



DUURZAAMHEID ALS PLANNINGSOPGAVE

gebiedsgerichte afstemming tussen
de ruimtelijke ordening, het milieubeleid
en het waterhuishoudkundig beleid
voor het landelijk gebied

Maarten van der Vlist

DUURZAAMHEID ALS PLANNINGSOPGAVE

gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied

promotor:
Dr.ir. F. Kleefmann, emeritus hoogleraar planologie
Landbouwuniversiteit Wageningen

Maarten van der Vlist

DUURZAAMHEID ALS PLANNINGSOPGAVE

gebiedsgerichte afstemming tussen
de ruimtelijke ordening, het milieubeleid
en het waterhuishoudkundig beleid
voor het landelijk gebied

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
op gezag van de rector magnificus
van de Landbouwuniversiteit te Wageningen,
dr. C.M. Karssen,
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 27 februari 1998
des namiddags om 13.30 uur in de Aula

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Vlist, Maarten van der

Duurzaamheid als planningsopgave voor het landelijk gebied; gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid/Maarten van der Vlist.

[S.1.:s.n.]

Proefschrift Wageningen. - Met literatuuropgave - Met samenvatting in het Engels.

ISBN 90-5485-814-1

Trefwoorden: ruimtelijke ordening; milieubeleid; waterhuishouding; planning; planningsstelsel; duurzaamheid; landelijk gebied.

VOORWOORD

Met het afronden van dit proefschrift in 1997 sluit ik een episode in mijn wetenschappelijke ontwikkeling af, die begon met mijn activiteiten ter voorbereiding van het congres 'Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid', dat in november 1989 in Wageningen werd gehouden. Duurzaamheid c.q. duurzame ontwikkeling vormde het centrale begrip in de in dat jaar verschenen rijksnota's over de ruimtelijke ordening, het milieubeleid, het waterhuishoudkundig beleid, en het landbouw- en natuurbeleid. Een oordeel over deze nota's, mede tegen de achtergrond van de zich ontwikkelende beleidspraktijken, bleek niet eenvoudig; met name niet omdat een adequaat beoordelingskader ontbrak. Dit inspireerde mij tot de opgave een theoretisch beoordelingskader te ontwikkelen. Deze opgave noodzaakte zowel tot een uitgebreide exploratie van de betreffende literatuur als tot het evalueren en construeren van planningspraktijken en het participeren daarin.

In deze zoektocht was het evalueren van het ROM-project Gelderse Vallei in PCRO-verband - een thans niet meer bestaand samenwerkingsverband van vakgroepen die zich indertijd met ruimtelijke vraagstukken en de besluitvorming daaromtrent bezighielden - in theoretisch opzicht een belangrijk moment. Het analytisch onderscheid tussen stuur- en inrichtingsopgave als deelopgaven van de planningsopgave bleek nodig om het planningsproces van de Gelderse Vallei te kunnen begrijpen en verschillende stijlen van planning te kunnen onderscheiden. Gewapend met dit analytisch materiaal heb ik diverse planningspraktijken onderzocht, eraan deelgenomen en planningsstrategieën ontworpen. Van een aantal wordt in proefschrift verslag gedaan.

Bij het schrijven van dit proefschrift heb ik veel steun gehad van verschillende personen. In de eerste plaats van mijn promotor Fer Kleefmann. Zijn enthousiasme en kritische betrokkenheid vormden een belangrijke stimulans om dit proefschrift te schrijven. In de tweede plaats van de leden van de voormalige vakgroep Planologie, waarvan ik Marjan Hidding in het bijzonder wil noemen.

In de derde plaats van Erna Ovaa, Nicole Bischoff, Geoffrey Hagelaar, Erik van Slobbe en Frank Goossensen, waarmee ik menig onderzoek in de sfeer van het waterbeleid uitvoerde. Bertien Broekhans en Jan van Tatenhove, waarmee ik samen onderzoek deed naar de ROM-projecten en Ammoniakreductieplannen voor de Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland.

In de vierde plaats van de leden van de Koepelgroep voor het Gelders Omge

vingsbeleid, waarvan ik met name Rob de Redelijkheid wil noemen.

In de vijfde plaats van studenten die door middel van hun scripties een bijdrage leverden aan het testen van het theoretisch model en het bijeengaren van empirisch materiaal.

En tot slot van Gerrit Kleinrensink en Adrie van 't Veer die de illustraties verzorgden en van Fred Mutsaers en Toon Jansen, die bij het corrigeren van de tekst de puntjes op de i hebben gezet.

Maarten van der Vlist

DUURZAAMHEID ALS PLANNINGSOPGAVE
gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied

Voorwoord

DEEL I	INTRODUCTIE	
Hoofdstuk 1	Duurzaamheid als planningsopgave	1
Hoofdstuk 2	De fysieke omgeving als planningsopgave; een theoretische optiek en een analytisch instrumentarium	13
DEEL II	EEN VERKENNING VAN DE PLANNINGSSTELSELS EN EEN AANSCHERPING VAN DE PROBLEEMSTELLING	
Hoofdstuk 3	De planningsstelsels: het politieke en institutionele kader	35
Hoofdstuk 4	Stelsels en stijlen; een aanscherping van de probleemstelling	103
DEEL III	DE INRICHTINGSOPGAVEN EN DE STUUROPGAVEN ONDER DE LOEP	
Hoofdstuk 5	Milieugebruiksruimte en ruimtelijke differentiatie; een nadere uitwerking	113
Hoofdstuk 6	De watersysteembenadering en ruimtelijke differentiatie; een nadere uitwerking	139
Hoofdstuk 7	Ruimtelijke organisatie en duurzaamheid	159
Hoofdstuk 8	De stuuropgave; actoren, aanspraken en transformatie	181
Hoofdstuk 9	Afstemming als planningsopgave; een beoordelingsmodel	197
DEEL IV	DE CASES	
Hoofdstuk 10	Het Nationaal Milieubeleidsplan II en het landbouw-omgevingsvraagstuk	217
Hoofdstuk 11	Regionota's in het rijkswaterbeheer	231
Hoofdstuk 12	Ammoniakreductieplannen Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland	251

Hoofdstuk 13	Afstemming Gelderse strategische plannen	269
Hoofdstuk 14	Ontwerp van een gebiedsgerichte aanpak in het waterbeheer; het blauwe-knopenconcept en de Reggevisie	361

DEEL V CONCLUSIES EN PERSPECTIEF

Hoofdstuk 15	Conclusies en perspectief	421
--------------	---------------------------	-----

Bijlagen

Summary

Curriculum vitae

Literatuurlijst

Lijst van afkortingen

DEEL I INTRODUCTIE

Hoofdstuk 1 Duurzaamheid als planningsopgave

1.1 Duurzaamheid en afstemming van ruimte, water en milieu	1
1.2 Zoektocht	5
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	7
1.4 Doelstelling	8
1.5 Werkwijze	9
1.6 De opbouw van het proefschrift	10

Hoofdstuk 2 De fysieke omgeving als planningsopgave; een theoretische optiek en een analytisch instrumentarium

2.1 De maatschappelijk-fysieke omgeving	13
2.2 Storingen en storingstypen	18
2.3 Het verschijnsel planning	21
2.4 De inrichtingsopgave	22
2.5 De stuuropgave	25
2.6 Planningsstijlen	27
2.7 Afsluitende opmerkingen	32

DEEL II EEN VERKENNING VAN DE PLANNINGS- STELSELS EN EEN AANSCHERPING VAN DE PROBLEEMSTELLING

Hoofdstuk 3 De planningsstelsels: het politieke en institutionele kader

3.1 Inleiding	35
3.2 De stedelijke gezondheidszorg	36
3.3 Ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding als collectieve arrangementen	37
3.4 Het planningsstelsel van de ruimtelijke ordening	39
3.4.1 Genese	39
3.4.2 Planfiguren en instrumenten	41
3.4.3 Kenmerken van het ruimtelijk beleid	46
3.4.4 Conclusies: het arrangement van de ruimtelijke ordening	52
3.5 Het planningsstelsel van de waterhuishouding	
3.5.1 Genese	54
3.5.2 Planfiguren en instrumenten	56
3.5.3 Kenmerken van het waterhuishoudkundig beleid	64
3.5.4 Conclusies: het arrangement van de waterhuishouding	70
3.6 Het planningsstelsel van het milieubeleid	
3.6.1 Genese	73
3.6.2 Planstelsel	79
3.6.3 Kenmerken van het milieubeleid	84
3.6.4 Conclusies: het arrangement van het milieubeheer	93
3.7 De arrangementen vergeleken; een samenvattend overzicht	95

Hoofdstuk 4	Stelsels en stijlen; een aanscherping van de probleemstelling	
4.1	Inleiding	103
4.2	De planningsstijl van de ruimtelijke ordening	103
4.3	De planningsstijl van het milieubeheer	105
4.4	De planningsstijl van de waterhuishouding	106
4.5	Aanscherping van de probleemstelling	108
DEEL III	DE INRICHTINGSOPGAVEN EN DE STUUROPGAVEN ONDER DE LOEP	
Hoofdstuk 5	Milieugebruiksruimte en ruimtelijke differentiatie; een nadere uitwerking	
5.1	De milieugebruiksruimte	113
5.1.1	Inleiding	113
5.1.2	De milieugebruiksruimte als gelaagd begrip	116
5.2	De definitie van de voorraad	116
5.2.1	Multifunctionaliteit als doelstelling	118
5.2.2	De operationalisering van de definitie: driemaal verwarring	120
5.2.3	De maatstaf: grondgebruiksvormen moeten elkaar kunnen blijven opvolgen	123
5.2.4	Conclusies	123
5.3	Het vaststellen van de voorraad	124
5.4	De factoren die de voorraadvergroten of verkleinen	125
5.4.1	De milieubelasting	126
5.4.2	De draagkracht	127
5.4.3	De effecten	128
5.4.4	De milieugebruiksruimte als meerdimensionale ruimte	130
5.5	De keuze van de te normeren variabelen	131
5.6	Het vaststellen en normeren van de milieugebruiksruimte	133
5.7	De verdeling van de ruimte	135
5.8	De milieugebruiksruimte en de ruimtelijke differentiatie	135
5.9	Conclusies	137
Hoofdstuk 6	De watersysteembenadering en ruimtelijke differentiatie; een nadere uitwerking	
6.1	Inleiding	139
6.2	Het watersysteem als inrichtingsopgave	142
6.2.1	Watersystemen en balansen	142
6.2.2	De balansposten en het maatschappelijk gebruik	143
6.2.3	De balansposten en het waterbeheer	144
6.3	De balansposten en de algemene zorg voor de watersystemen	145
6.3.1	De kwaliteitsdoelstellingen en de balansposten	145
6.3.2	De kwantiteitsdoelstelling en de balansposten	147
6.3.3	De biomassabalans	149

6.3.4 De inrichtingsdoelstellingen voor de basiskwaliteit	150
6.4 De inrichtingsopgave met betrekking tot de toe te kennen functies	150
6.5 Watersystemen en ruimtelijke differentiatie	155
6.6 Conclusies	156
Hoofdstuk 7 Ruimtelijke organisatie en duurzaamheid	
7.1 De koersen van de Vierde Nota Extra	159
7.2 De ontwikkeling van de inrichtingsopgave	162
7.2.1 Het buitengebied als agrarische ruimte	162
7.2.2 De concurrentie om hectares; de hectarestrijd	162
7.2.3 De toenemende differentiatie van de claims: handelingsruimte	163
7.2.4 De toenemende differentiatie van de claims: ruimtelijke kwaliteit	165
7.2.5 De toenemende differentiatie van de claims: ruimtelijke structuur	167
7.3 Veranderingen in de definitie van ruimte	169
7.4 Een model voor de ruimtelijke organisatie	171
7.4.1 Maatschappelijke dynamiek en ruimtelijke organisatie	171
7.4.2 Fysieke duurzaamheid en ruimtelijke organisatie	173
7.4.3 Ruimtelijke deelorganisaties	177
7.5 De casco-benadering	177
7.6 Conclusies	179
Hoofdstuk 8 De stuuropgave; actoren, aanspraken en transformatie	
8.1 Inleiding	181
8.2 Burger, ingelande of doelgroep	183
8.2.1 De burger	184
8.2.2 De ingelande	185
8.2.3 De doelgroep	187
8.3 Publieke actoren	188
8.4 De relatie tussen de overheid en de samenleving	189
8.5 De transformerende netwerken voor het landelijk gebied	193
8.6 Conclusies	195
Hoofdstuk 9 Afstemming als planningsopgave; een beoordelingsmodel	
9.1 Inleiding	197
9.2 Voorwaarden voor afstemming als planningsopgave	199
9.3 De afstemming tussen de inrichtingsopgaven	202
9.4 De afstemming van de stuuropgaven	205
9.5 De cases	210

DEEL IV DE CASES

Hoofdstuk 10 Het Nationaal Milieubeleidsplan II en het landbouw-omgevingsvraagstuk

10.1 Het NMP II als planningsdocument	217
10.2 Het landbouw-omgevingsvraagstuk	218
10.3 Het NMP II en de inrichtingsopgave	222
10.3.1 Bepaling van fysieke grenzen	223
10.3.2 Omvang van de milieugebruiksruimte	224
10.3.3 Milieugebruiksruimte en ruimtegebruik	225
10.3.4 Typering verschuiving	225
10.4 Het NMP II en de stuuropgave	226
10.4.1 Sturing van landbouw als doelgroep	226
10.4.2 Sturing van landbouw als ruimtegebruiker	227
10.4.3 Typering verschuiving	227
10.5 Conclusie	228

Hoofdstuk 11 Regionota's in het rijkswaterbeheer

11.1 Veranderingen in het waterhuishoudkundig beleid	231
11.2 Planning en organisatie van het rijkswaterbeheer	234
11.2.1 Kenmerken van de planomgeving	236
11.2.2 Taakopvatting van de regionale directie	238
11.2.3 Kenmerken van het beheersgebied	239
11.2.4 Conclusies	240
11.3 Drie regionota's geanalyseerd	240
11.3.1 Regionota IJsselmeergebied	240
11.3.2 Watersysteemplan Noordzee	242
11.3.3 Beheer belicht; regionota Rijnakken	243
11.4 Verschillen tussen de regionota's: een analytische typering	245
11.5 Conclusies	247

Hoofdstuk 12 Ammoniakreductieplannen Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland

12.1 Inleiding	251
12.2 De hoofdlijnen van het ammoniakbeleid	252
12.2.1 Emissiegericht en depositiegericht spoor	252
12.2.2 Eerste en Tweede Richtlijn Ammoniak en Veehouderij	252
12.2.3 Interimwet Ammoniak en Veehouderij	254
12.2.4 Ammoniakreductieplannen	254
12.2.5 De Notitie mest- en ammoniakbeleid	256
12.2.6 Een vergelijking	257
12.3 De ROM-projecten Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland	259
12.3.1 Totstandkoming ammoniakbeleid Gelderse Vallei	260
12.3.2 Totstandkoming ammoniakbeleid Zuidoost-Friesland	261
12.4 Conclusies	263

Hoofdstuk 13	Afstemming Gelderse strategische plannen	
13.1	Inleiding	270
13.2	De uitgangssituatie	270
	13.2.1 De aanleiding	271
	13.2.2 De organisatie van het actualiseringsproces	273
	13.2.3 Startnotitie voor Provinciale Staten	275
	13.2.4 Conclusies	279
13.3	Discussiepunten op weg naar het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief	281
	13.3.1 Definitie van de inrichtingsopgave	281
	13.3.2 Definitie van de stuuropgave	285
	13.3.3 Conclusies	286
13.4	Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief	287
	13.4.1 De inrichtingsopgave	287
	13.4.2 De stuuropgave	289
	13.4.3 Conclusies	296
13.5	Op weg naar de ontwerpen	297
	13.5.1 Veranderingen in de inrichtingsopgave	298
	13.5.2 Veranderingen in de stuuropgave	299
	13.5.3 Conclusies	302
13.6	Instrumentenmix?	304
	13.6.1 Eisen aan de organisatie van de planning	304
	13.6.2 Grondwaterbescherming	307
	13.6.3 Bescherming natuurwaarden en natuurontwikkeling	307
	13.6.4 Bescherming tegen verzuring en verdroging	308
	13.6.5 Conclusies	309
13.7	Het gemeenschappelijk hoofdstuk in de drie Gelderse Omgevingsplannen	310
	13.7.1 De planningsopgave	310
	13.7.2 De inrichtingsopgave	311
	13.7.3 De stuuropgave	313
	13.7.4 Conclusies	314
13.8	Uitgangspunten en doelstellingen	317
13.9	Inrichtingsopgave: zonering en functieduiding	320
	13.9.1 Zonering landelijk gebied in het streekplan	320
	13.9.2 Functieduiding in het waterhuishoudingsplan	325
	13.9.3 Zonering en locaties van waterhuishoudkundige functies	327
	13.9.4 Gebiedsfuncties en waterhuishoudkundige doelstellingen	332
	13.9.5 Conclusies	336
13.10	Inrichtingsopgave: maatregelen en taakverdeling	336
	13.10.1 Basisniveau voor de waterhuishouding	337
	13.10.2 Bescherming van natuur	339
	13.10.3 Maatregelen gericht op de landbouw	343
	13.10.4 Conclusies	347
13.11	Stuuropgave: bescherming van gebieden	348
	13.11.1 Grondwaterbescherming	348
	13.11.2 Strategische actiegebieden	349
	13.11.3 Conclusies	352

13.12 Samenwerking met gemeenten, waterbeheerder en landbouw	352
13.12.1 Samenwerking met gemeenten	352
13.12.2 Verwachtingen ten aanzien van de waterbeheerder	353
13.12.3 Vernieuwing convenant met de landbouw	354
13.12.4 Conclusies	355
13.13 Conclusies en beoordeling	355

**Hoofdstuk 14 Ontwerp van een gebiedsgerichte aanpak
in het waterbeheer; het blauwe-knopenconcept
en de Reggevisie**

14.1 Planningsopgave: gebiedsgerichte benadering in het waterbeheer?	361
14.1.1 Stroomgebiedsbenadering	361
14.1.2 Een aanpak: op weg naar een omgevingstechnologie	364
14.1.3 De grenzen van een gebiedsgerichte benadering in het waterbeheer	368
14.1.4 Conclusies	370
14.2 De Reggevisie; definitie van de inrichtingsopgave	371
14.2.1 Het stroomgebied van de Regge	373
14.2.2 Startbijeenkomst	376
14.2.3 Definitie watersysteem en taak waterbeheerder	379
14.2.4 Streefbeeld	384
14.2.5 Maatregelen	389
14.2.6 De verwachte effecten	399
14.3 Actoren en knopen	405
14.3.1 Identificatie van actoren en maatregelen	405
14.3.2 Simulatiespel	407
14.3.3 Prioriteitsstelling	413
14.4 Conclusies en beoordeling	414

DEEL V CONCLUSIES EN PERSPECTIEF

Hoofdstuk 15 Conclusies en perspectief	421
15.1 Conclusies van de analyse van de planningsstelsels	421
15.1.1 De verschillen tussen de planningsstelsels	421
15.1.2 De verhouding tussen de bestuurslagen	422
15.1.3 Stelsels en stijlen	425
15.2 Conclusies over de inrichtingsconcepten en de stuurconcepten	425
15.2.1 De verbinding tussen de inrichtingsopgaven	425
15.2.2 De verbindingen tussen de stuuropgaven	426
15.3 Conclusies naar aanleiding van de cases	428
15.4 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het theoretisch model	431
15.5 Conclusies over de planning van het landelijk gebied	433

Bijlage 1 Noten behorende bij de tabellen 1.2 en 1.3
Bijlage 2 Geraadpleegde stukken uit het Actualiseringsproces van de Gelderse
Omgevingsplannen

Summary

Curriculum vitae

Literatuurlijst

Lijst van afkortingen

Lijst van tabellen, figuren, kaarten en kaders

Tabellen

Tabel 1.1	Duurzaamheidsstrategieën
Tabel 1.2	Construerende activiteiten
Tabel 1.3	Evaluerende activiteiten
Tabel 1.4	Overzicht van de te behandelen afstemmingspraktijken
Tabel 2.1	De kenniscategorieën voor de fysieke organisatie
Tabel 2.2	De inrichtingsopgave voor de fysieke organisatie
Tabel 2.3	De stuuropgave
Tabel 2.4	Planningsstijlen
Tabel 3.1	Diverse praktijken, organisaties en wetten met betrekking tot de waterhuishouding
Tabel 3.2	Inhoud Nota Waterhuishouding en Beheersplan rijkswateren volgens de wetgever
Tabel 3.3	Plannen, vergunningen en verordenende bevoegdheid binnen de waterhuishouding
Tabel 3.4	Plannen, vergunningen en verordenende bevoegdheid in het milieubeheer
Tabel 3.5	De structuur van het milieubeleid
Tabel 3.6	Risicobenadering, te beschermen objecten en nadelige effecten
Tabel 3.7	Bestuurlijk-juridische kenmerken van de arrangementen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding
Tabel 3.8	Oriëntatie van de oplossingsrichting van de arrangementen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding
Tabel 3.9	Dominante praktijken binnen de planningsstelsels
Tabel 3.10	Instrumentele mogelijkheden van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding tot regulatie van het ruimtegebruik
Tabel 4.1	De planningsstijl van de ruimtelijke ordening
Tabel 4.2	De planningsstijl van het milieubeheer
Tabel 4.3	De planningsstijl van de waterhuishouding
Tabel 5.1	De kernbegrippen van Opschoor
Tabel 5.2	De milieugebruiksruimte als gelaagd begrip
Tabel 5.3	Het begrip multifunctionaliteit en de algemene ecologische functies
Tabel 5.4	Landbouw: de bronnen en de belasting voor de thema's verzuring, vermesting en verdroging
Tabel 5.5	De draagkracht voor de thema's verzuring, vermesting en verdroging
Tabel 5.6	De effecten voor de thema's verzuring, vermesting en verdroging

Tabel 5.7	De milieugebruiksruimte: de definiëring en de ruimtelijke differentiatie
Tabel 6.1	De stoffenbalans: input en output
Tabel 6.2	Het rioolsysteem en de vergunningverlener
Tabel 6.3	De waterbalans: input en output
Tabel 6.4	De biomassabalans: input en output
Tabel 6.5	De begrenzing en de dynamiek van de elementen van de functietoekenning in het waterbeheer
Tabel 6.6	De begrenzing en de dynamiek van de functietoekenning in de ruimtelijke ordening
Tabel 7.1	De koersen van de VINEX
Tabel 7.2	De aspecten van een van de koersen
Tabel 8.1	De kenmerken van de concepten 'inspreker', 'ingelande' (ingezetene) en 'doelgroep' die relevant zijn voor de omgevingsplanning
Tabel 8.2	De kenmerken van de sturingsmodellen
Tabel 8.3	De landbouw op het kruispunt van twee stuurstrategieën
Tabel 9.1	Dominante praktijken binnen de planningsstelsels
Tabel 9.2	Elementen van de stuuropgaven
Tabel 9.3	De aspecten waarop de cases worden beoordeeld
Tabel 9.4	De cases en de afstemming
Tabel 10.1	Gebruiks- en verliesnormen in de derde fase in kg fosfaat per ha per jaar
Tabel 10.2	Beoordeling afstemmingsmogelijkheden NMP II
Tabel 11.1	Functietoekenning als planningsopgave van het integraal waterbeheer
Tabel 11.2	Regionale directie en planomgeving
Tabel 11.3	Verschillen tussen de regionota's geduid
Tabel 11.4	Beoordeling afstemmingsmogelijkheden regionota's rijkswaterbeheer
Tabel 12.1	Belangrijkste verschillen tussen Richtlijnen en Interimwet Ammoniak en Veehouderij
Tabel 12.2	Een vergelijking tussen ROM-project Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland
Tabel 12.3	Beoordeling afstemmingsmogelijkheden ammoniakreductieplannen
Tabel 13.1	Gewenste inhoud omgevingsplannen volgens startnotitie

Tabel 13.2	De balans per regio
Tabel 13.3	Overzicht van de discussiebijeenkomsten over het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief
Tabel 13.4	Waardering van elementen van het document
Tabel 13.5	Waarneming van en waardering voor veranderde rol provincie
Tabel 13.6	Overzicht van de beleidsdoeleinden per zone
Tabel 13.7	Functietoekenning in het waterhuishoudingsplan
Tabel 13.8	Natuur op de kaarten in streekplan en waterhuishoudingsplan
Tabel 13.9	Relatie tussen kenmerken watersysteem en functies
Tabel 13.10a	Relatie tussen waterhuishoudkundige functies en maatregelenpakketten
Tabel 13.10b	Pakketten landbouwdoelstellingen per functie
Tabel 13.10c	Pakketten van natuurdoelstellingen
Tabel 13.11	Milieubeschermingsgebieden en sporen van gebiedsgericht beleid
Tabel 13.12	Beoordeling afstemmingsmogelijkheden Gelderse omgevingsplannen
Tabel 14.1	Aspecten van de toekenning van gebruiksfuncties
Tabel 14.2	De blauwe knopen methodiek
Tabel 14.3	Kansen voor het Reggestroomgebied
Tabel 14.4	Beschrijving van het grondgebruik per knoop
Tabel 14.5	Streefbeeld van de Stadsregge: kenmerken van de rivier
Tabel 14.6	Hydrologische hoofdzonering Stadsregge
Tabel 14.7	Streefbeeld van de Laaglandregge: kenmerken van de rivier
Tabel 14.8	Hydrologische hoofdzonering van de Laaglandregge
Tabel 14.9	Maatregelen voorraadbeheer
Tabel 14.10	Maatregelen gericht op waterkwantiteit
Tabel 14.11	Taakstellingen voor één van de knooppunten
Tabel 14.12	Vergelijking van berekende concentraties in 2020 met huidige (1995) concentraties voor stikstof en fosfaat
Tabel 14.13	Categorieën actoren
Tabel 14.14	Overzicht van de maatregelen waarvoor financiering is op basis spelsimulatie
Tabel 14.15	Scores simulatiespel
Tabel 14.16	Beoordeling afstemmingsmogelijkheden Reggevisie
Tabel 15.1	De mogelijkheden van de drie inrichtingsconcepten
Tabel 15.2	De beoordelingsaspecten
Tabel 15.3	De beoordeling van de cases aan de hand van de beoordelingsaspecten

Figuren

Figuur 2.1	Het MFO-model
------------	---------------

Figuur 2.2	Het natuurlijk systeem en zijn subsystemen
Figuur 2.3	Het maatschappelijk systeem en zijn deelsystemen
Figuur 2.4	Het MFO-model met zijn deelsystemen
Figuur 2.5	De fysieke organisatie en de twee vormen van regulatie
Figuur 2.6	Storingstypen
Figuur 2.7	De planningsopgave
Figuur 3.1	Bestuurlijke structuur van de waterhuishouding
Figuur 3.2	De sectoren binnen het milieubeheer
Figuur 3.3	De structuur van de planstelsels van milieubeheer, ruimtelijke ordening en waterhuishouding
Figuur 6.1	De samenhang tussen de functie en de functievereisten
Figuur 6.2	De normen en de toetsingswaarden voor de toegekende functies
Figuur 6.3	Hydrologische ordeningsprincipes
Figuur 7.1	De maatschappij-ruimtelijke aspecten
Figuur 7.2	Categorieën van fysieke duurzaamheid
Figuur 7.3	De fysiek-ruimtelijke aspecten
Figuur 9.1	De mogelijke verbindingen tussen de inrichtingsopgaven
Figuur 9.2	De mogelijke verbindingen tussen de aanspraken die binnen de drie beleidsvelden worden geformuleerd
Figuur 10.1	Planningsopgave
Figuur 10.2	Milieugebruiksruimte en domeinen van boerenarbeid
Figuur 10.3	Ruimtegebruik en domeinen van boerenarbeid.
Figuur 11.1	Plan- en beslisstructuur beheer natte infrastructuur
Figuur 12.1	Interactie tussen beleidsprocessen op regionaal en rijksniveau
Figuur 13.1	Tijdpad
Figuur 13.2	Organisatieschema
Figuur 13.3	Structuur van de maatregelen
Figuur 14.1	De totale afvoer in de huidige en visie-situatie bij de stuw Hancate
Figuur 14.2	De totale afvoer in de huidige en visie-situatie bij Vroomshoop
Figuur 14.3abc	Veranderingen in de piekafvoer in de huidige en visie-situatie bij Laarbrug (a), Hancate (b) en Vroomshoop (c).
Figuur 14.4	Grondwatercomponent van de totale afvoer (gedurende vier jaar) voor de locatie Hancate
Figuur 14.5	Concentraties aan fosfaat (14.5a), ammonium (14.5b) en nitraat (14.5c) in 1990 en de visie-situatie

Kaarten

Kaart 13.1	Zonering van het landelijk gebied
Kaart 13.2	Strategische actiegebieden
Kaart 13.3	Milieubeschermingsgebieden
Kaart 13.4	Weidevogelgebieden
Kaart 13.5	Hydrologische beïnvloedingsgebieden
Kaart 13.6	Prioriteit natuurbeleid
Kaart 13.7	Perspectieven voor de landbouw
Kaart 14.1	Overzichtskaart: het stroomgebied van de Regge
Kaart 14.2	Blauwe knopen en inliggende knopen
Kaart 14.3	Maatregelen voorraadbeheer
Kaart 14.4	Maatregelen gericht op het waterkwantiteitsbeheer
Kaart 14.5	Maatregelen gericht op het body geven van de Regge

Kaders

Kader 1.1	Duurzaamheid als doelstelling in het rijksbeleid
Kader 6.1	De drie groepen functies die aan watersystemen kunnen worden toegekend
Kader 6.2	Voorbeelden van de drie typen balansen
Kader 6.3	Voorbeelden van doelgericht gebruik en onbedoelde effecten
Kader 13.1	Onderwerpen voor het waterhuishoudingsplan
Kader 14.1	Typering van knooppunt en grondgebruik
Kader 14.2	De Stadsregge: streefbeeld van gebruik
Kader 14.3	De Laaglandregge: streefbeeld van gebruik

DEEL I

INTRODUCTIE

1 DUURZAAMHEID ALS PLANNINGSOPGAVE

Introductie

In dit hoofdstuk worden, na een probleemverkenning met betrekking tot het begrip duurzaamheid, een probleemstelling geformuleerd, onderzoeksvragen gesteld en een werkwijze toegelicht.

Opbouw

Na een probleemverkenning van het begrip duurzaamheid wordt in paragraaf 1.2 ingegaan op diverse deelonderzoeken die in het kader van dit onderzoek zijn verricht. In paragraaf 1.3 volgen de probleemstelling en de onderzoeksvragen, gevolgd door de doelstellingen van het onderzoek in paragraaf 1.4 en in paragraaf 1.5 een beschrijving van de werkwijze. In paragraaf 1.6 wordt de opbouw van het proefschrift besproken.

1.1 Duurzaamheid en afstemming van ruimte, water en milieu

De Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening, het Nationaal Milieubeleidsplan I, de Derde Nota Waterhuishouding, de Structuurnota Landbouw, het Natuurbeleidsplan en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), verwijzen in hun hoofddoelstelling (zie kader 1.1) alle, zij het op verschillende wijze, naar het begrip duurzaamheid of duurzame ontwikkeling, zoals dat door de Commissie Brundtland in de publicatie *Our Common Future* (1987) naar voren is gebracht.

Duurzame ontwikkeling kwam daarmee boven aan de politieke agenda te staan, en in het verlengde daarvan kwam de discussie over de afstemming van het ruimtelijk, milieu- en waterhuishoudkundig beleid - met als mogelijke uitkomst één enkel plan voor het omgevingsbeleid, in ieder geval op het provinciale niveau (Glasbergen en Driessen, 1993; RARO, 1995; Glasbergen, 1996) - krachtig op gang. De grote aandacht voor duurzaamheid heeft in de vakwereld echter niet geleid tot een eenduidige definitie van het begrip. Integendeel, er is een groot aantal, sterk uiteenlopende beschrijvingen in omloop.

In de literatuur kunnen met betrekking tot duurzaamheid verschillende accenten worden onderscheiden:

- een gewenste toestand van het milieu, zoals vervat in, onder andere, de milieukwaliteitsdoelstellingen; grenzen aan het menselijk handelen

dienen te worden gesteld op grond van natuurwetenschappelijk, met name (eco-)toxicologisch onderzoek (VROM, 1989b);

Kader 1.1 Duurzaamheid als doelstelling in het rijksbeleid

Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (VROM, 1988, deel a: 7):

"Het bevorderen van zodanig ruimtelijke en ecologische condities dat:

- de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zoveel mogelijk tot hun recht komen;
- de diversiteit, samenhang en *duurzaamheid* van het fysieke milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd."

Nationaal Milieubeleidsplan (VROM, 1989: 92):

"Het in stand houden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een *duurzame* ontwikkeling."

Derde Nota Waterhuishouding (V&W, 1989: 14):

"Het hebben en houden van een veilig en bewoonbaar land als primaire randvoorwaarde en het ontwikkelen en in stand houden van gezonde waterhuishoudkundige systemen die een *duurzaam* gebruik garanderen."

Natuurbeleidsplan (LNV, 1989: 33):

"*Duurzame* instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden."

Structuurnota Landbouw (LNV, 1989: 46):

"Het bevorderen van een concurrerende, veilige en *duurzame* landbouw."

- een gewenste toestand van onze omgeving, in termen van stabiele (robuuste) ruimtelijke structuren, zoals bedoeld in, onder andere, de 'cascoplanning' (Van Buuren en Kerkstra, 1991);
- een economische ontwikkeling, met als randvoorwaarde dat niet-ervangbare hulpbronnen op voorraad worden gehouden (Commissie Brundtland, 1987);
- een productiewijze, waarbij geen milieuvreemde stoffen worden gebruikt of vervaardigd (zoals biologische en/of ecologische landbouw).

Deze diversiteit illustreert reeds dat duurzaamheid of duurzame ontwikkeling niet een algemene, éénduidig vast te stellen doelstelling betreft. Binnen elk beleidsterrein krijgt het begrip zijn eigen invulling. Tijdens het congres 'Ruimte, water en milieu' werd gewaarschuwd voor een scherpe definiëring: "Het begrip enthousiasmeert mensen, zet mensen in beweging; het is een momentum: het

heeft een appellerende, motiverende inhoud" (Van der Vlist en Brussaard, 1990: 58).

Duurzaamheid of duurzame ontwikkeling moet vooral worden opgevat als een zoekrichting voor maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling en het begrip laat dan ook verschillende interpretaties toe. Van duurzaamheid een hard criterium maken ter toetsing van plannen of beleid is onbegonnen werk. Kleefmann (1991) laat zien dat duurzaamheid niet anders dan een werkhypothese kan zijn, die 'werkenderwijs' inhoud kan krijgen voor een specifieke situatie. Als werkhypothese dient duurzaamheid echter wel op hanteerbaarheid getoetst te worden. Gebiedsgericht beleid of gebiedsgerichte afstemming vormt één van de laboratoria waar dat kan plaatsvinden.

Ook de WRR ziet geen heil in een exacte definiëring van het begrip. Zij wijst in haar rapport *Duurzame Risico's* (WRR, 1994) eveneens op het normatieve karakter van het begrip duurzaamheid. Bovendien stellen de opstellers van dit rapport dat de inhoud van duurzaamheid mede afhangt van de verwachtingen omtrent de mogelijkheden voor technologische vernieuwing en aanpassing van de consumptie. Wanneer de inschatting is dat de technologische mogelijkheden om milieuvervuiling te voorkomen groot zijn, zal het huidige productieniveau gehandhaafd kunnen blijven en mogelijk zelfs kunnen groeien. Wanneer die mogelijkheden gering worden geacht, is een daling van de productie noodzakelijk. Ook ten aanzien van de aanpassing van het gedrag van consumenten lopen de verwachtingen uiteen. Wanneer de bereidheid van de consument om zijn gedrag aan te passen groot is, zal het consumptieniveau kunnen afnemen. Is deze bereidheid gering, dan blijft het consumptieniveau hoog. Op grond van deze verwachtingen onderscheidt de WRR vier strategieën van duurzaamheid: benutten, sparen, beheren en behoeden (tabel 1.1).

Tabel 1.1: Duurzaamheidsstrategieën

	consumptieniveau hoog	consumptieniveau laag
productieniveau hoog	benutten	sparen
productieniveau laag	beheren	behoeden

Bron: WRR; 1995.

Bij de strategie 'benutten' wordt ervan uitgegaan dat de mogelijkheden van de technologie worden benut om het merendeel van de milieuproblemen op te

lossen. Het aanpassingsvermogen van consumenten wordt gering geacht: het consumptieniveau blijft hoog. Bij de strategie 'sparen' blijft het productieniveau eveneens hoog, maar het gedrag van consumenten vertoont een sterke aanpassing waardoor het consumptieniveau daalt.

De beide andere strategieën zijn niet gestoeld op een technologisch optimisme: het productieniveau daalt noodzakelijkerwijs om verder milieubederf te voorkomen. Bij de strategie 'beheren' wordt een aanpassing van het consumptiegedrag niet mogelijk geacht: het consumptieniveau blijft hoog. De strategie 'behoeden' acht een vergaande aanpassing van het gedrag van consumenten mogelijk.

De vier strategieën maken duidelijk dat er met duurzaamheid op geheel verschillende manieren kan worden omgegaan. Welke ingang er ook wordt gekozen, duidelijk is dat duurzame ontwikkeling vraagt om een aanpassing van onze samenleving i.c. van productieprocessen en consumptiegedrag. De meningen lopen uiteen over de mate en snelheid van aanpassing.

Bij deze stand van zaken in het duurzaamheidsdebat is het uiteraard niet zinvol de reeks van definities uit te breiden; de signatuur van de opgave is met deze stand van zaken immers gegeven. Voortzetting van de discussie lijkt thans meer gebaat bij een werkwijze waarbij duurzaamheid als werkhypothese wordt opgevat om vervolgens te bezien hoe daarmee in de beleidspraktijk van ruimtelijke ordening in relatie met het milieubeheer en waterbeheer wordt omgegaan, met name in gebiedsgerichte processen.

Van belang daarbij is te constateren dat duurzaamheid als idee een belangrijke inspiratiebron vormt om de afstemming tussen de genoemde beleidsterreinen als opgave te erkennen en alle tot voorwerp van reflectie te maken. Aan deze opgave kunnen twee belangrijke aspecten worden onderscheiden: namelijk de wijze waarop het overheidsbeleid is georganiseerd en de adressanten tot wie het overheidsbeleid zich richt. Interessant is dat de WRR over beide aspecten een rapport heeft uitgebracht, namelijk *Besluitvorming bij grote projecten* (WRR, 1995) en *Hernieuwd burgerschap* (WRR, 1994). In het eerste rapport gaat de WRR in op de organisatie en de besluitvorming binnen het Nederlandse staatsbestel. De bestaande kaders blijken nauwelijks geschikt om over grote projecten als de Betuwelijn en de Hogesnelheidslijn te beslissen. Bovendien zijn de besluitvormingskanalen overbelast. Het tweede rapport laat zien dat er ook met de burger, de adressant van de besluitvorming, een en ander aan de hand is. Burgerschap is aan verandering onderhevig; wordt misschien de calculerende burger het schrikbeeld van de bestuurder? Hoe dit ook zij, duurzaamheid als

planningsvraagstuk is geen eenvoudige opgave, omdat er, zowel ten aanzien van de gewenste ontwikkelingsrichting en de organisatie en taak van de overheid als met betrekking tot de positie van de burger, belangwekkende veranderingen zijn waar te nemen. Kortom, vanuit het gezichtspunt van onderzoek is niet alleen duurzaamheid een variabele, maar het gedrag van overheden en burgers evenzeer.

Dit werpt een verhelderend licht op de beleidsafstemming met betrekking tot onze fysieke omgeving. Beleidsafstemming is altijd al een belangrijke opgave geweest die hoge eisen stelt aan bestuurders, politici, ambtenaren en burgers. Ieder beleidsveld heeft immers zijn eigen kijk op de fysieke omgeving zelf, op de doelen en werkwijze, op de werkcultuur, de interne en externe besluitvormingsprocedures en op de relaties met private en andere publieke actoren. Wat binnen het ene beleidsveld vanzelfsprekend is, geldt binnen het andere als ketterij. Maar dit vraagstuk van afstemming speelt zich, als gezegd, thans af in een tijdsgewricht waarin de context van de planning sterk aan verandering onderhevig is en het valt te verwachten dat beleidsorganisaties verschillend op deze externe veranderingen zullen reageren. Dat kan de afstemming tussen beleidsvelden bevorderen, maar ook frustreren.

Voor een onderzoek naar 'duurzaamheid als planningsvraagstuk' heeft het voorgaande een aantal consequenties. Het vergt een tweevoudige aandacht vooraf; in de eerste plaats voor het gedachtegoed (concepten, visies, definities) van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterbeheer; in de tweede plaats voor de zich ontwikkelende praktijk van planning en beleid op de onderscheiden beleidsterreinen, zowel afzonderlijk als in hun onderlinge relaties.

1.2 Zoektocht

Het onderzoek heeft duidelijke trekken van een zoektocht, langs een reeks van projecten en documenten, naar de kenmerken van de drie beleidsterreinen en de relaties daartussen. In de tabellen 1.2 en 1.3 zijn de projecten aangegeven, die in het kader van dit onderzoek een rol spelen. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen zelf verricht onderzoek (vet), begeleiding van onderzoek door derden verricht (normale letter) en begeleiding van door studenten verricht onderzoek (cursief).

Tabel 1.2 Construerende activiteiten (nummers: zie bijlage 1)

construerend	milieubeheer	ruimtelijke ordening	waterhuishouding
provinciaal	* Koepelgroep Gelders Omgevingsbeleid ¹	* Koepelgroep Gelders Omgevingsbeleid	* Koepelgroep Gelders Omgevingsbeleid
regionaal	* UBM Gelderse Vallei (1990/4) ² , * UBM Graafschap (1993/6)	* UBM Geld.Vallei(1990/4) * UBM Graafschap (1993/6) * Functieakkoord ³	* UBM Beken in beschouwing (1992/6) * Functieakkoord
gemeente/waterschap	* UBM Doelgroepenbeleid glastuinbouw (1991/5), * UBM Aalsmeer (1995/2)		* Blauwe knopen ⁴ * Reggevisie ⁵ * Gebiedsgericht waterbeleid voor de Regge ⁶

Tabel 1.2 betreft activiteiten waarbij het accent heeft gelegen op constructie van plannen, procedures, denkbeelden, samengevat als construerende activiteiten. Tabel 1.3 betreft activiteiten waarbij het accent heeft gelegen op evaluatie van beleid op de onderscheiden beleidsterreinen.

De construerende activiteiten hebben grotendeels plaatsgevonden in het kader van de postdoctorale opleiding UBM (Universitaire Beroepsopleiding Milieukunde). Daarnaast heeft de zoektocht zich voltrokken via advisering in het kader van de afstemming tussen de Gelderse strategische plannen, en in het kader van derde-geldstroom onderzoek, met name voor de Rijkswaterstaat.

De evaluerende activiteiten hebben op het terrein van de waterhuishouding grotendeels plaatsgevonden in het kader van derde-geldstroom onderzoek. Zo werden onder meer een aantal beheersplannen van de waterschappen en het Beheersplan rijkswateren geëvalueerd. Met betrekking tot de beleidsterreinen van ruimtelijke ordening en milieubeheer lag het accent op zelf verricht onderzoek. In deze sfeer werden twee ROM-projecten geëvalueerd: Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland.

Tabel 1.3 *Evaluerende activiteiten* (nummers: zie bijlage 1)

evaluerend	milieubeheer	ruimtelijke ordening	waterhuishouding
Rijk	<ul style="list-style-type: none"> * Congres Ruimte, water, milieu^{vi}, * Begeleidingscommissie Evaluatie ROM-gebieden * <i>Aanwijzing fosfaatverzadigde gronden</i>^{vii} 	<ul style="list-style-type: none"> * Congres Ruimte, water, milieu, * Begeleidingscommissie Evaluatie ROM-gebieden 	<ul style="list-style-type: none"> * Congres Ruimte, water, milieu, * Evaluatie instrumenten wet waterhuishouding^{ix} * evaluatie Beheersplan rijkswateren^x * evaluatie mening organisaties^{xi} * <i>Drie decennia waterbeleid</i>^{xii}
Provincie	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluatie ROM-gebied Gelderse Vallei^{xiii} * Evaluatie ROM-gebied Zuidoost-Friesland^{xiv} * <i>Milieuzonering landelijk gebied</i>^{xv} * <i>Ammoniakreductieplannen</i>^{xvi} * <i>Mineralenbalansen in de regionale planvorming</i>^{xvii} 	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluatie ROM-gebied Gelderse Vallei * Evaluatie ROM-gebied Zuidoost-Friesland * <i>Milieuzonering landelijk gebied,</i> * <i>Ammoniakreductieplannen</i> * <i>Mineralenbalansen in de regionale planvorming</i> 	<ul style="list-style-type: none"> * <i>ROM en beheersplan waterschappen</i>^{xviii}
gemeente/waterschap	<ul style="list-style-type: none"> * <i>bestemmingsplan en milieubeheer</i>^{xix} 	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluatie Beheersplan De Dommel^{xx} * <i>Waterbeheertoets</i>^{xxi} 	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluatie beheersplannen waterschappen^{xxii}, * Evaluatie Beheersplan De Dommel * Evaluatie REGIWA project Nanneveld^{xxiii}

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale probleemstelling in dit onderzoek is gegeven met de intentie een theoretisch kader te ontwikkelen waarmee, tegen de achtergrond van de veranderende betrekkingen tussen overheid en samenleving, de verschillen in optiek met betrekking tot de fysieke omgeving en de wijze van sturing op de voor die omgeving relevante beleidsterreinen kunnen worden geconceptualiseerd en ten behoeve van constructie en evaluatie (van zowel

plandocumenten als planningsprocessen) hanteerbaar gemaakt, en dat als beoordelingskader kan dienen voor de wijze waarop een op duurzaamheid gerichte beleidsvorming in de praktijk gestalte krijgt.

Uit deze probleemstelling zijn ten behoeve van de structurering van het onderzoek de volgende vragen afgeleid:

1. Wat zijn, historisch gezien, de belangrijkste kenmerken van de planstelsels op de verschillende beleidsterreinen?
2. Wat zijn de dominante concepten met betrekking tot beschrijving en verklaring van de fysieke omgeving?
3. Wat zijn de dominante concepten met betrekking tot sturing?
4. Wie zijn de geadresseerden van de planstelsels?
5. Welke voorwaarden gelden er met betrekking tot de zich ontwikkelende afstemmingspraktijk voor evaluatie van plandocumenten en planningsprocessen?
6. Wat zijn op grond van de aan de hand van de voorgaande vragen verkregen inzichten belangrijke aspecten bij de beoordeling van beleidsafstemming?
7. Welke uitspraken kunnen op grond van het onderzoek worden gedaan ten aanzien van toekomstige planningsvraagstukken, alsmede ten aanzien van de bruikbaarheid van het theoretisch model?

In paragraaf 1.1 is gerefereerd aan de opvatting dat intenties van duurzaamheid of duurzame ontwikkeling primair als werkhypothese moeten worden opgevat en dat vormen van gebiedsgericht beleid c.q. afstemmingspraktijken kunnen dienen als laboratoria voor het werkenderwijs inhoud geven daaraan. Met het oog daarop concentreert het onderzoek zich op uitvoeringsgerichte afstemmingspraktijken. Dat wil zeggen situaties waarin enerzijds doelvorming en uitvoering, anderzijds bestemming en beheer naar voren komen.

Uit de opsomming van onderzoeksactiviteiten in paragraaf 1.2 komt nog een tweede afbakening naar voren, namelijk mijn voorkeur voor vraagstukken met betrekking tot het landelijk gebied en met name de relatie tussen landbouw, natuur en milieu.

1.4 Doelstelling

De doelstelling van dit onderzoek ligt in het verlengde van de onderzoeksgroep waarvan ik deel uitmaak. Planning als richtingzoeken (Kleefmann, 1984) is

hierbij een leidend principe waarmee, tegen de achtergrond van de theorie van het communicatieve handelen van Habermas, beoogd wordt door middel van planning een bijdrage te leveren aan de discussie over de toekomstige ruimtelijke inrichting van de samenleving en de afstemming tussen de daarvoor relevante beleidsterreinen. Dit proefschrift wil nadrukkelijk in deze traditie staan.

1.5 Werkwijze

De onderzoeksvragen één tot en met vijf zijn behandeld aan de hand van literatuur. Bij vraag één is gebruik gemaakt van historisch materiaal over de drie planstelsels. Bij de vragen twee tot en met vier is gebruik gemaakt van diverse door het Rijk vervaardigde documenten en achtergrondstudies; met name die, welke een theoretische legitimatie beogen te geven.

Vraag 6 wordt behandeld in hoofdstuk 9, wat daarmee de kern van dit proefschrift vormt. De inzichten uit de voorgaande vragen worden hierin bijeen gebracht en samengesmeed tot een theoretisch kader, waarmee aan de hand van geselecteerde afstemmingspraktijken vraag zeven zal worden behandeld.

De selectie van afstemmingspraktijken heeft plaats gevonden op grond van hun belang voor zowel document- als procesevaluatie. Ten aanzien van de documentanalyse is de keuze daarom gevallen op:

1. het Nationaal Milieubeleidsplan II (VROM, 1993) en met name ten aanzien van de wijze waarop daarin het landbouw-omgevingsvraagstuk is geconceptualiseerd, en
2. het Beheersplan voor de Rijkswateren (V&W, 1992) en met name drie regionota's: namelijk Watersysteemplan Noordzee (V&W, 1991), Beheer belicht: Regionota Rijntakken (V&W, 1994) en Regionota IJsselmeergebied (V&W, 1991).

Ten aanzien van de procesanalyse is gekozen voor:

3. een vergelijkende analyse van twee ROM-gebieden, namelijk Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland, toegespitst op de ammoniakreductieplannen,
4. een analyse van de gedachtevorming rond de afstemming van de drie provinciale plannen van de provincie Gelderland (Provincie Gelderland, 1996abc) en
5. een analyse van de Reggevisie (Goossensen e.a., 1997).

Er ligt echter nog een tweede overweging aan de basis van de selectie van de cases. De eerste drie zijn beschrijvend en analyserend van karakter. De cases

afstemming Gelderse plannen en de Reggevisie verschillen daarom in die zin dat ikzelf aan de constructie heb bijgedragen. Dit was voor de Reggevisie in sterkere mate het geval dan voor de afstemming Gelderse plannen. Bij deze cases is dus sprake van het analyseren van planningsprocessen van binnenuit.

In tabel 1.4 zijn de bestudeerde afstemmingspraktijken weergegeven.

Tabel 1.4 Overzicht van de te behandelen afstemmingspraktijken

	Milieubeheer	ruimtelijke ordening	waterhuishouding
Rijk	NMP II	NMP II	Beheersplan rijks- wateren en regionota's rijkswaterbeheer
Provincie	Gelderse plannen	Gelderse plannen	Gelderse plannen
Regionaal	ARP Gelderse Val- lei/ARP Zuidoost- Frie- sland	ARP Gelderse Val- lei/ARP Zuidoost- Friesland	Reggevisie

1.6 De opbouw van het proefschrift

De theoretische optiek aan de basis van dit proefschrift en het daarmee samenhangende analytisch instrumentarium voor het analyseren en beoordelen van documenten en planprocessen, worden in hoofdstuk 2 uiteengezet en toegelicht. Hoofdstuk 3 behandelt onderzoeksvraag 1; de institutionele dimensies van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding worden beschreven. In hoofdstuk 4 wordt op grond van de onderzoeksresultaten tot dan toe een samenvattende analyse gegeven.

In hoofdstuk 5 wordt de wijze waarop het milieubeheer de inrichtingsopgave stelt geanalyseerd. Het zelfde gebeurt in hoofdstuk 6 voor de waterhuishouding en in hoofdstuk 7 voor de ruimtelijke ordening. Daarmee is de behandeling van onderzoeksvraag 2 afgerond.

De analyse van dominante concepten met betrekking tot de stuursituatie, onderzoeksvraag 3, en de vraag wie of wat de adressanten zijn van het betreffende planstelsel, onderzoeksvraag 4, komen in hoofdstuk 8 aan de orde.

In hoofdstuk 9 worden op grond van de voorgaande onderzoeksresultaten belangrijke aspecten geduid om bij de evaluatie van plandocumenten en planningsprocessen, de mate van afstemming met betrekking tot de inrichtingsopgave en de stuuropgave te kunnen beoordelen.

Met het aldus gevormde theoretisch kader als vertrekpunt worden de vijf in 1.5 genoemde afstemmingspraktijken beschreven en geanalyseerd. De analyse van het Nationaal Milieubeleidsplan II in hoofdstuk 10, de vergelijking van drie regionota's uit het rijkswaterbeheer in hoofdstuk 11, de vergelijking van de ROM-gebieden Gelderse Vallei met Zuidoost-Friesland in hoofdstuk 12, de analyse van de afstemming tussen de drie strategische plannen van de provincie Gelderland in hoofdstuk 13, en de analyse van de Reggevisie in hoofdstuk 14.

Afsluitend worden in hoofdstuk 15 conclusies getrokken met betrekking tot de afstemming tussen ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding, en met betrekking tot de bruikbaarheid van het ontwikkelde theoretisch beoordelingskader zelf.

2 DE FYSIEKE OMGEVING ALS PLANNINGSOPGAVE; een theoretische optiek en een analytisch instrumentarium

Introductie

Dit hoofdstuk gaat over de benadering van de fysieke omgeving als planningsopgave. Aangegeven wordt wat onder de fysieke omgeving wordt verstaan, en er wordt uiteengezet dat de planningsopgave twee deelopgaven omvat, namelijk de inrichtingsopgave en de stuuropgave.

Opbouw

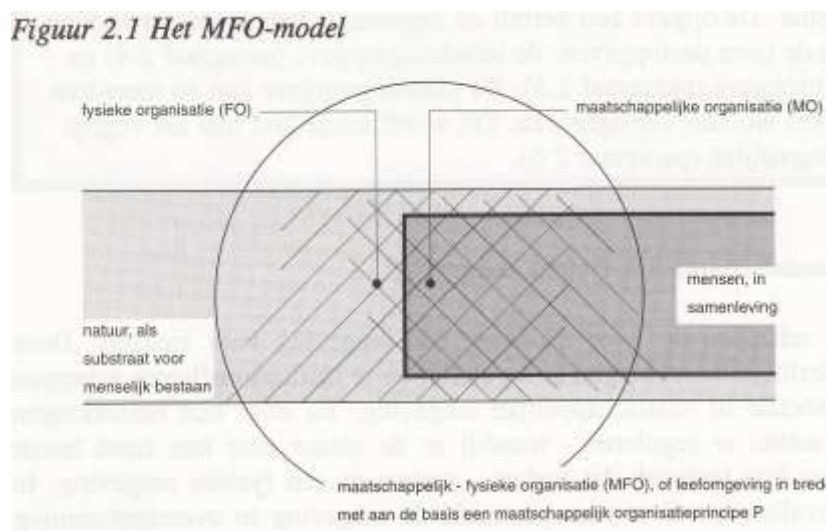
In paragraaf 2.1 wordt het object van de planningsopgave, de fysieke omgeving, gedefinieerd. In paragraaf 2.2 wordt een aantal storingstypen onderscheiden dat zich in of voor de fysieke omgeving kan voordoen. Om meer recht te doen aan de complexiteit van de planningsopgave wordt ze in paragraaf 2.3 gedefinieerd als organisatievraagstuk. De opgave zelf betreft de organisatie van de wisselwerking tussen de twee deelopgaven: de inrichtingsopgave (paragraaf 2.4) en de stuuropgave (paragraaf 2.5). De planningsopgave kan op meerdere manieren worden vormgegeven. Dit wordt aangeduid met het begrip planningsstijlen (paragraaf 2.6).

