig het handelen van mensen te veranderen.' (Ministerie van LNV, 1995 p.19). Onder bewoners en gebruikers van het landelijk gebied leven vernieuwende ideeën. Plattelands-

bewoners weten zich in toenemende mate te organiseren om zelf actief aan de ontwikkeling en het beheer van hun streek mee te vorm te geven. Inmiddels zijn door het hele land milieucoöperaties en verenigingen voor agrarisch natuurbeheer opgericht. De overheid wil de actieve deelname van bewoners/gebruikers aan planvorming en uitvoering graag stimuleren.

Deze ontwikkelingen hebben belangrijke gevolgen: op steeds meer deelterreinen worden traditionele verhoudingen en verdeling van taken en rollen tussen overheid, marktpartijen en burgers doorbroken of komen ten minste onder spanning te staan. Het evenwicht tussen overheid, markt en burgers verschuift; globaal gezien neemt de rol van de overheid in het landelijk gebied af ten gunste van marktpartijen en burgers.

### *Ontwikkelingen in het waterbeleid en -beheer*

In het waterbeleid en -beheer voor de landelijke gebieden zien we van bovengenoemde algemene ontwikkelingen in het landelijk gebied met name de eerste, de tweede en de vierde terug, d.w.z. het besef van afnemende perspectieven voor landbouw, de toenemende aandacht voor natuur en milieu en het benadrukken van medeverantwoordelijkheid van streekpartijen. Ook het derde element, het streven naar verzakelijking en marktconformiteit, zien we in de waterwereld wel terug, bijvoorbeeld in de discussies over marktwerking in de drinkwatersector. In het beheer van grond- en oppervlaktewateren speelt het echter vooralsnog geen prominente rol. Globaal zijn de belangrijkste veranderingen in het waterbeheer van de afgelopen jaren:

- van 'water voor landbouw' naar water voor een verscheidenheid aan functies. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de meeste oppervlaktewateren in het landelijk gebied de functie 'water voor landbouw' hebben. Naast landbouw krijgt met name de functie natuur steeds meer aandacht, maar ook de functies recreatie en drinkwatervoorziening scoren hoog. Dit heeft belangrijke consequenties voor het peilbeheer, voor de beslissingen over de inlaat van water, voor het waterkwaliteitsbeheer en de inrichting van waterlopen. Deze verbreding van het blikveld is sinds enkele jaren ook in de bestuurlijke organisatie van de waterschappen verankerd: niet alleen ingelanden, maar ook ingezetenen brengen hun stem uit en besturen mee.

- van conditionering naar zorg voor gezonde watersystemen. Traditioneel is het de taak van de waterbeheerder om water en bodem in een zodanige conditie te brengen en te houden, dat de toegekende functies zo goed mogelijk kunnen worden uitgeoefend. De eenzijdige nadruk op de conditionerende taak gaat, vinden we nu, te zeer ten koste van het gezond functioneren van watersystemen. Met de introductie van de watersysteembenadering in de tweede helft van de jaren '80 werd hieraan een eerste tegenwicht geboden. De Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998) bouwt hierop voort. Zo wordt aan de provincies gevraagd om uiterlijk in 2002 de gewenste grondwatersituatie vast te leggen; dit geeft vervolgens 'mede sturing aan het gewenste gebruik van het land'

(Vierde Nota, p.76). Met name op het regionale niveau moet water, aldus de opstellers van de Nota, een belangrijk ordenend principe gaan worden voor de ruimtelijke inrichting.

- van generiek beleid naar gebiedsgerichte beleid. Waar we vroeger uitgingen van landelijke normen voor ontwatering, voor emissies en waterkwaliteit, is er nu steeds meer ruimte gekomen voor het denkbeeld dat de normering en prioritering in het beleid per gebied mag verschillen (zie bijvoorbeeld Vierde Nota waterhuishouding, p.13/14). In dit gebiedsgerichte beleid wordt veel meer uitgegaan van de kenmerken van het watersysteem ter plaatse, de aard van de problemen en de wensen en mogelijkheden van betrokken partijen. Dit betekent meer manoeuvreerruimte voor de waterbeheerder bij het vaststellen van de beheersdoelstellingen; manoeuvreerruimte die hij al dan niet in overleg met betrokken partijen kan invullen.

- koppeling met de waterketen. De afgelopen jaren is bij de waterbeheerder het besef ontstaan dat het oppervlakte- en grondwater in feite één geheel vormt met het water dat 'in de keten' zit, d.w.z. op een of andere manier wordt gebruikt. In 1996 werd dit door een denktank vanuit o.a. de Unie van Waterschappen expliciet aan de orde gesteld in het rapport Water Centraal, en vervolgens heeft het ook een plaats gekregen in de Vierde Nota Waterhuishouding. Waterbeheerders, drinkwaterbedrijven en rioleringsbeheerders zetten de eerste stappen tot nauwere samenwerking. De waterbeheerder kijkt niet meer uitsluitend naar water in gebieden, maar ook naar de wijze waarop in huishoudens en op (o.a. agrarische) bedrijven met water wordt omgegaan.

- beleidsontwikkeling door dialoog. Ook in het waterbeheer heeft de gedachte postgevat van planvorming in dialoog met de samenleving. Er zijn 'initiatieven nodig van organisaties en burgers om samen nieuwe ontwikkelingen af te tasten en op te lossen', aldus de Vierde Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998, p. 109) Daarbij zien de opstellers het als taak van de waterbeheerder om actief bij te dragen aan de ontwikkeling bij deze groepen van kennis over water en van het besef van het belang van een gezonde waterhuishouding. Ze kondigen aan dat proefprojecten zullen worden geïnitieerd waarbij de nadruk komt te liggen op het gezamenlijk opstellen en ten uitvoer brengen van plannen.

Bovenstaande ontwikkelingen brengen een verschuiving in de rol van de waterschappen in het landelijk gebied met zich mee: in de komende periode zullen zij moeten aftasten op welke manier ze met betrokken organisaties/groepen per (sub)gebied het waterbeleid nader kunnen invullen en realiseren. Onduidelijk is nog hoe ver ze hierin willen en kunnen gaan.

#### *Behoefte aan nieuw instrumentarium*

In de afgelopen jaren zijn vanuit verschillende beleidssectoren bestaande regelingen ingezet respectievelijk nieuwe regelingen ontwikkeld, zoals de Relatienota en de rijksbijdrageregeling voor Gebiedsgerichte Bestrijding van Verdroging (GEBEVE), om aan te kunnen sluiten bij bovengenoemde tendensen en verlangens. Tussen de regelingen bestaan

100

101

102

103

104

105

106

107

108

109

110

111

112

113

114

115

116

117

118

119

120

121

122

123

124

125

126

127

128

129

130

131

132

133

134

135

136

137



grote verschillen in doelen, reikwijdte en veronderstelde verhoudingen tussen overheid en bewoners/gebruikers. Zowel bij de overheid als bij de verschillende betrokken partijen in het landelijk gebied is er behoefte aan nieuw instrumentarium om de ontwikkelingen in het landelijk gebied op een hedendaagse en eenduidige manier te regelen. De traditionele wijze van sturing door de overheid voldoet niet meer. Verschillende partijen, o.a. georganiseerde groepen boeren, vragen om ruimte om zelf nieuwe ontwikkelingen in gang te zetten. Veel hedendaagse problemen laten zich ook niet eenvoudig door de overheid alleen oplossen. Verdroging en diffuse verontreiniging bijvoorbeeld kenmerken zich door het feit dat vele verschillende gebruikers een deel van het probleem veroorzaken; het is niet gemakkelijk te achterhalen wie voor welk deel verantwoordelijk is; wel is duidelijk dat zij tezamen de mogelijkheden om tot een oplossing te komen in handen hebben. De overmaat aan regelgeving die in het verleden is ontwikkeld kan een belemmering vormen voor het uitproberen van nieuwe wegen, of voor de totstandkoming van de nodige samenwerking tussen betrokken partijen. De ontwikkeling van een nieuw en doorzichtig instrument, dat niet eenzijdig door de overheid wordt bepaald, maar een kader vormt voor de afspraken tussen verschillende partijen in een gebied, kan hier een uitkomst bieden. Zo'n nieuw instrument zou 'gebiedscontract' kunnen heten.

### **1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen**

In dit onderzoek staat de mogelijke invulling van het instrument gebiedscontract centraal. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de wijze waarop wateraspecten aan de orde kunnen komen, en naar de verwachte veranderingen in de rol van partijen in de regio.

Doelstellingen van het onderzoek zijn:

- a. Verkennen van de mogelijke inhoud en reikwijdte van het instrument gebiedscontract, met speciale aandacht voor water;
- b. Ontwerpen van één of meer modellen voor een gebiedscontract;
- c. Evalueren van lopende regionale gebiedsprocessen en van ontwikkelingen in het rijksbeleid in het licht van deze modellen;
- d. Aangeven van de betekenis voor het agrarisch onderwijs.

Het gaat bij doelstelling b niet om een model in de zin van een voorbeeld-gebiedscontract dat direct kan worden ingevuld, maar om een model in de zin van een typering.

Als leidraad voor het onderzoek dienen de volgende vragen:

- 1a. Welke modellen voor een gebiedscontract met speciale aandacht voor water zijn, gezien de huidige ontwikkelingen, denkbaar?
- 1b. Wie zijn belangrijke partijen in deze modellen en wat is hun rol?
2. Hoe verlopen de gebiedsprocessen tot nu toe en in welke mate en op welke wijze komt water hierin aan de orde?

- 3a. Welke voorstellen worden op rijksniveau ontwikkeld met betrekking tot het gebiedscontract?
- 3b. Wat betekenen deze ontwikkelingen op rijksniveau voor de regionale gebiedsprocessen?
4. Welke typen gebiedscontract lijken het meest kansrijk?
5. Wat betekent dit voor de benodigde kennis, vaardigheden en houding van partijen in de regio?

#### 1.4 Methodiek

Het onderzoek bestaat uit vier fasen:

In de eerste fase is literatuurstudie verricht naar vernieuwende projecten in het landelijk gebied, d.w.z. projecten waarbij gezocht wordt naar een nieuw type afspraken tussen overheid en gebiedspartijen. Op basis hiervan zijn drie modellen voor een gebiedscontract ontworpen. In dezelfde periode verscheen de ontwerp-Reconstructiewet Concentratiegebieden, hetgeen de discussie over gebiedscontracten op rijksniveau erg actueel maakte.

Als tweede is daarom studie gemaakt van de ontwikkelingen in het rijksbeleid met betrekking tot gebiedscontracten aan de hand van ontwerp-wetteksten en ambtelijke notities. Om de discussies rond 'water in het gebiedscontract' beter in beeld te krijgen, zijn tevens gesprekken gevoerd met ambtenaren van het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen.

In de derde fase zijn de ideeën en 'papierdiscussies' getoetst aan de praktijk door middel van caseonderzoek:

- In de provincie Gelderland zijn drie actiegebieden geselecteerd op basis van twee kenmerken, nl.: dat hier de afgelopen jaren nadrukkelijk gebiedsgericht beleid is gevoerd en dat wateraspecten onderdeel uitmaken van dit beleid. Naar de mening van de provincie Gelderland kunnen de drie geselecteerde gebieden: Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk bovendien als een representatieve doorsnede van de actiegebieden in de provincie worden gezien. De ligging van de drie gebieden is weergegeven op de kaart in bijlage 2. Voor elk van de drie gebieden zijn interviews gehouden met enerzijds de verantwoordelijke coördinerende ambtenaar van de provincie (gebiedstrekker) en anderzijds de vertegenwoordiger van de georganiseerde streekpartijen (gebiedsmakelaar). Bijlage 3 geeft een overzicht van de geïnterviewde personen rond de gebiedsprocessen in Gelderland. In de interviews is gevraagd naar hun ervaringen met de lopende gebiedsprocessen, is gepeild in hoeverre de drie modellen aansluiten bij de wensen van betrokkenen, en is gevraagd naar hun mening met betrekking tot de rijksplannen voor gebiedscontracten. In bijlage 4 is een voorbeeld opgenomen van een vragenlijst die bij de interviews als leidraad heeft gediend.
- Er zijn gesprekken gevoerd met enkele medewerkers van het waterschap dat verant-

woordelijk is voor het waterbeheer in (het grootste deel van) de geselecteerde actiegebieden: het waterschap Rijn en IJssel. Gekozen is voor medewerkers op het middenniveau in de organisatie die zich bezighouden met nieuwe ontwikkelingen (zie bijlage 5). Verondersteld wordt, dat deze personen zowel op de hoogte zijn van de wensen van 'boven' als van de praktijk in het veld en in dit spanningsveld moeten functioneren. Onderwerpen van gesprek zijn de lopende projecten in gebieden, de rijksplannen en de toekomstige rol van de waterbeheerder.

- Tenslotte is een bijeenkomst gehouden met vertegenwoordigers van een 'wit' gebied in Gelderland, d.w.z. waar de provincie geen gebiedsgericht beleid voert. Gekozen is voor een gebied waar de bewoners/gebruikers zich op eigen initiatief hebben georganiseerd, nl. het buitengebied van Eibergen, waar de Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Berkel en Slinge actief is. Bijlage 6 bevat het programma van de middag en een overzicht van de deelnemers. De discussie op deze middag biedt een indruk van de verschillen in beoordeling binnen en buiten actiegebieden van de huidige situatie en van de rijksvoornemens.

In de laatste fase worden conclusies getrokken en wordt de vertaalslag gemaakt naar benodigde nieuwe kennis en vaardigheden voor lokale betrokkenen die een actieve rol willen spelen in gebiedsprocessen.

## 1.5 Leeswijzer

In *hoofdstuk 2* passeren eerst enkele vernieuwende projecten de revue, waarin verschillende van de in hoofdstuk 1 genoemde ontwikkelingen te herkennen zijn. Aan de hand hiervan komen in de laatste paragraaf van hoofdstuk 2 tot drie denkbare modellen voor een gebiedscontract.

Vervolgens wordt in *hoofdstuk 3* een portret geschetst van de gebiedsprocessen in de drie actiegebieden Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk. De gebiedsprocessen zijn uniek; dit leidt tot verschillende voorkeuren voor een type gebiedscontract. Daarnaast kunnen we echter ook een aantal belangrijke overeenkomsten noteren. In *hoofdstuk 4* worden de voorstellen en discussies op rijksniveau met betrekking tot het gebiedscontract op een rij gezet. Geanalyseerd wordt op welke wijze water in de rijksdiscussies over gebiedscontracten aan de orde komt. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een overzicht van de belangrijkste kenmerken van het gebiedscontract zoals voorgesteld door het rijk. *Hoofdstuk 5* geeft een impressie van de reacties van de vertegenwoordigers van de onderzochte actiegebieden op de gepresenteerde rijksplannen. De meningen ten aanzien van de rol van het waterschap in het gebiedenbeleid, nu en straks, zijn verwerkt in hoofdstuk 3 en in hoofdstuk 5. In *hoofdstuk 6* vertellen vertegenwoordigers van het 'witte' gebied tussen de Berkel en de Slinge hoe het gebiedenbeleid ook effecten heeft op hun streek. Tenslotte worden in *hoofdstuk 7* conclusies getrokken ten aanzien van de drie modellen voor een gebiedscontract, de toekomstige rol van partijen in de regio en de benodigde nieuwe kennis en vaardigheden.

## **2. Bouwstenen voor een gebiedscontract**

### **2.1 Samenwerken in de waterkringloop**

Van 1993 tot 1997 is in opdracht van vijf ministeries: Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW), Verkeer en Waterstaat (V&W), en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), een onderzoeksprogramma uitgevoerd naar de vraag hoe we in Nederland economische groei en duurzaamheid kunnen laten samengaan. Het gaat hier om het zgn. Interdepartementaal Onderzoeksprogramma Duurzame Technologisch Ontwikkeling (DTO). Onderzoekers, deskundigen en belanghebbenden hebben met elkaar een sprong gemaakt naar het jaar 2040. Wat zijn in 2040 onze behoeften? Hoe kunnen we die realiseren, en tegelijk een reductie van de milieubelasting met een factor 20 bewerkstelligen? Ook de toekomst van het landelijk gebied is onderwerp van onderzoek. In de sleutelprojecten 'Water' en 'Voeden' worden nieuwe ideeën aangereikt voor het omgaan met ruimte en water. In deze en de volgende paragraaf halen we een aantal van deze ideeën naar voren, die een belangrijke rol zouden kunnen gaan spelen bij de vormgeving van het 'gebiedscontract'. We vullen deze aan met voorstellen uit de kring van waterbeheerders en landinrichting die in een zelfde richting lijken te wijzen.

In het sleutelproject Water wordt besproken op welke wijze voor de lange termijn voldoende water voor drinkwater kan worden gegarandeerd van voldoende kwaliteit zonder dat de productie, distributie en zuivering schade toebrengen aan het milieu (DTO Sleutel Water, 1997). Momenteel wordt ongeveer 65% van het Nederlandse drinkwater uit grondwater gewonnen. Het rapport constateert enerzijds dat door vermessing en het gebruik van pesticiden in de landbouw de kwaliteit van het grondwater achteruit gaat. Anderzijds heeft drinkwaterproductie, -distributie en zuivering ook zelf negatieve effecten op het milieu, zoals het bijdragen aan verdroging en de verontreiniging van het oppervlaktewater door effluent en overstorten. Een technologische benadering is niet langer toereikend om deze problemen op te lossen. Om doorgaande economische ontwikkeling mogelijk te maken zonder toenemende milieuproblemen moeten we, stelt het rapport, de hele waterkringloop integraal in de planvorming en uitvoering betrekken. Het beheer van water in een gebied en het beheer van de waterketen (van winning tot en met lozing) dienen zo goed mogelijk op elkaar te worden afgestemd.

Deze gedachte zien we ook groeien in de waterschapswereld. Al in 1996 is door de Unie van Waterschappen in het rapport 'Water Centraal' gepleit voor een betere afstemming tussen watersysteembeheer en waterketenbeheer, en voor de toekenning van een kaderstellende rol aan watersystemen bij de bestemming van schaarse ruimte ('water als ordenend principe'). In de onlangs verschenen Vierde Nota waterhuishouding (Ministerie van

Verkeer en Waterstaat, 1998) worden deze twee gedachtelijnen overgenomen en worden waterschappen, gemeenten en drinkwaterbedrijven aangemoedigd om meer te gaan samenwerken bij de planvoorbereiding en de uitvoering. Inmiddels is ook in organisatorische zin een integratietendens op gang gekomen: in de vakbladen lezen we over voorgenomen fusies tussen waterschap en drinkwatermaatschappij, over overname van het gemeentelijk rioleringsbeheer door waterschappen, verschuiving van de taak van het operationele grondwaterbeheer van provincie naar waterschap, samenwerking tussen waterschap en gemeente op projectbasis en co-financiering van de overstortproblematiek.

De betrokkenen bij het DTO-project komen met een aantal belangrijke voorstellen voor de toekomst van het waterbeheer:

- samenwerking in de waterkringloop. In de toekomst zouden in ieder geval de water- en ruimte beherende overheden zich gezamenlijk verantwoordelijk moeten stellen voor de gehele waterkringloop. In zo'n situatie van gezamenlijke verantwoordelijkheid kunnen overheden en waterbedrijf dan bijvoorbeeld besluiten om bepaalde landbouwgronden op te kopen, omdat dit goedkoper en milieuvriendelijker is dan het verwijderen van nitraat uit het drinkwater. Steeds vaker gaan er echter stemmen op om ook gebruikers als partij in de waterkringloop te zien. Bewoners van het buitengebied zouden zich bewust moeten worden van hun gebruik van, en effecten op het watersysteem. Dit betekent (mede)verantwoordelijkheid voor de aanleg van individuele zuiveringssystemen, voor het zorgvuldig gebruik van grondwater voor beregening, voor het voorkómen van versnelde afvoer, voor het beheer van sloten, voor het verminderen van de verontreiniging met meststoffen en bestrijdingsmiddelen. Door enkelen wordt zelfs voorgesteld om aan grondeigenaren in een inzichtigingsgebied niet alleen de taak van bescherming, maar ook de taak van productie van schoon drinkwater toe te kennen. In paragraaf 2.2 komen we hier op terug.

- een 3-dimensionale planning. We zijn gewend om in het platte vlak functies toe te kennen aan ruimte en water. Een zorgvuldige omgang met water vergt echter dat we ook de verticale dimensie in de functietoekenning betrekken. (Dit idee wordt nog versterkt door de toename van het aantal ondergrondse bouwplannen in Nederland). Afhankelijk van de gewenste kwaliteit van bodem en grondwater in een gebied zullen we keuzes moeten maken in de functietoekenning. Dat kan voor sommige gebieden een functiewijziging betekenen. De opgave voor de toekomst is, te komen tot een gedifferentieerd beheer van grondwater en bodem, in wisselwerking met een verbeterde toekenning van (combinaties van) functies.

Tot een vergelijkbare conclusie komen de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en de Unie van Waterschappen (UvW) in het project 'Waterlood' (1998). Doel van dit project is het ontwikkelen van een werkwijze voor het inrichten en beheren van watersystemen die waarborgen biedt voor de duurzame ontwikkeling van alle aan het gebied toegekende

functies. De vroegere gestandaardiseerde normen voor ont- en afwatering, met name gericht op de landbouw, worden door DLG en UvW tussen haakjes geplaatst. Van nu af aan dient, afhankelijk van de specifieke waterhuishoudkundige eigenschappen van een gebied, per functie te worden gekeken in welke mate doelrealisatie mogelijk is. Veel meer dan voorheen is ook het gewenste grondwaterregime hierbij onderdeel van de analyse. Het oppervlaktewatersysteem zal moeten worden aangewend om het gewenste grondwaterregime te realiseren. Door maatregelen in de sfeer van beheer en onderhoud (waterbeheerder), inrichting van het waterbeheerssysteem (waterbeheerder en gemeente) en/of inrichting van het ontwateringssysteem (grondgebruiker) wordt getracht zo dicht mogelijk bij het optimale grond- en oppervlaktewaterregime te komen. De beoordeling van de actuele doelrealisatie voor een gebied met meerdere bodemgebruiksvormen vergt een bestuurlijke inspanning: duidelijk moet zijn, welke gewichten we in dit specifieke gebied toekennen aan de doelrealisaties van de verschillende bodemgebruiksvormen. Mocht blijken dat de hydrologische wensen van een bepaalde bodemgebruiksvorm buiten de spankracht van het watersysteem liggen, dan moet aanpassing van de bodemgebruiksvorm of van de functies, vastgelegd in de provinciale streek- en waterhuishoudingsplannen, worden overwogen ('water als ordenend principe'). Dit vergt het nodige overleg tussen provincie, gemeente, waterbeheerder en grondgebruikers.

## **2.2 Multifunctioneel landgebruik**

Ook in het DTO-sleutelproject Voeden wordt gezocht naar nieuwe wijzen van omgang met ruimte en water. Dit DTO-project is opgezet om de wegen te verkennen naar een duurzame voedselvoorziening 'zonder aantasting van biodiversiteit, zonder accumulatie van afvalstoffen en met een minimaal gebruik van ruimte, energie en grondstoffen' (DTO Sleutel Voeden, 1997, p.5). De hedendaagse productie van voedingsmiddelen in Nederland is niet erg duurzaam. Land- en tuinbouw veroorzaken problemen als mestoverschot, verontreiniging van bodem en water, verdroging en gebruik van niet-hernieuwbare energiebronnen en grondstoffen. De betrokkenen bij het DTO-project hebben zich tot taak gesteld plannen te ontwikkelen voor een voedselvoorziening die: aansluit bij de wensen van de consument van 2040, nieuwe perspectieven biedt voor de landbouwsector en tegelijkertijd de milieubelasting met een factor 20 reduceert. Ze hebben hiertoe vijf zoekrichtingen geselecteerd en uitgewerkt in afzonderlijke projecten. Voor ons onderzoek is met name het project Duurzaam Landgebruik interessant. Oogmerk van dit project is het realiseren van duurzaamheid door het sluiten van kringlopen en door een vergaande combinatie van functies zoals landbouw, beheer en winning van water, energievoorziening, afvalverwerking, natuur- en landschapsbeheer en recreatie. De bij het DTO-project betrokken vertegenwoordigers constateren dat de huidige 'monofunctionele' vorm van ruimtegebruik leidt tot ruimtegebrek, tot de noodzaak van hoge producties en tot een hoge milieubelasting. Het op een slimme manier combineren van meerdere functies per perceel

daarentegen levert meer ruimte op per functie, opent nieuwe mogelijkheden om de milieu-belasting terug te dringen (door bv. reststoffen van de ene functie te gebruiken als grondstof voor de andere functie) en biedt nieuwe sociaal-economische vooruitzichten aan de plattelandsbevolking door een diversificatie van inkomstenbronnen. Net als bij het DTO-project Water in paragraaf 2.1 draait het ook in dit project uiteindelijk 'niet zozeer om technische innovaties, dan wel om samenwerking tussen organisaties en de bereidheid van partijen om zich te verplaatsen in de posities van anderen' (p. 29).

Dit gedachtegoed van multifunctioneel landgebruik is geconcretiseerd voor het buitengebied van de gemeente Winterswijk, dat door het rijk en de provincie Gelderland is benoemd tot Waardevol Cultuurlandschap (WCL). Als eerste is een inventarisatie gemaakt van de wensen in het WCL-gebied ten aanzien van functies, inkomen en werkgelegenheid. Ook zijn de fysieke mogelijkheden onderzocht en verwerkt tot een kanskaart. In een volgende stap is gekeken, hoe de gewenste en fysiek haalbare functies in de juiste verhouding kunnen worden gecombineerd in het gebied, zodanig dat ook kringlopen van nutriënten, water, energie en organische reststoffen zoveel mogelijk gesloten kunnen worden. De betrokkenen komen op grond hiervan tot drie kansrijke bedrijfstypen voor het buitengebied van Winterswijk:

- \* een 'natuurbedrijf' voor de situatie van een beekdal met meerdere bodemtypen, met als belangrijkste functies: natuurontwikkeling, waterwinning, productie van biomassa (veevoer, timmerhout, energie) en recreatie;
- \* een 'landgoedbedrijf' voor de situatie van een kleinschalig landschap met cultuurhistorisch waardevolle landbouwsystemen en waardevolle natuur, met als belangrijkste functies: cultuurhistorie, natuur, recreatie, landbouw, energievoorziening, waterbesparing en -berging; dit bedrijf bestaat uit een aantal met elkaar samenwerkende subbedrijven die gebruik maken van elkaars producten zodat kringlopen zoveel mogelijk gesloten zijn;
- \* een 'vleesbedrijf' dat past binnen een regionale mineralenkringloop, met als belangrijkste functies vleesproductie en energieproductie.

Tenslotte zijn onderdelen van deze bedrijfssystemen vertaald in negen demonstratieprojecten. In drie van deze projecten speelt water een belangrijke rol: in het demonstratieproject 'multifunctioneel bouwland' wordt de levering van grondwater voor de drinkwatervoorziening onderzocht, in het project 'multifunctioneel grasland' gaat het onder meer om het vasthouden van water van een goede kwaliteit, en in 'multifunctionele natuur' vormen waterconservering en -levering belangrijke doelstellingen. Daarnaast is er nog een vierde grondgebonden demonstratieproject, nl. 'multifunctionele beplanting' waarin geen expliciete doelstellingen met betrekking tot water zijn opgenomen. Het proefproject Stortelersbeek, tussen Winterswijk en Aalten, bouwt voort op deze vier grondgebonden projecten (Korevaar et al., 1998). Onderzocht wordt of dit deelstroomgebied zó kan worden ingericht, dat de bewoners in dit gebied op een rendabele manier water voor het waterbedrijf Gelderland kunnen produceren in combinatie met landbouwproductie en de

productie van natte natuur en landschap. Het waterschap Rijn en IJssel is projecttrekker. Als het idee levensvatbaar blijkt, is een instrument nodig om afspraken tussen bewoners (de 'gebieds-BV'), overheden en afnemers vast te leggen. Het DTO-project staat overigens los van het gebiedsproces in het actiegebied Winterswijk dat aan de orde komt in hoofdstuk 3.

### 2.3 Integrale Milieuvergunning

In 1996 is op initiatief van de provincie Gelderland een onderzoeksproject uitgevoerd naar de mogelijkheden en perspectieven van het instrument 'integrale milieuvergunning'. Uitgangspunt is, dat niet de landelijke regelgeving, maar het omgevingsbeleid ter plaatse de basis zou moeten vormen voor de milieuvergunning. Zo'n nieuw instrument zou daarom, zo wordt gesuggereerd in het onderzoeksrapport, beter 'integraal omgevingscontract' genoemd kunnen worden (Nieuwland Advies en Provincie Gelderland, 1997). Wat zijn de belangrijkste kenmerken van het voorgestelde instrument? De integrale milieuvergunning legt een koppeling tussen bedrijfsontwikkeling, milieudoelen, en 'natuur/ruimte'. Startpunt voor de onderzoekers zijn de doelstellingen in een gebied. Deze staan, is hun ervaring, veelal niet ter discussie. De doelstellingen kunnen echter wel op verschillende manieren gerealiseerd worden. De traditionele werkwijze van het voorschrijven door de overheid van normen en middelen wordt door agrarische ondernemers in toenemende mate als beknellend ervaren. De onderzoekers menen daarom dat het instrument integrale milieuvergunning zich vooral moet concentreren op de doelen, terwijl middelvoorschriften en normen zoveel mogelijk moeten worden vermeden.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de onderwerpen die aldus de onderzoekers in de integrale milieuvergunning aan de orde kunnen komen.

De integrale milieuvergunning bestaat vervolgens uit twee onderdelen: een *individuele vergunning op hoofdlijnen* en een *bedrijfsmilieuplan*. De vergunning betreft onderwerpen als totale amoniakemissie, fosfaatrechten, mestvarkenseenheden, etc. De rechten die in de individuele vergunning zijn toegekend aan een bedrijf, zijn verkoopbaar aan andere bedrijven. Eens in de vijf jaar kunnen de rechten worden gewijzigd als gevolg van het realiseren van het bedrijfsmilieuplan. In het vijfjaarlijkse bedrijfsmilieuplan geeft een bedrijf zelf aan welke gebiedsgerichte maatregelen het wil nemen. Hierbij kan worden gedacht aan vermindering van de ammoniakemissie, besparing van energie en water, maatregelen met betrekking tot natuur- en landschap, etc.

De overheid overlegt bij voorkeur niet rechtstreeks met individuele bedrijven, maar met een bemiddelende partij in het gebied. Dit kan bijvoorbeeld een milieucoöperatie zijn, of een projectbureau. Taken van de bemiddelende partij zijn volgens Nieuwland Advies en provincie Gelderland (1997):



- in onderhandeling met de overheid opstellen van de gebiedsdoelen;
- in overleg met de leden en met betrokken overheden opstellen van een plan van aanpak;
- meten van de realisatie van doelen en rapportage aan de overheid;
- bemiddelen tussen bedrijf en overheid.

Tabel 2.1 Onderwerpen integrale milieuvergunning

Milieu	Ruimte	Natuur en landschap
- ammoniakdepositie op 1e verzuringsgevoelig element	- verstening	- perceelsbeheer
- absolute ammoniakemissie	- nieuwbouw	- maaidata
- reductie ammoniakemissie	- welstand gebouwen	- randenbeheer
- afstand tot geurgehinderd object	- agrarische bedrijfsontwikkeling	- aanleg poelen
- aantal mestvarkenseenheden	- mate van verweving	- soortenbeheer
- veebezetting per hectare	- afstanden bebouwde kom	- landschapsonderhoud
- fosfaatreductie	- afstanden bos, natuur	- aanleg landschapselementen
- overschot mineralenbalans		
- reductie gewasbeschermingsmiddelengebruik		
- milieubelastingspunten gewasbeschermingsmiddelen		
- reductie energiegebruik		
- voorkomen van lozing op oppervlaktewater		
- opvang en hergebruik van waterstromen		

bron: Nieuwland Advies en Provincie Gelderland, 1997.

## 2.4 Discussie en conclusies: drie modellen

De belangrijkste overeenkomst tussen de beschreven bouwstenen is de sterke focus op de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsspecifiek beleid. Landelijke doelstellingen en werkwijzen worden tussen haakjes geplaatst. Verschillend wordt echter gedacht over de wijze waarop deze gebiedsgerichte vernieuwing moet worden aangestuurd. De keuze in de wijze van aansturing is bepalend voor de aard en inzetbaarheid van een instrument 'gebiedscontract'.

De 'Integrale milieuvergunning' is een instrument om bestaande gebiedsdoelstellingen te realiseren door een flexibele hantering van rechten en plichten per bedrijf of per gebieds-eenheid van bedrijven. Het betreft een variant op een wijze van overheidssturing die we al langer kennen, nl. juridische sturing. Het nieuwe instrument biedt de individuele ondernemer echter meer keuzevrijheid dan voorheen, nl. door:

- de koppeling tussen vergunning en bedrijfsmilieuplan. Aan ondernemers die een ambitieus bedrijfsmilieuplan opstellen, wordt in de vergunning meer ruimte gelaten. Dit idee is ook in andere circuits naar voren gekomen en wordt al in de praktijk toegepast. Zo

verleent bijvoorbeeld het Waterschap Veluwe sinds kort drie soorten vergunningen: traditionele vergunningen, vergunningen op hoofdzaken en vergunningen op maat (Spaan, 1999). Een vergunning op hoofdzaken bevat alleen nog zogenaamde kernvoorschriften en laat het bedrijf de vrijheid om activiteiten op een andere manier uit te voeren dan op het moment van aanvraag beschreven. Voor een vergunning op hoofdzaken komen die bedrijven in aanmerking die een goedgekeurd bedrijfsmilieuplan bezitten, een gecertificeerd milieuzorgsysteem hebben, een milieujaarverslag opstellen en een goed nalevingsgedrag vertonen. Een vergunning op maat is een tussenvorm: een bedrijf kan een vergunning op maat krijgen, wanneer het aan een van deze voorwaarden niet voldoet;

- verkoopbaarheid van in de vergunning toegekende rechten. Ook dit idee is niet helemaal nieuw. Een bekend voorbeeld van verkoopbare rechten zijn de melkquota. Een recenter voorbeeld zijn de varkensrechten, waarvan verkoop gepaard gaat met een percentuele korting (thans overigens voorwerp van juridische en politieke discussie);

- de mogelijkheid tot verrekening, *binnen één en hetzelfde bedrijf*, van milieuvergunningplichtige activiteiten met milieuprestaties die niet vergunningplichtig zijn en/of met prestaties die vallen onder andere beleidssectoren zoals ruimte, natuur en landschap. In enkele ammoniakreductieplannen wordt al voorzichtig met deze wijze van saldering gewerkt;

- een element dat hieraan kan worden toegevoegd (niet uitgewerkt in het project Integrale Milieuvergunning) is de koppeling tussen gebiedsdoelen en individuele vergunningen, ofwel: de mogelijkheid tot saldering *tussen bedrijven binnen hetzelfde gebied* van milieuvergunningplichtige en andere activiteiten. De hoofdzaak is dat de som van de milieuprestaties voldoet aan de gebiedsdoelen; de ondernemers kunnen zelf onderling (via de eigen streekorganisatie) afspraken maken over ieders individuele bijdrage. Voor bepaalde vergunningplichtige activiteiten is saldering tussen bedrijven in een gebied in zekere zin al onderdeel van de beschreven bouwsteen, nl. door de verkoopbaarheid van toegekende rechten aan andere bedrijven.