2.1 De maatschappelijk-fysieke omgeving¹

Mensen scheppen op twee manieren een omgeving voor zichzelf. Door hun onderlinge betrekkingen te reguleren en te institutionaliseren scheppen ze een sociale of maatschappelijke omgeving. En door hun betrekkingen met de natuur te reguleren - waarbij ze de natuur naar hun hand zetten voorzover hun techniek dat toelaat - maken ze een fysieke omgeving. In beide gevallen wordt er naar gestreefd de omgeving in overeenstemming te brengen met maatschappelijke intenties en daarvan afgeleide doelstellingen. Omdat een dergelijk doelgericht handelen in het algemeen tot een vorm van organisatie leidt, kunnen de twee omgevingen ook in termen van organisatie worden beschreven.

¹ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op: F. Kleefmann en M.J. van der Vlist, 'Vijf beleidsdocumenten bezien vanuit twee gezichtspunten'. In: 'Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid'; Wageningse Ruimtelijke Studies 4a. Congresbijdragen. M.J. van der Vlist en W. Brussaard. Wageningen 1989.

De maatschappelijke omgeving als maatschappelijke organisatie (MO), de fysieke omgeving als fysieke organisatie (FO). Hoewel ze in analytisch opzicht te onderscheiden zijn, zijn ze nauw met elkaar verbonden. De natuur vormt immers het substraat voor het menselijk voortbestaan, wat tot uitdrukking komt in de levensvoorwaarde om er een continue wisselwerking mee te onderhouden. In die voorwaarde is de opgave voor zowel de maatschappelijke als de fysieke organisatie verankerd. De wisselwerking met de natuur vergt arbeid of productie en dit brengt de opgave van de verdeling van lasten en baten met zich mee. De wisselwerking daagt de mens uit zijn vernuft in te zetten, ze stimuleert hem technieken te gebruiken, ze leidt tot intenties en doelstellingen voor het behoud en de verbetering van de bestaansmogelijkheden en ze zorgt ervoor dat de mens die intenties en doelstellingen wil realiseren. Kortom, ze leidt tot maatschappelijke organisatie. Door het voortdurend ingrijpen in en het voortdurend omvormen van het natuurlijk substraat ontstaat een fysieke organisatie.



Beide organisaties kunnen worden opgevat als een specifiek deelresultaat van het menselijk handelen dat is gericht op het behoud en de verbetering van de fysieke leefomgeving in brede zin. Deze leefomgeving wordt de maatschappelijk-fysieke organisatie, kortweg MFO, genoemd. In figuur 2.1 is het voorgaande schematisch weergegeven.

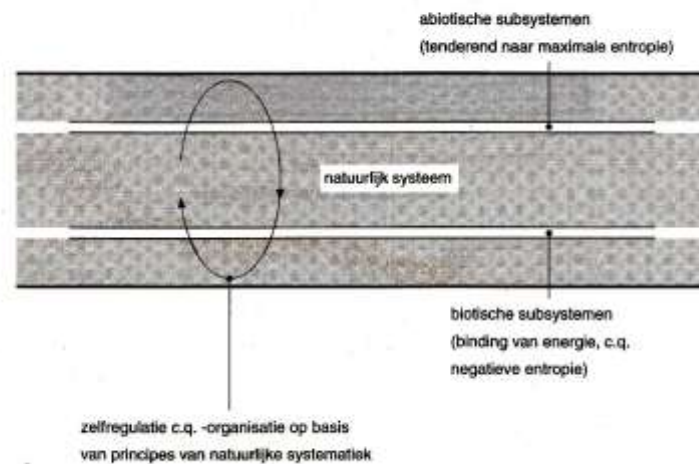
Aan de MFO ligt een organisatieprincipe ten grondslag. Dit organisatieprincipe is een stelsel van voor langere tijd geldende of als geldig verdedigde

vooronderstellingen en opvattingen over de strategie die gevolgd moet worden om de opgaven van het behoud en de verbetering van de bestaansmogelijkheden zo goed mogelijk op te lossen. Voorzover de juistheid van het stelsel niet aan ernstige twijfel onderhevig is, vormt het stelsel tevens de toetssteen voor de juistheid van de intenties en de doelstellingen. Voorbeelden van het organisatieprincipe zijn de geleide markt, de vrije markt en het staatskapitalisme.

Binnen het natuurlijk systeem kunnen een abiotisch en een biotisch subsysteem worden onderscheiden. Voor beide geldt dat ze zowel afzonderlijk als in hun onderlinge relatie worden gereguleerd door specifieke vormen van natuurlijke systematiek. Die natuurlijke systematiek, die de mens kent in de vorm van de natuurwetten van de natuurwetenschappen en de biologie, kan worden opgevat als organisatieprincipe. Gelet op de kenmerken van de natuurlijke systemen mag worden aangenomen dat de werking van de natuurlijke systematiek vooral is gericht op de ontwikkeling van leven: de tendens binnen de abiotische systemen om maximale entropie te bereiken wordt in de biotische systemen omgebogen naar een tendens om zoveel mogelijk energie te binden.

De natuurlijke systematiek is niet afhankelijk van menselijk handelen. Hetzelfde geldt voor de regie van die systematiek. Er kan daarom gesproken worden van zelfregulatie en zelforganisatie. In onderstaande figuur zijn het natuurlijk systeem en zijn subsystemen schematisch weergegeven.

Figuur 2.2 Het natuurlijk systeem en zijn subsystemen



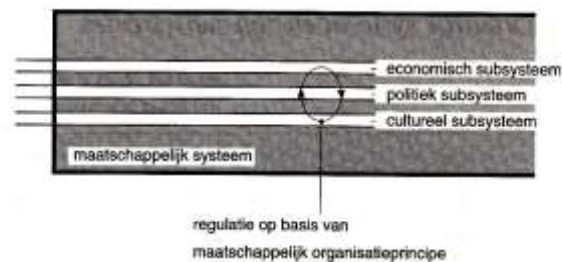
Binnen het maatschappelijk systeem zijn drie subsystemen te onderscheiden die de aandacht verdienen: het economisch, het cultureel en het politiek subsysteem. Het economisch subsysteem omvat de productie en de distributie van goederen en diensten, het cultureel subsysteem een breed scala van normen en waarden en daarmee verbonden opvattingen en belangen. Het politiek subsysteem vervult een regulerende functie tussen het economisch en het

cultureel subsysteem.

Doordat het huidige organisatieprincipe dat van de geleide markt is, speelt het economisch subsysteem een voortrekkersrol in het maatschappelijk systeem: het economisch subsysteem veroorzaakt maatschappelijke dynamiek. Het cultureel subsysteem vervult in hoofdzaak een legitimerende rol.

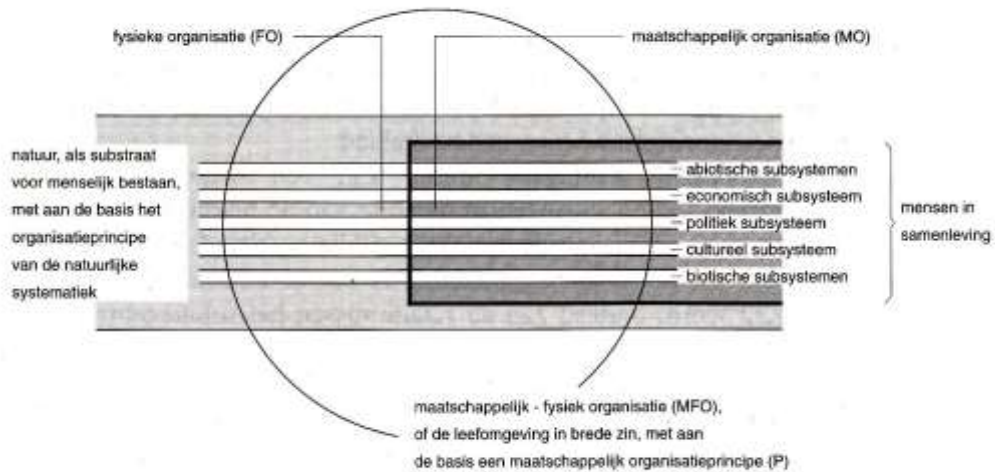
De regulerende rol die het politiek subsysteem vervult tussen het economisch en het cultureel subsysteem kent twee kanten: die van een functionele en die van een normatieve integratie. Het politiek subsysteem moet kortom naar beide zijden condities creëren: voor het economisch subsysteem condities voor de productie en de distributie van goederen en diensten, voor het cultureel subsysteem condities voor de legitimatie van normen en waarden met het oog op de verwerving van draagvlak. In onderstaande figuur zijn het maatschappelijk systeem en zijn subsystemen schematisch weergegeven.

Figuur 2.3 Het maatschappelijk systeem en zijn deelsystemen



De fysieke omgeving kan nu worden voorgesteld als het product van de beide vormen van regulatie, namelijk de natuurlijke systematiek en het maatschappelijk organisatieprincipe. Dit is in onderstaande figuur tot uitdrukking gebracht.

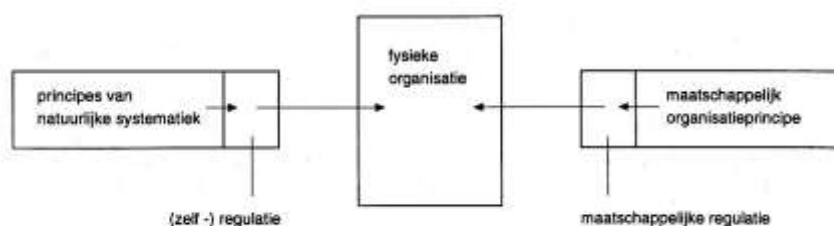
Figuur 2.4 Het MFO-model met zijn deelsystemen



In deze voorstelling komt een belangrijk kenmerk van de fysieke organisatie naar voren. Ze is gebonden aan het regulatieprincipe van de natuurlijke systematiek, én ze is onderhevig aan de dynamiek van de maatschappelijke organisatie en de politieke regulatie. Alle drie de subsystemen van het maatschappelijk systeem strekken zich uit tot de fysieke omgeving; het economisch subsysteem via de exploitatie en de omvorming van de fysieke omgeving voor de productie en de distributie van goederen en diensten, het cultureel subsysteem via de kwalificaties van de natuur en het milieu die in de opvattingen en de belangen verankerd zijn, en het politiek subsysteem via het scheppen van condities en het stellen van beperkingen.

De fysieke organisatie kan daarom worden opgevat als een product van beide vormen van regulatie (zie figuur 2.5).

Figuur 2.5 De fysieke organisatie en de twee vormen van regulatie



2.2 Storingen en storingstypen

Door de verschillen tussen de twee vormen van regulatie en door de dynamiek die het maatschappelijk organisatieprincipe veroorzaakt, kunnen zich gemakkelijk storingen voordoen. Aan de hand van het model kunnen diverse typen storingen worden onderscheiden:

- a. *economische storingen*; hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen storingen in de sfeer van de markt (Em) en storingen in de sfeer van de fysieke exploitatie (Ef). Een actueel voorbeeld uit de omgevingsplanning is dat in toenemende mate aandacht wordt besteed aan de relatie tussen het ruimtegebruik en de milieu- en waterkwaliteit bij het oplossen van de problemen met de verzuring en de vermessing.
- b. *cultuurstoringen*; hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen storingen die ontstaan door een afnemende bereidheid om in te stemmen met de ontwikkelingen in de welvaart en het welzijn (Cm) en storingen die ontstaan door een afnemende bereidheid om in te stemmen met de gevolgen van milieubederf en de teloorgang van de natuur of de leefomgeving (Cf). Zo kan de hedendaagse aandacht voor de ruimtelijke kwaliteit en voor de beleving van de openbare ruimte en het landschap worden opgevat als een correctie op de periode waarin de omgeving vooral vanwege functionele redenen werd omgevormd. Het ruimtegebruik is niet meer gerelateerd aan één specifiek doelkader. Aan één ruimte, hoe monofunctioneel die ook is ingericht, worden verschillende betekenissen toegekend.
- c. *politieke storingen*; vanwege de tweeledige functie van het politiek subsysteem kan bij deze storingen een onderscheid worden gemaakt tussen rationaliteitsstoringen en legitimatiestoringen. Beide typen storingen kunnen verband houden met het maatschappelijk systeem (Pm) en met het fysiek systeem (Pf). De rationaliteitsstoringen kunnen zowel betrekking hebben op de conditionerende maatregelen in de sfeer van de marktwerking als betrekking hebben op de adequate conditionering van de fysieke omgeving (zoals de inrichting en de terugdringing van milieubederf). De legitimatiestoringen hebben betrekking op de steun die in het cultureel subsysteem bestaat voor beide typen conditionerende maatregelen.
Op dit moment zijn er bijvoorbeeld rationaliteitsstoringen in de sfeer van het mest- en mineralenbeleid: tot nog toe heeft het systeem van heffingen niet geleid tot een adequate aanpak van de mestproblema

tiek.

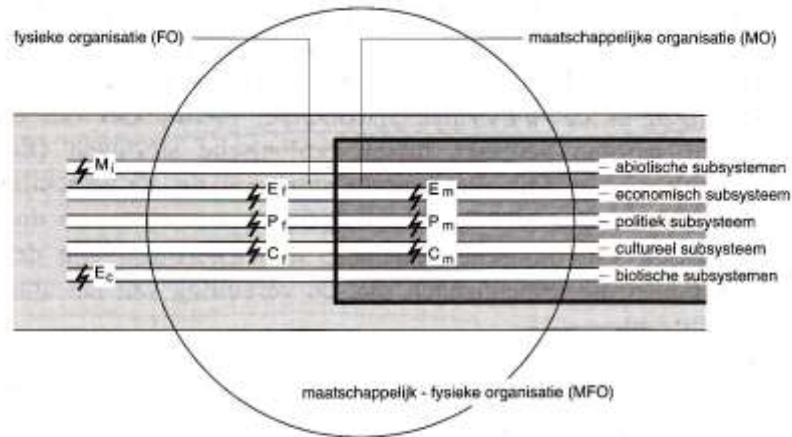
Een voorbeeld van een legitimatiestoring kan worden ontleend aan de wijze waarop de overheid haar beleid verantwoordt: het beleid moet effectief zijn en het moet geëvalueerd kunnen worden; de samenleving wil de overheid kunnen afrekenen op haar beleid.

- e. *storingen in de natuurlijke systematiek*; hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen ecologische storingen (Ec) en milieustoringen (Mi). Ecologische storingen zijn de verschijnselen die samenhangen met de achteruitgang van ecosystemen door de aantasting van biotische systemen; milieustoringen zijn de verschijnselen die samenhangen met de vervuiling van het abiotisch subsysteem.
- f. *stuurstoringen*; het politiek subsysteem kan door de diverse, hiervoor genoemde typen storingen onder druk komen te staan. De storingen kunnen leiden tot een stuurcrisis binnen het politiek subsysteem zelf. Elementen van zo'n stuurcrisis zijn terug te vinden in de veranderingen in de relatie tussen de overheden en de relatie tussen de overheid en de samenleving. De positie van de overheid, met name van de rijksoverheid, is het afgelopen decennium sterk veranderd. De centristische visie op de positie van de overheid heeft plaats gemaakt voor een polycentrische. Het maatschappelijk veld, en dan vooral de private actoren, bleek minder stuurbaar van bovenaf dan werd aangenomen. In dit verband moet ook het toenemend gebruik van buitenwettelijke instrumenten, zoals convenanten, worden genoemd: om het handelen van de overheden en dat van de private actoren te kunnen coördineren, is consensus nodig. Daarnaast is de rijksoverheid verwickeld in een proces waarin enerzijds bevoegdheden worden overgedragen aan het supranationale niveau en anderzijds bevoegdheden worden gedelegeerd aan het regionale en het lokale niveau (decentralisatie).

In figuur 2.6 zijn de genoemde storingen weergegeven.

We zijn hiermee gekomen bij het functioneren van het politiek subsysteem zelf, oftewel de wijze waarop dit subsysteem zich verhoudt tot het maatschappelijk en het natuurlijk systeem. Nog anders gezegd: hoe verhoudt het politiek subsysteem zich tot de fysieke organisatie; hoe gaat de politiek om met de vraagstukken van de fysieke organisatie? Dit brengt ons bij het verschijnsel planning.

Fiouur 2.6 Storingstypen



Toelichting op de figuur

- E_m economische storingen in de MO**
(bijvoorbeeld door een stagnerende marktfunctie voor produkten en/of arbeid)
- E_f economische storingen in de FO**
(bijvoorbeeld door een ontoereikende inrichting of een uitputting van hulpbronnen; maar bijvoorbeeld ook door een productiebedreigend milieubederf)
- C_m cultuurstoringen in verband met de MO**
(bijvoorbeeld een afnemende bereidheid om in te stemmen met de ontwikkelingen in de welvaart en het welzijn, die onder meer tot uitdrukking komt in protest en openlijk verzet en in demotivatie en anomie).
- C_f cultuurstoringen in verband met de FO**
(bijvoorbeeld een afnemende bereidheid om in te stemmen met de ontwikkelingen in de kwaliteit van de leefomgeving, het milieu en de natuur; ook deze afnemende bereidheid kan tot uitdrukking komen in protest, openlijk verzet, demotivatie en anomie).
- P_m politieke storingen en stuurstorageen in verband met de MO**
(twee subtypen: rationaliseringsstorageen: het onvermogen om in de sfeer van het economisch subsysteem te voorzien in de gewenste conditionerende maatregelen, zoals subsidies en maatregelen voor marktbescherming; legitimatiestorageen: het gebrek aan voldoende bereidheid in het cultureel subsysteem om in te stemmen met het beleid).
- P_f politieke storageen en stuurstorageen in verband met de FO**
(twee subtypen: rationaliseringsstorageen: het onvermogen om in de sfeer van het economisch subsysteem te voorzien in de gewenste ruimtelijke inrichting of een zo pijnloos mogelijke terugdringing van het milieubederf; legitimatiestorageen: het gebrek aan voldoende bereidheid om in te stemmen met bijvoorbeeld het natuur- en milieubeleid).
- E_c ecologische storageen**
(bijvoorbeeld verschijnselen die samenhangen met een vergaande achteruitgang van ecosystemen door de aantasting van biotische systemen).
- M_i milieustorageen**
(bijvoorbeeld de vervulling van bodem, water en lucht en de consequenties daarvan voor het klimaat)

2.3 Het verschijnsel planning

Geïnspireerd door Friedmann (1987) wordt planning hier gedefinieerd als '*de poging om kennis met handelen te verbinden ten behoeve van de publieke zaak, de res publica*'. Deze definitie heeft een aantal voordelen. Ten eerste wordt met deze definitie afstand genomen van het traditionele onderscheid tussen planning en beleid, waarbij onder planning de (wetenschappelijke) voorbereiding van de besluitvorming wordt verstaan en onder beleid de uitvoering of implementatie van het genomen besluit. Ten tweede wordt afstand genomen van de scheiding tussen kennis en handelen, want het gaat juist om de verbinding daartussen. Ten derde staat de term kennis in de definitie niet alleen voor wetenschappelijke kennis, maar ook voor ervaringskennis. En tot slot heeft de definitie als voordeel dat planning wordt afgebakend tot wat Friedmann het '*public domain*' noemt: datgene wat ons, als inwoners van een staat, allemaal aangaat. De overheid dient de publieke zaak, de *res publica*, te dienen. In de westerse samenleving is ze daarvoor echter afhankelijk van de publieke sfeer waartoe ook de media en de maatschappelijke organisaties behoren (althans voorzover zij zich richten op de publieke zaak, de publieke meningsvorming). De definitie is dus betrekkelijk open. Hierdoor is het mogelijk verschillende stijlen van planning te onderscheiden (zie paragraaf 2.6).

Bij omgevingsplanning gaat het dus om de poging ten behoeve van de publieke zaak kennis te verbinden met het handelen met betrekking tot de fysieke organisatie. Uit de voorgaande analyse van de typen storingen zal duidelijk geworden zijn dat het bij planning om verschillende soorten kennis en handelen en dus ook om verschillende typen opgaven gaat.

Ten eerste gaat het bij omgevingsplanning om de kennis over en het handelen voor de fysieke organisatie (bijvoorbeeld de inrichting van een gebied). Daarbij is, zoals gezegd, zowel de natuurlijke systematiek als het maatschappelijk organisatieprincipe werkzaam.

Ten tweede gaat het om de kennis over en het handelen voor het veld van de publieke en private actoren en om de vraag hoe zij tegen de fysieke organisatie aankijken. Het gaat daarbij vooral om de vorming en de beïnvloeding van percepties op de fysieke organisatie.

Ten derde gaat het bij omgevingsplanning om de kennis over en het handelen voor de publieke zaak en het geheel van politieke instituties, organisaties, en wet- en regelgeving dat daarmee verbonden is.

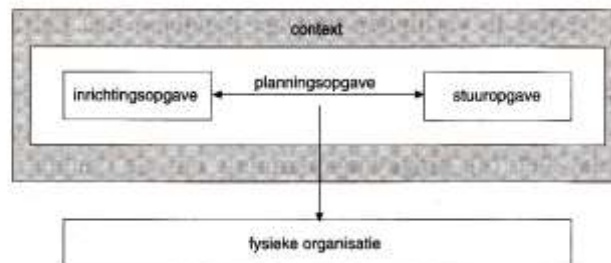
Het verschijnsel omgevingsplanning brengt dus drie opgaven met zich mee: de

planningsopgave zelf en twee daarmee verbonden deelopgaven. De ene deelopgave betreft de fysieke organisatie en wordt 'de inrichtingsopgave' genoemd, de andere betreft het veld van actoren en wordt 'de stuuropgave' genoemd. De planningsopgave en de twee deelopgaven kunnen als volgt worden omschreven:

- de *planningsopgave* is de overkoepelende opgave. Ze behelst het maken van een plan, door binnen het kader van de politieke instituties en de wet- en regelgeving de wisselwerking tussen de inrichtingsopgave en de stuuropgave te organiseren;
- bij de *inrichtingsopgave* gaat het om de objectgerichte kennis over de fysieke organisatie en om het handelen (construeren, ontwerpen en evalueren) waarmee de totstandkoming van een gewenste inrichtingssituatie wordt beoogd;
- de *stuuropgave* betreft de transformatie van actorgebonden visies en beleidsconcepten in aanspraken op de fysieke organisatie. De transformatie vindt plaats in de wisselwerking tussen de publieke en de private actoren die tot doel heeft te bepalen welke aanspraken legitiem en, in relatie tot de inrichtingsopgave, haalbaar zijn.

In figuur 2.7 is het voorgaande schematisch samengevat.

Figuur 2.7 De planningsopgave



Nu het verschijnsel planning in drie opgaven uiteengelegd is, wordt nader ingegaan op de afzonderlijke opgaven.

2.4 De inrichtingsopgave

In paragraaf 2.3 is aangegeven dat het bij de inrichtingsopgave gaat om de objectgerichte kennis over de fysieke organisatie en om het handelen (construeren, ontwerpen en evalueren) waarmee de totstandkoming van een gewenste inrichtingssituatie wordt beoogd. Tevens is aangegeven dat in de fysieke organisatie twee organisatieprincipes werkzaam zijn, namelijk de natuurlijke systematiek en het maatschappelijk organisatieprincipe. De fysieke organisatie is daarmee zowel gebonden aan het regulatieprincipe van de

natuurlijke systematiek, als onderhevig aan de dynamiek van de maatschappelijke organisatie en de politieke regulatie. De objectgerichte kennis zal dus ook kennis over deze drie velden moeten zijn.

Voor de natuurlijke systematiek kunnen drie categorieën kennis worden onderscheiden:

- kennis over de kenmerken en de werkingen van het natuurlijk substraat;
- kennis over de mogelijkheden om het natuurlijk substraat te conditioneren, oftewel de gebruiksmogelijkheden;
- kennis over de effecten die het gebruik heeft op het natuurlijk substraat.

Bij het maatschappelijk organisatieprincipe gaat het om:

- kennis over de verdeling van schaarse goederen.

En bij de politieke regulatie om:

- kennis over de grenzen die door politieke besluitvorming zijn gesteld aan de gebruiksmogelijkheden van het natuurlijk substraat en aan de dynamiek van de markt.

Voor deze kenniscategorieën kunnen twee invalshoeken worden onderscheiden, namelijk een doelrationele en een normatieve invalshoek. Bij de doelrationele invalshoek, het perspectief van het economisch subsysteem, gaat het om de conditionering van de fysieke omgeving met het oog op de voortbrenging van producten die op de markt worden verhandeld. Bij de normatieve invalshoek, het perspectief van het cultureel subsysteem, gaat het om de opvattingen over natuur en milieu en de grenzen die aan omvorming van het natuurlijk substraat en de dynamiek van de markt worden gesteld.

Bij het politiek subsysteem tot slot gaat het om kennis over het begrenzen van de dynamiek van de markt en om kennis over de gebruiksmogelijkheden van het natuurlijk substraat. In tabel 2.1 is het voorgaande samengevat.

Tabel 2.1 De kenniscategorieën voor de fysieke organisatie

	de natuurlijke systematiek	het maatschappelijk organisatieprincipe
economisch subsysteem	kennis over de eigenschappen van het natuurlijk substraat en over de conditionering van het substraat ten behoeve van het maatschappelijk gebruik	kennis over de verdeling van schaarste via de markt
politiek subsysteem	kennis over de gebruiksmogelijkheden van het natuurlijk substraat en over de wijze waarop de gebruiksmogelijkheden te reguleren zijn	kennis over de mogelijkheden van de markt en over de wijze waarop de dynamiek van de markt is te reguleren
cultureel subsysteem	kennis over de opvattingen over natuur en milieu	kennis over de opvattingen over de reikwijdte van de markt

In concepten voor de fysieke organisatie zullen expliciet of impliciet uitspraken worden gedaan over de vormen van kennis. Aan de hand daarvan kan de compleetheid van de concepten worden beoordeeld. Wat de omgevingsplanning betreft kan op de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding een aantal dominante concepten worden onderscheiden, namelijk *het model van de ruimtelijke organisatie*, *het concept van de milieugebruiksruimte* en *de watersysteembenadering*.

Tabel 2.2 De inrichtingsopgave voor de fysieke organisatie

de dominante inrichtingsconcepten	het model van de ruimtelijke organisatie, het concept van de milieugebruiksruimte, de watersysteembenadering
de kennis over de fysieke organisatie	welke kenniscategorieën
het handelen	welke ontwerp- en/of evaluatiecriteria

De concepten zullen worden besproken in de hoofdstukken 5 tot en met 7. Daarbij zal vooral worden ingegaan op de vraag hoe in de concepten de relatie tussen de natuurlijke systematiek en het maatschappelijk organisatieprincipe in beeld wordt gebracht en op de vraag welke ontwerp- en/of evaluatiecriteria in de concepten aan die relatie worden verbonden.

2.5 De stuuropgave

In paragraaf 2.3 is de *stuuropgave* gedefinieerd als de transformatie van actor-gebonden visies en beleidsconcepten in aanspraken op de fysieke organisatie, waarbij die transformatie plaatsvindt in de wisselwerking tussen de publieke en de private actoren die tot doel heeft te bepalen welke aanspraken legitiem en, in relatie tot de inrichtingsopgave, haalbaar zijn.

Met deze definitie van de stuuropgave wordt afstand genomen van een algemenere definitie waarin onder sturing het gericht beïnvloeden van maatschappelijke processen en ontwikkelingen wordt verstaan. Deze opvatting van sturing is niet langer houdbaar vanwege de toenemende verwevenheid van de staat en de maatschappij en het in gang zijnde proces waarin de rol van de staat wordt gherdefinieerd.

Ten eerste wordt de staat niet langer opgevat als een subject dat hiërarchisch boven de samenleving staat en dat de samenleving als een object bestuurt. Veelal bevindt de staat zich in een bewegende machtsverhouding met een groot aantal actoren met deels conflicterende en deels divergerende belangen. Deze labyrinthische staatsopvatting (Stuurman, 1985) komt in de plaats van de monolithische staatsopvattingen, waarin de staat wordt afgeschilderd als een rationele eenheid.

Ten tweede wordt de staat niet langer gezien als enige instantie in de samenleving die stuurt (WRR, 1984). De eendimensionale of unicentrische sturingsopvattingen worden vervangen door pluri- of polycentrische sturingsopvattingen. In die opvattingen wordt sturing in verband gebracht met verwevenheden tussen de publieke en de private actoren en met stuurinitiatieven vanuit verschillende maatschappelijke centra. De kernbegrippen in het huidige sturingsdebat zijn 'autonomie' en 'interdependentie' (zie onder meer Koppenjan, 1993; De Bruijn e.a., 1991; en Glasbergen, 1989).

Het voorgaande betekent dat de sturing door de overheid en de wijze waarop ze daar vorm aan geeft niet langer vaststaande gegevens zijn. Sturing is een onderwerp van debat geworden. Aan de hand van het verschil in de mate van autonomie van en interdependentie tussen de actoren kan een aantal sturingsmodellen worden onderscheiden: het klassieke model van de sturende overheid, het marktmodel van de calculerende overheid en het netwerkmodel van de onderhandelende overheid (Koppenjan, 1993). Elk van deze sturingsmodellen wordt gekenmerkt door een specifieke interpretatie van sturing. De actoren maken bij hun concrete handelen gebruik van die sturingsconcepties (Van Tatenhove, 1994).

In het model van de sturende overheid kan de sturing variëren binnen het continuüm van *generieke sturing* tot *situationele sturing*. Bij beide sturingsconcepties ligt het initiatief voor de sturing bij publieke actoren. Bij generieke

sturing geldt het adagium 'gelijke monniken, gelijke kappen'; bij situationele sturing gaat het om de sturing van een zeer concrete situatie of de aanpassing van generieke sturing aan een specifieke context.

In het model van de onderhandelende overheid staat de conceptie *reflexieve sturing* centraal: publieke en private actoren voeren 'bindend' overleg om beleid te maken en uit te voeren. Het initiatief voor de onderhandelingen en het overleg kan bij de publieke actoren liggen (gestructureerde reflexieve sturing) of bij de publieke en de private actoren gezamenlijk (ongestructureerde reflexieve sturing).

In het model van de calculerende overheid vindt de sturing plaats in de context van ruilverhoudingen. Deze vorm van sturing wordt *transactionele sturing* genoemd. Ook voor deze sturingsvorm geldt dat het initiatief zowel bij publieke als bij private actoren kan liggen. Bij de geplande transactionele sturing gaat het om vormen van privatisering; bij de ongeplande transactionele sturing zijn de publieke actoren sterk afhankelijk van het handelen van economisch machtigere private actoren.

In de praktijk komen deze vormen van sturing naast en na elkaar voor. Daarmee is de wijze van sturing een aparte opgave geworden; ze is niet langer een gegeven. Het werken aan de planningsopgave vergt dus een selectie van actoren. Hoe die selectie plaatsvindt en door wie ze wordt verricht, staat niet bij voorbaat vast. De beleidsvisies en de concepten die de actoren inbrengen, zullen moeten worden getransformeerd in onderling vergelijkbare aanspraken op de fysieke organisatie.

Tabel 2.3 De stuuropgave

de dominante sturingsconcepten	generieke en situationele sturing, reflexieve sturing en transactionele sturing
de kennis over de relaties tussen de actoren	welke actoren zijn er en wat zijn de met hen verbonden concepten en visies
het handelen	het transformeren van concepten en visies in aanspraken

Het voorgaande wordt in hoofdstuk 8 verder uitgewerkt.

2.6 Planningsstijlen

Nu de inrichtingsopgave en de stuuropgave nader zijn omschreven, wordt nogmaals stilgestaan bij de planningsopgave. Kenmerkend voor het planningsproces is dat de stuuropgave en de inrichtingsopgave onvermijdelijk op elkaar betrokken zijn. Maar dit zegt nog niets over de wijze waarop die onderlinge betrokkenheid tot stand komt. De planningsopgave kan op verschillende manieren worden vormgegeven. Belangrijke factoren daarbij zijn:

- de definitie van het plan dat het resultaat moet zijn van het planningsproces;
- het gewicht dat wordt toegekend aan de wetenschappelijke kennis en/of de ervaringskennis bij het definiëren van de inrichtingsopgave en de stuuropgave;
- het belang dat wordt gehecht aan de participatie van private actoren bij de voorbereiding van het planningsproces.

Omdat in het planningsproces verschillende accenten op deze factoren kunnen worden gelegd, kunnen meerdere planningsstijlen worden onderscheiden. Friedmann (1987) onderscheidt op basis van een uitvoerige studie van de geschiedenis van de planning vier planningsstijlen, namelijk planning als hervorming, planning als beleidsanalyse, planning als leerproces en planning als mobilisatiestrategie. In het kader van deze studie gaat het evenwel niet om een historische analyse, maar om een vergelijkende analyse van de planningspraktijken die zich thans naast en volgend op elkaar voordoen of kunnen voordoen. Daarvoor is nodig dat de door Friedmann aangeduide stijlen opnieuw worden geïnterpreteerd aan de hand van de hierboven genoemde factoren.

Bij *planning als hervorming* ligt bij het definiëren van de inrichtingsopgave een sterke nadruk op wetenschappelijke en technische kennis. De fysieke omgeving wordt op omvattende wijze in beeld gebracht. De stuuropgave wordt in hiërarchische termen gedefinieerd: planning als hervorming heeft veel weg van een top-down-benadering. De stuuropgave wordt nauwelijks geproblematiseerd. Het plan wordt opgevat als een ruimtelijk-technische weergave van de gewenste toestand. En bij de onderlinge vergelijking van alternatieven spelen vooral technische overwegingen een rol. Daarbij worden die technische overwegingen geplaatst in het perspectief van nieuwe opvattingen over de gewenste maatschappelijke ontwikkeling. Bij de voorbereiding van het planningsproces

zijn geen private actoren betrokken; de voorbereiding is een aangelegenheid van publieke actoren.

Wat de planningsopgave betreft zijn de volgende vragen typerend voor deze planningsstijl:

- a. wat is de juiste relatie tussen de planning en de politiek?;
- b. wat is de aard van het algemeen belang?;
- c. wat is de verhouding tussen de staat en de markteconomie (het plan versus de markt)?;
- d. de planning is een wetenschappelijke activiteit, maar wat is de aard van de wetenschappelijke kennis?;
- e. hoe moet de planning worden georganiseerd: centraal of decentraal?

De politiek heeft het primaat, omdat zij het algemeen belang vertegenwoordigt, of dat althans behoort te doen. De planningsactiviteiten kunnen wetenschappelijk worden onderbouwd en de planning staat tegenover de werking van de markt.

Het verschil tussen *planning als beleidsanalyse* en planning als hervorming is, dat bij planning als beleidsanalyse bij het definiëren van de inrichtingsopgave niet de wetenschappelijke en technische kennis, maar de handelingsmogelijkheden van de publieke actoren centraal staan. De fysieke omgeving wordt niet in haar totaliteit geproblematiseerd; aan bod komen slechts die delen die aansluiten bij de handelingsmogelijkheden van de publieke actoren. Het gaat niet om een uitputtende analyse van het totale object, zoals bij planning als hervorming, maar om een instrumentele benadering van het object. De stuur-opgave bezit kenmerken van een top-down-benadering, maar alleen voorzover zij passen bij de mogelijkheden van het netwerk van publieke actoren in een bepaalde context. Het plan is niet een voorstelling van een gewenste toestand, maar een afsprakenkader dat dient als oriëntatiepunt voor het handelen van de publieke actoren. Evenals bij planning als hervorming kunnen private actoren alleen in de fase van de uitvoering in het planningsproces participeren. De voorbereiding van het planningsproces vindt plaats in een netwerk van publieke actoren.

In de traditie van de beleidsanalyse zijn de relaties tussen enerzijds de politiek en de planning en anderzijds de planning en de markt geen expliciete thema's meer, maar is het overheidshandelen zelf het onderwerp van reflectie. Typerend voor deze planningsstijl is het gehanteerde schema van de stappen die gezet moeten worden bij het maken van een plan:

- a. formuleer de doelen;
- b. identificeer en ontwerp de alternatieven die binnen de gegeven beslis

- c. ruimte mogelijk zijn;
- c. voorspel de consequenties van de alternatieven;
- d. evalueer de consequenties in het licht van de geformuleerde doelen;
- e. kies een alternatief;
- f. implementeer dit alternatief in de beleidspraktijk;
- g. evalueer de implementatie en koppel de resultaten terug.

Deze stijl is, met andere woorden, gericht op het planvormend handelen van de overheid of de overheden. De relatie van de overheid met derden lijkt niet aan de orde.

Bij *planning als leerproces* wordt de inrichtingsopgave net zoals bij planning als hervorming in haar totaliteit benaderd. De inrichtingsopgave wordt echter niet in technische termen gedefinieerd. Voor het definiëren van de inrichtingsopgave wordt uitgegaan van de verschillende interpretaties van de actoren. De stuur-opgave van deze planningsstijl verschilt daarom sterk van die van planning als hervorming. De doelen en de definities van de situatie worden door de private en de publieke actoren gezamenlijk vastgesteld. Het plan is geen technisch construct, maar een sociaal-ruimtelijk ontwerp. Bij de onderlinge vergelijking van de alternatieven wordt vooral gekeken naar de sociale wenselijkheid. Bij deze planningsstijl bestaat geen scherpe scheiding tussen de voorbereiding en de uitvoering van het plan. De private actoren participeren zowel in de voorbereiding als in de uitvoering.

Bij planning als leerproces staat de relatie tussen de overheid en derden centraal. Bij deze stijl wordt aan de samenleving een leervermogen toegekend. In de woorden van Friedmann (1987: 81): "Existing understanding is enriched with lessons drawn from experience and the new understanding is then applied in the continuing process of action and change." De planning is er vooral op gericht om aan te sluiten bij deze leerprocessen (planning van onderop).

Typerende vragen zijn:

- a. hoe kunnen alledaagse leerprocessen worden gebruikt om nieuwe technieken en visies te introduceren?;
- b. hoe kunnen gedragsveranderingen tot stand worden gebracht (want mensen houden vast aan hun ideologie)?;
- c. hoe kunnen formele en informele leerprocessen aan elkaar worden gekoppeld?

Bij deze planningsstijl ligt er een grote nadruk op *face to face*-relaties. Hij leunt dan ook sterk op theorieën over persoonlijkheidsvorming, aldus Friedmann.

In de hier beschreven typologie van planningsstijlen is de door Friedmann onderscheiden 'planning als mobilisatie' vervangen door *planning als ruilproces*. Voor een analyse van de Nederlandse situatie is het namelijk zinvoller een stijl te onderscheiden die geënt is op het coördinatiemechanisme ruil. Bij planning als ruilproces spelen bij het definiëren van de inrichtingsopgave niet de handelingsmogelijkheden van de publieke actoren de grootste rol, zoals bij planning als beleidsanalyse. Belangrijker zijn de handelingsmogelijkheden van de private actoren ten opzichte van de fysieke organisatie. De stuuropgave wordt in termen van transactionele sturing geformuleerd; het handelen wordt gecoördineerd door het ruilprincipe. De actoren nemen de houding van een marktpartij aan. De ruil hoeft niet per se in termen van geld plaats te vinden: ook het creëren van beleidsruimte op het ene terrein om vorderingen op het andere terrein mogelijk te maken behoort tot de mogelijkheden. Van belang is wel dat alles tegen alles geruild kan worden als de partijen het daarover eens zijn. Dus ook zaken die niet direct met de fysieke organisatie te maken hebben, kunnen bij de ruil betrokken worden. Het plan krijgt daardoor de kenmerken van een *package deal*, van een koppelverkoop. Er bestaat geen scherpe scheiding tussen de voorbereiding en de uitvoering van het plan.

Belangrijke vragen bij deze planningsstijl zijn:

- a. over welke ruilmiddelen en/of hulpmiddelen beschikt de partij die het initiatief neemt?;
- b. welke ruildefinities hanteren de overige actoren?;
- c. welke ruilmechanismen zijn aanwezig in het maatschappelijke krachtenveld?;
- d. welke ruilmomenten doen zich voor?

Met de verschillen tussen de typen vragen die voor de planningsstijlen van belang zijn, zal ook duidelijk zijn waar de kennis en het handelen betrekking op hebben. Bij planning als hervorming betreft de kennis de sociale hervorming die doorgevoerd moet worden; het handelen heeft betrekking op de uitvoering van het plan. Bij planning als beleidsanalyse heeft de kennis betrekking op een beperkt deel van de werkelijkheid; het plan is minder omvattend dan bij sociale hervorming. Het handelen heeft vooral betrekking op het opstellen van een plan (het stappenschema), de implementatie van dat plan en de terugkoppeling van de resultaten. Ook bij deze stijl gaat het vooral om het handelen van de publieke actor of actoren. Bij planning als leerproces heeft de kennis betrekking op de leerprocessen, en dan niet alleen de leerprocessen bij de publieke actoren, maar ook die bij de private actoren. Het handelen richt zich vooral op het bij elkaar brengen van de verschillende leerprocessen met het oog op het bereiken van gedragsveranderingen.

Tabel 2.4 Planningsstijlen

planningsstijl/dimensies	planning als hervorming	planning als beleidsanalyse	planning als leerproces	planning als ruilproces
de inrichtingsopgave	de definitie is gebaseerd op een comprehensieve benadering van de fysieke organisatie, die als een technisch construct wordt gezien	de definitie is gebaseerd op de handelingsmogelijkheden (competentie) van de publieke actoren ten opzichte van de fysieke organisatie	de definitie is gebaseerd op de interpretaties van de diverse publieke en private actoren van de fysieke organisatie	de definitie is gebaseerd op de handelingsmogelijkheden van de private (en de publieke) actoren ten opzichte van de fysieke organisatie
de stuuropgave	generieke sturing: top-down en maatschappelijke geleiding	situationele sturing	(on-)gestructureerde reflexieve sturing	(on-)geplande transactionele sturing
het plan	een ruimtelijk-technische voorstelling van de gewenste toestand; de alternatieven worden beoordeeld op hun technische merites	een afsprakenkader dat dient als oriëntatiepunt voor het handelen van de publieke actoren	een sociaal-ruimtelijk ontwerp; de alternatieven worden beoordeeld op hun sociale wenselijkheid	het plan heeft de vorm van een package deal
de relatie tussen de voorbereiding en de uitvoering	de voorbereiding en de uitvoering zijn gescheiden op grond van een doel-middelenrationaliteit; de private actoren participeren in de uitvoering	de voorbereiding en de uitvoering zijn gescheiden; de voorbereiding vindt plaats in de netwerken van de publieke actoren; de private actoren participeren in de uitvoering	de voorbereiding en de uitvoering zijn niet gescheiden; de private actoren participeren in de voorbereiding en in de uitvoering; de vorming van consensus staat centraal	de voorbereiding en de uitvoering zijn niet gescheiden; de private actoren participeren in de voorbereiding en in de uitvoering; de bindende factor is ruil

Bron: Vrij naar Van Tatenhove e.a. (1994)

Bij planning als ruilproces heeft de kennis betrekking op de definiëring van de ruilsituaties en van de posities van de diverse actoren daarin.

2.7 Afsluitende opmerkingen

In dit hoofdstuk zijn de theoretische contouren van de planningsopgave en de daarin te onderscheiden deelopgaven - de inrichtingsopgave en de stuuropgave - beschreven. In de hoofdstukken 5 tot en met 8 zal worden geanalyseerd hoe de inrichtingsopgave (volgens het model van de ruimtelijke organisatie, het concept van de milieugebruiksruimte en de watersysteembenadering) en de stuuropgave (volgens de concepten van de generieke en situationele, de reflexieve en de transactionele sturing) op de daar onderscheiden beleidsterreinen worden gedefinieerd. Eerst zal echter in hoofdstuk 3 worden ingegaan op het politieke en institutionele kader van de planningsstelsels van de ruimtelijke ordening en het milieu- en waterbeheer. Vervolgens zullen in hoofdstuk 4 deze stelsels worden geduid in termen van de planningsstijlen. Tevens zal in dat hoofdstuk de probleemstelling worden aangescherpt.

DEEL II

EEN VERKENNING VAN DE PLANNINGSTELSELS EN EEN AANSCHERPING VAN DE PROBLEEMSTELLING

3 DE PLANNINGSSTELSELS: het politieke en institutionele kader

Introductie

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving gegeven van de politieke en institutionele kenmerken van de planstelsels van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding. Het hoofdstuk vormt als het ware het decor waartegen dit boek zich afspeelt.

Opbouw

Na de introductie van het door de Swaan (1990) in zijn boek *Zorg en de Staat* geïntroduceerde begrip collectief arrangement in paragraaf 3.1, volgt in paragraaf 3.2 een illustratie van dit begrip aan de hand van een beschrijving van het ontstaan van de stedelijke gezondheidszorg; een collectief arrangement, waarbij aspecten die thans tot het milieubeheer, de ruimtelijke ordening of de waterhuishouding worden gerekend, een belangrijke rol spelen. Op basis hiervan wordt in paragraaf 3.3 met het oog op een vergelijkende analyse van de planningsstelsels een aantal vragen geformuleerd. In de paragrafen 3.4, 3.5 en 3.6 worden de planningsstelsels van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding besproken. Daarbij passeren de genese, de kenmerken van het planstelsel en de kenmerken van het beleidsveld de revue. Tot slot worden in paragraaf 3.7 conclusies getrokken met betrekking tot de overeenkomsten en verschillen tussen de arrangementen.

3.1 Inleiding

De Swaan schetst in zijn boek *Zorg en de Staat* het ontstaan van de verzorgingsstaat aan de hand van de vraag "hoe en waarom mensen ertoe kwamen om collectieve, nationale en bindende regelingen te treffen ter bestrijding van tekorten en tegenslagen, die hen toch elk afzonderlijk troffen en die individuele remedies leken te vereisen" (De Swaan, 1990: 12). Uit deze vraagstelling komt naar voren dat De Swaan staatsvormingsprocessen opvat als collectiviseringsproces en dat rond bepaalde vraagstukken collectieve arrangementen tot stand zijn gekomen. Hoewel hij in zijn boek vooral in gaat op collectiviseringsprocessen met betrekking tot welzijn, onderwijs en gezondheidszorg is een aantal van zijn inzichten van belang voor het begrip van de totstandkoming van collectieve arrangementen voor de ruimtelijke ordening, het

milieubeheer en de waterhuishouding. Dit geldt vooral voor de Swaans beschrijving van de ontwikkeling van de stedelijke gezondheidszorg. Hierin komt naar voren dat:

- er sprake is geweest van een strijd rond de probleemdefinitie waarbij diverse actoren een rol van betekenis hebben gespeeld,
- in de uiteindelijk gekozen oplossingsrichting een nauwe samenhang bestaat tussen aspecten, die thans tot de beleidsterreinen van ruimtelijke ordening, waterbeheer of milieubeheer worden gerekend, en
- dit collectiviseringsproces een belangrijk element vormt in de sociogenese van de verzorgingsstaat.

Met andere woorden: de strijd omtrent probleemdefinitie (i.c. de stuuropgave) en de oplossingsrichting voor omgevingsproblemen (i.c. de inrichtingsopgave) blijkt nauw verbonden te zijn met het ontstaan van de verzorgingsstaat (i.c. de institutionalisering van de planningsopgave).

3.2 De stedelijke gezondheidszorg

In hoofdstuk 4 van zijn boek beschrijft De Swaan de ontwikkeling van de stedelijke gezondheidszorg, die uiteindelijk resulteerde in de aanleg van een riool- en waterleidingstelsel in het stedelijk gebied. Dit technische stedelijke netwerk, zoals De Swaan het noemt, vormt een onderdeel van een collectief arrangement waarin een nieuwe balans is gevonden tussen toezicht van het stadsbestuur op het gedrag van burgers door middel van politie en een sterk veranderde stedelijke omgeving met straatverlichting, riolering, verwijdering van uitwerpselen, stadsreiniging, toelevering van zuiver drinkwater en een openbaar- vervoerstelsel. Politie en stedelijk netwerk vormen, aldus De Swaan, de twee centrale elementen hierin. Beide zijn collectief van karakter. De politie houdt toezicht op iedereen en straft in specifieke gevallen. Het netwerk is toegankelijk voor iedereen, maar de beslissing om aangesloten te worden ligt bij het individu. De Swaan gaat uitvoerig in op de wijze waarop dit collectieve arrangement tot stand is gekomen. Een belangrijke impuls wordt gevormd door cholera-epidemieën die de onderlinge afhankelijkheid van de stedelijke bevolking onderstrepen. Epidemieën vormden, aldus De Swaan, aanschouwelijke lessen in de externe effecten van individuele tekorten, in de onzekerheid over moment en omvang van de tegenslag en van de effectiviteit van individuele remedies. De onderlinge afhankelijkheid van en de feitelijke confrontaties tussen de verschillende klassen vormen, aldus de Swaan, de motor achter het zoeken naar oplossingen.

De realisatie van de stedelijke gezondheidszorg heeft in een aantal stappen plaats gevonden. Eerst was een proces van ruimtelijke homogenisering van belangen nodig. De rijkere trokken weg uit de stedelijke centra in een poging om zich te onttrekken aan ziekte en pauperisme. De nieuwe woongebieden werden aangesloten op de stedelijke netwerken van afvoer van rioolwater en stadsvuil. De bewoners van deze woongebieden lieten hun woningen zonder politiedwang op dit netwerk aansluiten.

Hoewel deze segregatie van woongebieden een belangrijke voorwaarde vormde voor het realiseren van (een deel van) het stedelijk netwerk, bleven de bewoners, via hun afhankelijkheid van andere mensen uit de oude stadswijken, blootgesteld aan het gevaar van besmetting. Een openbaar vervoersnet vormt immers een bron van verspreiding.

Dit spookbeeld van armoede en ziekte leidde tot twee tegengestelde implicaties. Het noodzaakte tot of een omwenteling van de levenswijze en bestaansvoorwaarden van de grote massa van stedelijke armen, een onbereikbare doelstelling, of collectieve maatregelen waartoe een *specifiek en uitvoerbaar* voorstel voor handen zou moeten zijn.

Een dergelijk voorstel werd gevonden in het idee van de stedelijke kringloop van de Engelsman Chadwick (De Swaan, 1990: 143). In dit plan werd het rioleringsnetwerk aangevuld met een netwerk waarmee schoon water het stedelijk systeem werd ingepompt. Wassen, drinken en koken konden met dit water op hygiënische wijze plaatsvinden. Industrieel en huishoudelijk afvalwater konden bovendien met dit water weggespoeld worden. Het rioolafvalwater zou vervolgens buiten de stad worden verwerkt en over de akkers worden verspreid in de vorm van vloeibare mest of korrels.

Voor de realisatie van dit idee was de financiering door de gegoede burgerij een voorwaarde. De Swaan wijst erop dat uiteindelijk het moderne watercloset hierbij van doorslaggevend belang is geweest. Dit closet werd het symbool van netheid, reinheid en rijkdom vanwege de elegante, niet-geurende verwerking van de ontlasting en vormde een belangrijk motief (positieve binding) om deze collectieve oplossing te financieren. Het moderne watercloset werd daarmee een belangrijke verbindende schakel tussen individuele burger en collectiviteit, aldus De Swaan.

3.3 Ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding als collectieve arrangementen

Het voorbeeld laat zien dat de idee van collectieve arrangementen interessante aanknopingspunten biedt voor een analyse van het planningsstelsel van ruimte

lijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding.

De Swaan laat zien dat zich rond collectieve arrangementen staatsvormingsprocessen afspelen, dat wil zeggen dat op basis van collectieve arrangementen institutionalisering van probleemdefinitie en oplossingsrichtingen plaats vindt binnen de kaders van de op dat moment bestaande instituties van politieke besluitvorming.

In termen van de in hoofdstuk 2 ontwikkelde theoretische optiek kan worden opgemerkt dat de inrichtingsopgave van het planningsstelsel betrekking heeft op collectieve en schaarse goederen, die impliciet een relatie tussen collectief en individu veronderstellen. De afbakening tussen beide sferen is een punt van voortdurende discussie. In de sfeer van het milieubeheer kan de invoering van de mineralenboekhouding op landbouwbedrijven worden genoemd of de introductie van milieuzorgsystemen in industriële bedrijven. Gegevens uit de individuele sfeer dienen openbaar gemaakt te worden wil de gemeenschap controle kunnen uitoefenen op een collectief te beheren schaars goed.

Op het punt van de stuuropgave is de nadruk die De Swaan legt op de interdependentie van actoren van belang. Klachten kunnen worden gezien als een vorm van negatieve binding. Ook in het milieubeheer, de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding spelen klachten over hinder, stank, prikkende ogen of dode vis in de stadsgrachten een belangrijke rol. Ze zijn niet zelden aanleiding voor politieke debatten en regelgeving. Wat dit betreft kan ten aanzien van het landelijk gebied gewezen worden op de strijd die zich in het landelijk gebied afspeelt met betrekking tot het gebruik van nutriënten en bestrijdingsmiddelen.

Tot slot is interessant dat De Swaan er op wijst, dat een oplossing pas adequaat is, wanneer deze een nieuwe en als positief ervaren balans tussen collectief en individu symboliseert. Begerenswaardige attributen, zoals het watercloset in het verhaal van De Swaan, spelen daarbij een belangrijke rol.

De analyse van de planningsstelsels, opgevat als collectieve arrangementen, zal zich tegen de achtergrond van het voorgaande richten op de volgende vragen:

- in welke periode en op grond van welke argumenten is het planningsstelsel ontstaan?
- wat zijn de belangrijkste instrumenten van het planningsstelsel?;
- welke probleemdefinitie wordt gehanteerd?
- welke oplossingsrichtingen worden aangegeven om als collectief ervaren zaken te beheren?

- op welke wijze vindt de financiering plaats?
- binnen welke praktijken wordt aan de geschetste oplossingsrichtingen uitvoering gegeven?

En in verband met het onderwerp van dit proefschrift:

- op welke wijze en wanneer verschijnen landbouw en landelijk gebied als onderwerpen voor collectieve arrangementen op de agenda van de onderscheiden beleidsvelden?

3.4 Het planningsstelsel van de ruimtelijke ordening

3.4.1 Genese

De analyse van De Swaan laat zien dat de aandacht voor de (slechte) kwaliteit van het stedelijk leefmilieu in de 19e eeuw toeneemt. Het duurt evenwel nog een eeuw voordat ruimtelijke ordening een terrein van overheidszorg wordt. Met de Woningwet van 1901 wordt hiermee een aanvang gemaakt. Deze wet:

- verschafte woningbouwverenigingen en -corporaties de mogelijkheid volledige rijksfinanciering te krijgen voor de realisering van woningen;
- legde de gemeente de verplichting op om een bouwverordening op te stellen, met daarin de aan bouwwerken te stellen eisen; dit als toetsingskader bij de verlening van de wettelijk vereiste bouwvergunning;
- bepaalde dat gemeenten met meer dan 10.000 inwoners moesten beschikken over een uitbreidingsplan.

Dit uitbreidingsplan kan worden gezien als de basis van waaruit de ruimtelijke ordening, zoals we die thans kennen, is ontstaan.

De slechte woonomstandigheden (sloppen, stegen, slechte beluchting van woningen) van grote delen van de bevolking in de grote steden, en de daarmee samenhangende risico's voor de volksgezondheid waren de aanleiding tot het stellen van voorwaarden aan de uitbreidingen in de vorm van een stratenplan. Een dergelijk plan betrof de maten van straten, grachten en pleinen en de afstand van de bebouwing tot de openbare weg, aangegeven door zogeheten rooilijnen, om enerzijds voldoende ruimte te hebben voor de aanleg van riolering, elektriciteit en waterleiding, en anderzijds de woningen van een voldoende beluchting te voorzien. De bestemming van de gronden tussen de straten, pleinen en grachten werden in een stratenplan nog niet vastgelegd. De eigenaren van deze gronden konden er bouwen wat ze wilden op voorwaarde

dat ze de rooilijn respecteerden en een bouwvergunning bezaten.

In 1921 wordt de Woningwet gewijzigd en de werkingssfeer van het uitbreidingsplan in twee opzichten verruimd. In de eerste plaats beperkte het uitbreidingsplan zich niet langer tot het aangeven van straten, pleinen en grachten, maar werden ook de hiertussen gelegen gronden van een bestemming voorzien. In de tweede plaats werd het hebben van een uitbreidingsplan niet langer alleen verplicht gesteld voor uitbreidingen van grote steden, maar van alle dorpen en steden. Hiermee is in feite het terrein van de volkshuisvesting verlaten en wordt de ruimtelijke ontwikkeling in algemene zin tot object van overheidszorg. Het ging daarbij aanvankelijk vooral om activiteiten van de gemeentelijke overheid; het Rijk trad in hoofdzaak op als financier van de volkshuisvesting.

Hierin komt in de loop van de jaren dertig verandering. Het feit dat voor alle uitbreidingen een uitbreidingsplan wettelijk verplicht is, leidt er toe dat uitbreiding van steden en dorpen onderwerp van zorg wordt op een hoger schaalniveau bijvoorbeeld op het niveau van de regio. Het maken van een intergemeentelijk streekplan, dat zich hierop richt, wordt in de herziening van de Woningwet van 1931 vastgelegd.

Met betrekking tot de ruimtelijke ordening van het buitengebied zijn twee ontwikkelingen van belang. In 1936 wordt ter bescherming van de belangen van de landbouw de Wet op de Lintbebouwing aangenomen. Hiermee wordt het ruimtebeslag van uitbreidingen beperkt en ongewenste versnippering van het agrarisch areaal voorkomen. Daarnaast wordt het op grond van de jurisprudentie mogelijk om in uitbreidingsplannen ter bescherming van natuurwaarden gronden als zodanig te bestemmen. De ruimtelijke ordening heeft vanaf dat moment betrekking op zowel het stedelijk als het landelijk gebied, hoewel uitbreiding en verstedelijking centraal staan.

In 1942, tijdens de Duitse bezetting, wordt het planstelsel verder uitgebouwd. Er komt een regeling voor het nationale plan en het streekplan; het laatste als taak van de provincie.

In de naoorlogse periode wordt gewerkt aan het vastleggen van het ruimtelijk planstelsel, waarin de drie bestuursniveaus een belangrijke plaats zullen krijgen. Het zal evenwel tot 1965 duren voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening van kracht wordt. In 1985 wordt deze wet op onderdelen herzien. De belangrijkste aanpassingen betreffen het gemeentelijk bestemmingsplan. De reeds lang gevoelde wens om het bestemmingsplan programmatischer en flexibeler te laten zijn, wordt ermee ingewilligd.

In de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1965 en ook in de herziening van 1985, ligt het zwaartepunt bij de gemeente en het gemeentelijk bestemmingsplan. In beide wetten is de verplichting voor de gemeente opgenomen om een bestemmingsplan buitengebied te maken en regelmatig te herzien. Voor de bebouwde kom geldt een dergelijke verplichting niet.

3.4.2 Planfiguren en instrumenten

Het planstelsel van de ruimtelijke ordening is wettelijk vastgelegd in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en het Besluit op de ruimtelijke ordening (BRO).

De ruimtelijke ordening kent plannen op drie bestuursniveaus. Op rijksniveau de Nota over de Ruimtelijke Ordening, structuurschetsen en -schema's en concrete beleidsbeslissingen, op provinciaal niveau het streekplan en op gemeentelijk niveau het bestemmingsplan.

Plannen en instrumenten op nationaal niveau

In de nota's over de ruimtelijke ordening legt het Rijk zijn beleid met betrekking tot de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland vast; de nota's bevatten de hoofdlijnen en beginselen van het nationaal ruimtelijk beleid.

Structuurschetsen zijn een verbijzondering van dit nationaal ruimtelijk beleid voor één of meerdere aspecten en bevatten één of meer kaarten, waarop die aspecten zo goed mogelijk in beeld zijn gebracht.

In structuurschema's worden de hoofdlijnen en beginselen van het ruimtelijk beleid toegespitst op één bepaalde sector, bijvoorbeeld verkeer en vervoer, volkshuisvesting. Ze betreffen een zwaluwstaarting van het ruimtelijk facetbeleid met het betreffende sectorbeleid. Ook structuurschema's bevatten één of meerdere kaarten. Zowel de nota's als de schetsen en schema's hebben betrekking op de langere termijn en worden regelmatig herzien.

Concrete beleidsbeslissingen hebben veelal een eenmalig karakter; bijvoorbeeld de aanleg van een extra landingsbaan bij Schiphol. Het gaat daarbij telkens om zaken die voor het nationaal ruimtelijk beleid van strategisch belang zijn.

Beslissingen omtrent de hoofdlijnen en beginselen van beleid worden onderworpen aan de procedure van de planologische kernbeslissing (PKB). Deze procedure is op experimentele basis sinds 1972 toegepast en bij amendement in 1985 in de wet opgenomen. De PKB kan gezien worden als één van de belangrijkste uitkomsten van het democratiseringsproces van de zestiger jaren. Plannen die deze procedure hebben doorlopen, worden pas van kracht,

wanneer zowel de Eerste als de Tweede Kamer der Staten-Generaal hun goedkeuring hebben uitgesproken. De betreffende plannen krijgen daarmee een status tussen wet en beleidsnota in (Brussaard, 1989a).

De plannen en beslissingen van het Rijk met betrekking tot de ruimtelijke ordening gaan in tegenstelling tot sectornota's niet vergezeld van de toekenning van financiële middelen. De realisatie van deze plannen zal gefinancierd dienen te worden uit middelen van andere departementen of derden (private-public partnership). Ook andere instrumenten, zoals de vergunning, kent het Rijk in de hoedanigheid van ruimtelijke ordenaar niet. De realisatie van het nationaal ruimtelijk beleid is derhalve mede afhankelijk van de financiële middelen van andere departementen en van de instemming van lagere overheden en derden; een kwestie van geduld en lange adem. Door het Rijk wordt dit, in geval van besluitvorming over grote infrastructurele werken, als probleem ervaren. De recente NIMBY-wetgeving komt voor een deel aan deze door het Rijk ondervonden bezwaren tegemoet (zie onder meer de discussie over de hogesnelheidslijn en de Betuweroute).

Plannen en instrumenten op provinciaal niveau

Het belangrijkste instrument van de ruimtelijke ordening op provinciaal niveau is het streekplan. Een streekplan geeft, aldus artikel 4a lid 1 WRO, voor de provincie of een deel daarvan de toekomstige ontwikkeling in hoofdlijnen aan. Hoewel de wetgever de provincie niet verplicht om een streekplan vast te stellen, hebben alle provincies één of meerdere streekplannen van recente datum. Het maken van streekplannen is een vast gegeven in de provinciale beleidspraktijk met betrekking tot de ruimtelijke ordening. Het BRO (art. 7) stelt een aantal eisen aan het streekplan:

- het dient een beschrijving te bevatten van de meest gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen van het in het plan begrepen gebied en, voor zover nodig, van de fasen waarin die ontwikkeling zich zou dienen te voltrekken;
- het dient vergezeld te gaan van één of meerdere kaarten met bijbehorende verklaring, waarop de gewenste ontwikkeling in hoofdlijnen zo goed mogelijk in beeld wordt gebracht;
- het dient een toelichting te bevatten waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van onderzoek en overleg zijn neergelegd, en waarin wordt ingegaan op de afstemming met het provinciale waterhuishoudings- en milieubeleidsplan.

Het streekplan wordt voorbereid door Gedeputeerde Staten en na een periode van overleg en inspraak door Provinciale Staten vastgesteld. Een streekplan dient eenmaal in de tien jaar te worden herzien. Onderdelen van streekplannen kunnen mer-plichtig zijn. Dat wil zeggen dat ze onderworpen worden aan een milieu-effectrapportage. Deze verplichting geldt overigens ook voor (onderdelen van) de planfiguren van het Rijk.

Niet al het provinciale ruimtelijk beleid is vastgelegd in streekplannen. Ook in sectornota's (vergelijk de eerder genoemde structuurschema's) kunnen ruimtelijk relevante aspecten aan de orde komen, bijvoorbeeld ten aanzien van afvalberging, landinrichting, ontgrondingen, recreatie en dergelijke.

De provincie heeft de bevoegdheid om haar beleid voor delen van haar grondgebied uit te werken in een zogeheten streekplanuitwerking. Dit instrument wordt vooral gebruikt in situaties waarin nader onderzoek of overleg nodig is in verband met de complexiteit van de problematiek.

De provincie heeft geen verordenende bevoegdheid met betrekking tot de ruimtelijke ordening en beschikt niet over het instrument vergunning. De financiering van het ruimtelijk beleid vindt plaats via de sectorale lijnen en sinds een aantal jaren ook via het Groenfonds (Structuurschema Groene Ruimte, 1995; Georg en De Schutter 1992, Georg, 1993).

Plannen en instrumenten op gemeentelijk niveau

De gemeente heeft op het terrein van de ruimtelijke ordening vergaande bevoegdheden. Naast het structuurplan en het bestemmingsplan kent de gemeente de bouwvergunning (op grond van de Woningwet en procedureel gekoppeld aan de milieuvergunning) en de aanlegvergunning op grond van de WRO. Voor beide vergunningen vormt het bestemmingsplan het toetsingskader.

Het structuurplan is naar zijn inhoud vergelijkbaar met een streekplanuitwerking. Het is strategisch van aard. Het vormt een leidraad voor het ruimtelijk beleid van een gemeente of delen daarvan. Het is bindend in bestuurlijke zin; voor individuele burgers heeft het, in tegenstelling tot het hierna te bespreken bestemmingsplan, geen rechtsgevolgen: dat wil zeggen, vergunningverlening of -weigering kan er niet op worden gebaseerd. Een structuurplan is niet verplicht. Gezien de geringe rechtsgevolgen kent het structuurplan een lichte vaststellingsprocedure. Burgemeester en wethouders (B&W) bereiden het structuurplan voor en de gemeenteraad stelt het plan vast. Van het structuurplan wordt gebruik gemaakt wanneer de ruimtelijke en of bestuurlijke situatie door

de gemeente complex wordt geacht. In dergelijke situaties biedt deze planfiguur de mogelijkheid voor een verkenning van zowel inhoudelijke ontwikkelingsrichtingen als het bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak, zonder direct te maken te krijgen met uitgebreide bezwaren- en inspraakprocedures.

In het bestemmingsplan wordt, voor zover dit voor een goede ruimtelijke ordening nodig is, de bestemming van de in het plan begrepen gronden aangewezen, en worden zo nodig voorschriften gegeven omtrent het gebruik van de grond en de zich daarop bevindende opstallen. Het maken van een bestemmingsplan is voor het buitengebied verplicht (artikel 10 lid 1 WRO) en voor de bebouwde kom facultatief. Een bestemmingsplan dient eenmaal per tien jaar te worden herzien.

Artikel 12 BRO stelt dat het bestemmingsplan bestaat uit:

- een omschrijving van de in het plan vervatte bestemmingen, waarbij per bestemming het doel of de doeleinden worden aangegeven die met het oog op een goede ruimtelijke ordening aan de in het plan begrepen gronden worden toegekend, en waar nodig een beschrijving in hoofdlijnen van de wijze waarop met het plan dat doel of die doeleinden worden nagestreefd;
- één of meerdere kaarten met bijbehorende verklaring, waarop de bestemmingen van de in het plan begrepen gronden zijn aangewezen;
- voor zover nodig, voorschriften omtrent het gebruik van grond en opstallen;
- voor zover nodig, regels waaraan Burgemeester en wethouders, dan wel de gemeenteraad gebonden zijn bij het uitwerken of wijzigen van het plan en bij het verlenen van vrijstelling of het stellen van nadere eisen.

Het bestemmingsplan gaat vergezeld van:

- een toelichting waarin de aan het plan ten grondslag liggende gedachten en de uitkomsten van onderzoek, overleg en inspraak zijn neergelegd.

De kern van het bestemmingsplan bestaat uit de bestemming en de per bestemming gegeven doeleindenomschrijving. Deze bestemming - of het nu gaat om een enkelvoudige of een mengbestemming - mag, aldus de wetgever, slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden en geen eisen bevatten met betrekking tot de structuur, lees bedrijfs-grootte, van agrarische bedrijven (art 10, lid 1 WRO). Hoewel bestemmingen veelal het bestaande grondgebruik sanctioneren, kunnen ze een verandering van het grondgebruik inhouden, zoals in geval van uitbreidingsplannen. In het

bestemmingsplan kan een programma van hoofdlijnen worden opgenomen om het ontwikkelingsgerichte en programmatische karakter van het bestemmingsplan te versterken.

De voorschriften kunnen wel verbodsbepalingen, maar geen gebodsbepalingen bevatten; ze zijn gericht op het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen.

Daarnaast kan in de voorschriften worden aangegeven voor welke werkzaamheden en werken een aanlegvergunning is vereist. De aanlegvergunning biedt de gemeente de mogelijkheid om op het moment van vergunningaanvraag een afweging te maken tussen het werk of de werkzaamheid en de bestemming. Het gaat daarbij vooral om situaties waarin niet op voorhand duidelijk is of de werkzaamheid of het werk de bestemming of toekomstige bestemming schade zal toebrengen. In de gemeentelijke beleidspraktijk is de koppeling van de bouwvergunning aan het bestemmingsplan van groot belang. In principe kan een bouwvergunning niet afgegeven worden, wanneer deze een bouwwerk betreft dat in strijd is met de bestemming en de voorschriften. Via de bestemming heeft de gemeente invloed op het areaal dat gebruikt wordt voor woningbouw, industrieterrein e.d. via de voorschriften op de hoedanigheid ervan (type woningen, vorm van grondgebruik en dergelijke).

In verband met het onderwerp van dit proefschrift verdienen de beperkende voorwaarden die aan de voorschriften zijn gebonden enige aandacht. Deze voorschriften (WRO, art 10 lid 1), mogen zoals gezegd, alleen om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden. Een dergelijke dringende reden betreft het belang van de volksgezondheid in geval van bescherming van het grondwater voor de drinkwaterwinning. Een beperking van het gebruik door middel van de voorschriften wordt bovendien toegestaan omdat er een direct verband is tussen het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de verontreiniging van het grondwater. In een dergelijke situatie kunnen door middel van het bestemmingsplan stringente voorwaarden aan het gebruik worden gesteld. Bij de bescherming van natuurwaarden gaat het om een ander belang en is bovendien de relatie tussen landbouwbedrijfsvoering en de teloorgang van natuur- en landschapswaarden minder direct. De teloorgang wordt immers door een scala van, overigens niet alleen landbouwkundige activiteiten, veroorzaakt. Van een causale relatie tussen een bepaalde activiteit van een grondgebruiker en het verdwijnen of wegwijnen van een soort is zelden sprake.

3.4.3 Kenmerken van het ruimtelijk beleid

In de voorgaande paragrafen zijn de genese en het planstelsel van de ruimtelijke ordening, zoals we dat thans kennen, aan de orde gekomen. In deze paragraaf zal worden ingegaan op de kenmerken van het ruimtelijk beleid. Achtereenvolgens zullen daartoe de probleemdefinitie, oplossingsstrategieën, kwaliteitsdoelstellingen, functietoekenning, financiering en de positie van landbouw en het landelijk gebied binnen het ruimtelijk beleid de revue passeren.

Probleemdefinitie

In het ruimtelijk beleid is de aandacht voor de verstedelijking en de daarmee samenhangende problemen altijd groot geweest. De Eerste Nota over de Ruimtelijke Ordening (VRO, 1960) streeft naar een gelijkmatige spreiding van de groei van de bevolking over Nederland vanuit het idee de omvang van de bevolking in evenwicht te brengen met de bestaansbronnen. Het landelijk gebied wordt gezien als ruimte voor stedelijke uitbreiding, voor overloop van de bevolking uit de Randstad en als transportruimte voor goederen en personen tussen de stedelijke centra en als agrarische productieruimte. De belangrijkste problemen in de landbouw betreffen de regionaal slechte productie-omstandigheden, waarin door middel van de agrarische ruilverkaveling verbetering wordt aangebracht. Voor achtergebleven gebieden, aangeduid als probleemgebieden, wordt een stimuleringsbeleid voorgestaan gericht op industrialisatie. Grote delen van het agrarisch gebied worden zo verbeterd. De bekendste voorbeelden betreffen de verbetering van het rivierengebied, het Lage Midden in Friesland en de regio's Oost-Brabant en Noord-Limburg.

In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (VRO, 1966) wordt vooral aandacht geschonken aan de economische groei, de toename van vrije tijd en als gevolg daarvan de toename van de mobiliteit van de bevolking. In de nota wordt het gebundelde deconcentratie- en groeikernenbeleid ingezet om een ongecontroleerde verstedelijking van Nederland tegen te gaan. Het Groene-Hartconcept dateert van deze tijd. Om het Groene Hart te vrijwaren van verstedelijking wordt een overloopbeleid ontwikkeld door groeicentra aan te geven buiten de Randstad, zoals Hoorn, Purmerend ten noorden, Almere aan de noordoostzijde en onder meer Houten ten zuidoosten van de Randstad. Zwolle en Amersfoort krijgen de status van groeistad en Groningen wordt het groeicentrum van het noorden van het land. De eerste tendensen om het landelijk gebied niet langer als agrarische productieruimte te zien worden manifest, met

name in de sfeer van het natuur- en landschapsbehoud en de openluchtrecreatie. De agrarische ruilverkaveling ondervindt in toenemende mate weerstand. Het landschapsplan, sinds 1954 een verplicht onderdeel van elke ruilverkaveling, fungeert hierbij als breekijzer om niet alleen vanuit het gezichtspunt van de agrarische productie, maar ook vanuit het oogpunt van natuur en recreatie een aantrekkelijk landschap te creëren.

De keerzijde van verstedelijking en bevolkingsgroei komt in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, de Oriënteringsnota (VRO, 1973) duidelijk naar voren. Aan het basisdoel van de ruimtelijke ordening, zoals geformuleerd in de Tweede Nota, wordt een tweede element toegevoegd. Deze basisdoelstelling luidt: het bevorderen van zodanige ruimtelijke en ecologische condities dat

- a. de wezenlijke strevingen van individuen en groepen in de samenleving zo goed mogelijk tot hun recht komen;
- b. de diversiteit, samenhang en duurzaamheid van het fysieke milieu zo goed mogelijk worden gewaarborgd.

De strekking van dit basisdoel is vergaand en heeft nog niets aan waarde ingeboet en is dan ook onverkort in de Vierde Nota (Extra) (VROM, 1988-/1990) overgenomen. In de Oriënteringsnota wordt ruime aandacht geschonken aan het feit dat de maatschappelijke ontwikkeling in toenemende mate aangepast dient te worden aan natuurlijke kwaliteiten;² een radicale breuk met de koers in de voorgaande periode. De sfeer die de Oriënteringsnota ademt, lijkt in veel opzichten op die van het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (VROM, 1989). In de Oriënteringsnota wordt meer aandacht dan voorheen besteed aan het landelijk gebied. Een apart deel van de Derde Nota is eraan gewijd, de Nota Landelijke Gebieden (VRO, 1977). In deze nota staat de problematische relatie tussen landbouw en natuur en landschap centraal. Het problematische van deze relatie schuilt in de steeds verdergaande verzelfstandiging van de landbouw ten opzichte van het fysieke milieu. Als gevolg van schaalvergroting en intensivering van de landbouw en de eisen die deze stelt aan de inrichting van het landelijk gebied met betrekking tot ontsluiting en ontwatering, verdwijnen natuur- en landschapswaarden die door de stedelijke bevolking in toenemende mate worden gewaardeerd. Om aan deze problematiek het hoofd te bieden wordt een zonerings van het landelijk gebied voorgestaan en een strategie van scheiding

² Vergelijk de ecologische inpasbaarheid uit de Urgentienota Milieuhygiëne uit 1972 (zie subparagraaf 3.6.3).

en verweving van functies ontwikkeld.

Vanwege de complexiteit wordt direct na het verschijnen van de Oriënteringsnota een tweetal onderzoeksprojecten gestart. Het eerste betreft het Werkproces ruimtelijke ontwikkeling Nederland³ (RPD, 1975) met als doel het ontwikkelen van een op ecologische leest geschoeide methodiek voor ruimtelijke planvorming. Het tweede betreft het GEM (Globaal ecologische model, Van der Maarel en Dauvellier, 1978) met als doel het ontwikkelen van een analyse instrumentarium om de relatie tussen ruimtegebruik en fysiek milieu in beeld te brengen.

In de Vierde Nota (VROM, 1988) blijft, zoals reeds opgemerkt, het basisdoel van de ruimtelijke ordening, zoals geformuleerd in de Derde Nota, gehandhaafd. Opvallend is evenwel dat het tweede deel van de basisdoelstelling nauwelijks wordt uitgewerkt. In de Notitie Ruimtelijke Perspectieven (RPD, 1986), een ambtelijke notitie die ter voorbereiding op de Vierde Nota in discussie is gebracht, wordt bij dit tweede deel nog uitgebreid stilgestaan en worden de begrippen basisverweving en bijzondere verweving gebruikt, mede in een poging aansluiting te vinden bij het begrippenpaar algemene en bijzondere milieukwaliteit uit het milieubeheer. Stelde de Oriënteringsnota het spanningsveld tussen maatschappelijke dynamiek en fysieke duurzaamheid nog als opgave van de ruimtelijke ordening centraal, bij de Vierde Nota lijkt het tweede deel van het basisdoel doorgeschoven te worden naar het op dat moment nog te verschijnen eerste Nationale Milieubeleidsplan. Economische groei en Europese integratie vormen de centrale aandachtspunten. Begrippen als ruimtelijke kwaliteit lijken voor een belangrijk deel geformuleerd te worden om in te kunnen spelen op de specifieke (economische) potenties van Nederland in een Europese context. Het WERON en het GEM lijken te zijn vergeten.

Deze sterke gerichtheid op economische groei en Europese integratie, waarbij zwaar wordt ingezet op de *mainports* Schiphol en de Rotterdamse haven, wordt in de Vierde Nota Extra genuanceerd door uitgebreid stil te staan bij het spanningsveld tussen ruimtegebruik en milieukwaliteit. In de nota worden naast

³ Het WERON is ontwikkeld in het kader van de discussie over het Algemeen Ruimtelijke Planningskader. Over dit onderwerp verschenen bij de RPD vijf rapporten: Planningsmethodiek (studierapport 5.1), Doelstellingen ruimtelijke planning (studierapport 5.2), Samenvatting landelijke milieukartering (5.3a), Samenvatting globaal ecologisch model (studierapport 5.3b; het hoofdrapport verschijnt als nummer 9), Landschapsbeeld (5.4) en Informatiesysteem ruimtelijke ordening Nederland (INSYRON) (5.5).

het begrip ruimtelijke kwaliteit koersen geïntroduceerd (zie hoofdstuk 7) die gebaseerd zijn op de kwaliteiten van het landschap, de maatschappelijke dynamiek en kenmerken van het watersysteem. Methodisch is een en ander onderbouwd in de studie Multiplex (Projectteam zoning, 1990). Als oplossingsstrategieën worden actieve aanpassing, handhaving en vernieuwing van de ruimtelijke structuur en een geïntegreerde gebiedsgerichte benadering aangedragen.

Oplossingsstrategieën

In het voorgaande zijn de belangrijkste oplossingsstrategieën reeds naar voren gekomen, namelijk zoning, scheiding en verwerving in de Derde Nota en aanpassing, handhaving en vernieuwing in de Vierde Nota Extra.

De zoning van het landelijk gebied, waarmee getracht wordt de ruimtelijke verscheidenheid van het ruimtegebruik in stand te houden, is tussen de Derde Nota en de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening nauwelijks veranderd. Dit geldt ook voor de in de Derde Nota geïntroduceerde strategie van scheiden en verweven. Wat onder verweving en scheiding dient te worden verstaan is onduidelijk gebleven. Onduidelijk is of deze begrippen de functioneel-ruimtelijke of visueel-ruimtelijke kenmerken van een gebied betreffen. Zo wordt voor de kleinschalige zandgebieden (zone C) de strategie van verweving voorgestaan. In deze gebieden heeft met name de intensieve veehouderij een hoge vlucht genomen. De intensiteit van het met deze activiteit samenhangende grondgebruik is dermate groot dat natuur- en landschapswaarden ternauwernood kunnen voortbestaan. Alleen in visueel-ruimtelijke zin lijkt verweving hier mogelijk.

Als gevolg van de toegenomen intensiteit van het agrarisch grondgebruik lijken de strategieën van scheiding en verweving derhalve schipbreuk te lijden. De in de Vierde Nota Extra aangeduide koersen lijken zich meer rekenschap te geven van de fysiek-ruimtelijke relaties tussen gebieden en functies. De hierop geënte strategieën van aanpassing, handhaving en vernieuwing van de ruimtelijke structuur, lijken echter vooral de visueel-ruimtelijke aspecten van de koersen te betreffen. Geïntegreerde gebiedsgerichte strategieën lijken daarentegen meer toegesneden te zijn op de maatschappelijke dynamiek en de kenmerken van het fysieke milieu, de twee andere aspecten van de koersen (in hoofdstuk 7 zal hierop nader worden ingegaan).

Kwaliteitsdoelstellingen

In de Vierde Nota (Extra) wordt een belangrijke plaats toegekend aan het begrip ruimtelijke kwaliteit, dat wordt uiteengelegd in gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. "De toekomstwaarde is gediend met duurzaamheid vanuit

milieuoogpunt, en met een beheerbare en flexibele ruimtelijke structuur. Gebruikswaarde wordt nagestreefd door optimale concentratie van functies, door gelegenheid te scheppen voor functionele relaties en combinatiemogelijkheden tussen functies. Belevingswaarde wordt in stand gehouden en gerealiseerd door het nastreven van diversiteit en ontwerp kwaliteit en door het beschermen van de cultuurhistorische waarde van gebouwde en ongebouwde omgeving" (VROM, 1991: 138). Een operationalisering is echter in de nota's niet te vinden.

Functietoekenning

Functietoekenning is één van de belangrijkste instrumenten van de ruimtelijke ordening. Door middel van het aangeven van de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid in nota's en streekplannen en het leggen van bestemmingen in gemeentelijke bestemmingsplannen wordt richting gegeven aan de ruimtelijke ontwikkeling. Gezien het feit dat functietoekenning zo belangrijk is, wordt in de ruimtelijke ordening veel aandacht geschonken aan demografische en economische ontwikkelingen, met name met het oog op het aangeven van nieuwe woon- en werkgebieden en de daarmee samenhangende (auto-)mobiliteit van de bevolking.

Financiering

Bij de opzet van het planstelsel van de ruimtelijke ordening is gekozen voor een coördinerende taak van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening dient de aanspraken op ruimte uit de diverse sectoren zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. In het verlengde hiervan is ook vastgelegd dat de ruimtelijke ordening niet zelf, althans niet op nationaal en provinciaal niveau, over financiële middelen hoeft te beschikken. De financiële middelen worden verstrekt door de betreffende sectoren. Op gemeentelijk niveau kan een deel van de plannen gefinancierd worden uit de exploitatiekosten van het gemeentelijk bestemmingsplan. In financieel opzicht zijn de bestemmingsplannen, waarin uitbreidingen worden vastgelegd, voordeliger dan de bestemmingsplannen buitengebied.

Geconcludeerd kan worden dat de financiële afhankelijkheid van de ruimtelijke ordening van andere sectoren groot is. In de Vierde Nota worden nieuwe financieringsstrategieën aangekondigd en uitgezet. Door middel van *public private partnership* tracht het Rijk ten aanzien van de VINEX-locaties, gelegen in de stedelijke sfeer, de financiering van de grond te krijgen.

Landbouw en landelijk gebied

In het voorgaande is naar voren gekomen dat landbouw in relatie tot natuur en

milieu pas in de loop van de jaren zeventig onderwerp worden van het ruimtelijk beleid. Deze aandacht vloeit onder meer voort uit de toegenomen aandacht voor natuur en landschap als gevolg van de suburbanisatie en de toegenomen vrije tijd. Het beschermen van natuur- en landschapswaarden en de ruimtelijke verscheidenheid door middel van zonering van het landelijk gebied is mede bedoeld om de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied te handhaven. De strategie van scheiding en verweving moet ook in dit licht worden geplaatst. De relatie tussen de landbouw en het fysieke milieu krijgt in de Oriënteringsnota (VRO, 1973) de nodige aandacht ook ten aanzien van de milieueffecten. De noodklok die in de Urgentienota Milieuhygiëne (V&M, 1972) wordt geluid over de achteruitgang van natuurwaarden en de bedreiging van het grondwater als gevolg van de mestoverschotten, vindt weerklank in deze nota, waarin de ruimtelijke ordening nadrukkelijk lijkt te zullen worden ingezet tegen natuur- en milieubederf. Ten aanzien van beide aspecten stuit de ruimtelijke ordening echter op de competenties van het zich ontwikkelende milieubeheer en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij; milieuproblemen dienen in het kader van het milieubeheer en niet in dat van de ruimtelijke ordening te worden opgelost. Aangezien de milieuproblemen op dat moment van regionale aard lijken te zijn, wordt afgezien van een nationale aanpak en gekozen voor het oprichten van een mestbank die voor de distributie van overtollige mest zal zorgdragen. Het weren om milieuredenen van intensieve veehouderij en met name mammoetbedrijven in de Oriënteringsnota maakt plaats voor het weren van deze bedrijven om landschappelijke redenen in de Nota Landelijke Gebieden; een geheel andere argumentatie. Ten aanzien van de bescherming van natuurwaarden zijn twee lijnen uitgezet. De eerste betreft de planologische bescherming van natuur- en landschapswaarden (ook wel aangeduid met passief beheer). Door middel van een stelsel van aanlegvergunningen kan er op worden toegezien dat de condities voor natuurwaarden als gevolg van draineren en begreppelen e.d. niet verslechteren. Bemesten, maaien en weiden vallen echter niet onder het regime van het aanlegvergunningstelsel, omdat het hier aspecten van de bedrijfsvoering betreft (het zogeheten actief beheer) die niet onder de competentie van de ruimtelijke ordening vallen. Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft om dergelijke aanpassingen, die onder het actief beheer vallen, in de bedrijfsvoering te kunnen bewerkstelligen de Relatienota (Tweede Kamer, 1974) het licht doen zien. In deze nota (in feite een ministeriële brief) wordt het aanwijzen van reservats- en beheersgebieden gekoppeld aan een stelsel van financiële vergoedingen voor aanpassingen in de bedrijfsvoering.

In de loop van de jaren wordt de planologische bescherming echter uitgehoud volgens het no pay no cure⁴ principe. Dit houdt in dat de natuurbestemming bij het uitblijven van financiële vergoedingen omgezet wordt in een agrarische bestemming.

De zwakte van de ruimtelijke ordening op dit punt (Van Schaik en Wingens, 1981) heeft er onder meer toe geleid dat het natuurbeleid zich ten opzichte van de ruimtelijke ordening heeft verzelfstandigd. Met het verschijnen van het Natuurbeleidsplan, waarin de Ecologische Hoofdstructuur is vastgelegd, en provinciale natuurbeleidsplannen in een aantal provincies, is de verzelfstandiging van het natuurbeleid ten opzichte van het ruimtelijk beleid ingezet; er is een pseudo-planstelsel in wording (Van der Vlist, 1992).

3.4.4 Conclusies: het arrangement van de ruimtelijke ordening

1. Het planstelsel van de ruimtelijke ordening vond zijn prille begin in de barre omstandigheden van het stedelijke leefmilieu in de tweede helft van de vorige eeuw. Daarnaast heeft de achteruitgang van natuur- en landschapswaarden als gevolg van de uitbreiding van stedelijk gebied en infrastructuur in de naoorlogse periode zijn ontwikkeling mede bepaald. De achteruitgang van soorten en landschappen werd gaandeweg als een bedreiging van de kwaliteit van de ruimte ervaren.
2. Het volwassen worden van dit planningsstelsel heeft plaats gevonden in de boezem van de moderne verzorgingsstaat, waarbij zijn werkingssfeer zich geleidelijk aan heeft uitgebreid tot het gehele grondgebied van Nederland. De gemeentelijke overheid vormt de centrale spil van het ruimtelijk beleid.
3. De probleemdefinitie was tot de jaren zeventig in hoofdzaak gericht op de verstedelijking van Nederland. De ontwikkeling van de bevolking, de werkgelegenheid en de daarmee samenhangende mobiliteit vormden en vormen thans nog de centrale elementen van het ruimtelijk beleid.
4. Deze gerichtheid op demografische ontwikkelingen en economische

⁴ No pay, no cure is overgenomen uit de wereld van de scheepvaart. Daar gold het principe van no cure no pay, dat inhield dat de zorg van het redden van opvarende en materiaal vooraf gaat aan de betaling. Bij de bescherming van natuur ligt dit kennelijk anders.

groei wordt in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening drastisch bijgesteld. Het spanningsveld tussen economische groei en de zorg voor de verscheidenheid van natuur en landschap wordt gezien als de centrale opgave voor het ruimtelijk beleid. Het WERON (Werkproces Ruimtelijke Ordening Nederland) en het GEM (Globaal Ecologisch Model) zijn beide bedoeld om dit spanningsveld zichtbaar te maken en de ruimtelijke planning op ecologische leest te schoeien.

5. In de loop van de jaren zeventig komt het landelijk gebied als gevolg van suburbanisatie en een toename van de vrije tijd in de aandacht van de ruimtelijke ordening te staan. Deel 3 van de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening wordt geheel aan de problematiek van de landelijke gebieden gewijd.
6. Als centraal probleem wordt de relatie tussen landbouw en de fysieke omgeving gezien. Dit betreft zowel de bedreiging van de drinkwaterwinning door overbemesting, de achteruitgang van natuurwaarden, als de nivellering van het landschap.
7. Van de Oriënteringsnota (Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening, deel 1) naar de Nota Landelijke Gebieden (deel 3) is de probleemstelling verengd tot de relatie tussen landbouw en landschap. Voor de problematiek van de achteruitgang van natuurwaarden is het Relatienota-instrumentarium en met betrekking tot de belasting van het grondwater de Mestbank in het leven geroepen. Beide vormen van regelgeving vallen onder de competentie van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
8. In de ruimtelijke ordening wordt sinds de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening het streven naar ruimtelijke kwaliteit als belangrijkste doelstelling gezien. Ruimtelijke kwaliteit wordt daarbij uiteengelegd in gebruikswaarde, toekomstwaarde en belevingswaarde. Met toekomstwaarde wordt expliciet aangesloten bij het begrip duurzaamheid uit het milieubeheer.
9. Plannen vormen in de ruimtelijke ordening de belangrijkste instrumenten. In deze plannen staat functietoekenning centraal. In de rijksnota's en de streekplannen wordt de ruimtelijke ontwikkeling in hoofdlijnen aangegeven; in bestemmingsplannen door middel van bestemmingen. Het bestemmingsplan is bindend voor de burger.
10. Zonering vormt in deze plannen een belangrijk middel om de ruimtelijke en landschappelijke verscheidenheid tussen gebieden te handhaven. Scheiding en verweving uit de Derde Nota en vernieuwing, handhaving en aanpassing van de ruimtelijke structuur uit de Vierde

Nota zijn de belangrijkste beleidsstrategieën om deze verscheidenheid te handhaven, c.q. te ontwikkelen.

11. Afstemming van ruimtelijke ordening op het milieubeheer vormt sinds het eind van de jaren zeventig een belangrijk aandachtspunt voor het stedelijk gebied. Met name de procedurele afstemming tussen bouw- en milieuvergunning is hiervan een van de resultaten. De afstemming tussen beide velden met betrekking tot het landelijk gebied komt pas in de loop van de jaren tachtig van de grond.
12. Bestemming en voorschriften in het bestemmingsplan mogen slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden. De voorschriften mogen geen betrekking hebben op de agrarische structuur. De mogelijkheden van het bestemmingsplan om actief natuurwaarden te beschermen zijn beperkt. De Relatienota biedt op basis van vrijwilligheid en tegen een financiële vergoeding deze mogelijkheden wel.

3.5 Het planningsstelsel van de waterhuishouding

3.5.1 Genese

Het planstelsel van de waterhuishouding zoals we dat thans kennen (zie 3.5.2) kent een geheel andere geschiedenis dan de ruimtelijke ordening en is het resultaat van een aantal integratieslagen binnen dit beleidsveld. Deze integratieslagen betreffen verschillende aspecten van water die op verschillende momenten in de geschiedenis tot object van overheidszorg zijn geworden. In de loop van de tijd zijn er voor deze aspecten speciale organisaties ontstaan, zoals de waterschappen, de Rijkswaterstaat, de drinkwaterleidingmaatschappijen en de zuiveringschappen. De waterschappen zijn weliswaar ontstaan buiten de kaders van de moderne verzorgingsstaat, maar in de recente geschiedenis van dit planningsstelsel zijn ze niettemin steeds meer geïntegreerd in de instituties van de moderne verzorgingsstaat. Het planstelsel volgens de Wet op de Waterhuishouding en de Waterschapswet lijken, voorlopig althans, het sluitstuk daarvan. Waar het ruimtelijk beleid zich via de bestuurslagen van de moderne verzorgingsstaat voltrekt, is dat, naar verderop zal blijken, voor het waterbeheer slechts gedeeltelijk het geval geweest.

Er zijn in de geschiedenis van het waterbeheer diverse beleidspraktijken (tabel 3.1) te onderscheiden, die grotendeels naast elkaar zijn ontstaan. Het betreft

hier onder meer:

- De praktijk van het aanleggen en onderhouden van zeewering en waterkering langs kust, rivierarmen en rivieren is geïnstitutionaliseerd in de huidige Rijkswaterstaat en vastgelegd in de Waterstaatswet van 1900, Rijkswaterstaatswerkenwet van 1891 en de Rivierenwet van 1908.
- De praktijk van de drinkwaterwinning, ten behoeve van de vraag uit het stedelijk gebied naar schoon drinkwater, is vanaf 1850 geïnstitutionaliseerd in de (semi-publieke) drinkwaterleidingmaatschappijen vanaf 1850, en gereguleerd in de Waterleidingwet van 1957.
- De praktijk van het aanleggen en onderhouden van de waterkering en waterafvoer op regionale schaal ontstond in het lage deel van Nederland reeds voor de vorming van het Koninkrijk der Nederlanden en werd vanaf de achtste eeuw geïnstitutionaliseerd in de waterschappen, waarvan de positie en bevoegdheden zijn vastgelegd in de Keurenwet (1895) en Bevoegdhedenwet van de waterschappen, later samengevoegd in de Wet op de Waterschappen en herzien in 1991.
- De praktijk van beheer en onderhoud van de natte infrastructuur (scheepvaart) en waterafvoer door middel van het normaliseren en kanaliseren van rivieren en het graven van kanalen in de negentiende eeuw is geïnstitutionaliseerd in de Rijkswaterstaat en vastgelegd in de Rivierenwet van 1908.
- De praktijk van het verbeteren van de waterbeheersing (cultuurtechniek) ten behoeve van de mechanisatie van de landbouw, is geïnstitutionaliseerd in de waterschappen en de Dienst Landelijk Gebied (Ruilverkavelingswet 1924, 1954, Landinrichtingswet 1985).
- De praktijk van het bestrijden en voorkomen van waterverontreiniging, onder meer door zuivering van stedelijk afvalwater, is geïnstitutionaliseerd in de zuiveringschappen en vastgelegd in de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO, 1970).
- De thans in ontwikkeling zijnde praktijk van het integraal waterbeheer zal naar verwachting worden geïnstitutionaliseerd in integrale waterschappen onder toezicht van de provincie, en is hoofdzakelijk vastgelegd in de Wet op de Waterhuishouding van 1989. Hierin wordt beoogd de beleidsvorming zoveel mogelijk via thans vigerende instituties te laten verlopen, rekening houdend met de specifieke positie van het waterschap.

Tabel 3.1 Diverse praktijken, organisaties en wetten met betrekking tot de waterhuishouding

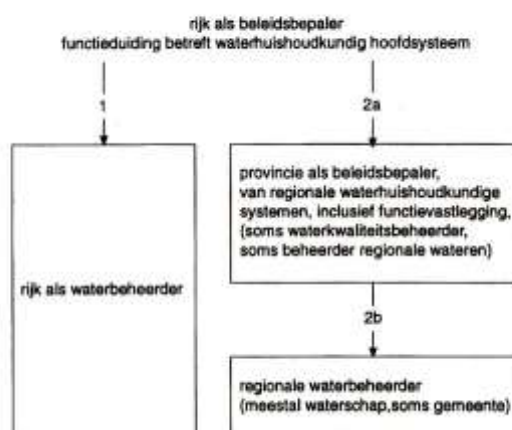
praktijk	wettelijke basis praktijk	organisatie	wettelijke basis organisatie
kustverdediging zee en zeearmen	Rijkswaterstaatswerkenwet 1891	Rijkswaterstaat	Rijkswaterstaatswet 1895
rivierbeheer, scheepvaart, afvoer water, ijs en sediment	Rivierenwet 1908	Rijkswaterstaat, regionale directies	Rijkswaterstaatswet 1895
drinkwaterwinning	Waterleidingwet 1957	drinkwaterleidingmaatschappijen	Waterleidingwet 1975
grondwaterbeheer	Grondwaterwet 1981	Provincie	Grondwaterwet 1981
afwatering	Keur 1895 en Bevoegdhedenwet waterschappen	waterschap	Keurenwet en Bevoegdhedenwet waterschappen 1895, Waterschapswet 1991
waterbeheersing	Keurenwet, Landinrichtingswet 1985	waterschap, Dienst Landelijk Gebied	Waterschapswet 1991, Landinrichtingswet 1985
waterzuivering	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren 1970	zuiveringschap	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren 1970
integraal waterbeheer	Wet Waterhuishouding 1989	rijk-provincie-waterschap-zuiveringschap	Wet Waterhuishouding 1989, Wet verontreiniging oppervlaktewateren 1970

3.5.2 Planfiguren en instrumenten

Het beleidsterrein van de waterhuishouding kent plannen op rijks-, provinciaal en waterschapsniveau. In het planningsstelsel zijn twee lijnen te onderscheiden. De eerste betreft de relatie tussen het Rijk als beleidsbepaler en het Rijk als

beheerder van de rijkswateren (1); de tweede de relatie tussen het Rijk en de provincie als beleidsbepalers (2a), en de beheerders van regionale wateren (2b). De beheerder van de regionale wateren is in de meeste gevallen een waterschap, en in sommige gevallen de gemeente of de provincie. De bevoegdheden met betrekking tot het kwaliteitsbeheer liggen op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (1970) bij de provincie. Deze kan de bevoegdheden aan zichzelf houden of deze delegeren aan speciaal daartoe in het leven geroepen zuiveringschappen of aan reeds bestaande waterschappen; deze laatste worden dan aangeduid als all-in waterschappen. Naast deze plannen hebben zowel het Rijk, als de provincie en het waterschap verordenende bevoegdheden.

Figuur 3.1 Bestuurlijke structuur van de waterhuishouding



Planfiguren en instrumenten op rijksniveau

Op rijksniveau bestaan er twee planfiguren: de Nota Waterhuishouding en het Beheersplan voor de rijkswateren. In de Wet op de Waterhuishouding (1989) wordt de inhoud van zowel de nota als het Beheersplan en de relatie ertussen geregeld.

De Nota Waterhuishouding zet de strategische hoofdlijnen van het in het gehele land te voeren waterhuishoudkundig beleid uit. De nota is richtinggevend ten aanzien van het te voeren beleid voor waterhuishoudkundige systemen. In het tweede lid van artikel 3 van de wet wordt ingegaan op hetgeen onder hoofdlijnen van het waterhuishoudkundig beleid dient te worden verstaan:

- a. een aanduiding van de belangrijkste functies van de oppervlaktewateren

behorend tot het waterhuishoudkundig hoofdsysteem en, voor zover nationale belangen dat nodig maken, van de regionale waterhuishoudkundige systemen.

- b. aanwijzingen voor de verdere bepaling van de functies van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan,
- c. een aanduiding, in samenhang met de onder a en b bedoelde functies, van de gewenste ontwikkeling, werking en bescherming van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan, alsmede van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
- d. een uiteenzetting van algemene aard en omvang van de maatregelen en voorzieningen, die met het oog op die ontwikkeling, werking en bescherming nodig zijn;
- e. een aanduiding van de redelijkerwijze te verwachten, financiële, economische en ruimtelijke gevolgen van het te voeren beleid.

De hoofdlijnen a en b hangen nauw samen en geven een indicatie voor de veronderstelde samenhang tussen de Nota Waterhuishouding en het Beheersplan voor de rijkswateren.

Aanwijzingen voor de inhoud van het Beheersplan voor de rijkswateren geeft de wet in artikel 5 lid 2. Het Beheersplan omvat:

- a. de functies van de oppervlaktewateren (voor zover dit niet in de nota is gebeurd);
- b. het programma van maatregelen en voorzieningen, die met het oog op de ontwikkeling, werking en bescherming van waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan en de bescherming van het milieu nodig zijn, onder vermelding van de termijnen die daarbij worden nagestreefd;
- c. de wijze waarop het beheer bij normale en bij afwijkende omstandigheden wordt gevoerd;
- d. de financiële middelen die voor de uitvoering van het programma en het te voeren beleid nodig zijn.

In tabel 3.2 worden beide planfiguren met elkaar vergeleken. De gewenste ontwikkeling van de waterhuishoudkundige systemen in Nederland is een onderwerp van de nota en niet van het Beheersplan. In tegenstelling tot de nota, waarin maatregelen en financiële gevolgen alleen in algemene termen worden gedeut, worden in het Beheersplan concrete maatregelen en de financiering daarvan aangegeven. Specifiek voor het Beheersplan is het onderwerp beheer in normale en afwijkende omstandigheden.

Tabel 3.2 Inhoud Nota Waterhuishouding en Beheersplan rijkswateren volgens de wetgever

	Nota Waterhuishouding	Beheersplan rijkswateren
functietoekenning	aanduiding belangrijkste functies	n.v.t.
	aanwijzingen voor verdere bepaling van functies	functies, voor zover niet in nota is gebeurd
gewenste ontwikkeling	aanduiding van gewenst ontwikkeling, werking en bescherming	n.v.t.
maatregelen en voorzieningen	een uiteenzetting van algemene aard en omvang van maatregelen en voorzieningen	programma van maatregelen en voorzieningen
beheer in normale en afwijkende omstandigheden	n.v.t.	beheer in normale en afwijkende omstandigheden
Gevolgen	financiële, economische en ruimtelijke gevolgen	financiële middelen

Naast de hiervoor genoemde planfiguren voorziet de Wet op de Waterhuishouding in de instrumenten registratieplicht, peilbesluit, waterakkoord, vergunning en beheer in bijzondere omstandigheden. Per algemene maatregel van bestuur (A.M.V.B.) kan het Rijk met betrekking tot de rijkswateren regels stellen ten aanzien van:

- de wijze van registratie van de hoeveelheden water die aan- en afgevoerd, geloosd dan wel onttrokken worden, en de wijze waarop dit plaatsvindt (art 12.5 Wet op de Waterhuishouding);
- situaties waarvoor deze registratieplicht geldt (art. 13.1);
- situaties waarvoor een peilbesluit dient te worden vastgesteld (art. 16.2);
- situaties waarvoor voor het lozen van water op of het onttrekken van water aan het oppervlaktewater de vergunningplicht geldt (art. 24.2);
- situaties waarvoor een waterakkoord dient te worden afgesloten (art. 24.3).

Ook op grond van andere wetten, zoals de reeds eerder genoemde Wet verontreiniging oppervlaktewateren, heeft het Rijk als beheerder van de

rijkswateren bevoegdheden.

Plannen en instrumenten op provinciaal niveau

Ingevolge de Wet op de Waterhuishouding zijn de provincies wettelijk verplicht om een provinciaal waterhuishoudingsplan op te stellen en een verordening te maken.

De inhoud van het waterhuishoudingsplan staat in deze wet omschreven. Het plan geeft de hoofdlijnen aan voor het beleid en het door de regionale waterbeheerders te voeren beheer. De waterbeheerders zijn in hoofdzaak de waterschappen; in sommige gevallen de provincie, de gemeente of het Rijk. De hoofdlijnen van het beleid omvatten (art 7 lid 3):

- a. vastlegging van de belangrijkste functies van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan;
- b. een aanduiding, in samenhang met bovenbedoelde functies, van de gewenste ontwikkeling en bescherming van de regionale waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan, alsmede de termijnen die worden nagestreefd;
- c. een overzicht van het te voeren grondwaterbeheer, alsmede een overzicht van de daarvoor benodigde middelen;
- d. een uiteenzetting van de aard en omvang van de overige maatregelen en voorzieningen;
- e. een aanduiding van de redelijkerwijs te verwachten financiële en economische gevolgen van het te voeren beleid.

Vergeleken met de Nota Waterhuishouding gaat het provinciale waterhuishoudingsplan verder op het punt van de functietoekenning: het Rijk duidt aan, de provincies leggen functies op hoofdlijnen vast. Daarnaast bevat het provinciale plan, omdat de provincie grondwaterbeheerder is, het grondwaterbeheer voorzover het de kwantiteit betreft; het kwaliteitsbeheer valt onder de Wet Milieubeheer (1993). Het provinciale waterhuishoudingsplan is dus strategisch van aard, maar operationeel van karakter wanneer het betrekking heeft op het te voeren provinciaal grondwaterbeheer.

De wetgever zegt weinig over de inhoud van de verordening met betrekking tot het beheersplan. Om hiervan een beeld te geven is een drietal verordeningen met elkaar vergeleken. De verordeningen van de provincies Friesland (Provincie Friesland, 1991), Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 1992) en Zuid-Holland (Provincie Zuid-Holland, 1993) schrijven met betrekking tot de inrichting van het beheersplan het volgende voor:

- a. een (Friesland: globale) beschrijving van de toestand van de oppervlaktewateren waarover het beheer zich uitstrekt (Noord-Brabant voegt toe: alsmede van de begrenzing en karakterisering van het plangebied)

- bied);
- b. een samenvatting van het resultaat van het beleid, zoals dat in de voorgaande periode is gevoerd;
 - c. de vastlegging van functies van de betreffende oppervlaktewateren (Friesland: een uitwerking van de in het waterhuishoudingsplan vastgelegde functies);
 - d. de doelstellingen van beleid inzake het (kwantitatief en kwalitatief) beheer van het oppervlaktewater (Zuid-Holland voegt toe: een omschrijving van de kwaliteits- en kwantiteitseisen welke uit de aan de oppervlaktewateren toegekende functies voortvloeien);
 - e. een omschrijving van de maatregelen die zullen worden genomen om de gestelde doelstellingen (Friesland: om de beleidsvoornemens van het waterhuishoudingsplan) te kunnen bereiken, alsmede een prioriteitsstelling en fasering van die maatregelen;
 - f. een raming van de kosten van de maatregelen, voorzover deze gedurende de planperiode tot stand worden gebracht en een overzicht van de wijze waarop deze worden gedekt;
 - g. een raming van het verloop van de op te leggen heffingen en omslagen (niet in de Friese verordening opgenomen);
 - h. één of meer toelichtende kaarten (Zuid-Holland: met bijbehorende verklaring) die tenminste betrekking hebben op de bestaande en geplande waterhuishoudkundige werken en op de waterhuishoudkundige toestand van de in het plangebied gelegen oppervlaktewateren (in de Friese verordening is een dergelijk artikel niet opgenomen);
 - i. een regeling voor het beheer in buitengewone omstandigheden (ook dit is in de Friese verordening niet opgenomen).

Tot slot vraagt de Friese verordening om "een beschrijving van de redelijkerwijs bij uitvoering van het plan te verwachten sociale en economische gevolgen" (artikel 3.1 lid h), de Zuid-Hollandse om "een meetplan met betrekking tot het peilbeheer en de hoeveelheid aan- en af te voeren water, alsmede de waterkwaliteit" (artikel 20 lid 2j) en de Noord-Brabantse om "richtlijnen voor het rioolbeheer" (artikel B11 lid k).

Evenals het Rijk hebben de provincies de mogelijkheid om door middel van de *verordening waterhuishouding* situaties aan te wijzen waarvoor

- een registratieplicht geldt (Wet Waterhuishouding, art. 13.1),
- een vergunningplicht geldt (art. 24.2),
- een waterakkoord dient te worden afgesloten (art. 17.3), en
- een peilbesluit dient te worden vastgesteld (16.3).

In sommige gevallen, zoals bij de registratie- en vergunningplicht, kan de

provincie de waterbeheerder, wanneer dit als zodanig geregeld wordt in de provinciale verordening, de bevoegdheid geven om de registratie- (art. 14.1) en vergunningplichtige (art. 24.3) situaties uit te breiden.

De minister van Verkeer en Waterstaat heeft de bevoegdheid om aanwijzingen omtrent de inhoud, vaststelling en wijziging van de verordening te geven, wanneer een doelmatig en samenhangend beleid en beheer met betrekking tot de waterhuishouding dit vordert (Wet op de Waterhuishouding, art. 15).

Plannen en instrumenten op waterschapsniveau

De waterschappen kennen op grond van de Wet op de Waterhuishouding de verplichting om voor hun beheersgebied een beheersplan te maken (artikel 9), waarin staat aangegeven "hetgeen de beheerder ter vervulling van zijn taken verricht". Een summier aanduiding, die gelezen dient te worden in samenhang met het feit dat de provincies op grond van de wet verplicht zijn een verordening op te stellen, waarin zij nadere regels stellen (zie hiervoor) met betrekking tot inrichting, voorbereiding en vaststelling van het beheersplan.