***Dit type gebiedscontract, waarbij overheid en bewoners/gebruikers met elkaar tot overeenstemming komen over de hantering van individuele vergunningen binnen het kader van de gebiedsdoelen, noemen we in het vervolg het 'vergunningenmodel'.***

In de bouwsteen 'multifunctioneel landgebruik' worden bestaande gebiedsdoelstellingen - opnieuw bezien in relatie tot het gecombineerde streven van verbetering van natuur en milieu én inkomensverwerving voor de bewoners van het landelijk gebied. De basisgedachte is dat ook niet-agrarische functies in het landelijk gebied, zoals waterconservering en natuur, inkomen op kunnen leveren. Aldus kan het beheer van de verschillende functies van het landelijk gebied worden geregeld via het economisch gedrag van mensen. Deze vorm van overheidssturing wordt economische sturing genoemd. Er vindt een essentiële verschuiving plaats van taken en bevoegdheden tussen overheden en bewo-

ners/gebruikers:

- de verantwoordelijkheid voor verschillende functies van een gebied (landbouw, natuur, water, recreatie etc.) komt in één hand, nl. bij de georganiseerde bewoners/gebruikers; waar de eisen of effecten van deze functies met elkaar botsen, moeten zij zelf een afweging maken, binnen de randvoorwaarden die de overheid stelt;

- ondernemers worden zelf verantwoordelijk voor de kwantiteit en kwaliteit van hun producten (c.q. functies). Dat betekent dat de overheid niet langer de manieren voor het bereiken van deze doelen voorschrijft en dat de overheid regelfaciliteiten zoals stuwen uit handen geeft aan de georganiseerde ondernemers. Voor het waterschap, als uitvoerende waterbeheerder, heeft dit belangrijke consequenties. In de betreffende gebieden wordt het waterbeheer verregaand geprivatiseerd.

Overigens zijn in verschillende landen om ons heen, maar met name in niet-westerse landen, al waardevolle ervaringen opgedaan met het regelen van het waterbeheer via het economisch gedrag van bewoners/gebruikers. Het zou de moeite waard zijn om deze ervaringen eens te bestuderen met het oog op een eventuele invoering in de Nederlandse situatie (zie bijvoorbeeld Von Benda-Beckmann et al. 1996).

***Dit type gebiedscontract, waarbij overheid en bewoners/gebruikers met elkaar afspraken maken over de levering van functies van het landelijk gebied tegen marktconforme prijzen noemen we het 'economisch beheermodel'.***

In de gedachtengang van 'samenwerken in de waterkringloop' worden gebiedsdoelstellingen gerealiseerd door (1) een toenemend besef bij overheden en private actoren van a. de eigen bijdrage aan de problemen of oplossingen en van b. elkaars positie en de wederzijdse afhankelijkheden, gevolgd door (2) een houdingsverandering en (3) toenemende onderlinge samenwerking. De samenwerking kan de vorm aannemen van 'samen leren' of van onderhandelen. Wanneer partijen hun doelstellingen bewust langs deze weg proberen te realiseren wordt hiervoor ook wel de term 'sociale sturing' of 'communicatieve sturing' gebruikt. De keuze voor sociale sturing heeft een aantal belangrijke consequenties voor overheden en bewoners/gebruikers:

- het vergt van bewoners/gebruikers dat zij zich bewust worden van het eigen weten, willen en kunnen; het is hun eigen verantwoordelijkheid om actief de benodigde informatie te verzamelen, om dit te vertalen in het dagelijks handelen, om zich te organiseren in voor overlegsituaties waardevolle verbanden en om voorstellen voor dit overleg te ontwikkelen;

- het vergt van overheden dat zij private actoren serieus nemen als partner. Dat betekent dat overheid en streekpartijen in overleg bepalen wat de gebiedsdoelstellingen moeten zijn, met het oog op de gewenste duurzame omgang met water, natuur en landschap. Vaststelling van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime is niet eenvoudig een kwestie van hydrologische berekeningen door de waterbeheerder gevolgd door de toekenning van

gewichten; kennis, actuele mogelijkheden en wensen van gebiedspartijen zijn van minstens zo groot belang. Wanneer een functie niet volledig volgens de normen kan worden gerealiseerd bepalen overheid en private actoren in gezamenlijke verantwoordelijkheid of aanpassing van de functietoekenning een oplossing biedt.

*Dit type gebiedscontract, waarbij overheid en bewoners/gebruikers met elkaar tot overeenstemming komen over de gewenste situatie en over ieders bijdrage aan het bereiken van deze situatie noemen we het 'medeverantwoordelijkheidsmodel'.*

In tabel 2.2 worden een aantal belangrijke kenmerken van het gebiedscontract volgens het vergunningenmodel, het economisch beheermodel respectievelijk het medeverantwoordelijkheidsmodel op een rij gezet.

Tot dusverre zijn de modellen als gelijkwaardige en zelfstandige mogelijkheden naast elkaar gezet. Het is de vraag of dit helemaal terecht is. Zijn de drie modellen inderdaad vergelijkbaar? En kunnen ze in de praktijk wel los van elkaar functioneren? We bespreken hier kort beide punten.

Er zijn een aantal verschillen tussen de modellen aan te wijzen die maken dat ze misschien niet helemaal als gelijkwaardig behandeld kunnen worden. Met name het vergunningenmodel is in een aantal opzichten anders dan de andere twee modellen. Het betreft: de strategie (a), de mate van vrijwilligheid (b), het object (bedrijven of gebied) (c), de breedte van het deelnemersveld (d), de mate waarin doelen ter discussie worden gesteld (e) en de aandacht voor het watersysteem (f).

ad a: Met het vergunningenmodel wil de overheid iets vermijden; met het economisch beheermodel en het medeverantwoordelijkheidsmodel willen de overheid en andere partijen iets bereiken. De strategie van 'bereiken' wordt door betrokkenen meestal hoger gewaardeerd en roept een actieve houding op; daar staat tegenover dat de strategie van 'vermijden' de overheid en ondernemers meer duidelijkheid en zekerheid biedt.

ad b: Bij een contract denken we aan een vrijwillige overeenkomst tussen partijen. Maar hoeveel keuze hebben agrarische ondernemers bij de besprekingen voor een gebiedscontract volgens het vergunningenmodel, wanneer het hen niet lukt om aan de generieke regelgeving te voldoen?

ad c: Het vergunningenmodel is in eerste instantie bedrijfsgericht: door het toestaan van een zekere differentiatie in rechten en plichten per bedrijf komen bedrijven minder 'klem' te zitten in de regelgeving. Hiermee wordt tevens ruimte gecreëerd om aan de gebiedsdoelen te werken. Bij het economisch beheermodel en het medeverantwoordelijkheidsmodel is de wens om het gebied te verbeteren het startpunt, en kijken overheid en bedrijven vervolgens hoe zij beiden hieraan kunnen bijdragen.

Tabel 2.2 Drie modellen voor een gebiedscontract

kenmerken	Vergunningenmodel	Economisch beheermodel	Medeverantwoordelijkheidsmodel
principe	realisatie gebiedsdoelen van de overheid door salderen van (vergunningsplichtige) milieuprestaties binnen bedrijf en/of tussen bedrijven	herdefiniëring van al wat het landelijk gebied te bieden heeft als 'producten' die bij kunnen dragen aan inkomensontwikkeling van bewoners	gezamenlijke verantwoordelijkheid voor 'duurzaamheid en leefbaarheid' van landelijk gebied
visie op water	water is relatief lichte component in saldering (want weinig problemen met vergunningen)	water is product en voorwaarde voor andere functies (producten); kunst is om water zo te beheren dat het per saldo rendabel wordt	water is voorwaarde voor functies en verhoogt de belevingswaarde; handelen dient zoveel mogelijk inpasbaar te worden gemaakt in gezond functioneren van watersysteem en -keten
behoefte aan functiewijziging	soms, wanneer gevolgen en eisen van verschillende functies zozeer botsen, dat dynamiek in het gebied onmogelijk wordt	ja, functies moeten zo gegroepeerd worden dat optimale productie mogelijk is (inclusief multifunctioneel landgebruik)	soms, wanneer private en publieke actoren overeenkomen dat huidige grondgebruik onmogelijk inpasbaar is te maken
aard van de afspraken in gebiedscontract	gekoppelde milieuvergunningen en bedrijfsmilieuplannen, afspraken over saldering, harde afrekening	handelsovereenkomst met prijs/prestatie afspraken, afspraken over afname producten, harde afrekening	convenant met afspraken over inspanningen, maatregelen en verdeling van financiële lasten, geen harde afrekening
contractanten	provincie, gemeenten, bewoners/gebruikers, evt. waterschap, evt. natuur- en landschapsinstanties	georganiseerde bewoners/gebruikers, gemeenten, waterschap, drinkwaterbedrijf, natuur- en landschapsinstanties, (evt. provincie)	gemeente, georganiseerde bewoners/gebruikers, natuur- en landschapsinstanties, waterschap, (evt. provincie)
rol bewoners/gebruikers	bewoners/gebruikers geven aan welke bedrijfsgerichte maatregelen ze nemen om binnen bepaalde termijn normen te halen + welke gebiedsgerichte maatregelen ze nemen om (nog) niet gehaalde normen te compenseren Motivatie: beloning in de vorm van ruimte binnen de vergunning	bewoners/gebruikers hebben zware stem bij functie-toekenning, zijn verantwoordelijk voor beheer (incl. waterbeheer) Motivatie bewoners: werkgelegenheid en inkomen	geven mogelijkheden aan voor aanpassing grondgebruik, ontwikkelen kennis en vaardigheden en nemen maatregelen voor duurzamer omgang met water, natuur en landschap Motivatie: verbetering imago, vergroting aantrekkelijkheid landschap
rol waterschap	geeft vergunningseisen aan (indien van toepassing), geeft voor saldering geschikte watermaatregelen op gebieds- en bedrijfsniveau aan	geeft behorende bewoners/gebruikers randvoorwaarden mee met betrekking tot kwaliteit en kwantiteit, ter voorkoming van afwenteling	geeft gewenste ontwikkeling watersysteem aan, geeft goede voorbeeld bij beheer waterlopen, draagt evt. behertaken over aan bewoners/gebruikers
rol hogere overheid (prov/rijk)	geeft voorwaarden aan voor ruimte binnen de vergunning, toetst gebiedscontract aan bestaande omgevingsplannen, bewaakt realisatie gebiedsdoelen	geeft gemeenten en waterschap randvoorwaarden mee ten aanzien van functiewijziging, inrichting en gebruik; toetst gebiedscontract aan deze randvoorwaarden	stimuleert en faciliteert; bepaalt of (aangevraagde) functiewijziging plaatsvindt; draagt bij aan financiering

ad d: Bij het vergunningenmodel gaat het om afspraken tussen de vergunningverlenende overheid en vergunningplichtige ondernemers. Andere partijen in het gebied komen alleen terzijde in beeld. Bij de twee andere modellen is er sprake van een breder veld van deelnemers: in het geval van het economisch beheermodel zijn dit overheden en diverse gebruikers, leveranciers en beheerders van de gebiedsfuncties, in het geval van medeverantwoordelijkheidsmodel zijn dit alle partijen (lokale overheden en private actoren) die actief een rol willen spelen in de verbetering van het gebied.

ad e: Bij het vergunningenmodel staan de gebiedsdoelen in principe niet ter discussie; de weg ernaartoe is het onderwerp van het gebiedscontract. Bij de twee andere modellen is draagvlak voor de gebiedsdoelen noodzakelijk voordat volgende stappen kunnen worden gezet.

ad f: Water als onderdeel van het gebied komt in het vergunningenmodel niet aan de orde; activiteiten van agrarische ondernemers die van invloed zijn op het watersysteem vallen immers zelden onder de vergunningplicht. In het economisch beheermodel of het medeverantwoordelijkheidsmodel kan water daarentegen een leidende rol spelen.

Het lijkt er op dat het economisch beheermodel en het medeverantwoordelijkheidsmodel meer op een lijn zitten. Toch kunnen we ook tussen deze beiden een aantal belangrijke verschillen aanwijzen. De keuze voor een economisch beheermodel brengt ingrijpende veranderingen met zich mee voor de inrichting van het gebied, voor het dagelijks handelen van de verschillende betrokken partijen en voor hun onderlinge verhoudingen. De veranderingen die met het vergunningenmodel en met het medeverantwoordelijkheidsmodel tot stand worden gebracht zijn waarschijnlijk minder rigoureu. Rond het economisch beheermodel hangen bovendien nog veel vraagtekens: willen agrariërs eigenlijk wel dat voedselproductie niet meer hun eerste en belangrijkste taak is? Hoe zorgt een waterleverende agrariër ervoor, dat recreanten 'zijn' water schoon houden? Wat doet een waterleverende agrariër met vragen van benedenstrooms om méér of minder water?

Deze vragen zetten tevens aan het denken over het tweede punt, nl. dat van de zelfstandigheid van de modellen. Kunnen we met een set van afspraken volgens (bijvoorbeeld) het economisch beheermodel toe, zonder dat ook afspraken volgens de andere twee modellen worden gemaakt? Het is duidelijk dat verbodsbepalingen en vergunningen nooit geheel zullen worden afgeschaft wanneer in een gebied een contract wordt afgesloten op basis van het economisch beheermodel of het medeverantwoordelijkheidsmodel. Dat betekent echter nog niet dat het vergunningeninstrument wordt gebruikt als beschreven in het vergunningenmodel. Essentie van het model is immers dat het vergunningeninstrument op een specifieke, flexibele manier wordt toegepast. Laten we nog eens goed naar de modellen kijken. De modellen in dit hoofdstuk zijn op basis van empirische informatie ontwikkeld, nl. door analyse van veelbelovende nieuwe projecten. We hebben gezegd dat de achterliggende sturingsfilosofie verschillend is, nl. juridisch, economisch en sociaal. De eerste kennen we het langst, de laatste het kortst. Als we het vergunningenmodel nader bestuderen constateren we dat vertrouwde juridische sturing weliswaar het uitgangspunt

vormt, maar dat elementen van economische sturing en sociale sturing zijn toegevoegd, in de vorm van verkoopbaarheid van rechten respectievelijk ruimte in de vergunningen om naar eigen inzicht en in onderling overleg de gevraagde milieuprestaties te leveren. Het zijn juist deze elementen die maken dat het vergunningenmodel als een nieuw en perspectiefvol model wordt gezien. Kunnen we voor het economisch beheermodel en het medeverantwoordelijkheidsmodel nu iets soortgelijks constateren? Uit ervaringen in andere landen met het economisch beheermodel (zie bijvoorbeeld Castillo en Mandras, 1999 p.6) blijkt hoezeer het nodig is voor een goede werking van het economisch beheermodel dat voorwaarden voor de bevoegdheden van de nieuwe ondernemers juridisch worden vastgelegd. Hiermee kan bijvoorbeeld ook duidelijkheid worden verkregen over het type vragen zoals boven gesteld over de sturing van het gedrag van recreanten en over de relatie met gebieden benedenstrooms. Tenslotte: bij het afsluiten van een gebiedscontract volgens het medeverantwoordelijkheidsmodel horen ook afspraken over verdeling van financiële lasten. Naarmate de uitkomsten van het overleg hierdoor sterker bepaald worden, neemt het aandeel economische sturing in het medeverantwoordelijkheidsmodel toe. Nog een laatste opmerking: de vormen van sturing kunnen op een subtiele manier in elkaar gaan overlopen door verschillen in interpretatie. Een vergoeding vanwege vernattingsschade kan ook worden geïnterpreteerd als betaling voor geleverde diensten. En waar ligt de scheidslijn tussen het toekennen van rechten om iets te vermijden (vervuilingsrechten, milieugebruiksrechten) en het toekennen van rechten om iets te bereiken (waterleverantierechten, eigendomsrechten)?

Zo komen we tot de conclusie dat de drie modellen voor een gebiedscontract: vergunningenmodel, economisch beheermodel en medeverantwoordelijkheidsmodel in principe gelijkelijk inzetbare en zelfstandige modellen zijn, maar geen statische modellen. Elk kenmerkt zich door een specifieke combinatie van juridische, economische en sociale sturing, waartussen verschuivingen kunnen optreden. De drie modellen zoals gepresenteerd moeten worden beschouwd als perspectiefrijke combinaties.

### **3. Drie lopende gebiedsprocessen: Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk**

#### **3.1 Begrenzing en doelen**

Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk behoren tot de zogenaamde 'strategische actiegebieden' van de provincie Gelderland. Dit zijn gebieden 'waar natuur, milieu en water zo onder druk staan dat extra maatregelen nodig zijn' en/of 'waar de kansen op snelle verbetering van het milieu en water voor de natuur groot zijn' (Provincie Gelderland, 1997). Basis voor dit gebiedsgerichte beleid vormen de drie omgevingsplannen (streekplan, milieu-plan en waterhuishoudingsplan) die de provincie in nauwe onderlinge samenhang ontwikkeld heeft en in 1996 vastgesteld. In totaal heeft de provincie 13 strategische actiegebieden aangewezen. De kaart in bijlage 2 geeft een overzicht. Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk zijn alle drie gelegen in de Achterhoek. Ook vóór de plannen van 1996 beschikten deze gebieden al over een aparte status. Hummelo-Keppel is in eerdere plannen aangewezen als bodembeschermingsgebied, in verband met haar gevoeligheid voor nitraat- en fosfaatproblemen in relatie tot natuurwaarden. Later krijgt Hummelo-Keppel het predikaat milieubeschermingsgebied en vanaf 1996 valt het onder de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM). Deze regeling vervangt de regelingen voor Ruimtelijke-Ordening-en-Milieu gebieden (ROM), milieubeschermingsgebieden en objectgericht ammoniakbeleid en heeft tot doel om gebiedsgericht milieubeleid meer integraal vorm te geven (Kuijpers, 1996). De regeling heeft betrekking op zgn. milieu-aandachtsgebieden, aan te wijzen door de provincie. De provincie is tevens verantwoordelijk voor de formulering van de exacte doelstellingen en de maatregelen. Op verzoek van de Gelderse landbouw wordt in de praktijk in Gelderland (tot op de dag van vandaag) de term milieuzorggebied gehanteerd. Voor Neede-Borculo geldt een vergelijkbaar verhaal. Het huidige strategisch actiegebied of milieuzorggebied Neede-Borculo omvat het destijds aangewezen bodembeschermingsgebied, het grondwaterbeschermingsgebied, waterwingebied en stiltegebied. In Hummelo-Keppel en Neede-Borculo is, zo blijkt uit de interviews, het gebiedsproces vanaf 1992 resp. 1994 met name naar aanleiding van de regelingen voor gebiedsgericht milieubeleid en de provinciale milieuplannen op gang gekomen.

Het actiegebied Winterswijk heeft een iets andere geschiedenis. Eind jaren zeventig is deze streek door de rijksoverheid aangewezen als proefgebied Nationaal Landschap. Dit heeft geleid tot grote conflicten tussen boeren, overheden en landschapsorganisaties. De weerstand vanuit de landbouw was, aldus de geïnterviewde medewerker van het projectbureau, vooral een gevolg van het feit dat de plannen van bovenaf werden opgelegd. Op initiatief van de gemeente Winterswijk neemt de regio begin jaren negentig zelf het heft in handen: in 1992 komen de plaatselijke landbouworganisaties, de plaatselijke natuur- en milieuorganisaties en de gemeente met een gezamenlijke intentieverklaring 'Ontwikkelingsplan Buitengebied



Winterswijk'. Op basis hiervan gaat in 1993 het Project Buitengebied van start, bestaande uit verschillende uitvoeringsprojecten, van mineralenboekhouding tot onderhoud van natte landschapselementen. Zoveel mogelijk wordt getracht voor deze projecten bestaande subsidieregelingen aan te spreken. Winterswijk maakt onderdeel uit van een milieubeschermingsgebied. In 1994 wijst het Ministerie van LNV in haar Structuurschema Groene Ruimte Winterswijk aan als Waardevol Cultuurlandschap (WCL). De essentie van dit beleid is 'dat de provincies en via deze coördinerende bestuurslaag de regio's - bestaande uit gemeenten, schappen, maatschappelijke organisaties, beheerders, bedrijven en individuele burgers - worden uitgenodigd een toekomstperspectief voor de aangewezen gebieden te schetsen en initiatieven te ontplooiën om dat perspectief dichterbij te brengen' (Ministerie van LNV, 1996 p.11). Dit WCL-beleid wordt door betrokkenen gezien als een geschikt kader voor het genereren van financiële middelen voor de voorbereiding en uitvoering van de projecten in Winterswijk (Nieuwsblad, 1995). Besloten wordt, het Project Buitengebied om te vormen in een Stichting Waardevol Cultuurlandschap. De begrenzing van het WCL-gebied loopt parallel aan de begrenzing van het milieubeschermingsgebied en omvat daarom ook delen van buurgemeenten. Het strategisch actiegebied in de provinciale omgevingsplannen van 1996 valt samen met dit WCL-gebied.

Aan de gebiedstrekkers en gebiedsmakelaars, als coördinerende functies vanuit de provincie resp. vanuit de regio (zie par. 3.2), is gevraagd naar de belangrijkste doelen van het huidige gebiedenbeleid. Gebiedstrekkers en gebiedsmakelaars zetten verschillende accenten. Voor de gebiedstrekkers zijn de belangrijkste doelen:

- versneld realiseren van de landelijke en provinciale algemene en bijzondere kwaliteitseisen met betrekking tot landbouw, natuur en milieu in en om kwetsbare terreinen, zonder dat extra beperkingen worden opgelegd;
- geldstromen gecoördineerd inzetten;
- initiatieven vanuit het gebied aanmoedigen, bottom-up;
- het gebied een voorbeeldfunctie laten vervullen.

Voor de drie gebiedsmakelaars speelt hierbij een grote rol:

- het herkrijgen van ontwikkelingsmogelijkheden voor de landbouw.

De gebiedsmakelaar van Neede-Borculo beschrijft als doel om 'vooruitlopend op generieke maatregelen in bepaalde gebieden al wat verder te komen, op basis van vrijwilligheid; uitproberen hoe je problemen integraal kunt aanpakken'. Zo blijf je de generieke 'dwang' voor, en heb je de ontwikkelingen in het gebied meer zelf in de hand. De gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel beschrijft het als een ruil: het gaat er om, dat de boeren weer ruimte krijgen voor bedrijfsontwikkeling in ruil voor milieu- en natuurverbeteringen. Voor de gebiedsmakelaar van Winterswijk staat voorop: 'het krijgen van duidelijkheid over de mogelijkheden om een inkomen te verdienen' en 'het in eigen hand houden van het gebied'.

In elk van de actiegebieden is door de betrokken partijen in onderling overleg een zgn. gebiedsperspectief opgesteld. Wie de betrokken partijen zijn, komt in paragraaf 3.2 aan de orde. Het gebiedsperspectief schetst de wenselijke en noodzakelijke ontwikkelingen in het gebied om de doelstellingen van een duurzame economisch gezonde landbouw en verbetering van de kwaliteit van milieu, natuur en landschap te realiseren. Vervolgens geeft het ontwikkelingsrichtingen aan voor de functies in het gebied: landbouw, natuur, wonen, recreatie, mobiliteit, landschap, landgoedbeheer, etc. (Stuurgroep milieubeschermingsgebied Hummelo en Keppel/Doetinchem, 1994). De uitvoering vindt enerzijds plaats door middel van projecten, anderzijds door middel van de inzet van regulier instrumentarium. Jaarlijks wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld. Voor verschillende typen projecten is het mogelijk een financiële bijdrage van het rijk te ontvangen.

### **3.2 Organisatie en rollen**

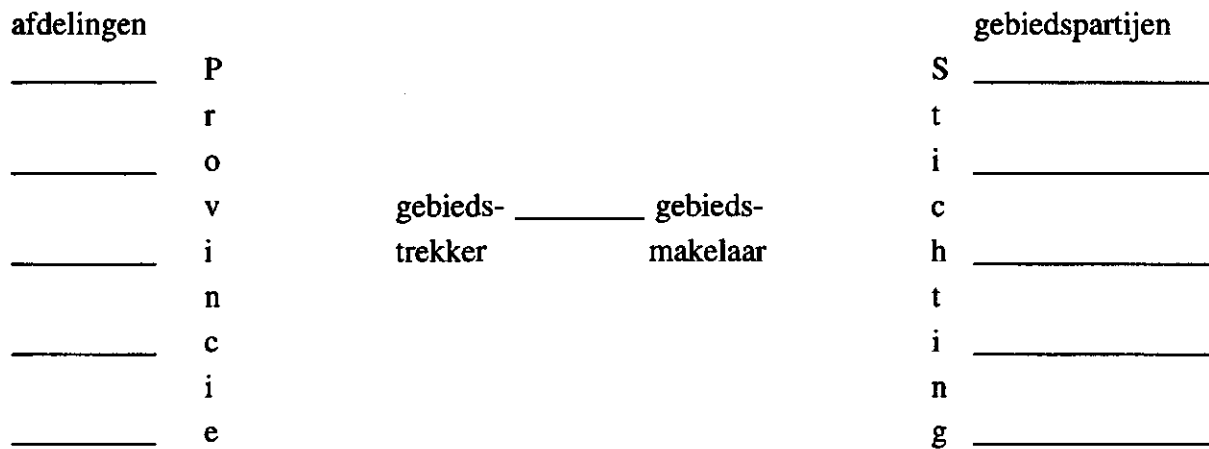
In elk van de actiegebieden is een stuurgroep gevormd die verantwoordelijk is voor de totstandkoming van een door het gebied gedragen gebiedsperspectief en voor de besluitvorming met betrekking tot de uitvoeringsprogramma's. Wanneer we kijken naar de samenstelling van deze stuurgroepen c.q. stichtingsbesturen in Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk, dan valt op dat in ieder geval vertegenwoordigd zijn:

- de plaatselijke afdelingen van de GLTO;
- de gemeenten (bestuurders en ambtenaren);
- de plaatselijke natuur- en milieugroepen.

Afhankelijk van de kenmerken van het gebied treffen we daarnaast aan: vertegenwoordigers van landgoedeigenaren, van natuurbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, het waterleidingbedrijf, de stichting vrijwillige kavelruil. Zo is het Waterbedrijf Gelderland in het bestuur van de Stichting Milieuzorggebied Neede-Borculo betrokken vanwege de aanwezigheid van een waterwingebied. In Neede-Borculo is ook het waterschap Rijn en IJssel actief lid van het bestuur, in andere gebieden is het waterschap alleen agendalid of adviserend lid.

De contacten van de regio met de provincie lopen via het 'koppel' van gebiedsmakelaar en gebiedstrekker. De gebiedstrekker is binnen de provincie aanspreekpunt voor het beleid met betrekking tot het actiegebied: hij of zij bespreekt het uitvoeringsprogramma met de provinciale afdelingen met het oog op de provinciale doelbereiking, en becommentarieert de plannen van de afdelingen in het licht van het voorgestane gebiedsproces. Iedere gebiedstrekker in de provincie Gelderland wordt bijgestaan door een begeleidingsclubje bestaande uit medewerkers van de betrokken afdelingen: Water, Milieu, Recreatie, Ruimtelijk Ordening, Natuur. Voor de partijen in het gebied is de gebiedstrekker het gezicht van de provincie. De gebiedsmakelaar is het eerste aanspreekpunt voor de mensen in het gebied. Hij is verantwoordelijk voor de informatievoorziening en advisering van de Stichting, is vaak nauw betrokken bij de formulering en programmering van projecten, en vervult een stimulerende rol bij de uitvoering. Vaak wordt hij bijgestaan door een projectbureau. Gebiedstrekker en

gebiedsmakelaar werken in de regel nauw samen. In figuur 3.1 is deze organisatorische constructie in beeld gebracht.



Figuur 3.1 Organisatiestructuur actiegebieden provincie Gelderland

In de praktijk blijkt de taakverdeling tussen gebiedstrekker, gebiedsmakelaar en Stichting per actiegebied sterk te verschillen:

- in Hummelo-Keppel is in 1994 een Plan van Aanpak geformuleerd met circa 30 projecten, op basis waarvan de gebiedstrekker jaarlijks het uitvoeringsprogramma schrijft. Dit uitvoeringsprogramma is dus, aldus de gebiedsmakelaar, 'niet meer dan een toelichting bij de jaarlijkse begroting en een aanpassing aan nieuwe beleidsontwikkelingen en wetgeving.' De gebiedsmakelaar is 'projectleider' van het gebiedsproces: hij pakt in overleg met de Stichting de projecten op, regelt de uitvoering (evt. via uitbesteding) of stimuleert dat de projecten worden uitgevoerd. De gebiedstrekker van Hummelo-Keppel vervult nadrukkelijk een trekkersfunctie in het gebiedsproces, meer dan bijvoorbeeld de gebiedstrekker van Winterswijk. Hij noemt zichzelf 'coach, souffleur en toneelmeester'. Daarnaast ziet hij het regelen van de benodigde financieringsstromen en bewaken van budgetten als een belangrijk onderdeel van zijn taak. Als vertegenwoordiger van de provincie houdt hij zich beleidsverantwoordelijk voor het gebiedsproces als zodanig en voor de kwaliteit ervan;
- in Neede-Borculo is de gebiedstrekker niet alleen aanspreekpunt binnen de provincie, maar ook rechtstreeks aanspreekpunt voor de mensen in het gebied, nl. voor de onderwerpen kavelruil-plus en boerderijverplaatsing. Gebiedstrekker en gebiedsmakelaar hebben de taken naar onderwerp verdeeld: de gebiedsmakelaar is aanspreekpunt voor de landbouwmilieu-projecten en het agrotourisme. Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt door de gebiedsmakelaar geschreven, waarbij hij wordt gevoed door de Stichting. Daarnaast is hij verantwoordelijk voor de begeleiding van de Stichting, begeleiding van de lopende projecten en de evaluatie en verslaglegging (c.q. verantwoording van het gebruikte budget). De

gebiedstrekker bespreekt de uitvoeringsplannen met de provinciale afdelingen en lobbyed voor geld en beleidsruimte. Met name voor de onderwerpen kavelruil-plus en boerderijverplaatsing is zij tevens nauw betrokken bij de concretisering van de plannen in het veld;

- de stichting WCL Winterswijk beschikt over een actief projectbureau, bestaande uit een gebiedsmakelaar, een medewerker plattelandsvernieuwing, een medewerker van DLG, en secretariële ondersteuning. Het projectbureau schrijft zelf het jaarlijkse uitvoeringsprogramma, regelt de benodigde financieringsstromen, ontwikkelt nieuwe ideeën en probeert ze uit. De gebiedstrekker beperkt zich tot het toetsen en goedkeuren van de plannen van de Stichting, kaart nieuwe beleidsontwikkelingen aan en tracht de 'krachtverhoudingen' tussen overheid en gebied goed in evenwicht te houden.

#### **Hummelo-Keppel**

gebiedsmakelaar:

- de gebiedstrekker neemt wel initiatieven, maar het gros is toch het plan van aanpak, daar wordt op voortgeborduurd.

gebiedstrekker:

- in het begin trokken wij voor honderd procent, later minder. Nu nog voor driekwart.

#### **Neede-Borculo**

gebiedsmakelaar:

- de opzet is dat het uit het gebied moet komen; in die zin is de provincie geen trekker.

- maar de provincie vervult zeker een trekkende rol. De medewerker van de afdeling Water uit het provinciale begeleidingsclubje woont ook de vergaderingen van de Stichting bij. Hij komt echt met ideeën;

- ik vervul ook zelf een zekere trekkersrol: toen ik met deze functie begon, wilde ik niet zelf de ideeën aandragen; het moest uit het gebied komen. Geleidelijk merkte ik dat ik toch zelf het proces in gang moest houden.

gebiedstrekker:

- ik trek belangrijk aan de ambtenaren in de provincie, intern. De bewoners in het gebied hebben het al goed voor de kop; die willen graag.

#### **Winterswijk**

gebiedsmakelaar:

- de boeren trekken aan het projectbureau; ze zien het hier ook als hun eigen projectbureau;

- wij als projectbureau moeten weer trekken aan provincie en rijk;

- de provincie trekt deksels van potjes af voor ons;

- wij hebben niet om een gebiedstrekker gevraagd, maar: soms moet hij wel eens aan onze oren trekken als we een kant opgaan die zij niet willen.

gebiedstrekker:

- de provincie is trekker als het om vernieuwende stappen gaat, zoals het Programma Beheer en Gebiedscontracten (pilot in Winterswijk).

Aan de gebiedstrekkers en -makelaars is gevraagd of, en in welke opzichten de *provincie* nu een 'trekkende' rol vervult in de gebiedsprocessen. De antwoorden (zie onderstaand kader) laten zien dat het samenspel tussen provincie en regio in de drie strategische actiegebieden heel verschillend verloopt. In Hummelo-Keppel vormt het plan van aanpak van 1994 het belangrijkste aanknopingspunt. De gebiedstrekker geeft mede sturing aan de uitwerking door zijn deelname aan de vergaderingen van de Stichting. In Neede-Borculo vormen

gebiedsmakelaar en gebiedstrekker een team in het gebied. Ze inventariseren wat het gebied wil, begeleiden bij het formuleren van plannen en trekken vervolgens aan de provincie om toestemming en financiële middelen. Het is een doorgaand proces. In Winterswijk ligt het initiatief in principe bij de boeren en het projectbureau. De provincie treedt vooral informerend, randvoorwaardescheppend en soms corrigerend op.