Het beheersplan bevat het kwantiteitsbeheer en/of het kwaliteitsbeheer, afhankelijk van de bevoegdheidsverdeling in het betreffende beheersgebied. Zo is in de Friese verordening geen lid opgenomen met betrekking tot de kwaliteitseisen die met de toegekende functies samenhangen, omdat het kwaliteitsbeheer, althans op dat moment, in handen was van de provincie en het kwantiteitsbeheer in handen van de waterschappen.

De provincies zijn op grond van de Grondwaterwet vergunningverleners voor onttrekkingen aan het diepe (dat wil zeggen niet-freatische) grondwater. Het provinciale waterhuishoudingsplan vormt daartoe het toetsingskader.

De waterbeheerder is (of kan zijn, maar hier wordt uitgegaan van een all-in waterschap) vergunningverlener op grond van diverse wetten. Op grond van de Wet op de Waterhuishouding dient de waterbeheerder wateraanvoer en -afvoer naar en van het oppervlaktewater aan een vergunning te binden wanneer deze een bepaald debiet te boven gaan. De grootte van deze debieten staat vermeld in de provinciale verordening.

Op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren (WVO) is de beheerder vergunningverlener voor het lozen van verontreinigd water op het oppervlaktewater. Daarnaast zijn ingrepen in de oevers, het afdammen van sloten onderhevig aan vergunning op grond van de Keur.

Tabel 3.3 Plannen, vergunningen en verordenende bevoegdheid binnen de waterhuishouding

	Rijk	provincie	waterbeheerder
plannen	Nota Waterhuishouding Beheersplan rijkswateren	waterhuishoudingsplan (is tevens beheersplan voor de oppervlaktewateren voorzover provincie water in eigen beheer heeft, is tevens beheersplan voor het grondwater)	beheersplan
wetgevende c.q. verordenende bevoegdheid	A.M.V.B	verordening op grond van de wet op de waterhuishouding	op grond van de keur
vergunning	als beheerder van rijkswateren op grond van whh/wvo/Rivierenwet	vergunning op grond van de Grondwaterwet	op grond van wwh/wvo en keur

Naast de genoemde planfiguren en vergunningen kent de waterbeheerder de instrumenten waterakkoord, peilbesluit, meetplicht en registratie op grond van de Wet op de Waterhuishouding. Het Rijk (door middel van algemene maatregelen van bestuur) en de provincies (in haar verordening waterhuishouding) geven aan in welke situaties de instrumenten waterakkoord, peilbesluit, registratie en meetplicht moeten worden gebruikt.

In een waterakkoord kunnen de hoeveelheden aan en af te voeren water tussen waterbeheerders worden vastgelegd. Het is in eerste instantie bedoeld als instrument voor het waterkwantiteitsbeheer, maar de praktijk laat zien dat het ook voor de registratie van stofvrachten gebruikt kan worden; de wetgever sluit een dergelijk gebruik overigens niet uit.

Het peilbesluit is bedoeld als instrument om de hoogte van de te handhaven peilen vast te leggen. Met name in situaties waar meerdere belangen in het geding zijn, en er dus verschillende eisen worden gesteld aan het peil, is een dergelijke vastlegging, die gepaard gaat met een wettelijk voorgeschreven procedure, van belang.

Registratie en meetplicht zijn instrumenten die de waterbeheerder ter beschikking staan om lozingen op of onttrekkingen aan zijn waterhuishoudkundig systeem vast te leggen.

3.5.3 Kenmerken van het waterhuishoudkundig beleid

In zijn beschrijving van het ontstaan van de stedelijke gezondheidszorg laat De Swaan zien dat water als drinkwater, maar ook als spoelwater, een belangrijke rol speelt bij de beheersing van gezondheidsproblemen in de steden. Uit de beschrijving van de genese van het planningsstelsel van de waterhuishouding is duidelijk geworden dat dit slechts één van de praktijken is geweest, waaromtrent een permanente zorg van de overheid van de grond kwam. In de hierna te bespreken kenmerken van het huidige waterhuishoudkundig beleid komt de integratie van diverse met het water verbonden praktijken naar voren. De meest recente integratieslag wordt aangeduid met integraal waterbeheer; een samenhangende benadering van oppervlakte- en grondwater en van waterkwaliteit en -kwantiteit. Net als bij de beschrijving van het ruimtelijk beleid, zal hier worden ingegaan op probleemdefinitie, oplossingsstrategieën, kwaliteitsdoelstellingen, functietoekenning, belangrijkste operationele instrumenten, financiering en de wijze waarop landbouw en landelijk gebied in dit beleidsveld naar voren komen.

Probleemdefinitie

Uit de genese van het planningsstelsel van de waterhuishouding is naar voren gekomen dat het planningsstelsel diverse deelontwikkelingen binnen het waterbeheer beoogt te integreren. De twee belangrijkste zijn de ontwikkelingen in het waterkwantiteitsbeheer, vooral beschreven in de nota's, en het waterkwaliteitsbeheer, vooral beschreven in de Indicatieve Meerjarenprogramma's water. Voordat deze integratie tot stand kon worden gebracht, was op beide deel-terreinen herdefiniëring van het object nodig, zoals uit de volgende tekst mag blijken.

In de Eerste Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1968), staat de goed functionerende waterhuishoudkundige infrastructuur van het waterhuishoudkundig hoofdsysteem centraal. De natte infrastructuur vormt het object van overheidszorg op deze nota. Van een dergelijke aandacht is in het eerste Indicatieve Meerjaren Programma Water 75-79 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1975) niets terug te vinden. In dit programma wordt een centrale plaats ingenomen door de noodzaak en mogelijkheden van het saneren van industriële en stedelijke lozingen. Het Tweede IMP-Water 1980-1984 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1980) verschilt echter sterk van het eerste. De aandacht voor zuiveringstechnologie is nog steeds aanwezig maar er wordt tevens een aanzet gegeven voor een meer ecologisch georiënteerde optiek op

het watersysteem. Dit is terug te vinden in het tweede hoofdmotief van het waterkwaliteitsbeleid: het behouden of herkrijgen van een zo natuurlijk mogelijke verscheidenheid aan soorten en ecosystemen (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1980: 25 en 27).

In de Tweede Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1984) komen beide lijnen voor het eerst samen en vindt als gevolg daarvan een verbreding van de definitie plaats. Het droge jaar 1976 maakt duidelijk dat water een schaars goed is geworden; er treden periodiek tekorten op en de grondwaterstand daalt. Tevens laat de kwaliteit van het water te wensen over in verband met de ecologische belangen die aan water worden gehecht. Tevens wordt voor het eerst de problematiek van de vervuilde waterbodems gesignaleerd. De doelstelling van het waterhuishoudkundig beleid wordt in deze Tweede Nota daarom toegespitst "van een voorheen sterk infrastructureel georiënteerd beleid met als doel de voorziening in de behoefte aan water voor een aantal afzonderlijke met name sterk economische doeleinden, met daarnaast een kwaliteitsbeleid gericht op sanering van lozingen, naar een toekomstig beleid met als doel: een geïntegreerd beheer ten behoeve van de verschillende functies van het ecosysteem water in zijn verschillende verschijningsvormen, met sterke accenten op kennisontwikkeling en bestuur" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1984: 9).

In het Derde IMP-Water 1985-1989 (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985) vindt opnieuw een verbreding plaats: "De aandacht richt zich steeds meer op het functioneren van het oppervlaktewater als een onderdeel van het aquatisch ecosysteem, een samenhangend geheel van water, bodem en oevers, en het bijbehorende planten- en dierenleven, alsmede de beïnvloeding van andere milieucompartimenten" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985: 19).

In de Derde Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989) wordt aangesloten bij de doelstelling van het rijksbeleid een maatschappelijke ontwikkeling te stimuleren die duurzaam is. Duurzame ontwikkeling wordt in de nota inhoud gegeven door het schetsen van streefbeelden. Deze streefbeelden worden op nationaal niveau per type waterhuishoudkundig systeem uitgewerkt. Het realiseren van deze streefbeelden vindt plaats door het continueren van het bestaande beleid ten aanzien van handhaving van de veiligheid, het instandhouden van de bestaande infrastructuur, het continueren van de waterverdeling en tenslotte door het voorkomen en terugdringen van de verontreiniging. Omdat met het bestaande pakket aan beleidslijnen en maatregelen de streefbeelden niet zullen kunnen worden bereikt, wordt er aanvullend

beleid geformuleerd: versnelde terugdringing van verontreiniging, herinrichting van waterhuishoudkundige systemen, geleiding van gebruik en bestuurlijke-organisatorische en instrumentele randvoorwaarden (Derde Nota Waterhuishouding, 1989: 65). Deze vier aanvullende beleidslijnen worden aangeduid met schermen; de daarbinnen vallende maatregelen met pakketten.

Kader 3.1 Schermen en pakketten in de Derde Nota Waterhuishouding

In de Derde Nota Waterhuishouding worden vier schermen en vijftien pakketten geïntroduceerd. De schermen hebben betrekking op binnen het waterbeheer samenhangende beleidsonderdelen en heten: bescherming tegen verontreiniging, inrichting, geleiding gebruik en organisatie & instrumentarium. Binnen deze schermen worden pakketten van maatregelen onderscheiden waaraan taakstellingen en termijnen zijn verbonden. Zo geldt voor het onder het scherm bescherming tegen verontreiniging vallende pakket (pakket 7) nutriënten:

- een einddoel van vermindering van emissies van huishoudens, industrie en landbouw naar het oppervlaktewater van 75% ten opzichte van 1985 voor fosfaat en van 70% voor stikstof, en
- een tussendoel van vermindering van de fosfaatemissies en stikstofemissies met circa 50% ten opzichte van 1985 vanuit diverse bronnen.

Oplossingsstrategieën

In het waterhuishoudkundig beleid worden zowel technische als beleidsmatige oplossingsstrategieën aangedragen. In de Eerste Nota Waterhuishouding zijn de oplossingen hoofdzakelijk technisch van aard. Het manipuleren met het waterhuishoudkundig hoofdsysteem vormt de centrale spil in de aanpak. In het waterkwaliteitsbeheer ligt de nadruk eveneens op infrastructurele oplossingen, zoals de zuiveringstechnologieën.

Daarnaast zijn aan het milieubeheer verwante beleidsstrategieën terug te vinden, zoals het stand-still beginsel, de vervuiler betaalt en bestrijding aan de bron.

In het IMP-W3 wordt voor het eerst gesproken van een integrale benadering van water. Een geïntegreerde benadering is nodig om het menselijk handelen ecologisch inpasbaar te maken (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985: 19). Deze benadering wordt uitgewerkt in de notitie *Omgaan met Water* (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1985), waarin de begrippen watersysteem, watersysteembenadering en integraal waterbeheer worden geïntroduceerd. De watersysteembenadering poogt een integrale optiek te geven op het watersysteem in termen van samenhang tussen enerzijds waterkwaliteit en waterkwantiteit en anderzijds oppervlaktewater en grondwater. Naast deze interne integratie van beleidsvelden, aangeduid met interne functionele samenhang, speelt ook de externe integratie van het waterbeheer en het

waterhuishoudkundig beleid met ruimtelijke ordening en milieubeheer, de externe functionele samenhang, een rol van betekenis.

Integraal waterbeheer, een tweede belangrijk begrip uit de notitie *Omgaan met Water*, is het beheer dat het watersysteem in al zijn breedte als beheersobject beschouwd. De waterbeheerder is echter niet de enige verantwoordelijke voor dit integrale beheer; zij beheert een deel van het watersysteem, namelijk het waterhuishoudkundig systeem. Het beheer van het watersysteem is een zaak van waterbeheerder, ruimtelijke ordenaar en milieubeheerder samen (Havekes e.a, 1990).

De notitie biedt een nieuwe optiek op water en reikt een perspectief aan voor het in elkaar schuiven van de praktijken van de rijkswaterbeheerder, de grondwaterkwantiteitsbeheerders (provincies), de kwaliteitsbeheerders en de waterschappen. Met de *Wet op de Waterhuishouding* (1989) wordt een dergelijke geïntegreerde praktijk van een uniform planstelsel voorzien.

Kwaliteitsdoelstellingen/bescherming van watersystemen

Waterkwaliteit wordt in het *Eerste IMP-W 1975-1979* gedefinieerd als "water dat geen overlast voor de menselijke samenleving veroorzaakt, geen onaantrekkelijk uiterlijk bezit, een aanvaardbaar milieu vormt voor een aerobe levensgemeenschap, en geen giftige, niet-afbreekbare en accumulerende stoffen bevat in een zodanige concentratie dat visetende dieren daarvan het slachtoffer worden" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1975: 36). Naast deze basiskwaliteit worden er specifieke kwaliteitsdoelstellingen (EG-richtlijnen) gehanteerd voor de bereiding van drinkwater, zwembadwater, water voor karperachtigen, voor zalmachtigen en voor schelpdieren. In tegenstelling tot de latere ecologische doelstellingen zijn deze doelstellingen niet gebaseerd op behoud van flora en fauna als zodanig, maar gericht op het menselijk gebruik van water ten behoeve van de recreatie, de drinkwaterwinning en de consumptie van vis en schelpdieren.

In het *IMP-W2* wordt, evenals in het *IMP-W3*, een onderscheid gemaakt tussen ecologische doelstellingen van het laagste (basiskwaliteit), middelste en hoogste niveau. Teneinde deze doelstellingen te operationaliseren wordt een aanvang gemaakt met een ecologische karakterisering van een vijftiental typen oppervlaktewateren.

Funcietoekenning

De behoefte aan functietoekenning komt in het waterbeheer voor het eerst aan de orde in de praktijk van de vergunningverlening op grond van de *Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren*. Het verlenen van een vergunning, en dus de om

vang van de lozing, is onder meer afhankelijk van de hoedanigheid (functie en kwaliteit) van het ontvangende water. Hiermee treedt een ecologisering van de vergunningverlening op. Niet de zuiveringstechnologie als zodanig staat centraal, maar de relatie tussen zuiveringstechnologie en het beheer van de kwaliteit van de oppervlaktewateren. In 1981 (wijziging Wvo dd 24 juni 1981) wordt met het oog hierop het planstelsel van waterkwaliteitsplannen van kracht.

In het waterkwantiteitsspoor wordt aanvankelijk niet gesproken van functies, maar van belangen die bij het water in het geding zijn. Er worden drie typen belangen onderscheiden, namelijk veiligheid, primair op menselijk gebruik gerichte belangen als landbouw, bebouwing, elektriciteitsproductie) en natuur, bos en landschap (aquatische en terrestrische gemeenschappen).

In de Derde Nota Waterhuishouding (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989) worden het systeem van functietoekenning, zoals dat was geïntroduceerd in het IMP-W3, en de in het kwantiteitsbeheer gedefinieerde belangen in elkaar geschoven en verder uitgewerkt. Het begrip functie wordt in de Derde Nota geplaatst tussen streefbeeld en de aan de belangen verbonden functievereisten: streefbeeld-functie-functievereisten. In de nota worden streefbeelden voor de lange termijn onderscheiden, waaruit functies worden afgeleid. Deze functies worden in het operationeel beheer vertaald naar functievereisten (kwaliteit, kwantiteit en inrichting).

Bij het vastleggen van functies is een goede afstemming met ruimtelijke ordening en milieubeheer noodzakelijk, aldus de nota. Onder functie wordt verstaan: "De bestemming in waterhuishoudkundige zin van het op en in de bodem vrij aanwezig water, met het oog op de daarbij betrokken belangen" (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1989: 71). Het toekennen van een functie betekent het geografisch vastleggen van waterkwaliteitsdoelstellingen. De eisen die functies stellen aan het water - ten aanzien van de kwaliteit, de hydrologie en morfologie - kunnen samengaan, conflicteren of concurreren. Het toekennen van functies vereist dus een afweging op het niveau van zowel de doelen als de daarmee samenhangende functievereisten. Deze afweging dient, aldus de nota, plaats te vinden in het kader van de watersysteembenadering.

Financiering

De financiering van het waterbeheer vindt plaats langs een aantal wegen. Het rijkswaterbeheer wordt gefinancierd uit de algemene middelen. Het doen en laten van de rijkswaterbeheerder valt onder directe verantwoordelijkheid van de minister voor de Waterstaat. Het beheer vormt een post op de begroting van verkeer en waterstaat.

Het regionale beheer wordt gefinancierd met de belasting die de waterschappen aan ingelanden en ingezetenen mogen opleggen, de zogeheten waterschapslasten. De lasten zijn direct verbonden aan het belang dat iemand bij de werken van het waterschap heeft. De relatie tussen betaling, zeggenschap en belang staat centraal. Aangezien de agrarische belangen (zie verderop) lange tijd centraal hebben gestaan, mede vanwege het grote aandeel agrarisch eigendom, is het waterschap in zijn taakuitoefening lange tijd gericht geweest op de belangen van de agrariërs. Nu de taak van het waterschap is verbreed en niet alleen agrariërs maar ook burgers zitting nemen in de waterschapsbesturen (door middel van verkiezingen: zie Schwartz, 1997) is de relatie tussen betaling, zeggenschap en belang minder eenduidig geworden (Commissie Herziening Financieringsstelsel Waterbeheer, 1992).

De derde wijze van financiering van het waterbeheer betreft de heffingen die de waterkwaliteitsbeheerders (zuiveringschappen en/of waterschappen) aan de inwoners opleggen op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Deze gelden worden gebruikt voor de financiering van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's), riooloverstorten en andere taken, gericht op het verbeteren van de waterkwaliteit.

De waterschapslasten en de zuiveringsheffing betreffen geoormerkte gelden. Ze kunnen niet in algemene zin worden ingezet, maar alleen voor de taken waarvoor ze geïnd zijn.

Landbouw en landelijk gebied

Landbouwbelangen hebben, naast algemene doelstellingen als veiligheid, lange tijd het regionaal waterbeheer bepaald. De waterbeheerder creëerde de waterhuishoudkundige condities voor de landbouw. De zuiveringschappen besteden lange tijd weinig aandacht aan de verontreiniging door de landbouw. Zij waren gericht op stedelijke industriële problemen van verontreiniging. Pas in de loop van de jaren tachtig komt de landbouw als bron van diffuse verontreiniging in de aandacht van de zuiveringschappen en de regionale waterbeheerder in verband met de vraagstukken van verdroging, vermesting en verspreiding.

In het rijkswaterbeheer vormde landbouw slechts een belang in het kader van de watervoorziening en de verziltingsbestrijding. In de loop van de jaren tachtig komt hierin verandering in het kader van de actieprogramma's om de waterkwaliteit van de grote rivieren (Rijn-actieprogramma) en de Noordzee (Noordzee-actieprogramma) te verbeteren. De landbouwsector dient hieraan een bijdrage te leveren in verband met de uitspoeling van bestrijdingsmiddelen

en nutriënten naar het oppervlaktewater. De RAP/NAP-doelstellingen vormen een belangrijke impuls voor het beleid van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ten aanzien van meststoffen en bestrijdingsmiddelen.

3.5.4 Conclusies: het arrangement van de waterhuishouding

1. Het planstelsel van de waterhuishouding is ontstaan door het bijeenbrengen van diverse, afzonderlijke beleids- en beheerspraktijken met betrekking tot het kwantiteits- en kwaliteitsbeheer, het grondwater, de natte infrastructuur, de vaarwegen en de kustverdediging.
2. Het planstelsel van de waterhuishouding is thans opgehangen aan de bestuurslagen die het Nederlandse openbaar bestuur kent. Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen dragen zorg voor de waterhuishouding. Aanvankelijk waren alleen het Rijk en de waterschappen belast met deze zorg. In de Wet op de Waterhuishouding is aan de provincie een belangrijke plaats toegekend, zodat ze naast het reeds bestaand, bestuurlijk toezicht nu ook in beleidsmatig opzicht (het provinciale waterhuishoudingsplan en de verordening) van belang is voor de regionale waterbeheerders. De provincie vormt binnen het planstelsel van de waterhuishouding in beleidsmatig opzicht een nieuwe bestuurslaag.
3. Binnen het planningsstelsel worden verschillende bestuurlijke tradities samengebracht, namelijk die van het beheer van de rijkswateren, dat gekenmerkt wordt door een hiërarchische organisatie, die van het kwaliteitsbeheer, opgedragen aan de provincies met een traditie van openbaar bestuur, en die van het regionale kwantiteitsbeheer, opgedragen aan de waterschappen, een vorm van functioneel bestuur met een relatief grote autonomie.
4. De waterschappen krijgen als doelcorporatie een nieuwe plaats in het openbaar bestuur; de provincie vormt als beleidsbepaler met betrekking tot de koers van het beheer, een nieuwe laag in het planningsstelsel van de waterhuishouding.
5. Het cement tussen de diverse aspecten van het waterbeheer en de verschillende bestuurlijke tradities wordt thans gevormd door de watersysteembenadering en de functietoekenning.
6. In het operationele waterbeheer staat het waterhuishoudkundig systeem centraal en in het waterhuishoudkundig beleid het watersysteem. Dat wil zeggen dat het beheer van het waterhuishoudkundig systeem wordt geplaatst in het bredere kader van de watersysteembenadering en het

- integraal waterbeheer.
7. In de Derde Nota Waterhuishouding wordt voor het eerst water als onderdeel van de fysieke omgeving gedefinieerd.
 8. Het begrip functie, zoals dat aanvankelijk in het waterkwaliteitsbeheer werd gebruikt, is vrijwel synoniem aan het begrip kwaliteitsdoelstelling, zoals dat in EG-richtlijnen wordt gebruikt. De functie van het water bepaalt de hoeveelheid stoffen die erop geloosd mag worden door bedrijven, door rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's) en vanuit riooloverstorten. De zuiveringstechnologie wordt daarmee gekoppeld aan het oppervlaktewater waarop geloosd wordt. Er is nog geen sprake van omgevingskwaliteit; functie staat gelijk aan kwaliteitsdoelstelling, die wordt uitgedrukt in fysisch-chemische grootheden. Later wordt deze kwaliteitsdoelstelling verbreed naar basiskwaliteit, dat wil zeggen de ecologische doelstelling van het laagste niveau, en wordt daarmee een uit de kenmerken van de omgeving afgeleide doelstelling, bestaande uit biologische, fysisch-chemische en morfologische parameters.
 9. Differentiatie van waterkwaliteitseisen is in het waterbeheer gebruikelijk. Verschillende watertypen worden onderscheiden en de reductietaakstellingen worden daar op afgestemd.
 10. In het waterkwaliteitsbeheer heeft lange tijd het creëren van condities centraal gestaan. De nadruk lag op de natte infrastructuur en de daaraan verbonden belangen. Het begrip functie in de lijn van de vroegere waterhuishouding duidt op een maatschappelijk belang dat eisen stelt aan water, met name in de conditionerende sfeer. Deze eisen betreffen de waterkwantiteit: de grondwaterstand en de aan en af te voeren hoeveelheden water. Natuur en landschap verschijnen in de lijn van de waterhuishouding als belang: water is een conditie.
 11. Met de Derde Nota Waterhuishouding worden functie en belang (kwaliteitsdoelstelling en condities) in elkaar geschoven. Het functiebegrip bevat daardoor naast waterkwaliteitseisen (fysische en fysisch-chemische) ook eisen met betrekking tot de hydrologie (waterkwantiteit) en morfologie (inrichtingsaspecten) van het water. Deze twee laatste zijn traditioneel aspecten uit de sfeer van het rivierbeheer, het waterkwaliteitsbeheer en het beheer van de natte infrastructuur. Het realiseren van deze zogeheten functievereisten is, voor zover het de regionale wateren betreft, vanouds een taak van functioneel bestuur, de waterschappen.
 12. In de Derde Nota Waterhuishouding worden echter nog drie elementen aan het begrip functie toegevoegd.

- a. In de eerste plaats geeft functie de bestemming, in waterhuishoudkundige zin, van water aan. Functietoekenning krijgt daarmee betekenis als legitimering van aanspraken op water. Omdat dit geen taak is van functioneel, maar van openbaar bestuur, vormt het provinciale waterhuishoudingsplan een belangrijk element in het legitimeren van het werk van de regionale waterbeheerder.
- b. In de tweede plaats worden functies afgeleid uit voor watersystemen geformuleerde streefbeelden. Deze streefbeelden geven een toekomstbeeld aan voor de lange termijn. Visievorming met betrekking tot het toekomstig gebruik van watersystemen doet daarmee nadrukkelijk haar intrede in het beleidsveld van de waterhuishouding.
- c. In de derde plaats wordt functie ingebed in een systematiek. In deze systematiek worden functies afgeleid uit streefbeelden en functievereisten op hun beurt uit functies.

De functievereisten en de realisatie daarvan staan centraal in het waterbeheer. Het oorspronkelijk in het waterkwaliteitsbeheer geïntroduceerde begrip functie met de betekenis van kwaliteitsdoelstelling, verandert op het beleidsterrein van de waterhuishouding in doelkader ter legitimering van aanspraken.

- 13. De financiering van het waterbeheer vindt plaats uit de algemene middelen voor het rijkswaterbeheer, de heffingen op grond van de WVO en de waterschapslasten op grond van de Waterschapswet.
- 14. Landbouw is nauw verbonden met de traditie van het regionale kwantiteitsbeheer. Landbouw als vraagstuk van verontreiniging doet zijn intrede via de RAP/NAP doelstellingen teneinde de kwaliteit van het onder het rijksbeheer vallende wateren te verbeteren.

3.6 Het planningsstelsel van het milieubeleid

Het planningsstelsel van het milieubeleid is van recente datum. De Wet Milieubeheer van 1994 biedt de wettelijk grondslag voor dit stelsel. Evenals de Wet op de Waterhuishouding (1989) diverse beleidsterreinen doet samenvloeien, harmoniseert ook de Wet Milieubeheer diverse beleidsterreinen die voorheen onder afzonderlijke wetten vielen. Ook hier is sprake van een proces van interne integratie, waarbij elementen met een sterk verschillend karakter worden samengevoegd, onder meer de door het Rijk gestuurde milieukwaliteitsnormstelling, ontstaan in het begin van de jaren zeventig, het op rijksniveau

georganiseerde doelgroepenoverleg, ontstaan in de tachtiger jaren, en de gedecentraliseerde uitvoeringspraktijk van de vergunningverlening centraal staan. Ook speelt externe integratie van het milieubeleid met ruimtelijke ordening en waterhuishouding een belangrijke rol. Deze externe integratie betreft met het beleidsterrein van de waterhuishouding de milieukwaliteitsnormstelling en het doelgroepenoverleg en met de ruimtelijke ordening het gebiedsgericht beleid. Evenals de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding is het planningsstelsel van het milieubeheer geleed naar de bestuurslagen van het openbaar bestuur.

3.6.1 Genese

Het milieubeheer is ontstaan als zorg voor de milieuhygiëne in de sfeer van de stedelijke volksgezondheid en arbeidshygiëne in de bedrijven. Deze zorg blijft, behoudens de Hinderwet (1875), beperkt tot hetgeen er in gebouwen (woningen en bedrijfsgebouwen) plaats vindt. De Hinderwet is, lange tijd als enige, gericht op wat we thans aanduiden met effecten op de omgeving en dan nog slechts voor zover dit de gezondheid van mensen aantast; de effecten op flora en fauna blijven vooralsnog buiten beschouwing.

De zorg voor de milieuhygiëne komt in een stroomversnelling in de jaren zeventig, wanneer de problematiek van de verontreiniging van de grote rivieren, met name de Rijn, en van de lucht in de industriële centra grote vormen aan begint te nemen. De sterfte van vissen als gevolg van gebrek aan zuurstof en de vorming van smog in de steden als gevolg van uitstoot van zwavel- en stikstofverbindingen door industrie en verkeer leiden tot het aannemen van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (1970), de Wet inzake de Luchtverontreiniging (1972) en de Wet Verontreiniging Zeewater (1975).

In 1983 komt als reactie op de bodemverontreiniging in Lekkerkerk de Interimwet Bodemsanering (ontwerp 1980) tot stand en in 1986 de Wet Bodembescherming (in 1995 herzien). In de tussentijd zijn er diverse andere milieuwetten tot stand gekomen, zoals de Wet Chemische Afvalstoffen (1979), de Afvalstoffenwet (1979) en de Wet Geluidshinder (1979). Het merendeel van deze wetgeving is ontstaan naar aanleiding van alarmerende situaties of rampen (vissterfte, ernstige bodemverontreiniging). In minder dan tien jaar zijn voor diverse terreinen van de milieuhygiëne wetten tot stand gekomen en zijn beleidspraktijken gevormd. Voor de verschillende deelreinen worden indicatieve meerjarenprogramma's gemaakt, o.a. voor afvalstoffen, bodem,

lucht, geluid, milieugevaarlijke stoffen en water, waarin zowel strategische als operationele elementen kunnen worden herkend. Kenmerkend voor deze programma's is dat ze intern gericht zijn en binnen de eigen beleidssector zijn voorbereid (Biezeveld, 1989).

Er waren drie redenen om te komen tot een meer integraal planstelsel voor het milieubeheer. De eerste betrof de aandrang van de werkgeversorganisaties VNO en NCW tot een betere afstemming tussen de diverse beleidspraktijken in verband met de vergunningverlening teneinde de toegankelijkheid van het beleidsterrein van de milieuhygiëne, die door hen beperkt werd geacht als gevolg van de wirwar van procedures, te vergroten.

Een tweede reden betrof de gebrekkige interne coördinatie tussen de diverse beleidssectoren van het departement milieubeheer, die alle hun eigen, onderling veelal divergerende, indicatieve meerjarenprogramma's, normstelling en procedures kennen. Deze divergentie werd mede veroorzaakt door competentieconflicten, tussen milieubeleidssectoren en andere departementen, zoals met het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij over de milieunormstelling voor de landbouw.

Een derde reden betrof de fysieke samenhang tussen diverse milieuproblemen. Oplossingen binnen de ene sector hielden vaak een verschuiving in van het probleem van het ene compartiment naar het andere.

De afstemming tussen deze verschillende onderdelen van het milieubeleid had aanvankelijk een procedureel karakter. De Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne (WABM) bood daartoe een kader. Aan het begin van de jaren tachtig ontstond de noodzaak tot integratie van de diverse milieuhygiënische beleidspraktijken, toen bleek dat de diverse milieuhygiënische problemen om een samenhangende aanpak vroegen en plannen en procedures in het kader van de Dereguleringsoperatie (actieprogramma DROM: VROM, 1983) in aantal teruggedrongen dan wel op elkaar afgestemd dienden te worden. De afstemming en integratie van de diverse milieuhygiënische beleidssectoren was voor het voortbestaan van het beleidsveld noodzakelijk, maar bleek niet eenvoudig, zoals blijkt uit de in de notitie Meer dan de Som der Delen ge-signaleerde de volgende knelpunten:

- "het grotendeels ontbreken van een lange-termijnvisie;
- het grote aantal plannen en de gebrekkige onderlinge afstemming daarvan;
- de verschillende opzet van de diverse plannen;
- de verhouding tussen de overheden onderling;
- de relatie tussen planning en andere beleidsinstrumenten" (VROM, 1984: 9).

Het planstelsel van het milieubeheer krijgt gestalte in een tijd waarin de discussie over de maakbaarheid en stuurbaarheid van de samenleving volop in discussie is. Het planningsbegrip uit het rapport Planning als Onderneming (WRR, 1984) heeft bij de vormgeving van het planstelsel van het milieubeheer als leidraad gediend. Het wordt gedefinieerd als: "Het ontwikkelen en bijhouden van richtinggevend kaders in de vorm van plannen, om toekomstige beslissingen rationeel en in hun onderlinge samenhang te kunnen nemen, en om derden (andere overheden, bedrijven, burgers) ertoe te bewegen zich bij hun handelingen en beslissingen zich daarop mede te richten" (VROM, 1984: 12). "Planning is wenselijk vanuit de behoefte van het bestuur om richting te geven aan maatschappelijke ontwikkelingen en noodzakelijk om aan de maatschappij te laten zien op welke wijze de overheid denkt gebruik te maken van haar bevoegdheden" (VROM, 1984: 8).

Aan plannen moeten niet teveel functies worden toegedacht, omdat de planning van het milieubeleid ook gestalte krijgt in nota's zoals de Fosfatennota, de structuurschema's uit de ruimtelijke ordening en bijvoorbeeld een PKB Waddenzee. Ze zijn daarom alleen bindend voor hetzelfde bestuursniveau en niet bedoeld om doorwerking van beleid naar lagere bestuursniveaus af te dwingen. Wel is er sprake van verticale coördinatie:

- door middel van algemene voorschriften met betrekking tot de kwaliteit van het milieu;
- de mogelijkheid om richtlijnen te geven voor de inhoud van de plannen van lagere overheden;
- de wijze van financiering;

- het horen van de regionale inspecteur voor de milieuhygiëne, en
- het horen van andere overheden tijdens de voorbereiding.

Tegen de achtergrond van de gegeven definitie van planning en het niet-bindend zijn van de plannen voor derden, is in het planstelsel van het milieubeheer gekozen voor uitgebreid overleg met maatschappelijke organisaties, overheden en wetenschappelijke instellingen tijdens de voorbereidingsfase, en voor een lichte procedure voor de vaststelling.

In Meer dan de Som der Delen (VROM, 1984) wordt een aantal eisen genoemd waaraan het toekomstig planstelsel zal dienen te voldoen:

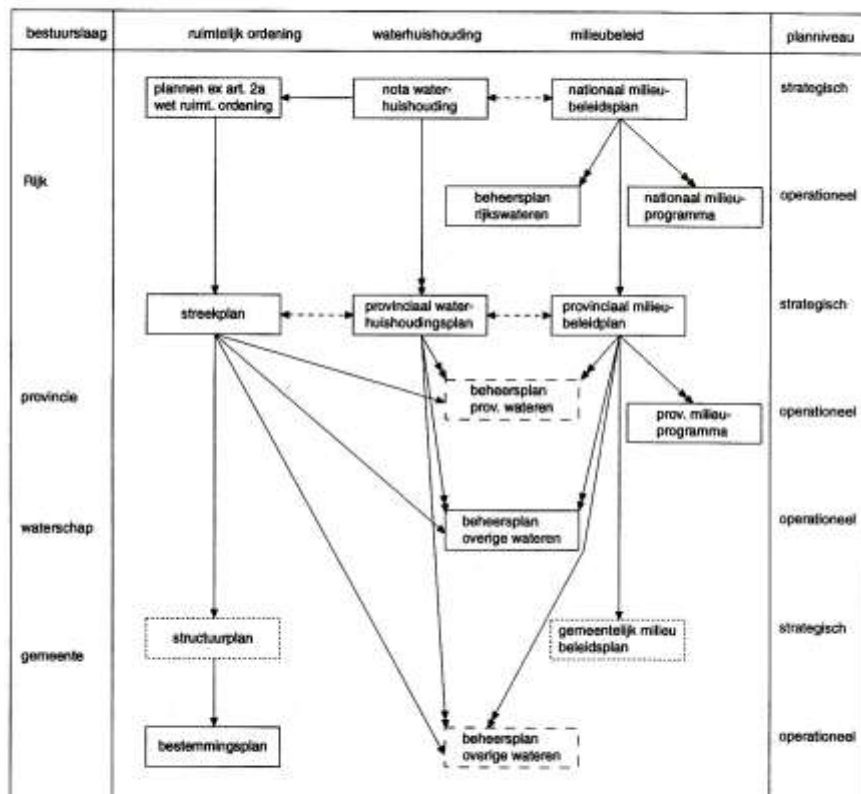
1. Er dient een planfiguur te komen die zich over alle milieuhygiënische beleidsterreinen uitstrekt, want pas dan kan het idee van de ecologische inpasbaarheid (zie verderop) van het menselijk handelen worden geconcretiseerd.
2. Deze planfiguur dient strategisch van karakter te zijn. Een lange termijnperspectief op basis van scenariostudies en een indicatie van de gewenste milieukwaliteit, staan centraal.
3. Er dienen dwarsverbanden (zoals stoffen, doelgroepen en gebieden) te bestaan tussen de diverse beleidssectoren.
4. Het plan dient eenvoudig en overzichtelijk te zijn.
5. De verhouding tussen de plannen is gebaseerd op het beginsel van complementair bestuur. Plannen zijn richtinggevend voor de opsteller en niet bindend voor andere overheden.
6. De afstemming met andere delen van het overheidsbeleid dient zoveel mogelijk te geschieden middels een algemeen strategisch plan.
7. De inbreng van derden dient in een vroeg stadium plaats te vinden.

In een dergelijke planfiguur dienen de strategische elementen uit de Indicatieve Meerjarenprogramma's voor bodem, water, lucht, geluid, afvalstoffen en milieu gevaarlijke stoffen, alsmede elementen uit het grondwaterkwaliteitsbeheer en het waterkwaliteitsplan voor de rijkswateren, te worden samengebracht. De operationele elementen uit de bovengenoemde plannen komen bij elkaar in het milieu-uitvoeringsprogramma, waarin de voorgenomen maatregelen staan en een verslag van de voortgang van het beleid.

Tot slot mag niet onvermeld blijven dat de RARO (zie diverse adviezen van de Raad Advies Ruimtelijke Ordening) uitgebreid commentaar heeft geleverd op de voorstellen over het planstelsel van het milieubeheer. Het planstelsel van het milieubeheer heeft mede hierdoor kenmerken van het planstelsel van de

ruimtelijke ordening - zo heeft elke bestuurslaag zijn eigen planfiguur - maar wijkt daar op onderdelen ook sterk vanaf, vooral op het punt van de positie van het Rijk met betrekking tot de kwaliteitsnormstelling en de mogelijkheden tot inspraak.

Figuur 3.3 De structuur van de planstelsels van milieubeheer, ruimtelijke ordening en waterhuishouding



3.6.2 Planstelsel

Het planstelsel van het milieubeheer is evenals dat van ruimtelijke ordening en milieubeheer geleed naar de lagen van het openbaar bestuur.

Plannen en instrumenten op rijksniveau

Op rijksniveau zijn het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) en het Nationaal milieuprogramma de belangrijkste instrumenten om het milieubeleid vorm te geven.

Het *nationaal milieubeleidsplan* wordt eenmaal in de vier jaar vastgesteld door de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Verkeer en Waterstaat (V&W), Economische Zaken (EZ) en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en geeft richting aan de beslissingen van het Rijk. Het plan bevat de hoofdzaken van het door de regering te voeren beleid ter bescherming van het milieu. Het is in het bijzonder gericht op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien, en op het bereiken van een zo hoog mogelijk niveau van bescherming als redelijkerwijze te bereiken is. De mogelijke ontwikkelingen in de samenleving en de gewenste kwaliteit van het milieu op lange termijn, alsmede de daarvoor van belang zijnde internationale ontwikkelingen, worden in het plan in beschouwing genomen (Wet Milieubeheer, artikel 4.3 lid 2).

De hoofdzaken staan vermeld in het derde lid van dit artikel. Kort weergegeven betreffen de hoofdzaken:

- a. de beoogde resultaten inzake de kwaliteit van de onderscheidene onderdelen van het milieu;
- b. de beoogde resultaten inzake het voorkomen, beperken of ongedaan maken van gevolgen van menselijke activiteiten die het milieu verontreinigen, aantasten of uitputten, daaronder begrepen de beoogde resultaten inzake de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen;
- c. de aanduiding van gebieden waarin de kwaliteit van het milieu of van een of meer onderdelen daarvan bijzondere bescherming behoeft;
- d. de wijze waarop bedoelde resultaten zullen worden nagestreefd, alsmede de daarbij te hanteren termijnen en prioriteiten;
- e. de redelijkerwijs te verwachten financiële, economische en ruimtelijke gevolgen (art. 4.3 lid 3).

Tabel 3.4 Plannen, vergunningen en verordenende bevoegdheid in het milieubeheer

	Rijk	Provincie	gemeente
plannen en programma's	nationaal milieubeleidsplan, nationaal milieuprogramma	provinciaal milieubeleidsplan, provinciaal milieuprogramma	gemeentelijk milieubeleidsplan, gemeentelijk milieuprogramma, gemeentelijk rioleringsplan
wetgevend/verordenende bevoegdheid	A.M.V.B. m.b.t. kwaliteitseisen (hoofdstuk 5 Wet Milieubeheer)	provinciale milieuverordening, met name van belang in verband met gebiedsbescherming	
vergunningen	voor bepaalde inrichtingen (art 8.2 lid 2)	voor grote inrichtingen (art 8.2 lid 2)	voor alle inrichtingen, behoudens uitzonderingen (art 8.2 lid 2)

De ministers stellen het plan vast. De Tweede en Eerste Kamer komen er alleen aan te pas, wanneer zij zelf verzoeken om een openbare beraadslaging. De ministers dienen de Kamers op de hoogte te stellen van de gevolgtrekkingen, die zij uit die beraadslagingen trekken. Zij zijn niet verplicht het plan aan te passen.

Naast dit milieubeleidsplan stellen de ministers jaarlijks een *nationaal milieuprogramma* vast, dat bij de jaarlijkse begroting aan de Staten-Generaal wordt toegezonden. Het programma bevat tenminste (art 4.7 lid 2):

- a. een programma van rijkswege te verrichten activiteiten ter bescherming van het milieu;
- b. een programma van de vaststelling en herziening van milieukwaliteitseisen met de daarbij beoogde resultaten;
- c. een overzicht van begrotingsposten en een overzicht van de financiële gevolgen van de genoemde activiteiten;
- d. een verslag van de voortgang van de uitvoering van het geldende nationale milieubeleidsplan.

Naast het genoemde plan en programma heeft het Rijk de mogelijkheid om *milieukwaliteitseisen* te stellen. Artikel 5.1 van de Wet Milieubeheer stelt in lid 1: "In het belang van de bescherming van het milieu, kunnen voorzover dit van

meer dan provinciaal belang is, bij algemene maatregel van bestuur eisen worden gesteld ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu (mijn onderstreping, mv) vanaf een daarbij te bepalen tijdstip." Aan het vaststellen van een dergelijke maatregel van bestuur wordt een aantal eisen verbonden, die betrekking hebben op de beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens, de beschikbare kennis omtrent de feitelijke staat van het milieu, de te verwachten ontwikkelingen, de risico's en de te verwachten financiële gevolgen. Ook dient te worden aangegeven of de kwaliteitseis een grenswaarde dan wel een richtwaarde betreft. Een grenswaarde geeft de kwaliteit aan die op een in de algemene maatregel van bestuur aangegeven tijdstip bereikt dient te zijn en die, waar zij aanwezig is, tenminste in stand gehouden dient te worden; het zogeheten stand-still beginsel. Een richtwaarde geeft de kwaliteit aan die op een in de algemene maatregel van bestuur aangeduid tijdstip zo veel mogelijk bereikt dient te zijn. Voor de richtwaarde geldt een inspanningsverplichting, voor de grenswaarde een resultaatsverplichting.

Bij algemene maatregel van bestuur (A.M.V.B) kan worden bepaald dat genoemde kwaliteitseisen slechts gelden voor een of meer gebieden, of categorieën van gebieden. De termijn waarvoor de kwaliteitseis geldt wordt per A.M.V.B. vastgelegd. Mocht het zo zijn dat in geval de kwaliteitseis is gerealiseerd, de risico's voor het milieu nog niet verwaarloosbaar kunnen worden geacht, dan dient deze kwaliteitseis na acht jaar te worden herzien.

Indien in een gebied (art. 5.2 lid 3) waarvoor een milieukwaliteitseis geldt, voor het betrokken onderdeel van het milieu de kwaliteit beter is dan de eis aangeeft, dan treedt de feitelijke kwaliteit in de plaats van de in de maatregelen geformuleerde eis. Opvulling tot de norm is daarmee niet mogelijk.

Wat betreft het instrument *vergunning* (zie verderop bij gemeente) heeft het Rijk de mogelijkheid om in bijzondere gevallen ten aanzien van bepaalde categorieën inrichtingen als bevoegd gezag op te treden.

Plannen en instrumenten op provinciaal niveau

Op provinciaal niveau heeft de provincie de beschikking over dezelfde instrumenten als het Rijk; dat wil zeggen een milieubeleidsplan, een milieuprogramma, een verordening en de vergunning. De inhoud van het plan is in grote lijnen dezelfde als die van het nationale milieubeleidsplan. Er worden twee zaken (artikel 4.9 lid 4 en 5) toegevoegd. Het eerste betreft een nadere aanduiding van de gebieden die ter bescherming van het milieu een bijzondere

bescherming genieten. Dit zijn in ieder geval gebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als Staatsnatuurmonument, en gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de overeenkomst inzake watergebieden van internationale betekenis (RAMSAR). Het tweede betreft de afstemming tussen het provinciale milieubeleidsplan en de twee andere provinciale plannen. Provinciale Staten dienen aan te geven "in hoeverre het voorgenomen beleid is afgestemd op dan wel leidt tot aanpassing van het provinciaal waterhuishoudkundig beleid of het provinciale ruimtelijk beleid en in hoeverre, en binnen welke termijn, zij voornemens zijn het geldende provinciale plan voor de waterhuishouding (art 7 Wet op de Waterhuishouding) of een of meer geldende streekplannen (art 4a, eerste lid Wet op de Ruimtelijke Ordening) te herzien". Op provinciaal niveau stellen Provinciale Staten het plan vast; Gedeputeerde Staten bereiden voor.

Ook de provincies kennen de figuur van het milieuprogramma dat jaarlijks wordt opgesteld. Het programma bevat tenminste:

- a. een overzicht van de voor de komende vier jaar door het provinciaal bestuur te verrichten activiteiten ter bescherming van het milieu; daaronder begrepen:
 1. een overzicht van gevallen waar nader onderzoek noodzakelijk is, en gevallen van ernstige verontreiniging als bedoeld in artikel 1 van de Wet Bodembescherming, en een overzicht van door anderen te verrichten onderzoek of te verrichten activiteiten;
 2. een overzicht van de maatregelen die de komende vier jaar zullen worden getroffen ter bestrijding van de geluidhinder;
- b. een overzicht van de financiële gevolgen;
- c. een verslag van de voortgang van het geldende milieubeleidsplan.

Ten aanzien van de vergunning geldt voor de provincies hetzelfde als voor het Rijk. In bepaalde gevallen kunnen Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn.

De *milieuverordening* biedt de Provinciale Staten de mogelijkheid om:

- a. regels te stellen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden;
- b. regels te stellen inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in de bij de verordening aangewezen gebieden;
- c. regels te stellen met betrekking tot samenstelling en werkwijze van de provinciale milieucommissie.

Daarnaast kunnen bij verordening verdere regels gesteld worden ter bescherming van het milieu, wanneer er naar het oordeel van de Provinciale Staten een bovengemeentelijk belang in het geding is. Tevens kan bij verordening worden bepaald dat genoemde regels voor een bepaald deel of delen van het grondgebied van de provincie gelden.

Tot slot is van belang dat regels in de provinciale milieuverordening geen betrekking mogen hebben op de samenstelling of eigenschappen van producten en de agrarische bedrijfsvoering (vergelijk de opmerkingen hieromtrent in de Wet op de Ruimtelijke Ordening; zie subparagraaf 3.4.2).

Provinciale Staten kunnen in de provinciale milieuverordening eisen stellen ten aanzien van de kwaliteit van onderdelen van het milieu (art 5.5 lid 1). Hiervoor gelden dezelfde artikelen als vermeld bij het Rijk. Er geldt wel de beperking dat de provincie niet in de bevoegdheden van het Rijk mag treden.

Plannen en instrumenten op gemeentelijk niveau

Op grond van de Wet Milieubeheer hebben de gemeenten de beschikking over het milieubeleidsplan, het milieuprogramma, de milieuvergunning en het rioleringsplan.

Over de inhoud van het *gemeentelijk milieubeleidsplan* is de wet kort. De gemeenten kunnen een gemeentelijk milieubeleidsplan vaststellen, en dit plan bevat de hoofdlijnen van het gemeentelijk milieubeleid. De wet geeft geen nadere specificatie van deze hoofdlijnen.

Het *gemeentelijk milieuprogramma* wordt jaarlijks door de gemeenteraad vastgesteld. Het programma bevat tenminste:

- a. een overzicht van door het gemeentebestuur in de betrokken periode te verrichten activiteiten ter uitvoering van de bij wettelijk voorschrift met het oog op de bescherming van het milieu aan het gemeentebestuur opgedragen taken;
- b. een overzicht van de daarmee verbonden financiële gevolgen.

Het *gemeentelijk rioleringsplan* wordt door de gemeenteraad vastgesteld en omvat tenminste:

- a. een overzicht van de in de gemeente aanwezige voorzieningen voor de inzameling en het transport van afvalwater, en een aanduiding van het tijdstip waarop die voorzieningen naar verwachting aan vervanging toe zijn;
- b. een overzicht van de in de planperiode aan te leggen en te vervangen voorzieningen;
- c. een overzicht van de wijze waarop deze voorzieningen worden dan wel zullen worden beheerd;

- d. de gevolgen voor het milieu van de aanwezige dan wel aan te leggen voorzieningen;
- e. een overzicht van de financiële gevolgen.

Burgemeesters en wethouders bereiden het rioleringsplan voor en betrekken daarbij onder meer de beheerders van de zuiveringstechnische voorzieningen en de oppervlaktewateren.

Burgemeesters en wethouders zijn bevoegd te beslissen over aanvragen voor een milieuvergunning. In sommige gevallen is de betreffende provincie of het Rijk het bevoegd gezag. De aanvragen voor een milieuvergunning hebben betrekking op inrichtingen. Inrichtingen zijn volgens de Wet Milieubeheer "elke door de mens bedrijfsmatig, of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht" (Koeman, 1995: 2). Zonder een dergelijke vergunning is het verboden een inrichting:

- op te richten,
- te veranderen of de werking daarvan te veranderen,
- in werking te hebben.

Aan een vergunning kunnen voorschriften ter bescherming van het milieu worden verbonden (art. 8.11 lid 3). Een vergunning kan alleen geweigerd worden in het belang van de bescherming van het milieu (art. 8.10).

3.6.3 Kenmerken van het milieubeleid

In de beschrijving van De Swaan nam de problematiek van de volksgezondheid als gevolg van slechte werk- en woonomstandigheden een centrale plaats in. Het beleidsterrein van de milieuhygiëne heeft zich ontwikkeld uit de volksgezondheid en zich in de loop van de jaren zeventig en tachtig verbreed tot de fysieke omgeving. De volksgezondheid neemt evenwel nog steeds een belangrijke plaats vooral bij het bepalen van de milieukwaliteitseisen. Evenals in de vorige paragrafen zal de vraag wat onder milieu wordt verstaan beantwoord worden aan de hand van nota's en indicatieve meerjarenprogramma's. De institutionalisering van het beleidsterrein van de milieuhygiëne vond haar vertrekpunt in 1968, bij de oprichting van een hoofdafdeling Milieuhygiëne binnen de directie Milieu- en voedingshygiëne van het directoraat-generaal voor de Volksgezondheid van het toenmalige ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid.

Probleemdefinitie

In de in 1972 verschenen Urgentienota Milieuhygiëne, de eerste beleidsnota op dit terrein, wordt milieu gedefinieerd als de omgeving waarin de mens leeft. Tot die omgeving worden de niet-levende en de levende materie gerekend, waarvan de mens op zijn beurt deel uit maakt. De vervuiling van het oppervlaktewater (de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren was enkele jaren eerder van kracht geworden) en van de lucht (de Wet Luchtverontreiniging werd in 1972 van kracht) als gevolg van industrialisatie en toename van het wegverkeer nemen in deze nota een prominente plaats in. In de Urgentienota wordt erop gewezen dat de oorzaken van verontreiniging in sommige gevallen, zoals de aanleg van havens en wegen, duidelijk aanwijsbaar zijn, maar dat in veel gevallen de verslechtering van de milieukwaliteit een sluipend proces is, als nevengevolg van allerlei menselijke activiteiten. Dikwijls treden de gevolgen pas later aan het licht. De milieuhygiëne dient daarom gebaseerd te zijn op ecologische inzichten. Het menselijk handelen zal ecologisch inpasbaar moeten zijn (Urgentienota, 1972: 11). Een consciëntieuze herbezinning op de sociaal-culturele en economische ontwikkeling van onze moderne samenleving werd daarbij nodig geacht. De anti-ecologische geaardheid van bepaalde vormen van menselijk handelen is diep in de cultuur verankerd (idem).

Het beleidsveld van de milieuhygiëne omvat in eerste instantie de compartimenten bodem, water en lucht en vooral (milieuvreemde) stoffen die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid. In het Plan Integratie Milieubeleid (VROM, 1983) wordt daar de zorg voor ecosystemen, natuur en landschap ten behoeve van de mens, maar ook uit respect voor het milieu als een waarde in zichzelf, aan toegevoegd. Daarmee vindt ten opzichte van de definitie in de Urgentienota, een verbreding plaats van het object van de milieuhygiëne. De definitie van milieu wordt "het geheel van levende en niet-levende elementen van het milieu op zichzelf en in hun onderlinge samenhang, te weten bodem, water, lucht, mens, dier, plant, goederen en de relaties daartussen, alsmede ecosystemen, natuur en landschap" (VROM, 1983: 5). In het Nationaal Milieubeleidsplan vindt, doordat er aansluiting wordt gezocht bij het door de Commissie Brundtland gedefinieerde begrip duurzame ontwikkeling, opnieuw een verbreding plaats van het milieubegrip. De hoofddoelstelling van het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) luidt: "Het instandhouden van het draagvermogen van het milieu ten behoeve van een duurzame ontwikkeling" (VROM, 1989: 92). Dit draagvermogen wordt geacht te worden aangetast als de milieukwaliteit binnen een generatie kan leiden tot onomkeerbare effecten als het dood gaan of ziek worden van mensen, het ondervinden van ernstige hinder

en het aantasten van het welbevinden, het uitsterven van soorten planten en dieren, het te gronde gaan van ecosystemen, het aantasten van grondwater-voorraden, bodemvruchtbaarheid of het culturele erfgoed, alsmede het belenmeren van ruimtelijke en economische ontwikkeling.

In dit NMP wordt aangegeven dat de aantasting van het milieu op steeds hogere schaalniveaus plaats vindt. De grenzen van de draagkracht van het milieu zijn in zicht en daarmee ook de mate waarin een samenleving problemen op het milieu kan afwentelen. Deze afwenteling vindt plaats als gevolg van het openbreken van kringlopen van stoffen, een steeds groter energieverbruik, en het verwaarlozen van de kwalitatieve aspecten van producten, productieprocessen en collectieve goederen. Het dreigende van deze situatie is, aldus het NMP dat, wanneer er geen adequaat milieubeleid wordt gevoerd, deze problemen zullen worden opgelost langs natuurlijke weg en dit zou het einde betekenen van de menselijke beschaving. Door middel van een duurzame ontwikkeling wil het NMP deze catastrofe voorkomen. De menselijke samenleving vormt een onderdeel van een wereldomvattend ecosysteem. Aantasting van natuurlijke hulpbronnen vormt een nieuw item. *De fysieke omgeving wordt opgevat als voorraadgrootheid.*

We kunnen concluderen dat er in nog geen twintig jaar tijd een verbreding van het beleidsveld heeft plaatsgevonden van verontreiniging van milieucompartimenten met het oog op de volksgezondheid, via bescherming van de fysieke omgeving met het oog op planten, dieren en ecosystemen, naar een vorm van maatschappelijke ontwikkeling waarbij het gebruik en beheer van voorraden centraal staat.