Behalve de provincie zijn ook andere overheden betrokken bij de ontwikkelingen in het gebied: rijk, gemeenten en waterschappen. Het *rijk* is voor de regio vooral een toetsende en medefinancierende instantie. Het jaarlijkse uitvoeringsprogramma wordt na goedkeuring door de provincie voorgelegd aan de bevoegde ministeries: aan de minister van VROM voor wat betreft projecten die onder de BGM-regeling vallen, aan de minister van LNV voor wat betreft projecten die onder de WCL-regeling vallen, etc. De *gemeenten* zijn vertegenwoordigd in het Stichtingsbestuur. Vaak is één van de gemeenten initiatiefnemer geweest voor het oprichten van dit bestuur. Vanwege hun taken op het vlak van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan buitengebied) en de vergunningverlening zijn de gemeenten nauw betrokken bij de planvorming, de uitvoering en soms ook de financiering van projecten. Naast een bestuurder neemt vaak ook een ambtenaar deel aan het overleg. De rol die het *waterschap* (Rijn en IJssel) speelt varieert per deelgebied. Op de waterschappen komen veel nieuwe ontwikkelingen af; volgens de geïnterviewde gebiedstrekkers en makelaars is het waterschap hier nog niet altijd goed op ingespeeld en beschikken ze over onvoldoende personele capaciteit. 'Bij het waterschap zijn ze nog maar kort geleden wakker geworden. Ze beginnen zich te realiseren dat ze mee moeten doen met dit soort zaken. Het stichtingsbestuur vroeg aan mij: hoe zit het met de EHS (ecologische hoofdstructuur)? Ik kijk eerst in het streekplan (...) Als je dan bij het waterschap hierover aanklopt, blijkt dat ze er nog niet goed over hebben nagedacht wat een ecologische verbindingzone is en hoe je die maakt', zo vertelt de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. Tegelijk signaleert hij: 'het waterschap heeft een waterkanskaart gemaakt. Dat zie je wel, dat ze daar mee bezig zijn.' In Neede-Borculo is het waterschap Rijn en IJssel nauw betrokken bij het antiverdrogingsproject voor Noordijkerveld dat in het kader van de GEBEVE-regeling wordt uitgevoerd. De gebiedstrekker heeft 'moeite gehad om Rijn & IJssel en Regge & Dinkel ook nog bij het Needse Achterveld te krijgen. Ze hebben capaciteitsproblemen. De waterschappen krijgen ook steeds meer te maken met ecologische verbindingzones, vaak langs waterlopen. Dat betekent veel werk. De ene keer sta je dan op nummer één, de andere keer op nummer tien op hun prioriteitenlijstje'.

Van de *bewoners/gebruikers* in het gebied is een kleine groep actief betrokken, d.w.z. ze voeren ideeën aan, doen mee in het overleg, volgen cursussen en/of doen mee in proefprojecten. De medewerker van het projectbureau van Winterswijk schat het aantal actieve boeren in het actiegebied op maximaal honderd van de zevenhonderd. Daarnaast is er een groep die zo nu en dan meedoet, volgens zijn schatting nog eens tweehonderdvijftig. In Winterswijk is een aantal praktijkgroepen in het leven geroepen die de initiatieven van de

Stichting een structureel karakter geven. Als de WCL-regeling eindigt, moeten deze praktijkgroepen volledig zelfstandig verder kunnen. Een voorbeeld van zo'n praktijkgroep is de Coöperatie voor Particulier en Agrarisch Natuurbeheer (P.A.N). 'Als landbouwgrond wordt omgezet in natuur, en de boer weet niet goed hoe hij het beheer handen en voeten moet geven, kan hij via de P.A.N. ondersteuning krijgen. Dit zijn collega's. Maar het kost wel wat; hij besteedt het aan hen uit.' De P.A.N. is bezig om zich tot een professionele opdrachtnemer te ontwikkelen. Andere praktijkgroepen zijn de Vereniging Boer en Recreatie en de Stichting Boerengood (cultuurhistorie). Op deze manier halen de bewoners/gebruikers zelf hun inkomen uit het gebied.

### 3.3 Uitvoeringsprogramma's

#### 3.3.1 Typering

Jaarlijks wordt in elk van de actiegebieden een uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit programma geeft een overzicht van de activiteiten en projecten die de Stichting in het betreffende jaar wil uitvoeren of opstarten, tezamen met een raming van de kosten. In principe ligt aan het uitvoeringsprogramma een gebiedsperspectief ten grondslag (zie par. 3.1). De projecten worden mede gefinancierd uit provinciale, waterschaps- en gemeentelijke middelen en allerlei rijksregelingen waarvan de belangrijkste zijn: de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM), de regeling voor Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) en de regeling voor Gebiedsgerichte Bestrijding van Verdroging (GEBEVE).

De uitvoeringsprogramma's van de drie actiegebieden Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk zien er heel verschillend uit. Voor *Hummelo-Keppel* is destijds in 1994, mede op basis van een gebiedsperspectief, een uitgebreid en concreet Plan van Aanpak opgesteld met circa dertig projecten voor de periode van 1994 tot 1998 en verder. Het jaarlijks uitvoeringsprogramma is beknopt: een opsomming van projecten met begroting en financieringsvoorstel. Het programma van 1998 telt drie hoofdthema's, te weten algemeen procesmanagement, duurzame landbouw en duurzame landgoederen en beheer. Onder het tweede thema vallen projecten voor milieumaatregelen op bedrijfsniveau (o.a. geïntegreerde onkruidbestrijding, telen van een nagewas), onder het derde thema projecten zoals het opstellen van landgoedvisies, verdrogingsbestrijding, vrijwillige kavelruil en kennisverbreding. Hummelo-Keppel is een van de drie gebieden naast de Gelderse Vallei en Didam, waar met de betrokken partijen op initiatief van de provincie de mogelijkheden voor een instrument Integrale Milieuvergunning zijn onderzocht (zie paragraaf 2.3). In dezelfde periode is in opdracht van de Stichting een integraal bedrijfsmilieuplan opgesteld voor vier verschillende bedrijven in Hummelo-Keppel (Bleumink et al., 1997). Uitgangspunt is de ontwikkeling van een duurzame bedrijfsvoering, zowel met betrekking tot natuur en milieu, als vanuit bedrijfseconomisch oogpunt. Dit integrale bedrijfsmilieuplan kan wellicht een koppel gaan

vormen met de Integrale Milieuvergunning. In het verlengde hiervan is een begin gemaakt met de ontwikkeling van een puntensysteem voor de onderlinge compensatie van milieuprestaties binnen een bedrijf.

*Neede-Borculo* is later van start gegaan dan Hummelo-Keppel. Het gebiedsperspectief is thans (begin 1999) in concept gereed. Vooruitlopend op de vaststelling worden al verschillende projecten uitgevoerd. Over de opzet van het uitvoeringsprogramma 1999 is goed nagedacht: de Stichting wil met het uitvoeringsprogramma een gedragsverandering bewerkstelligen in de richting van een milieuvriendelijker landbouw (Stichting Milieuzorggebied Neede-Borculo, 1999 p.2). Gedragsverandering wordt opgevat als een proces dat uit drie fasen bestaat: 1. bewustwording, 2. houdingsverandering en 3. gedragsverandering. Het inzetten van maatregelen voor de tweede (of derde) fase is pas zinvol als de doelstellingen voor de eerste (of tweede) zijn bereikt. De projecten in het uitvoeringsprogramma zijn ingedeeld in vijf 'sporen': Reductie van mineralenverliezen en Gewasbescherming (M-spoor), Waterbeheer (W-spoor), Landschap en Natuurbeheer (LN-spoor), Recreatie (R-spoor) en Overige projecten (O-spoor). Per spoor wordt een overzicht gegeven van uitgevoerde, lopende en aangevraagde projecten, en van de fasen uit het gedragsveranderingsmodel waarop deze projecten zijn gericht. Een belangrijk project is momenteel de door de Stichting aangevraagde landinrichting voor vrijwel het hele actiegebied. Doelen zijn verbetering van de landbouwstructuur (het streven is minimaal 60% van de cultuurgrond in de huiskavel) in combinatie met het vrijmaken van gronden en verbeteren van de condities voor natuur, landschap en recreatie (o.a. realisatie natuurontwikkelingsgebieden, realisatie boomkikkerplan). Volgens het voorstel van de Stichting wordt de landinrichting via kavelruil-plus geheel op basis van vrijwilligheid gerealiseerd, binnen een periode van 5 jaar.

*Winterswijk* werkt inmiddels met haar tweede gebiedsperspectief, vastgesteld in 1998. In het uitvoeringsprogramma 1998, het vijfde inmiddels, worden vier werkvelden onderscheiden: Landbouwperspectief (bedrijfsmilieuprojecten, inkomen-genererende activiteiten), Integraal landschapsonderhoud (herstel van natuur, landschap en watersystemen), Recreatie en cultuurhistorie en Integrale monitoring. Doordat het aantal op uitvoering gerichte projecten de laatste jaren toeneemt worden, aldus de Stichting, resultaten van het gebiedsproces thans zichtbaar en meetbaar. Momenteel wordt in overleg met de provincie een systematiek voor de monitoring ontwikkeld. Een belangrijk speerpunt van WCL-Winterswijk voor de komende jaren is het project stimulering geïntegreerde bedrijfsvoering. Geïntegreerde bedrijfsvoering betekent dat bedrijven tegelijkertijd streven naar kwaliteit van productie, kwaliteit van natuur en landschap, en kwaliteit van milieu en veiligheid. Per 'kwaliteit' is een lijst van eisen in ontwikkeling waaraan voldaan moet worden. Hierover sluiten de bedrijven een convenant met WCL-Winterswijk, waarna zij een premie en een WCL-keurmerk in ontvangst mogen nemen. De vergunningverlening bij deze bedrijven kan, zo is de gedachte, worden aangepast en vereenvoudigd. Momenteel wordt met tien voorloper-bedrijven een convenant voorbereid.

Wanneer het aantal deelnemers groeit, kan het WCL-keurmerk uitgroeien tot een gebiedskeurmerk.

### 3.3.2 Water in de uitvoeringsprogramma's

In onderstaand kader zijn de projecten uit de actuele uitvoeringsprogramma's opgenomen die gericht zijn op water. Wat opvalt is dat drie soorten natte projecten steeds in deze uitvoeringsprogramma's zijn vertegenwoordigd: verdrogingsbestrijding van een of twee specifieke locaties, ecologisch herstel van bepaalde stukken natte natuur, en het aanbieden van een cursus integraal waterbeheer. Dat betekent dat het thema water waarschijnlijk niet bij alle bewoners/gebruikers onder de aandacht komt, maar vooral bij degenen die in de nabijheid van deze locaties verkeren en gevolgen van maatregelen ondervinden. Ook het onderwerp watergebruik op bedrijfsniveau is bij alle drie in het programma verschenen. Dit onderwerp is echter nog niet ver uitgewerkt.

#### **Hummelo-Keppel**

Water in Plan van Aanpak 1994-heden:

- realisatie natte verbindingszone Grote Beek
- verbetering natte natuur- en hydrologische situatie bossen

Water in uitvoeringsprogramma 1998:

- verdrogingsbestrijding areaal Kleine Beek + nog uit 1997: verdrogingsbestrijding Rode Beek
- kennisverbreding en opleiding, optie: geïntegreerd waterbeheer/bedrijfsniveau

#### **Neede-Borculo**

Water als een van de vijf 'sporen' van het uitvoeringsprogramma 1999:

- cursus integraal waterbeheer (ism AGRON Doetinchem)
- hergebruik regenwater op bedrijven
- anti-verdroging Needse Achterveld
- afkoppeling regenwaterafvoer kern Rietmolen
- herstel vennen Noordijkerveld en omgeving

#### **Winterswijk**

Water in uitvoeringsprogramma 1998:

- efficiënt watergebruik
- oplossen knelpunten/uitvoering sloten- en bermbeheer
- uitvoering plan van aanpak beheer Winterswijkse beken
- verdrogingsbestrijding WCL-gebied Winterswijk
- aanleg van natte landschapselementen
- aanbieden van cursus integraal waterbeheer

In hoofdstuk 2 hebben we het denken in termen van waterkringlopen en in termen van watersystemen aan de orde gesteld. Uit de uitvoeringsprogramma's en de interviews blijkt dat beide denkwijzen vooralsnog alleen gefragmenteerd aanwezig zijn in de lopende gebiedsprocessen. Aan het eind van paragraaf 3.4 komen we hier op terug.



### 3.4 Evaluatie: meningen van de geïnterviewden

#### 3.4.1 Stand van de gebiedsprocessen

> Wat is bereikt?

Over de *milieuresultaten* van de afgelopen vier jaren van gebiedenbeleid zijn de geïnterviewden niet allemaal even tevreden. 'Van het bereiken van een voorsprong ten opzichte van generiek beleid is niet echt sprake. Het was vooral LaMi-spielerei' aldus een van de gebiedstrekken. Met LaMi bedoelt hij de milieumaatregelen op bedrijfsniveau, zoals geïntegreerde onkruidbestrijding, die worden uitgevoerd in het kader van het zgn. LaMi-convenant tussen de provincie Gelderland en de GLTO (voor meer over LaMi zie bijvoorbeeld Kessels en Brombacher, 1996). Ook over het *tempo* is deze gebiedstrekker niet erg te spreken: 'het proces gaat te langzaam. Het rendement is te klein, het moet over een andere boeg'. Anderen zijn positiever: in Winterswijk is er een goed ammoniakreductieplan van de grond getild. De boeren (die konden blijven) kregen weer lucht: 'Er kón weer wat. Dat heeft bijgedragen aan het draagvlak voor het gebiedsproces bij de boeren'. En het tempo kan soms hoog liggen: in een jaar tijds is, aldus de gebiedsmakelaar van Winterswijk, voor circa 1000 hectaren aan beheersovereenkomsten afgesloten en een aantal nieuwe landgoederen gerealiseerd. Daarnaast is in de actiegebieden een *aantal goede ideeën* ontwikkeld, zoals bijvoorbeeld de Integrale Milieuvergunning, het convenant geïntegreerde bedrijfsvoering en het streven naar een gebiedskeurmerk, de vrijwillige landinrichting met een bijzonder korte procedure, etc.

Het belangrijkste is misschien wel de *bewustwording en de houdingsverandering* die met het gebiedsproces in de streek is ontstaan. De geïnterviewden zijn hierover unaniem positief. De milieuproblemen zijn breed erkend. Subsidie voor LaMi-achtige projecten is, aldus de meeste geïnterviewden, nu niet meer nodig. Met de nieuwe generatie projecten kan een grotere sprong worden gemaakt. 'Er is een grote bereidheid bij boeren om tot op hoog niveau mee te denken', aldus de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. De gebiedstrekker van Neede-Borculo vertelt hoe de boeren momenteel actief meedenken over oplossingen voor herstel van de natte natuur in het Needse Achterveld, in combinatie met boerderijverplaatsing en kavelruil. De bewoners van het landelijk gebied zijn zich, aldus de gebiedstrekker van Winterswijk, ook meer bewust geworden van de vragen uit de maatschappij: 'de maatschappij vraagt een veelheid van produkten van het landelijk gebied. Het begint door te dringen bij de mensen dat de mogelijkheden om op de lange duur een inkomen te halen hiermee vergroot worden'. Een ander punt dat verschillende keren wordt genoemd, is het *vertrouwen* dat is gegroeid en in samenhang hiermee: de *netwerken* die zijn opgebouwd. Het gebiedsproces heeft, aldus de gebiedsmakelaar van Winterswijk, de bewoners weer 'vertrouwen in de toekomst gegeven. De overtuiging dat via overleg van alles mogelijk is'. Hierbij gaat het om overleg met andere partijen in het gebied en om overleg met de provincie. 'Het invoelen en vertrouwen om samen

die klus te klaren is er. Het spel van het zoeken van elkaars grenzen is geweest', verklaart de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo. Maar ook het vertrouwen ten aanzien van de provincie is gegroeid. Het abstracte apparaat provincie heeft een gezicht gekregen, nl. in de persoon van de gebiedstrekker. De afstand is verkleind, de provincie is laagdrempeliger geworden. De streek ondervindt minder hinder van de afdelingencultuur die binnen de provincie heerst. 'Hier in de Achterhoek zie je dat met de provincie best te praten is. Bij de provincie zie ik oog voor de streek, (bij het rijk niet)'. Op één punt blijven de boeren overigens op hun hoede voor de provincie: wanneer ze al te ruimhartig meewerken aan plannen voor natuur op agrarisch grondgebied, zou de provincie wel eens over kunnen gaan tot functiewijziging. Dat betekent dat de streek geleidelijk aan de landbouw wordt ontnomen. Vrees voor functiewijziging belet in sommige gevallen de boeren om verder mee te denken. De geïnterviewden zijn echter allemaal goed te spreken over de overlegstructuur die is ontstaan met de organisatorische constructie zoals aangegeven in figuur 3.1. Er zijn waardevolle netwerken opgebouwd. 'De boeren zien het hier als hun eigen projectbureau', vertelt de gebiedsmakelaar van Winterswijk. En de gebiedstrekker van Neede-Borculo haalt een uitspraak aan van de wethouder van Neede: 'de Stichting is geïnstitutionaliseerd. Als de Stichting iets zegt, kom je daar niet zomaar om heen'.

> Wat is nu nodig?

Een van de grootste problemen in de actiegebieden is nog steeds dat boeren in de knel komen omdat ze niet kunnen voldoen aan de eisen voor de milieuvergunning. Het gaat hierbij met name om de emissie van ammoniak van agrarische bedrijven in de nabijheid van natuurgebieden. Daarnaast is er een probleem met stankcirkels: binnen een bepaalde afstand van agrarische bedrijven mag vanwege stankhinder geen nieuwe, niet-agrarische bestemming worden toegekend aan voormalige agrarische bebouwing. Deze regel uit de ruimtelijke ordening vormt een belemmering voor de plattelandsvernieuwing. Voor beide zaken is, aldus de geïnterviewden, daarom dringend *beleidsruimte nodig*. Enerzijds hopen ze die van de provincie te krijgen: 'als boeren iets willen, moet het af kunnen wijken van bestemmingsplannen. Een aanvraag voor trekkershutten op het boerenbedrijf in Winterswijk werd door de gemeente in eerste instantie goedgekeurd, maar de provincie keurde het af.' Terwijl de boeren inmiddels zo ver zijn, dat ze met andere dan agrarische functies een inkomen willen verdienen, belemmert de bestaande regelgeving hen hierin. Anderzijds hopen ze beleidsruimte te krijgen van het rijk: naar aanleiding van het onderzoek naar de Integrale Milieuvergunning heeft de provincie Gelderland bij de minister aangedrongen op een experimentenwet. Inmiddels heeft de minister echter laten weten (december 1998) dat een dergelijke wet er niet komt. Maar dat betekent volgens sommige geïnterviewden nog niet dat alles nu op slot zit: ook binnen de bestaande wet- en regelgeving valt wellicht meer ruimte voor inkomensvorming te creëren.

De meeste gebiedstrekken en -makelaars verwachten de komende periode meer concrete resultaten, na de fase van houdingsverandering en bouwen aan het netwerk. Daarnaast zijn ze

nu op zoek naar *gecompliceerder en wezenlijk nieuwe projecten*. Als voorbeeld noemt de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo een project ammoniakemissiereductie door middel van bacteriën. Ook is van belang, om de *resultaten beter te gaan volgen en evalueren*. In Winterswijk is, in samenwerking met de provincie en onderzoeksbureau NovioConsult een groot project monitoring gestart. NovioConsult brengt voor de projecten in dit actiegebied in kaart, wat relevante indicatoren zijn, op welke wijze deze gemeten kunnen worden (meeteenheid), wat het beoogde eindresultaat is, en wat de nulsituatie is. De gebiedsmakelaar heeft overigens zijn twijfels bij deze opzet: 'we krijgen zo nu en dan vragen van boeren die hier willen komen boeren. Dat zegt mij méér dan het aantal boeren dat hun kunstmeststrooier goed afstelt! We moeten een aantal indicatoren vaststellen die de *waardering van het proces* hier weergeven.'

Verschillende van de geïnterviewden wijzen erop dat de *financiële aspecten* van het gebiedenbeleid beter georganiseerd moeten worden. 'Nu stelt iedere geldschieter zijn eigen eisen. Dat kan beter', aldus de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. De huidige financieringswijze per project per jaar is te weinig flexibel. 'Schuiven met budgetten is een verschrikking', klinkt van verschillende kanten. Beslissingen gaan over te veel schijven. 'Tussen het programma en het ontvangen van de financiële middelen zit soms anderhalf jaar.' De afronding van de projecten verloopt daardoor niet goed. De *werkwijze* van LNV, waarbij ieder project afzonderlijk moet worden ingediend en goedgekeurd, wordt niet prettig gevonden. Het leidt tot het gevoel dat 'de overheid het gebied niet vertrouwt.' Naar de mening van de gebiedstrekker van Winterswijk zou dat vertrouwen nu eens moeten komen.

De organisatorische constructie van een 'koppel' van gebiedstrekker en gebiedsmakelaar blijkt erg waardevol. 'Dat is een gouden idee geweest' verklaart de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo. 'De gebiedstrekker is een aanspreekpunt die boven alle disciplines in de provincie staat. Dat is bestuurlijke vernieuwing'. Als vragende partij ondervindt je niet meer de hinder van de schotten tussen de disciplines en afdelingen. In de contacten met de gemeente en het rijk ligt dit anders. De gemeentelijke ambtenaar bijvoorbeeld die zitting heeft in de Stichting, spreekt niet namens zijn collega's van andere afdelingen. Het zou ten goede komen aan de efficiëntie en effectiviteit van het overleg wanneer *ook gemeenten en rijk met dergelijke integrale gebiedsfunctionarissen* zouden gaan werken.

De bereidheid om mee te denken over en mee te werken aan de realisatie van gebiedsdoelstellingen is groot. Een aantal van de geïnterviewden merkt hier bij op dat dit wel sterk samenhangt met personen. 'Wij hebben hier een hele goede voorzitter (van de Stichting). Hij kiest voor ingrijpende plannen, zodat we niet straks weer hoeven', aldus de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo. Er moet echter ook iets tegenover die bereidwilligheid staan: na uitvoering van de afgesproken plannen moeten de overheden het gebied tenminste 5 à 10 jaar met rust laten, d.w.z. *niet met nieuw beleid komen*. Dat vertrouwen is er nog niet helemaal: 'de provincie komt te vaak met iets nieuws' stelt een andere gebiedsmakelaar. 'Dan gooien ze het kind met het badwater weg'.

De begrenzing van de actiegebieden is destijds ingegeven door 'technische' argumenten met

betrekking tot natuur en milieu. 'Dat was in de praktijk wel eens lastig', vertelt de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. 'Boeren buiten het gebied willen ook meedoen. Die boeren zijn best bewust bezig. Maar ze zitten dan net aan de andere kant van de weg'. Het is belangrijk om in de komende periode ook deze zgn. 'witte' gebieden te laten aansluiten, menen daarom verschillende van de geïnterviewden.

> Hoe belangrijk is water in het gebiedsproces?

Water krijgt in de huidige gebiedsprocessen *nog relatief weinig aandacht*. Enerzijds heeft dit te maken met de wijze waarop het *waterschap zijn rol tot nu toe invult*, zo komt naar voren in de interviews met de gebiedstrekkers en -makelaars. In paragraaf 3.2 is dit al even aan de orde geweest. De indruk bestaat dat de waterschappen 'zich nog maar sinds kort realiseren dat ze mee moeten gaan doen met dit soort zaken'. Je weet niet precies hoe hoog je op hun prioriteitenlijstje staat. Gebrek aan personele capaciteit speelt hierbij wellicht een rol (par. 3.2). Soms hoor je te lang niets van ze. De gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel geeft een voorbeeld: 'Het plan voor de Rode Beek is nu al meer dan 4 jaar uit. En het ligt er nog steeds!' Het aanvankelijke plan voldeed niet aan de GEBEVE-subsidievoorwaarden. Daarom is als extra maatregel verhoging van de beekbedding toegevoegd. Het aantal hectaren landbouwgrond dat vernattingsschade ondervindt loopt hiermee op van 5 naar 20 hectare. 'Het waterschap heeft dan eerst drie maanden nodig om dat uit te rekenen'. Bij een andere beek zit een landgoedeigenaar die graag aan de slag wil. 'Maar hij wil niet eindeloos rekken. Dat is precies wat het waterschap doet (...). Dat frustriert het bottom-up proces.' Hij vermoedt dat de houding van het waterschap te maken heeft met de recente fusie: de waterschapsmedewerkers zijn nog veel met interne aangelegenheden bezig. Een van de gebiedstrekkers ziet nog een andere oorzaak voor de matige aansluiting van het waterschap bij de gebiedsprocessen: 'de waterschappen opereren sterk vanuit de stelligheid dat het zo is, fysiek en qua regelgeving, en ze nemen geen wisselgeld mee, ik bedoel: beleidsmatig (...) Een waterkansenkaart is een mooi onderhandelingsinstrument, als je het dan maar niet gaat presenteren als claim. Als je de waterkansenkaart en de functie IV<sup>1</sup> kaart van het waterhuishoudingsplan over elkaar legt, dan past dat helemaal niet op elkaar. Dat kost heel veel geld'. Anderzijds leeft bij veel *bewoners/gebruikers nog een te gering besef* van de waterproblemen en van hun eigen mogelijkheden om bij te dragen aan oplossingen. De gebiedsmakelaar van Winterswijk: 'Boeren zien vernatting hier als groter probleem dan verdroging.' Wat betreft de verantwoordelijkheid voor het bijdragen aan oplossingen staat het probleem nog ver van de boeren af, vermoedt de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. 'De discussie ging altijd over Minas en zo' (Mineralenaangiftesysteem). In Neede-Borculo hebben de gebiedstrekker en -makelaar inmiddels andere ervaringen opgedaan: 'bij het Needse Achterveld kwamen er 120 boeren op het overleg', vertelt de gebiedsmakelaar. Het gaat om een stuk natte heide van 38 hectare met

---

<sup>1</sup> Functie IV: water voor landbouw en kwelafhankelijke land- en waternatuur (Provincie Gelderland, 1996)

belangrijke natuurwaarden. 'Boeren denken mee over oplossingen. Voor het Needse Achterveld is gebleken, dat als je dat optimaal wilt herstellen, ook 50 hectare eromheen behoorlijk nat moet zijn. We zijn nu bezig met: gaan we dan méér natuur realiseren en bedrijven verplaatsen, of een minder optimaal plan maken?'

Hoewel de gebiedsmakelaars van Hummelo-Keppel en Winterswijk de betrokkenheid bij waterproblemen in de streek dus nog niet zo hoog inschatten, zijn zij er *wel van overtuigd dat water een belangrijk item wordt* in de nabije toekomst. In het gebiedsperspectief van Winterswijk dat in september 1998 is vastgesteld, wordt nadrukkelijk gesteld: 'De Stichting acht een stroomgebiedbenadering van belang voor ontwikkelingen met betrekking tot water en ruimtelijke ordening' en 'De Stichting zal bij het initiëren en beoordelen van projecten steeds uitgaan van de watersysteembenadering' (Stichting WCL Winterswijk, p.24). De gebiedsmakelaar meent ook: 'er zou hier méér met water moeten gebeuren. Integraal waterbeheer zou de boer meer tussen de oren moeten hebben. En we zouden meer met het waterschap moeten doen. We hebben er geen grote uitvoeringsprojecten mee. Wel een goede afstemming, bv. bij de Groenlose Slinge en de bovenloop van de Vennevertlose beek'. Een belangrijk nieuw onderwerp dat er aan komt, volgens de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel, is het *veranderen van grondwaterpeilen*. Hij heeft gehoord van plannen van de provincie, om in het voorjaar de grondwaterstand wat hoger te houden zodat deze in de zomer wat minder diep wegzakt. De opbrengstverliezen in het voorjaar zouden zo worden gecompenseerd in de zomer. 'Bij die plannen heb ik zo mijn vraagtekens'. Een maatregel, die beide gebiedsmakelaars wel zien zitten, is fijnregeling van het peilbeheer door de boeren zelf. 'Daar zit winst!' aldus de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. 'Als je aan boeren die verantwoordelijkheid geeft kun je heel veel met ze bereiken in het gebied'. Een eerste groep boeren die straks deze verantwoordelijkheid krijgt, zijn de boeren in het Stortelerbeek-project. 'Zij moeten water zó gaan regelen dat het hen wat oplevert' vertelt de gebiedsmakelaar van Winterswijk. Met name voor deze groep, zo meent hij, is een cursus integraal waterbeheer nu belangrijk.

> Hoe staat de waterbeheerder in het gebiedsproces?

Het waterschap, zo legt de medewerker van Kaderstelling en Beleid uit, wil *in principe graag meedraaien* in de gebiedsprocessen waar water aan de orde is, 'omdat we de waarde ervan inzien'. Een lastig punt is echter dat deze gebiedsprocessen veel tijd kosten, in de zin van personele tijd en kalendertijd. De bezetting van de organisatie is krap. 'Een van de problemen is, dat we te veel aannemen. We gaan gesprekken in. Wanneer dan blijkt dat er veel werk aan zit, kunnen we afspraken niet altijd nakomen. Dat probleem wordt nu aangepakt. We zijn bezig met een interne planning & control cyclus.' Naar buiten toe betekent dit dat het waterschap prioriteiten moet stellen. Voor het waterschap zelf is het *project Herbeoordeling de rode draad*. In dit project wordt - voor het hele beheersgebied van het waterschap - per deelgebied de waterhuishouding opnieuw bekeken, om te zien op welke plekken niet aan de

waterhuishoudkundige eisen van de toegekende functies wordt voldaan, en waar kansen liggen voor aanpassing van de waterhuishouding in de gewenste richting<sup>2</sup>. Geleidelijk raakt deze Herbeoordeling nu steeds meer verweven met lopende projecten in het gebied. De algemene beleidslijn van het waterschap is, om indien mogelijk *aan te sluiten bij initiatieven van anderen* die in het gebied lopen. Alleen in functie V<sup>3</sup> gebieden gaat het waterschap op eigen initiatief aan de slag, ook als er geen projecten van anderen lopen.

Voor het meedraaien in gebiedsprocessen is wel een *andere houding nodig*, constateert de medewerker van Kaderstelling en Beleid. 'Deels zijn we daarin nog zoekende'. Bij de anti-verdrogingsprojecten stuitte het waterschap aanvankelijk op nogal wat weerstand. Naar de uitvoering toe gaat het nu beter. Het waterschap kiest een andere aanpak in het overleg met de streek dan vroeger. 'Vroeger was het bureauwerk,' vertelt de projectmedewerker Herbeoordeling. 'Men ging het gebied niet in. Nu gaan we steeds meer het gebied in'(...) 'Inspraak, daar zijn we van af. We informeren de boeren via keukentafelgesprekken. Niet in een zaaltje. Daar krijg je een gespannen sfeer van, en niet ieder doet zijn zegje'. Vaak maakt het waterschap eerst een plan, en voert daarmee de keukentafelgesprekken. 'Maar nu doen we het ook wel eens andersom. Dat gaat best goed, moet ik zeggen.' De houding die de medewerkers kiezen in de gebiedsprocessen *varieert per district*. Op centraal niveau worden allerlei instrumenten ontwikkeld om de watersysteembenadering handen en voeten te geven, zoals kaarten met stroomgebiedsgrenzen, waterwaardenkaarten en waterkansenkaarten. De districtsmanager kan echter zelf bepalen of en hoe hij deze instrumenten inzet. De medewerker van Kaderstelling en Beleid haalt een districtsmanager in één van de strategische actiegebieden aan: 'De waterhuishouding is al kunstmatig. We hebben het altijd zo gedaan. Ik wil geen kaarten, ik wil open in het overleg meedoen. En als zij zeggen: daar kan wel retentie, dan maak ik dat daar.' Dat betekent niet dat deze districtsmanager geen eigen streefbeeld voor de waterhuishouding voor ogen heeft: 'hij heeft zeker wel ideeën en wensen, maar brengt ze niet in. Hij zegt: ik reageer wel op wat ze zeggen.'

Ook de geïnterviewden van het waterschap formuleren een aantal wensen voor het toekomstige gebiedenbeleid (> Wat is nu nodig?). Voor veel maatregelen heeft het waterschap *ruimte nodig*. Hiermee wordt niet bedoeld: beleidsruimte, maar fysieke ruimte. De medewerker van Kaderstelling en Beleid pleit voor een *grotere grondmobiliteit*, waarbij het mogelijk wordt om op grotere schaal dan tot nu toe functieveranderingen en veranderingen van grondgebruik te bewerkstelligen. Een voorbeeld: 'we zijn nu bezig met het Needse Achterveld. Dat bestaat uit een aantal natuurgebieden, gescheiden van elkaar. Als het lukt om door grondverwerving er één gebied van te maken, dan wil het waterschap zeker meedoen!' (...) Een grotere

---

<sup>2</sup> Voor de achtergronden van het project Herbeoordeling: zie het waterhuishoudingsplan van de Provincie Gelderland (1996 p.72 e.v.) en het Integraal Waterbeheersplan Oost-Gelderland (Waterschap van de Oude IJssel et al., 1994 p.48 e.v.). In de literatuurlijst is tevens een voorbeeld van een herbeoordelingsstudie opgenomen (Waterschap IJsselland-Baakse Beek, 1996).

<sup>3</sup> Functie V: water voor natuur van het hoogste ecologische niveau (Provincie Gelderland, 1996)

grondmobiliteit kan de projecten van het waterschap veel efficiënter en effectiever maken. Voor het waterschap intern is het van belang om de komende tijd de eigen streefbeelden voor de waterhuishouding en de visies op de verschillende watersystemen goed op papier te hebben. 'Veel zit in de hoofden van collega's. Veel gebiedskennis en ideeën. Maar we zijn niet klaar in de zin dat *alles op kaart* staat.' Wat er nu ligt is nog fragmentarisch. 'Dat is wel verklaarbaar. We zijn per 1 januari 1997 gefuseerd. Het ene voormalige waterschap had er wel aan gewerkt, het andere niet.' In het project Herbeoordeling en projecten voor visievorming voor verschillende beken worden nu wensen en mogelijkheden systematisch op papier gezet.

### 3.4.2 Mogelijke invullingen van een instrument gebiedscontract

Op grond van hun ervaringen, plannen en wensen hebben de gebiedstrekkers en -makelaars van Hummelo-Keppel, Neede-Borculo en Winterswijk verschillende voorkeuren voor de invulling van het instrument gebiedscontract. De drie theoretische modellen uit hoofdstuk 2 hebben als handvat voor het gesprek gediend.

Het medeverantwoordelijkheidsmodel valt onmogelijk weg te denken als je een gebiedscontract wilt vormgeven, zo komt in de interviews naar voren. Een gebiedsperspectief heeft geen wettelijke status (zie o.a. Stichting WCL Winterswijk, p.12). Zowel het opstellen als het realiseren van een gebiedsperspectief is een kwestie van vrijwilligheid. Het medeverantwoordelijkheidsmodel is dus belangrijk om mee te beginnen, stellen de gebiedstrekkers van Hummelo-Keppel en Winterswijk. Maar ook het uiteindelijke plan zal, aldus de gebiedstrekker van Neede-Borculo een aantal zachte afspraken bevatten. Volgens de gebiedsmakelaars van Hummelo-Keppel en Winterswijk kunnen zachte afspraken in een gebiedscontract echter alleen over 'kleine dingen' gaan. Er worden in de actiegebieden al verschillende maatregelen via vrijwillige afspraken genomen, zoals het openstellen van het boerenbedrijf voor recreanten en het graven van kikkerpoelen. Voor belangrijker onderwerpen is het medeverantwoordelijkheidsmodel echter 'moeilijk hanteerbaar' aldus de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. 'Een aantal doen het [d.i. de afspraken ondertekenen en uitvoeren] dan wel, een aantal niet'. Het grootste bezwaar in de ogen van de gebiedsmakelaar van Winterswijk is echter dat het 'geen zekerheid levert'.

Ten aanzien van het economisch beheermodel zijn de meningen verdeeld. De gebiedsmakelaar van Neede-Borculo noemt dit het meest zwakke model. Hij vreest dat boeren te afhankelijk worden van de afnemer van het produkt, bijvoorbeeld van de waterleidingmaatschappij in het geval van levering van water. Een ander bezwaar is dat het te kunstmatig is. 'Boeren leveren dan bijvoorbeeld landschap, en daar moeten mensen voor betalen.' Over hetzelfde model zegt daarentegen de gebiedsmakelaar van Winterswijk: 'dat ligt sterk!' Het model past bij de doelstelling van de Stichting om de verdien capaciteit van de plattelandsbewoners te behouden en te versterken. Ook de gebiedstrekker van Winterswijk ziet perspectief in het economisch

beheermodel: 'daar wil ik veel van in het contract hebben'. De geïnterviewden van Hummelo-Keppel nemen een middenpositie in. 'Het is een extra mogelijkheid' aldus de gebiedstrekker. De gebiedsmakelaar noemt het 'een bespreekbare optie'. In principe is het economisch beheermodel wel uitvoerbaar, denkt hij. 'Maar wanneer het op gebiedsniveau moet, is het bereiken van consensus tussen de boeren niet zo eenvoudig'.

Het vergunningenmodel is het model dat in elk geval op korte termijn lucht kan geven. Dit geldt het sterkst voor Hummelo-Keppel. 'Uiteindelijk is het de boeren om de vergunningen te doen', verklaart de gebiedstrekker. 'Het lost de knelpunten die ze nú hebben, op', is de reactie van de gebiedsmakelaar. In Hummelo-Keppel is in het kader van het project integrale milieuvergunning inmiddels een puntensysteem voor verrekening van milieuprestaties opgesteld, waarbij het surplus van de ene prestatie het tekort van de andere compenseert. Het puntensysteem staat nog ter discussie. 'Een aantal parameters willen we [als provincie] gewoon halen. Dus die zijn niet te compenseren door voor andere parameters meer te doen.' Ook de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo noemt het vergunningenmodel het model dat het dichtst bij de praktijk staat. 'Een man die op 5 meter afstand [van gevoelige natuur] zit, maar het keurig netjes houdt, laat die maar zitten. Liever dan iemand op grotere afstand die er een smeerboel van maakt'. De gebiedstrekker van Neede-Borculo ziet voor alle drie modellen een plaats in het gebiedscontract. In Winterswijk staat het vergunningenmodel niet voorop. 'Soms is er behoefte aan', constateert de gebiedsmakelaar. 'Het zou de moeite waard zijn' aldus de gebiedstrekker 'om eens te kijken: maak een geïntegreerde bedrijfsvisie en koppel hier een integrale milieuvergunning aan, gerelateerd aan een keurmerk'. Dit keurmerk draagt dan, is de filosofie, tegelijkertijd bij aan behoud/versterking van de verdien capaciteit. De gebiedsmakelaar merkt hierbij op dat hij geen voorstander is van onderlinge verrekening van vervuilingrechten en milieuprestaties tussen boeren in een gebied, binnen het bredere kader van de gebiedsdoelen. 'Een intensieve boer die wil uitbreiden doet ook maar iets meer aan natuur en landschap'. Tegenover ruimte in de vergunning moeten naar zijn mening individuele tegenprestaties staan.

In Neede-Borculo en Winterswijk bestaan wel ideeën over wat de kern zou kunnen zijn van een gebiedscontract. Beide redeneren vanuit lopende projecten in het eigen actiegebied. Volgens de gebiedstrekker van Neede-Borculo zou het gebied moeten aangeven, met de provincie als adviseur: 1. Wij willen dit doen; 2. Dat kost ons zoveel; 3. We hebben die beleidsruimte nodig. Vervolgens kan hierover een contract tussen het gebied en het rijk worden afgesloten. Het plan dat zij hierbij voor ogen heeft is te karakteriseren als een landinrichting in combinatie met maatregelen voor behoud/versterking van de werkgelegenheid. 'Maatregelen als het stimuleren van de beregeningsplanner passen niet in dit contract.' De gebiedstrekker van Winterswijk ziet de landgoederen in Winterswijk-oost wel 'naar een gebiedscontract toegroeien'. Het zou dan een contract zijn in de trant van: 'wij kunnen zoveel natuur produceren, als wij daartegenover zoveel inkomensvormende activiteiten



overhouden'. De gebiedsmakelaar van Winterswijk meent echter dat moet worden gestart bij de mogelijkheden van de bedrijven. Op dit moment sluit de Stichting WCL de eerste convenanten geïntegreerde bedrijfsvoering met boeren in het gebied. 'Wat wil de boer met ons [WCL] afspreken; dat is de eerste stap'. De optelsom van deze convenanten moet dan het gebiedscontract worden. 'Andersom werkt het nooit', aldus de gebiedsmakelaar. De geïnterviewden van beide gebieden benadrukken dat een laag schaalniveau moet worden gekozen voor het gebiedscontract. 'Maximaal twee gemeenten', denkt de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo. 'Zo zijn de problemen te overzien, en kennen de mensen elkaar'. En uit het interview met de gebiedstrekker kunnen we hieraan toevoegen: 'Beide gemeenten Neede en Borculo hebben hun eigen beleid. Het is nu soms al een heel gedoe om die op één lijn te krijgen'.

Ook over de wijze waarop water in gebiedscontracten aan de orde kan worden gesteld, komen in de interviews al voorzichtige ideeën naar voren. Het kiezen van stroomgebiedsgrenzen als afbakening van het gebied waarop een contract betrekking heeft, is niet praktisch, zo menen verschillende van de geïnterviewden. 'Sociale en bestuurlijke grenzen zijn veel geschikter' stelt de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel. 'Waterschappen willen iets, zonder geld mee te brengen, van groepen die elkaar sociaal niet zien zitten'. Dat werkt niet. De gebiedstrekker van Winterswijk ziet water als een belangrijke insteek voor de toekomst. Het vergunningenmodel zou, meent hij, ook kunnen worden ontwikkeld tot een vergunningenmodel voor het omgaan met het watersysteem. 'Niet een WVO-vergunning, maar een nieuw soort vergunning. Wat voor output moeten we halen? Hier moet je dan de vergunning op enten.'<sup>4</sup> De maatregelen met betrekking tot water zou je, zo stelt hij zich voor, via het medeverantwoordelijkheidsmodel en het economisch beheermodel moeten ontwikkelen op gebiedsniveau, en via het vergunningenmodel uitwerken op bedrijfsniveau. Het waterschap staat nog wat terughoudend tegenover dergelijke nieuwe gedachtenlijnen. Afspraken in het kader van een gebiedscontract zijn, zo legt de medewerker van Kaderstelling en Beleid uit, privaatrechtelijke afspraken. De vraag is, of je dan als waterschap nog wel met je taak bezig bent. 'We werken liever via publiekrecht, via vergunningen.' Het waterschap zal de afspraken in een gebiedscontract hoogstens in de vorm van een intentieverklaring willen maken. Een ander punt is, of op water gerichte prestaties onderling verrekenbaar kunnen zijn. In de provincie Limburg krijgen bedrijven alleen een beregeningsvergunning van de provincie als ze een bedrijfswaterplan hebben. Het waterschap Rijn en IJssel heeft intern overlegd over dit voorbeeld omdat het verlenen van de beregeningsvergunning wellicht straks een waterschaps-taak wordt. 'Ik denk dat wij nog niet zo ver zijn om zomaar kwantiteits- en kwaliteitsdoelen uit te wisselen. De aanwezigheid van een bedrijfswaterplan zien wij als stimulering, niet als wisselgeld om iets anders te bereiken.' Wel heeft het waterschap aan een klein aantal grote bedrijven in het gebied met goede milieubedrijfsplannen ruimte in de vergunning gegeven.

---

<sup>4</sup> Dit idee vertoont overeenkomsten met de strategie van 'Blauwe Knooppunten' zoals voorgesteld door Van Slobbe et al. (1996).

Uitwisseling tussen kwaliteit en kwantiteit, zo legt de geïnterviewde medewerker uit, is hierbij echter niet aan de orde en het wordt publiekrechtelijk geregeld.

### 3.5 Conclusies

Sinds de start van de gebiedsprocessen is er in de actiegebieden veel veranderd. Laten de concrete milieuresultaten op dit moment nog te wensen over, op het vlak van bestuurlijke vernieuwing is aldus de geïnterviewden veel bereikt. De bewoners/gebruikers zijn meer betrokken geraakt bij de ontwikkeling en het beheer van hun gebied. Ze hebben ontdekt dat er met de hedendaagse overheid 'te praten valt'. Geleidelijk treedt er een verschuiving op in de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen provinciale overheid en gebiedspartijen: de gebiedspartijen nemen meer van de regie in eigen hand. Illustratief is, dat de Stichting door een woordvoerder van een gemeente 'geïstitutionaliseerd' wordt genoemd: het is een machtsfactor in het gebied geworden, waar je als overheid niet meer zomaar omheen kunt.

Wel constateren we verschillen tussen de drie gebieden wat betreft aanpak en tempo van deze bestuurlijke vernieuwing. In Hummelo-Keppel speelt de provincie nog een belangrijke initiërende rol, in Neede-Borculo lijkt dit niet meer nodig en trekt de gebiedstrekker inmiddels vooral aan de provincie, in Winterswijk treedt de provinciale coördinator nog vooral toetsend, informierend en corrigerend op. Het is tekenend dat in Hummelo-Keppel de provinciale gebiedstrekker schrijver van het uitvoeringsprogramma is geweest, in Neede-Borculo de gebiedsmakelaar en in Winterswijk het projectbureau.

De provincie en de regio's willen nu graag oogsten wat is gezaaid, d.w.z. concrete resultaten binnenhalen en lastiger projecten starten nu het onderling vertrouwen er is en de nieuwe gebiedsgerichte overlegstructuren goed werken. Soms zitten 'oude' structuren en regels, die naast het gebiedenbeleid zijn blijven gelden, hierbij in de weg. De gebiedstrekkers en -makelaars van provincie en regio's dringen aan op herziening van 'oude' regels en structuren die een belemmering vormen, of vragen om ruimte om die regels niet in alle gevallen strikt te hoeven toepassen. Enkele voorbeelden:

- de organisatiestructuur van gemeenten en van de rijksoverheid is nog niet voldoende ingesteld op gebiedsgericht beleid. Ambtelijke functies zijn vaak nog sectoraal ingedeeld, met als gevolg dat afstemming veel tijd en moeite kost. Wanneer ook rijk en gemeente met gebiedsgerichte sectoroverstijgende functies zouden werken, zou dit het overleg aanzienlijk vergemakkelijken;
- tot voor kort was het principe: de overheid maakt beleid en het gebied voert uit. Met de introductie van de gebiedsprocessen is deze scheiding veel minder scherp geworden. Een relatief groter deel van het beleid wordt in samenspraak met de regio ingevuld en uitgewerkt. Overheid en regio committeren zich beide, in de toekomst wellicht door middel van een

gebiedscontract. Dat betekent aldus de regio dat van de overheid mag worden verwacht dat zij niet - binnen korte tijd, als een spoor ernaast, vanuit haar traditionele rol - nieuw beleid ontwikkelt terwijl de regio zich inspant om de afgesproken plannen te realiseren;

- in de afgelopen jaren zijn bewoners/gebruikers in sommige streken beknedd geraakt in de bestaande generieke regels op het terrein van milieu en ruimtelijke ordening. Als gevolg hiervan is er thans onvoldoende speling om een gebiedsvisie te realiseren. De gebiedstrekkers en -makelaars pleiten in deze situatie voor een ruimere interpretatie van generieke regels binnen het kader van de realisatie van gebiedsspecifieke doelen;

- voor de gebiedsprocessen is het meer in het algemeen van groot belang dat soepeler wordt omgegaan met functies. De 'oude' opvatting van functies als 'claims op kaart' belemmert het gebiedsproces. De geïnterviewden pleiten voor ruimte om veranderingen in gang te kunnen zetten binnen de toegekende functies en hiermee verbonden eisen. Van provincie en gemeenten wordt terughoudendheid gevraagd bij het wijzigen van functies.

Met de bestuurlijke vernieuwing die in de actiegebieden is ingezet, is het waterschap weinig meegegroeid. De afgelopen jaren waren voor het waterschap Rijn en IJssel jaren van fusie en interne bestuurlijke veranderingen. Het waterschap hinkt nu op twee gedachten: zij wil wel meedoen met gebiedsprocessen, maar vooral daar waar het past bij de eigen koers. Op een volmondige deelname is de organisatie, werkwijze en instrumentarium van het waterschap (nog?) niet ingericht. Personeel heeft te weinig de handen vrij om vanaf het begin mee te praten bij de ontwikkeling van de plannen, het waterschap werkt bij voorkeur met 'claims op kaart' en grondverwerving, en de denkbeelden van een gebiedsgedifferentieerde interpretatie van regels en verrekening van milieuprestaties gaan haar vooralsnog te ver. De geïnterviewde gebiedsmakelaars zijn er daarentegen van overtuigd dat water in de nabije toekomst een belangrijk item gaat worden in de gebiedsprocessen. Met name het idee van fijnregeling van het peilbeheer door bewoners/gebruikers spreekt hen aan. Dit betekent dat het waterschap in de toekomst vaker vragen tegemoet kan zien, om het waterbeheer op nieuwe manieren te regelen.

De zgn. witte gebieden, waar de provincie geen gebiedsgericht beleid voert, hebben de boven beschreven ontwikkelingen van bestuurlijke vernieuwing niet actief mee gemaakt. De geïnterviewden pleiten voor een inhaalslag. In hoofdstuk 6 komen we hier op terug.

Van de drie modellen voor een gebiedscontract zoals gepresenteerd in hoofdstuk 2 wordt het medeverantwoordelijkheidsmodel door de geïnterviewden als het minst ingrijpende model gezien. Twijfels bestaan er nog over de vraag of met dit type gebiedscontract wel grote veranderingen kunnen worden bewerkstelligd. Wanneer de door de Stichting aangevraagde landinrichting in Neede-Borculo (met een geplande looptijd van 5 jaar en geheel op basis van vrijwilligheid) slaagt kan hieruit worden afgeleid dat het medeverantwoordelijkheidsmodel zeker wel deze potentie heeft. Of de voorkeur van de regio vervolgens uitgaat naar een

economisch beheermodel dan wel een vergunningenmodel hangt sterk af van de kenmerken van het actiegebied en de ontwikkelingen die het heeft doorgemaakt. Voor een gebied als Winterswijk, waar bewoners/gebruikers meer overtuigd zijn van de noodzaak andere inkomensgenererende activiteiten te ontplooiën (dan landbouw voor voedselproductie), biedt het economisch beheermodel op lange termijn meer perspectief. Voor een gebied als Hummelo-Keppel, waar de landbouw minder ter discussie staat, biedt het vergunningenmodel op korte termijn de nodige armslag.

Het onderzochte waterschap kan zich vooralsnog alleen vinden in het medeverantwoordelijkheidsmodel. De andere twee modellen vergen een fundamentele bezinning binnen het waterschap op haar taken en bevoegdheden als waterbeherende overheid.

## **4. Ontwikkelingen in het rijksbeleid**

### **4.1 Idee van 'gebiedscontract' leeft op meerdere fronten**

In verschillende kringen van de rijksoverheid wordt het idee van een 'gebiedscontract' opgeworpen als een geschikt instrument voor een efficiënte en effectieve uitvoering van rijksbeleid. In onderstaande bespreken we de belangrijkste overwegingen van de rijksoverheid en haar voorstellen voor een 'gebiedscontract' aan de hand van beschikbare documenten en op basis van gesprekken met betrokken ambtenaren.

#### **4.1.1 LNV-VROM project 'Ontstapelen en Ontschotten'**

In 1997 is een gezamenlijk LNV/VROM project 'Ontstapelen en Ontschotten' gestart, met als doel 'voorstellen te formuleren om een situatie te bereiken van zo min mogelijk rijksbeleids- en gebiedscategorieën en een vereenvoudiging van het rijksfinanciële instrumentarium voor het landelijk gebied. Dit met behoud van de beoogde doelen en ministeriële verantwoordelijkheid, en met als inzet een efficiënt, effectief en consistent rijksbeleid' (Ministerie van VROM en Ministerie van LNV, 1998: Voorwoord). De projectgroep Ontstapelen en Ontschotten heeft aan het onderzoeksbureau NovioConsult de opdracht gegeven om voor circa 60 bestaande gebiedscategorieën en circa 30 al dan niet aan deze gebiedscategorieën gekoppelde regelingen voor het landelijk gebied na te gaan welke knelpunten door betrokkenen worden ervaren en een voorzet te doen voor oplossingen.

Uit het onderzoeksrapport van NovioConsult (Van den Heuvel et al., 1997) komen als belangrijke knelpunten naar voren:

- gebrek aan overzicht door te groot aantal regelingen en te veel verschillen tussen regelingen. Genoemd worden: verschillen tussen regelingen wat betreft doelen, werkwijzen, administratieve procedures, financieringsregels, indieningstermijnen, etc.; verschillen tussen regelingen wat betreft sturingsfilosofie; verschillen tussen regelingen wat betreft monitoring;
- rijksdoelen zijn voor de regio vaak niet vanzelfsprekend; deze een plek geven vergt tijd; het rijk komt vervolgens zo snel met nieuwe doelen dat zij als inconsequent en onbetrouwbaar wordt ervaren; de regeling waarmee het doel moet worden gerealiseerd wordt door de regio nogal eens als te beperkt of te weinig flexibel ervaren;
- terwijl de regio steeds integralere projecten opzet, zijn de rijksregelingen niet meegegroeid. Het zoeken naar een combinatie van geschikte regelingen vergt veel inzet, doorzettingsvermogen en creativiteit van gebiedscoördinatoren. Bij een antiverdrogingsproject bijvoorbeeld worden hydrologische maatregelen betaald uit de GEBEVE-regeling (Gebiedsgerichte Bestrijding van Verdroging), grondaankoop loopt via de RBON (Regeling Beheersovereenkomsten en Ontwikkeling Natuur) en waterbesparende maatregelen in de landbouw via de BGM (Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid);

- in de regio wordt steeds meer gewerkt onder het motto van draagvlak verwerven, maatwerk en open planproces; de regio verwacht daarbij van het rijk dat er onderhandelingsmarges zijn om werkelijk tot maatwerk te komen; per regeling blijkt echter te verschillen welke beleidselementen onderhandelbaar en welke hard zijn (dit hangt samen met verschillen in sturingsfilosofie per regeling);
- het rijk zit met het dilemma dat zij enerzijds wensen uit het gebied wil honoreren en maatwerk faciliteren, maar anderzijds ook de rijksnota's uitgevoerd wil zien en sectorale doelen gerealiseerd; voor sommige onderwerpen is het rijk bovendien gebonden aan EU-regelgeving.

Conclusie: regio en rijk zijn gebaat bij een *doordachte* vermindering van het aantal categorieën van gebieden en regelingen, verbetering van de afstemming van de eisen behorend bij deze regelingen, en (waar mogelijk) een grotere flexibiliteit bij de toepassing ervan. Met 'doordacht' wordt bedoeld dat de bundeling afhankelijk moet zijn van de karakteristieken van beleidscategorieën, waaronder de sturingsopvatting van het rijk. Voor de cluster 'geïntegreerde gebiedscategorieën en regelingen' waaronder onder meer vallen: de ROM-gebieden en Milieubeschermingsgebieden, de Nadere Uitwerkingen, de Waardevolle Cultuurlandschappen, de Aandachtsgebieden Leefbaarheid Platteland en de Strategische Groenprojecten, stelt het onderzoeksbureau voor om te komen tot één soort procedure en financieringssystematiek. Provincies kunnen meerjarenprogramma's opstellen waarin meerdere van de huidige regelingen worden ondergebracht en waarbij onderdelen herkenbaar en afrekenbaar blijven. Als mogelijke oplossing voor het cluster 'sectorale categorieën', zoals Voor Verzuring Gevoelige Gebieden, Concentratiegebieden Veehouderij, Ecologische Hoofd Structuur, de Verdrogingskaart en bijbehorende GEBEVE-regeling wordt voorgesteld om deze, in geval van geografische overlap te koppelen aan het cluster 'geïntegreerde categorieën'. Hiermee wordt tenminste bedoeld: een samenhangende financieringssystematiek, een integrale programmering en een samenhangende organisatie van de uitvoering.

Mede op basis van het project 'Ontstapelen en Ontschotten' komen de ministers van LNV en VROM in een brief aan de Tweede Kamer (1998) tot de volgende toezeggingen.

#### 4.1.2 Brief aan de Tweede Kamer

De ministers van LNV en VROM brengen in een brief aan de Tweede Kamer d.d. 25 juni 1998 behorend bij de vaststelling van de begrotingen naar voren te willen streven naar 'een belangrijke vereenvoudiging van het stelsel van beleidscategorieën en financiële regelingen voor het landelijk gebied'. Op korte termijn kan verduidelijking van beleidsdoelstellingen en gecombineerde inzet van subsidiemogelijkheden worden gerealiseerd via het afsluiten van *gebiedscontracten*. Op langere termijn streven beide ministeries naar 'saneren, bundelen, beter afstemmen en flexibiliseren' van categorieën en regelingen. Het gaat om beleidscategorieën

als Ecologische Hoofd Structuur, WCL-gebieden, koersenbeleid, Milieubeschermingsgebieden, Nadere Uitwerkingen en ROM-gebieden en om regelingen als Gebiedsgerichte Bestrijding van Verdroging, WCL-regeling, BGM-regeling, en Bijdrageregeling Landschapsbeleidsplannen.

Gebiedscontracten worden in de brief aan de Tweede Kamer getypeerd als bestuursconvenanten van het rijk met overheden en maatschappelijke organisaties, gebaseerd op een gemeenschappelijke gebiedsvisie. In een gebiedscontract kunnen worden vastgelegd:

- de gebiedsvisie met een uitwerking van de geldende (nl. in andere kaders vastgestelde) doelstellingen;
- meerjarenafspraken over maatregelen, inzet van instrumentarium en financiële middelen;
- meerjarenafspraken over de bijdrage van betrokken partijen waaronder de rijksoverheid aan de realisering van de doelstellingen;
- de organisatie van de uitvoering en de eventuele instelling van één gebiedsloket;
- afspraken over een monitoring- en evaluatiesysteem.

In de brief wordt benadrukt dat het gaat om realisatie van de doelen die vanuit rijksnota's en beleid van andere overheden reeds vastliggen voor een gebied. Gebiedscontracten dienen te worden gesloten 'zonder bestaande regelingen aan te passen' en 'uitgaande van de bestaande juridische en bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling'. Een herziening van de functietoekenning - zoals in een van de modellen in hoofdstuk 2 van dit onderzoek voorzien - is geen vooropgesteld onderdeel van het proces. In een bijbehorend intern studiedocument van LNV en VROM (bedoeld als handreiking bij de evaluatie en herziening van gebiedscategorieën en regelingen in bestaande en komende beleidstrajecten) wordt wel enige opening geboden om kritisch naar toegekende functies te kijken: 'Een gebiedsvisie kan betrekking hebben op de aard en de ordening van het ruimtegebruik van de verschillende betrokken functies in het gebied. Het gaat om de toekenning van functies (als ...) en de daaraan gekoppelde watersystemen, milieukwaliteit, landschaps- en cultuurhistorische kwaliteit'. Daarbij 'is het goed risico's, spanningspunten en oplossingsrichtingen zichtbaar te maken'.

Of de beoordeling van de voorgestelde maatregelen per individueel project plaatsvindt, of over het totale meerjarige uitvoeringsprogramma hangt, zo stellen LNV en VROM in een bijbehorend intern studiedocument, af van de 'sturingsrol' die het rijk kiest. Er wordt een onderscheid gemaakt in drie sturingsrollen voor het rijk: 1. richtinggeven en stimuleren, 2. kaderstellen en meedoen, 3. nadrukkelijk sturen. Verschillende beleidsvelden en doelstellingen vragen om een verschillende sturingsrol van het rijk, naast en na elkaar. Door onderscheid te maken in rijkssturingsrollen kan het dilemma van het rijk, genoemd aan het begin van deze paragraaf onder 'Ontstapelen en Ontschotten' worden opgelost. In het geval van bv. NIMBY-vraagstukken wil het rijk nadrukkelijk sturen en is de ruimte voor een regionale invulling gering; in het geval van bv. plattelandsvernieuwing wil het rijk richtinggeven en stimuleren en is de ruimte voor een regionale invulling groot. Steeds moeten de rijksrol, doelen en

instrumentarium helder worden gecommuniceerd. Hiermee worden ook de grenzen van de beleidsvrijheid voor de regio duidelijk. Wel is het denkbaar, aldus het interne studiedocument, om in een gebiedscontract 'afspraken te maken over de vraag of en in welke gevallen van bestaande regels en/of doelstellingen kan worden afgeweken, wanneer de rijksdoelen daarmee beter worden bereikt.'

In het interne studiedocument wordt tevens geopperd om één loket in te stellen voor informatie en aanvragen voor gebiedsgerichte subsidie. Onderscheid moet worden gemaakt in een rijksloket voor informatie en aanvragen van rijkssubsidies, en een gebiedsloket voor bedrijfsleven, particulieren en gemeenten, dat eventueel ook een taak kan krijgen in de coördinatie en uitvoering.

Het concept gebiedscontracten wordt verder uitgewerkt door de projectgroep 'gebiedscontracten', waarin vertegenwoordigd: ministerie van LNV, ministerie van VROM Directoraat-Generaal Milieubeheer, ministerie van VROM Rijks Planologische Dienst, en Inter Provinciaal Overleg (IPO). Van hen wordt onder meer verwacht dat ze criteria opstellen voor rijksdeelname in gebiedscontracten en dat ze de concrete contouren van het gebiedscontract aangeven. Tevens is er een Stuurgroep Gebiedscontracten ingesteld waarin behalve LNV, VROM en IPO ook zijn vertegenwoordigd: het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen.

#### 4.1.3 Vervolg Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid

Het idee van 'gebiedscontracten' is tezelfdertijd aan de orde in de besprekingen over het vervolg per 1 januari 2000 van de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM). Tegen de achtergrond van de voortgaande decentralisatie, de noodzaak om inhoud te geven aan een integraal omgevingsbeleid en hier instrumenten aan te koppelen, en het principe van eigen verantwoordelijkheid bij elke bestuurslaag zoals ook in het WRR-rapport 'Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek' (1998) beschreven, komt de stuurgroep Toekomst Gebiedsgericht Beleid tot de volgende kernpunten voor de nieuwe regeling (Gebieden aan Bod, 1998):

- inzet op de uitvoering, d.w.z. afspraken over prestaties, over monitoring, etc.;
- de slag naar meerjarige afspraken tussen rijk en provincie waarbij meerdere financieringsbronnen kunnen worden aangesproken;
- toekenning aan de provincies van de verantwoordelijkheid om binnen een breed zoekgebied gebieden te selecteren en de regie te voeren bij het opstellen van *gebiedscontracten* op basis van een gebiedsvisie.

De stuurgroep stelt voor om deze zoekgebieden ruim te definiëren, d.w.z. verder te kijken dan de milieubeschermingsgebieden (waar de BGM-regeling van toepassing was). Voor de realisatie van sectorale doelen kan geen beroep gedaan worden op de nieuwe regeling; alleen gebieden met integrale gebiedsdoelen inclusief milieudoelen komen in aanmerking. Bovendien



acht VROM selectiviteit noodzakelijk, redenerend vanuit het beschikbare budget. Zij pleit voor een concentratie van de inzet in een relatief beperkt aantal gebieden. De provincie vervult de regierol en is contractpartner van het rijk. Het gebiedscontract is een set van meerjarenafspraken tussen rijk en provincie over te leveren milieuprestaties en bijbehorende financiering, op basis van meetbare resultaten. Voordat deze afspraken worden gemaakt dient er te zijn opgesteld: een integrale gebiedsvisie 'inclusief de gewenste ruimtelijke, economische, recreatie-, natuur- en milieudoelen', een maatregelenpakket, een beschrijving van de wijze van monitoring, een kostenoverzicht en de financieringswijze. Steeds zal er sprake zijn van cofinanciering van rijk en regio. Voorstel van de stuurgroep is, dat partijen hun gelabelde bijdrage in een gebiedsfonds storten dat wordt beheerd door een aparte instantie. De stuurgroep is voornemens geen harde proceduretermijnen op te nemen in de regeling.

Aanvankelijk concentreerde de discussie zich op de ontwikkeling van een nieuwe VROM-regeling Subsidieregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (SGM). Mede onder invloed van 'Ontstapelen en Ontschotten' is de discussie verbreed. Thans worden voorbereidingen getroffen voor een interdepartementale regeling van VROM, LNV, V&W en wellicht nog een aantal andere ministeries, onder de naam Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) (mondelinge meded. F. Claessen, RIZA 28/1/99). De toevoeging 'milieu' is dus uit de naamgeving verdwenen. De nieuwe regeling geldt in ieder geval als vervolg van de BGM, de ROM-aanpak, de WCL-regeling en de GEBEVE-regeling. Daarnaast wordt ernaar gestreefd de regeling zo op te stellen dat ook andere gebiedsgerichte regelingen kunnen 'aanhaken'. De projectgroep SGB stelt voor om gebiedscontracten af te sluiten tussen rijk en provincie, voor het totale programma binnen een provincie. De provincie kan op haar beurt gebiedscontracten met partijen in de regio afsluiten. De stuurgroep Gebiedscontracten in het kader van Ontstapelen en Ontschotten en de stuurgroep Toekomst Gebiedsgericht Beleid in het kader van de SGB zijn samengevoegd tot één stuurgroep.

Een belangrijk element van de nieuwe regeling is het formuleren van afrekenbare doelen. Per subcategorie van maatregelen zullen in de regeling operationele doelstellingen worden opgenomen, waarover in het gebiedscontract afspraken worden gemaakt. Voorbeelden van operationele doelen zijn: vermindering grondwateronttrekking door doelgroep x met y m<sup>3</sup>/jaar, realisatie toeristische neventak op x bedrijven, herstel x km houtwal in deelgebied y. Door middel van een monitoringssysteem dient de realisatie van deze operationele doelstellingen te worden gevolgd en gerapporteerd. De mate van realisatie van de vastgelegde operationele doelstellingen zal vervolgens als maatstaf dienen bij de tussentijdse beoordeling van de uitvoering van het gebiedscontract. De beoordeling kan leiden tot bijstelling van het contract (SGB 2000, concept 25/2/99).

Een fundamenteel discussiepunt tussen LNV en VROM is nog (Stuurgroep SGB, 4 maart 1999) of de provincie subsidie-ontvanger is, of de lagere overheden en ondernemers. VROM

is voorstander van het eerste, waarbij provincies de rijksmiddelen verder kunnen verdelen. Deze werkwijze is ook in de Wet Milieubeheer opgenomen. LNV is voorstander van toekenning van subsidies aan de uiteindelijke doelgroepen op basis van concrete projecten die onder meer door de provincie worden beoordeeld. De verschillen in standpunt van beide ministeries hebben te maken met verschillen in leeftijd, missie en historisch gegroeide praktijken tussen beide ministeries. Een geïnterviewde medewerker van de provincie Gelderland karakteriseert LNV als 'een optelsom van zware beleidsdirecties, voor wie de begrotingsartikelen heilige huisjes zijn, en die het tot uitvoeringsniveau zelf in de vingers willen hebben' en VROM als een 'jonger ministerie, dat praat over prestatiecontracten met de provincie, en meer in de randvoorwaardescheppende sfeer zaken wil doen'. Een tweede discussiepunt is of het rijk, zoals door VROM voorgesteld, zelf zoekgebieden aanwijst of alleen doelstellingen meegeeft aan de hand waarvan de provincie gebieden selecteert. Aanwijzing van zoekgebieden door het rijk verhoogt de consistentie over het hele land, maar draagt vermoedelijk niet bij aan vermindering van het aantal gebiedscategorieën zoals voorgestaan in 'Ontstapelen en Ontschotten'.

#### 4.1.4 Wet Herstructurering Varkenshouderij

Het ministerie van LNV plaatst de herstructurering van de varkenshouderij in Nederland in overleg met het ministerie van VROM in een ruimtelijk perspectief. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de zgn. concentratiegebieden. Om de reconstructie van deze gebieden met kracht op de rails te zetten hebben de twee ministeries een aparte wet opgesteld, de zgn. Reconstructiewet Concentratiegebieden. De uitvoering van de in deze wet voorziene reconstructieplannen kan aldus LNV en VROM via 'gebiedscontracten' plaatsvinden. In onderstaande bespreken we eerst kort de Wet Herstructurering Varkenshouderij. De Reconstructiewet Concentratiegebieden komt daarna aan de orde.