Oplossingsstrategieën

De oplossing van de milieuproblemen als gevolg van industrialisatie en toename van het wegverkeer, werden aanvankelijk gezocht in wetgeving per milieucompartiment of sector, waarin de wetgever de mogelijkheid biedt om met het oog op de volksgezondheid normen voor de kwaliteit van het desbetreffende compartiment vast te stellen en door middel van een stelsel van vergunningen met betrekking tot activiteiten in en rond inrichtingen deze normen (op termijn) te realiseren. Milieunorm en -vergunning vormen de centrale termen in de oplossingsstrategie in de zeventiger jaren. Hierin komt in het begin van de jaren tachtig verandering. De compartimentale opbouw van het veld van de milieuhygiëne leidde zowel tot problemen van inhoudelijke als procedurele aard. De inhoudelijke problemen hebben betrekking op de onderlinge relatie tussen de normen voor bodem, water en lucht en de wijze waarop deze normen in wetenschappelijk opzicht afgeleid worden. Problemen van procedurele aard

deden zich voor in de wijze waarop normen werden vastgesteld en de afstemming tussen de diverse soorten vergunningen.

Om aan deze problemen tegemoet te komen worden in het Plan Integratie Milieubeheer (VROM, 1983) nieuwe beleidsconcepten geïntroduceerd die in hoge mate bepalend zijn voor het gezicht van het huidige milieubeheer; doelgroepen en thema's. Daarnaast worden in Meer dan de Som der Delen (VROM, 1984) de eerste voorstellen gedaan om te komen tot een integraal planstelsel voor het milieubeheer (zie voor het eindresultaat hiervan subparagraaf 3.6.2).

In het Indicatieve Meerjarenprogramma Milieubeheer 1985-1989 worden beide sporen nader uitgewerkt. "Om richting te kunnen geven aan de beleidsontwikkeling langs twee sporen waarbij aanwezige dwarsverbanden tussen vraagstukken tot hun recht kunnen komen, zal in het vervolg in de planning het onderscheid tussen effectgericht en brongericht beleid worden gehanteerd... Onder effectgericht beleid zal in elk geval worden behandeld: stoffen, gebieden en compartimenten; onder brongericht beleid doelgroepen, produkten en buitenlandse bronnen" (VROM, 1985: 55).

Het *effectgericht* beleid moest duidelijk maken welke doeleinden met betrekking tot de kwaliteit van het milieu in Nederland als geheel of in bepaalde gebieden werden nagestreefd en welke taakstellingen hieruit voortvloeiden voor de bronnen van milieubelasting. Voor prioritaire milieuvraagstukken, aangeduid als *thema's*, werd bepaald welke resultaten zullen moeten worden bereikt en op welke termijn. Voor zover de oplossing werd gezocht in brongerichte maatregelen, zou vanuit het effectgericht beleid moeten worden aangegeven in welke mate de totale emissie, immissie of depositie van de desbetreffende stof gereduceerd zou moeten worden. Daarnaast zou bepaald moeten worden welke categorieën bronnen inspanningen zouden moeten leveren en welk aandeel in de oplossing deze inspanningen zouden moeten hebben. Hetzelfde gebeurde ten aanzien van *bepaalde gebieden* waar milieuproblemen in samenhang optreden.

Het *brongericht* beleid was nodig om duidelijk te maken hoe en in welk tempo het gedrag van producenten en consumenten zou worden bijgestuurd, dit mede gelet op de in het kader van het effectgericht beleid geformuleerde milieukwaliteitsdoelstellingen en -taakstellingen. Per prioritaire *doelgroep en/of product* werden doelstellingen opgesteld met betrekking tot de in een bepaalde periode te bereiken reductie van de milieubelasting (zie tabel 3.5).

Tabel 3.5 De structuur van het milieubeleid

	effectgerichte spoor	brongerichte spoor
Beleid	thema's, beschermingsgebieden	doelgroepen en producten
maatregelen	inrichting en beheer van gebieden	inrichting van productieprocessen

Bron: Biezeveld in Glasbergen, 1989

In het NMP I (1989) vindt een aanscherping van het brongerichte beleid plaats onder meer door het introduceren van het begrip beheerste terugkoppeling. Beheerste terugkoppeling houdt onder meer in (VROM, 1989: 105): "Integraal ketenbeheer, energie-extensivering en kwaliteitsbevordering." Dit vergt niet alleen grote inspanningen in technologische zin, maar ook een wijziging van consumptie- en productiepatronen. Naast emissiegerichte maatregelen en effectgerichte maatregelen als zonering, worden volumegerichte maatregelen en structureel brongerichte maatregelen genoemd. Met volumegerichte maatregelen wordt de te produceren hoeveelheid ter discussie gesteld en met de structureel brongerichte maatregelen de wijze waarop producten worden gemaakt. Proces geïntegreerde vormen van milieutechnologie zijn van belang met het oog op het restproduct.

Met betrekking tot het doelgroepgerichte beleidsspoor is in de loop van de jaren tachtig het doelgroepenoverleg ontstaan waarin het Rijk met specifieke sectoren van de samenleving overlegt in welke mate en op welke wijze reductietaakstellingen kunnen worden gerealiseerd. Bij een dergelijk overleg spelen de economische vooruitzichten van de betreffende sector een belangrijke rol. Van belang is 'mee te koppelen' met de investeringscycli in de verschillende bedrijfstakken aldus het NMP I. Binnen het doelgroepenbeleid is het praktijk geworden om afspraken tussen Rijk en doelgroep vast te leggen in convenanten. Binnen het doelgroepgerichte spoor wordt door het Rijk de introductie van milieuzorgsystemen gestimuleerd. Met een dergelijk systeem brengt een bedrijf het transport van stoffen en afval van, naar en binnen het bedrijf in beeld. Het hebben van een milieuzorgsysteem vormt een belangrijk element bij de vergunningverlening of de vernieuwing ervan.

Het doelgroepgerichte en het effectgerichte spoor zijn verschillend van karakter. In het effectgerichte spoor speelt natuurwetenschappelijke, technische en biologische (eco-toxicologische) kennis omtrent het gedrag van stoffen een belangrijke rol bij de vaststelling van de uiteindelijke norm (zie kwaliteitsdoelstelling

gen). In het doelgroepgerichte spoor zijn economische, sociale en technische overwegingen kenmerkend omdat het gaat om de economische perspectieven van een bedrijfstak en de technische en sociale mogelijkheden om productie- en arbeidsprocessen aan te passen. Activiteiten en sociaal gedrag staan derhalve centraal in dit spoor.

Kwaliteitsdoelstellingen

Milieunormen spelen een belangrijke rol in het milieubeleid. De aandacht van de milieuhygiëne ging in eerste instantie uit naar milieuvreemde stoffen die als restproduct van industriële productieprocessen (met name in de chemische en metallurgische industrie) een bedreiging vormden voor de volksgezondheid. Prioritaire stoffen werden en worden vastgelegd in de zogeheten zwarte lijsten. Omdat voor ieder compartiment afzonderlijk normen zijn vastgelegd, wordt in 1976 een eerste poging gedaan om te komen tot een uniforme definering van begrippen en een uniform protocol voor het afleiden van normen. In het Indicatieve Meerjarenprogramma Milieubeheer 1985-1989 volgt een tweede poging. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen Algemene Milieukwaliteitsdoelstellingen (AMK) die voor het gehele land gelden en Bijzondere Milieukwaliteitsdoelstellingen (BMK) die gelden voor delen van het land (gebieden) met bijzondere functies. "Aan het formuleren van bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen bestaat ook vanuit de ruimtelijke ordening behoefte, omdat het daardoor beter mogelijk wordt om de ruimte optimaal in te richten en de bestemmingen in streek- en bestemmingsplannen op ecologisch verantwoorde wijze vast te leggen" (VROM, 1985: 18).

Het formuleren van en de onderlinge afstemming tussen de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen heeft echter de meeste aandacht. Een belangrijk element daarin is de risicobenadering die in de Notitie Omgaan met risico's (VROM, 1989) wordt uitgewerkt. Met de risicobenadering wordt een uniform stelsel van waarden beoogd aan de hand van een onderscheid tussen streefwaarden, richtwaarden en grenswaarden. Centraal in de risicobenadering staat het afleiden en vaststellen van de streefwaarde. De grenswaarde en richtwaarde worden van deze streefwaarde afgeleid. De grenswaarde is rekenkundig gedefinieerd als honderd maal de getalswaarde van de streefwaarde. De richtwaarde zit per definitie tussen de streef- en grenswaarde in; de getalswaarde ervan hangt af van het beleidsmatig oordeel van wat op het betreffende moment mogelijk lijkt.

De streefwaarde is gedefinieerd als waarde waarbij de kans dat er als gevolg van nadelige effecten schade optreedt, verwaarloosbaar wordt geacht. Het doel van

het effectgericht beleid is immers het voorkomen van nadelige effecten voor mensen, dieren, planten, ecosystemen, milieufuncties en goederen. Een nadelig effect wordt gedefinieerd als een negatief gewaardeerde afwijking van een gewenste situatie van de te beschermen objecten.

In de risicobenadering worden diverse soorten te beschermen objecten en risico's onderscheiden. Als categorieën van te beschermen objecten worden genoemd: a) mensen, b) ecosystemen, planten en dieren, en c) milieufuncties en goederen, en als categorieën risico's: a) het individueel en groepsrisico in verband met de volksgezondheid en b) het collectief risico in verband met het functioneren van ecosystemen.

In de risicobenadering worden echter niet alle risico's meegenomen. Zo vallen de door mensen vrijwillig genomen risico's als roken en sporten erbuiten. Dit geldt ook voor de van nature aanwezige risico's. In de risicobenadering gaat het om het risico dat aan het natuurlijke achtergrondrisico wordt toegevoegd.

Tabel 3.6 Risicobenadering, te beschermen objecten en nadelige effecten

te beschermen objecten	mensen	ecosystemen, planten en dieren	milieufuncties en goederen
nadelige effecten op gezondheid	risicogrenzen zijn voor alle groepen agentia bepaald	risicogrenzen zijn voor enkele groepen bepaald	bepaling van risicogrenzen niet nodig of mogelijk
nadelige effecten in geld (economische waarde)	bepaling risicogrenzen niet nodig of mogelijk	risicogrenzen in studie	risicogrenzen in studie
nadelige effecten op welzijn (overige waarden)			risicogrenzen niet nodig of mogelijk

Hoewel de risicobenadering een brede scope kent, blijkt de operationalisering op problemen te stuiten (Notitie milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water MILBOWA; VROM, 1991). De feitelijke reikwijdte van de risicobenadering is vooralsnog beperkt tot de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen en tot effecten van directe blootstelling. In tabel 3.6 is aangegeven dat de risicobenadering voor de gezondheid van de mens het verst is gevorderd (individueel- en groepsrisico worden daarbij onderscheiden). De risicobenadering voor dieren, planten en ecosystemen is gericht op het veiligstellen van populaties (in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1989) is afgesproken dat met de

algemene milieukwaliteitsdoelstellingen vijf en negentig procent van de dier- en plantensoorten wordt beschermd) en niet op soorten afzonderlijk (collectief risico). De risicobenadering voor milieufuncties en voor de ecologische functie staat derhalve nog in de kinderschoenen. In het Milieuprogramma Voortgangsrapportage 1990-1994 (VROM, 1990) wordt zelfs betwijfeld of het formuleren van risicogrenzen met betrekking tot milieufuncties mogelijk is. Ook over de toepasbaarheid van de risicobenadering voor nutriënten bestaan twijfels.

Functietoekenning

Functietoekenning als zodanig is in het beleidsveld van het milieubeheer een onbekend begrip. Wel zijn er binnen het milieubeheer elementen te onderkennen die nauw verwant zijn met functietoekenning, zoals de milieuzonering en de sectorale gebiedsaanwijzing. Ook kan het gebiedenbeleid of het gebiedsgerichte spoor als pendant van de functietoekenning in ruimtelijke ordening en waterhuishouding worden opgevat.

De sectorale gebiedsaanwijzing dateert uit de begintijd van de milieuhygiëne. Iedere sectorale wet kende zijn eigen vorm van gebiedsaanwijzing; de Wet Geluidhinder de stiltegebieden, de Wet Bodembescherming de bodembeschermingsgebieden en de Grondwaterwet de grondwaterbeschermingsgebieden. Deze sectorale gebiedsaanwijzingen hebben veelal betrekking op het realiseren van een bijzondere milieukwaliteit, bijvoorbeeld ten behoeve van de drinkwaterwinning.

De milieuzonering kent een andere ontstaansgrond. Met name als gevolg van uitbreidingen van grote industriële concentraties, zoals de Hoogovens en DSM, kwamen hele woongebieden in de knel als gevolg van de overlast aan industrielawaai, explosiegevaar, de uitstoot van stoffen en het aantrekken van verkeer. Door middel van milieuzonering wordt gepoogd om milieubelastende van milieugevoelige functies te scheiden. De milieuzonering beperkt zich echter tot het compartiment lucht en vindt vooral in de stedelijke sfeer zijn toepassing (VROM, 1990; De Roo e.a., 1991).

Het gebiedenbeleid komt in de loop van de jaren tachtig van de grond. In het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1987-1991 wordt een eerste aanzet voor het gebiedenbeleid gegeven om de effectiviteit van beide andere sporen te vergroten. "Het beleid voor thema's en doelgroepen moet leiden tot een algehele verbetering van de milieukwaliteit. De effectiviteit van het milieubeleid kan toenemen naarmate het beleid meer is afgestemd op de verschillen die tussen gebieden bestaan in enerzijds de milieubelasting en anderzijds de milieukwaliteitsdoelstellingen..... Met name die gebieden waar een belangrijk verschil tussen de gewenste en actuele milieukwaliteit bestaat of in de

nabije toekomst dreigt te ontstaan komen in aanmerking voor een gebiedsgericht milieubeleid... Het gaat enerzijds om gebieden waar specifieke milieuecondities nodig zijn om bijzondere levensgemeenschappen of soorten, dan wel vormen van gebruik te handhaven of kansen op ontwikkeling te bieden. Anderzijds gaat het om gebieden waar de gewenste milieukwaliteit nog lang niet wordt bereikt" (VROM, 1986: 57).

In het Nationaal Milieubeleidsplan wordt het gebiedsgericht beleid als derde integratiespoor van het milieubeleid geïntroduceerd. "Met gebiedsgericht beleid wordt er naar gestreefd in bepaalde gebieden hetzij de algemene milieukwaliteit te realiseren, hetzij in relatief schone gebieden een bijzondere milieukwaliteit in stand te houden of te verbeteren. Daarbij kan het gaan om experimenten op het gebied van de samenhangende maatregelen, gericht op duurzame ontwikkeling. Een goede milieukwaliteit maakt zo de gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk" (VROM, 1986: 177). Er zullen 10 zogeheten ROM-projecten worden gestart. "Doel van deze projecten is enerzijds te komen tot een pakket van maatregelen dat kan worden ingezet om de gewenste milieukwaliteit te bereiken, en anderzijds om zicht te krijgen op de methoden die geschikt zijn om gebiedsgericht beleid te voeren" (idem: 178). Een verdere uitwerking zal plaatsvinden, aldus het NMP, in het Actieplan Gebiedsgericht Milieubeleid.

In dit Actieplan (VROM, 1991) wordt, omdat de positie van dit nieuwe spoor niet geheel duidelijk was, een verkenning uitgevoerd naar de diverse gebiedsaanwijzingen uit de milieuhygiënische wetgeving en het natuur- en landschapsbeleid. In het Actieplan worden definities gegeven van diverse vormen van gebiedsgericht beleid.

Gebiedsgericht milieubeleid is "gericht op het instandhouden, herstel of ontwikkeling van functies of eigenschappen van bepaalde gebieden. Het is gericht op processen waarvan oorzaak en gevolg zich binnen hetzelfde gebied afspelen" (VROM, 1990: 10).

Met de eerste zin wordt aansluiting gezocht bij het natuurbeleid. Ook daar gaat het om instandhouding, herstel of ontwikkelen van de natuurfunctie. Met eigenschappen wordt verwezen naar bepaalde eigenschappen van de bodem die van belang zijn in verband met de drinkwaterwinning uit grondwater. Beide functies hebben een bijzondere milieukwaliteit nodig. Met processen waarvan oorzaak en gevolg zich binnen hetzelfde gebied afspelen wordt geduid op thema's met een regionaal schaalniveau, zoals vermesting, en verzuring (vooral ammoniak)

en verdroging.

In het Actieplan wordt ook een definitie van het ROM-gebiedenbeleid gegeven. ROM-beleid is beleid "waarbij de gewenste kwaliteit van de leefomgeving door een combinatie van ruimtelijke en milieumaatregelen wordt gerealiseerd" (VROM, 1990: 10). Hier wordt een bredere definitie van milieu gehanteerd dan die impliciet in de definitie van gebiedsgericht milieubeleid ligt besloten. In de definitie wordt bovendien een sterk accent gelegd op de instrumentatie en effectiviteit van beleid.

Financiering

De financiering van het milieubeheer vindt plaats via de algemene middelen en via de leges van de milieuvergunning. Het milieubeheer kent geen eigen inkomstenbron, zoals de water- en zuiveringschappen in de vorm van de waterschapslasten en de heffing op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren. Belangrijk principe in het milieubeheer is 'de vervuiler betaalt'. Via het doelgroepenoverleg wordt aan dit principe inhoud gegeven door te bekijken in welk tempo de milieu-investeringen kunnen plaatsvinden.

Landbouw en landelijk gebied

Landbouw komt in het milieubeheer zowel via het doelgroepgerichte spoor als via het gebiedsgericht beleid te voorschijn. Als doelgroep van het milieubeheer vormt de sector landbouw een van de belangrijkste bronnen van diffuse verontreiniging van nutriënten en bestrijdingsmiddelen. In het NMP I krijgt de landbouw een duidelijke plaats zowel in het doelgroepenbeleid en als in het gebiedsgericht milieubeleid.

Landbouw en landelijk gebied komen in het milieubeheer pas laat aan de orde, hoewel in de Urgentienota Milieuhygiëne (1972) reeds problemen met betrekking tot uitspoeling van nutriënten naar het grondwater zijn gesignaleerd. Het ministerie van Landbouw heeft lange tijd de landbouw als sector afgeschermd en een eigen vorm van milieubeheer gevoerd (zie o.a. Frouws, 1994). Bovendien is landbouw als bron van diffuse verontreiniging niet eenvoudig door middel van een stelsel van vergunningen en end-of-pipe-technologieën aan te pakken.

3.6.4 Conclusies: het arrangement van het milieubeheer

1. Het beleidsveld van de milieuhygiëne is ontstaan als gevolg van calamiteiten die nauw samenhangen met een sterk geïndustrialiseerde samenleving, zoals smog, stank, vissterfte en bodemverontreiniging.

2. Vertrekkend vanuit de verontreiniging van de milieucompartimenten, zoals gevaar voor de volksgezondheid, treedt er in de loop van de jaren een verbreding van de probleemdefinitie op via het betrekken van de risico's van verontreiniging voor ecosystemen, natuur en landschap, naar een duurzame maatschappelijke ontwikkeling.
3. Het planstelsel van het milieubeheer is een poging om de in de zeventiger jaren ontstane, sterk sectoraal georiënteerde beleidspraktijken te integreren.
4. In deze sectorale beleidspraktijken vormden normstelling en vergunningverlening met betrekking tot inrichtingen de centrale elementen.
5. Het milieubeheer richt zich in eerste instantie op het realiseren van algemene milieukwaliteitsdoelstellingen met het oog op de bescherming van de volksgezondheid.
6. De normstelling richt zich in belangrijke mate op organische en anorganische microverontreinigingen, zoals milieuvreemde stoffen en zware metalen.
7. De bevoegdheid om algemene milieukwaliteitsdoelstellingen vast te stellen is voorbehouden aan het Rijk; Het Rijk en de provincies kunnen bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen vaststellen; het Rijk door middel van een algemene maatregel van bestuur, de provincie door regels hieromtrent te stellen in de provinciale milieuverordening.
8. Met het oog op het realiseren van algemene milieukwaliteitsdoelstellingen is het doelgroepenoverleg op rijksniveau georganiseerd. In de vorm van convenanten worden afspraken tussen het Rijk en de desbetreffende doelgroep vastgelegd.
9. Differentiatie van milieukwaliteitsnormen en reductietaakstellingen vindt niet of nauwelijks plaats.
10. Functietoekenning, een centraal onderwerp in de ruimtelijke ordening en waterhuishouding, speelt als zodanig in het milieubeheer geen rol van betekenis. Wel kent het milieubeheer de milieuzonering en het gebiedsgericht milieubeleid. Aan deze laatste vorm van beleid liggen twee verschillende motieven ten grondslag. Het eerste motief betreft het realiseren van een adequate bescherming van bijzondere waarden, zoals natuur- en landschapswaarden; het tweede het vergroten van de effectiviteit van het milieubeleid.
11. Landbouw als doelgroep en landelijk gebied in het kader van het gebiedsgericht milieubeleid, komen pas laat binnen het gezichtsveld van

het milieubeheer, omdat enerzijds het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deze problematiek voor het milieubeheer afschermt, anderzijds het milieubeheer zich vooral richt op vormen van industriële verontreiniging, die door middel van milieuzorgsystemen en end-of-pipe-technologie kunnen worden aangepakt.

12. Diffuse verontreiniging is in tegenstelling tot verontreiniging door puntbronnen moeilijk aan te pakken omdat het gaat om een groot aantal, geografisch verspreide dan wel mobiele, bronnen met een op zich geringe belasting. Bovendien hangt deze vorm van verontreiniging nauw samen met het gedrag van producenten en consumenten.
13. Het milieubeheer wordt gefinancierd vanuit de rijksbegroting en via de leges van de milieuvergunning. Een eigen bron van inkomsten, zoals de regionale waterbeheerders kennen in de vorm van waterschapslasten en de heffing op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren, kent het milieubeheer niet.
14. Het milieubeheer is, als gevolg van de centrale positie van het Rijk, generiek van aard, ten aanzien van zowel het effectgerichte spoor (volksgezondheid) als het doelgroepgerichte spoor (in economische zin gelijke kansen, dat wil zeggen geen differentiatie in reductietaakstellingen). Ruimtelijke differentiatie speelt in het milieubeheer vrijwel geen rol.

3.7 De arrangementen vergeleken; een samenvattend overzicht

In deze slotparagraaf zullen aan de hand van de in paragraaf 3.3 gestelde vragen de arrangementen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding met elkaar worden vergeleken. De vergelijking is weergegeven in vier tabellen. In tabel 3.7 staan de bestuurlijk-juridische kenmerken centraal en in tabel 3.8 komen de beleidsinhoudelijke aspecten aan de orde. Vervolgens worden in tabel 3.9 de dominante praktijken binnen de stelsels aangegeven en in tabel 3.10 het vermogen van de stelsels om het grondgebruik van de landbouw te reguleren.

Uit tabel 3.7 komt een aantal opvallende verschillen naar voren. De ruimtelijke ordening kent in tegenstelling tot beide andere stelsels geen verordenende bevoegdheden voor Rijk en provincie en beschikt niet over eigen financiële middelen. Tegenover deze zwakte staat het feit dat als gevolg van uitgebreide mogelijkheden van inspraak en overleg, geregeld

Tabel 3.7 Bestuurlijk-juridische kenmerken van de arrangementen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding

	ruimtelijke ordening	milieubeheer	waterhuishouding
ontstaan planningsstelsel	stelsel is gaandeweg ontwikkeld in deze eeuw; huidige stelsel vindt zijn basis in de WRO 1965 en daarop volgende herzieningen	als stelsel zeer recent (Wet Milieubeheer, 1993), gebaseerd op sectorale beleidspraktijken sinds de zeventiger jaren; belangrijke impuls werd gevormd door dereguleringsoperatie	als planningsstelsel zeer recent (Wet Waterhuishouding, 1989-), maar geënt op eeuwenlange traditie van de waterschappen en de Rijkswaterstaat
positie provincie	belangrijke spil	binnen stelsel vormt provincie nieuwe bestuurslaag, met name in verband met aanwijzing milieubeschermingsgebieden	binnen stelsel vormt provincie een nieuwe bestuurslaag, die het waterschap als vorm van functioneel bestuur rugdekking te geeft door functietoekenning in het provinciale waterhuishoudingsplan; provincie was al toezichthouder in bestuurlijke zin
verordenende bevoegdheid	Rijk noch provincie hebben verordenende bevoegdheid op grond WRO; het bestemmingsplan is bindend voor burgers	Rijk bij A.M.V.B; provincie door provinciale milieuverordening	Rijk bij A.M.V.B; provincie bij provinciale verordening en het waterschap op grond van de keur
inspraak en overleg	met betrekking tot rijksnota's bestaat de procedure van de planologische kembeslissing; nota's dienen zowel door de Eerste als Tweede Kamer te worden goedgekeurd. Streekplan en bestemmingsplan zijn onderworpen aan inspraak en overleg	in Wet Milieubeheer is afgezien van gelegenheid tot inspraak omdat plannen niet bindend zijn voor derden. Overleg met departementen en doelgroepen vindt in het voorbereidingstraject plaats	In Wet Waterhuishouding is overleg en inspraak geregeld, evenwel niet zo uitgebreid als in de ruimtelijke ordening
financiering	als vorm van facetplanning beschikt de ruimtelijke ordening niet over eigen financiële middelen; grote afhankelijkheid van andere departementen en private sector	bezit eigen financiële middelen in verband met uitvoering van milieusectorakten	bezit eigen financiële middelen teneinde het rijkswaterbeheer te bekostigen; de regionale waterbeheerder financiert zijn beheer uit de waterschapslasten en de vwo-heffing

Tabel 3.8 Oriëntatie van de oplossingsrichting van de arrangementen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding

	ruimtelijke ordening	milieubeheer	waterhuishouding
probleemdefinitie	nadruk op processen van geleiding en beheersing van de stedelijke groei in de sfeer van het wonen, werken en openluchtrecreatie	bescherming van de volksgezondheid tegen industriële en stedelijke vervuiling; inrichtingen en lozingen staan centraal	bescherming tegen overstroming en zorg voor waterafvoer en watervoorziening
oplossingsstrategieën	zoning en functietoekenning op basis van strategieën van scheiding en verweving	brongerichte aanpak, end-of-pipe-technologie; kwaliteitsnormen, milieuzorgsystemen, zoning van industriële activiteiten; milieubeschermingsgebieden	kwaliteitsnormering, zuiveringstechnologie; functietoekenning; scheiding en verweving van hydrologische relaties
functietoekenning	functieduiding in strategische plannen van Rijk en provincies en in gemeentelijke bestemmingsplannen	milieubeheer kent geen functietoekenning	functieduiding in strategische plannen van Rijk voor rijkswateren en in provinciale plannen voor de regionale wateren; toekenning vindt plaats in beheersplannen
kwaliteitsdoelstellingen en -normen	grote aandacht voor ruimtelijke kwaliteit; geen gestandaardiseerde normen	onderscheid tussen algemene en bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen; algemene milieukwaliteit vooral gericht op milieuvreemde stoffen	basiskwaliteit en ecologische doelstellingen, watersysteemverkenningen
aandacht voor landelijk gebied	sinds halverwege jaren zeventig als gevolg van achteruitgang natuurwaarden en nivellering van het landschap	recent door middel van het gebiedenbeleid	al zeer lang, maar vooral vanuit het oogpunt van het waterkwantiteitsbeheer

in de procedure van de planologische kernbeslissing, rijksnota's over de ruimtelijke ordening een sterke bestuurlijk-juridisch positie hebben; sterker dan het Nationale Milieubeleidsplan en de Nota Waterhuishouding. In beide andere stelsels en met name dat van het milieubeheer zijn de mogelijkheden voor inspraak beperkt als gevolg van het no-nonsense-beleid.

De positie van de provincie is als gevolg van de introductie van de planstelsels van het milieubeheer en de waterhuishouding verstevigd. De provincie beschikt over verordenende bevoegdheden, de provinciale milieuverordening en de verordening waterhuishouding, en heeft als gevolg van het van kracht worden van de Wet op de Waterhuishouding, naast de reeds bestaande bestuurlijke relatie, thans ook een beleidsinhoudelijke relatie met het waterschap.

In tabel 3.8 zijn de oplossingsrichtingen van de drie planningsstelsels met elkaar vergeleken. De ruimtelijke ordening en het milieubeheer dienen beide geplaatst te worden tegen de achtergrond van de stedelijk-industriële problematiek. Dit geldt ook voor de waterhuishouding voor zover het de waterzuivering betreft. De stedelijke expansie en de milieuhinder daarvan vormen de bakermat van de stelsels. Alleen het waterkwantiteitsbeheer heeft zijn wortels in het landelijk gebied.

De oplossingsstrategie in de ruimtelijke ordening wordt gevormd door zoning en scheiding en verweving van functies. Het milieubeheer en het zuiveringsbeheer kennen als basisstrategie de zuiveringstechnologie in de vorm van end-of-pipe-technologieën. Het stellen van eisen aan de uitworp van stoffen door middel van doelgroepenoverleg en vergunningverlening, neemt een centrale positie in. In de waterhuishouding vormt het technisch manipuleren van de natte infrastructuur het centrale element in de oplossingsstrategie. Met de komst van de Wet op de Waterhuishouding wordt hier de functietoekenning aan toegevoegd.

Functietoekenning speelt in de ruimtelijke ordening vanouds een belangrijke rol. In de waterhuishouding is dit een nieuw element. De functietoekenning heeft in beide gevallen betrekking op de maatschappelijke vraag naar ruimte respectievelijk water. Scheiding en verweving betreft in de ruimtelijke ordening maatschappelijke relaties, in de waterhuishouding echter fysieke c.q. hydrologische relaties.

Kwaliteitsdoelstellingen worden in alle drie de stelsels als belangrijk element van de oplossingsrichting gezien. De definitie van kwaliteit en de wijze waarop deze al dan niet gekwantificeerd wordt, verschilt evenwel aanmerkelijk. In de ruimtelijke ordening speelt kwaliteit vanouds een belangrijke rol; gebruiks

waarde, belevingswaarde en toekomstwaarde vormen hiervan de centrale elementen. Ruimtelijke kwaliteit wordt evenwel niet gekwantificeerd, noch in regelgeving vastgelegd. Milieukwaliteitsnormen spelen in het milieubeheer een uiterst belangrijke rol. Het Rijk heeft de bevoegdheid om normen door middel van regelgeving vast te leggen. Het milieubeheer richt zich daarbij in hoofdzaak op het voorkomen dan wel terugdringen van verontreiniging met milieuvreemde stoffen; de keerzijde van de industriële samenleving. Deze oriëntatie heeft het milieubeheer gemeen met het zuiveringsbeheer uit de waterhuishouding. In beide staat een zuiveringstechnologische aanpak van de bron centraal. De aanpak van diffuse bronnen vormt voor beide beleidsvelden een probleem. De waterhuishouding als zodanig kent een breder kwaliteitsbegrip. Als beheerder van wateren kent de waterhuishouding een ecologisch kwaliteitsbegrip waarin naast het weren van milieuvreemde stoffen, systeemeigen kenmerken, waaronder hydrologische, morfologische en biologische, centraal staan. In dit opzicht is er een aanmerkelijk verschil tussen de algemene milieukwaliteit uit het milieubeheer en de basiskwaliteit water uit de waterhuishouding.

Wanneer we nu de conclusies uit beide voorgaande tabellen samenvoegen, ontstaat een inzicht in de kenmerkende c.q. dominante praktijken binnen de drie planningsstelsels (zie tabel 3.9).

In de ruimtelijke ordening heeft het Rijk een sterke positie als het gaat om het verstedelijkingsbeleid vooral wat betreft de aanleg van infrastructuur en de volkshuisvesting. Met betrekking tot andere functies en in het bijzonder het buitengebied is deze positie minder sterk. Hier zijn de gemeenten de belangrijkste bestuurslaag vanwege de kracht van het bestemmingsplan.

In het milieubeheer is het Rijk zonder meer de sterkste partij. Ten aanzien van zowel de kwaliteitsnormstelling als de reductietaakstellingen in het kader van het doelgroepenoverleg is het Rijk de centrale spil. De provincie en gemeenten hebben vooral uitvoerende taken. Met betrekking tot de bijzondere milieukwaliteit ligt er een taak voor de provincie, maar haar positie naar doelgroepen toe is zwak.

In het beleidsveld van de waterhuishouding hebben de Rijkswaterbeheerder en de regionale beheerders een sterke positie vanwege het feit dat ze over een eigen beheersobject en eigen financiële middelen beschikken.

Tabel 3.9 Dominante praktijken binnen de planningsstelsels

bestuursniveau	ruimtelijke ordening	milieubeheer	waterhuishouding
Rijk	heeft een sterke positie met betrekking tot volkshuisvesting, verstedelijking en infrastructuur	heeft zowel in doelgroepenoverleg als ten aanzien van algemene kwaliteitsnormstelling gerelateerd aan de volksgezondheid, een cruciale rol	heeft met betrekking tot bestemming, inrichting en beheer van de rijkswateren een belangrijke rol
provincie	heeft geen verordenende bevoegdheid; hoofdlijnen ruimtelijk beleid	heeft verordenende bevoegdheid die vooral gericht is op het vaststellen en realiseren van bijzondere milieukwaliteiten (drinkwater, natuur)	heeft verordenende bevoegdheid die met name voor het (oppervlakte en grondwater) regionale waterkwantiteitsbeheer van belang is. Provincie is toezichthouder op waterschappen.
gemeente/waterschap	gemeente heeft belangrijke bevoegdheden, namelijk opstellen en vaststellen van bestemmingsplannen en verlenen van bouw- en aanlegvergunning	gemeente heeft geen verordenende bevoegdheid maar wel belangrijke taak in de vorm van het verlenen van de milieuvergunning	de waterbeheerder - heeft belangrijke taken in het opstellen en realiseren van beheersplannen en het verlenen van vergunningen op grond van de WVO, Wet Waterhuishouding. Het waterschap heeft in tegenstelling tot de rijkswaterbeheerder een verordenende bevoegdheid in de vorm van de keur.

Tabel 3.10 Instrumentele mogelijkheden van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding tot regulatie van het ruimtegebruik

object van regulatie	door ruimtelijke ordening	door milieubeheer	door waterhuishouding
bestemming van gebouwen/inrichtingen	ja: in bestemmingsplan	geen mogelijkheid	geen mogelijkheid
activiteiten in en rond gebouwen	geen mogelijkheid	gemeentelijk milieuvergunning	wvo-vergunning
bestemming van landerijen	ja: in bestemmingsplan	geen mogelijkheid	geen mogelijkheid
grondgebruiksactiviteiten	drainage: ja ploegen ja begreppelen: ja maaïen: nee beweiden: nee beregemen: nee bemesten: nee* chemicaliën: nee*	drainage: nee ploegen: nee begreppelen: nee maaïen: nee beweiden: nee beregemen: nee bemesten: nee* chemicaliën: nee*	drainage: ja ploegen: ja begreppelen: ja maaïen: nee beweiden: nee beregemen: ja bemesten: nee chemicaliën: nee
bestemming van oppervlaktewater en freatisch grondwater	ja: in het bestemmingsplan	geen mogelijkheid	ja: in beheersplan
activiteiten in en rond water	geen mogelijkheid	geen mogelijkheid	ja; middels vergunning Wet Waterhuishouding en Keur
bestemming van grondwater	geen mogelijkheid	geen mogelijkheid	ja; in waterhuishoudingsplan en beheersplan
activiteiten met betrekking tot grondwater	geen mogelijkheid; behalve in relatie tot grondwaterbescherming	ja: door middel van provinciale milieuverordening	ja; door middel van provinciale verordening waterhuishouding

* behalve in relatie tot grondwaterbeschermingsgebieden

Het Rijk als rijkswaterbeheerder richt zich vooral op het beheer van de natte infrastructuur, het terugdringen van verontreinigingen in industriële centra zoals de Rijnmond en het Amsterdamse Havengebied en het tegengaan van grensoverschrijdende verontreiniging. De regionale beheerders richten zich eveneens op de natte infrastructuur en de zuivering van industrieel en huishoudelijk afvalwater.

In tabel 3.10 zijn tot slot de mogelijkheden van regulatie van het ruimtegebruik in brede zin op een rij gezet. De tabel laat zien dat er met betrekking tot gebouwen en mogelijke milieubelastende activiteiten in en rond gebouwen voldoende mogelijkheden tot regulatie bestaan. Dit geldt niet voor de regulatie van landgebruiksactiviteiten. Slechts een aantal daarvan kan worden aangepakt met het bestaande instrumentarium.

Mogelijkheden tot het reguleren van het grondgebruik van de landbouw door de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding zijn beperkt en zijn gekoppeld aan te beschermen waarden. Regulatie met het oog op het actief beschermen van natuurwaarden (actief beheer) is voorbehouden aan de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Maaien, beweiden en bemesten kunnen door middel van het Relatienota-instrumentarium worden geregeld. Regulatie van het gebruik van nutriënten en bestrijdingsmiddelen valt eveneens onder de competentie van de minister van Landbouw.

4 STELSLS EN STIJLEN; een aanscherping van de probleemstelling

Introductie

In dit hoofdstuk worden, tegen de achtergrond van de voorgaande analyses van de planningsstelsels, de planningsstijlen van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding geduid en wordt de probleemstelling aangescherpt.

Opbouw

Na een inleiding wordt in de paragrafen 4.2, 4.3 en 4.4 ingegaan op de planningsstijl van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterbeheer. Tot slot wordt in paragraaf 4.5 de probleemstelling aangescherpt.

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de planningsstijlen uit hoofdstuk 2 weer opgepakt. Na de verkenning van de institutionele en instrumentele dimensies, kan nu een eerste balans worden opgemaakt met betrekking tot de wijze waarop op de drie beleidsvelden de planningsopgave wordt gesteld. Het gaat daarbij om een duiding van de dominante c.q. overheersende planningsstijl en de ontwikkeling daarvan per beleidsveld. Een beleidsterrein is echter niet met een enkele stijl te typeren; er zijn ook elementen van andere stijlen te herkennen. Dit geldt te meer wanneer de recente geschiedenis van de planningsstelsels in de analyse wordt betrokken.

4.2 De planningsstijl van de ruimtelijke ordening

In de ruimtelijke ordening zijn beleidscategorieën van verschillende signatuur te onderscheiden. Het maken van plannen, het ontwerpen en ontwikkelen van visies op de toekomst vormen centrale elementen in de ruimtelijke ordening. Deze ontwerpgerichtheid, die in alle nota's over de ruimtelijke ordening is terug te vinden, is een kenmerkend element van de stijl planning als hervorming. De stap naar het handelen c.q. de implementatie wordt, aldus Bukkems (1989), niet geïmplementeerd. Een goed ontwerp (lees: plan) werkt als vanzelf door naar de beleidspraktijk van andere overheden.

Van de Cammen (1982) heeft erop gewezen dat deze stijl (vergelijk eindtoestandsplanning) voor een belangrijk deel vervangen is door of aangevuld is

met wat hij onderhandelingsplanning noemt. Deze onderhandelingsplanning of besliserichte benadering kent veel overeenkomsten met de stijl planning als beleidsanalyse. De stappen in het planvormingsproces en de nadruk op doorwerking (zie o.a. Faludi en Mastop, 1993) wijzen eveneens in de richting van planning als beleidsanalyse. De onderlinge relaties tussen publieke actoren nemen een belangrijke plaats in. Het plan krijgt daarmee het karakter van een afsprakenplan. De voorbereiding van beleid vindt vooral plaats in betrekkelijk gesloten netwerken van publieke actoren.

Elementen van planning als leerproces, in Nederland o.a. uitgewerkt door Kleefmann (1984), zijn vooral te herkennen in het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid. De kennis van private actoren over de inrichtingssituatie en het verkrijgen van legitimiteit in netwerken, samengesteld uit publieke en private actoren, verwijzen sterk naar deze planningsstijl. Planning als mobilisatie/ruilproces komt in de ruimtelijke ordening slechts mondjesmaat aan de orde. Alleen in public private partnerships met betrekking tot de ontwikkeling van de VINEX-locaties, zijn elementen uit deze stijl te herkennen.

Tabel 4.1 De planningsstijl van de ruimtelijke ordening

ruimtelijke ordening	planning als hervorming	planning als beleidsanalyse	planning als leerproces	planning als mobilisatie
inrichtingsopgave	ruimtelijk ontwikkelingsperspectief	stappen in de planvorming		
stuuropgave	directe bemoeienis met Nadere Uitwerkingen	nadruk op doorwerking, verticale en diagonale planning	gebiedsgerichte processen	public-private partnership met betrekking tot stedelijke ontwikkeling
plan	dominant	hier elementen van		
relatie voorbereiding - uitvoering		dominant: voorbereiding in netwerken van publieke actoren		

Er kan worden geconcludeerd dat de dominante stijl van ruimtelijke ordening, planning als hervorming, vooral tot uiting komt in de ontwerpende traditie van de ruimtelijke ordening, en dat planning als beleidsanalyse een belangrijke

tweede stijl is die zichtbaar is in de onderhandelingspraktijken tussen

overheden. Dat beide stijlen zich niet eenvoudig laten verenigen, laat de discussie tussen de ontwerpende planologie en de beslisgerichte planologie zien.

Elementen van planning als leerproces en planning als ruilproces komen binnen de ruimtelijke ordening slechts sporadisch voor.

4.3 De planningsstijl van het milieubeheer

Ook in het milieubeheer is planning als hervorming de dominante planningsstijl. De door het Rijk vastgestelde kwaliteitsnormstelling (op basis van natuurwetenschappelijke kennis over de eigenschappen van het natuurlijk substraat), en de generieke sturing met betrekking tot het doelgroepenoverleg zijn de belangrijkste kenmerken, die naar deze stijl verwijzen.

Tabel 4.2 De planningsstijl van het milieubeheer

milieubeheer	planning als hervorming	planning als beleidsanalyse	planning als leerproces	planning als ruilproces
inrichtingsopgave	kwaliteitsnormering		analyse effecten van handelen van doelgroepen	interne milieuzorg
stuuropgave	generieke sturing	gebiedsprocessen	verinnerlijking	verhandelbare emissierechten
plan	technische voorstelling van gewenste toestand (zie kwaliteitsnormen)	voortgangsrapportages	voorstelling van alternatieve productiewijze en processen; stimulering tot milieuvriendelijk gedrag	ammoniakreductieplannen, stolpconcepten
relatie voorbereiding - uitvoering	sterk gescheiden, doelgroepen participeren vooral in de uitvoering			

Planning als beleidsanalyse is in zekere mate terug te vinden in het gebiedsgerichte milieubeleid. Dit gebiedsgericht milieubeleid is immers vooral

gericht op externe integratie van het milieubeheer in de beleidsvelden van ruimtelijke ordening, waterbeheer, landbouw en natuur (zie o.a. Van

Tatenhove, 1994). Het milieubeheer probeert via deze strategie een ingang te krijgen in de planning van het landelijk gebied. Daarnaast vormen de voortgangsrapportages en tussentijdse evaluaties eveneens een sterke aanwijzing voor de stijl planning als beleidsanalyse.

Voorts zijn elementen van planning als leerproces te herkennen in pogingen om milieuvriendelijk handelen te incorporeren in de dagelijkse praktijk; de strategie van verinnerlijking. Deze stijl lijkt het milieubeheer vooral te gebruiken in relatie tot consumenten en huishoudens. In de relatie met het bedrijfsleven lijkt meer de stijl planning als ruilproces te worden gehanteerd. Immers het verhandelen van emissierechten (zie hoofdstuk 12 over de ammoniakreductieplannen) is er vooral op gericht om door middel van ruil (in dit geval via de markt) de gewenste reducties tot stand te brengen.

We kunnen concluderen dat de beleidsstrategieën van het milieubeheer verschillende karakteristieken hebben en onderling strijdig kunnen zijn, zoals de praktijk (zie onder meer hoofdstuk 12) laat zien. Afhankelijk van welke praktijk men dominant acht, komen andere praktijken in het verlengde van de dominante praktijk te liggen. Wordt bijvoorbeeld de normstelling centraal gesteld, dan zijn de strategie van verinnerlijking en de vermarkting van emissierechten zaken van de uitvoering. Wanneer de vermarkting evenwel via gebiedsgerichte processen centraal wordt gesteld, is de normstelling niet zozeer een doel als wel een middel om investeringsprogramma's in de gewenste (milieuvriendelijke) richting te krijgen.

Deze (zekere mate van) dualiteit komt, zoals zal blijken, in hoofdstuk 5 over de milieugebruiksruimte terug (zie hoofdstuk 6). Het vaststellen van de omvang van de milieugebruiksruimte lijkt als definitie van de inrichtingsopgave geïntegreerd te kunnen worden binnen de stijl planning als hervorming. De feitelijke verdeling van de vastgestelde ruimte, als element van de stuuropgave, lijkt een zaak van de uitvoering.

4.4 De planningsstijl van de waterhuishouding

Binnen het waterbeheer is de stijl planning als hervorming sterk dominant. De aandacht voor de natte infrastructuur, geïnstitutionaliseerd in de regionale directies van de waterstaat en direct aangestuurd door het ministerie van Verkeer en Waterstaat, is hiervoor de belangrijkste aanwijzing. Toch zijn er ook elementen van andere planningsstijlen te herkennen waarin waterbeheer opgevat wordt als een samenspel tussen publieke (en in mindere mate) private actoren. De PAWN (Policy Analysis of the Water management in the Netherlands; Pulles, 1985) heeft trekken van planning als beleidsanalyse. Ook verwijst de uitgebreide aandacht voor evaluatie en doorwerking, zoals onder meer in de REGIWA-projecten, naar deze stijl. Ook is in de recent ontwikkelde methodiek INVERNO (Van Rooij e.a., 1996), gericht op het

gestructureerd doorlopen van stappen in de planvorming, deze stijl te herkennen. De beschreven plancyclus en de uitwerking ervan op grond van de veronderstelling dat planvormingsprocessen te rationaliseren zijn, wijzen in deze richting. Voor zover er sprake is van actoren gaat het om publieke actoren.

Tabel 4.3 De planningsstijl van de waterhuishouding

waterhuis- houding	planning als her- vorming	planning als be- leidsanalyse	planning als leer- proces	planning als mo- bilisatie
inrichtings- opgave	sterk aanwezig in technische ontwerpen, daarnaast kwaliteitsnormen, standaardisatie van ontwerpnormen	Policy analysis of the water management in the Netherlands	ecologisering van object, maatwerk van de inrichting	
stuuropgave	top down; inspanningsverplichting voor rijkswaterbeheerder en waterschappen	REGIWA-projecten		samenwerking met doelgroepen en gemeenten, convenantvorming rond vergunningverlening
plan	voorstelling van toekomstige situatie			
relatie voor- bereiding - uitvoering	strakke scheiding			

Elementen van de stijlen leerproces en ruilproces komen binnen het waterbeheer slechts sporadisch voor. De opzet van het voorbereidingstraject van de Vierde Nota Waterhuishouding (Ruimte voor water, 1996; Schetsboek, 1996) heeft kenmerken van planning als leerproces. De ecologisering van het watersysteem, waarbij de relatie tussen systeem- en gebruiksfuncties centraal staat, kan als element van planning als leerproces worden aangeduid, omdat

maatwerk, zowel in conditionerende zin als in de onderlinge afstemming van aanspraken, een vereiste is. De convenanten in het kader van de vergunningverleningen als uitwerking van het RAP/NAP kunnen aangemerkt worden als elementen van de stijl planning als ruilproces.

Geconcludeerd kan worden dat ook in het waterbeheer planning als hervorming de dominante stijl is, hoewel met de introductie van het integraal waterbeheer eveneens een verschuiving in de richting van planning als beleidsanalyse. Slechts mondjesmaat komen elementen uit de andere stijlen naar voren.

4.5 Aanscherping van de probleemstelling

De drie besproken beleidsterreinen worden gekenmerkt door elementen van de stijlen planning als hervorming en planning als beleidsanalyse. Elementen van planning als hervorming zijn terug te vinden in de ontwerpende traditie van de ruimtelijke ordening, die voornamelijk een maatschappelijk-ruimtelijke signatuur (infrastructuur en volkshuisvesting) heeft, de centrale kwaliteitsnormering in het milieubeheer en de technisch ontwerpende traditie (gericht op -conditionering van de waterhuishouding) van de waterstaat. De legitimatie wordt verschaft door te wijzen op het algemeen belang van de volksgezondheid, het gevaar van overstroming of, zoals in de ruimtelijke ordening, een rechtvaardige verdeling van de schaarse ruimte. Geconcludeerd kan worden dat het hier om de harde kern van de drie beleidsvelden gaat.

De verschuiving van planning als hervorming naar planning als beleidsanalyse heeft, zoals eerder aangegeven in hoofdstuk 2, verschillende achtergronden die samenhangen met veranderingen binnen en tussen bestuurslagen, alsmede met veranderingen in de relatie tussen overheid en samenleving. In de ruimtelijke ordening is deze tendens zichtbaar in de onderhandelingsgerichte planning waar besluitvorming plaats vindt in een netwerk van hoofdzakelijk publieke actoren. In het milieubeheer en waterbeheer zijn elementen van deze planingsstijl zichtbaar in onderwerpen die samenhangen met de externe integratie van beide in onder meer de ruimtelijke ordening. Beleidsvorming wordt een activiteit van netwerken van publieke actoren.

De stijlen waarbij de inbreng en participatie van private actoren noodzakelijk is bij de beleidsvorming, komen minder nadrukkelijk naar voren. Het betreft vooral nieuwe typen van beleidsvorming, zoals de ROM-projecten,

Ammoniakreductieplannen en REGIWA-projecten of algemener gesteld; gebiedsgerichte strategieën.

Voor het onderzoek zijn met name deze nieuwe typen van beleidsvorming, gebiedsgerichte strategieën, interessant, vooral wanneer deze betrekking hebben op het landelijk gebied en de landbouw als bron van diffuse verontreiniging.

De probleemstelling van het onderzoek kan nu worden aangescherpt.

a) In de eerste plaats zijn, zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven, de planningsstelsels van milieubeheer en de milieupoot van de waterhuishouding niet toegesneden op problemen van diffuse verontreiniging, en is het milieubeheer niet gericht op ruimtelijke differentiatie vanwege zijn oriëntatie op de volksgezondheid en het nationaal doelgroepenoverleg. Beide kenmerken van het milieubeheer wijzen in de richting van een generiek in plaats van een gebiedsspecifiek beleid.

De ruimtelijke ordening streeft differentiatie bewust na, terwijl voor de waterbeheerder de specifieke kenmerken van het watersysteem nopen tot een gedifferentieerde (vanouds technische) aanpak. Ruimtelijke ordening en waterhuishouding houden om verschillende redenen rekening met verschillen tussen gebieden c.q. watersystemen. Economische gelijkheid, zoals dat voorop staat in het nationaal doelgroepenbeleid en de kwaliteitsnormstelling, versus ruimtelijke differentiatie van de omgeving is een specifiek probleem voor de beleidsvorming ten aanzien van het landelijk gebied. Voor het vervolg van het onderzoek is het daarom van belang te onderzoeken *op welke wijze binnen de planningsstelsels ruimtelijke differentiatie al dan niet geïncorporeerd is of kan worden in de thans dominante inrichtingsconcepten te weten: milieugebruiksruimte, watersysteembenadering en ruimtelijke organisatie?*

b) In de tweede plaats vormt het landelijk gebied voor de planningsstelsels, behoudens het waterkwantiteitsbeheer, een relatief nieuwe stuuropgave. Met het oog daarop hebben de beleidsvelden nieuwe netwerken van actoren moeten ontwikkelen. Voor het vervolg van het onderzoek is de vraag van belang *welke stuurstrategieën ontwikkeld worden met het oog op duurzaamheid van het landelijk gebied?*

c) In de derde plaats is duidelijk dat de instrumenten, zoals die thans voor handen zijn, in onderlinge samenhang ingezet zullen moeten worden, wil er sprake kunnen zijn van effectief beleid. De analyse laat evenwel ook zien dat, in geval van volledige afstemming, er een grote mate van afhankelijkheid blijft van de regulatiemogelijkheden die vallen onder de competentie van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De vraag die voor het vervolg van het onderzoek van belang is, luidt: *op welke wijze wordt aan afstemming tussen de planningsstelsels met betrekking tot het landelijk gebied*

vorm gegeven en op welke wijze wordt deze afstemming geïnstrumenteerd?

In de volgende drie hoofdstukken zal worden ingegaan op de inrichtingsconcepten milieugebruiksruimte (hoofdstuk 5), ruimtelijke organisatie (hoofdstuk 6) en watersysteembenadering (hoofdstuk 7). Vervolgens worden in het daarop volgende hoofdstuk (hoofdstuk 8) de binnen de planningsstelsels gehanteerde stuurstrategieën geanalyseerd. Uit deze hoofdstukken zullen voorwaarden voor beleidsstrategieën worden afgeleid ten einde afstemmingspraktijken op hun adequaatheid te kunnen beoordelen.

DEEL III

DE INRICHTINGSOPGAVEN EN STUUROPGAVEN ONDER DE LOEP

5 HET CONCEPT MILIEUGEBRUIKSRUIMTE EN RUIMTELIJKE DIFFERENTIATIE; een nadere uitwerking

Introductie

In dit hoofdstuk wordt het concept van de milieugebruiksruimte (met de daaraan verbonden noties van duurzaamheid en kwaliteit) als vertrekpunt van analyse genomen. Het concept zal worden toegespitst op het landbouw-milieuvraagstuk. Tevens zullen de relaties van het concept met het model van de ruimtelijke organisatie worden aangegeven. Het concept van de milieugebruiksruimte wordt opgevat als een interpretatie van het model van de fysieke organisatie.

Opbouw

In paragraaf 5.1 staat het concept van de milieugebruiksruimte, zoals Opschoor dat definieert, centraal. De milieugebruiksruimte blijkt een gelaagd begrip. De eerste laag wordt gevormd door de vraag op welke wijze de voorraad gedefinieerd wordt. Hierop wordt in paragraaf 5.2 ingegaan. In paragraaf 5.3 komt de tweede laag aan de orde. Het gaat daarbij om het vaststellen van de omvang van de voorraad. Vervolgens komen in paragraaf 5.4 de factoren aan de orde die de voorraad vergroten dan wel verkleinen. In paragraaf 5.5 staan de keuze van de variabelen die genormeerd moeten worden en de getalsgrootte van die variabelen centraal. In paragraaf 5.6 wordt ingegaan op het vaststellen en het normeren van de gebruiksruimte. In paragraaf 5.7 komt de verdeling van de ruimte aan de orde. Tot slot worden in paragraaf 5.8 op grond van de voorgaande paragrafen conclusies getrokken over de relatie tussen de milieugebruiksruimte en de ruimtelijke differentiatie.