Eind 1997 is naar aanleiding van de varkenspestepidemie in Nederland de Wet Herstructurering Varkenshouderij opgesteld. De wet voorziet in een stelsel van varkensrechten en geeft regels aangaande kortingen, uitbreidingen, verplaatsingen en overname. Daarnaast voorziet de wet in een structuurschema in het kader van de Wet op de Ruimtelijke Ordening 'dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van het rijksbeleid inzake de varkenshouderij, rekening houdend met in ieder geval de belangen van diergezondheid, natuur, water en landschap' (art. 36). Volgens de Memorie van Toelichting (1.2.2) gaat het om een partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte voor heel Nederland. Aandacht moet worden besteed aan de mest- en ammoniakproblematiek, de verontreiniging van het water met nitraten (EG-nitraatrichtlijn) en de achteruitgang van natuur en landschap en ruimtelijke kwaliteit (MvT 1.3.1.). De partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte zal in samenspraak met provincies en gemeenten tot stand worden gebracht. Vervolgens zullen provincies en gemeenten bij de planvorming en vergunningverlening rekening moeten houden met dit

Structuurschema. Daarnaast kondigt de wet aan dat in de zgn. concentratiegebieden een ruimtelijke herstructurering dient plaats te vinden. Er worden twee concentratiegebieden aangewezen (art. 1m): concentratiegebied Oost (een lijst van gemeenten gelegen in Gelderland, Overijssel en een deel van Utrecht) en concentratiegebied Zuid (een lijst van gemeenten gelegen in Limburg en Brabant). Regels omtrent deze herstructurering worden gegeven in de zgn. Reconstructiewet Concentratiegebieden.

Overigens is een deel van de Wet Herstructurering door een uitspraak van de Haagse Rechtbank op 23 februari 1999 op losse schroeven komen te staan: de rechter heeft besloten dat het ministerie de boeren schadeloos dient te stellen voor de gedwongen inkrimping van de varkensstapel. Indien het ministerie geen bedrag uitkeert aan de gedupeerde boeren, verklaart de rechter de inkrimping van 10% die reeds in 1998 is uitgevoerd met terugwerkende kracht ongeldig (Volkskrant 25/2/99 en 27/2/99). Het valt nog niet te overzien wat de eventuele consequenties van deze uitspraak zijn voor de ruimtelijke en milieumaatregelen in de Wet Herstructurering en in de Reconstructiewet.

#### 4.1.5 Reconstructiewet Concentratiegebieden

De concentratiegebieden vergen een aparte wet omdat, aldus de wetgever, de problemen zich in deze gebieden opstapelen. In de Memorie van Toelichting (2.2) worden onder meer genoemd:

- veterinaire kwetsbaarheid;
- problemen inzake bos, natuur, landschap en recreatie in samenhang met vermessing, verzuring en geurhinder;
- problemen met de waterhuishouding, o.a. verdroging en wateroverlast;
- onvoldoende ruimtelijke kwaliteit, o.a. nivellering van het landschap en versnippering van de EHS.

In de concentratiegebieden dient een reconstructie plaats te vinden 'ter bevordering van een goede ruimtelijke structuur, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur' (art. 4). Met de wet wordt beoogd om de concentratiegebieden een 'kwaliteitsimpuls' te geven (MvT 2.3). Bij het treffen van herinrichtingsmaatregelen moeten zoveel mogelijk doelen tegelijkertijd worden gediend. Centraal staat het bereiken van een nieuw evenwicht tussen de verschillende functies in het landelijk gebied. De dynamiek in de landbouw vormt de motor van het reconstructieproces (MvT 3.2).

In onderstaand schema zijn de belangrijkste stappen in het reconstructieproces op een rij gezet. De provincie krijgt in het wetsvoorstel een centrale rol toebedeeld. Een van haar eerste taken is het instellen van reconstructiecommissies (b). Alvorens te beslissen over de samenstelling van deze commissies dient de provincie te overleggen met betrokken gemeenten en water-

schappen (a) omtrent de wijze waarop deze in de commissies zullen zijn vertegenwoordigd. Vervolgens sluit de provincie met betrokken gemeenten en waterschappen een bestuursovereenkomst over hun betrokkenheid bij de totstandkoming en uitvoering van het reconstructieplan, en over de afstemming met de vaststelling of herziening van bestemmingsplannen (c). Interessant is het woordje 'betrokken'. De wetgever wil hiermee aangeven dat het niet alleen gaat om gemeenten en waterschappen binnen het reconstructiegebied, maar ook om gemeenten en waterschappen erbuiten die door de maatregelen in het kader van de reconstructie worden geraakt. Dit is bijvoorbeeld het geval bij wijzigingen in de waterhuishouding die van invloed zijn op gebruiksfuncties in aangrenzende gemeenten en op het peilbeheer van een aangrenzend waterschap (MvT bij art. 14).

Tabel 4.1 Overzicht van de belangrijkste stappen in het reconstructieproces volgens de Reconstructiewet Concentratiegebieden

a	provincie voert bestuurlijk overleg met 'betrokken' gemeenten en waterschappen (art. 7.1)
b	provincie stelt reconstructiecommissie(s) in. In ieder geval dienen vertegenwoordigd te zijn: gemeenten, waterschappen, landbouw, natuur & landschap, milieu en recreatie. (art. 6.1 en 7.1)
c	provincie stelt bestuursovereenkomst op met 'betrokken' gemeenten en waterschappen (art.14)
d	reconstructieplannen worden ontwikkeld en vastgesteld door Provinciale Staten (termijn max. 12 jaar, met heroverweging om de 4 jaar) (art. 11-16)
e	provincie neemt hierbij de rijksuitgangspunten in acht / ministers van LNV en VROM toetsen hierna aan de rijksuitgangspunten (art. 9)
f	de ministers van LNV en VROM en de provincie maken bestuurlijke afspraken over beleidsprioriteiten (telkens voor 4 jaar) (art. 10)
g	per reconstructieplan wordt een uitvoeringsprogramma opgesteld (termijn 3 tot 5 jaar, met heroverweging na 2 jaar) (art. 31)
h	per uitvoeringsprogramma sluiten de ministers van LNV en VROM en de provincie(s) een bestuursovereenkomst in de vorm van een gebiedscontract (termijn 3 tot 5 jaar, evt. aanpassing na 2 jaar) (art. 33, MvT 5.2.3)
i	concretisering zoveel mogelijk in samenspraak met gebiedspartijen (MvT 2.3 en 3.2)
j	realisatie in samenwerking met de Dienst Landelijk Gebied (art. 8, MvT 5.3)

Voor elk concentratiegebied worden een of meer reconstructieplannen opgesteld (d), die zaken moeten bevatten als: een aanduiding van de begrenzing van het reconstructiegebied, de bestaande toestand, de gewenste ontwikkeling, te treffen maatregelen, een kostenraming en tijdschema, een evt. aanduiding van te verwerven onroerende zaken en een evt. aanwijzing van te onteigenen percelen of opstallen en een of meer kaarten. Deze kaarten moeten duidelijkheid geven over onder meer de begrenzing van het reconstructiegebied, de begrenzing van de varkensvrije zones en bestaande en te ontwikkelen natuur- en bosgebieden, landschappelijke

elementen, etc. Het reconstructieplan dient in ontwerp gereed te zijn 9 maanden na inwerkingtreding van de wet (art. 14.1), waarna er 4 weken de gelegenheid is voor het indienen van bedenkingen (art. 15.1). Binnen 8 weken na afloop van deze inspraaktermijn dient het reconstructieplan door Provinciale Staten te worden vastgesteld. (art. 16.1) Ervan uitgaande dat de wet zoals voorzien per 1/1/2000 in werking treedt, betekent dat dat de reconstructieplannen uiterlijk 1/1/2001 aan de minister ter goedkeuring worden aangeboden.

Het rijk wil in belangrijke mate sturing geven aan de inhoud van de reconstructieplannen en heeft daartoe een rijksuitgangspuntennota opgesteld (e). De uitgangspunten zijn ingedeeld in vier categorieën:

- A. Ruimtelijk en veterinaire;
- B. Milieu;
- C. Water;
- D. Natuur en landschap.

*ad A. Ruimtelijk en veterinaire.* Er dienen varkensvrije zones te komen van tenminste 1000 meter breed. De ligging dient zo te worden gekozen dat deze zones een 'natuurlijke barrière' vormen, aansluitend op de EHS, op waardevolle en kwetsbare gebieden, infrastructuur, stedelijke bebouwing, etc. Tot de waardevolle en kwetsbare gebieden worden gerekend: de milieubeschermingsgebieden, een aantal gebiedscategorieën uit het Structuurschema Groene Ruimte zoals de EHS en de verdroogde gebieden zoals geïnventariseerd in de zgn. voortgangsrapportages integraal waterbeheer (MvT 4.2.3)

*ad B. Milieu.* Het reconstructieplan dient aan te geven welke onderdelen van het reconstructiegebied voor verzuring gevoelig zijn, en wat de gevolgen zijn van de in het plan opgenomen maatregelen inzake ammoniakemissie en -depositie. De minister is voornemens (MvT 3.3.4) aanvullend ammoniakbeleid te formuleren, met als doel 'het vee-arm maken van de voor verzuring gevoelige onderdelen van de EHS, alsmede van een zone om de meest kwetsbare gebieden'. In een zone van 500 m. rond deze gebieden is vestiging van varkens- en pluimveehouderijen niet toegestaan. Uitbreiding mag alleen plaatsvinden op basis van een saldering van dierrechten, d.w.z. dat de dieren afkomstig moeten zijn uit dezelfde of een vergelijkbare zone. In een zone van 250 m. rond de meest kwetsbare gebieden is uitbreiding niet toegestaan. De zgn. ammoniakrechten komen te vervallen, evenals de ammoniakreductieplannen. Het reconstructieplan dient daarnaast inzicht te geven in de vermindering van het aantal stankgehinderden, en in de aanpak van het doorslagprobleem van fosfaat en de uitspoeling van nitraat. Vanwege de EG-nitraatrichtlijn staat ook aanvullend stikstofbeleid op de rol. Voor de rundveehouderij zal in dat kader een maximale veebezettingnorm (2.5 GVE/ha.) gaan gelden, welke tot een aanzienlijke reductie en extensivering in de concentratiegebieden zal leiden (MvT 3.3.4).

*ad C. Water.* Het reconstructieplan moet aangeven welke gebieden verdroogd of voor verdroging gevoelig zijn, en welke maatregelen worden genomen, gericht op herstel van

hydrologische systemen inclusief bestrijding van eutrofiëring, voorkoming van wateroverlast, beekherstel en opheffing van de verdroging. Tevens dient het plan te vermelden voor welke kwetsbare oppervlaktewateren maatregelen worden getroffen ter opheffing van ongezuiverde lozingen en overstort van rioleringen. In paragraaf 4.2 'Water in het gebiedscontract' gaan we nader in op deze categorie 'Water' van de rijksuitgangspunten.

*ad D. Natuur en landschap.* Het reconstructieplan dient voor begrensde reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden en bestaande bos- en natuurgebieden de maatregelen te beschrijven die worden genomen ter voorkoming van vestiging van intensieve veehouderij, beperking van uitbreiding, bevordering van beëindiging, bevordering van verplaatsing en ter zake van vrijkomende bedrijfsgebouwen. Daarnaast moet het plan aangeven welke maatregelen worden getroffen om landschappelijke kwaliteit, cultuurhistorische en aardkundige waarden te behouden of verbeteren, onder andere door het tegengaan van verstening en herstel van oude landschapsstructuren.

In de wet is bepaald dat deze rijksuitgangspunten steeds in acht moeten worden genomen, zowel bij de voorbereiding, de vaststelling als de uitvoering van het reconstructieplan (art.9). Bovendien stellen de ministers van LNV en VROM in overeenstemming met de provincie telkens voor vier jaar in het perspectief van de rijksuitgangspunten beleidsprioriteiten vast voor de reconstructie van de onderscheiden concentratiegebieden (f). Door middel van het stellen van beleidsprioriteiten kan gelijke tred worden gehouden met de dynamiek in de concentratiegebieden en kan rekening worden gehouden met accentverschillen en -verschuivingen tussen de actuele problemen in de gebieden (MvT 4.2.2). Een wijziging van de beleidsprioriteiten gaat gepaard met een wijziging van het reconstructieplan (voor beide wordt in de wet een vierjaarlijkse heroverweging voorgesteld). Per reconstructieplan dient door de provincie een uitvoeringsprogramma te worden vastgesteld (g), dat in ieder geval moet bevatten: een opsomming van de voorgenomen activiteiten, een raming van de kosten en een overzicht van de wijze van financiering. Dit uitvoeringsprogramma moet vergezeld gaan van een zgn. **gebiedscontract** (h), zijnde een bestuursovereenkomst tussen de ministers van LNV en VROM en de provincie waarin wordt vastgelegd:

- de beleidsintenties en beleidsinspanningen van partijen ten behoeve van de realisatie van het uitvoeringsprogramma;
- de bedragen tot welke partijen ten hoogste bijdragen in de financiering;
- regels voor de voortgangsbewaking van de uitvoering en voor de rapportage;
- regels voor de evaluatie van het uitvoeringsprogramma na afloop.

Met dit gebiedscontract wordt het politiek, beleidsmatig en financieel 'commitment' van betrokken ministers en gedeputeerde staten van de provincie vastgelegd. Het stelt partijen in staat om nader te sturen op het realiseren van de beleidsprioriteiten (MvT 5.2.3). Voor de ministers van LNV en VROM staat overigens voorop dat 'de in bestaande wettelijke kaders ontwikkelde normen de basis blijven voor de aanpak van de onderscheiden problemen. Het wetsvoorstel doet niets af aan bijvoorbeeld (...) de beoordelingskaders van de Wet

milieubeheer en de Interimwet ammoniak en veehouderij ter zake van de verlening van milieuvergunningen' (MvT2.3). De ministers van LNV en VROM storten jaarlijks de beschikbare middelen in het Groenfonds, terwijl aan de provincies trekkingsrechten worden toegekend naar rato van de afspraken in de gebiedscontracten. De middelen zullen niet per onderwerp maar per reconstructiegebied worden gereserveerd, zodat de provincies de middelen flexibel kunnen inzetten. Het rijk constateert dat het in het gebiedsgerichte beleid in de uitvoeringsfase nogal eens aan 'bestuurlijke slagkracht' ontbreekt; voor een voortvarende aanpak van de reconstructie dient de provincie daarom over aanvullend instrumentarium te beschikken. Voor dit doel is een aangepast landinrichtingsinstrumentarium ontwikkeld met als belangrijkste kenmerken: versnelling van procedures en rechtstreekse doorwerking in streek- en bestemmingsplannen. Het reconstructieproces houdt het midden tussen een landinrichting en het gebiedenbeleid. In de Memorie van Toelichting (3.2) wordt gesteld dat, net als bij het gebiedenbeleid, bij de concrete invulling van de reconstructie de inbreng vanuit de betrokken gebieden van groot belang is (i): bestuurders, bewoners en maatschappelijke organisaties dienen te trachten in gezamenlijkheid te komen tot 'een breed gedragen visie over de definitie van problemen, het formuleren van streefbeelden en de opstelling van een plan van aanpak met concrete acties.' De provincie heeft de mogelijkheid om delen van het reconstructieplan bij voorrang in uitvoering te nemen, of bepaalde maatregelen slechts dan uit te voeren wanneer overeenstemming is verkregen over een financiële bijdrage van een ander openbaar lichaam dan het rijk (art. 38). Bij de opstelling en de uitvoering van de reconstructieplannen worden provincie en reconstructiecommissies bijgestaan door de Dienst Landelijk Gebied (DLG)(j). De Dienst fungeert in dit kader uitsluitend als opdrachtnemer (MvT 5.3).

## **4.2 Water in het gebiedscontract**

### **4.2.1 In document en overleg van het rijk**

#### *Ontstapelen en Ontschotten, Brief aan de Tweede Kamer, vervolg BGM*

In het onderzoek 'Ontstapelen en Ontschotten', de Brief aan de Tweede Kamer en het bijbehorende interne studiedocument van VROM en LNV komt water alleen aan de orde voorzover het gaat over de GEBEVE-regeling en de problematiek van verdroging. Waterbeleid is dus geen volwaardige component in het hier voorgestelde gebiedenbeleid, dat het beste gekenschetst kan worden als een bundeling van bestaande regelingen. Toch lijkt het erop, dat in het voorgestelde concept 'gebiedscontract' een grotere plaats aan watergerichte maatregelen wordt toegedacht. Waarom anders zouden het ministerie van Verkeer en Waterstaat en de Unie van Waterschappen deelnemen in de stuurgroep Gebiedscontracten? Daartegenover staat dat in de projectgroep Gebiedscontracten geen waterbeheerinstanties zijn vertegenwoordigd. De reden hiervoor is bij de geraadpleegde personen (zie bijlage 3 en 5) onbekend. Aan de vertegenwoordiger van Verkeer en Waterstaat in de Stuurgroep Gebiedscontracten is gevraagd:

- wat de insteek van Verkeer en Waterstaat is bij de gebiedscontracten;

- welke onderwerpen uit het actuele waterbeleid zich lijken te lenen voor een aanpak via deze gebiedscontracten;
- of dit betekent dat de inspanningen van de waterschappen zich meer zullen gaan richten op gebiedsgerichte normen, en generieke normen meer flexibel gehanteerd mogen gaan worden.

Desgevraagd legt het V&W-lid van de Stuurgroep uit: 'We zitten bij Verkeer en Waterstaat voortdurend met het spanningsveld: wat heeft Verkeer en Waterstaat met gebiedsgericht beleid te maken? LNV en VROM hebben het primaat. We vinden dat binnen het rijk niet alle ministeries zich met hetzelfde beleid moeten gaan bemoeien. Maar tegelijk zeggen anderen dat water toch heel belangrijk is in dat geheel'. Tegelijkertijd is gebiedenbeleid geen nieuw fenomeen in het waterbeheer. Al jaren geleden was het een gangbare praktijk voor de grote wateren: alle betrokken overheden en soms ook maatschappelijke organisaties stelden samen een plan op en voerden het uit. 'Dat is eigenlijk de voorloper van de ROM geweest', aldus de geïnterviewde van V&W. 'Het gaat erom dat je primair denkt vanuit het gebied, niet vanuit je eigen verantwoordelijkheden. Daarna ga je kijken: wat kan ik hier aan bijdragen? Deze aanpak valt hier goed.' Voor het beheer van deze grotere (zgn. rijks-)wateren zijn de regionale directies van Rijkswaterstaat de belangrijkste actor. Voor de kleinere (regionale) wateren ligt die verantwoordelijkheid bij de waterschappen. De waterschappen hebben een relatief grote autonomie ten opzichte van het rijk. Wanneer ze niet aan de generieke normen voldoen, worden ze daar in de praktijk nauwelijks door het rijk op aangesproken. 'We proberen als rijksoverheid wel een aantal randvoorwaarden mee te geven, maar heel voorzichtig'. Deze hebben met name betrekking op effluenteisen, kwaliteitsnormen en normen voor de veiligheid tegen overstromingen. De centrale regeling van de veiligheidsnormen staat momenteel weer ter discussie. 'Nu worden de normen voor dijkhoogten aan de hand van overstromingskansen door de minister vastgesteld. Maar hoe zit het straks met de afweging tussen dijkverhoging en meer ruimte voor de rivieren? Moeten we dan centraal richtlijnen gaan opstellen voor het omgaan met watersystemen? Er wordt nu over gesproken deze verantwoordelijkheden weer op decentraal niveau te leggen. Sommige waterschappen hebben echter liever dat het landelijk geregeld wordt. Dan weten ze waar ze aan toe zijn.' De afgelopen jaren zijn veel waterschappen actief aan de slag gegaan met het formuleren van streefbeelden voor de eigen watersystemen. Dit is zeker versterkt door de problemen van wateroverlast van de afgelopen jaren. 'Steeds meer komt er bij de waterschappen een besef dat er echt wat zal moeten gebeuren, dat er een reconstructie van het watersysteem moet komen om beter te voldoen aan de eisen die in de toekomst aan watersystemen worden gesteld.' Welke onderdelen van het waterbeleid zij via een gebiedscontract willen realiseren moeten waterschappen zelf uitmaken, vindt de geïnterviewde van V&W. 'Alles van het waterbeleid kan erin.' Wanneer ook VROM en LNV een brede range aan onderwerpen aanvoeren, ziet hij echter wel een probleem: 'als je het heel ver oprekt, heeft het rijk helemaal geen grip meer.' VROM en LNV willen dit onder meer ondervangen via monitoring en afrekenen op resultaten. De geïnterviewde van V&W is er persoonlijk niet van overtuigd dat dit werkt. 'Dat gedoe rond normen en afrekenen zie ik als



te rigide. Het is moeilijk om op een goede manier afrekenbare parameters te vinden die een logisch oorzaak-gevolg verband hebben en maatschappelijk geaccepteerd zijn, zodat ook in redelijkheid wordt geaccepteerd dat de subsidie wordt ingetrokken.'

Aan het overleg over de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) neemt ook een vertegenwoordiger van het RIZA (een van de onderzoeksinstituten van V&W) deel, werkzaam bij de afdeling Grondwater en Kleine Wateren. Tot nu toe, zo legt hij desgevraagd uit, is alleen de GEBEVE-regeling in het overleg betrokken, omdat dit al een regeling van de drie ministeries is. Maar het spectrum aan wateronderwerpen in de nieuwe regeling wordt zeker breder dan verdroging. 'Er ligt echter nog geen stuk van Verkeer en Waterstaat. Het is nog volop in discussie'. Onderwerpen die zich bijvoorbeeld zouden kunnen lenen voor een aanpak via gebiedscontracten zijn:

- verdrogingsbestrijding;
- aanpak van verontreiniging van oppervlaktewater en grondwater met nitraat en fosfaat;
- uitwerking van de EG-kaderrichtlijn Water (stroomgebiedsbenadering);
- vaststelling en realisatie van het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR);
- realisatie veerkrachtiger watersystemen (tegen wateroverlast/extreme droogte);
- gebiedsgerichte normstelling (mits geen afwenteling plaatsvindt op benedenstroomse gebieden).

De Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), en de aanpak via gebiedscontracten, gaat in principe voor heel Nederland gelden. Of een exclusieve, of juist een inclusieve lijst wordt gemaakt van gebieden en thema's, is nog niet duidelijk.

De Unie van Waterschappen is eveneens ambtelijk vertegenwoordigd in de Klankbordgroep die de ontwikkeling van de SGB begeleidt. Bovendien zal er een bestuurder van de Unie plaatsnemen in de Stuurgroep SGB, die wordt samengevoegd met de Stuurgroep Gebiedscontracten van Ontstapelen en Ontschotten. In het 'projectplan SGB 2000' worden, aldus de geïnterviewde ambtelijk vertegenwoordiger, onder de activiteiten die mogelijk in aanmerking gaan komen voor de regeling genoemd:

- verdrogingsprojecten
- ingrepen in de waterhuishouding binnen en buiten de EHS
- creëren/herstellen van hoog waterpeil
- vasthouden schoon oppervlaktewater
- vergroten bergingscapaciteit
- beschermen/herstellen van kwelsituaties

De ambtelijk vertegenwoordiger van de UvW is van mening dat de in het 'projectplan SGB 2000' voorgestelde maatregelen te eenzijdig de nadruk leggen op waterkwantiteitsaspecten. Hij is van plan om vanuit de Unie ook aandacht te vragen voor:

- aanpak diffuse bronnen problematiek (niet alleen nitraat en fosfaat, maar ook bestrijdingsmiddelen, meststoffen uit stedelijke gebieden, bouwmetalen, etc.). Dit zijn zaken die niet

- gemakkelijk met een vergunning te regelen zijn en juist om een gebiedsgerichte aanpak vragen;
- de stroomgebiedsbenadering. 'Gebiedsgericht' in de SGB is niet hetzelfde als 'stroomgebiedsgericht'. Het is van belang om deze twee zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen;
  - de positie van gebiedsvreemd water (vasthouden of weren?);
  - waterbodemonverontreiniging; in de voorstellen wordt opheffen van bodemonverontreiniging wel genoemd, opheffen van waterbodemonverontreiniging niet.

De respondent is voorstander van 'integraal denken'. Het gaat niet zozeer om de vraag of de zuiveringsnormen soepeler kunnen worden gehanteerd, zodat er financiële ruimte is voor gebiedsgericht waterkwaliteitsbeheer. In plaats daarvan moet de waterbeheerder steeds afwegen waar hij het hoogste milieurendement kan halen, en die maatregelen moet hij met voorrang (mogen) nemen. Overigens benadrukt de ambtelijk vertegenwoordiger (d.d. 15 februari 1999) dat 'we nog in een fase zijn waarin ideeën verzameld moeten worden.' Hij is voornemens een klankbordgroepje van waterschappen in te richten zodat hij hun ervaringen kan meenemen naar het overleg over de SGB.

#### *Wet Herstructurering en Reconstructiewet*

De 'belangen van water' zijn expliciet onderdeel van de partiële herziening van het Structuurschema Groene Ruimte voorgesteld in de Wet Herstructurering Varkenshouderij, zowel in ruimtelijk opzicht als wat betreft de waterkwaliteit (nitraat). Verdere uitwerking aan het thema water wordt in deze wet niet gegeven. De Reconstructiewet Concentratiegebieden gaat hierin veel verder. De problemen met de waterhuishouding worden gepresenteerd als onderdeel van de gestapelde problematiek waarvoor de reconstructie in het leven is geroepen. De inrichting van watersystemen en de beschikbaarheid van voldoende water van voldoende kwaliteit is, zo staat te lezen in de Memorie van Toelichting (2.2.3), van grote invloed op de kwaliteit van natuurgebieden en bossen. Grondgebruiksfuncties en waterbeheer kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien. De gewenste grondwatersituatie moet als basis voor de inrichting van een gebied worden genomen. Dit is een belangrijk aangrijpingspunt voor herstel en verbetering van de ecologische en ruimtelijke kwaliteit van reconstructiegebieden. De toepassing van 'de watersysteembenadering als ordenend principe' leidt tot andere keuzes voor de inrichting en het gebruik van deze gebieden. Zo zal bij de keuze van plaats en inrichting van de zgn. ontwikkelingsgebieden voor de veehouderij, en bij de nadere begrenzing en inrichting van de EHS, de watersysteembenadering nadrukkelijk een rol moeten spelen. 'Water' is een van de vier categorieën waarvoor de ministeries van LNV en VROM in de wet rijksuitgangspunten hebben geformuleerd. Water moet dus zeker aan de orde komen in de reconstructieplannen. Geschikte maatregelen zijn, aldus de wet en de Memorie van Toelichting, onder meer:

- vrijheid geven aan beeklopen (hermeandering);
- natuurlijk peilbeheer;
- aanleg milieuvriendelijke oevers;

- waterconserveringsmaatregelen ten behoeve van het herstel van de veerkracht van watersystemen, zowel tegen verdroging als wateroverlast;
- verbetering van de planning en onderlinge afstemming van nieuwe afwaterings- en ontwateringsmaatregelen en onttrekkingen van grondwater;
- reallocatie van drinkwateronttrekkingen;
- aanpak van eutrofiëring;
- opheffing van ongezuiverde lozingen en overstort van rioleringen.

Dat water in de Reconstructie en hieruit resulterende gebiedscontracten een grotere rol krijgt toebedeeld dan in de eerder beschreven beleidsontwikkelingen, zien we ook terug in het deelnemersveld. De Unie van Waterschappen is reeds als overlegpartner betrokken geweest bij de ontwikkeling van het wetsvoorstel. Wat betreft het vervolg neemt de Unie van Waterschappen enige afstand. De bedoeling is dat de waterschappen het nu zelf overnemen (mondelinge mededeling A. Van Breemen UvW). De aanpak voor het oostelijk zandgebied wordt gecoördineerd door het waterschap Vallei en Eem (zie verder par. 5.3). De wet schrijft voor dat de waterschappen bij de besprekingen over de afbakening van het reconstructiegebied en de samenstelling van de reconstructiecommissie betrokken dienen te worden (stappen a, b en c in tabel 4.1). De waterschappen zijn in ieder geval zelf in de reconstructiecommissie vertegenwoordigd. De provincie heeft de mogelijkheid om extra adviseurs aan de reconstructiecommissie toe te voegen. Bij veel maatregelen op het terrein van de waterhuishouding kan dit bijvoorbeeld de Hoofdingenieur-directeur van Rijkswaterstaat in de betrokken provincie zijn (MvT 4.6). De goedkeuring van de reconstructieplannen kan behalve door VROM en LNV ook in overeenstemming met andere ministers zoals V&W plaatsvinden 'als beleids-terreinen van andere ministers door de inhoud van het plan wezenlijk worden bestreken' (MvT 4.4.2). Tenslotte is de realisatie van inrichtingsmaatregelen, de regeneratie van bos en natuur door middelen van hydrologische maatregelen en de doorwerking van de reconstructieplannen in de vergunningverlening alleen mogelijk met de medewerking van het waterschap.

#### 4.2.2 Momentopname in de provincie Gelderland

In de provincie Gelderland is op 27 januari 1999 een eerste informatieve bijeenkomst gehouden voor de ambtenaren die betrokken zijn bij het gebiedenbeleid. Vanwege het hoge tempo waarin de reconstructieplannen moeten worden ontwikkeld (9 maanden) wordt in Gelderland voorlopig gekozen voor een organisatorische constructie van een kernteam van Provincie en DLG ('inner circle') en een grotere groep eromheen die zo nu en dan geraadpleegd wordt, en waarin de waterschappen, gemeenten en belangengroepen zijn vertegenwoordigd. De bedoeling is dat de reconstructiecommissies met een 'haalbare opdracht' aan de slag kunnen. Hier zal de provincie een eigen nota van uitgangspunten voor schrijven. De uitvoering zal, althans in Gelderland, door middel van bureaus in het veld moeten plaatsvinden. Opvallend is de geringe aandacht voor het thema Water op de bijeenkomst van de Gelderse ambtenaren. De inleider beperkt zich ('hier weet ik niet zoveel van') tot de

opmerkingen 'dat het reconstructieplan straks duidelijk moet maken aan welk beekdal wat gebeurt, en dat we nu echt eens serieus naar drinkwateronttrekkingen moeten gaan kijken.'

### **4.3 Rollen van rijk, provincie en regionale actoren**

#### **4.3.1 In document en overleg van het rijk**

In het kader van 'Ontstapelen en Ontschotten' en de ontwikkeling van de interdepartementale subsidieregeling SGB wil het rijk vooral beter faciliteren naar provincies, lagere overheden en maatschappelijke organisaties die integraal gebiedsgericht beleid willen uitwerken en uitvoeren. Het initiatief tot een gebiedscontract kan 'vooral ook van andere partijen dan het Rijk komen' (Brief aan de Tweede Kamer). De grenzen van de beleidsvrijheid van de provincie en regionale actoren worden op drie manieren aangegeven:

- door de explicitering van de rijkssturingsrollen per beleidsveld en doelstelling;
- door de voorwaarde dat het moet gaan om de uitwerking van doelen die reeds vastliggen voor een gebied;
- door de voorwaarde dat alleen van rijksregels en/of doelstellingen kan worden afgeweken wanneer de rijksdoelen daarmee beter worden bereikt.

De brief aan de Tweede Kamer gaat nog uit van 'meerjarige gebiedscontracten tussen rijk en overheden en maatschappelijke organisaties'. In de discussie rond de SGB wordt echter een onderscheid gemaakt in gebiedscontracten tussen rijk en provincie over het totale programma binnen de provincie (dus niet per gebied) en gebiedscontracten tussen provincie en regio over de overeengekomen maatregelen en ieders bijdragen in de regio (wel per gebied). De regio wordt in deze constructie meer op afstand geplaatst. De provincie stimuleert en 'verzamelt' de gebiedsinitiatieven en regelt middels gebiedscontracten met het rijk de financiering van de uitvoering.

Met de Wet Herstructurering en de Reconstructiewet Concentratiegebieden trekken de ministeries van LNV en VROM met name in de concentratiegebieden het initiatief naar zich toe. Het rijk stuurt nadrukkelijk op inhoud via de rijksuitgangspunten en de (vierjaarlijkse) beleidsprioriteiten, die tot uitdrukking moeten komen in de reconstructieplannen en in de gebiedscontracten tussen rijk en provincie. Door middel van bestuursconvenanten houden de ministers een vinger aan de pols. Ze geven expliciet aan dat in de reconstructiegebieden tegelijkertijd moet worden voldaan aan de bestaande regelgeving in andere kaders. Het rijk vraagt om uitvoering van de wet in een hoog tempo, het schrijft het deelnemersveld grotendeels zelf voor, en kent aan de provincie specifieke instrumenten toe die de urgentie van de aanpak onderstrepen (verkorte procedures).

De provincie krijgt in de reconstructie een centrale rol toebedeeld. Dit sluit aan, zo wordt gesteld in de Memorie van Toelichting, bij de 'schakelfunctie' van de provincie tussen

ruimtelijk, water- en milieubeleid en de 'regisseursrol' van de provincie in het bestaande gebiedsgerichte beleid. De provincie 'is primair verantwoordelijk voor de vertaling van de hoofdpunten van beleid, zoals geformuleerd in de rijksuitgangspunten, in uiteindelijk concrete maatregelen en acties die bijdragen aan de beoogde kwaliteitsimpuls' (MvT 4.2.1). Zij moet erop toezien dat het reconstructieplan rechtstreeks doorwerkt in de streekplannen en bestemmingsplannen. De instelling, samenstelling en regeling van bevoegdheden van de reconstructiecommissies is een taak van de provincie. Zij kan de commissie bijvoorbeeld laten fungeren als een overlegplatform tussen alle betrokkenen, als een vaste commissie van advies, of als een bestuurscommissie met gedelegeerde bevoegdheden (MvT 4.6).

Van de verschillende publieke en private actoren in de regio verwacht de wetgever een creatieve inslag, gericht op het vinden van oplossingen binnen de randvoorwaarden die het rijk stelt. 'Bij het formuleren van oplossingen ligt het primaat bij bewoners en bestuurders in de gebieden zelf' (MvT 2.3). Wettelijk is geregeld dat gemeenten en waterschappen vanaf het begin in het proces worden betrokken: de realisatie van de reconstructie hangt uiteindelijk af van hun medewerking en commitment. De (georganiseerde) landbouw, natuur en landschap, milieu en recreatie kunnen in de reconstructiecommissie hun wensen naar voren brengen. Echter, overleg met deze groepen alleen binnen de commissie 'zal niet kunnen volstaan' (MvT 4.2.1). De reconstructie vergt een grote betrokkenheid van de streek. Het samenspel tussen alle betrokkenen moet door de provincies zo goed mogelijk worden georganiseerd. Het gebruik van bestaande netwerken kan, aldus de Memorie van Toelichting, de voortgang van de reconstructie bevorderen. Gesuggereerd wordt om reeds werkzame gebiedscommissies in de reconstructie te incorporeren door ze bijvoorbeeld te positioneren als werkgroepen of subcommissies van de reconstructiecommissie. Is het ontwerp-reconstructieplan eenmaal opgesteld, dan is er nog maar zeer beperkt gelegenheid tot inspraak. Bij de verdere operationalisering is er nog wel ruimte voor invulling vanuit de streek (MvT 3.2).

#### 4.3.2 Momentopname in de provincie Gelderland

Op de bijeenkomst van 27 januari (zie paragraaf 4.2.2) constateren de aanwezige provinciale ambtenaren dat de gebiedenaanpak volgens de reconstructiewet te karakteriseren valt als overwegend 'top-down'. De vraag is hoe dit moet worden gematched met de bestaande Gelderse gebiedenaanpak, die veel meer 'bottom-up' is georganiseerd. Drie mogelijkheden komen aan de orde: ten eerste kunnen actoren en belangengroepen, op momenten dat daar behoefte aan is, worden uitgenodigd voor de 'outer circle'. Ten tweede kan worden getracht de doelen van de strategische actiegebieden te realiseren via het reconstructieplan ('want wat we hebben ingezet moeten we niet weggooien'). Ten derde kan bij de inrichting van bureaus in het veld, ten behoeve van de uitvoering, zoveel mogelijk worden aangesloten bij bestaande netwerken, zoals Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei, Servicecentrum Plattelandsontwikkeling Achterhoek en Projectbureau Winterswijk. 'Bestuurlijk wordt veel waarde gehecht aan het goede dat nu is bereikt. Maar wat we niet nodig hebben, kunnen we er niet in plaatsen.'

Botsingen met de bottom-up benadering van de afgelopen jaren lijken onontkoombaar. 'Als je daar niet aan meedoet haal je het tempo van 9 maanden niet'. In hoofdstuk 5 komen de verwachtingen van gebiedstrekkers en -makelaars van de drie eerder besproken actiegebieden aan de orde.

#### **4.4 Conclusies**

Het gebiedscontract is in principe een vrijwillige bestuursovereenkomst die wordt aangegaan tussen provincie en rijk (in elk geval VROM, LNV, V&W en wellicht nog andere ministeries), wanneer zij verschillende doelstellingen uit verschillende beleidsvelden tezelfdertijd integraal in een gebied willen realiseren. Dit gebiedscontract bestaat uit een gebiedsvisie en meerjarenafspraken over maatregelen, financiën, taakverdeling, monitoring en evaluatie. Belangrijke punten zijn de één-loket-gedachte en het vergroten van de transparantie van rijkssturingsrollen. Wanneer betrokkenen dit wensen, kan een heroverweging van functies deel uitmaken van de plannen, maar dit is niet noodzakelijk. Op de lijst van activiteiten die via het ene loket geregeld kunnen worden staan ook maatregelen op het terrein van waterbeheer vermeld; het accent ligt vooralsnog op de aanpak van verdroging en andere waterkwantiteitsproblemen. Uitbreiding met waterkwaliteitsaspecten valt te verwachten. Het initiatief tot het sluiten van een gebiedscontract ligt bij de provincie en de regionale actoren.

Voor de zgn. 'concentratiegebieden', aangewezen in de Wet Herstructurering Varkenshouderij, wordt van deze algemene lijn afgeweken. Het gebiedscontract is hier een wettelijk verplichte bestuursovereenkomst tussen de ministers van LNV en VROM en de provincie, behorend bij het uitvoeringsprogramma van de reconstructie. In dit gebiedscontract worden de beleidsintenties, inspanningen en maximale financiële bijdragen van de partijen vastgelegd alsmede de regels voor de voortgangsbewaking, rapportage en evaluatie. Het belangrijkste doel is de aanpak van de 'gestapelde problematiek' zoals door het rijk gedefinieerd, en het geven van een 'kwaliteitsimpuls' aan de concentratiegebieden. De gewenste ontwikkeling (gebiedsvisie) is verwoord in het reconstructieplan. Er wordt een ingrijpende aanpassing van functies voorzien. De problemen met de waterkwantiteit en -kwaliteit, waaronder bos en natuur te lijden hebben, vormen één van de aanleidingen voor de aanpassing van functies. Het initiatief voor de reconstructie en de hieruit voortvloeiende gebiedscontracten gaat uit van het rijk.

In tabel 4.1 zijn de belangrijkste verschillen tussen de gebiedscontracten binnen de reconstructie en buiten de reconstructie naast elkaar gezet, voor zover de landelijke discussie hier inmiddels duidelijkheid over geeft. Hierbij is zoveel mogelijk de structuur van tabel 2.2 in hoofdstuk 2 aangehouden. Het gebiedscontract in de linker kolom ademt de sfeer van deregulering: gebiedspartijen krijgen de gelegenheid om actiever de eigen streekontwikkeling in de hand te nemen; indien ze geen interesse hebben zijn ze er niet toe verplicht. Het gebiedscontract in de rechter kolom daarentegen ademt de sfeer van interventie. Het rijk wijst

gebieden aan waarbinnen deze contracten dienen te worden afgesloten en stuurt nadrukkelijk op inhoud via de rijksuitgangspunten en op proces via het toekennen van specifieke bevoegdheden en verkorten van procedures. Zo doende hanteert het rijk verschillende planningsstijlen naast elkaar (Van der Vlist, 1998 p.31): buiten de concentratiegebieden is er veel ruimte voor de eigen probleemdefinities en een eigen aanpak vanuit de streek, binnen de concentratiegebieden benoemt het rijk de problemen en dwingt een bepaalde hervorming af; taak van de streek is het genereren van mogelijke oplossingen die hierbij passen en het realiseren van de uitvoering.

Overigens wordt er thans door de rijksoverheid naar gestreefd om te komen tot één interdepartementale regeling gebiedsgericht beleid, voor zowel de reconstructiegebieden als de rest van Nederland. De bedoeling is om voor beide typen gebieden in hoofdlijn tot een zelfde procedure te komen, maar met verschillende inhoudelijke randvoorwaarden.

Tabel 4.1 Belangrijkste verschillen tussen gebiedscontracten algemeen en in het kader van de reconstructie.

kenmerken	gebiedscontracten algemeen	gebiedscontracten in het kader van de reconstructie
doel	bundelen van bestaande gebiedsgerichte regelingen en procedures, ten behoeve van een effectievere en efficiëntere realisatie van bestaand beleid	realisatie ruimtelijke herstructurering intensieve veehouderij in concentratiegebieden in combinatie met aanpak van natuur-, milieu en waterproblemen ('kwaliteitsimpuls')
visie op water	water is een van de beleidscategorieën waarvoor betrokken actoren maatregelen in het gebiedscontract kunnen opnemen	de aanpak van waterproblemen op basis van de watersysteembenadering is expliciet doel van de reconstructie; het gebiedscontract dient afspraken over watermaatregelen te bevatten
behoefte aan functiewijziging	functiewijziging kan, wanneer betrokkenen dit in de gebiedsvisie overeenkomen	functiewijziging is vrijwel zeker aan de orde na vertaling van de rijksuitgangspunten in het reconstructieplan
aard van afspraken in gebiedscontract	bestuursovereenkomst die vrijwillig wordt afgesloten	bestuursovereenkomst die op basis van de Reconstructiewet verplicht wordt afgesloten
contractanten	contracten op twee niveau's: 1. in elk geval: rijk (interdepartementaal) en provincie 2. eventueel ook: provincie en regionale actoren (gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties)	ministers van LNV en VROM en de provincie
elementen gebiedscontract	<p>basis: integrale gebiedsvisie met uitwerking van geldende doelstellingen</p> <p>contract: - meejarenafspraken over te leveren milieuprestaties (meetbare resultaten), maatregelen, instrumentarium, financiën en bijdrage van betrokken partijen; - afspraken over de organisatie van de uitvoering en evt. instelling rijksloket/gebiedsloket; - afspraken over monitoring en evaluatie.</p>	<p>basis: reconstructieplan + afspraken over beleidsprioriteiten + uitvoeringsprogramma</p> <p>contract: - beleidsintenties en beleidsinspanningen van partijen; - bedragen tot welke partijen ten hoogste bijdragen in de financiering; - regels voor de voortbewaking van de uitvoering en voor de rapportage; - regels voor de evaluatie van het uitvoeringsprogramma na afloop.</p>



termijnen	vooral nog geen termijnen voorgeschreven	<ul style="list-style-type: none"> <li>- reconstructieplan: voor max. 12 jaar, heroverweging om de 4 jaar</li> <li>- afspraken over beleidsprioriteiten: telkens voor 4 jaar</li> <li>- uitvoeringsprogramma: voor 3-5 jaar, heroverweging na 2 jaar</li> <li>- gebiedscontract: voor 3-5 jaar, evt. aanpassing na 2 jaar</li> </ul> <p>Het eerste document, het reconstructieplan, dient in ontwerp gereed te zijn 9 maanden na inwerkingtreding van de Reconstructiewet, waarna er 4 weken gelegenheid is voor inspraak en 8 weken voor vaststelling van het reconstructieplan door PS.</p>
rol bewoners/ gebruikers	brengen wensen, ideeën en mogelijkheden naar voren bij gebiedsloket; kunnen als organisatie contractpartner zijn van de provincie (2e niveau) en dus ook deelnemen in uitvoering en financiering	genereren oplossingen met draagvlak voor aanpak gestapelde problematiek; kunnen indirect invloed uitoefenen op overleg via gemeente en waterschap en vertegenwoordigers van landbouw, natuur & landschap, milieu en recreatie in reconstructiecommissie; geen contractpartner, wel inspraakgerechtigd; worden betrokken bij concretisering en financiering.
rol gemeente en waterschap	idem; verder: zijn verantwoordelijk voor vertaling in bestemmingsplannen en waterbeheersplannen en in vergunningenbeleid	bepalen in overleg met de provincie de reikwijdte van hun betrokkenheid bij de totstandkoming en uitvoering van het reconstructieplan; zijn vertegenwoordigd in reconstructiecommissie; zijn geen contractpartner, wel inspraakgerechtigd; zijn verplicht tot verzorgen van de doorwerking in bestemmingsplannen; worden betrokken bij concretisering, uitvoering en financiering.
rol provincie	stimuleert en 'verzamelt' gebiedsinitiatieven, stuurt meer of minder (afhankelijk van beleidsthema, zie O&O), toetst, regelt financiering door afsluiten gebiedscontract (1) met het rijk over het totale programma binnen de provincie, controleert uitvoering door middel van evt. gebiedscontracten (2) met georganiseerde actoren in de regio's.	centrale rol, regie- en schakelfunctie; verantwoordelijk voor vertaling rijksuitgangspunten in concrete maatregelen en acties; verantwoordelijk voor instelling en bepaling bevoegdheden reconstructiecommissies; verantwoordelijk voor organiseren van het samenspel tussen alle betrokkenen in de streek t.b.v. het vinden van oplossingen met meeste draagvlak; verplicht tot verzorgen van doorwerking in streekplannen, verantwoordelijk voor doorwerking in bestemmingsplannen
rol rijk	reikt doelstellingenkader aan, expliciteert de rijksstuuringsrol per beleidsveld en doelstelling, stimuleert en faciliteert, toetst, draagt bij aan financiering	stuurt op inhoud via rijksuitgangspunten en vierjaarlijkse beleidsprioriteiten, stuurt op proces door voorschrijven deelnemersveld en verkorting procedures

## 5. Commentaren van de gebiedstrekkers en -makelaars op de rijksplannen

### 5.1 Verstoring van lopende gebiedsprocessen?

Voor de gebiedstrekkers en -makelaars in Gelderland is de uitspraak van de minister, dat er geen experimentenwet of ruimte in de wet zal worden gecreëerd, ongeveer tegelijkertijd gekomen als de bekendmaking van de inhoud van de concept-Reconstructiewet Concentratiegebieden. Wanneer hen gevraagd wordt naar hun mening over het 'nieuwe gebiedenbeleid' dat het rijk nu inzet, en het type gebiedscontract dat hierbij zou passen, verbinden ze deze twee uitspraken met elkaar. 'Als er geen beleidsruimte komt, dan heeft een gebiedscontract geen meerwaarde', verklaart de ene gebiedstrekker. 'Je kunt niet verder als de regelgeving niet valt aan te passen,' aldus een ander. Als ze de sprong naar de toekomst maken dan verwachten ze dat de reconstructie 'een wezenlijke verandering' gaat betekenen voor het gebied: 'een andere landbouw, een andere inrichting.' (...) 'Ik verwacht dat het rijksbeleid betekent dat veel boeren hier moeten stoppen', verklaart de gebiedstrekker van Hummelo-Keppel. 'Overall is wel een boom of een bosrand'. Hij doelt hiermee op de restricties, voorgesteld in de reconstructiewet, ten aanzien van vestiging en uitbreiding van bedrijven nabij voor verzuring gevoelige natuur (zie paragraaf 4.1.5). 'Het zal tot flinke schaalvergroting leiden', denkt de gebiedsmakelaar van Winterswijk. 'En dat is wrang. De consument heeft een voorkeur voor meer kleinschaligheid. Maar het proces werkt juist tegengesteld.'

Bij het traject dat ertussen ligt, het ontwikkelen van de plannen en de realisatie, plaatsen de geïnterviewden kanttekeningen. 'Als die 250-meter-zone wordt ingesteld, dan verdwijnen op sommige plekken zoals bijvoorbeeld bij het Borgerveen alle bedrijven', constateert de gebiedstrekker van Winterswijk. 'Dan kun je beter een flexibele interpretatie van de beleidsruimte toepassen. Bijvoorbeeld: je gaat van 5 naar 2 bedrijven, en kijkt dan of en hoe dat binnen de regels kan'. Andere geïnterviewden reageren fel: 'als die 250-meter-zone stand-still er komt, dan stop ik accuut'. Maar eigenlijk verwachten ze niet dat deze regels, met deze strekking, er daadwerkelijk komen. 'Als ze ook de EHS nog willen realiseren, dan heeft dat nog meer consequenties. Dan zullen ze een groot sociaal fonds moeten ontwikkelen bij het rijk!' zo schat de gebiedstrekker van Neede-Borculo.

De gebiedstrekkers en -makelaars vrezen wel dat de partijen in de regio gedemotiveerd raken door het rijksinitiatief van de reconstructie. 'De provincie had steeds als uitgangspunt: op basis van vrijwilligheid', legt de gebiedsmakelaar van Neede-Borculo uit. 'Die bedrijven die met ons in zee zijn gegaan worden nu gedwongen. Dat is funest voor het proces'. Het rijk heeft onvoldoende oog voor de streek, zo menen met name de gebiedsmakelaars. 'De reconstructiewet is een super top-down wet; het maait al het unieke dat is ontstaan, af'. In feite verlaten we hiermee het gebiedenbeleid, constateert de gebiedsmake-

laar van Neede-Borculo. Het gebiedsproces, waarin gebiedspartijen op een eigen manier proberen vooruit te lopen op bestaand generiek beleid, wordt overruled door strengere generieke regels. Dat leidt tot het idee bij boeren, aldus de gebiedsmakelaar van Winterswijk, 'dat wat ze ook doen, ze teruggepakt worden'. In verband hiermee zegt hij ook: 'die onduidelijkheid zit de boeren dwars'.

Het rijk kan uiteindelijk niet om de lopende gebiedsprocessen en de netwerken die zijn opgebouwd heen. 'Als je de bestaande contacten overboord gooit, krijg je het nooit voor elkaar', stelt de gebiedstrekker van Neede-Borculo. Haar collega van Hummelo-Keppel hoopt dat de gebiedspartijen weer meer van het initiatief naar zich toe zullen halen: 'òf het proces stopt, verwatert, òf de landbouw en de landgoedeigenaren nemen een groter aandeel in het formuleren van doelen en het financieren. Niet achteroverleunen, maar landgoedadvies neerleggen! In het verlengde hiervan ligt de rol van de gemeente. Wat met boeren en landgoederen gebeurt is essentieel voor gemeenten. Die moeten meer met de schouders eronder!' In Neede-Borculo wordt de daad bij het woord gevoegd. De gebiedstrekker: 'we willen graag dat ons plan er ligt, vóór een ander een plan maakt. We gaan nu hard aan de slag'.

## **5.2 Voorstellingen van een gebiedscontract**

Het is moeilijk om zich een goede voorstelling te maken van het verwachte gebiedscontract. 'In het begin zullen het waarschijnlijk simpele contractjes zijn, met een beperkt aantal onderwerpen en met algemene regels in plaats van per bedrijf', meent de gebiedstrekker van Hummelo-Keppel. 'Na LaMi is er een hoop bekend. Hier kun je dan algemene regels over opstellen en dit opnemen in een gebiedscontract'. Sommige geïnterviewden operen dat er wellicht overlappende gebiedscontracten gaan komen, met een verschillende schaal en verschillende deelnemers afhankelijk van het thema. 'Bodembescherming is maar één perspectief. Recreatie en landschap zijn andere, met een grotere schaal'. Als voorbeeld wordt genoemd een contract van de directie Natuur van het ministerie van LNV met Stichting WCL Winterswijk, 'tenzij die man van Natuur bereid is dit in te voegen bij afspraken van anderen'. Hierin klinkt het besef door, dat verschillen in opvattingen tussen VROM en LNV mede bepalend zullen zijn voor de invulling van het instrument gebiedscontract. 'VROM wil randvoorwaardescheppend zaken doen, LNV wil het tot uitvoeringsniveau zelf in de vingers hebben'.

De algemene verwachting is wel, dat er een opschaling in het gebiedenbeleid gaat plaatsvinden. De gebiedstrekkers en -makelaars zijn hier niet zo gelukkig mee. 'In de Achterhoek zouden twee varkensvrije zones komen. Bij een reconstructie tegelijk voor de hele Achterhoek, hoe organiseer je dan dat de afzonderlijke agrariërs aan hun trekken komen?' vraagt de gebiedsmakelaar van Hummelo-Keppel zich af. 'Het gebied is te groot. Over zulke afstanden is er nauwelijks een onderlinge band'. Ze grijpen terug naar de schaal die ze al eerder (paragraaf 3.4.2) naar voren hebben gebracht: een gebiedscontract

moet per deelgebiedje worden afgesloten. Zo'n deelgebiedje kan een actiegebied zijn, of een ander gebied ter grootte van maximaal twee gemeenten, 'om goed met elkaar te kunnen communiceren'. De gebiedstrekker van Hummelo-Keppel denkt dat er op drie niveaus gebiedscontracten zullen moeten worden voorbereid:

1. tussen Rijk en Provincie, over het gebiedenbeleid voor de komende vijf jaar;
2. tussen Provincie, Gemeenten/Waterschappen en gebiedsorganisaties als GLTO en Platform Achterhoek, bv. over de reconstructie Oost-Gelderland;
3. tussen Gemeente/Waterschap en bewoners/gebruikers van een gebied zoals landgoedeigenaren en boeren, over het raamwerk voor de vergunningverlening.

Volgens de gebiedsmakelaar van Winterswijk moeten deze niveaus dan van onder naar boven worden doorlopen. Zijn idee is, om als eerste stap een catalogus samen te stellen voor ondernemers in het gebied, waarin staan vermeld:

- de voorwaarden: aan welke eisen moet worden voldaan;
- de kansen: waar liggen kansen om je bedrijf in gunstige zin te ontwikkelen c.q. verdien capaciteit te behouden of versterken;
- de lijnen (projecten) om die kansen waar te maken.

Ondernemers kunnen op basis van de catalogus een op de eigen situatie toegesneden pakket van projecten samenstellen, en in de vorm van een aanvraag indienen bij de Stichting WCL. De Stichting bespreekt de aanvragen met de ondernemers. Vervolgens brengt zij de aanvragen samen en sluit (mede) op basis hiervan een gebiedscontract met de Provincie. (Mede) is hier tussengevoegd omdat de gebiedsmakelaar zich heel goed realiseert dat ook de provincie hier voorstellen inbrengt. 'Maar je kan niet bij een contract met de Provincie beginnen. Het moet een wisselwerking zijn'.

Hoewel de reconstructiewet nog niet is vastgesteld, is door het rijk 90 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor de uitvoering van pilotprojecten in 1999, waarvan 40 miljoen voor Oost-Nederland. Projectvoorstellen moeten worden ingediend bij BORCO (Bestuurlijk Overleg Reconstructie Concentratiegebied Oost). Verschillende actiegebieden hebben projecten ingediend die zij al op de plank hadden liggen, maar waarvan zij de financiering nog niet rond konden krijgen, of projecten die recent zijn geformuleerd en passen bij de doelstellingen van de reconstructie. Zo is vanuit Hummelo-Keppel een project ingediend voor verplaatsing van vier bedrijven uit de EHS. Winterswijk heeft een aantal voorbeeldprojecten voor innoverende bedrijven ingediend, o.a. voor een varkensbedrijf dat warmte wil gaan leveren voor de verwarming van woningen. Deze aanvragen zijn tot dusverre niet gehonoreerd. Aan Neede-Borculo is daarentegen gevraagd of zij de voorgenomen landinrichting (zie par. 3.3.1) als pilot project wil realiseren. Ook in andere provincies zijn projecten als pilot aangewezen, bv. Nederweert in Zuid-Limburg. In deze projecten zullen de eerste ervaringen worden opgedaan met het opstellen van een gebiedscontract.

### 5.3 De waterbeheerder een buitenstaander?

Bij de gebiedstrekkers en -makelaars bestaat nog geen helder beeld van de inbreng vanuit 'water' in de reconstructie en in de gebiedscontracten. Dit blijkt ook al enigszins uit de opmerkingen van de provincie in paragraaf 4.2.2. Dat betekent echter niet dat het waterschap niet actief bezig is met de voorbereidingen van haar inbreng in de reconstructie. De waterschappen van het reconstructiegebied Oost hebben een eigen Werkgroep Reconstructie opgericht, zo vertelt de medewerker van Kaderstelling en Beleid van waterschap Rijn en IJssel. Het gaat om Regge & Dinkel, Groot-Salland, Rijn en IJssel, Vallei & Eem, Veluwe en Stichtse Rijnlanden (agendalid). De coördinator van de werkgroep (afkomstig van Vallei & Eem) is tevens lid van de ambtelijke projectgroep onder BORCO. De werkgroep heeft zich ten doel gesteld om bouwstenen aan te leveren om de watersysteembenadering, die nadrukkelijk in de rijksuitgangspunten voor de reconstructie staat, ook in praktijk te kunnen brengen. Bij BORCO heeft de werkgroep daarom het project 'Blauwdruk' aangemeld, met als doel 'een soort blauwdruk te maken voor en van de waterhuishouding in het gebied'. Elementen uit het project zijn: het aanwijzen van stroomgebiedsgrenzen, het aangeven waar kansen voor natte natuur zijn, waar kansen voor retentie zijn, welke beektrajecten het meest geschikt zijn voor beekherstel, etc. De blauwdruk is uitsluitend gebaseerd op hydrologische gronden. 'De maatschappelijke mogelijkheden, daar blijven we bewust af'. Dat betekent niet, dat het waterschap vervolgens op een technocratische wijze wil uitgaan van haar blauwdruk. 'Het gaat ons er om, te laten zien wat kan, om de discussie te kunnen starten. Sommigen denken, ook binnen het waterschap: zo moet het dus. Maar zo werkt het natuurlijk niet. Er zijn meerdere wegen die naar Rome leiden. Dat geldt ook voor de toepassing van de watersysteembenadering'.

Als de reconstructie doorgaat, zien de waterschappen zowel kansen als bedreigingen, aldus de medewerker van Kaderstelling en Beleid. De reconstructie biedt kansen voor functieverandering en verandering van grondgebruik, zodanig dat beter kan worden aangesloten bij de kenmerken van het watersysteem. Bedreigingen zijn echter:

- doorkruising van de projecten en maatregelen die het waterschap nu onder handen heeft. 'We proberen dat te voorkomen door nu gewoon door te gaan';
- extra zeggenschap van de provincie. In de reconstructiewet worden aan de provincie veel bevoegdheden toegekend. 'Het kan zijn dat zij beslissingen nemen waar het waterschap zich niet in kan vinden. Daarom willen we afspraken maken over bevoegdheden vooraf';
- claims op de waterschapsomslag. Regelmatig komt het voor, dat andere partijen verwachten dat het waterschap de watergerichte maatregelen wel uit de eigen inkomstenbron zal betalen. 'Daar zijn we kritisch in';
- capaciteitsproblemen. 'We zullen moeilijk in staat zijn het te bemensen; de meeste waterschappen hebben een fusie en een afslanking achter de rug'.

Met het project 'Blauwdruk' zijn de waterschappen nog niet verder aan de slag gegaan. 'Eind november, december moesten we met stoom projecten inleveren bij BORCO. Maar er wordt nu alleen maar over gesteggeld. De waterschappen hebben dan de houding: dan gaan we er nu ook niet zwaar op inzetten. Wij gaan dat proces niet trekken. Dat is de taak van de provincie'.

#### **5.4 Afrekenen op resultaten**

Het rijk wil met de nieuwe regelingen de effectiviteit van het gebiedenbeleid vergroten. In de voorstellen voor een instrument gebiedscontract, zoals beschreven in paragraaf 4.1, zijn monitoring en evaluatie steeds terugkerende onderdelen. De doelstellingen moeten - althans dit is het uitgangspunt - zo veel mogelijk 'meetbaar' zijn en het moet helder zijn dat de voorgestelde maatregelen bijdragen aan deze doelstellingen. Vervolgens kunnen in de gebiedscontracten afspraken worden gemaakt over de prestaties van elk van de deelnemers. De gebiedstrekkers en -makelaars merken al enige tijd dat deze nieuwe wind door het gebiedenbeleid waait. In samenwerking met WCL-Winterswijk voert NOVIO-Consult in opdracht van Provincie Gelderland een onderzoeksproject monitoring uit (par. 3.4.1). Het sluit ook goed aan bij hun eigen beoordeling van de stand van de gebiedsprocessen: de netwerken zijn gebouwd, nu is het tijd voor meer concrete resultaten. 'De ontwikkelingen in het landelijk gebied zullen sneller gaan lopen', voorspelt de gebiedstrekker van Neede-Borculo, 'en er zal meer resultaatgericht gewerkt gaan worden'. Een lastig punt is nog, of en hoe partijen elkaar kunnen afrekenen op deze resultaten. Als de resultaten uitblijven, wie krijgt dan zijn geld niet?

Dit speelt met name op het niveau van een contract tussen provincie en gebiedsorganisaties. Verschillende gebiedsmakelaars wijzen op het democratisch tekort van het gebiedscontract: 'stel, ik sta als individuele ondernemer niet achter het contract, maar het wordt toch afgesloten. Wat dan?' Als boeren in een bepaald deel van het gebied niet mee willen werken, moet je daar stoppen, meent de ene gebiedstrekker. De sanctie bestaat dan uit de strikte handhaving van de strenge reguliere regelgeving, en wellicht daarnaast 'een stukje sociale afkeuring' van collega's, denkt de ander. De gebiedstrekker van Neede-Borculo legt uit hoe ze nu in de praktijk omgaat met het afrekenen op resultaten: 'ik ga aan de slag om geld te zoeken en stel daar randvoorwaarden bij, bijvoorbeeld zoveel hectaren natuur realiseren. Daarna kijk ik: hebben ze hun best gedaan om het te realiseren. De ene keer kan het dan iets minder zijn, de andere keer iets meer' [dan het aantal hectaren dat ik heb gesteld]. Voor de gebiedstrekker van Hummelo-Keppel is nog niet duidelijk hoe moet worden afgerekend, maar hij acht het het meest logisch dat het per streek gebeurt: 'Als een bedrijf weg gaat komen er varkensrechten vrij. Daarmee kunnen andere bedrijven weer vooruit'. De gebiedstrekker van Winterswijk koppelt het vooral aan individuele prestaties: het afsluiten van het convenant geïntegreerde bedrijfsvoering door de ondernemer met de Stichting WCL (in ruil voor een keurmerk) is het begin. Vervolgens schrijft de onder-

nemer alles op, ook wat er mis gaat. Voor die onderdelen geeft hij aan hoe hij dit denkt te verbeteren. 'Het gaat er om, dat de boer alles in de vingers heeft'. Dat is waar de ondernemer in eerste instantie op moet worden afgerekend.

Ook bij het waterschap leeft het onderwerp afrekenen op resultaten. 'We zijn bezig met "afrekenbaarheid" ten aanzien van ons beheersplan', vertelt de medewerker van Kaderstelling en Beleid. 'In het eerste-generatie- beheersplan stond nog vaak "zoveel mogelijk". Nu zijn we bezig met: wat doen we wel, en wat doen we niet. Dat is intern al een hele klus. Extern afrekenen zie ik nog niet zo voor me'. Alleen op basis van de Keur en op basis van vergunningen kan het waterschap individuele ingelanden of bedrijven aanspreken op hun verantwoordelijkheid. 'Maar gebiedsbeleid heeft te maken met vrijwilligheid, draagvlak (...) We willen in gebiedscontracten wel afrekenen, maar we hebben de middelen daartoe niet.'

## 5.5 Conclusies

Als de reconstructie wordt uitgevoerd zoals voorgesteld bij wet, verwachten de Gelderse gebiedstrekkers en -makelaars dat dit tot grote veranderingen leidt in de Gelderse actiegebieden: afname van het aantal landbouwbedrijven, een ander soort landbouw, schaalvergroting en een andere inrichting. Uitvoering conform de regeling lijkt hen echter niet waarschijnlijk. Er zal nog veel aan de regeling geschaafd moeten worden, wil de reconstructie ook betaalbaar zijn. Desondanks hebben de rijksplannen al veel onrust gebracht:

- de reconstructiewet wordt door vrijwel alle betrokkenen begrepen als een top-down wet; gebiedstrekkers en -makelaars vrezen dat partijen in de regio gedemotiveerd raken en zich niet meer volop willen inzetten om initiatieven te ontwikkelen en tot uitvoering te brengen. De wijziging in sturingsstrategie, van bottom-up naar top-down in de reconstructiegebieden creëert onduidelijkheid bij streekpartijen over hun positie in het gebiedsgerichte overleg.

- de gebiedstrekkers en -makelaars weten uit ervaring dat VROM en LNV verschillende opvattingen hebben over de relatie tussen rijk, provincie en streekpartijen in het gebiedsbeleid. VROM wil zelf de randvoorwaarden stellen (een experimentenwet past hier niet bij), geeft vervolgens de regie en middelen aan de provincies, en rekent af op prestaties. LNV pleit voor een soepeler interpretatie van normen, maar laat de uitwerking met de streekpartijen niet zomaar over aan de provincies: de LNV-directies willen zelf betrokken blijven bij de projecten ter uitvoering van hun doelstellingen. Wat de uitkomst van het overleg binnen en tussen beide ministeries zal zijn is nog onzeker. De reikwijdte en inzetbaarheid van het instrument gebiedscontract wordt er in hoge mate door bepaald. De gebiedstrekkers en -makelaars proberen in hun voorstellingen van het gebiedscontract hierop te anticiperen.

- gebiedstrekkers en -makelaars hebben vraagtekens bij het democratisch gehalte van het

gebiedscontract. Worden geluiden van partijen/individuen die niet betrokken zijn bij het overleg straks nog wel gehoord? En hoe verhoudt zich de individuele keuzevrijheid van ondernemers om bepaalde maatregelen wel of niet te nemen tot de afspraken tussen organisaties in het gebiedscontract? Deze vragen worden des te dringender wanneer de betrokken organisaties elkaar willen gaan afrekenen op resultaten.

De gebiedstrekkers en -makelaars geven ook een aantal adviezen mee voor het werken met gebiedscontracten. De belangrijkste betreffen de schaal van het gebied waarop het contract betrekking heeft, en de volgorde van het overleg tussen overheden en gebiedspartijen.

- over de schaal: hun ervaring is dat een gebied niet meer dan 2 gemeenten mag beslaan, wil men nog effectief en efficiënt met elkaar kunnen communiceren. Deelnemers moeten een zekere band met het gebied voelen en met hun collega-deelnemers in een gebiedscontract, om zich actief op te willen stellen en er samen de schouders onder te willen zetten.

- over de volgorde van het overleg: de provincie kan pas afspraken maken met het rijk over prestaties, wanneer ze weet dat de gebieden de hiervoor benodigde maatregelen willen en kunnen nemen. Het overleg tussen de verschillende niveaus: rijk, provincie, regionale stuurgroep en individuen moet een wisselwerking zijn. Een volgorde van top naar down, waarbij hogere instanties met elkaar contracten sluiten over het te realiseren beleid en stimuleringsgelden, en waarbij de concretisering en uitvoering vervolgens op lagere niveaus moet gebeuren, werkt niet meer. De scheiding tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering is in de gebiedsprocessen van de afgelopen jaren veel minder scherp geworden.

De waterschappen in Oost-Nederland bereiden zich in eigen kring voor op de reconstructie en de gebiedscontracten door hydrologische kenmerken en mogelijkheden voor het in praktijk brengen van de watersysteembenadering op kaart te zetten. Zij vinden het niet hun taak om hier ook de maatschappelijke mogelijkheden bij te betrekken. In hun opvatting is 'water' een van de belangen, die de ruimtelijke ordenaar moet meenemen in zijn afweging. Het waterschap Rijn en IJssel staat in beginsel, net als de provincie en de gebiedspartijen, achter het idee van het formuleren van meetbare doelstellingen in het gebiedscontract en het afrekenen op resultaten. De publiekrechtelijke middelen die haar ter beschikking staan, zoals Keur en vergunning, zijn volgens het waterschap echter niet geschikt om contractpartijen daadwerkelijk te kunnen aanspreken op hun verantwoordelijkheid. Voor de andere actoren in de gebiedsprocessen blijkt de waterbeheerder vooralsnog een relatieve buitenstaander: water als onderwerp van en de waterbeheerder als deelnemer aan het overleg is nog niet vanzelfsprekend. Het is de vraag of het waterschap met bovengenoemde strategie voldoende in staat is om water (en met name het facetkarakter ervan: water als een aspect dat steeds moet worden meegenomen) op de agenda te zetten in de gebieden.