5.1 De milieugebruiksruimte

5.1.1 Inleiding

Het concept van de milieugebruiksruimte is in Nederland geïntroduceerd door de milieueconoom Opschoor. Hij deed dat in zijn inaugurele rede, getiteld *Duurzaamheid en verandering: over ecologische inpasbaarheid van economische activiteiten* (Opschoor, 1987). Sinds die tijd heeft het concept een stormachtige ontwikkeling doorgemaakt, zowel in de wetenschap als in beleids

kringen⁵. In het kader van dit onderzoek voert het te ver om de uitgebreide literatuur die over dit onderwerp is verschenen te bespreken. Hier wordt vooral gebruik gemaakt van de ideeën van Opschoor c.s. Verder wordt kort ingegaan op de controverse over het al dan niet objectief kunnen vaststellen van de gebruikruimte. Geconcludeerd wordt dat de milieugebruikruimte een begrip is waaraan diverse lagen met een eigen karakter te onderscheiden zijn.

Voor de maatschappij voorziet de fysieke omgeving in een reeks van functies, aldus Opschoor. Hij grijpt hiermee terug op de functies die onderscheiden worden in het Globaal Ecologisch Model (GEM) van Van der Maarel en Dauvellier (1978)⁶. Aan de hand van deze functies worden de interacties tussen de samenleving en de aarde geanalyseerd als een complex ecosysteem. Daarbij worden vier elementen onderscheiden:

- de hernieuwbare hulpbronnen, waaruit wordt geoogst om in de maatschappelijke behoeften te voorzien;
- de hieraan ten grondslag liggende regeneratieprocessen (de productiefuncties uit het GEM);
- de milieudruk;
- de absorptieprocessen (de regulatiefuncties uit het GEM).

Het oogsten uit de hernieuwbare bronnen en het veroorzaken van milieudruk, bijvoorbeeld door het opslaan van afval in de bodem, vormen samen het milieukundig gebruik, aldus Opschoor. De regeneratie- en de absorptieprocessen vormen de levensvoorzienende functies van het milieu; de milieukundige infrastructuur in de woorden van Opschoor. Ze vormen als het ware elkaars contramale. Met het concept van de milieugebruikruimte worden het milieukundig gebruik en de milieukundige infrastructuur met elkaar in verband gebracht. De milieugebruikruimte neemt af wanneer het gebruik de aanwas overtreft, of wanneer de milieudruk de aanwas doet stagneren of de voorraad doet bederven.

Opschoor definieert de milieugebruikruimte als: "The locus of all feasible combinations of environmental services that represent steady states in terms of

5 Samen milieudoelen formuleren (VROM, 1997a) en Open beleidsprocessen over de verdeling van milieuvorraden; ervaringen uit vijf cases (VROM, 1997b).

6 De hoofdcategorieën zijn: productiefuncties, draagfuncties, regulatiefuncties en informatiefuncties (Van der Maarel en Dauvellier, 1978).

levels of relevant environmental quality and stocks of renewable resources" (Opschoor, 1994: 199). De milieugebruiksruimte is geen statisch geheel. De voorraad kan krimpen door overexploitatie, door vervuiling van de voorraad of door aantasting van regeneratie- en absorptieprocessen. Er kan echter ook sprake zijn van een toename. Deze kan het gevolg zijn van een verhoging van de groeisnelheid (bijvoorbeeld door landwinning), een effectiever gebruik (bijvoorbeeld door nieuwe technieken, zoals de spaarlamp) en de toepassing van zuiveringstechnieken. Daarnaast kan de voorraad groter blijken te zijn dan aanvankelijk werd gedacht, bijvoorbeeld door het ontdekken van nieuwe olievelden, en kan het gebruik van de voorraad afnemen door wijzigingen in het consumptiepatroon.

Opschoor en Van der Ploeg (1991) maken een onderscheid tussen duurzaamheid en kwaliteit. Zij definiëren duurzaamheid als een zodanige ontwikkeling dat de daaruit voortvloeiende milieudruk 'ecologisch inpasbaar' is. Dat wil zeggen: de belasting van de regeneratiesystemen, de absorptiecapaciteiten en de andere onderdelen van de ecosystemen is zodanig, dat hun toekomstig functioneren en hun benuttingsmogelijkheden kwantitatief en kwalitatief verzekerd zijn. Duurzaamheid betekent het voortbestaan van voor de maatschappij functionele componenten van ecosystemen (Opschoor, 1991: 101/102). De hulpbronnenbasis mag niet worden verkleind, de regeneratiesystemen moeten in kwantitatief en in kwalitatief opzicht worden onderhouden, en er moet acht worden geslagen op de biologische diversiteit en de veerkracht van ecosystemen vanwege hun 'functionele' betekenis.

Tabel 5.1 De kernbegrippen van Opschoor

argumentatie doelstelling	functionele component ecosysteem	esthetische/ethische over- wegingen
Algemene milieukwaliteit	duurzaamheid + biodi- versiteit	
Bijzondere milieukwaliteit		integriteit

Het begrip integriteit reserveren de auteurs voor het behoud van soorten uit esthetische en ethische overwegingen (de intrinsieke waarde van natuur). Op grond van dergelijke overwegingen kan de milieugebruiksruimte ook worden verkleind. Opschoor en Van der Ploeg stellen dat duurzaamheid, c.q. het behoud van de voor de samenleving functionele component van het ecosysteem

aarde, gekoppeld moet worden aan de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen van het milieubeheer. Het begrip integriteit verbinden zij met de bijzondere milieukwaliteit.

Uit het voorgaande kan worden geconcludeerd dat het begrip milieugebruiksruimte een optiek inhoudt op een deel van de fysieke organisatie, namelijk het aan de fysieke organisatie ten grondslag liggende functioneren van het natuurlijk substraat. De milieugebruiksruimte valt dus niet samen met de fysieke organisatie.

De auteurs willen met het concept, dat steunt op elementen uit het Globaal Ecologisch Model, de storingen in de natuurlijke systematiek in de sfeer van de fysieke exploitatie (Ef: zie paragraaf 2.2) conceptualiseren en van een oplossingsstrategie voorzien. De milieugebruiksruimte en de fysieke organisatie of fysieke ruimte vallen derhalve niet samen.

5.1.2 De milieugebruiksruimte als gelaagd begrip

In het concept van de milieugebruiksruimte kunnen verschillende lagen worden onderscheiden. Deze zijn samengevat in tabel 5.2. De milieugebruiksruimte⁷ kan worden opgevat als een programma om die ruimte af te bakenen op grond van diverse oordeelscriteria⁸. De eerste laag is het definiëren van de voorraad en

⁷ Zie voor een discussie over het al dan niet objectieve karakter van de milieugebruiksruimte: Van Hengel e.a., 1995, Belt, 1996 en Van Koppen, 1997. Als de milieugebruiksruimte wordt opgevat als een gelaagd begrip wordt meer recht gedaan aan de diverse opvattingen.

⁸ Habermas (Koningsveld en Mertens, 1986) onderscheidt in zijn theorie van het communicatieve handelen drie geldigheidsaanspraken: waarheid, juistheid en waarachtigheid. Deze drie geldigheidsaanspraken hebben, aldus Popper, betrekking op drie werelden of domeinen: de objectieve wereld, de sociale wereld en de subjectieve wereld. De objectieve wereld is de omgeving die buiten het kennend subject bestaat en zonder hem/haar een ontwikkeling doormaakt. Deze wereld kan objectief gekend worden. De geldigheidsaanspraak waarheid houdt in dat een uitspraak waar is onder bepaalde gekende omstandigheden of voorwaarden. De sociale wereld is het geheel van de onderlinge verhoudingen tussen mensen. De geldigheidsaanspraak juistheid kan niet objectief worden gekend, ze hangt af van de geldende normen en waarden, bijvoorbeeld die voor de verhouding tussen mannen en vrouwen of tussen werkgevers en werknemers. De subjectieve wereld is de wereld van de wensen en de gevoelens die alleen voor het individu toegankelijk zijn. De geldigheidsaanspraak waarachtigheid hangt samen met de relatie tussen wat iemand zegt en wat iemand doet. Habermas veronderstelt nu in zijn theorie dat in communicatie tussen mensen altijd alle drie de geldigheidsaanspraken in het geding zijn. Gedeeld begrip ontstaat wanneer tussen mensen over een bepaald onderwerp overeenstemming bestaat over alle drie de geldigheidsaanspraken. Vaak is dit niet het geval, wat kan worden geïllustreerd met het zinnetje: 'Wat hij zegt is helemaal waar

het tempo van de aanwas. Dit is een vraag met een natuurwetenschappelijk karakter. Dat geldt ook voor de tweede laag, namelijk het vaststellen van de omvang van de voorraad en het tempo van de aanwas. Daarbij vormt het waarheids criterium of de objectiviteit de maat. Dat daar onzekerheden mee verbonden zijn, doet niets aan af aan de objectiviteit. Als er voldoende gegevens beschikbaar zijn, is in principe de omvang vast te stellen.

Tabel 5.2 De milieugebruiksruimte als gelaagd begrip

de lagen van de milieugebruiksruimte	de aard van het vraagstuk / het oordeelscriterium
1. het definiëren van de voorraad	natuurwetenschappelijk / waarheid
2. het vaststellen van de voorraad en het tempo van de aanwas	natuurwetenschappelijk / waarheid
3. het definiëren en het vaststellen van de voorraadvergroten- en de voorraadverkleinende factoren	milieukundig / waarheid en juistheid
4. de keuze van de te normeren variabelen en het vaststellen van de grootte daarvan	milieukundig-bestuurskundig / waarheid en juistheid
5. het vaststellen en het normeren van de omvang van de gebruiksruimte	bestuurskundig, bestuurlijk-juridisch / effectiviteit
6. de wijze van verdeling van de ruimte	algemeen economisch, bestuurskundig / juistheid

Ook de voorraadverkleinende dan wel voorraadbedervende factoren, de derde laag, zijn objectief vast te stellen. Bij de factoren die de omvang kunnen verkleinen dan wel vergroten doen zich problemen voor met de snelheid waarmee substituten worden gevonden en alternatieve technologieën worden ontwikkeld. Daarover is geen objectief oordeel mogelijk. Deze leemte zal moeten worden gevuld met intersubjectieve schattingen.

Bij het definiëren van zowel de te normeren variabelen als de omvang ervan, de vierde laag, spelen de oordeelscriteria waarheid en juistheid een rol van betekenis. Bij het definiëren van de te normeren variabelen en het vaststellen

en juist, maar ik vertrouw hem voor geen cent.'

van de grootte daarvan, de vierde laag, spelen de oordeelscriteria waarheid en juistheid een rol. De te normeren variabelen moeten immers een adequate weergave vormen van de milieufuncties en wijziging ervan moet effect hebben binnen de te sturen maatschappelijke praktijken. Dit geldt ook voor de hoogte van de norm (zie hiervoor de eerder besproken risicobenadering in subparagraaf 3.6.3).

Het vaststellen en het normeren van de omvang van de ruimte is de vijfde laag. Het vaststellen van de wijze waarop de ruimte wordt verdeeld is een maatschappelijk vraagstuk en heeft daarom een normatief karakter.

Samenvattend kan worden gesteld dat het concept van de milieugebruiksruimte een conglomeraat is van deelopstieken die allemaal hun eigen oordeelscriterium kennen.

In de volgende paragrafen zullen de verschillende lagen de revue passeren. In paragraaf 5.2 wordt ingegaan op de vraag wat de definitie van de voorraad is. De discussie over duurzaamheid van het landelijk gebied wordt hier toegespitst op het vraagstuk van de multifunctionaliteit van de bodem. Centraal daarbij staat de bescherming van milieufuncties of natuurlijke functies van de bodem. In paragraaf 5.3 komt het vaststellen van de omvang van de voorraad aan de orde. In paragraaf 5.4 wordt ingegaan op de wijze waarop de voorraadvergroten- en de voorraadverkleinende factoren in beeld kunnen worden gebracht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het principe van de milieueffectketen. In paragraaf 5.5 wordt de keuze van de te normeren variabelen en de vaststelling van de grootte daarvan behandeld. In paragraaf 5.6 komt het vaststellen en het normeren van de gebruiksruimte aan de orde. In paragraaf 5.7 wordt ingegaan op het verdelingsvraagstuk.

5.2 De definitie van de voorraad: multifunctionaliteit in de bodembescherming

5.2.1 Multifunctionaliteit als doelstelling

In de hoofddoelstelling van de Wet Bodembescherming (1986) is het centrale uitgangspunt van het bodembeschermingsbeleid vervat, namelijk het behoud van de eigenschappen van de bodem die voor zijn verschillende functies van belang zijn. Dit behoud vormt de kern van het bodembeschermingsvraagstuk. Er ontstaat een helder vertrekpunt als duidelijkheid bestaat over de relatie tussen de eigenschappen van de bodem en de functies van de bodem. Aan de hand van de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, 1980),

de Discussienota bodemkwaliteit (VROM, 1986), het Advies bodemkwaliteit (Technische Commissie Bodembescherming, 1986) en de adviezen van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) zal de nadere invulling van dit uitgangspunt worden geschetst.

In de Memorie van Toelichting wordt in verband met het algemeen beschermingsniveau opgemerkt: "Het behoud van de capaciteit van de bodem om nu en in de toekomst vele functies (tegelijk) te blijven vervullen (...), kan men aanduiden als het streven naar het bereiken van een algemeen beschermingsniveau, dat wil zeggen het niveau waarboven een of meerdere functies van de bodem niet meer naar behoren kunnen worden vervuld" (Tweede Kamer, 1980: 13). In het Voorlopig Indicatief Meerjarenprogramma Bodem 1984-1989 (V-IMP-Bodem 1984-1989; VROM, 1983) wordt dit uitgangspunt voor het eerst met multifunctionaliteit aangeduid. Deze multifunctionaliteit wordt verbonden met de definitie van bescherming die in de Nota Milieuhygiënische Normen (1976) wordt gegeven. In die nota wordt bescherming opgevat als "het voorkomen en ongedaan maken van aantasting, verstoring of bedreiging van het milieu (...). Voor de bodem geldt daarbij het meer specifieke uitgangspunt van het wetsontwerp uit 1981 dat de bodem in beginsel de potentie moet behouden om zijn verschillend mogelijke functies naar behoren te kunnen vervullen; de zogenaamde multifunctionaliteit van de bodem" (VROM, 1983: 13). Hiertoe dienen volgens het V-IMP-Bodem de "voor de verschillende functies wezenlijke functionele eigenschappen beschermd te worden" (idem: 13).

In het voorontwerp uit 1971 werd al een vergelijkbare definitie gegeven: een bodem is verontreinigd wanneer zijn fysische, chemische en biologische eigenschappen door menselijk toedoen of andere oorzaken zodanig zijn veranderd dat hij minder geschikt is geworden voor enig gebruik waartoe hij voorheen kon dienen.

In het V-IMP-Bodem wordt dit iets anders geformuleerd. Daar heet het dat het "handhaven van de multifunctionaliteit vooral zal moeten worden vertaald naar het voorkomen of beperken van zodanige ingrepen in de bodem als gevolg waarvan de functionele eigenschappen teniet worden gedaan of ernstig worden verstoord. In eerste instantie vragen hierbij onomkeerbare of onherstelbare ingrepen de aandacht" (VROM, 1983: 13).

In beide formuleringen gaat het om eigenschappen van de bodem. In het eerste geval aangeduid met de termen fysisch, chemisch en biologisch, in het tweede geval met de term functioneel. De term functioneel heeft, zo lijkt het, betrekking op eigenschappen van de bodem.

5.2.2 De operationalisering van de definitie: driemaal verwarring

Verwarring I: de functie van de bodem: bodemeigenschap of bodemgebruik?

Hoewel uit de hiervoor gegeven omschrijvingen duidelijk blijkt dat het begrip functie betrekking heeft op eigenschappen van de bodem en niet op het gebruik van de bodem, geven andere passages uit de Memorie van Toelichting (Tweede Kamer, 1980) toch aanleiding tot verwarring.

In de Memorie van Toelichting worden de bodemfuncties nader belicht. Dit gebeurt tegen de achtergrond van een bespreking van het complexe karakter van de bodem. De complexiteit van de bodem, opgevat als driefasig systeem, wordt veroorzaakt door zowel de wisselwerking in de bodem tussen de fysische, de chemische en de biologische eigenschappen van de bodem, als de wisselwerking tussen de bodem en de andere compartimenten: water en lucht. Kenmerkend voor de bodem is, aldus de Memorie van Toelichting, dat de bodem vertraagd reageert, de problemen moeilijk lokaliseerbaar zijn en regeneratie maar beperkt mogelijk is. Deze kenmerken worden in de tekst verbonden met het begrip bodemfuncties. Als bodemfuncties worden onderscheiden:

- de bufferfunctie: het vermogen van de bodem om stoffen te bufferen;
- de filterfunctie: het vermogen van de bodem om water te filteren, met als gevolg dat de samenstelling verandert;
- de functie van regeneratie: het vermogen van het bodemleven om zich aan te passen dan wel te herstellen (Memorie van Toelichting: Tweede Kamer, 1980).

Gesteld wordt dat de bodem als ecosysteem, c.q. de bodemfuncties, in stand gehouden moet worden. De algemene ecologische functie van de bodem is het belangrijkste uitgangspunt voor de beschermingsmaatregelen, terwijl afhankelijk van de gebruiksdoeleinden specifieke eisen kunnen worden gesteld.

Daarnaast worden er vijf functionele aspecten aan de bodem onderscheiden (Memorie van Toelichting: Tweede Kamer, 1980). Dat zijn: de dragerfunctie, de voedsel- en gewasproductie, het grondwater voor allerlei gebruiksvormen, de vind- en winplaats van grondstoffen, en de ecologische en esthetische functie. Het probleem van deze opsomming is, dat niet duidelijk is of het om een specificatie van de eerder genoemde bodemfuncties of om grondgebruiksvormen c.q. bestemmingen gaat. Aan de opsomming zijn beide kanten te onderscheiden.

In de literatuur die naar aanleiding van het wetsontwerp verscheen wordt vooral de betekenis van de gebruiksdoeleinden, zoals de ruimtelijke ordening die aanduidt, versterkt. Er worden allerlei vormen van grondgebruik naar voren gebracht, zoals de bergfunctie en de recreatiefunctie. In de Nota naar Aanleiding van het Eindverslag (Tweede Kamer, 1980, nr. 9) wordt echter het tegenovergestelde gesteld. Binnen de ruimtelijke ordening is het begrip functie gekoppeld aan een concrete, actuele bestemming, maar bij de bodembescherming heeft het betrekking op een verzameling van bodemeigenschappen die van belang zijn voor een bepaald functioneren van de bodem. In deze betekenis is het begrip functie geabstraheerd van het concrete gebruik van de bodem op een bepaald moment (Nota naar Aanleiding van het Eindverslag, 1980).

Verwarring II: de algemene ecologische functies van de bodem en natuur & landschap

In het commentaar van de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) op het wetsontwerp (Tweede Kamer, 1980, nr. 5) wordt eveneens ingegaan op de functies van de bodem. De bodem vormt niet alleen letterlijk de ondergrond van menselijke activiteiten, aldus de raad, maar vervult ook een groot aantal andere functies. De CRMH meent dat er een scherp onderscheid gemaakt moet worden tussen de natuurlijke functies van de bodem en de gebruiksvormen c.q. de wijze waarop voor maatschappelijke activiteiten gebruik wordt gemaakt van die natuurlijke functies. De natuurlijke functies worden onderscheiden in:

- a) een biologische functie. Hierbij wordt de bodem opgevat als een ecosysteem dat bestaat uit mineraal-anorganisch materiaal, een dood deel en een levend deel;
- b) een transportfunctie voor water, waarbij fysisch-chemische processen zoals buffering, oxidatie, ad- en desorptie en dergelijke een rol spelen.

De menselijke *gebruiksvormen* zijn, aldus de raad, ten dele voortgekomen uit deze natuurlijke functies en hebben ze in een aantal gevallen grotendeels vervangen, zoals bij rioolwaterzuivering. Als gebruiksvormen onderscheidt de raad het gebruik van de bodem als draagvlak, waterfilter, teeltsubstraat, vind- en winplaats en bergplaats. Vervolgens besteedt de raad veel aandacht aan de vraag in hoeverre deze gebruiksvormen eisen stellen aan de natuurlijke functies van de bodem en aan de vraag in hoeverre de voor de gebruiksvormen uitgevoerde menselijk ingrepen deze natuurlijke functies (later) onmogelijk maken. Kortom, de natuurlijke functies van de bodem, opgevat als de algemene ecologische functie, vormen het toetsingskader voor de gebruiksvormen.

Van belang is dat de raad een scherp analytisch onderscheid maakt tussen de natuurlijke functies, dus de functies die de bodem van nature heeft, en de wijze waarop deze functies worden gebruikt. Dit betekent dat de raad tussen de natuurlijke functies van de bodem en het grondgebruik een extra categorie onderscheidt, namelijk de gebruiksvormen. De raad verbindt de multifunctionaliteit van de bodem expliciet aan de algemene ecologische functie van de bodem. Centraal daarbij staat de vraag op welke wijze en in welke mate de natuurlijke functies van de bodem door het menselijk ingrijpen worden beïnvloed. Het begrip multifunctionaliteit is daarmee zowel geconcretiseerd voor de mogelijke nadelige gevolgen van ingrepen voor de natuurlijke functies als geabstraheerd van de (actuele) bestemming. Bij de multifunctionaliteit van de bodem gaat het dus niet om de bestemming van de grond of om de eigenschappen van de bodem op zichzelf, maar om de relatie tussen de natuurlijke functies van de bodem en de menselijke activiteiten die nadelig op de eigenschappen van de bodem kunnen uitwerken. In tabel 5.3 zijn de belangrijkste begrippen op een rij gezet.

Tabel 5.3 Het begrip multifunctionaliteit en de algemene ecologische functies

niveau 1	de bodemeigenschappen en de bodemprocessen
niveau 2	de natuurlijke functies van de bodem
niveau 3	de gebruiksvormen: het menselijk gebruik (ingrepen en handelingen) van de natuurlijke functies
niveau 4	de bestemming; de grondgebruiksvorm

Verwarring III: de schaal van de bodem als ecosysteem

Een volgende verwarrende factor in de beschouwingen is de schaal waarop de omvorming van de bodemfuncties moet worden bekeken. In het V-IMP-B wordt opgemerkt dat "de ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen richtsnoer is van het beleid. De bodem is in ruimtelijke zin altijd deel van een meeromvattend ecosysteem in wisselwerking met lucht en water, maar kan op kleinere schaal beschouwd worden als een afzonderlijk ecosysteem namelijk als bodemecosysteem" (VROM, 1983: 12). Uit de stukken blijkt dat de schaal die aan het begrip multifunctionaliteit van de bodem ten grondslag ligt, die van het gebied is; de bodem wordt beschouwd in relatie tot het water en de lucht. Deze impliciete schaalkeuze hangt nauw samen met de operationalisering van de fysische, chemische en biologische eigenschappen van de bodem. De fysische en

chemische eigenschappen van de bodem en de processen die daarmee verbonden zijn, hebben een grotere tijd-ruimte schaal dan de biologische processen in de bodem (zie paragraaf 5.5).

5.2.3 De maatstaf: grondgebruiksvormen moeten elkaar kunnen blijven opvolgen

In de Discussienota Bodemkwaliteit (VROM, 1986) worden eerdere omschrijvingen op een aantal punten genuanceerd. "Multifunctionaliteit als uitgangspunt voor het bodembeschermingsbeleid houdt evenwel in dat het huidige gebruik van de bodem de functies en daarmee samenhangende gebruiksmogelijkheden, die afhankelijk van de bodemgesteldheid (grondsoort, bodemprofiel, type waterhuishouding) van nature aanwezig zijn, niet onomkeerbaar of onherstelbaar mag aantasten" (VROM, 1986: 2/3). De (her-)formulering is van groot belang. Ten eerste omdat de situatie zonder menselijke beïnvloeding als beoordelingsmaat voor het multifunctioneel zijn van de bodem wordt genomen. Het gaat om functies die, afhankelijk van de eigenschappen, van nature aanwezig zijn. Ten tweede worden veranderingen in de bodemeigenschappen niet in strijd geacht met het principe van multifunctionaliteit als die veranderingen binnen een redelijke termijn omkeerbaar of herstelbaar zijn. De bodem moet dus het vermogen blijven behouden om aan de eisen van elkaar opvolgende grondgebruiksvormen te voldoen. Als aan deze voorwaarde is voldaan, kan de bodem als onderdeel van het milieu blijven functioneren als gemeenschappelijk draagvlak en gebruiksgoed voor mens, dier en plant en als wezenlijk onderdeel van water- en stofkringlopen, aldus de discussienota.

5.2.4 Conclusies

In de discussie over het begrip multifunctionaliteit van de bodem vindt begripsmatig een uiteenlegging plaats van enerzijds de natuurlijke functies van de bodem en anderzijds de eisen die de verschillende grondgebruiksvormen aan de bodem stellen en de invloed die deze eisen hebben op de natuurlijke functies. Daarmee is de begripsverwarring die rond de algemene ecologische functie van de bodem was ontstaan, grotendeels opgelost. Dit probleem is in analytische zin opgelost met de uitsplitsing in natuurlijke functies en gebruiksvormen. Zo is natuur- en landschapsbescherming een vorm van grondgebruik die net als landbouw bepaalde, mogelijk andere, eisen stelt aan de fysische, chemische en biologische eigenschappen van de bodem. Deze eigenschappen

zijn van belang voor de natuurlijke functies van de bodem. De multifunctionaliteit is gericht op de relatie tussen de handelingen die potentieel verontreinigend zijn en de natuurlijke functies van de bodem. Dat sommige vormen van grondgebruik een groter risico op verontreiniging inhouden doet hier niets aan af.

Het criterium voor de aantasting of verontreiniging van de bodem wordt evenwel niet gezocht in 'de natuurlijke toestand', wat dat ook moge zijn, maar in de onomkeerbaarheid van ingrepen en het onherstelbaar zijn van de gevolgen daarvan, waarbij die onomkeerbaarheid en dat onherstelbaar zijn worden afgemeten aan vraag of de bodem in potentie plaats kan blijven bieden aan diverse bodemgebruiksvormen. Met andere woorden, de bodemfuncties mogen niet zodanig zijn aangetast dat daardoor de flexibiliteit van het bodemgebruik afneemt. De keuzeruimte voor de gebruiksmogelijkheden moet zo groot mogelijk zijn en blijven, ook al omdat saneren duur is.

Het analytisch onderscheid tussen de natuurlijke functies en de gebruiksfuncties van de bodem zal in het vervolg van dit proefschrift vaker terugkomen, vooral bij de behandeling van de watersysteembenadering in hoofdstuk 6. Voor de watersysteembenadering wordt namelijk een vergelijkbaar onderscheid wordt gemaakt tussen het algemeen ecologisch functioneren van het watersysteem en het gebruik van c.q. de gebruiksfuncties van het watersysteem.

5.3 Het vaststellen van de voorraad

Bij het vaststellen van de voorraad gaat het erom te bepalen in welke mate de bodem(milieu-)functies zijn aangetast. De discussie hierover zal worden geïllustreerd aan de hand van de problematiek van de fosfaatverzadigde gronden (Van der Vlist e.a., 1994). De vraag daarbij luidt: wat is fosfaatverzadiging? In het onderzoek dat voor het beantwoorden van die vraag is verricht (zie onder andere Breeuwsma e.a., 1990 en Van der Zee e.a., 1990), deden zich drie problemen voor:

- welk deel van het bodemprofiel moet in beschouwing worden genomen om de mate van fosfaatverzadiging te kunnen bepalen?;
- kan de kans op fosfaatverzadiging worden bepaald door de statistische gegevens over de omvang van de veestapel en de gegevens van de bodemkaarten te combineren?;
- bij welke mate van verzadiging treedt uitspoeling naar het grondwater en het oppervlaktewater op.

Wat het eerste probleem betreft werd aanvankelijk aangenomen dat voor de

bepaling van het potentiële vermogen van de bodem om fosfaat te binden het gehele bodemprofiel tot de gemiddeld laagste grondwaterstand (GLG) in beschouwing moest worden genomen. Dit bleek een misvatting: niet de gemiddeld laagste, maar de gemiddeld hoogste grondwaterstand (GHG) is bepalend. Hiermee nam het potentiële bufferende vermogen van bodems enorm af.

De tweede vraag is in het onderzoek negatief beantwoord. Op basis van de statistische gegevens over de veestapel en de gegevens van de bodemkaarten kan hooguit een indicatief beeld worden verkregen van de mate van fosfaatverzadiging. Daarom is een strategie voor de vaststelling van fosfaatverzadiging opgesteld, waarbij met de bovenstaande methode een eerste indicatie wordt verkregen en vervolgens met veldonderzoek op perceelsniveau de feitelijke toestand wordt vastgesteld.

De derde vraag is beantwoord door te stellen dat de kans op uitspoeling snel toeneemt, wanneer een kwart of meer van het bodemprofiel boven de gemiddeld hoogste grondwaterstand verzadigd is.

Met de antwoorden op de drie vragen is wat de problematiek van de fosfaatdoorslag betreft de voorraad gedefinieerd. De voorraad is het potentieel fosfaatbindend vermogen van het bodemprofiel tussen het maaiveld en de gemiddeld hoogste grondwaterstand.

5.4 De factoren die de voorraad vergroten of verkleinen⁹

De multifunctionaliteit van de bodem heeft vooral betrekking op de regulatiefuncties: het binden van stoffen zoals fosfaat, het bufferen van zuur en het vasthouden van vocht. De regulatiefuncties vormen een complex gegeven vanwege de traagheid van de bodem, het feit dat de effecten moeilijk te lokaliseren zijn en de beperkte mogelijkheden voor regeneratie.

In de volgende subparagrafen worden de factoren die de voorraad vergroten dan wel verkleinen uitgewerkt aan de hand van de milieueffectketen. Deze milieueffectketen bestaat uit vier schakels: de milieubelasting, de draagkracht, de effecten en de normstelling. Er zal op deze schakels worden ingegaan en ze zullen worden gedefinieerd voor de milieuthema's verzuring, vermesting en verdroging.

⁹ Voor deze paragraaf is gebruik gemaakt van het rapport Praktijktoets gebiedsdocumenten (ongepubliceerd) van G. Blom en M.J. van der Vlist. Wageningen. Zie ook Van der Vlist, 1994.

5.4.1 De milieubelasting

De milieubelasting laat zich definiëren als een ingreep in de toestand van de bodem waardoor mechanische, chemische of fysische veranderingen optreden. Wat de bronnen van de belasting zijn en hoe de belasting wordt omschreven, hangt af van het betreffende thema.

Tabel 5.4 Landbouw: de bronnen en de belasting voor de thema's verzuring, vermisting en verdroging

thema	bronnen	belasting		
verzuring	inrichtingen, activiteiten	emissie	transport en omzetting	depositie
	stal/opslag	NH ₃	zuur-base-reacties	mol zuur/ha
	weiden/mesten	idem	idem	idem
vermisting	activiteiten	gift/ha	omzetting	belasting
	bemesten	P ₂ O ₅ /ha	n.v.t.	gift/ha
	bemesten	N/ha	vervluchtiging	kleiner dan de gift/ha
verdroging	activiteiten	onttrekking	beïnvloeding	daling grondwaterstand
	beregenen	in m ³ /tijds-eenheid	kwel/infiltratie	daling freatisch grondwater
	draineren	snellere afvoer	idem	idem

Bij de verzuring door ammoniak (NH₃) vormen stallen, mestopslaginrichtingen, het weiden van vee en het uitrijden van mest de bronnen van de verzuring. De bronnen zijn te verdelen in inrichtingen en landgebruiksactiviteiten.

Bij vermisting zijn de bronnen eenduidiger van aard. Centraal staat het bemesten van land met dierlijke mest en kunstmest; een landgebruiksactiviteit. Met het bemesten worden nutriënten aan de bodem (en de lucht) toegevoegd. Duidelijk is wat de belastende activiteit is; ook duidelijk is wat het compartiment is dat wordt belast.

Bij verdroging gaat het niet zozeer om het belasten c.q. toevoegen van iets, maar

meer om het onttrekken of versneld afvoeren van water. Bij verdroging ligt het niet voor de hand om van bronnen of emissies te spreken. Het gaat om ingrepen.

Bij verzuring verdient de relatie tussen de emissie en de depositie de aandacht. De emissie betekent een belasting van de lucht, maar door omzetting en transport vindt er depositie op bodems, oppervlaktewater, vegetaties en gebouwen plaats. Bij verzuring is de belasting dus opgebouwd uit emissies, transport en omzetting in lucht, en depositie.

Bij vermesting is een dergelijke opsplitsing minder op zijn plaats. De toediening van nutriënten kan als een emissie worden opgevat. Voor fosfaat is ze gelijk aan de depositie op en belasting van bodems, oppervlaktewater en grondwater. Voor stikstof ligt dit anders. Weliswaar vormt de toediening van mest een emissie, maar een deel van de stikstof vervluchtigt (zie het thema verzuring) en een ander deel verdwijnt in de bodem.

Bij verdroging is de daling van de grondwaterstand het meest in het oog springende kenmerk. Een daling van de grondwaterstand is het gevolg van het versneld afvoeren van water (bijvoorbeeld door drainage en ontwatering) en het onttrekken van grond- en oppervlaktewater voor beregeningsdoeleinden.

5.4.2 De draagkracht

De kern van de draagkracht van de bodem wordt gevormd door de regulatiemechanismen van de bodem. Cruciaal voor het al dan niet optreden van (onomkeerbare) effecten - die mogelijk als negatief worden aangemerkt - zijn de buffercapaciteit voor zuur, het bindend vermogen voor fosfaat en bestrijdingsmiddelen, het denitrificerend vermogen en het vochtbindend vermogen.

Bij het thema verzuring wordt de draagkracht gevormd door het zuurbufferend vermogen van de bodem. Zure depositie leidt niet alleen tot een verandering van de zuurbuffercapaciteit, maar ook tot directe effecten op gewassen en gebouwen (zie effecten).

Bij vermesting door fosfaat vormen het transport in de bodem en het fosfaatbindend vermogen van de bodem de belangrijkste elementen van de draagkracht.

Tabel 5.5 De draagkracht voor de thema's verzuring, vermesting en verdroging

thema	transport/omzetting	grootte van de draagkracht hangt af van
verzuring	zuurneutraliserend proces	
	kalkverwerking (pH>6.5)	de buffercapaciteit
	silicaatbuffering (pH<6.5)	de buffersnelheid
	kationenomwisseling (pH 4-6)	de buffercapaciteit
	aluminiumbuffering (pH<4.0)	de buffercapaciteit
vermesting	ad- en desorptie van fosfor (P)	de hoeveelheid Al- en Fe-oxiden boven de GHG
	denitrificatie van stikstof (N)	de grondwaterstand
verdroging	mineralisatie	de stofhuishouding
	de samenstelling van bodemvocht	de stofhuishouding
	krimp en klink	de nalevering vocht

Bij verdroging gaat het eveneens om transport en omzetting in de bodem. Het gaat echter niet alleen om de mineralisatie en klink van bodems, maar ook om de verandering van infiltratie- en kwelatronen en om de verandering van het vochtleverend vermogen door de daling van het (freatisch) grondwater. Bij verdroging hangt de draagkracht samen met veranderingen in de waterbalans en met de daarmee gepaard gaande veranderingen in de stoffenbalans.

5.4.3 De effecten

Door de belasting van het systeem van bodem en water treden veranderingen op in de concentraties van nutriënten en microverontreinigingen in het bodemvocht en in de vochthuishouding. De effecten kunnen nu worden gedefinieerd als niet gewenste veranderingen. In sommige gevallen is de verandering in een concentratie zelf als nadelig aan te merken, bijvoorbeeld wanneer met die verandering de drinkwaternorm wordt overschreden. De chemische tijdbom (Rijksplanologische Dienst, 1996) vormt juist op dit punt een bedreiging.

Daarnaast kunnen veranderingen in de concentraties of in het vochtleverend vermogen nadelige effecten hebben op de aquatische en de terrestrische ecosystemen en op de abiotische condities voor landbouw, bos of recreatie.

Bij verzuring kunnen twee typen effecten worden onderscheiden. Tot de directe effecten behoort de reeds genoemde zure depositie op gebouwen en gewassen, die schade aan die gebouwen en gewassen tot gevolg heeft. Tot de indirecte effecten van de aanzuring van de bodem en het oppervlaktewater behoort onder meer het mobiel worden van fosfaat. Met het mobiel worden kunnen de concentraties in het bodemvocht dusdanig stijgen, dat er nadelige effecten voor de volksgezondheid (drinkwaternorm) en de vegetaties optreden.

Tabel 5.6 De effecten voor de thema's verzuring, vermesting en verdroging

thema	proces	proces	effect
verzuring	daling van de pH	de mobilisatie van metalen, zoals Aluminium (Al)	vergiftiging
		de mobilisatie van fosfor (P)	verrijking
		de toename van voedingsstoffen	een verandering van de flora en fauna
			een verandering van de condities voor de functies
vermesting	de toename van voedingsstoffen		een verandering van de flora en fauna; een verandering van de condities voor de functies
verdroging	de afname van de vochtleverantie uit het grondwater	de mineralisatie en verrijking	een verandering van de flora en fauna

Bij vermesting neemt de voedschijkdom van ecosystemen toe en verandert de kwaliteit van drinkwater, zwemwater en viswater.

De belangrijkste effecten van verdroging zijn de effecten op vegetaties, weidevogels en aquatische levensgemeenschappen. De directe effecten zijn de afname van de vochtleverantie in de toplaag van de bodem en de mineralisatie van de bodem. De indirecte effecten zijn de veranderingen van de watersamenstelling door het wegvallen van kwel en het toenemen van het aandeel regenwater. Dit leidt tot verzuring van de bodem en de mobilisatie van fosfaat en dus tot het voedselrijker worden van het bodemvocht. De indirecte effecten hebben vooral invloed op de waterafhankelijke flora en fauna.

Samenvattend kan gesteld worden dat bij alle drie de thema's effecten op de vegetatie optreden. Daarnaast treden bij de thema's verzuring en vermesting ook effecten op de abiotische condities voor gebiedsfuncties, zoals drinkwaterwinning, waterrecreatie en bosproductie. Verder leidt verzuring nog tot de aantasting van cultuurmonumenten.

De effecten zijn hier vrij neutraal beschreven. Of zij negatief te waarden zijn, is een aparte vraag. Die vraag komt tot uitdrukking in de milieunormstelling (zie paragraaf 5.5) en in de waardering van de gebiedsfuncties (zie paragraaf 5.7).

5.4.4 De milieugebruiksruimte als meerdimensionale ruimte

In deze paragraaf wordt de milieueffectketen gebruikt om het begrip milieugebruiksruimte te operationaliseren voor de milieufuncties. In de tabellen komen meerdere keren dezelfde termen voor. De thema's hangen in bepaalde opzichten ook met elkaar samen. Het volgende geldt als een illustratie van die samenhang.

Verdroging heeft als gevolg van de mineralisatie een vermestend effect. Dit geldt ook voor verzuring: een daling van de zuurgraad leidt tot mobilisatie van fosfaat. Van belang is nu dat het vergroten van de voorraad voor de ene stof een verkleining van de gebruiksruimte voor een andere stof tot gevolg kan hebben. Zo hangt de mate van denitrificatie sterk samen met de grondwaterstand: hoe hoger de grondwaterstand is, hoe groter het denitrificerend vermogen van de bodem is. Voor fosfaat ligt de zaak precies andersom: hoe lager de grondwaterstand is, hoe groter het fosfaatbindend vermogen van de bodem is. Dus het vergroten van de buffercapaciteit van de bodem voor fosfaat gaat gepaard met een grotere uitspoeling van stikstof naar het grond- en oppervlaktewater. Een verlaging van de grondwaterstand in combinatie met een daling van de zuurgraad heeft een eutrofiërend effect doordat fosfor wordt gemobiliseerd. En een verhoging van de grondwaterstand heeft tot gevolg dat er minder stikstof zal uitspoelen, maar

tevens dat er minder fosfor kan worden gebonden.

Dit betekent dat de milieugebruiksruimten voor de verschillende thema's, maar ook de milieugebruiksruimten voor het thema vermessing, niet zonder meer bij elkaar opgeteld kunnen worden. Als voor het bestrijden van de verzuring landbouwbedrijven worden verplaatst levert dat voordeel op voor dat thema. Maar wanneer door die verplaatsing de bemestingsdruk (de uitspoeling van stikstof) toeneemt en er bovendien sprake is van een toename van de beregening of de drainage, dan is het de vraag of de verplaatsing als saldo van de drie thema's positief beoordeeld moet worden. Er is dus sprake van meerdere milieugebruiksruimten die met elkaar samenhangen, maar die niet per definitie in elkaars verlengde liggen. Het is consequenter om in het meervoud, dus over milieugebruiksruimten, te spreken.

5.5 De keuze van de te normeren variabelen

Welke variabelen moeten nu met het oog op het behoud c.q. de instandhouding van de voorraad genormeerd worden? Bij de operationalisering van de multifunctionaliteit in bodemkwaliteitsdoelstellingen vormt de complexiteit van de bodem een belangrijk probleem. De bodem is immers noch in verticale noch in horizontale richting homogeen. In verticale richting is de bodem opgebouwd uit lagen met een eigen fysisch-chemische karakteristiek. In horizontale richting is er eveneens sprake van differentiatie. Deze verschillen in verticale en horizontale richting worden aangeduid met *ruimtelijke heterogeniteit*. De bodem is echter een verschijnsel dat niet alleen een ruimtelijke differentiatie, maar ook een differentiatie in tijd kent (seizoenen, jaren). De ruimtelijke heterogeniteit en de dynamiek in de tijd zijn van belang voor de vraag op welke schaal de bodem met het oog op de formulering van kwaliteitsdoelstellingen moet worden geanalyseerd.

Voor de operationalisering van het uitgangspunt van de multifunctionaliteit is zowel de stofgerichte als de (bodem-)ecologische benadering gevolgd. De stofgerichte benadering domineert evenwel. Ze wordt toegepast voor het effectgerichte beleidsspoor, met name voor het opstellen van de basisdocumenten¹⁰ waarin de

10 De basisdocumenten worden door of in opdracht van het ministerie van VROM opgesteld om tot een normstelling voor de milieukwaliteit te komen. In de documenten wordt de op dat moment bestaande wetenschappelijke kennis over het gedrag, de verspreidingsroutes en de effecten van stoffen op met name de volksgezondheid bij elkaar gebracht.

kennis over de eigenschappen en de effecten van een stof bijeen wordt gebracht en de risico-evaluaties worden uitgevoerd. Tevens vormt de relatie tussen de fysisch-chemische omstandigheden en het optreden van een als nadelig te waarderen milieu-effect een onderdeel van elk basisdocument. De eigenschappen van de betreffende stof worden geconfronteerd met een aantal eigenschappen van de bodem. Dit impliceert dat een zelfde stofgehalte in verschillende bodems tot verschillende effecten kan leiden.

Er zijn twee werkwijzen waarop rekening kan worden gehouden met deze *natuurlijke differentiatie*. De eerste werkwijze is gebaseerd op de grondsoorten die op de bodemkaarten staan aangegeven, de tweede op de fysisch-chemische bodemeigenschappen. In de Discussienota Bodemkwaliteit (VROM, 1986) wordt gekozen voor de tweede werkwijze (zie paragraaf 5.3). Voor de zware metalen wordt ze geoperationaliseerd in de parameters 'kleigehalte', 'organisch stofgehalte', 'zuurgraad' en 'zuurstofgehalte'. De laatste twee zijn niet meegenomen in de beoordeling omdat ze sterk afhankelijk zijn van het actuele bodemgebruik en dus sterk variëren in tijd en ruimte. Voor de organische verbindingen is het organisch stofgehalte als parameter gekozen. De getalswaarden zijn vastgelegd als 'referentiewaarden bodem'¹¹.

11 De keuze van de getalswaarden en de beleidsmatige definitie daarvan laten een nauwe samenhang zien tussen de inrichtingsopgave en de stuuropgave. De 'referentiewaarden bodem' moesten worden ingepast in de terminologie van de risicobenadering, met name op het punt van het verschil tussen streefwaarden en grenswaarden. De concrete vraag was of de referentiewaarden als streefwaarden of als grenswaarden moeten worden beschouwd. Wat dit punt betreft stonden de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) en de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne tegenover elkaar. De TCB (TCB, 1991) stelde zich op het standpunt dat de referentiewaarden opgevat moesten worden als streefwaarden, omdat ze gedefinieerd waren als waarden waarvoor een verwaarloosbaar risico geldt. De complexiteit van de bodem en de lange verblijftijden in de bodem vereisen dit. Wanneer de referentiewaarden als grenswaarden (gedefinieerd als het maximaal toelaatbaar risico = 100 x het verwaarloosbaar risico) zouden worden opgevat, zou dit voor de bodem en het functioneren ervan te grote risico's inhouden. In de ogen van de TCB kunnen de referentiewaarden niet anders dan streefwaarden zijn. De CRMH (1991) stelde zich echter op het standpunt dat de referentiewaarden moeten worden opgevat als grenswaarden. Immers, aan de grenswaarden is een bestuurlijk-juridische verplichting verbonden; er geldt een resultaatsverplichting. Voor streefwaarden geldt slechts een inspanningsverplichting (zie ook Van der Vlist, 1993).

Geconcludeerd kan worden dat de multifunctionaliteit van de bodem vooralsnog alleen in stofgerichte, chemische normen is geoperationaliseerd. Een fysische en biologische normstelling is tot nu toe achterwege gebleven.

5.6 Het vaststellen en normeren van de milieugebruiksruimte

De doelstellingen voor verdroging, verzuring en vermisting verschillen qua karakter. Voor verdroging geldt de doelstelling dat het areaal verdroogde bodem in het jaar 2000 tenminste teruggebracht is tot 25% van de oppervlakte die in 1985 was verdroogd (Derde Nota Waterhuishouding, 1989). Voor verzuring geldt de doelstelling dat de depositie in mol zuur (afkomstig van NH₃) voor het jaar 2000 teruggebracht is tot 1000 mol zuur/ha en voor het jaar 2010 tot 600 mol zuur/ha (Nationaal Milieubeleidsplan, 1989). Voor vermisting geldt de drinkwaternorm, namelijk dat het gehalte fosfor op twee meter onder het maai-veld niet meer dan 3 mg P/l mag bedragen.

Opvallend is dat de drie normstellingen voor de thema's drie verschillende punten in de milieueffectketen betreffen.

De normstelling voor verzuring grijpt aan op de depositie van hoeveelheden zuur (in mol/ha) teneinde de bossen te beschermen tegen verdere aantasting. Bij vermisting betreft de norm de kwaliteit van het (ondiepe) grondwater. Het gaat dus niet om de depositie/belasting, maar om de hoedanigheid van het compartiment zelf. Bij verdroging geldt weer een heel ander soort norm, namelijk een bepaalde oppervlakte. Deze norm zou opgevat kunnen worden als een equivalent van een depositienorm. Bij verzuring en verdroging worden dus eisen aan (aspecten van) de belasting gesteld, bij vermisting betreft de norm een inperking van de als nadelig gewaardeerde effecten.

Voor verzuring wordt gesteld dat de emissies met 70% zullen moeten worden gereduceerd. Deze gemiddelde emissiereductie is afgeleid van een landelijk gemiddelde voor de depositienorm. Met die gemiddelde emissiereductie wordt voor verzuring de milieugebruiksruimte opgespannen. De hoeveelheid te emitteren zuur is eindig, verschilt per landbouwbedrijf en zal verdeeld moeten worden over de doelgroepen.

Bij vermessing wordt voor de emissies/deposities een uitrijnorm per hectare gehanteerd. Deze uitrijnorm verschilt per teelt (grasland, bouwland en maïsland). De emissienormen zullen in fasen worden aangescherpt zodat in het jaar 2000 de evenwichtsnorm zal zijn bereikt en de emissies gelijk zullen zijn aan de onttrekking door de gewassen. Pas dan komt de doelstelling voor het ondiepe grondwater in zicht. De uitrijnorm verschilt weliswaar per teelt, maar niet per bedrijf: voor alle landbouwers gelden dezelfde uitrijnormen.

Voor verdroging gelden geen algemene normen die tot een reductie van de onttrekkingen moeten leiden. Er zullen per situatie afspraken worden gemaakt en die zullen afhankelijk zijn van de locatie en de verschillende onttrekkers. Wel wordt gepoogd de onttrekking van grondwater door de landbouw te laten stoppen. Tevens wordt getracht grote verbruikers in verdroogde of verdrogingsgevoelige gebieden water van elders te laten betrekken.

Uit het bovenstaande blijkt dat er ook wat het bestaan van algemene doelstellingen betreft verschillende vertrekpunten voor de reductie van de belasting zijn. Voor verzuring geldt een algemene doelstelling, waarbij wordt verondersteld dat ieder bedrijf een evenredige bijdrage levert. Voor vermessing wordt een algemene doelstelling gehanteerd, die voor elk bedrijf hetzelfde is. Voor verdroging geldt dat wordt gestreefd naar een reductie van de onttrekking van grondwater voor beregening door de landbouw.

De milieugebruiksruimte wordt op verschillende manieren ingevuld en op verschillende manieren verdeeld over de doelgroep of delen daarvan. Ten eerste kan worden geconstateerd dat de emissiedoelstellingen in de loop van de tijd worden aangescherpt, wat betekent dat de belasting voorlopig te groot is voor de draagkracht van de bodem en het water. Vooralsnog wordt een - weliswaar afnemende - 'overbelasting' geaccepteerd. De verdeling van de - in de loop van de tijd kleiner wordende - gebruiksruimte over de doelgroep landbouw verschilt echter sterk per thema. Voor verdroging en vermessing worden generieke doelstellingen gehanteerd. Voor verzuring geldt dat de reductie per bedrijf sterk kan variëren. Het is wettelijk verplicht te voldoen aan de genoemde uitrijnormen. Voor de emissiereductie voor ammoniak geldt dat niet.

5.7 De verdeling van de ruimte

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat er niet één enkele milieugebruiksruimte bestaat, maar dat er meerdere milieugebruiksruimten zijn. De wijze waarop de milieugebruiksruimten worden verdeeld verschilt per thema. Bij verzuring is er sprake van vrij verhandelbare emissierechten. Dit betekent dat de verdeling van de milieugebruiksruimte voor een belangrijk deel door de markt wordt bepaald. Hierbij geldt echter wel een aantal beperkingen, zoals de afstand tot te beschermen natuurgebieden en gebieden die gevoelig zijn voor verzuring (zie Ammoniakreductieplannen, hoofdstuk 12). Voor de verdeling van de milieugebruiksruimte voor het thema vermesting gelden thans nog de uitrijnormen. Deze zullen echter vervangen worden door de zogeheten verliesnormen en de mineralenheffing (zie hoofdstuk 10).

Voor het thema verdroging geldt dat het Rijk algemene reductietaakstellingen heeft vastgesteld. Daarbij is geen sprake van verhandelbare onttrekkingsrechten of iets dergelijks.

Voor de omvang en de verdeling van de milieugebruiksruimte zijn de functies die in het kader van de waterhuishouding of de ruimtelijke ordening worden toegekend slechts in zeer bescheiden mate van belang. Bij verzuring gaat het om bepaalde natuurgebieden en gebieden die gevoelig zijn voor verzuring. Bij verdroging zijn de waterafhankelijke natuurgebieden van betekenis voor de verdeling van de milieugebruiksruimte.

5.8 De milieugebruiksruimte en de ruimtelijke differentiatie

Een belangrijke vraag, die ook in de titel van dit hoofdstuk naar voren komt, is in welke mate het concept van de milieugebruiksruimte als het wordt toegespitst op de regulatiefuncties van bodems en water, ruimtelijke differentiatie toestaat. In tabel 5.7 is per laag van de milieugebruiksruimte aangegeven of het concept van de milieugebruiksruimte van zichzelf een ruimtelijke differentiatie kent. De tijd-ruimte-heterogeniteit van bodems is belangrijk voor de mate waarin bodems stoffen kunnen bufferen. Dit geldt ook voor de historische belasting als gevolg van de verschillende landbouwpraktijken. De voorraadvergrotenende en de voorraadverkleinende factoren zijn ook niet overal in dezelfde mate aanwezig. Ze hangen af van de positie van de betreffende bodem in het watersysteem en van de huidige belasting door de landbouwbedrijven. Wat de keuze van de te normeren variabelen betreft wordt geen onderscheid gemaakt tussen bodems. Wel worden voor de bodems verschillende getalswaarden onderscheiden.

Tabel 5.7 De milieugebruiksruimte: de definiëring en de ruimtelijke differentiatie

de lagen van de milieugebruiksruimte	de definitie (toegespitst op fosfaat)	de ruimtelijke differentiatie
1. het definiëren van de voorraad	de regulatiefuncties; het bindend vermogen voor fosfaat	de tijd-ruimte-heterogeniteit van de bodem
2. het vaststellen van de voorraad en het tempo van de aanwas	het potentiële fosfaatbindend vermogen van het profiel tussen het maaiveld en de gemiddeld hoogste grondwaterstand	de ruimtelijke differentiatie als gevolg van de historische belasting
3. het definiëren en het vaststellen van de voorraadvergroten- en de voorraadverkleinende factoren	het vergroten van de voorraad door het toedienen van Fe- en Al-oxiden en door het verlagen van de grondwaterstand; het verkleinen van de voorraad door het verhogen van de grondwaterstand, door het toedienen van fosfaatmeststoffen en door het aanzuren van de bodem	deze factoren komen niet overal in dezelfde mate voor; een bodem ligt niet geïsoleerd maar heeft een specifieke positie binnen een watersysteem; bovendien speelt hier een rol dat de belasting per landbouwbedrijf verschilt
4. de keuze van de te normeren variabelen en het vaststellen van de grootte daarvan	een stofgerichte normstelling (mg P/l) voor de kwaliteit van het grondwater (op twee meter onder het maaiveld)	bij deze keuze is geen sprake van differentiatie; in sommige gevallen, zoals bij zware metalen, is er wel een differentiatie in de getalswaarden; bij nutriënten is dit niet het geval
5. het vaststellen en het normeren van de omvang van de gebruiksruimte	voor fosfaat is aanvankelijk gesteld dat in Nederland als geheel geen problemen voorkomen; de normering is uitgedrukt in uitrijnormen, die zijn gedifferentieerd naar teelt; thans worden de verliesnormen ingevoerd	de normstelling is generiek
6. de wijze van verdeling van de ruimte	via verhandelbare mestrechten	er treedt differentiatie op door de aanwezigheid van kwetsbare functies of waarden

Bij het vaststellen van de gebruiksruimte is sprake van generiek beleid. Dit beleid kent geen regionale differentiatie. Bij de verdeling van de gebruiksruimte is wel sprake van ruimtelijke differentiatie. Deze is gekoppeld aan de mate waarin er te beschermen waarden en gebieden voorkomen.