## **6. Commentaren uit een 'wit' gebied: de V.A.N. Berkel en Slinge**

### **6.1 Inleiding**

Naast actiegebieden kent Gelderland een grote oppervlakte 'wit gebied' waar de provincie geen gebiedsgericht beleid voert (zie bijlage 2). Ook hier vinden ontwikkelingen plaats die van belang zijn voor het denken over gebiedscontracten. Bewoners/gebruikers van witte gebieden zijn zich bewust van de maatregelen en processen om hen heen en spelen hier op een eigen wijze op in. Welke initiatieven lopen hier zoal, hoe beoordelen de bewoners/gebruikers hun eigen situatie, en wat zijn hun verwachtingen ten aanzien van de rijksplannen met betrekking tot gebiedscontracten? Om hiervan een indruk te krijgen, is een bijeenkomst georganiseerd met bewoners/gebruikers van een wit gebied, nl. het buitengebied van de gemeente Eibergen en Groenlo, gelegen tussen de riviertjes Berkel en Slinge en op korte afstand van de actiegebieden Neede-Borculo, Winterswijk en De Graafschap. Het gaat om een indruk: het genoemde gebied mag uiteraard niet als representatief worden beschouwd voor alle witte gebieden in Gelderland of in Nederland.

### **6.2 Initiatieven in de regio**

Het gebied tussen Berkel en Slinge is een arm zandgebied met intensieve landbouw en hier en daar nog kleine stukjes natuur. Als gevolg van ruilverkavelingen in het verleden zijn veel van de oorspronkelijke landschapselementen verloren gegaan. Met de drie ruilverkavelingen die momenteel lopen (Eibergen-Oost, Hupsel-Zwolle en Beltrum-Eibergen) wordt behalve aan agrarische structuurverbetering ook gewerkt aan herstel van natte heidegebiedjes, beekherstel en de ontwikkeling van hooilandoevers.

De ruilverkavelingen zijn mede aanleiding geweest tot de oprichting van een Vereniging voor Agrarisch Natuurbeheer (VAN) in het gebied. 'In de ruilverkavelingen zit een claim voor een stukje natuurontwikkeling', vertelt de coördinator van de VAN 'Bij de boeren leefde de vrees dat er gronden aan de landbouw zouden worden onttrokken [en in beheer gegeven aan organisaties als Staatsbosbeheer], en dat er beperkingen zouden worden opgelegd aan de omringende landbouw. In opdracht van de GLTO heeft een student van de Hogere Agrarische School toen onderzocht: is er draagvlak bij de agrariërs, om dit zelf op te pakken.' De provincie stond, aldus de coördinator, in beginsel positief tegenover particulier natuurbeheer, mits dit door een vereniging zou worden geregeld. 'Uiteindelijk vond 85% procent van de agrariërs dat ze dat samen moesten kunnen'. In februari 1997 is de VAN Berkel en Slinge opgericht. Inmiddels telt de vereniging circa 100 leden, waarvan ongeveer 70 agrariërs en 30 overige bewoners/gebruikers. Alleen personen kunnen lid worden. Onder de leden zijn ook vertegenwoordigers van de Vogelwerkgroep, IVN, fauna-beheerseenheden (jagers) en Stichting Motacilla (jongeren-natuurgroep). Daarnaast zijn

ambtenaren van gemeenten, landinrichting, waterschap Rijn en IJssel, LNV directie Oost en provincie Gelderland op afstand als denktank bij de activiteiten van de vereniging betrokken. De vereniging richt zich grosso modo op drie typen activiteiten (vgl. VAN Berkel en Slinge, 1998a en 1998b):

- beheer van natuur en landschap;
- onderzoek en advies ten behoeve van de leden bij de inpassing van natuur- en milieu-maatregelen op het bedrijf en in het buitengebied;
- fungeren als intermediair tussen opdrachtgevers/subsidieverstrekkers en opdrachtnemers/agrariërs.

In de afgelopen jaren is door de vereniging veel aandacht besteed aan herstel van kleine landschapselementen zoals erfbeplanting en houtwallen. 'Het gevoel heerst bij veel mensen dat ze iets terug willen van het oorspronkelijke landschap' aldus de coördinator van de VAN. Enerzijds komt dat 'doordat er burgers in het gebied komen wonen die dat mooi vinden', anderzijds 'raken ook de boeren gemotiveerd. Op deze manier kunnen ze ook wat aan hun imago doen'. Een deel van de bewoners/gebruikers wil behalve met landschap nu ook meer gaan doen met water. Tijdens gesprekken over bedrijfsnatuurplannen komen vragen naar voren omtrent individuele behandeling van afvalwater (IBA's) met rietvelden, hergebruik van water en samenwerking met de burens. De vereniging heeft daarom de aanzet gegeven tot een project 'Waterbeheer in het buitengebied' (VAN Berkel en Slinge, 1998c). Behalve aan afvalwaterbeheer wordt ook gedacht aan slootkantenbeheer door boeren. De coördinator: 'hier kun je veel halen qua natuurwaarde, zonder grote schade voor de boer'.

Ondertussen is de gemeente Eibergen - in lijn met de (vierde) ontwikkeling zoals geschetst in paragraaf 1.2: stimuleren van de actieve deelname van de burger - gestart is met een programma om 'interactieve beleidsontwikkeling' gestalte te geven in haar gebied. Dit houdt in 'dat de overheid niet langer plannen aan de burger voorlegt, maar samen met de burger plannen maakt' (Burgemeester en Wethouders Eibergen, 1999). De gemeente heeft ervoor gekozen om als eerste het onderwerp plattelandsvernieuwing bij de kop te pakken. Plattelandsvernieuwing is, volgens een notitie van de beleidsverantwoordelijke ambtenaar, 'het proces waarin en waardoor die elementen van landbouw en platteland die algemene maatschappelijke belangen en waarden vertegenwoordigen, daadwerkelijk worden versterkt en uitgebouwd' (Roos, 1998). Actiepunten zijn onder meer: het zoeken naar nieuwe economische dragers, nieuwe arrangementen in bestaande ketens, agrarisch natuurbeheer en landschapsonderhoud door boeren, waterhuishouding en verdroging/integraal waterbeheer en locale antwoorden op de landbouw-milieuproblematiek. Opvallend is, dat de betreffende ambtenaar in het belang van plattelandsvernieuwing pleit voor een flexibeler hantering van functies: een ruimere definitie van het begrip agrarische activiteit, het werken met dubbelbestemmingen en flexibele toepassing van functiewijziging zonder nauwkeurige omschrijvingen, kwantificeerbare criteria en limiterende lijsten (vgl. de conclusies over functietoekenning in de actiegebieden, par. 3.5). Het interactief proces

plattellandsvernieuwing Eibergen wordt uitgevoerd in samenwerking met het Servicecentrum Plattelandsontwikkeling Achterhoek (SPA), het Instituut voor Publiek en Politiek en de stichting voor democratie en cultuur Agora Europa. In het voorjaar van 1999 zijn huiskamer- en keukentafelgesprekken gevoerd over agrotourisme, integraal waterbeheer, biologische landbouw, streekelijke producten, cultuurhistorie en nieuwe economische dragers. Daarnaast zijn alle inwoners van Eibergen door middel van telefonische interviews en enquêtes ondervraagd over hun wensen en ideeën voor de ontwikkeling van het landelijk gebied. Op de voorjaarsmarkt zijn de resultaten bekendgemaakt en konden initiatiefnemers hun ideeën presenteren. Voor levensvatbare initiatieven worden vervolgens actieprogramma's opgesteld (Instituut voor Publiek en Politiek & Stichting Agora Europa, 1998). Verondersteld mag worden dat het interactieve proces plattellandsvernieuwing de bewoners/gebruikers van het buitengebied, al dan niet verenigd in de VAN, meer dan voorheen kansen biedt om de ontwikkeling van het landelijk gebied mee vorm te geven.

### **6.3 Wat betekent het om 'wit gebied' te zijn?**

De status van 'wit gebied' betekent dus niet dat er niets gebeurt in het gebied. Betrokkenen ervaren echter wel een aantal duidelijke verschillen tussen de ontwikkeling van hun gebied en de ontwikkeling van de provinciale strategische actiegebieden. In de bijeenkomst met bewoners/gebruikers van het buitengebied van Eibergen en Groenlo (alle lid van de VAN Berkel en Slinge, zie bijlage 6) komen de volgende punten naar voren:

- een 'wit gebied' kent minder beperkingen voor bedrijfsontwikkeling dan de actiegebieden, die immers te boek staan als waardevol en kwetsbaar. Als wit gebied word je dus met rust gelaten. Maar deze rust is schijn, 'want uiteindelijk moet je er toch aan geloven'. En dan ontvang je als wit gebied niet de subsidies en ondersteuning die de actiegebieden in een eerdere fase wel hebben gekregen;
- ondernemers in witte gebieden die zelf vernieuwingen willen doorvoeren, komen niet in aanmerking voor verschillende subsidies die ondernemers in actiegebieden wel kunnen krijgen. 'We vallen tussen de subsidies in, bijvoorbeeld voor hergebruik van speelwater'. Wanneer ondernemers in witte gebieden werkzaamheden voor de omgeving uitvoeren, 'voor het algemeen belang, voor de stedelingen', ontvangen ze hiervoor geen beloning; in de actiegebieden is dit vaak wel mogelijk;
- de bewoners/gebruikers van witte gebieden missen (a) een gebiedsmakelaar. 'Het kost ons te veel tijd om dit alles zelf te doen'. De VAN huurt op dit moment voor enkele dagdelen per week iemand van DLV in (coördinator-functie). Het is echter om financiële redenen onzeker of dit gecontinueerd kan worden. Daarnaast ontberen de bewoners/gebruikers van witte gebieden ook (b) een vaste contactpersoon c.q. kruiwagen bij de provincie: iemand aan wie ze hun ideeën en wensen kunnen voorleggen, die weet wat er speelt en financiering kan regelen. Voor de actiegebieden vervult de gebiedstrek-

ker deze rol. De VAN Berkel en Slinge heeft verschillende keren contact opgenomen met de provincie, maar dit levert relatief weinig op.

De witte gebieden lopen als gevolg van dit gebiedenbeleid, aldus betrokkenen, een achterstand in ontwikkeling op. Dit geldt zowel voor de ondernemers, als voor hun bedrijven en het gebied.

#### **6.4 Vraagtekens bij de rijksplannen**

Inmiddels is de gemeente Eibergen door het rijk aangewezen als deel van het concentratiegebied varkenshouderij Oost-Nederland. Dit kan worden opgevat als een kans om de uitkomsten van het interactieve project plattelandsvernieuwing en/of wensen van de VAN straks met reconstructiegelden te kunnen realiseren. De leden van de VAN Berkel en Slinge zien de reconstructie echter met gemengde gevoelens tegemoet:

- ze vrezen dat de reconstructie de lopende ruilverkavelingen zal doorkruisen. Dit geldt met name voor de ruilverkaveling Beltrum-Eibergen waarover nog maar pas gestemd is;
- ze vrezen dat het gebied van Berkel en Slinge straks 'wit gebied' binnen de reconstructie wordt, d.w.z. inplaatsingsgebied. 'Zitten we daar nu op te wachten?' De leden van de VAN kunnen de consequenties nog niet overzien; de natuur- en landschapsdoelen die de VAN zich stelt, lijken er niet mee gediend;
- omdat het gebied van Berkel en Slinge geen eigen gebiedsmakelaar heeft en geen contactpersoon bij provincie is het moeilijk om eigen initiatieven in te brengen bij de ontwikkeling van de reconstructieplannen en uitvoeringsplannen. Wellicht kan de gemeente hier een rol vervullen?

#### **6.5 Conclusies**

De ontwikkelingen in beleid en bestuur gaan niet aan de witte gebieden voorbij. Actieve bewoners/gebruikers van het onderzochte witte gebied stellen zich hetzelfde type doelen (bedrijfsontwikkeling, natuur, landschap, water) als in de gebieden om hen heen, omdat ze zien dat dit door de maatschappij wordt gevraagd. Hun verwachting is dat deze doelen uiteindelijk toch een meer generiek karakter zullen krijgen.

Ook tussen Berkel en Slinge zijn processen van bestuurlijke vernieuwing op gang gekomen, nl. vanuit het particulier initiatief van de VAN en vanuit de gemeente. Net als in de strategische actiegebieden gaan deze processen van bestuurlijke vernieuwing en verandering in het gebied gepaard met een toenemende behoefte bij de VAN en bij de gemeente aan een flexibeler hantering van de functietoekenning. De provincie, die hiervoor de belangrijkste kaders aanreikt, is echter geen actieve deelnemer in dit gebieds-

proces. De bewoners/gebruikers van het witte gebied voelen zich door de provincie ten opzichte van de actiegebieden op achterstand geplaatst. Ze ontvangen niet dezelfde ondersteuning voor vernieuwingen op bedrijfs- en gebiedsniveau als de actiegebieden, en vrezen dat de kwaliteitsimpuls in actiegebieden (in het kader van de reconstructie) op hen zal worden afgewenteld. Gezien de discussies rond de reconstructie lijkt deze vrees niet ongegrond.

## 7. Conclusies

### 7.1 Inleiding

De inrichting en het beheer van het landelijk gebied in Nederland maakt een proces van ingrijpende veranderingen door. Steeds meer mensen raken overtuigd van de afnemende perspectieven van landbouw-als-voedselproductie in grote delen van Nederland. Daartegenover staat een toenemende aandacht voor natuur en milieu en voor andere functies in het landelijk gebied. In het verlengde hiervan krijgt ook water in het landelijk gebied een andere betekenis.

Het aansturen van deze veranderingen moet en kan vandaag de dag niet door de overheid alleen gebeuren. Bewoners en gebruikers worden door de overheid aangemoedigd om zelf met ideeën en plannen te komen voor de ontwikkeling en het beheer van hun streek. Van ondernemende plattelandsbewoners wordt gevraagd om zelf de markt op te gaan en hun bedrijf af te stemmen op wat de samenleving vraagt.

*1. In het licht van de veranderende inrichtingsopgave in het landelijk gebied en de veranderende verhoudingen tussen overheid, burgers en marktpartijen is er behoefte aan een nieuw en doorzichtig instrument, dat niet eenzijdig door de betrokken overheden wordt bepaald, maar een kader vormt voor de afspraken tussen verschillende partijen in een gebied. Zo'n nieuw instrument zou 'gebiedscontract' kunnen heten.*

### 7.2 Drie modellen voor een gebiedscontract

In verschillende delen van Nederland worden onderzoeksprojecten uitgevoerd naar ontwikkelingsperspectieven voor het landelijk gebied. Dikwijls vragen deze om nieuwe vormen van samenwerking tussen publieke en private actoren. Analyse van een aantal veelbelovende projecten in combinatie met achtergrondkennis over sturingsfilosofieën brengt ons tot de conclusie dat tenminste drie typen gebiedscontract aan bovengenoemde behoefte tegemoet zouden kunnen komen.

*2. Drie typen gebiedscontract lijken aan deze behoefte aan een nieuw en tweezijdig instrument op gebiedsniveau te kunnen voldoen: het vergunningenmodel, het economisch beheermodel en het medeverantwoordelijkheidsmodel (tabel 7.1)*

Tabel 7.1 Drie modellen voor een gebiedscontract

model	primaire sturingsfilosofie	typering gebiedscontract
a. Vergunningenmodel	juridische sturing	afspraken over koppeling gebiedsdoelen, bedrijfsmilieuplannen en ruimte in de vergunning
b. Economisch beheermodel	economische sturing	prijs/prestatie afspraken tussen private actoren onderling en met de overheid, binnen kaders ter voorkoming van afwenteling
c. Medeverantwoordelijkheidsmodel	communicatieve of sociale sturing	afspraken over gezamenlijk streefbeeld, ieders inspanningen, maatregelen en verdeling financiële lasten

*a. Vergunningenmodel.* Een gebiedscontract volgens het vergunningenmodel is een instrument om bestaande gebiedsdoelstellingen te realiseren door een flexibeler hantering van rechten en plichten per bedrijf of per gebiedseenheid van bedrijven. De belangrijkste partijen zijn de vergunningplichtige bedrijven (met name agrarische bedrijven) en de vergunningverlenende overheden (met name gemeenten). Het gebiedscontract bevat afspraken over de koppeling van gebiedsdoelen, bedrijfsmilieuplannen en ruimte in de vergunning, over de voorwaarden voor verrekening van natuur- en milieuprestaties en over sancties in het geval van niet nakomen van de afspraken.

*b. Economisch beheermodel.* Een gebiedscontract volgens het economisch beheermodel regelt de levering van de gewenste agrarische en niet-agrarische functies in het landelijk gebied tegen (zoveel mogelijk) marktconforme prijzen. De belangrijkste partijen zijn de producerende bewoners/gebruikers, die hun ondernemerschap uitbreiden tot niet-agrarische functies, en de publieke en private afnemers zoals gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders, drinkwaterbedrijven en grondstofverwerkende bedrijven, die hun randvoorwaarden en kwaliteitseisen ten aanzien van deze functies stellen. Een gebiedsoverstijgende overheid geeft de kaders aan ter voorkoming van afwenteling. Het gebiedscontract bevat binnen deze kaders (harde) prijs/prestatie afspraken tussen private actoren onderling en met de overheid.

*c. Medeverantwoordelijkheidsmodel.* Een gebiedscontract volgens het medeverantwoordelijkheidsmodel is gericht op het bereiken van een gezamenlijke visie op de gewenste situatie en het organiseren van ieders bijdrage aan de realisatie ervan. De belangrijkste partijen zijn 'bewuste' (en verenigde) bewoners/gebruikers, lokale overheden en zgn. informatieverstrekkers of voorbeeldgevers. De functie van informatieverstrekker of voorbeeldgever kan door een overheid worden vervuld, maar ook milieuorganisaties of scholingsinstellingen kunnen deze rol op zich nemen. Het gebiedscontract bevat (zachte) afspraken over het gezamenlijke streefbeeld, ieders inspanningen, maatregelen en verdeling van financiële lasten.

3. *Op het eerste gezicht zijn de drie modellen elk gebaseerd op een verschillende sturingsfilosofie, namelijk juridische sturing, economische sturing en sociale sturing. Nadere beschouwing leert dat elk van de drie modellen voor een gebiedscontract juist perspectiefvol is doordat elementen van de andere twee sturingsfilosofieën op een zinvolle wijze zijn ingeweven. Zo is bijvoorbeeld essentieel in het vergunningenmodel dat aan vergunningplichtigen meer verantwoordelijkheid wordt gelaten om individueel en onderling te bepalen op welke wijze aan het totale pakket van milieueisen in het gebied zal worden voldaan.*

Sturing van grondgebruik en waterhuishouding vindt tot op heden plaats door het aangeven en vastleggen van bestemmingen c.q. functies in het provinciale streekplan en waterhuishoudingsplan, en het vastleggen en uitwerken van deze functies in het gemeentelijke bestemmingsplan en waterbeheerplan van het waterschap. Iedere toegekende functie staat voor een bepaald type grondgebruik, met bijbehorende eisen aan de waterhuishouding en voorschriften in het kader van milieu en ruimtelijke ordening. De beslissing over functiewijziging ligt bij de provincie. Uit het onderzoek blijkt meermalen dat deze werkwijze aan herziening toe is.

4. *De veranderende inrichtingsopgave in het landelijk gebied, respectievelijk de veranderende wijze van aansturen, brengt met zich mee dat de betrokkenen met de functies zoals vastgelegd in de plannen van provincies, gemeenten en waterschappen, respectievelijk met de traditionele manier van functietoekenning niet meer goed uit de voeten kunnen. De behoefte aan functiewijziging en aan een nieuwe manier van omgaan met functies verschilt per model:*

- a. *het vergunningenmodel* vraagt van de overheid een flexibeler omgang met functievoorschriften om voldoende dynamiek in het gebied mogelijk te maken;
- b. *het economisch beheermodel* is gebaat bij herschikking en herdefiniëring van functies door de overheid in overleg met producenten en afnemers om voldoende rendement in het gebied te kunnen realiseren;
- c. *in het medeverantwoordelijkheidsmodel* is ruimte binnen bestaande functiedefinities nodig om het grondgebruik en de inrichting onder eigen verantwoordelijkheid te kunnen ontwikkelen in de richting van het gezamenlijke streefbeeld. Alleen in onderlinge overeenstemming is binnen dit model functiewijziging mogelijk.

### **7.3 Inzichten uit de praktijk van lopende gebiedsprocessen**

In deze studie zijn de ontwikkelingen in drie strategische actiegebieden en een 'wit gebied' in de provincie Gelderland onderzocht. De provincie heeft in de actiegebieden extra inzet gepleegd om met de partijen in het gebied, d.w.z. 'bottom up', te werken aan een versnelde realisering van kwaliteitseisen met betrekking tot landbouw, natuur en



milieu. De geïnterviewden constateren dat het probleembesef en de bereidheid tot meedenken bij de verschillende partijen in de actiegebieden sinds de start van de gebiedsprocessen sterk is gegroeid. De stuurgroepen, samengesteld uit lokale overheden en plaatselijke belangengroepen en organisaties, spelen een belangrijke intermediaire rol tussen bewoners/gebruikers en provincie, en raken steeds meer geïnstitutionaliseerd.

*5. In de onderzochte actiegebieden is op het vlak van bestuurlijke vernieuwing de afgelopen jaren veel bereikt: de verdeling van verantwoordelijkheden met betrekking tot de aanpak van de gebieden is verschoven van de provinciale overheid in de richting van de samenwerkende publieke en private actoren in de regio.*

In de 'witte gebieden' heeft de provincie deze extra inzet niet gepleegd. Dat betekent echter niet, dat de ontwikkelingen in de actiegebieden geheel aan de aandacht van de bewoners/gebruikers van witte gebieden zijn voorbijgegaan.

*6. In het onderzochte witte gebied komen, hoewel meer gefragmenteerd, op eigen kracht ook processen van bestuurlijke vernieuwing op gang. Bewoners/gebruikers en lokale overheden van het witte gebied organiseren zich en stellen zich hetzelfde type doelen met betrekking tot bedrijfsontwikkeling, natuur, landschap en water als in de actiegebieden. Het ontbreken van een eigen ingang bij en ondersteuning van de provincie maakt dat het witte gebied zich op achterstand geplaatst voelt ten opzichte van de actiegebieden.*

Nu (althans in de actiegebieden) het vertrouwen in de provincie en tussen streekpartijen onderling is gegroeid en de overlegstructuren goed werken, kunnen in de komende periode meer concrete fysieke resultaten worden geboekt en ingewikkelder projecten opgestart, aldus de geïnterviewden. Hierbij dienen ook monitoring en evaluatie te worden gevoegd, zodat inzichtelijk wordt gemaakt wat de gebiedsprocessen opleveren. Deze volgende stap, naar meer slagvaardigheid en concreter successen in het gebiedsgerichte beleid, vereist echter wel een flexibeler toepassing of wijziging van een aantal 'oude' regels, werkwijzen en structuren op de terreinen van milieubeheer en ruimtelijke ordening.

*7. Om in de actiegebieden tot meer concrete resultaten te kunnen komen, vragen de betrokkenen aan de overheden:*

- ruimte om de generieke regels en voorschriften op het terrein van milieubeheer en ruimtelijke ordening flexibeler te mogen toepassen met het oog op de gebiedsspecifieke doelen; hierbij horen ook de regels en voorschriften rond toegekende functies;*
- terughoudendheid met het top-down wijzigen van functies en het lanceren van nieuw beleid gedurende de uitvoeringsfase van de gebiedsplannen;*
- ontkokering van het overleg met deze overheden, althans voorzover het gebiedenbeleid betreft.*

In het onderzoek zijn ook de drie modellen voor een gebiedscontract (conclusie 2) met de gebiedstrekkers en -makelaars besproken. Wat is voor hen nu de toekomstwaarde van deze modellen?

*8. De drie modellen voor een gebiedscontract: vergunningenmodel, economisch beheermodel en medeverantwoordelijkheidsmodel worden door de geïnterviewden herkend als mogelijke werkwijzen om gebiedsgericht beleid in de komende tijd nader gestalte te gaan geven. De inzetbaarheid van de modellen verschilt volgens hen echter per situatie en per fase in het gebiedsproces:*

*a. het vergunningenmodel* wordt vooral gezien als een model dat lucht geeft op de korte termijn; de vergunninghouders krijgen meer ruimte om aan de vergunningeisen te voldoen op een manier die het beste bij hun situatie past. De door de overheid gestelde doelen staan in principe niet ter discussie. Voor de overheid zijn nog lastige discussiepunten: de vaststelling van parameters die 'gewoon gehaald moeten worden' (en dus niet voor verrekening in aanmerking komen) en het regelen van een eventuele verrekening tussen bedrijven. Het vergunningenmodel wordt thans niet gezien als een instrument om met bewoners/gebruikers een grote verandering in inrichting en beheer van een gebied te bewerkstelligen.

*b. het economisch beheermodel* wordt door de geïnterviewden ervaren als het meest ingrijpende model van de drie. Het gaat gepaard met grote veranderingen in de verhouding tussen overheid en gebiedspartijen en tussen gebiedspartijen onderling (afnemers en producenten), en mogelijk ook grote veranderingen in inrichting en beheer. Met name vanwege de kansen op inkomensverwerving en behoud van werkgelegenheid voor de plattelandsbevolking spreekt het scenario wel tot de verbeelding. De geïnterviewden vinden het moeilijk om te overzien in hoeverre het model haalbaar is. Voor sommige producten bestaat vooralsnog geen aanwijsbare afnemer. Het bereiken van consensus tussen producenten op gebiedsniveau lijkt een lastig punt.

*c. het medeverantwoordelijkheidsmodel* zien de geïnterviewden als het minst ingrijpende model. Het is in hun ogen vooral geschikt voor de startfase, wanneer het gaat om het ontwikkelen van draagvlak en het opzetten van kleine projecten. Daarnaast komen zij voor afspraken die niet 'hard' te maken zijn eveneens uit bij dit model. Als probleem wordt genoemd: de vrijblijvendheid van de afspraken. De afspraken bieden de ondertekenaars weinig zekerheid dat de voorgestane ontwikkelingen werkelijk gerealiseerd worden.

Het is de vraag of dit laatste model de kwalificatie 'minst ingrijpend' wel verdient. Idealiter legt deze werkwijze een grote verantwoordelijkheid bij de gebiedspartijen, om zelf mee te sturen aan de ontwikkeling van hun gebied. Als de gebiedspartijen deze verantwoordelijkheid daadwerkelijk oppakken, d.w.z. zich de nodige kennis eigen maken, zich organiseren, plannen ontwikkelen, in gesprek treden en onderhandelen met overheden, heeft dit ingrijpende consequenties. De geïnterviewden gaan in hun beschouwingen uit van

een beperkte interpretatie van het medeverantwoordelijkheidsmodel, waarbij de wensen tot verandering eenzijdig van de overheid komen.

De drie onderzochte actiegebieden Hummelo, Neede-Borculo en Winterswijk, met elk hun eigen fysieke en sociaal-economische kenmerken en een eigen geschiedenis, blijken een verschillende voorkeur te hebben voor een bepaald type gebiedscontract. Wellicht kunnen we op grond hiervan iets zeggen over de vraag welk type gebiedscontract past bij welke situatie. Er is niet uitvoerig onderzoek gedaan naar de kenmerken van de drie actiegebieden. Daarom beperken we ons tot een voorzichtige hypothese.

*9. De mate waarin een bepaald type gebiedscontract zal kunnen 'werken' in een gebied, lijkt samen te hangen met de perspectieven van landbouw-als-voedselproductie in de ogen van de bewoners/gebruikers enerzijds en de druk op het gebied vanuit andere functies anderzijds. De toevoeging 'in de ogen van bewoners/gebruikers' is essentieel, omdat dit informatie geeft over de mate waarin bewoners/gebruikers openstaan voor, of zelf al op zoek zijn naar nieuwe mogelijkheden. Op basis van dit onderzoek komen we tot de volgende veronderstellingen:*

Tabel 7.2 Verband tussen kenmerken van een gebied en 'geschiktheid' van een bepaald type gebiedscontract (veronderstellingen)

	perspectieven van landbouw-als-voedselproductie in de ogen van bewoners/gebruikers	druk op het gebied vanuit andere functies	type gebiedscontract
a.	+	-	vergunningenmodel
b.	+	+	vergunningenmodel en medeverantwoordelijkheidsmodel
c.	-	-	medeverantwoordelijkheidsmodel
d.	-	+	economisch beheermodel

*ad a.* Als landbouw-als-voedselproductie in de ogen van bewoners/gebruikers nog goede perspectieven heeft in het gebied, en de druk op het gebied vanuit andere functies en daarmee ook de verdien capaciteit in die functies relatief beperkt is, lijkt het vergunningenmodel het meest passend.

*ad b.* Als landbouw-als-voedselproductie in de ogen van bewoners/gebruikers nog goede perspectieven heeft in het gebied, maar ook andere functies veel worden gevraagd, kan daarnaast via het medeverantwoordelijkheidsmodel een visie op de toekomstige ontwikkeling worden uitgewerkt en gerealiseerd.

*ad c.* Als landbouw-als-voedselproductie in de ogen van bewoners/gebruikers niet zulke goede perspectieven meer heeft in het gebied, en er tevens geen grote vraag is naar

*andere functies, kan met het medeverantwoordelijkheidsmodel de ontwikkeling en realisatie van toekomstgerichte ideeën worden gestimuleerd.*

*ad d. Als landbouw-als-voedselproductie in de ogen van bewoners/gebruikers niet zulke goede perspectieven meer heeft in het gebied, maar er is daarentegen grote vraag naar andere functies, ligt een keuze voor het economisch beheermodel het meest in de rede.*

#### **7.4 Rijksplannen voor een gebiedscontract: besef van veranderende verhoudingen?**

In de afgelopen maanden is het rijk met eigen voorstellen voor een gebiedscontract gekomen. Op basis van verschillende evaluatieonderzoeken komen de ministeries van VROM en LNV tot de conclusie dat het draagvlak voor gebiedenbeleid is gegroeid, dat er baanbrekende ontwikkelingen plaatsvinden, maar dat de doelgerichtheid en de efficiëntie van het gebiedenbeleid te wensen overlaat. Door het afsluiten van gebiedscontracten tussen het rijk (de ministeries van VROM, LNV, V&W en zo nodig ook andere) en de provincies, wil het rijk de resultaatgerichtheid en de efficiëntie van de gebiedsprocessen verbeteren. Voor de concentratiegebieden varkenshouderij geeft het rijk bovendien een aantal inhoudelijke uitgangspunten en procedurele regels mee in de reconstructiewet.

*10. Het gebiedscontract zoals het rijk voor ogen staat is een bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie over te leveren prestaties binnen door de provincie nader te begrenzen gebieden. Het gebiedscontract bestaat uit een gebiedsvisie en meerjarenafspraken over maatregelen, financiën, taakverdeling, monitoring en evaluatie.*

Tussen de voorgestelde gebiedscontracten voor reconstructiegebieden (concept-reconstructiewet en Memorie van Toelichting) en de gebiedscontracten voor de rest van Nederland (concept-Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid) bestaan een aantal opmerkelijke verschillen:

*11. - Voor de reconstructiegebieden heeft het rijk de problemen zelf reeds benoemd, en dwingt zij een bepaalde hervorming af; door middel van de reconstructiewet stuurt het rijk nadrukkelijk op inhoud (rijksuitgangspunten) en op proces (procedure en termijnen, deelnemersveld, doorwerking in bestemmingsplannen);*

*- In de rest van Nederland moet het initiatief tot het sluiten van een gebiedscontract van provincie en regionale actoren zelf komen, en laat het rijk hen veel meer ruimte voor een eigen probleemdefinitie en aanpak.*

Overigens bestaan er belangrijke verschillen in opvatting tussen de drie betrokken ministeries van VROM, LNV en V&W over de wijze waarop het nieuwe gebiedenbeleid moet worden aangestuurd, en hebben de drie ministeries hiervoor verschillend juridisch instrumentarium tot hun beschikking. In dit onderzoek wordt hier niet diep op ingegaan.

Duidelijk is wel, dat de verschillen tussen de ministeries van grote invloed zijn op de verdere uitwerking van het instrument gebiedscontracten op rijksniveau en het succes van het instrument in de praktijk.

Een centraal element in dit onderzoek is de veranderende relatie tussen overheid, marktpartijen en bewoners bij de aanpak van gebieden. Het is die veranderende relatie die de behoefte doet voelen aan een instrument gebiedscontract. In de drie theoretische modellen in hoofdstuk 2 worden voorstellen gedaan hoe die veranderende relatie kan worden vormgegeven. Opvallend is nu, dat de rijksoverheden bij de ontwikkeling van hun instrument gebiedscontracten weinig oog lijken te hebben voor die veranderende relaties. Zij bepalen zich uitsluitend tot de relatie rijk-provincie.

*12. De rijksvoorstellen voor een gebiedscontract geven weinig blijk van het besef van veranderende verhoudingen tussen overheid, burgers en marktpartijen. Het gevolg is, dat de opgave om deze nieuwe verhoudingen in het proces naar een gebiedscontract vorm te geven (waarbij de in dit onderzoek ontwikkelde modellen wellicht behulpzaam kunnen zijn) volledig bij de provincie komt te liggen. De provincie raakt aldus bekneld tussen rijk en regio.*

In dit onderzoek zijn de reacties op de rijksvoorstellen in de provincie Gelderland gepeild. Deze provincie is grotendeels gelegen in het concentratiegebied Oost; zij krijgt dus te maken met de rijksplannen zoals voorgesteld in de reconstructiewet. Hoe oordelen de provinciale gebiedstrekkers en gebiedsmakelaars van de onderzochte actiegebieden in Gelderland over de rijksplannen?