5.9 Conclusies

1. Het concept van de milieugebruiksruimte kan worden opgevat als een conceptualisatie van de fysieke organisatie voorzover het de werking van het natuurlijk substraat betreft. In termen van het theoretisch kader - en dit geldt zeker voor de definitie van duurzaamheid: de voor de samenleving functionele component van ecosystemen - richt het concept zich vooral op het in beeld brengen van en het aandragen van oplossingen voor economische storingen in de sfeer van de fysieke exploitatie (Ef). De kennis hierover betreft de eigenschappen van het natuurlijk substraat en de mogelijkheid om het voor maatschappelijk gebruik te conditioneren.
2. Het concept van de milieugebruiksruimte blijkt een gelaagd begrip; het is een aaneenschakeling van deeldiscussies. De kennis die is vereist voor het definiëren van de voorraad, het vaststellen van de voorraad, en het bepalen van de voorraadvergroten- en de voorraadverkleinende factoren, heeft een natuurwetenschappelijk karakter. De kennis die nodig is voor de overige drie lagen heeft vooral een bestuurskundig en economisch karakter.
3. Als het gaat om de regulatiefuncties van bodems en water is het concept van de milieugebruiksruimte nauw verbonden met ruimtelijke differentiatie, zo blijkt uit de analyse die in dit hoofdstuk is uitgevoerd. Met uitzondering van de lagen 4 en 5 is bij alle in dit hoofdstuk onderscheiden lagen van de milieugebruiksruimte sprake van ruimtelijke differentiatie.
4. De lagen 4, 5 en 6 - de keuze van de te normeren variabelen, het vaststellen van de omvang van de gebruiksruimte en de verdeling van de gebruiksruimte - behoren meer tot de stuuropgave dan tot de inrichtingsopgave. De invulling van de stuuropgave die nu in het milieubeheer wordt vormgegeven - een generieke normstelling waarbij nauwelijks ruimtelijke differentiatie wordt toegestaan - vloeit niet logisch voort uit de eerste drie lagen. Theoretisch is een andere invulling zeer wel denkbaar.
5. Overigens is het interessant dat het concept van de milieugebruiksruimte, dat in eerste instantie is opgevat als een inrichtingsconcept, een logische verbinding mogelijk maakt met de stuuropgave.

6 DE WATERSYSTEEMBENADERING EN RUIMTELIJKE DIFFERENTIATIE; een nadere uitwerking

Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag hoe de inrichtingsopgave binnen het beleid voor de waterhuishouding wordt gesteld. Het vertrekpunt daarbij is de in 1985 gintroduceerde watersysteembenadering.

Opbouw

In paragraaf 6.1 wordt een aantal begrippen die belangrijk zijn in het waterbeheer behandeld. Vervolgens worden in paragraaf 6.2 worden balansen en balansposten geïntroduceerd om de inrichtingsopgave op te spannen. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de relatie tussen de balansposten en de doelstellingen voor de kwaliteit, de kwantiteit en de inrichting van het water. In paragraaf 6.4 wordt de relatie tussen de balansposten en de functietoekenning behandeld. In paragraaf 6.5 worden conclusies getrokken over de relatie tussen de watersysteembenadering en de ruimtelijke differentiatie.

6.1 Inleiding

In 1985 wordt in de notitie *Omgaan met Water* (V&W, 1985) een nieuwe benadering voor het beleidsveld van de waterhuishouding gepresenteerd: de watersysteembenadering. De nieuwe benadering is nodig vanwege drie redenen, aldus de notitie: de *Policy Analysis of the Water management in the Netherlands* (Pulles, 1985) heeft uitgewezen dat er geen grote aanpassingen meer nodig zijn in het waterhuishoudkundig hoofdsysteem, de Deltawerken naderen hun voltooiing, en de grote saneringsoperatie van de systemen voor het stedelijk en huishoudelijk afvalwater zijn grotendeels achter de rug. Hierdoor kan de aandacht meer worden gericht op de "zorg voor een goede werking van aquatische ecosystemen. En dit niet alleen ten behoeve van de milieuzorg, maar ook met het oog op de diverse gebruiksfuncties van water" (V&W, 1985: 3). Deze doelstelling vereist een actieve en maatschappijgerichte houding ten opzichte van de watersystemen.

Volgens de notitie gaat het om een *modernisering van het huidige waterbe-*

heer. In een op de watersysteembenadering gebaseerd beheer staat het samenwerken met de natuur en het omgaan met de watersystemen centraal, ook als het gaat om het realiseren of het veiligstellen van op de mens gerichte functies. De watersysteembenadering beoogt "via een integrale afweging de wensen van de samenleving ten aanzien van functies en het functioneren van watersystemen (sectoren en facetten) op een optimale wijze af te stemmen op de mogelijkheden van de systemen met behulp van een technisch (infrastructuur) en juridisch instrumentarium" (V&W, 1985: 33).

De belangrijke elementen van de watersysteembenadering zijn de watersystemen zelf, de mogelijkheden en de functies van de watersystemen en de harmonisatie van het beleid en het bestuur. De opstellers van de notitie verstaan onder een watersysteem "een geografisch afgebakend, samenhangend en functionerend geheel van oppervlaktewater, grondwater, onderwaterbodems, oevers en technische infrastructuur, met inbegrip van de daarin voorkomende levensgemeenschappen en alle bijbehorende fysische, chemische en biologische kenmerken en processen. De grenzen van een dergelijk watersysteem worden in de eerste plaats bepaald op grond van morfologische, ecologische en functionele samenhang" (V&W, 1985: 35).

In de notitie wordt ook ingegaan op de noodzaak en de mogelijkheden van regionale differentiatie. Voor elk onderscheiden watersysteem geldt immers dat de eigenschappen, de processen, de gebruiksfuncties en de lozingssituatie anders zijn. Door de deelsystemen per regio in te vullen wordt recht gedaan aan de behoefte om die invulling af te stemmen op het specifieke functioneren en de mogelijkheden van dat deelsysteem. Het *differentiëren van de normen* per regio ligt in het verlengde van deze benadering.

Uit deze schets komen twee opvallende overeenkomsten met het concept van de milieugebruiksruimte (zie subparagraaf 5.2.4) naar voren. Ten eerste wordt een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de eigenschappen en de processen van het watersysteem (vergelijk de natuurlijke bodemfuncties met de systeemfuncties in het waterbeheer) en anderzijds de gebruiksfuncties van het watersysteem. Hierdoor dringt zich een vergelijking met de multifunctionaliteit van de bodembescherming op. Ten tweede wordt met de watersysteembenadering getracht het principe van de ecologische inpasbaarheid van het menselijk handelen te vertalen in het waterbeheer.

Op grond van het onderscheid tussen systeem- en gebruiksfuncties kan een

onderscheid worden gemaakt tussen de algemene zorg voor het functioneren van de watersystemen en de specifieke zorg voor de bij het watersysteem betrokken belangen.

De algemene zorg voor de watersystemen betreft onder meer de aan- en afvoer van water, de handhaving van een minimumkwaliteitsniveau, de handhaving van een bepaald stromingsregime en de handhaving van kwel- en infiltratiepatronen. De systeemfuncties of systeemkenmerken zijn onder meer de hoeveelheid water die wordt aangevoerd en afgevoerd, de kwelpatronen en de infiltratiepatronen, de door het geologisch materiaal bepaalde samenstelling van het grondwater, en de morfologie van de meren, de beken en de rivieren. 'Pakket 8' uit de Derde Nota Waterhuishouding is vooral daarop gericht. Het einddoel van 'Pakket 8' luidt: "De morfologie, inrichting en waterregime van de watersystemen in Nederland bieden goede voorwaarden voor complete en evenwichtig opgebouwde levensgemeenschappen en duurzaam gebruik door de mens" (Derde Nota Waterhuishouding, 1989: 111 en 112).

De functies die aan watersystemen worden toegekend, kunnen in drie groepen worden ingedeeld (Van der Vlist, e.a, 1994). In kader 6.1 wordt een omschrijving van deze groepen gegeven.

Kader 6.1 De drie groepen functies die aan watersystemen kunnen worden toegekend

gebiedsfuncties:

functies die kunnen worden toegekend aan freatisch grondwater (en oppervlaktewater) wanneer dit water een conditionerende rol voor het grondgebruik vervult;

grondwatergebruiksfuncties:

functies die kunnen worden toegekend aan het grondwater en die verband houden met het gebruik van het grondwater;

oppervlaktewatergebruiksfuncties:

functies die kunnen worden toegekend aan het oppervlaktewater en die verband houden met het (al dan niet antropogeen) gebruik van het oppervlaktewater.

Bron: Van der Vlist e.a., 1994

De functiegerichte zorg bestaat uit het handhaven of het realiseren van de condities voor het betreffende gebruik en het weren van de effecten van dat gebruik die schadelijk zijn voor de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en de inrichting. In paragraaf 6.4 zal nader op deze functievereisten worden ingegaan.

6.2 Het watersysteem als inrichtingsopgave

Voor het analyseren van de mogelijkheden en de beperkingen van het maatschappelijk gebruik van watersystemen en van de mogelijkheden van de waterbeheerder om de kwaliteiten van de watersystemen te beïnvloeden (de inrichtingsopgave), kan de balansmethode worden gehanteerd. Met deze methode kunnen de kenmerken van een watersysteem in beeld worden gebracht en kunnen de mogelijkheden van de beheerder om onderdelen van de balans - en dus van het betreffende watersysteem - te beïnvloeden worden aangegeven. Er kunnen drie typen balansen worden onderscheiden: de watermassabalans, de stoffenbalans en de biomassabalans. Deze balansen zijn van belang voor zowel de strategische als de operationele taken van de waterbeheerder. Tussen deze twee soorten taken en de balansen bestaat een directe relatie. Wanneer aan het watersysteem of delen daarvan een functie wordt toegekend, wordt namelijk ook een uitspraak gedaan over de gewenste fysische, chemische en biologische kenmerken van dat watersysteem.

Het operationeel beheer richt zich op de balansposten en op de mogelijke verandering daarvan in een voor de betreffende functie gewenste richting. De balansen vormen zodoende het aangrijpingspunt om de beïnvloedingsmogelijkheden van de beheerder duidelijk te maken. Tevens wordt met de balansen geïllustreerd hoe beweeglijk het watersysteem is. Wanneer in de ene balans wordt ingegrepen, heeft dat gevolgen voor de andere twee balansen.

6.2.1 Watersystemen en balansen

Bij een analyse van een watersysteem met de balansmethode staat de gedachte centraal dat de hoeveelheden water, stoffen, planten (biomassa) en dieren (biomassa) die in het systeem aanwezig zijn worden bepaald door aanvoer en (re-)productie en door afvoer, afbraak en consumptie (onder meer door andere in het systeem voorkomende planten en dieren). In kader 6.2 worden ter illustratie van deze gedachte voorbeelden gegeven van een watermassabalans (1), een stoffenbalans (2) en een biomassabalans (3).

Kader 6.2 Voorbeelden van de drie typen balansen

1. Voorbeeld van een watermassabalans

De hoeveelheid water in een bepaald grondwater voorkomen is afhankelijk van de infiltratie van regenwater, de eventuele toevoer van water vanuit andere grondwater voorkomens, de eventuele afvoer van water naar andere grondwater voorkomens en de eventuele onttrekking van water door het oppompen ervan. Wanneer de som van de onttrekking en de 'natuurlijke' afvoer groter is dan de som van de toevoer en de infiltratie zal de grondwater voorraad kleiner worden en zal de grondwaterstand dalen.

2. Voorbeeld van een stoffenbalans

De fosfaatconcentratie in het oppervlaktewater is onder meer afhankelijk van de aanvoer (door lozingen), de afvoer en de opname door planten. Wanneer meer fosfaat wordt aangevoerd dan wordt afgevoerd of opgenomen, zal de fosfaatconcentratie in het water toenemen.

3. Voorbeeld van een biomassabalans

De hoeveelheid zalm in de Rijn is onder meer afhankelijk van de migratie, de natuurlijke aanwas, de sterfte (bijvoorbeeld door verontreiniging van het water) en de visvangst. Wanneer de sterfte en de visvangst samen groter zijn dan de som van het migratiesaldo en de natuurlijke aanwas, zal de hoeveelheid zalm in de rivier afnemen.

De drie balansen beïnvloeden elkaar. Dat wordt in de Derde Nota Waterhuishouding aangeduid met "interne functionele samenhangen". Enkele van deze samenhangen blijken reeds uit de voorbeelden in kader 6.2. Zo zal door een overmatige toevoer van fosfaat de groei van planten en dieren toenemen. En doordat planten (en algen) het in het water voorkomende fosfaat consumeren hebben ze invloed op de balans van deze stof. Het maatschappelijk gebruik van een watersysteem heeft eveneens - en op meerdere wijzen - invloed op de drie balansen van dat systeem.

6.2.2 De balansposten en het maatschappelijk gebruik

De mogelijkheden om een watersysteem maatschappelijk te gebruiken worden mede bepaald door de fysische, chemische en biologische kenmerken van het systeem. Deze kenmerken corresponderen met posten in de drie balansen. Zo worden de mogelijkheden voor landbouwkundig gebruik mede bepaald door de oppervlaktewaterstand, de grondwaterstand en de kwaliteit van het beschikbare water. De mogelijkheden voor scheepvaart en recreatievaart zijn onder meer afhankelijk van de waterstand en de voorkomende waterafvoer

(stroomsnelheid). En de mogelijkheden voor drinkwaterwinning worden mede bepaald door de hoeveelheid en de kwaliteit van het beschikbare grond- of oppervlaktewater.

Kader 6.3 Voorbeelden van doelgericht gebruik en onbedoelde effecten

Voorbeelden van doelgericht gebruik zijn het gebruik van grond- en oppervlaktewater voor productie- en consumptiedoeleinden en het oogsten van in het watersysteem voorkomende dieren en planten. Een ander voorbeeld is het gebruik van de eigenschap van watersystemen om water en stoffen af te voeren, om water te lozen en land te draineren.

Een voorbeeld van onbedoelde effecten is het bemesten van land. Het doel hiervan is niet het beïnvloeden van het watersysteem, maar het verbeteren van de productiviteit van landbouwgronden. Een ander voorbeeld is de verstoring van levensgemeenschappen (de vermindering van de reproductie) door scheepvaart en recreatie. Die verstoring is niet het doel van deze activiteiten.

De onbedoelde effecten van balansposten kunnen ook een (onbedoeld) bijproduct zijn van het doelgerichte gebruik. Een voorbeeld hiervan is de overmatige groei van planten of algen door het doelgerichte gebruik van een watersysteem voor de afvoer van stoffen (zoals fosfaat).

Omgekeerd heeft het maatschappelijk gebruik invloed op de fysische, chemische en biologische balansposten. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen een doelgericht gebruik en onbedoelde effecten. Van doelgericht gebruik is sprake, wanneer de watervoorraden, de stoffenvoorraden en de biologische voorraden of de transport- en omzettingmogelijkheden van het watersysteem direct worden aangewend voor gebruiksdoeleinden. Van onbedoelde effecten is sprake, wanneer door het gebruik veranderingen in de eigenschappen van het watersysteem optreden die niet beoogd werden (zie kader 6.3).

6.2.3 De balansposten en het waterbeheer

Zoals gemeld, vormen de balansen voor de waterbeheerder de aangrijpingspunten om, via het toekennen van functies en operationele beheerstaken, het watersysteem te beïnvloeden. De fysische, chemische en biologische kenmerken van een watersysteem (de systeemvariabelen) worden bepaald door een combinatie van natuurlijke en antropogene invloeden. De mogelijkheden van de waterbeheerder om een watersysteem te beïnvloeden zijn begrensd. Zo laat de hoeveelheid neerslag zich niet beïnvloeden.

Verder heeft de waterbeheerder mogelijkheden, zij het ook beperkte, om het doelgericht gebruik en de onbedoelde effecten te veranderen. Voorbeelden

hiervan zijn het wel of niet verlenen van vergunningen en het sluiten van waterakkoorden. Tot slot beschikt de beheerder over technische maatregelen om de systeemvariabelen te beïnvloeden.

De operationele waterbeheerder wordt, in meer of mindere mate, gestuurd door beleidsbepalers met strategische taken, zoals het Rijk en de provincies. De provincies leggen bijvoorbeeld de doelstellingen voor de systeemkenmerken vast. Zij oefenen echter ook directe invloed uit op het operationeel waterbeheer, bijvoorbeeld door voorschriften voor de uitoefening van het beheer vast te stellen (zoals in de provinciale verordening waterhuishouding) en door de organisatie van het beheer te beïnvloeden.

De verandering van de systeemvariabelen door het doelgerichte gebruik en de onbedoelde effecten wordt ook beïnvloed door het overige rijksbeleid. Te denken valt aan de sturende invloed van de ruimtelijke ordening op het gebruik van de watersystemen, of aan die van het mestbeleid op de uitspoeling van meststoffen naar de watersystemen. Het overige rijksbeleid heeft in enkele gevallen ook een directe invloed op het operationeel waterbeheer. Een voorbeeld is de planologische reservering van ruimte voor de technische ingrepen die door een waterbeheerder worden gewenst. Het waterbeleid en het overige beleid beïnvloeden elkaar zowel op het niveau van de doelstellingen als op het niveau van het operationeel beheer. De wijze waarop dit gebeurt, vormt een onderdeel van de stuuropgave (zie hoofdstuk 8).

6.3 De balansposten en de algemene zorg voor de watersystemen

In deze paragraaf worden de balansen gekoppeld aan de doelstellingen die de algemene zorg voor de watersystemen met het oog op de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en de inrichting vereist. Deze doelstellingen kunnen het best worden samengevat met de term 'basiskwaliteit water'.

6.3.1 De kwaliteitsdoelstellingen en de balansposten

De kwaliteitsdoelstellingen van het waterbeheer vallen voor een belangrijk deel samen met de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen. Voor de rest zijn het functiegerichte kwaliteitsdoelstellingen. De doelstellingen betreffen een aantal variabelen en de waarden daarvan waaraan de feitelijke toestand van het watersysteem moet voldoen. Hierbij doen zich twee problemen voor. Het eerste is dat de natuurlijke kwaliteit van het water per watersysteem verschilt.

Het tweede is dat de kwaliteitsdoelstellingen betrekking hebben op het einde van de milieueffectketen: water is een ontvangend medium.

De kwaliteit van het water in een bepaald watersysteem is gemakkelijk te meten. Maar het verklaren van die kwaliteit is minder eenvoudig, omdat de concentraties in het water de resultante zijn van verschillende input- en outputposten. In tabel 6.1 staan deze balansposten op een rij.

Tabel 6.1 De stoffenbalans: input en output

balansposten: input	balansposten: output
1. landbouw	a. afvoer via het oppervlaktewater
2. industrie	b. afvoer via het grondwater
3. huishoudens	c. ophoping in de bodem
4. rwzi's	d. onderhoudsbaggeren
5. aanvoer via de wateraanvoer	e. saneringsbaggeren
6. neerslag	f. oogst van dieren en planten
7. kwel	
8. droge depositie	
totaal	totaal

In hoeverre kan de waterbeheerder deze balansposten beïnvloeden? Wat de input betreft kan gesteld worden dat de waterbeheerder op grond van de Wet op de waterhuishouding (1989) via de functietoekenning invloed kan uitoefenen op de locatie van de diverse riooloverstorten. Dit is vooral van belang, wanneer de lozing plaats vindt op water met de functie waternatuur.

De input vanuit de landbouw, voorzover deze niet is aangesloten op het riool, valt door de waterbeheerder niet te reguleren. Weliswaar kan de waterbeheerder de waterstromen met inrichtingswerken afbuigen en omleiden, maar hij kan de input van meststoffen en bestrijdingsmiddelen niet bij de bron aanpakken. Daarvoor is de waterbeheerder afhankelijk van de regelgeving in het kader van de Meststoffenwet, de Bestrijdingsmiddelenwet en de Wet bodembescherming.

De waterbeheerder kan de kwaliteit van c.q. de vracht in het effluent van de

rioolwaterzuiveringsinstallaties (rwzi's) beïnvloeden via de vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en door technische maatregelen. De mogelijkheden hiertoe zijn evenwel afhankelijk van de kenmerken van het achterliggende rioolsysteem (dimensionering, kwaliteit, compartimentering) en van de eisen die worden gesteld aan de lozingen op dat riool. De lozingen van bedrijven op het riool vallen niet onder de competentie van de waterbeheerder; daarvoor verleent de gemeente, de beheerder van het riool, de vergunningen. De huishoudens zijn, behalve in sommige delen van het buitengebied, allemaal aangesloten op het riool en dus op een rwzi. De waterbeheerders kunnen als technisch beheerders van de rwzi's (dus als zuiveraars) invloed uitoefenen op de vrachten in het effluent.

Tabel 6.2 Het rioolsysteem en de vergunningverlener

het rioolsysteem	de vergunningverlener
de lozing op het riool	de gemeente
de aansluiting van het riool op de rwzi	de waterkwaliteitsbeheerder
de lozing van de rwzi op het oppervlaktewater	de waterkwantiteitsbeheerder

De aanvoer van stoffen via de wateraanvoer kan de waterbeheerder nauwelijks reguleren. Wel kunnen waterakkoorden, zoals het waterakkoord voor het Amsterdam Rijnkanaal/Noordzeekanaal (V&W Noord-Holland, Utrecht, 1992) van betekenis zijn om de stofvrachten te registreren, zodat ze mogelijk in de toekomst gereguleerd kunnen worden.

Wat de afvoer van stoffen uit het systeem betreft kan de waterbeheerder invloed uitoefenen door het debiet te vergroten. Deze output hangt nauw samen met de kwantiteitsdoelstellingen en wordt daar tevens door begrensd. De ophoping van stoffen in de waterbodem vormt een afzonderlijk probleem, dat voornamelijk door baggeren kan worden opgelost. Voor de berging van baggerspecie zijn echter depots (gemeente: ruimtelijke ordening) en een stortvergunning (gemeente: milieubeheerder) nodig.

6.3.2 De kwantiteitsdoelstelling en de balansposten

Aangezien in het verleden een redelijk efficiënt stelsel van oppervlaktewateren en technische infrastructuur is ontwikkeld, kan de aan- en afvoer van water

voor de functies relatief eenvoudig worden geregeld. Dit wil echter niet zeggen dat zich geen problemen kunnen voordoen. Het gaat vooral om problemen die verband houden met verdroging. De kwelgebieden verdwijnen en door gebiedsvreemd water aan te voeren wordt weliswaar voorzien in de behoefte aan water, maar wordt tegelijkertijd een kwaliteitsprobleem geïntroduceerd. De vraag is in hoeverre de waterbeheerder daar invloed op kan uitoefenen. Deze vraag wordt hier beantwoord door een balans op te stellen. De diverse balansposten staan in tabel 6.3.

De waterbeheerder kan de neerslag en de verdamping niet beïnvloeden. De aanvoer en de afvoer van water kunnen aan een vergunning worden gebonden, of worden gereguleerd door waterakkoorden te sluiten met andere waterbeheerders. De lozingen en de onttrekkingen door derden zijn aan vergunningen gebonden als ze boven een bepaalde drempel liggen. De berekening van land met oppervlaktewater is te beïnvloeden via de vergunningen die op grond van de Wet op de waterhuishouding nodig zijn. De berekening van land met grondwater daarentegen valt onder de competentie van de provincie (en vereist een vergunning op grond van de Grondwaterwet).

In vergelijking met de balansposten van de stoffenbalans biedt de Wet op de waterhuishouding de waterbeheerder meer mogelijkheden om de balansposten van de waterbalans te beïnvloeden.

Tabel 6.3 De waterbalans: input en output

balansposten: input	balansposten: output
1. neerslag	a. verdamping
2. aanvoer	b. afvoer
3. lozingen	c. infiltratie
4. kwel	d. onttrekking aan oppervlaktewater
	e. berekening met grondwater
totaal	totaal

De mate waarin de waterbeheerder de balansposten van de waterbalans feitelijk kan beïnvloeden, is overigens ook afhankelijk van de kenmerken van het watersysteem. In de Zuid-Hollandse polders zijn de watersystemen sterk technisch gereguleerd door de inlaten en de gemalen. In Noord-Brabant zijn de

aanvoer en de afvoer van water sterk afhankelijk van de hoeveelheid neerslag en van de mogelijkheden om water vast te houden.

Ook de mate waarin het noodzakelijk is om de lozingen en de onttrekkingen te reguleren, is afhankelijk van de kenmerken van het watersysteem. Immers, in Friesland en delen van Zuid-Holland is de capaciteit van de boezem zo groot, dat er gemakkelijk aan het systeem onttrokken en op het systeem geloosd kan worden zonder het uit balans te brengen. Wel erg problematisch zijn de onttrekkingen in de verdrogingsgevoelige en/of hellende gebieden, omdat daar de marge tussen de boven- en ondergrens van het systeem veel kleiner is.

6.3.3 De biomassabalans

Watersystemen kunnen niet functioneren zonder de productie van biomassa. Ook voor deze biologische component van watersystemen kan een balans worden opgesteld. In onderstaande tabel staan de input- en outputposten van de balans.

Tabel 6.4 De biomassabalans: input en output

balansposten: input	balansposten: output
1. immigratie	a. emigratie
2. geboorte	b. sterfte
3. het uitzetten van soorten	c. oogst
	d. predatie
totaal	totaal

Aan de inputzijde staan drie posten, namelijk vestiging, geboorte en het uitzetten van soorten; aan de outputzijde staan vertrek, sterfte, oogst en predatie. De waterbeheerder kan onder meer invloed uitoefenen op de migratie door wateren met elkaar te verbinden en passagemogelijkheden bij de stuwen te creëren. Daarnaast kan de waterbeheerder door het uitzetten van soorten, bijvoorbeeld vis, de voorraad laten toenemen. Maar hij kan de voorraad ook beïnvloeden door te oogsten. Een voorbeeld is de ontbraseming van meren en vaarten. De oogst wordt mede bepaald door de beroeps- en sportvisserij. Geboorte en sterfte zijn een resultante van de kwaliteit en de inrichting van het water. Een slechte waterkwaliteit leidt tot sterfte en op den duur tot vrucht

baarheidsproblemen, waardoor het aantal jongen dat geboren wordt daalt. Tot slot kan de waterbeheerder trachten met een combinatie van vergunningen op grond van de Wet op de waterhuishouding en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren sterfte van vissen bij het innemen van koelwater te voorkomen (Van der Vlist e.a., 1995). Het beschermen van de biologische component van een watersysteem met het stelsel van vergunningen staat echter nog in de kinderschoenen.

6.3.4 De inrichtingsdoelstellingen voor de basiskwaliteit

Wat de inrichtingseisen betreft kan een onderscheid worden gemaakt tussen de eisen aan het beheer van het watersysteem waarmee de realisatie van de basiskwaliteit water wordt beoogd en de eisen aan de inrichting die voortvloeien uit de functies van het watersysteem. (zie paragraaf 6.4).

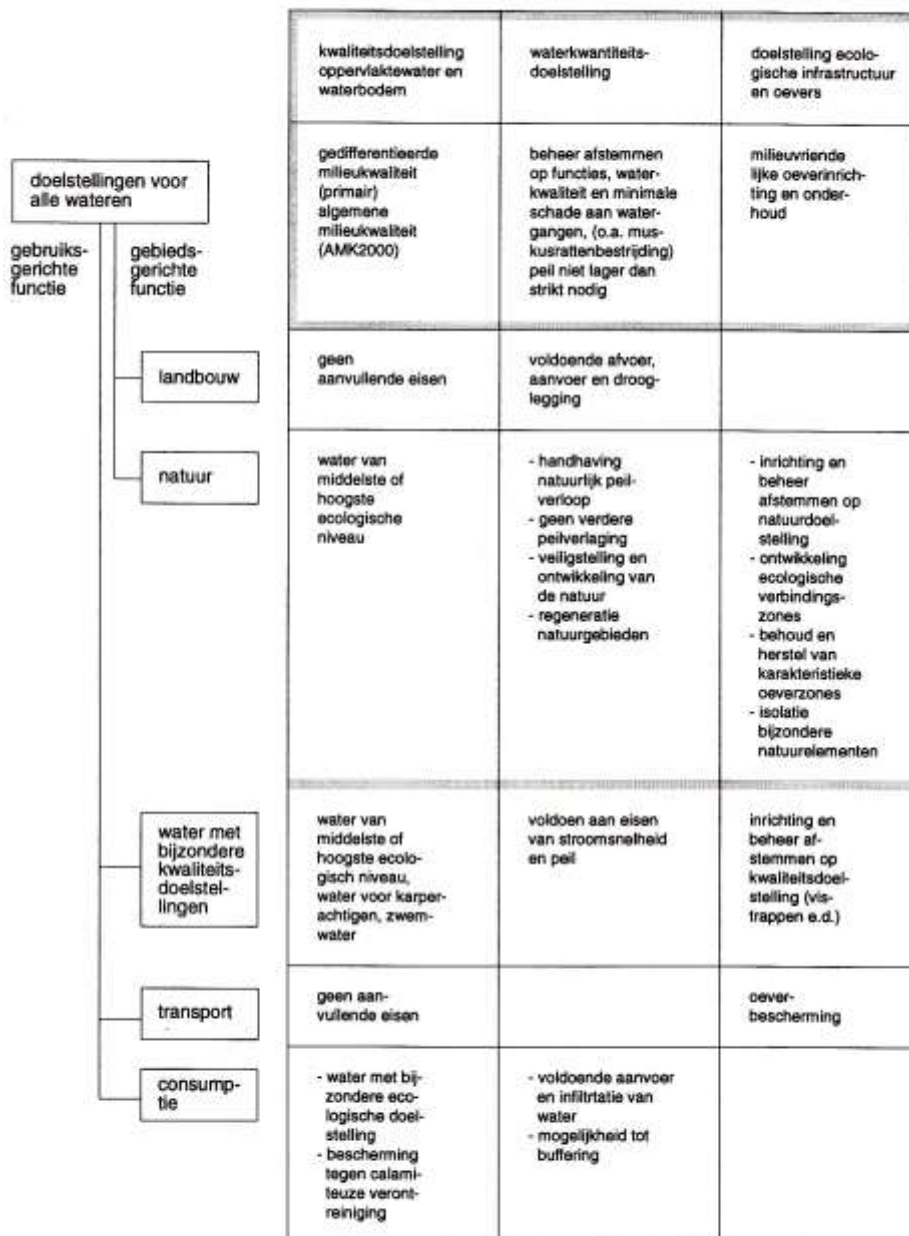
Uit de bespreking van de balansen komt naar voren dat inrichtingsmaatregelen een belangrijke rol kunnen spelen voor het waterbeheer. Zowel het vergroten van de afvoer als het vasthouden van water om voorraden te vormen, vergt inrichtingsmaatregelen. Ook de waterkwaliteit kan met inrichtingsmaatregelen beïnvloed worden. Daarbij kan gedacht worden aan het aanleggen, verbeteren of afkoppelen van rwzi's, maar ook aan het aanleggen van helofytenfilters, het hydrologische isoleren van relatief schone of verontreinigde gebieden en het verlengen van waterlopen.

Inrichtingsmaatregelen voor de flora en fauna zijn bijvoorbeeld het aanleggen van natuurvriendelijke oevers, het creëren van paaiplaatsen in het water en het plaatselijk verdiepen of verondiepen van waterlopen.

6.4 De inrichtingsopgave met betrekking tot de toe te kennen functies

In waterhuishoudkundige zin zijn functies op te vatten als aanspraken op water. In het waterbeheer hebben deze aanspraken een specifiek karakter. Met elke functie zijn eisen aan de kwaliteit, de kwantiteit en de inrichting verbonden. Dit zijn de zogeheten functievereisten. In de context van het gestelde gebruik vormt de aanspraak een geheel van condities waaronder dat gebruik optimaal kan plaatsvinden. Daarbij is de samenhang tussen de verschillende onderdelen van de functie (het gebruik, de kwaliteit, de kwantiteit en de inrichting) van cruciaal belang. Hoe duidelijker de definitie van het gebruik is, hoe gemakkelijker de eisen aan de kwaliteit, de kwantiteit en de inrichting kunnen worden geformuleerd. Ter illustratie zijn in de figuren 6.1 en 6.2 voor een aantal functies de functievereisten vermeld.

Figuur 6.1 De samenhang tussen de functie en de functievereisten



Bron: Waterschap Het Koningsdiep

Figuur 6.2 De normen en de toetsingswaarden voor de toegekende functies

doelstellingen voor alle wateren		kwaliteitsdoelstelling oppervlaktewater en waterbodemb	waterkwantiteitsdoelstelling	doelstelling ecologische infrastructuur en oevers	
gebruiksgerichte functie	gebiedsgerichte functie	algemene milieukwaliteit (AMK2000); gedifferentieerde milieukwaliteit (primaïr)	- gebruik milieuvriendelijke materialen - geen gebruik chemische bestrijdingsmiddelen - minimale waterdiepte 0,5 m in hoofdwatergangen	- milieuvriendelijke oeverinrichting en onderhoud - selectief onderhoud van watergangen	
		landbouw	- afvoernorm: 1,0 - 1,33 l/s ha - aanvoernorm: 0,35 - 0,4 l/s ha - drooglegging: 0,8 - 0,9 m in zandgebied; 1,10 m in veenweidegebied		
		natuur	- water laagste ecologische niveau; AMK - water hogere ecologische niveau's: normen per type volgens waterkwaliteitsplan Friesland	- afvoernorm: 0,4 - 0,8 l/s ha - peil afgestemd op speleke situatie - natuurlijk waterstandsverloop - beperking inlaat gebiedsvreemd water - handhaven / herstellen natuurlijke kwel / inzijgingssituatie	realisering plan ecologische verbindingzones prov. Friesland / Otterweggenet Midden-Friesland qua inrichting en beheer
		bebouwing		- afvoernorm: 2 l/s ha - aanvoernorm: 0,1 l/s ha - drooglegging minimaal 1 m (voor nieuwe plannen)	
		water met bijzondere kwaliteitsdoelstellingen	- wateren midde/ste en hoogste ecologische niveau: normen per type volgens waterkwaliteitsplan Friesland - zwemwater: WHVZ en WVO - water karperachtigen	- peilbeheer en onderhoudswerken afstemmen op kwaliteitsdoelstellingen	
		transport		afdoende bescherming van polderkaden	
		consumptie	normen n.v.t.: nu enkel winning uit dieper grondwater	toekomst: eventueel isolatie van locatie voor winning van oppervlaktewater	

Bron: Waterschap Het Koningsdiep

De figuren zijn overgenomen uit het ontwerp-beheersplan van het waterschap Het Koningsdiep (1993).

De systematiek van functies en functievereisten maakt het gemakkelijker om de aanspraken te confronteren met de mogelijkheden en de beperkingen van een watersysteem. Bij zo'n confrontatie gaat het niet alleen om het lokaliseren van de functies, maar ook - en vooral - om het zichtbaar maken van de mogelijkheden en onmogelijkheden om de functievereisten te realiseren.

Bij de confrontatie van de functievereisten met de eigenschappen van het watersysteem kunnen zich problemen voordoen, omdat de lokalisering, de waterkwaliteit, de waterkwantiteit en de inrichting aan verschillende tijd-ruimteschalen zijn gebonden. De tijd-ruimteschaal voor de kwantiteitseisen bijvoorbeeld wordt bepaald door de hydrologische kenmerken van het systeem. De stofstromen daarentegen hangen samen met zowel de tijd-ruimteschaal van de (grond-)waterstroming, als de tijd-ruimteschaal van de fysisch-chemische reacties tussen het water en de bodem waar het doorheen stroomt (zie tabel 6.5).

Tabel 6.5 De begrenzing en de dynamiek van de elementen van de functie-toekenning in het waterbeheer

het element van de functietoekenning	de dynamiek en de begrenzing
het gebruik	de dynamiek c.q. de zich ontwikkelende vraag naar water en waterhuishoudkundige condities wordt begrensd door andere concurrerende vormen van watergebruik c.q. functies
de kwaliteitseisen	de geografische begrenzing is afhankelijk van de tijd-ruimtedynamiek van (grond)waterstromen en de karakteristiek van stoffen en nutrinten
de kwantiteitseisen	de geografische begrenzing is afhankelijk van de tijd-ruimtedynamiek van (grond)waterstromen
de inrichtingseisen	de geografische begrenzing van het aardoppervlak is vooral gekoppeld aan de wateren die in tijd en ruimte zijn gefixeerd (technische infrastructuur)

Het specifieke van de systematiek van functie en functietoekenning in het waterbeheer wordt duidelijk als de systematiek wordt vergeleken met de systematiek van functietoekenning in de ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke ordening worden met bestemmingsplannen bestemmingen (doeleinden) toegekend aan grond (waarbij onder grond ook water wordt begrepen) en voorschriften gegeven voor het gebruik van grond (Wet ruimtelijke ordening, art. 10, lid 1).

In tabel 6.6 is de systematiek van de functietoekenning in de ruimtelijke ordening schematisch weergegeven.

Tabel 6.6 De begrenzing en de dynamiek van de functietoekenning in de ruimtelijke ordening

het element van de functietoekenning	de begrenzing en de dynamiek
de bestemming	de vraag naar grond en gebouwen heeft een maatschappelijke achtergrond; de geografische begrenzing of vastlegging ervan is mede afhankelijk van andere vormen van grondgebruik
voorschriften	de voorschriften voor het gebruik van grond en gebouwen zijn gekoppeld aan de bestemming en hebben daarmee betrekking op een bepaalde vastgelegde geografische ruimte

Zo weergegeven zijn er belangrijke overeenkomsten tussen de functie van het waterbeheer en de bestemming van de ruimtelijke ordening, en tussen de inrichtingseisen van het waterbeheer en de voorschriften van de ruimtelijke ordening. De overeenkomsten betreffen de vraag naar respectievelijk water en grond als gevolg van ontwikkelingen in de maatschappelijke behoefte. Verder hebben de inrichtingseisen en de voorschriften hetzelfde object, namelijk de condities voor het gebruik.

Maar er zijn ook verschillen. De voorschriften en de inrichtingseisen hebben niet dezelfde juridische status. De voorschriften hebben een juridisch karakter en zijn afdwingbaar. De gemeente stelt eisen aan het gebruik van de grond. De voorschriften hebben overigens vrijwel nooit betrekking op open water. De inrichtingseisen van het waterbeheer hebben meer het karakter van condities waarmee de waterbeheerder bij de functietoekenning rekening moet houden: zijn de condities aanwezig of moeten ze door hemzelf of door anderen gerealiseerd worden.

Een ander belangrijk verschil is dat bij de functietoekenning in het waterbeheer eisen aan de kwantiteit en de kwaliteit worden gesteld. De ruimtelijke ordening kent dergelijke eisen niet. Wel komt het voor dat bij het leggen van bestemmingen rekening wordt gehouden met kwaliteits- en kwantiteitseisen als de aanspraken onderling worden afgewogen en als de voorschriften worden geformuleerd.

Bij de inrichtingseisen kan een onderscheid worden gemaakt tussen grondgebruiksfuncties en functies die gebonden zijn aan het oppervlaktewater. Bij de grondgebruiksfuncties vormt water een conditie voor het optimaal kunnen functioneren van de betreffende functie. Het gaat dan om het graven of dempen van waterlopen, het draineren van gronden et cetera. Bij de inrichtingseisen voor open water gaat het om de inrichting van de oever (bijvoorbeeld in verband met de vegetatie en de migratie van water- en landdieren), de aanwezigheid van passagemogelijkheden in stuwen et cetera. De inrichtingseisen voor de grondgebruiksfuncties uit het waterbeheer hebben het grootste raakvlak met de voorschriften van het bestemmingsplan; het raakvlak tussen de inrichtingseisen voor open water en de voorschriften van het bestemmingsplan is slechts beperkt.

6.5 Watersystemen en ruimtelijke differentiatie

Uit de analyse van de watersysteembenadering blijkt dat de inrichtingsopgave een ruimtelijk gedifferentieerd geheel is. De hydrologische, de morfologische en de geologische kenmerken van gebieden verschillen aanzienlijk. Dit geldt niet alleen voor de hydrologische relaties, maar ook voor de onttrekkingen aan en de lozingen op het oppervlaktewater en het grondwater. Dit impliceert dat de drie onderscheiden balansen bij elk watersysteem een eigen karakteristiek hebben. Bovendien varieert het gebruik van de watersystemen met de aard van de bedrijvigheid en de aard van het grondgebruik. Voor zover ruimtelijke relaties in ogenschouw worden genomen, gaat het voornamelijk om fysiek-ruimtelijke relaties.

Op grond van de ruimtelijke differentiatie kunnen voor de locaties van grondgebruiksactiviteiten, zoals landbouw en natuur, verschillende hydrologische ordeningsprincipes worden onderscheiden. In het rapport Plannen met Stroom (Kamphuis e.a., 1995) wordt gebruik gemaakt van die hydrologische ordeningsprincipes (zie figuur 6.3).

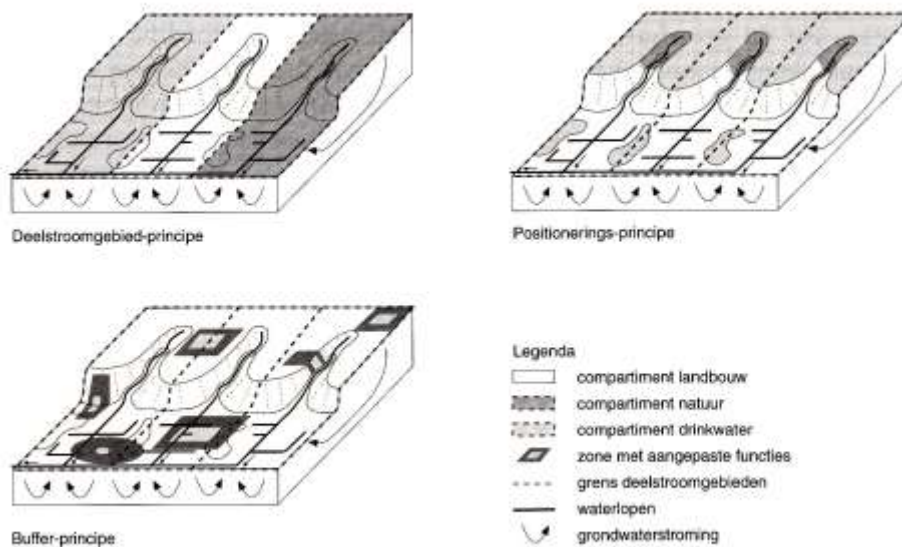
Bij het deelstroomgebied-principe wordt aan elk deelstroomgebied een grondgebruiksvorm toegekend. Op deze manier beïnvloeden de vormen van

grondgebruik elkaar niet.

Bij het positionerings-principe worden de vormen van grondgebruik die een

negatief effect hebben op andere vormen van grondgebruik, benedenstrooms geplaatst van deze gevoelige vormen van grondgebruik. Ook op deze manier vindt er een hydrologische scheiding van het grondgebruik plaats.

Figuur 6.3 Hydrologische ordeningsprincipes



Bron: Kamphuis e.a., 1995

Het derde ordeningsprincipe is het buffer-principe: rond kwetsbare functies wordt een buffergebied aangelegd dat de negatieve effecten 'afvangt'.

6.6 Conclusies

1. De inrichtingsopgave van het waterbeheer kan uiteengelegd worden in een algemene opgave, die is gericht op het functioneren van de watersystemen zelf, en een specifieke opgave, die is gericht op de functies van de watersystemen.
2. De balansen voor de watermassa, de stoffen en de biomassa, en de balansposten van deze balansen vormen in hun onderlinge samenhang de kern van de inrichtingsopgave van het integraal waterbeheer.
3. De watersysteembenadering richt zich expliciet - en meer dan het concept van de milieugebruiksruimte - op de dynamiek (de in- en output) van een deelaspect van de fysieke organisatie (het water).

4. In tegenstelling tot het concept van de milieugebruiksruimte betreft de kennis bij de watersysteembenadering niet alleen de werking van het natuurlijk substraat binnen de fysieke organisatie, maar ook de aspecten van het gebruik en de functievereisten die verband houden met het pareren van economische storingen in de sfeer van de fysieke exploitatie (Ef: zie paragraaf 2.2). Bij die functievereisten gaat het echter niet alleen om productieve vormen van grondgebruik, maar ook om recreatie en natuur. Daarom is ook kennis vereist over de culturele storing in de zin van het milieubedrijf en de teloorgang van natuur- en landschapswaarden (Cf). De notie van het ecologisch of gezond functioneren van watersystemen is verankerd in het waterbeheer.

5. De inrichtingsopgave van het waterbeheer is een ruimtelijk gedifferentieerde opgave, omdat ze wordt bepaald door de kenmerken van de systemen én door het maatschappelijk gebruik van de systemen.

Met de watersysteembenadering is het mogelijk de functies te ordenen op basis van de kenmerken van het watersysteem. Met het concept van de milieugebruiksruimte kan dit niet. Bij de watersysteembenadering kunnen drie ordeningsprincipes worden onderscheiden: het deelstroomgebied-principe, het positionerings-principe en het buffer-principe.

6. Bij het concept van de milieugebruiksruimte bestaat er een logische verbinding met de stuuropgave. Bij de watersysteembenadering is zo'n verbinding niet aanwezig. Wel bestaat er bij de watersysteembenadering een directe relatie met het handelen van de waterbeheerder.

7 HET MODEL VAN DE RUIMTELIJKE ORGANISATIE EN DUURZAAMHEID

Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de inrichtingsopgave van de ruimtelijke ordening en op de opvattingen die over het begrip duurzaamheid bestaan.

Opbouw

In paragraaf 7.1 komen de 'koersen' van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) aan bod. Op grond daarvan wordt in paragraaf 7.2 nagegaan hoe de opvattingen over ruimte zijn veranderd. Die verandering wordt in paragraaf 7.3 geduid en in paragraaf 7.4 met het model van de ruimtelijke organisatie verder uitgewerkt. In paragraaf 7.5 komt de casco-benadering of casco-planning ter sprake. In paragraaf 7.6 worden conclusies getrokken.

7.1 De koersen van de Vierde Nota Extra

In de Vierde Nota Extra (VROM, 1990) is de notie van duurzaamheid terug te vinden in de begrippen toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde. Bij toekomstwaarde gaat het om het behoud van de mogelijkheden van het natuurlijk substraat op lange termijn. Bij gebruikswaarde gaat het om het actuele gebruik en de daarvoor benodigde infrastructuur. Bij belevingswaarde gaat het om de esthetische kwaliteit van het landschap, en in het bijzonder om de vraag in hoeverre het een aangename omgeving is.

In de Vierde Nota Extra wordt een nieuw, verbeterd ruimtelijk kader gepresenteerd (VROM, 1990). Met dat nieuwe kader wordt afstand genomen van de zonering die eerder in de structuurschets Stedelijke en Landelijke Gebieden is gepresenteerd. Daarvoor zijn drie redenen: bij de zonering is te weinig rekening gehouden met de aspecten van het water en het milieu, de zonering is te veel gericht op het handhaven van de status quo, en de zonering blijkt te weinig sturend vermogen te hebben in de richting van de andere vormen van beleid, met name het sectorbeleid.

In de VINEX wordt daarom de agrarische dynamiek met haar verschillende accenten - zoals extensivering, intensivering en verbreding - als vertrekpunt genomen. Uitgaande van deze dynamiek wordt voor elk gebied een koers uitgezet binnen de randvoorwaarden die het streven naar ruimtelijke kwaliteit

stelt (toekomstwaarde, gebruikswaarde en belevingswaarde). De begrenzing van deze gebieden is gebaseerd op het rapport Grondwaterstelsels in Nederland (Engelen e.a., 1989). Met de koersen wordt getracht optimaal in te spelen op de ontwikkelingsprocessen van de verschillende gebruiksfuncties, met inachtneming van de specifieke mogelijkheden en (milieu-)randvoorwaarden van het gebied.

In de VINEX worden vier koersen onderscheiden (zie tabel 7.1) en zij worden toegelicht aan de hand van drie aspecten, namelijk functies, milieu & water en ruimtelijke structuur (zie tabel 7.2). Zo wordt getracht de koersen een balans te laten zijn tussen de agrarische dynamiek en de mogelijkheden van het natuurlijk substraat.

Tabel 7.1 De koersen van de VINEX

koers	typering
groene koers	er wordt voortgebouwd op de processen van extensivering in de landbouw en op de natuurontwikkeling; de ecologische kwaliteiten zijn richtinggevend voor de ontwikkeling van de streek
gele koers	er wordt voortgebouwd op de concentratie-tendensen in de landbouw, waarbij de ontwikkelingen in de geconcentreerde regionale complexen richtinggevend is
blauwe koers	er worden mogelijkheden geboden voor een verbreding van de plattelandsontwikkeling op regionaal niveau en daarmee voor een sterke verweving (een ruimtelijke en economische integratie) van onder meer de functies landbouw, recreatie, landschapsbeheer en waterbeheer
bruine koers	binnen een ruimtelijk mozaïek wordt voortgebouwd op de ontwikkelingen in de grondgebonden landbouw en de andere aanwezige functies

De drie aspecten van de koersen zijn interessant in het licht van de vraag wat 'ruimte' is. Bij het aspect functies wordt in feite ingegaan op de vraag in hoeverre sociale praktijken gecombineerd kunnen worden. Dit veronderstelt dat men kennis bezit over deze sociale praktijken, over hun interne samenhang en over de mogelijkheden om ze te combineren.

Bij het tweede aspect, water & milieu, gaat het om het realiseren van de milieukwaliteitsdoelstellingen en om het creëren van de waterhuishoudkundige condities voor de functies. Men richt de aandacht daarbij vooral op de natuurlijke processen, zoals de stofstromen en het transport van water via het oppervlaktewaterstelsel en het grondwater.

Bij het derde aspect, ruimtelijke structuur, wordt vooral ingegaan op de positionering van de diverse ruimtelijke elementen (met name de infrastructuur) ten opzichte van elkaar.

Tabel 7.2 De aspecten van een van de koersen

gele koers	richtinggevend voor de ontwikkeling van de streek zijn de in regionale complexen geconcentreerde agrarische productiefuncties
functies	bij de in complexen geconcentreerde agrarische productiefuncties gaat het onder meer om de (glas-)tuintbouw, de boomkwekerijen, de bloembollenteelt en de intensieve veehouderij. In de gebieden van de gele koers mogen andere functies alleen tot ontwikkeling komen als ze gesitueerd worden in duidelijk begrensde eenheden, zodat ze beheersbaar en te handhaven zijn. Slechts incidenteel is een combinatie met een andere functie mogelijk, bijvoorbeeld een combinatie met stedelijke bedrijvigheid (bedrijventerreinen).
milieu en water	het beleid is gericht op de realisatie van de technisch-hydrologische productievoorwaarden voor de landbouw. Het peilbeheer, de aan- en afvoer van water, de recycling et cetera zijn afgestemd op de eisen die de landbouw stelt. In dat verband zijn technische oplossingen voor het sturen van de kwaliteit en de kwantiteit nodig. Natuurlijke fluctuaties worden zoveel mogelijk uitgeschakeld. In de gebieden van de gele koers moet de algemene milieukwaliteit worden gerealiseerd.
ruimtelijke structuur	de agrarische bebouwing moet zoveel mogelijk aansluiten bij de stedelijke bebouwing en/of de infrastructuur. De ontwikkeling van nieuwe infrastructuur is gericht op de aan- en afvoer van producten. De voorkeur gaat uit naar vervoer over het spoor of over het water. Om de algemene milieukwaliteit te realiseren is een grote mate van controle op de afvalstoffen noodzakelijk. Ten behoeve van de ecologische en recreatief-toeristische infrastructuur kunnen enkele doorgaande routes in stand worden gehouden of enkele nieuwe routes worden aangelegd.

Bron: VROM, 1990

In dit hoofdstuk zijn de aspecten van de koersen aan de hand waarvan een balans wordt gezocht tussen duurzaamheid en dynamiek van belang, omdat ze drie verschillende visies op het begrip ruimte vertegenwoordigen en omdat ze mogelijkheden bevatten om aansluiting te vinden bij het concept milieugebruiksruimte en bij de watersysteembenadering. In het vervolg van dit hoofdstuk zal vooral op de verschillende visies op het begrip ruimte worden

ingegaan. De relatie met de beide andere inrichtingsconcepten komt in hoofdstuk 9 aan de orde. Voor een kritiek op de koersen wordt verwezen naar Hidding en Hetsen (1991) en voor een evaluatie van het koersenbeleid naar Driessen e.a. (1995).

7.2 De ontwikkeling van de inrichtingsopgave

In deze paragraaf zal worden geschetst hoe de wijze waarop aanspraken op ruimte worden geformuleerd zich heeft ontwikkeld.

7.2.1 Het buitengebied als agrarische ruimte

In de Wet op de ruimtelijke ordening van 1965 werden gemeenten verplicht een bestemmingsplan buitengebied op te stellen. De verplichting was vooral een uitvloeisel van de wens aan agrarische zijde om het buitengebied te zien als agrarische ruimte en te vrijwaren van stedelijke aanspraken. In de Tweede Nota over de Ruimtelijke Ordening (1966) werd het platteland nadrukkelijk opgevat als agrarische productieruimte.

In het ruimtelijk beleid en de bestemmingsplannen voor het buitengebied was de aandacht - met uitzondering van een enkel natuurgebied - vooral geconcentreerd op de deelgebieden waar zich de grootste ruimtelijke dynamiek voordeed, namelijk de stadsranden en de stedelijke infrastructuur. Het buitengebied was agrarische ruimte en de plattelandsbevolking had, zeker vergeleken met de huidige situatie, een betrekkelijk homogene samenstelling. De agrarische claim op de ruimte was vanzelfsprekend en werd door de plattelandsbevolking niet ter discussie gesteld.

7.2.2 De concurrentie om hectares; de hectarestrijd

In de loop van de jaren zestig verandert de situatie. Ten dele door het ontstaan van de natuurbeschermings- en milieubeweging, maar vooral door de toename van de vrije tijd, de mobiliteit en de suburbanisatie (zie onder andere Lodewijk Brunt, 1974). Mensen met een stedelijke achtergrond zijn in staat buiten de grote stedelijke concentraties, in kleine dorpen en steden, te gaan wonen. Hierdoor verandert de plattelandsbevolking van samenstelling, zowel in sociaal en economisch als in politiek opzicht. De intensivering en de schaalvergroting in de landbouw en de daarmee gepaard gaande veranderingen in de natuur en het landschap worden niet langer voetstoots geaccepteerd en vormen steeds vaker de inzet van belangenconflicten rond bestemmingsplannen voor het buitengebied (zie onder meer Nieuwkomers rond de Plas,

Van de Born e.a., 1984). Nieuwkomers van diverse pluimage vinden aansluiting bij verschillende groepen van de autochtone bevolking. Met de verdergaande differentiatie van de bevolking door het suburbanisatieproces, groeit de nadruk waarmee de landbouw zijn claims op de ruimte poneert. Overigens was het niet zo dat de landbouwers en de stedelingen altijd en per definitie tegenover elkaar stonden. Begin jaren zeventig stonden boeren uit Waterland, een regio boven Amsterdam, met hun trekkers in de Nieuwmarktbuurt (de bakermat van de toenmalige kraakbeweging) om te protesteren tegen de stadsvernieuwingsplannen van de gemeente Amsterdam en het overloopbeleid van de provincie Noord-Holland. Gemeenten als Hoorn en Purmerend zouden sterk moeten groeien om de overloop van Amsterdam op te kunnen vangen. Daardoor zou veel boerenland, natuur en landschap verdwijnen, zo luidde het bezwaar (zie onder meer *Inspraak op streekplan Waterland*, Lammerink, 1978).

De differentiatie van de plattelandsbevolking en de omstandigheid dat de agrarische aanspraken op de ruimte niet meer op voorhand waren gelegitimeerd, leidden tot de formulering van nieuwe aanspraken, zoals aanspraken voor natuur en landschap en voor recreatie. De agrarische ruimte met haar homogene karakter veranderde in een landelijk gebied of een buitengebied waar verschillende partijen streden om de ruimte: de strijd om de hectares was een feit.