*13. De geïnterviewde vertegenwoordigers van provincie en actiegebieden ervaren de reconstructiewet als een 'top-down' wet; ze vrezen voor demotivering van de gebiedspartijen en (mede daardoor) verwatering van lopende gebiedsprocessen.*

Ook de mening van het 'witte gebied' is hier van belang. De witte gebieden vallen tot nu toe buiten het gebiedenbeleid van de provincie, maar vallen straks wel onder beleid van de reconstructie. In principe kan dit een kans betekenen, om nu met reconstructiegelden een inhaalslag ten opzichte van de actiegebieden te maken. De geïnterviewden van het witte gebied in dit onderzoek zijn hier echter niet van overtuigd.

*14. Het onderzochte 'witte gebied' zou graag aansluiting vinden bij de ontwikkeling naar meer eigen verantwoordelijkheid voor de streek, die de actiegebieden met ondersteuning van de provincie hebben doorgemaakt (zie conclusies 5 en 6). In plaats daarvan vreest zij dat de reconstructie haar bestaande plannen zal doorkruisen, en dat zij met de reconstructie een 'nog wittere' status zal krijgen, nl. door het predikaat inplaatsingsgebied.*

Zo komen we weer terug bij de benarde positie van de provincie. Wil het afsluiten van een gebiedscontract tussen rijk en provincie een effectief instrument zijn, dan moet de provincie het bottom-up proces, dat zij de afgelopen jaren in haar gebieden heeft geïnitieerd en gestimuleerd, een plaats geven in het traject naar het opstellen van zo'n gebiedscontract.

*15. De provincie kan pas een gebiedscontract afsluiten met het rijk over te leveren prestaties, wanneer zij in voldoende mate op de hoogte is van de eigen wensen en voorstellen van de streekpartijen en hun mogelijkheden tot realisatie. Het gebiedscontract is dus niet louter een uitvoeringsinstrument; het overleg in het kader van de gebiedscontracten brengt ook de beleidsvoorbereiding in beweging. Beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering kunnen niet langer in twee gescheiden circuits rijk-provincie en provincie-regio na elkaar plaatsvinden.*

De geïnterviewde gebiedstrekkers en gebiedsmakelaars hebben de laatste jaren veel ervaring opgedaan met het in goede banen leiden van het overleg in de streek. Op grond hiervan hebben ze zich een duidelijke mening gevormd van de schaal en de begrenzing van het gebied waarop het gebiedscontract betrekking zou moeten hebben.

*16. Een gebiedscontract dient, naar de ervaring van de gebiedstrekkers en -makelaars te worden afgesloten over een relatief klein gebied van maximaal 1 à 2 gemeenten. Essentieel bij de keuze van de begrenzing is dat de gebiedspartijen een band met elkaar voelen; sociaal-bestuurlijke criteria moeten daarom voorop staan. Vervolgens kan worden gekeken hoe hydrologische en andere fysieke criteria bij de keuze van de begrenzing kunnen worden betrokken.*

## **7.5 Water een essentieel element in gebiedscontracten**

Als gevolg van de afnemende perspectieven van landbouw-als-voedselproductie, en de toenemende aandacht voor natuur en milieu en voor de belevingswaarde van het landelijk gebied, verandert ook de betekenis van water in het landelijk gebied en in het verlengde daarvan de gewenste wijze van het beheer van het water. De bepaling door de (onderzoeksinstituten van de) overheid van de eisen aan de waterhuishouding uit de vastgelegde typen grondgebruik is niet langer vanzelfsprekend. Hoe het water moet worden beheerd, hangt veel meer af van de gebiedsspecifieke afspraken over het streefbeeld ten aanzien van (natuur en milieu van) het watersysteem en de gebiedsspecifieke afspraken over het gebruik van water en gronden. Deze afspraken kunnen in een gebiedscontract worden vastgelegd. Afhankelijk van het type gebiedscontract gebeurt dit op een verschillende manier.

*17. In de drie modellen voor een gebiedscontract komt water op een verschillende manier aan de orde:*

*a. in het vergunningenmodel* worden de doelstellingen ten aanzien van het watersysteem in principe door de overheid bepaald; water is vervolgens een potentiële component in de verrekening van milieuprestaties bij vergunningverlening. Potentieel, omdat het huidige juridisch instrumentarium niet is ingericht op beheer van watersystemen via vergunningverlening aan agrarische bedrijven. Er gaan wel stemmen op om het vergunningeninstrument in deze richting aan te passen (zie par. 3.4).

*b. in het economisch beheermodel* is water tegelijkertijd zelf product, nl. in de vorm van drinkwater, en voorwaarde voor het leveren van andere producten (functies) zoals voedsel, grondstofgewassen, natuur en recreatie. Ondernemers maken zelf de afweging waar zij het water voor inzetten, uiteraard binnen de afspraken van het gebiedscontract (waarin de overheid haar minimumeisen ten aanzien van het watersysteem heeft vastgelegd).

*c. in het medeverantwoordelijkheidsmodel* is water enerzijds onderdeel van het gezamenlijk overeengekomen streefbeeld in de vorm van een gezond functionerend watersysteem, en anderzijds voorwaarde voor de realisatie van dit streefbeeld waar het grondgebruiksfuncties betreft. Waterbeheerder en grondgebruikers komen in (herhaald) onderling overleg tot een wederzijdse aanpassing van watersysteem en grondgebruik.

In de rijksvoorstellen voor een gebiedscontract speelt water een nadrukkelijke rol. 'Water' is één van de vier categorieën waarvoor de ministeries van LNV en VROM rijksuitgangspunten hebben geformuleerd in de reconstructiewet, en moet dus zeker aan de orde komen in de reconstructieplannen en bijbehorende gebiedscontracten. Beide ministeries pleiten voor toepassing van de watersysteembenadering en van 'water als ordenend principe' in de reconstructieplannen, en schrijven deelname van het waterschap in de reconstructiecommissie voor. Daarnaast is het ministerie van Verkeer en Waterstaat door bovengenoemde ministeries uitgenodigd deel te nemen in de ontwikkeling van de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid. Herstel van hydrologische systemen wordt naar alle waarschijnlijkheid een van de categorieën maatregelen, waarvoor subsidie zal worden verstrekt (Stuurgroep SGB 2000, 1999b). Uit de gesprekken met vertegenwoordigers van Verkeer en Waterstaat blijkt dat het ministerie nog niet goed raad weet met deze vooraanstaande positie in het gebiedsbeleid.

*18. Water is een belangrijke nieuwe categorie in het toekomstige gebiedsbeleid zoals voorgesteld door VROM en LNV. Deze beide ministeries onderschrijven de ideeën van de watersysteembenadering en water als ordenend principe. Voor het uitgenodigde ministerie van V&W lijkt dit een uitgelezen kans om het gebiedsgerichte waterbeheer zoals voorgestaan in de Vierde Nota waterhuishouding (1998) versneld van de grond te tillen, in onderlinge afstemming met de beide andere ministeries, en gebruik makend van elkaars speelruimte. Het ministerie van V&W laat deze kans echter vooralsnog onderbenut. Zij*

*stelt zich afwachtend op in het overleg over gebiedscontracten. Belangrijke oorzaken lijken te zijn: de wens om de ontwikkelingen op het eigen beleidsveld zoveel mogelijk zelf in de hand te houden (V&W sluit alleen aan met de GEBEVE-regeling), en de relatief grote autonomie van de waterschappen ten opzichte van het ministerie.*

In de lopende gebiedsprocessen in Gelderland krijgt water nog relatief weinig aandacht. De geïnterviewden zijn zich er wel van bewust dat het water-aspect veel meer en vaker aandacht zou moeten krijgen. Waterbeleid kan niet langer als een sectorale aangelegenheid worden beschouwd maar krijgt steeds meer trekken van facetbeleid. Dit impliceert dat bij ieder gebiedsgericht project de 'waterlijke ordening' onderdeel van de agenda zou moeten zijn. De waterbeheerder in het onderzoek heeft moeite met het bepalen van zijn nieuwe positie in dit veld.

*19. Het onderzochte waterschap hinkt op twee gedachten: in principe wil het waterschap deelnemer zijn in de gebiedsprocessen, maar vooral daar waar het past bij de eigen koers. De huidige organisatie, gangbare werkwijze en instrumentarium is (nog?) niet ingericht op een volmondige deelname in gebiedsprocessen. Het is voor het waterschap nog niet duidelijk hoe zij de gevraagde nieuwe koers zal kunnen uitzetten. Het waterschap ziet de gebiedsprocessen als een kans, nl. om (fysieke) ruimte te verkrijgen voor herstel van watersystemen. In de praktijk slaagt het waterschap er vooralsnog niet in om voldoende personeel vrij te maken uit lopende taken, om intensief deel te nemen in de gebiedsprocessen. Binnen het waterschap wordt hard gewerkt om de hydrologische wensen en mogelijkheden zoveel mogelijk 'op kaart' te zetten. Een gevaar is, dat dit in het gebiedsproces door de inbrenger of door de andere partijen wordt opgevat als claim, in plaats van als onderhandelingsinstrument. De gevraagde houding van eigen ideeën inbrengen en onderhandelen is nieuw voor de waterschapsmedewerkers. Veel van de denkbeelden, die in de modellen voor een gebiedscontract aan de orde komen, zoals verrekening van milieuprestaties en het aangaan van niet-publiekrechtelijke afspraken, gaan naar de mening van het waterschap haar bevoegdheden en instrumentatie te boven. Kortom: het waterschap is toe aan een fundamentele bezinning op haar taken en bevoegdheden als waterbeherende overheid.*

## **7.6 Nieuwe kennis en vaardigheden**

Verschuiving van de verhoudingen tussen overheid, marktpartijen en bewoners/gebruikers in het landelijk gebied brengt ook met zich mee, dat er nieuwe eisen worden gesteld aan de kennis en vaardigheden van elk van deze groepen. Zo komen we weer terug bij de aanleiding tot dit onderzoek: de vraag van agrarische onderwijsinstellingen, hoe zij de cursussen aan lokale betrokkenen (van overheid, agrarische wereld en lokale maatschappelijke organisaties) kunnen verbeteren, zodat deze ook 'iets kunnen bereiken in de streek'.



20. Lokale betrokkenen kunnen in belangrijke mate mede sturing geven aan de veranderingen die momenteel in het landelijk gebied plaatsvinden. Ook bij continuering van het gebiedscontractenbeleid zoals nu voorgesteld door het rijk, zal de provincie niet voorbij kunnen gaan aan goede voorstellen van de streek. Dat vraagt van deze lokale betrokkenen echter wel een nieuwe houding en de bereidheid om de nodige nieuwe kennis en vaardigheden op te doen. In tabel 7.3 is uitgewerkt, welk soort nieuwe kennis, vaardigheden en houding naar verwachting nodig is per type gebiedscontract.

Tabel 7.3 Overzicht van benodigde kennis, vaardigheden en houding bij deelnemers in het gebied per type gebiedscontract

Vergunningenmodel	Economisch beheermodel	Medeverantwoordelijkheidsmodel
<p><i>kennis:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kennen van de gebiedsdoelen op het vlak van ruimte, water, natuur en milieu</li> <li>- weten wat effecten zijn van bedrijfshandelingen op water, natuur en milieu</li> <li>- weten wie vergunningverlenende/belanghebbende instanties zijn voor de verschillende items</li> <li>- kennen van de belangrijkste kenmerken van (collega-) bedrijven in het gebied</li> </ul> <p><i>vaardigheden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kunnen inschatten welke maatregelen op het eigen bedrijf welke milieuresultaten opleveren, binnen welke termijn</li> <li>- kunnen samenstellen bedrijfsmilieuplan (met ondersteuning)</li> <li>- kunnen overleggen met intermediaire organisatie over bedrijfsinterne verrekening milieuprestaties en ruimte in de vergunning</li> <li>- (evt.) kunnen onderhandelen met collega-bedrijven over onderlinge verrekening milieuprestaties</li> <li>- monitoren resultaten bedrijfsmilieuplan en traceren oorzaken in geval van achterblijven</li> </ul> <p><i>houding:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- wens om daadwerkelijk bij te dragen aan verbetering van de milieusituatie op gebiedsniveau</li> <li>- bereidheid om op sommige items extra inspanningen te plegen, boven de vergunningplicht</li> <li>- bereidheid tot kritisch volgen en bespreken van de eigen milieuinspanningen</li> </ul>	<p><i>kennis:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kennen van minimumkwaliteitseisen en -kwantiteitseisen per type grondgebruik of watergebruik</li> <li>- kennen van beheermaatregel-effect relaties in het waterbeheer, natuurbeheer, beheer van recreatievoorzieningen, etc.</li> <li>- weten wie afnemers zijn (publiek en privaat) van welke producten</li> </ul> <p><i>vaardigheden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kunnen inschatten van productieresultaten in de landbouw, bos- en natuurbeheer, watervoorziening, watersysteembeheer, etc. bij verschillende fysieke omstandigheden</li> <li>- kunnen afwegen van beheermaatregelen bij conflicterende functies (binnen randvoorwaarden overheid)</li> <li>- kunnen samenwerken met collega-producenten, en kunnen onderhandelen over verdeling productietaken</li> <li>- vaardigheden professioneel opdrachtnemerschap</li> <li>- kunnen onderhandelen met overheden en private afnemers over productieeisen en prijs</li> </ul> <p><i>houding:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- openstaan voor nieuwe mogelijkheden, bereidheid tot experimenteren</li> <li>- bereidheid cursussen te volgen</li> <li>- houding van maximaliseren bedrijfsrendement onder gelijktijdige medeverantwoordelijkheid voor evenwichtig beheer van het gebied (voorkomen afwenteling)</li> </ul>	<p><i>kennis:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kennen van belangrijkste kenmerken van het gebied op het vlak van water, natuur en milieu</li> <li>- bewust zijn van de eigen rol in waterkringloop en plek in watersysteem</li> <li>- weten hoe eigen werkzaamheden in het gebied te vertalen naar effecten op het watersysteem, natuur en milieu</li> <li>- weten wie de andere partijen zijn in het gebied (publiek en privaat) en wat hun belangen zijn</li> </ul> <p><i>vaardigheden:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- kunnen beoordelen in welke mate men zelf kan bijdragen aan de realisatie van gebiedsdoelen</li> <li>- een gezamenlijk voorstel kunnen ontwikkelen (binnen de eigen groep) ten behoeve van gebiedsvisie</li> <li>- zich kunnen verplaatsen in positie en wensen van andere partijen in het gebied</li> <li>- kunnen traceren van gedeelde belangen, raakpunten, conflicterende belangen</li> <li>- kunnen kiezen en hanteren van overlegstrategie: 'samen leren' of onderhandelen</li> <li>- goed kunnen communiceren</li> </ul> <p><i>houding:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- voorbij de grenzen van het eigen bedrijf willen kijken</li> <li>- bereidheid om zelf informatie te zoeken en kennis en vaardigheden te ontwikkelen</li> <li>- houding van medeverantwoordelijkheid voor het realiseren van het streefbeeld</li> </ul>

## Literatuur

- Benda-Beckmann, F. von, K. von Benda-Beckmann en H.L.J. Spiertz, 1996. Water rights and policy. In: *The Role of Law in Natural Resource Management*. H.L.J. Spiertz en M.G. Wiber (eds.). pp.77-99. VUGA Uitgeverij, Den Haag.
- Bleumink, J.A., O.G. Lagendijk en G.J. Koskamp, 1997. *Naar een bedrijfsmilieuplan voor landbouwbedrijven. Een praktijktoets in Hummelo en Keppel*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- Brief van de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*, 1998. Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25 600 XIV en 25 600 XI, nr. 64. SDU Uitgeverij, 's-Gravenhage.
- Brussaard, W. 1996. *Ontwikkelingen in regelgeving en bestuur voor het landelijk gebied*. Afscheidsrede Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- Burgemeester en Wethouders Eibergen, 1999. *Interactieve beleidsvorming*. Raadsvergadering d.d. 23 februari 1999. Sector 2/468401, nr.11. Eibergen.
- Castillo, A.O. en D. Mandras, 1999. *Analysis of the Political Economy of Water Rights in Chile*. Msc environmental policy paper. Department of Environmental Sociology, Wageningen Agricultural University, Wageningen.
- Dienst Landelijk Gebied en Unie van Waterschappen, 1998. *Grondwater als leidraad voor het oppervlaktewater*. Een op het grondwater geïënteerde aanpak voor inrichting en beheer van oppervlaktewatersystemen. Utrecht/Den Haag.
- DTO Sleutel Water 1997. *Modellen voor een duurzame waterketen*. Interdepartementaal Onderzoekprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO). Ten Hagen & Stam, Den Haag.
- DTO Sleutel Voeden 1997. *Spectrum van een duurzame voedselvoorziening*. Interdepartementaal Onderzoekprogramma Duurzame Technologische Ontwikkeling (DTO). Ten Hagen & Stam, Den Haag.
- Gebieden aan bod. Rijksimpuls voor het gebiedsgericht milieubeleid*. Verslag van een bijeenkomst met provinciale en gemeentelijke bestuurders. 26 juni 1998, Provinciehuis Zuid-Holland.
- Heuvel, J.S.G. van den, P. Smaal, F.R. van Heest en L.M.J. Hick, 1997. *Ontstapelen en Ontschotten. Onderzoeksrapport*. NovioConsult, Nijmegen.
- Instituut voor Publiek en Politiek & Stichting Agora Europa, 1998. *Plattelandsvernieuwing in Eibergen. Een aanzet voor een interactief proces*. Amsterdam.
- Kessels B. en P. Brombacher, 1996. Gebiedsgericht stimuleringsbeleid: stap voor stap. In: *ROM Magazine. Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. VUGA Uitgeverij, Den Haag.
- Korevaar, H., A. Oosterbaan, W.J.M. Meijer en A. Oldenkamp 1998. *Meervoudig Duurzaam Landgebruik Winterswijk; het Stortelersbeek-project*. derde concept d.d. 13-11-1998. AB-DLO, IBN-DLO, Waterschap Rijn en IJssel. Wageningen.

- Kuijpers, C.B.F. 1995. Provincies kunnen aan de gang met 'gebiedsgericht milieubeleid'; 124 miljoen voor nieuwe bijdrageregeling. In: *ROM Magazine. Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer*. DELWEL Uitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995. *Dynamiek en vernieuwing. Prioriteitennota*. SDU Uitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1996. *Structuurschema Groene Ruimte*. Toelichting Planologische Kernbeslissing. Den Haag.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1998. *Ontstapelen en Ontschotten. Intern studiedocument*. s.l.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1998. *Water Kader. Vierde Nota waterhuishouding. Regeringsbeslissing*. SDU Uitgeverij, Den Haag.
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1998. *Ontstapelen en Ontschotten. Naar een slagvaardiger beleid voor het landelijk gebied*. Verzamelbundel, augustus 1998.
- Nieuwland Advies en Provincie Gelderland, 1997. *Integrale milieuvergunningen. Omgevingsbeleid en vergunningen in drie gebieden in Gelderland*. Wageningen/Arnhem. *Nieuwsblad*. Uitgave van de Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk. nr. 1 t/m 4, 1995-1998. Projectbureau, Winterswijk.
- Provincie Gelderland, 1996. *Waterhuishoudingsplan Gelderland voor de jaren 1996-2000*. Arnhem.
- Provincie Gelderland, 1997. *Het omgevingsbeleid van Gelderland. Ruimte, milieu en water in balans*. Samenvatting. Arnhem.
- Reconstructiewet concentratiegebieden*, 1998. Wettekst en Memorie van Toelichting (wetsvoorstel 24 december 1998).
- Roos, G.W. 1998. *Inleiding tot het begrip platteland vernieuwing*. [ter informatie burgemeester]. Gemeente Eibergen, Bureau Welzijn, 23 februari 1998.
- Slobbe, E.J.J. van, M.J. van der Vlist, M.A.L. van Engelenburg en H. Pouwel, 1996. *Blauwe Knooppunten en interregionale zelfsturing*. Heidemij Advies / Landbouwuniversiteit Wageningen, in opdracht van Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding, Den Haag.
- Spaan, S.J. 1999. *Ontwikkelingen bij de WVO-vergunning*. Voorstel aan het college van dijkgraaf en heemraden en de commissie A.B.A.. Waterschap Veluwe, Apeldoorn.
- Stichting Milieuzorggebied Hummelo en Keppel, 1998. *Jaarprogramma 1998*. Arnhem.
- Stichting Milieuzorggebied Neede-Borculo, 1997. *Informatiekrant*. dec. 1997, nr. 1, s.l.
- Stichting Milieuzorggebied Neede-Borculo, 1998. *Landinrichting Neede-Borculo. Projectnota voor het landinrichtingsproject*. Landinrichting met een administratief karakter. s.l.
- Stichting Milieuzorggebied Neede-Borculo, 1999. *Uitvoeringsprogramma 1999*. s.l.

- Stichting Waardevol Cultuurlandschap Winterswijk, 1998. *Gebiedsperspectief voor het waardevolle cultuurlandschap Winterswijk*. Arnhem.
- Stichting WCL-Winterswijk, 1998. *Uitvoeringsprogramma 1998*. Winterswijk.
- Stronks, D.J. 1998. *Boomkikkerplan Neede-Borculo. Een beschermingsplan voor amfibieën in het milieuzorggebied Neede-Borculo met de boomkikker als richtsoort*. In opdracht van de Stichting Milieuzorggebied Neede-Borculo. Buro Veldbiologisch Onderzoek J. Stronks, Winterswijk.
- Stuurgroep milieubeschermingsgebied Hummelo en Keppel/Doetinchem, 1994. *Plan van Aanpak Milieubeschermingsgebied Hummelo en Keppel/Doetinchem*. s.l.
- Stuurgroep SGB 2000, 1999a. *Stimuleringsregeling Gebiedsgericht beleid (SGB 2000). Raamwerk/werkdocument. concept 25/2/99*. s.l.
- Stuurgroep SGB 2000, 1999b. *Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB 2000)*. Notitie bij concept subsidieregeling, 4 maart 1999. s.l.
- Unie van Waterschappen, 1996. *Water Centraal. Waterbeheer in de volgende eeuw*. Rapport van de denktank, Unie van Waterschappen, Den Haag.
- Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Berkel & Slinge, 1998a. *Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Berkel & Slinge*. Brochure. Beltrum.
- Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Berkel & Slinge, 1998b. *Informatief*. Periodieke uitgave van de V.A.N. Berkel & Slinge. Jrg.2, nr.1. Beltrum.
- Vereniging Agrarisch Natuurbeheer Berkel & Slinge, 1998c. *Waterbeheer in het buitengebied van de gemeenten Eibergen en Groenlo*. Beltrum.
- Vlist, M.J. van der 1998. *Duurzaamheid als planningsopgave. Gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied*. Proefschrift. Wageningen.
- Volkskrant*, 25/2/99. Vonnis over varkenswet domper voor Apotheker / Minister blijft vaag over varkenscrisis.
- Volkskrant*, 27/2/99. Varkensstapel kan toch weer groeien / 'Natuurlijk zet ik de hokken weer vol'.
- Waterschap IJsselland-Baakse Beek, 1996. *Het waterhuishoudkundig systeem; een herbeoordeling. Het ontstaan van verdroging binnen Waterschap IJsselland-Baakse Beek en de bestrijding daarvan*. s.l.
- Waterschap van de Oude IJssel, Waterschap van de Berkel, Waterschap IJsselland-Baakse Beek, Polderdistrict Rijn en IJssel en Zuiveringsschap Oostelijk Gelderland, 1994. *Integraal Waterbeheersplan Oost-Gelderland 1994-1998*. s.l.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 1998. *Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek*. Rapporten aan de Regering, nr.53. SDU Uitgevers, Den Haag.
- Wet Herstructurering varkenshouderij*, 1997. Wettekst en Memorie van Toelichting.

## **Bijlage 1. Leden van de Klankbordcommissie**

dhr. E.V. Bos	Innovatie- en Praktijkcentrum Groene Ruimte
dhr. H.A. Krul	AGRON Opleidingen
dhr. J. van Baalen (agendalid)	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Wetenschap en Kennisoverdracht
dhr. H.G. Bulten	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, directie Oost-Nederland
dhr. K. de Ruiter i.s.m. dhr. B. Enklaar	Provincie Gelderland, Afdeling Landelijke Gebieden
mw. M.E.A. van Gijsen	Waterschap Veluwe; thans werkzaam bij DLO-Staring Centrum
dhr. M.J. van der Vlist	Landbouwuniversiteit Wageningen, leerstoelgroep Landgebruiksplanning; thans werkzaam bij Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling
dhr. A.P.J. Mol	Landbouwuniversiteit Wageningen, leerstoelgroep Milieusociologie en Sociale Methodiek
dhr. P.M.M. Warmerdam (voorzitter)	Landbouwuniversiteit Wageningen, sectie Waterhuishouding

### **Bijlage 3. Overzicht van geïnterviewde personen gebiedsprocessen provincie Gelderland**

#### **\* Drie actiegebieden:**

##### Actiegebied Winterswijk

dhr. G.M. Kiljan                    gebiedstrekker  
dhr. J.W.B. Tiggeloven       gebiedsmakelaar (vervanger)

##### Actiegebied Hummelo-Keppel

dhr. B. Enklaar                    gebiedstrekker  
dhr. J. Driessen                   gebiedsmakelaar

##### Actiegebied Neede-Borculo

mw. D.H. Storm                    gebiedstrekker  
dhr. W. van de Vosse           gebiedsmakelaar

#### **\* Provincie Gelderland, algemeen:**

mw. Y. Geelen                    regiocoördinator Veluwe, tevens gebiedstrekker van Ede en van Uddel-Elspeet

mw. C.E.W. Dibbits               gebiedstrekker Groesbeek, vanuit afdeling Milieu en Water

dhr. R. de Groot                   beleidsmedewerker waterhuishouding, afdeling Milieu en Water

dhr. C. Steenmeijer               senior Cluster Milieuverbetering Landelijk Gebied, namens IPO deelnemer in landelijke projectgroep Gebiedscontracten

## Bijlage 4. Vragenlijst interviews gebiedsprocessen provincie Gelderland (voorbeeld)

---

### Vragenlijst gebiedsmakelaar Hummelo-Keppel

dhr. J. Driessen 21/1/99

Onderwerpen: functie en organisatie, verloop gebiedsproces, omgevingscontract

---

#### Functie en organisatie

1. Kunt u kort omschrijven wat u als uw taken en verantwoordelijkheden ziet als gebiedsmakelaar, en hoe u die oppakt in Hummelo-Keppel?
  
- 2.a. Hoe verhoudt u zich hierbij tot de:
  - gebiedstrekker
  - stuurgroep of stichting (wie zit hier in?)
  - politiek
  - partijen in het gebied (boeren, SBB, e.a.?)
  
- b. In welke mate 'trekt' de Provincie?

#### Gebied

3. Hummelo-Keppel, waarom zo afgebakend? (*specifieke problemen, bestuurlijke grenzen, later grenzen aangepast + waarom?*)
  
4. Belangrijkste problemen in het gebied (*water, ruimte, groen, landbouw, milieu, leefbaarheid*) volgens de bewoners/gebruikers van het gebied zelf? Welke waterproblemen spelen er volgens het waterschap?
  
5. Belangrijkste projecten in het gebied? (*proj. integrale milieuvergunning, evt. herinrichting, cursussen, etc.*).
  - a. Over het jaarlijkse uitvoeringsprogramma: wie bepaalt wat er in komt, wie schrijft?
  - b. Over het project Integrale Milieuvergunning:
    - "ARP's in de Achterhoek werken niet". Waarom niet?
    - optelsom van bedrijfsmilieuplannen = integraal omgevingscontract?
    - hoe zit 'water' hier in?
    - met CLM puntensysteem ontwikkeld voor onderlinge verrekening. Hoe? Wat waren belangrijke discussiepunten? Creëer je zo geen ongelijkheid tussen bedrijven? Hoe zwaar telt de stem van landgoedeigenaren, hoe zwaar die van de pachters?



6. Hoe verloopt de participatie van de partijen, in de Stichting en met hun achterban? (is iedereen betrokken bij elke stap: benoemen probleem, bepalen doelen, oplossingen, aanpak, financiering)

### Omgevingscontract

7. Wat zijn de belangrijkste verschillen tussen het door de provincie ingezette gebiedsbeleid, en het 'nieuwe' gebiedsbeleid (op initiatief van LNV/VROM en in verband met reconstructiewet; met negatieve beslissing op gevraagde wetgevingsruimte) ?

- a. Oud: Wat wilde de provincie bereiken met het instellen van het koppel van gebiedstrekkers en -makelaars per actiegebied? Naar wat voor soort omgevingscontract wilden jullie toe?
- b. Nieuw: Waar lijkt het nieuwe gebiedscontract nu heen te gaan? Wat zijn de belangrijkste verschillen? (oud: gebied sluit contract met overheid, nieuw: overheid sluit contract met gebied)
- c. Hoe zou het gebiedscontract er naar uw eigen oordeel uit moeten gaan zien, wil het goed werken? (welke onderwerpen er wel/niet in, globaal of programmatisch karakter? gebiedsdoelen of optelsom van bedrijfsplannen?)

8. Drie modellen voorstelbaar (oefening)

- I. Medeverantwoordelijkheidsmodel: gebiedscontract is covenant, geen harde afrekening, boeren nemen taak erbij tegen vergoeding
- II. Economisch beheermodel: gebiedscontract is handelsovereenkomst (prestatie/prijs), wel harde afrekening, prijs/loon naar werken
- III. Vergunningenmodel: gebiedscontract bestaat uit gekoppelde vergunningen, wel harde afrekening, beloning in de vorm van wetgevingsruimte.

Welke modellen zijn volgens u meer geschikt (voor welke onderwerpen), welke minder?

9. Wat zijn uw verwachtingen mbt het nieuwe gebiedscontract wat betreft:
- a. niveaus: Rijk-Prov, Prov-Gebied (Stichting), Gebied-individuen: is deze constructie werkbaar?
  - b. schaal: hoe groot moet zo'n gebied zijn? Afbakening a.h.v. de problemen, stroomgebiedsgrenzen, sociaalculturele grenzen, bestuurlijke grenzen?
  - c. vorm: zie onder 8. medeverantwoordelijkheid, economisch, vergunningen
  - d. afrekenbaarheid (Wat te doen als individuele boeren niet mee willen werken?)
  - e. NOVIOconsult maakt nu een voorbeeld-gebiedscontract Rijk-Provincie voor alle gebieden in heel Nederland. Is dit een stap vooruit?

10. Wat moet de rol van de Provincie zijn bij de totstandkoming en uitvoering van de gebiedscontracten? (doorvertaler rijksbeleid, regisseur, partij onder partijen, knopenhakker, of....). En de rol van de Stichting?

## **Bijlage 5. Overzicht van geraadpleegde personen rond 'water in gebiedscontracten'**

### **Ministerie van Verkeer en Waterstaat**

dhr. J. Keuning                      Hoofddirectie Rijkswaterstaat, lid Stuurgroep Gebiedscontracten

dhr. F.A.M. Claessen              Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterzuivering (Lelystad), lid Klankbordgroep SGB

### **Unie van Waterschappen**

dhr. A. van Breemen              Unie van Waterschappen, lid Klankbordgroep SGB

### **Waterschap Rijn en IJssel**

dhr. A. Oldenkamp                projecttrekker Stortelersbeek (DTO-project)

dhr. P. Hendriks                  projectmedewerker Herbeoordeling

dhr. G.J. Beldman                medewerker Waterbeheer, unit Kaderstelling en Beleid

**Bijlage 6. Programma en overzicht van deelnemers aan de Bijeenkomst Gebiedscontracten d.d. 8 april te Eibergen**

**Bijeenkomst over gebiedscontracten**

Eibergen, 8 april 1999

**thema: wat is een gebiedscontract en wat kan dit opleveren voor de streek?**

-----

**PROGRAMMA**

13.15 Welkom, kennismaking

13.30 Inleiding over het gebiedscontract (Erna Ovaa, LU Wageningen)

1. Eibergen, 'wit gebied': verschillen met actiegebieden?
2. Wat is een gebiedscontract
3. Welke onderwerpen moet/kun je aanpakken?
4. Hoe kun je deze onderwerpen aanpakken? (voorbeelden uit actiegebieden)
5. Wie moet het initiatief nemen?

14.15 gelegenheid tot vragen + discussie  
Eibergen niet langer 'wit gebied': voordelen, nadelen?

14.35 PAUZE

15.00 Inleiding over project Plattelandsvernieuwing Eibergen (Wim Wormgoor, gemeente Eibergen)

1. Toelichting op project Plattelandsvernieuwing Eibergen
2. Voorlopige schets van resultaten interviews inwoners
3. Ideeën voor een project integraal waterbeheer

15.20 gelegenheid tot vragen + discussie

**15.35 Terugkoppeling (Erna Ovaa, Wim Wormgoor, Wilfried Klein Gunnewiek)**

1. Van project plattelandsvernieuwing naar gebiedscontract
2. Peilen: welke onderwerpen kunnen als eerste worden opgepakt?
3. melden studiedag Gebiedscontracten 10 juni Didam, melden namen van contactpersonen Waterschap Rijn en IJssel.

**16.00 Afsluiting**

## DEELNEMERS

- dhr. W. Klein Gunnewiek Adviseur DLV Adviesgroep / coördinator Vereniging Agrarisch Natuurbeheer (V.A.N.) Berkel en Slinge
- dhr. D. Krooshof melkveehouder / lid V.A.N. Berkel en Slinge
- dhr. E.J.H. ten Pas privé geïnteresseerd / werkzaam bij Gelders Landschap / lid V.A.N. Berkel en Slinge
- dhr. H. Pleiter melkveehouder / bestuurslid V.A.N. Berkel en Slinge / bestuurslid GLTO Eibergen-Groenlo
- dhr. J. te Raa melkveehouder / bestuurslid V.A.N. Berkel en Slinge / bestuurslid GLTO Eibergen-Groenlo
- dhr. D.J. Raaben bewoner ('burger') buitengebied / lid V.A.N. Berkel en Slinge
- dhr. J.J.W. Ribbers varkenshouder / voorzitter ruilverkaveling Beltrum / lid V.A.N. Berkel en Slinge
- dhr. W. Wormgoor beleidsmedewerker Wegen en Riolering, gemeente Eibergen
- dhr. P.M.M. Warmerdam universitair hoofddocent Hydrologie en Integraal Waterbeheer LUW / projectcoördinator
- mw. B.P.S.A. Ovaa onderzoeker milieusociologie LUW