In de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening neemt deze verandering een belangrijke plaats in. In de nota wordt niet meer gesproken over platteland maar over landelijk gebied. De bescherming van de natuur- en landschapswaarden in dat landelijk gebied krijgt veel aandacht. In de nota wordt gewag gemaakt van de noodzaak de ruimtelijke planning op een ecologische leest te schoeien. Met het middel zoning en de strategie van het scheiden en verweven van functies - die vooral voor de landbouw en de natuur wordt gevolgd - wordt getracht de verschillende aanspraken met elkaar in overeenstemming te brengen.

Maar deze concurrentie om ruimte, waarvoor de Relatienota en de planologische bescherming van waardevolle agrarische cultuurlandschappen via de bestemmingsplannen voor het buitengebied de strijdmiddelen vormden, verandert in de loop van de jaren tachtig van karakter.

7.2.3 De toenemende differentiatie van de claims: handelingsruimte

Als aan het begin van de jaren zeventig in de Derde Nota over de Ruimtelijke Ordening de strategie van scheiding en verweving wordt gepresenteerd, doet naast de nieuwe claims op de fysieke ruimte in termen van hectares ook een

nieuw type aanspraak zijn intrede. 'Scheiding' correspondeert met de voortgaande hectarestrijd en 'verweving' met het op elkaar afstemmen van uiteenlopende sectorale doelstellingen voor dezelfde geografische of fysieke ruimte. De strategie van verweving spitst zich vooral toe op de functies landbouw, natuur en landschap. Zo worden onder meer doelstellingen van het weidevogelbeheer gekoppeld aan de agrarische bedrijfsvoering. In het kader van de Relatienota worden voor tal van gebieden beheersplannen opgesteld. Daarbij staat de inpasbaarheid van natuurdoelstellingen en natuurmaatregelen in de agrarische bedrijfsvoering centraal. Van boeren wordt verwacht dat ze hun bedrijfsvoering - de volgorde van de activiteiten in tijd en ruimte - zo goed mogelijk afstemmen op de dynamiek van het broedseizoen van de weidevogels. De strategie van verweving impliceert dus dat er behalve op een bepaald aantal hectares grond, ook claims worden gelegd op de wijze waarop de grond wordt gebruikt. De eisen die worden gesteld, bijvoorbeeld op grond van het weidevogelbeheer, grijpen diep in de agrarische bedrijfsvoering in, zowel in technische zin (andere maaischema's) en arbeidsorganisatorische zin (de arbeidsfilm over het jaar wordt anders), als in sociaal-psychologische zin (de vrijheid van het ondernemen wordt ingeperkt). In feite gaat het bij het onderling afstemmen van het natuurbeheer en de agrarische bedrijfsvoering om het op elkaar afstemmen van sociale praktijken, namelijk de sociale praktijk van het natuurbeheer en de wijze waarop daarin cultuurland zal worden beheerd, en de sociale praktijk van de landbouw en de wijze waarop daarin nu de gronden worden gebruikt. De introductie van de verwevingsstrategie en het Relatienota-instrumentarium is niet zonder slag of stoot verlopen. In diverse delen van het land, bijvoorbeeld Waterland, Eilandspolder en Mergelland, ontstonden groepen van vooral jonge boeren, die poogden de beheersplannen in een voor hen gunstige richting te beïnvloeden (zie onder meer Utrechtgroep, 1984).

In het licht van het voorgaande kunnen aan de ruimte als 'handelingsruimte' twee kanten worden onderscheiden. Ten eerste worden er met het oog op andere vormen van ruimtegebruik eisen gesteld aan het handelen: de handelingsvrijheid wordt ingeperkt. Ten tweede moet tegelijkertijd rekening worden gehouden met de kenmerken en de dynamiek van het handelen, oftewel met de sociale praktijken. Kennis over de agrarische bedrijfsvoering is daarmee relevant geworden voor de ruimtelijke inrichting.

Nu, in de tweede helft van de jaren negentig, is er opnieuw veel aandacht voor de onderlinge afstemming van landbouw en natuur, ditmaal onder de noemer van het zogeheten agrarisch natuurbeheer (zie onder meer Hees e.a., 1994).

7.2.4 De toenemende differentiatie van de claims: ruimtelijke kwaliteit

Zoals hiervoor beschreven neemt het aantal aanspraken op de ruimte toe. Maar inmiddels tekent zich ook een tendens af dat binnen al bestaande aanspraken een differentiatie optreedt. Deze interne differentiatie van ruimtelijke aanspraken hangt behalve met de toenemende intensiteit van het ruimtegebruik ook samen met de toenemende roldifferentiatie. Als gevolg hiervan is het platteland geen zelfstandige ruimte meer. Volgens Mormont (1990) ligt hieraan een aantal ontwikkelingen ten grondslag.

- a. Door de toegenomen mobiliteit kan geen enkel deel van het platteland nog als autonoom worden beschouwd; ook resteren er geen specifieke instituties op het terrein van de socialisatie meer.
- b. Door de delokalisatie van activiteiten kunnen regio's in economisch opzicht niet meer als geïsoleerd worden beschouwd.
- c. Het nieuwe gebruik van het platteland en de specialisaties daarin, bijvoorbeeld in de vorm van natuurparken en recreatieterreinen, doen een netwerk van relaties ontstaan dat specifiek is voor elk gebied. De actoren die hierin opereren, zijn echter niet aan een bepaald gebied gebonden, maar aan een netwerk.
- d. Dit impliceert dat bij de bestudering van een gebied nadrukkelijker dan voorheen ook de relaties met instituties buiten het gebied aan de orde moeten komen.
- e. Het landelijk gebied, dat als term veelal geassocieerd wordt met het ruimtegebruik van de niet-agrarische bevolking, is dus voor zijn functies voor een deel onafhankelijk van de activiteiten van de agrarische bevolking.

Mormont concludeert hieruit dat de relaties tussen het individu en de ruimte, waarbij hij vooral maatschappelijk-ruimtelijke relaties op het oog heeft, niet meer gedefinieerd kunnen worden als relaties die bij een bepaald gebied of een bepaalde ruimte behoren, maar gedefinieerd moeten worden in termen van "opportunities enjoyed by the individual participating in a variety of networks of relations - what one might term the multiple locality phenomenon" (Mormont, 1990: 31). "Thus, for an individual, localization will always be a factor that defines his or her position in relation to different social fields, and mobility one way of moving from one position to another within the same field, or from one field to another" (Mormont, 1990: 33). Voor mensen die zich, om wat voor reden dan ook, minder goed kunnen verplaatsen, zal een

geografische locatie van belang blijven. Voor degenen die zich wel goed kunnen verplaatsen vormen de mobiliteit en de ruimtelijke kwaliteit van de door hen bezochte plaatsen een goede indicator voor de sociale positie, aldus Mormont.

Elke ruimte wordt geregeerd door een specifieke orde (of door concurrerende ordes) en door de definiëring van wat als gelegitimeerd gebruik wordt beschouwd. Wat telt is de mate waarin een sociale actor in staat is op elke locatie waar hij aanwezig is en in elke arena die voor hem en zijn positie of strategie van belang is, een aspect van zijn identiteit te realiseren. "Space thus retains its essential function of underpinning social identities, but the function is broken down into a large number of subidentities, and no doubt, the higher a person's position in this social hierarchy, the more this is the case" (Mormont, 1990: 35).

Dit betekent dat er een onderscheid gemaakt moet worden tussen de fysieke ruimte van het landelijk gebied en de rurale ruimte als locus voor sociale relaties. De 'ruimte' is niet langer een enkelvoudige ruimte; het is een meervoudigheid van sociale ruimten voor een en hetzelfde geografische gebied, waarbij elke sociale ruimte een eigen logica, eigen instituties en een eigen netwerk van actoren, gebruikers et cetera kent. Elke sociale ruimte heeft een specifiek karakter, maar is niet gebonden aan een bepaalde plaats.

Vergeleken met andere ruimten (urban, semi-urban) heeft de rurale ruimte een aantal kenmerken die haar geschikter maken als gebied waar sociale actoren zich kunnen uitdrukken en "display their value systems". Op het werk en in de steden is daar minder gelegenheid voor. Allerlei cultuurhistorische relictten en natuurlijke elementen lenen zich voor herinterpretatie en identificatie. Dit komt naar voren in de ontwikkelingen in de recreatie en de reclame en bij de vestiging van bedrijven. "With tourism developing as it is, rural space could well become the main space outside the world of work, in which social groups express their own system of values, in short, their private lifestyle" (Mormont, 1990: 37). Er bestaan nog wel identificaties met de regio, maar die zijn, zoals het voorbeeld van de recreatie laat zien, geen gevolg van processen die eigen zijn aan de locale ruimte, maar een gevolg van processen als 'marketing'. "Such actions tend to recreate and create 'images' of the region that have a meaning within a specific market and that may agree or disagree with the requirements of certain rural populations depending on the advantages they may hope to gain" (Mormont, 1990: 39). Zo spelen de natuur en de natuurbeleving in reclames een belangrijke rol bij de beeldvorming van producten.

Elke categorie van de rurale bevolking hanteert haar eigen percepties van het landelijk gebied en gebruikt het landelijk gebied op haar eigen manier. Van belang daarbij is welke activiteiten worden gelegitimeerd en welke criteria daarvoor worden gehanteerd. Regionale identiteit kan dus niet langer worden beschouwd als het resultaat van sociale processen op lokale schaal; ze valt slechts te begrijpen als het resultaat van concurrerende sociale behoeften en verschillende strategieën voor ontwikkeling.

Tegen de achtergrond van Mormonts analyse moet de discussie over ruimtelijke kwaliteit worden gesitueerd in de context van een verandering van het karakter van de ruimtelijke aanspraken. De niet-agrarische bevolking creëert, vooral in haar rol van recreant en natuur- en landschapsbeschermer (inclusief de netwerken en de instituties), een beeld van de rurale ruimte dat overeenstemt met haar belangen. Het realiseren van ruimtelijke kwaliteit kan aldus gezien worden als een mogelijkheid om de ruimte behalve de agrarische ook andere identiteiten te verschaffen. In de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening vormt belevingskwaliteit als zelfstandige waarde dan ook een belangrijk onderwerp.

7.2.5 De toenemende differentiatie van de claims: ruimtelijke structuur

Mormont gebruikt het begrip 'multiple locality phenomenon' om aan te geven dat er vanuit verschillende sociale netwerken betekenis wordt gegeven aan de ruimte en dat die sociale netwerken de ruimte op hun eigen wijze herinterpreteren. Waar Mormont nauwelijks aandacht aan besteedt, is het feit dat de ruimte ook in fysiek-ruimtelijke zin wordt omgevormd. Niet alleen wordt de bestaande ruimte opnieuw genterpreteerd, ook worden nieuwe locaties en verbindingen tot stand gebracht.

Doordat de aandacht voor de natuur en het landschap in het landelijk gebied toeneemt en doordat verbindingen van wezenlijk belang worden geacht voor het voortbestaan van de flora en de fauna (Ecologische Hoofdstructuur) worden de andere belangen, zoals de agrarische, gedwongen om hun claims ook in ruimtelijke netwerken uit te drukken. Deze claims betreffen niet alleen de locaties maar ook de verbindingen daartussen. De noodzaak om verbindingen te creëren en de negatieve invloed die onder meer de landbouw heeft op het milieu van de natuurgebieden leiden tot een toenemende aandacht voor de watersystemen. Zo worden in de Vierde Nota grenzen van watersystemen gebruikt om de koersgebieden af te bakenen. En de grote rivieren, kanalen en oude zee-armen worden in de nota aangeduid als natte ecologische verbin

dingszones. Er is een ruimtelijke structurering in opkomst die is gebaseerd op de kennis van watersystemen (casco-planning; zie paragraaf 7.5).

Wat de landbouw betreft komt het formuleren van claims in termen van ruimtelijke structuren tot uitdrukking in het denken over de (geografische) agribusinesscomplexen en de ruimtelijke condities daarvoor (zie onder meer Maas, 1984, 1994). Deze complexvorming moet worden gezien tegen de achtergrond van de verdergaande specialisatie in de landbouw in productietakken. Sommige productierichtingen, zoals de kastuinbouw, de kalvermesterij, de champignonteelt en de bollenteelt, ontwikkelen zich vooral in regio's waar de technische en de sociale infrastructurele voorzieningen een nauwe samenhang vertonen en tot complexvorming leiden. De transportvoorzieningen en de faciliteiten op het gebied van kennis en voorlichting, spelen een belangrijke rol bij deze complexvorming. Met de aandacht voor de ruimtelijke structuren komt ook de relatie tussen de landbouwbedrijven en de institutionele omgeving centraal te staan. Traditioneel richtte de aandacht zich vooral op de aspecten van het landbouwbedrijf die samenhangen met de ruimtelijke uitleg, zoals de interne ontsluiting, de ontwatering en de verkaveling. De intensivering van de landbouw noopte tot een goede verkaveling. De ruimtelijke structurering, i.c. het denken in agribusinesscomplexen, moet dan ook worden opgevat als een verdere intensivering van het grondgebruik. Die intensivering is het resultaat van de verticale integratie van de primaire landbouwbedrijven in de productiekolom.

Het denken in agrarische hoofdstructuren, zoals dat in het streekplan Noord-Brabant (Provincie Noord-Brabant, 1992) gebeurt, laat echter ook een ander intensiveringsproces zien, namelijk het medegebruik van de niet-agrarische bevolking dat tot uiting komt in groenstructuren en toeristisch-recreatieve structuren. Dit betekent dat ruimtelijke aanspraken op de aanvankelijk agrarische ruimte niet alleen in termen van de locatie - de kenmerken van de plek - worden geformuleerd, maar ook in termen van ruimtelijke verbindingen en netwerken. Hiermee hebben aanspraken niet langer betrekking op een beperkt deel van een gebied, maar op bepaalde aspecten van het gehele gebied.

Uit het voorgaande blijkt dat de aanspraken op de ruimte in de afgelopen decennia van karakter zijn veranderd. Aanvankelijk hadden ze vooral betrekking op oppervlakten (wat zich uitte in strijd om hectares). Later worden daar als gevolg van nieuwe inzichten in de sociale geografie en de landschaps-ecologie elementen aan toegevoegd. De aanspraken worden geformuleerd in termen van ruimtelijke structuren. Daarbij moet het begrip 'ruimtelijke

structuren' in tweeërlei zin worden opgevat. Ten eerste als afgeleide van maatschappelijke netwerken en ten tweede als ecologisch-ruimtelijke structuur. Een derde element is dat de aanspraken geformuleerd worden in termen van identiteit.

7.3 Veranderingen in de definitie van ruimte

Het begrip ruimte blijkt sterk aan verandering onderhevig te zijn. De betekenis ervan hangt nauw samen met veranderende maatschappelijke omstandigheden. De veranderende opvattingen over ruimte kunnen geplaatst worden tegen de achtergrond van de intensivering van het ruimtegebruik. Dat wil zeggen dat er in dezelfde ruimte steeds meer moet gebeuren. Hierdoor neemt het aantal aspecten dat aan de fysieke organisatie wordt gekoppeld toe. De opvatting dat ruimte een afgebakende geometrische ruimte is, waarbinnen zich 'ongehinderd' een sociale praktijk kan ontwikkelen binnen een voor die praktijk geldend stelsel van normen en waarden, is niet meer algemeen geldig. Ruimte is, of beter was, een geometrisch afgebakend handelingsdomein.

Als gevolg van maatschappelijke ontwikkelingen - zoals de bevolkingstoename, de suburbanisatie en de teloorgang van natuurwaarden - worden aan de ruimte nieuwe waarden toegekend (vooral natuur- en landschapsecologische waarden, maar ook cultuurhistorische waarden) zonder dat dit zijn vertaling vindt in een verandering van de sociale praktijken of een aanpassing van de fysieke ruimte.

Een verandering in de sociale praktijken treedt pas op, wanneer door een te grote milieudruk een directe relatie, in fysieke zin wel te verstaan, tussen de diverse, in geometrische zin afgebakende handelingsdomeinen blijkt te bestaan. De sociale praktijken hangen via de benutting dan wel de uitputting van de milieugebruiksruimte onderling samen. Daarnaast is het niet langer zo dat alleen waarden aan de ruimten worden toegekend; ook worden aan de sociale praktijken eisen gesteld met het oog op de bescherming van die waarden. Zowel door de toegenomen milieubelasting als door de bescherming van de natuur- en landschapswaarden worden bepaalde kenmerken van sociale praktijken een ruimtelijk relevante categorie. In het handelen van de actoren zijn de bestemming en het beheer immers op elkaar betrokken.

Een tweede belangrijke verandering betreft het aspect verbinding. Niet alleen neemt de betekenis toe van de locaties van de ruimten, i.c. de sociale praktijken, maar ook van de onderlinge relaties tussen de ruimten, i.c. de posities van de sociale praktijken ten opzichte van elkaar.

Een derde belangrijke verandering betreft het belevingsaspect van de ruimte. Sinds het begin van de jaren zeventig krijgt het landschap, onder meer door de opkomst van de recreatie en het toerisme, in toenemende mate betekenis als verschijnsel op zichzelf: het is niet langer slechts een attribuut van bijvoorbeeld een agrarische productieruimte. Het landschapsbeeld wordt koopwaar van de recreatie- en toerisme-industrie; koopwaar waar mensen hun eigen betekenissen aan toekennen. Was de ruimte voorheen vooral gekoppeld aan doelgerichte handelingen (handelingsruimte), in de nieuwe opvatting is het begrip ruimte vooral gekoppeld aan betekenisverlening en zingeving; de ruimte krijgt betekenis als *symbolische* ruimte, ze wordt theater, decor. De beleving is niet aan specifieke ruimtelijke elementen gebonden, maar aan het landschap als geheel.

Overigens is het interessant dat achter deze aspecten verschillende maatschappelijke processen schuilgaan. Het oppervlak of de geometrische ruimte is nauw verbonden met de eigendom/pacht van land i.c. de historische rechten op de grond, en met de fysische en de fysisch-chemische eigenschappen van de bodem en het water ter plaatse. Het aspect 'verbinding' verwijst naar hogere schaalniveaus. In maatschappelijk-ruimtelijke zin hangt dit samen met transport en distributie (Friedmanns 'widening of spaces'), in fysiek-ruimtelijke zin met migratie van planten- en diersoorten en met processen van (grond-)waterstromen en stofstromen. De aspecten 'identiteit' en 'beleving' verwijzen weer naar andere maatschappelijke processen. Identiteit hangt samen met de cultuurhistorische tradities en de folklore van een regio. Beleving hangt samen met de betekenissen die door actoren aan een bepaalde plek of een bepaald object worden toegekend. Overigens, identiteit en beleving kunnen, als *images*, op iedere willekeurige plek gemaakt worden.

Uit deze definities van ruimte blijkt dat in de benaderingen van ruimte het accent steeds minder op fysiek-materiële aspecten en steeds meer op actor-gebonden aspecten komt te liggen. Van belang is echter dat de vier definities niet in elkaars plaats komen. Integendeel: ze komen naast elkaar voor, ze zijn alle vier op hetzelfde moment aanwezig. Mormont spreekt over het 'multiple locality phenomenon'. Ruimte is dus zowel geometrische ruimte, sociale praktijk in tijd en ruimte en verbindingsruimte als symboolruimte in de zin van zingeving, expressie en ontspanning.

7.4 Een model voor de ruimtelijke organisatie

De verschillende aspecten of noties van ruimte die in het voorgaande naar voren zijn gekomen, verwijzen naar verschillende opvattingen van ruimte. De vraag dringt zich op hoe deze aspecten en opvattingen met elkaar in verband kunnen worden gebracht. Mogelijkheden daarvoor biedt het model van de ruimtelijke organisatie (zie voor een beschrijving Hidding en Kleefmann, 1989 en Kleefmann, 1990). In deze paragraaf wordt dat model - anders dan Hidding en Kleefmann dit doen - opgetrokken uit een sociale praktijk in tijd en ruimte, namelijk de landbouw.

Aan het model van de ruimtelijke organisatie ligt de notie ten grondslag dat een mens zich twee omgevingen vormt: een maatschappelijke omgeving en een fysieke omgeving. Hoewel deze omgevingen sterk verschillen van aard (zie hiervoor hoofdstuk 2), hebben ze beide een uitwerking op de omvorming van het natuurlijk substraat. Er is zodoende sprake van een fysieke organisatie. Of, zoals het in hoofdstuk 2 is gezegd: in de fysieke organisatie komt én het organisatieprincipe van de samenleving én het organisatieprincipe van het natuurlijk substraat tot uitdrukking. Het natuurlijk substraat wordt zowel voor het onderhouden van sociale betrekkingen als voor productieve doeleinden omgevormd tot fysieke organisatie. Wat het onderhouden van sociale betrekkingen betreft wordt gesproken over maatschappij-ruimtelijke aspecten van de fysieke organisatie. Dit zijn de ruimtelijke aspecten van de fysieke organisatie waarin het maatschappelijke organisatieprincipe waarneembaar wordt. Wat de productieve doeleinden betreft wordt gesproken over fysiek-ruimtelijke aspecten van de fysieke organisatie. Dit zijn de ruimtelijke aspecten van de fysieke organisatie waarin de werking van het natuurlijk organisatieprincipe waarneembaar wordt. De ruimtelijke organisatie kan derhalve worden opgevat als deelverzameling of afgeleide van de fysieke organisatie.

In de volgende subparagrafen zal het model van de ruimtelijke organisatie uitgewerkt worden voor de sociale praktijk landbouw (het eerste element van de structuur van de koersen). Vervolgens wordt de invalshoek een halve slag gedraaid en wordt de omgeving zelf als vertrekpunt genomen. Dit vormt de opstap naar paragraaf 7.5 waarin de casco-planning wordt besproken.

7.4.1 Maatschappelijke dynamiek en ruimtelijke organisatie

Landbouwbedrijven zijn ingebed in een maatschappelijke omgeving. Deze maatschappelijke omgeving kan het best aangeduid worden met agribusinesscomplex. Bij de maatschappelijke dynamiek gaat het daarom om processen op de landbouwbedrijven zelf en om processen in de relaties tussen de landbouwbedrijven en het agribusinesscomplex.

Het bedrijfsniveau

De bedrijfsontwikkelingstrategieën voor het vergroten van de arbeidsproductiviteit zijn in tijd en in ruimte gedifferentieerd en vereisen elk een specifieke aanpassing van de fysieke organisatie, zowel op het niveau van de landbouwbedrijven als op het niveau van de agribusiness c.q. het niveau van een gebied.

De verschillende processen, waarvan naast arbeidsuitstoot, intensivering en schaalvergroting in maatschappelijk-ruimtelijk opzicht het meest relevant zijn, stellen uiteenlopende eisen aan de maatschappelijk-ruimtelijke organisatie, en worden elk geconfronteerd met specifieke problemen in de bestaande ruimtelijke organisatie.

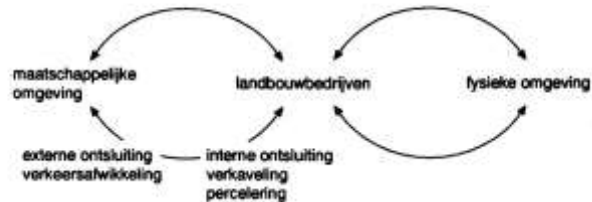
Schaalvergroting, opgevat als een uitbreiding van het areaal per arbeidskracht, stelt op het niveau van de bedrijven eisen aan de ligging van de bedrijfsgebouwen ten opzichte van het land. Daarbij kunnen de ontsluiting, de verkaveling en de percelering zich als knelpunten in de bestaande ruimtelijke organisatie voordoen. Hoewel dit voor alle soorten bedrijven geldt, hebben de melkveehouderij bedrijven het meeste belang bij een goede ontsluiting, verkaveling en percelering (Smits, 1996).

Intensivering, opgevat als een toename van de productie per hectare of per dier, stelt op het niveau van de bedrijven eisen aan de draagkracht van de bodem met het oog op de mechanisatie, de vergroting van de veebezetting en het gebruik van productievere gewassen. Intensivering vergt veelal aanpassingen van de waterhuishouding, een aspect van de fysiek-ruimtelijke organisatie.

De relatie met de omgeving

Schaalvergroting en intensivering hebben ook gevolgen voor de ruimtelijke organisatie van de relaties van de bedrijven met de agribusiness. Het gaat daarbij vooral om de locatie van de toeleverende en verwerkende industrie, de externe ontsluiting en de verkeersafwikkeling op de wegen. De afstanden en het transport zijn van groot belang vanwege de daarmee gepaard gaande kosten.

Figuur 7.1 De maatschappij-ruimtelijke aspecten



Op basis van het voorgaande kan de maatschappelijk-ruimtelijke organisatie gedefinieerd worden als de voor de locatie van maatschappelijke activiteiten relevante maatschappelijke aspecten. Dit betekent dat op grond van het model een aantal zaken van belang is voor de locatie van een activiteit:

- aspecten van de locatie (de kwaliteit van de plek: onder meer de nabijheid tot andere activiteiten en de ligging ten opzichte van de transportassen);
- de maatschappelijk-ruimtelijke werking van de locatie en de verbindingen (onder meer de aan- en afvoer van personen en goederen en de verkeerscongestie);
- de positie ten opzichte van de maatschappelijke processen (de economische kracht van de regio, de bevolkingsontwikkeling en de ontwikkeling in de vraag naar producten).

7.4.2 Fysieke duurzaamheid en ruimtelijke organisatie

Het streven naar schaalvergroting en intensivering heeft niet alleen geleid tot een maatschappelijke omgeving (de maatschappelijk-ruimtelijke aspecten van de fysieke organisatie voor het transport en de distributie van onder meer agrarische producten), maar ook tot een omvorming van het natuurlijk substraat met het oog op de voortbrenging van landbouwproducten (de fysiek-ruimtelijke aspecten van de fysieke organisatie).

De toename van de arbeidsproductiviteit is gepaard gegaan met een toename van het verbruik van energie, grondstoffen en mineralen (zie onder meer Jansen en Smeets, 1986). De mechanisatie van arbeid leidde tot een toename van het energieverbruik en de intensivering tot een toename van de input van mineralen in de vorm van veevoer en kunstmeststoffen.

De mechanisatie heeft het verband tussen de arbeid en de te bewerken hoeveelheid land/dieren doorbroken, de input van kunstmest en veevoer de relatie tussen het aantal dieren en de hoeveelheid land.

Door de mechanisatie en de intensivering heeft niet alleen de maatschappelijke omgeving van het landbouwbedrijf, maar ook de fysieke omgeving zich verwijld. Het landbouwbedrijf is onderdeel geworden van regionale, nationale en zelfs internationale energie- en stofstromen.

Het bedrijfsniveau

Welke processen op het niveau van de landbouwbedrijven zijn van belang? Het gaat hier vooral om de energie-, water- en mineralenhuishouding van de bedrijven. De input en de output van de bedrijven van energie, water en mineralen zijn in de naoorlogse periode sterk veranderd. De input is per saldo zelfs groter dan de output in de vorm van producten. Dit betekent dat er tijdens het productieproces nogal wat verliezen optreden.

De relatie met de omgeving

Door de mechanisatie en de intensivering ontstond de behoefte de draagkracht van de bodem te vergroten, om de machinale bewerking van het land en de toename van de gewasproductie mogelijk te maken. Die grotere draagkracht kon worden bereikt met een combinatie van landdrainage en beregening. Het gaat daarbij om een actieve aanpassing van de fysieke omgeving. In een aantal situaties heeft die geleid tot verdroging.

Door de toename van de input van mineralen en het feit dat de landbouwbedrijven 'lekverliezen' vertonen treden verzuring en vermesting op. Het deel van de mineralen dat het bedrijf niet via de producten of de mest verlaat, komt vroeger of later in de fysieke omgeving terecht. Dit is een passieve beïnvloeding en niet-beoogde omvorming van de fysieke omgeving te noemen (zie figuur 7.2).

Voor de duidelijkheid zij hier opgemerkt dat de integratie van de landbouwbedrijven in het agribusinesscomplex, c.q. de maatschappelijke omgeving, niet alleen via de output van de bedrijven (de vermarkting van producten) heeft plaatsgevonden, maar ook via de input van energie en grondstoffen. De integratie betreft zowel de relaties met de verwerkende als de relaties met de toeleverende industrie en dienstverlening.

Figuur 7.2 Categorieën van fysieke duurzaamheid



De rol van de overheid bij dit mechanisme van integratie wordt steeds groter, zeker in vergelijking met haar rol bij de economische integratie. Een voorbeeld hiervan is het feit dat de boeren worden verplicht hun mineralenhuishouding te formaliseren in een mineralenboekhouding.

Net zo min als de maatschappelijke dynamiek een in tijd en ruimte homogeen verschijnsel is, zijn de input van energie en mineralen in de fysieke omgeving en het patroon van vermesting, verzuring en verdroging dat. De grootte van de lekverliezen verschilt van plaats tot plaats en is, afhankelijk van de kenmerken van de bodem, het water en de lucht (zie hoofdstuk 5), in meer of mindere mate problematisch. Dit betekent dat er drie vormen van ruimtelijke differentiatie zijn die met het oog op de ruimtelijke organisatie van belang zijn.

De eerste vorm van ruimtelijke differentiatie vloeit voort uit de verschillen tussen de input van de bedrijven: het verbruik van grondstoffen en energie verschilt van bedrijf tot bedrijf. De tweede vorm van differentiatie komt voort uit de verschillen tussen de 'lekverliezen' van de bedrijven. Die verschillen hangen samen met de verschillen in het gebruik van de bodem, zich uitend in de veebezetting en de mestgiften.

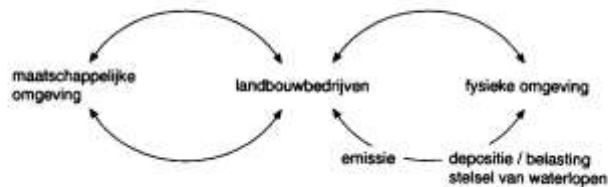
Ten derde is er ruimtelijke differentiatie doordat de kenmerken van de bodem die relevant zijn voor de depositie van en de belasting met nutriënten verschillen. De gevoeligheid voor de belasting met nutriënten hangt samen met de natuurlijke ontstaanswijze van de bodem.

Vanwege het bovenstaande zijn de stromingen van lucht en water van groot belang voor de fysiek-ruimtelijke organisatie. De lucht- en waterstromen kunnen de lekverliezen binnen de fysieke omgeving over grote afstanden transporteren.

Om die reden is het stelsel van waterlopen als aspect van de fysiek-ruimtelijke

organisatie en als stelsel dat gesuperponeerd is op de natuurlijke systematiek van grond- en oppervlaktewaterstroming, van grote betekenis. Temeer omdat het beheer van het oppervlaktewater in maatschappelijk opzicht vergaand gereguleerd is (zie hoofdstuk 6).

Figuur 7.3 De fysiek-ruimtelijke aspecten



In het voorgaande is het model van de ruimtelijke organisatie verkend aan de hand van de relatie tussen landbouw en milieu. Daarbij is duidelijk geworden dat de fysieke organisatie in analytisch opzicht zowel een maatschappelijk-ruimtelijk aspect als een fysiek-ruimtelijk aspect kent. In beide gevallen gaat het om omgevingen die voor een bepaalde activiteit worden gecreëerd. Wat de fysiek-ruimtelijke omgeving betreft kan worden gesteld dat de mens door het creëren van deze omgeving voor bepaalde activiteiten delen van het natuurlijk substraat naar zich toe trekt c.q. binnen zijn bereik haalt. De fysiek-ruimtelijke organisatie is dus niet de uitdrukking van alleen het natuurlijk substraat, ze representeert de wijze waarop de mens, in dit geval de landbouw, het natuurlijk substraat in ruimtelijke zin naar zijn hand zet voor productieve doeleinden.

Op basis hiervan kan de fysiek-ruimtelijke organisatie worden gedefinieerd als de fysieke aspecten die voor de locatie van maatschappelijke activiteiten relevant zijn. Dit betekent dat op grond van het model voor de locatie van een activiteit in fysiek-ruimtelijke zin een aantal zaken van belang is:

- a. de fysieke aspecten van de locatie (zoals de draagkracht, de productiviteit en het bufferend vermogen);
- b. de fysiek-ruimtelijke werking van de locatie en de verbinding (bijvoorbeeld vervuiling, hinder en gevaar);
- c. de positie van de locatie ten opzichte van processen in het natuurlijk substraat (zoals de grond- en oppervlaktewaterbewegingen en de luchtstromingen, zowel in kwalitatieve als in kwantitatieve zin).

7.4.3 Ruimtelijke deelorganisaties

In de voorgaande subparagrafen is de ruimtelijke organisatie uitgewerkt voor de sociale praktijk van de landbouwbedrijven. Een dergelijke analyse kan voor elke maatschappelijke activiteit worden gemaakt. De ruimtelijke organisatie kan daarom worden opgevat als de resultante van tal van maatschappelijke deelprocessen waarin de fysieke omgeving wordt omgevormd tot ruimtelijke deelorganisaties die geschikt zijn voor die deelprocessen. De onderlinge relaties tussen deze ruimtelijke deelorganisaties vormen een belangrijk vraagstuk. Dit vraagstuk hangt nauw samen met het derde element van de koersen van de VINEX.

Als het gaat om de ordening van de ruimtelijke deelorganisaties zijn de orderingsprincipes van belang. In het kader van dit proefschrift is vooral de casco-benadering interessant, omdat hiermee wordt gepoogd elementen van zowel de maatschappelijke dynamiek als de fysieke duurzaamheid op elkaar te betrekken.

7.5 De casco-benadering

De casco-benadering (Hamhuis, 1991) is ontwikkeld met het doel om tot een goede configuratie van functies te komen. Van groot belang voor een goede configuratie is de ordening van de functies naar procesdynamiek. In de casco-benadering wordt een onderscheid gemaakt tussen hoogdynamisch en laagdynamisch. Laagdynamisch zijn de functies die een lange termijn nodig hebben om tot ontwikkeling te komen, zoals natuur en drinkwaterwinning. Door de ontwikkelingstermijn en de investeringen die zij vragen, zijn deze functies sterk aan hun locatie gebonden. Een laagdynamische functie kan grote en geringe consequenties hebben voor de omgeving. Drinkwaterwinning is een laagdynamische functie met grote ecologische consequenties voor de omgeving, zoals verdroging door een verlaging van de grondwaterstand. Bepaalde natuurgebieden zijn in ruimtelijke zin laagdynamisch en hebben geen effect op hun omgeving. Andere natuurgebieden, zoals het rivierengebied, zijn in ruimtelijke zin laagdynamisch, maar kennen in ecologische zin een hoge dynamiek.

In de casco-benadering wordt de functie verstedelijking hoogdynamisch in ruimtelijke zin genoemd vanwege de snelheid waarmee een stedelijke uitbreiding totstandkomt. Ook de ecologische effecten zijn groot. De landbouw wordt ook hoogdynamisch in ruimtelijke zin genoemd, hoewel er belangrijke verschillen tussen de bedrijfstakken bestaan. De ontwikkelingstijd van gewassen is evenwel kort en daarom zijn er grote veranderingsmogelijkheden. De ecologische effecten van de landbouw zijn groot. De ruimte

dient flexibel te zijn, ze moet gemakkelijk aangepast kunnen worden aan nieuwe inzichten in de relatie tussen productie en ruimtelijke inrichting.

In de casco-benadering wordt het onderscheid tussen hoog- en laagdynamische functies aangegrepen om een ordening tot stand te brengen. De laagdynamische functies worden gelokaliseerd in een raamwerk en de hoogdynamische functies worden ondergebracht in een gebruiksruijnte (niet te verwarren met de milieugebruiksruijnte!). Het raamwerk wordt gedefinieerd als "het geheel van vlak-, lijn- en puntelementen die de duurzame en stabiele basis voor het functioneren van de 'laagdynamische' functies van het landschap vormt. Afzonderlijke elementen voldoen aan:

- eisen van het duurzaam leveren van een functioneel oppervlak;
- eisen van (hydrologische en ecologische) beheersbaarheid;
- bestuurlijke vertaling in plannen van overheden (bestemmings- en beheersplannen)" (Hamhuis, 1991: 22).

De gebruiksruijnte wordt gedefinieerd als een "min of meer samenhangende en te begrenzen eenheid waarbinnen 'hoogdynamische' grondgebruiksfuncties ontwikkelingsmogelijkheden worden geboden. De gebruiksruijnte voldoet aan:

- eisen met betrekking tot flexibiliteit van de ruimtelijke inrichting;
- hoofdrol voor particulier initiatief;
- bestuurlijk vertaald in algemene normen en randvoorwaarden (milieu)" (ibidem).

Van Buuren (1997) heeft deze benadering gekoppeld aan een interpretatie van de watersysteembenadering. Op grond van een analyse van grondwater- en oppervlaktewaterstromen komt hij tot een analyse van de hydrologische landschapsstructuur. Centraal bij hem staat de vraag op welke wijze het raamwerk kan worden gesitueerd op grond van een analyse van de hydrologisch-ruimtelijke structuur. De drie hydrologische ordeningsprincipes (zie hoofdstuk 6 en Farjon, 1992) zijn, in het licht van de benadering van Van Buuren, simpele weergaven van een complexe werkelijkheid.

Wanneer de indeling in hoog- en laagdynamische functies wordt vergeleken met de analyse van de landbouw en de ruimtelijke organisatie in paragraaf 7.4, dan is duidelijk dat een eenduidige indeling van de functies in hoog- en laagdynamische functies twijfelachtig is (Van der Vlist, 1991d). Immers, zowel in de maatschappelijke als in de fysieke omgeving doen zich ontwikkelingen voor die niet eenduidig als hoogdynamisch of laagdynamisch zijn te

classificeren. 'Functie' opgevat als een sociale praktijk in tijd en ruimte (het eerste element van de koersen van de VINEX) is daarvoor een te complex begrip.

Toch is de gedachte van een dergelijke ordening aantrekkelijk vanwege de noodzaak of de wens om een flexibele dan wel duurzame c.q. stabiele ruimtelijke inrichting tot stand te brengen. De aanpak van Van Buuren om de stabiele ruimtelijke inrichting te koppelen aan de kenmerken van het watersysteem is interessant, omdat hij hiermee tracht de stabiele ruimtelijke inrichting te verankeren in de hydrologische omlooptermijnen en in de mogelijkheden om functies ten opzichte van elkaar hydrologisch te scheiden en te isoleren. Zo kan de vervuiling van gebieden met stoffen via het oppervlaktewater en het grondwater worden voorkomen of worden tegengegaan. Dit betekent dat er perspectieven zijn om tegelijkertijd een stabiele inrichting tot stand te brengen en de vervuiling terug te dringen via de bestemming en de op hydrologische inzichten gebaseerde inrichtingsmaatregelen. De relatie van de indeling in hoog- en laagdynamische functies met de interne dynamiek van de functies blijft echter onhelder.

7.6 Conclusies

1. Aan de elementen waaruit de koersen van de VINEX zijn opgebouwd zitten enkele interessante aspecten die samenhangen met een veranderende definitie van ruimte. De elementen hebben betrekking op ruimte als sociale praktijk, ruimte als ruimtelijke structuur of ordening van sociale praktijken en ruimte als voorwaarde (abiotische condities en milieunormen) voor sociale praktijken.
2. In de VINEX blijft de onderlinge relatie tussen de onderscheiden elementen, zowel in analytische als in empirische zin, onhelder. In dit hoofdstuk is aan de hand van een interpretatie van het model van de ruimtelijke organisatie de relatie tussen ruimte als sociale praktijk en ruimte als voorwaarde verkend en geduid.
3. Op deze wijze is een relatie gelegd tussen de werking van het natuurlijk substraat en het maatschappelijk organisatieprincipe zoals die tot uitdrukking komen in de fysieke organisatie. Het ordenen van de ruimtelijke deelorganisaties van sociale praktijken binnen een stabiele ruimtelijke structuur zoals dat in de casco-benadering gebeurt op grond van het onderscheid tussen hoogdynamisch en laagdynamisch, biedt perspectieven. Zo'n benadering levert echter ook problemen op. De werking van de natuurlijke systematiek en die van het maatschappelijk organisatieprincipe hebben, theoretisch gesproken, niet per definitie dezelfde richting. Wellicht biedt een combinatie van de casco-benadering met een interpretatie van de watersysteembenadering mogelijkheden om de al dan niet terecht geconstateerde en geduide verschillen in dynamiek ruimtelijk te vertalen, althans voor zover die dynamiek gekoppeld is

aan het transport van water.

4. Bij het model van de ruimtelijke organisatie betreffen de kennis categorieën zowel economische (Ef) als culturele (Cf) storingen. Bovendien speelt bij het onderkennen van de maatschappelijk-ruimtelijke dynamiek een belangrijke rol wat de verwachtingen zijn voor de economische ontwikkeling van de diverse vormen van grondgebruik.

5. Evenals de watersysteembenadering kent het model van de ruimtelijke organisatie geen logisch aanknopingspunt met de stuuropgave.

8 DE STUUROPGAVE; actoren, aanspraken en transformatie

Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de stuuropgave. De stuuropgave is gericht op de transformatie van visies en beleidsconcepten in aanspraken op de fysieke organisatie. De transformatie komt tot stand binnen een netwerk van publieke en private actoren. De centrale vraag is welke aanspraken legitiem en in relatie tot de inrichtingsopgave haalbaar zijn.

Opbouw

In paragraaf 8.1 worden de belangrijkste elementen van de definitie van de stuuropgave nader benoemd. Dit zijn de (publieke en private) actoren, de onderlinge verhoudingen tussen de actoren en de sturingsmodellen.

In paragraaf 8.2 wordt ingegaan op de specifieke voorstellingen die binnen de beleidsterreinen bestaan van de private actor, namelijk de burger, de ingelande (sinds kort ook: de ingezetene) en de doelgroep. Deze aanduidingen zijn van verschillende datum en kunnen worden opgevat als een uiting van een veranderende relatie tussen de overheid en de samenleving.

Behalve deze private actoren spelen ook de publieke actoren een belangrijke rol, zoals is beschreven in hoofdstuk 3. Tussen deze publieke actoren, de bestuurslagen, treden eveneens verschuivingen op. De belangrijkste trefwoorden daarvoor zijn 'doorwerking' en 'diagonale planning'. In paragraaf 8.3 wordt vooral op de onderlinge verhoudingen tussen publieke actoren ingegaan.

De verhouding tussen de overheid en de samenleving kan worden aangeduid als vervlechting. In paragraaf 8.4 worden daarvan drie typen onderscheiden, namelijk verstatelijking, vermaatschappelijking en vermarkting. Deze ideaaltypische constructies worden vertaald in vormen van netwerksturing: het klassieke model, het onderhandelingsmodel en het marktmodel. In paragraaf 8.5 wordt het een en ander toegespitst op twee netwerken die aanspraken genereren voor het landelijk gebied. Tot slot wordt in paragraaf 8.6 een aantal conclusies getrokken over de wijze waarop de stuuropgave in de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding wordt gesteld.

8.1 Inleiding

Op 12 januari 1996 werd in Zoetermeer een conferentie gehouden met de titel 'Het ruimtelijk planstelsel op weg naar de volgende eeuw'. De directeur-generaal Ruimtelijke Ordening riep de aanwezigen bij aanvang van de conferentie op "om vandaag de rol als *burger* (cursivering MV) eens als vertrekpunt te nemen" (Kroese-Duijsters, 1996: 1). De ruimtelijke ordening richt zich tot de burger. Dat de aanwezigen burgers zijn is zowel vanzelfsprekend als typerend. Vanzelfsprekend, omdat in het alledaagse leven niemand eraan twijfelt dat hij of zij burger is. Tegelijkertijd is de oproep om de rol van burger aan te nemen typerend voor de ruimtelijke ordening in Nederland. De burger, althans een specifieke modificatie daarvan, is de counterpart van het ruimtelijk beleid. Voor het milieubeheer is niet zozeer de burger als wel de doelgroep de counterpart, en voor de waterhuishouding is dit de ingelande en sinds kort ook de ingezetene. Kennelijk heeft elk beleidsveld zijn eigen adres gecreëerd.

Bij de stuuropgave staat de relatie tussen de private en de publieke actoren centraal. In hoofdstuk 2 is de stuuropgave als volgt gedefinieerd: *De stuuropgave betreft de transformatie van actorgebonden visies en beleidsconcepten in aanspraken op de fysieke organisatie. De transformatie vindt plaats in de wisselwerking tussen de publieke en de private actoren die tot doel heeft te bepalen welke aanspraken legitiem en, in relatie tot de inrichtingsopgave, haalbaar zijn.*

Aan deze definitie zitten diverse kanten. Er vindt een omzetting plaats van visies en concepten in aanspraken. Met andere woorden: de aanspraken staan niet a priori vast, maar worden in een proces op grond van visies en beleidsconcepten voor een bepaald gebied of probleem gespecificeerd.

Visies en beleidsconcepten bestaan niet zomaar, ze zijn altijd gebonden aan bepaalde actoren (actorgebonden). Die actoren hebben een bepaalde (beleids-)praktijk waarin de visies en beleidsconcepten geldig zijn en zin geven aan het handelen. Elke praktijk heeft zijn eigen kenmerken en zijn eigen structurerende elementen. Daarbij kan gedacht worden aan de organisatie, het leiderschap, de wijze waarop met elkaar wordt omgegaan, et cetera. Een visie of beleidsconcept dat in de ene praktijk geldig is en zin geeft aan het handelen, hoeft dat in een andere praktijk niet te zijn en te doen. Elke praktijk heeft kortom zijn eigen logica, zijn eigen rationaliteit. Visies zijn legitiem binnen een praktijk, maar wanneer actoren van verschillende praktijken samenwerken, zullen de bij die praktijken horende visies in de samenwerkingspraktijk legitiem gemaakt moeten worden.

In een dergelijke samenwerkingspraktijk worden de actorgebonden visies en beleidsconcepten tegen de achtergrond van een specifiek probleem van de fysieke organisatie getransformeerd in aanspraken. Deze transformatie vindt plaats in een interactie tussen de diverse actoren, die daarbij gebruik kunnen maken van diverse hulpbronnen, zoals macht, geld en onderzoek. De verdeling van deze hulpbronnen over de diverse actoren is uiteraard niet symmetrisch.

In de volgende paragrafen zullen de onderscheiden elementen van de stuuropgave verder worden uitgewerkt. Na een bespreking van de private actoren, komen de publieke actoren aan bod. Vervolgens worden de onderlinge relaties tussen de actoren uitgewerkt in een aantal sturingsmodellen. Daarna wordt het een en ander toegespitst op de netwerken die nu het belangrijkste zijn als het gaat om het genereren van aanspraken op het landelijk gebied.

8.2 Burger, ingelande of doelgroep

In het milieubeleid, het ruimtelijk-ordeningsbeleid en het waterhuishoudkundig beleid bestaat een specifieke definitie van de te sturen actoren. Het ruimtelijke-ordeningsbeleid richt zich allereerst tot burgers (uitgebreide inspraakmogelijkheden), het waterhuishoudkundig beleid tot ingelanden, dat wil zeggen tot mensen die in waterhuishoudkundig opzicht belang hebben bij water(-beheersing), en het milieubeleid vooral tot doelgroepen. Dit impliceert dat de burger, de ingelande en de doelgroep een specifieke duiding zijn van een relatie c.q. vervlechting tussen de overheid of het beleidsveld en de samenleving. Ze zijn voor de drie beleidsvelden in zekere zin de ideaaltypische voorstelling van de private actor. Interessant is dat een boer in empirische zin én burger én ingelande én doelgroep is. In theoretische zin is het echter de vraag of - in het licht van de afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding - de kenmerken van de burger, de doelgroep en de ingelande op het niveau van de stuuropgave met elkaar te verbinden zijn. De vraag die in dit verband van belang is, luidt: *welke kenmerken hebben de burger, de ingelande en de doelgroep als ideaaltypische voorstellingen van de private actor en welke veronderstellingen liggen aan die voorstellingen ten grondslag?*

8.2.1 De burger

Het concept 'burger' is ontstaan in de periode van de Franse Revolutie en is verbonden met de Verlichting, de opkomst van de burgerlijke staat en de parlementaire democratie. Historisch gesproken is de Franse Revolutie het moment waarop de burgerij als opkomende economische klasse de macht overneemt van de feodale heersers. *Vrijheid, gelijkheid en broederschap* is het ideaal van de burgerlijke samenleving. Het concept 'burger' bestaat daarom uit drie essentiële elementen, namelijk:

- de gelijkheid van de burger in politieke zin;
- de vrijheid van de burger in economische zin;
- de broederschap en de mondigheid van de burger in culturele zin.

Van de burger wordt verwacht dat hij vrij is om onder marktomstandigheden te handelen en dat hij de mondigheid bezit om een politiek oordeel te vellen.

Na de Franse Revolutie ontwikkelt de markt zich tot een belangrijk mechanisme voor de coördinatie tussen de vraag en het aanbod van producten en wordt de parlementaire democratie het coördinatiemechanisme om de koers van de samenleving uit te zetten. Daarbij wordt het concept 'burger' in toenemende mate vereenzelvigd met de parlementaire democratie, wat wil zeggen dat de burger (de 'civil society') in toenemende mate tegenover de overheid komt te staan. De burger wordt daarmee vooral een concept waarmee de relatie tussen het handelen van burgers en het handelen van overheden wordt aangeduid. Het belangrijkste voor die relatie zijn de wilsvorming voor de politieke koers van de samenleving en het verschaffen van legitimatie aan het handelen van politieke organen.

Het concept 'burger' veronderstelt dus dat mensen (al dan niet als lid van een politieke partij) competent zijn om een oordeel te geven over maatschappelijke ontwikkelingen en dat zij de parlementaire democratie als coördinatiemechanisme voor politieke wilsvorming erkennen en accepteren.

Als gevolg van de democratiseringsbeweging in de jaren zestig is in de ruimtelijke ordening een specifieke historische interpretatie van het concept 'burger', hier geduid als de insprekende burger of de inspreker, verankerd geraakt. Het speerpunt van deze beweging was de democratisering van het openbaar bestuur. Er moest een directer contact tussen bestuur en bestuurden zijn, vooral - als het ging om de directe leefomgeving en de verdeling van de ruimte. Op politiek niveau is de partij D66 een duidelijke exponent van deze beweging. De beweging heeft er toe geleid dat in de Wet op de Ruimtelijke Ordening uitgebreide mogelijkheden voor inspraak zijn vastgelegd als aanvulling op de

normale gang van zaken in de parlementaire democratie. Voorbeelden zijn de gemeentelijke inspraakverordening, de planologische kernbeslissing en de referenda over ruimtelijke plannen (zoals het recente referendum over IJburg).

8.2.2 *De ingelande*

Het concept 'ingelande' is nauw verbonden met de ontstaansgeschiedenis van de waterschappen in Nederland. De waterschappen hebben als vorm van bestuur een specifieke taak voor de veiligheid van het land, de bewoning en de exploitatie van de landerijen. De ontstaansgeschiedenis van de waterschappen heeft met zich meegebracht dat zij lange tijd een grote mate van autonomie hadden (en veelal nog hebben) en dat zij gericht zijn op een specifiek aspect van de fysieke omgeving, namelijk het water. De mensen die een specifiek belang hadden bij het waterbeheer, met name de boeren, waren (en zijn) sterk vertegenwoordigd in de besturen. En het stemrecht was direct gekoppeld aan de grootte van het belang, c.q. de hoeveelheid grond die iemand in bezit had. Ook de waterschapslasten waren (en zijn) gerelateerd aan het voordeel dat men van de inspanningen van het waterschap had. Dit voordeel is grotendeels gerelateerd aan de oppervlakte grond. Het motto van de waterschapswereld is *'betaling, belang en zeggenschap'*. Heeft het concept 'burger' een sterke politieke lading, het concept 'ingelande' heeft bij uitstek een technisch-economische inhoud. Niet de politieke wilsvorming staat centraal, maar de waterhuishoudkundige conditionering van het grondgebruik. Hierbij moet bedacht worden dat deze rationaliteit een sterk contextuele inslag heeft. In de context van de waterschappen speelt de ruimtelijke variabiliteit van de eigenschappen van bodems en water (zie hoofdstuk 5) een belangrijke rol. De contextuele inslag is nauw verbonden met de ervaringskennis van de gebruikers over de eigenschappen van de fysieke organisatie.

Uit de discussie die nu gaande is over een verbreding van de kijk van de waterschappen en over een verbreding van de samenstelling van de besturen valt af te leiden dat de trits belang-betaling-zeggenschap onder druk staat. Recentelijk heeft de ingezetene zijn intrede gedaan in het bestuur van het waterschap en sinds kort worden voor het algemeen bestuur van een waterschap verkiezingen gehouden (zie onder andere Schwartz, 1996).

8.2.3 De doelgroep

Het concept 'doelgroep' is het jongste van de drie hier behandelde concepten. Het deed zijn intrede in de jaren tachtig en het is vooral verbonden met het milieubeheer. Het concept 'doelgroep' is een integratiekader binnen het milieubeheer. De diversiteit van de milieu-eisen die aan bepaalde maatschappelijke praktijken (zoals productiewijzen en consumptiegedrag) worden gesteld, noodzaakte tot een doelgroepenbeleid. Een doelgroep is, gezien vanuit het oogpunt van de beleidsvoerder, een relatief homogene groep mensen waaraan dezelfde, hoewel diverse en soms onderling tegenstrijdige, milieu-eisen worden gesteld. De doelgroep is allereerst een economische actor, en vanwege de geschiedenis van het milieubeheer (zie hoofdstuk 3) is ze vooral een actor die zich bezighoudt met de (industriële) voortbrenging van producten. Het handelen van de doelgroep heeft betrekking op de organisatie en het beheer van productieprocessen. De productie vindt plaats in inrichtingen (gebouwen): het is een technologisch proces dat voor het grootste deel van de buitenwereld is afgesloten. Het productieproces is grotendeels een beheerst proces en via technologische vernieuwing wordt gepoogd de milieuefficiëntie van het proces op te voeren. Vooralsnog speelt de ervaringskennis van de werknemers hierbij een kleine rol. De relatie tussen de doelgroep en het bestuur of de organen van de parlementaire democratie is niet formeel geregeld. Dit in tegenstelling tot de relatie van de burger en de ingelande met het bestuur, die wettelijk is vastgelegd in rechten en plichten. De relatie tussen de doelgroep en het bestuur is derhalve losser. Doelgroepen zijn in zekere zin op te vatten als zelfreferentiële systemen: de autonomie in economisch opzicht is groot (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

In het Nationaal Milieubeleidsplan (1989) zijn aan de lijst van doelgroepen de consumenten en de natuurbeschermingsorganisaties toegevoegd. Zoals bij de oude categorie doelgroepen wordt ook bij de consumenten en de natuurbeschermingsorganisaties getracht het gedrag te beïnvloeden en milieuvriendelijker te maken via de strategie van verinnerlijking.

In tabel 8.1 zijn de voor de omgevingsplanning relevante kenmerken van de concepten 'inspreker', 'ingelande' (ingezetene) en 'doelgroep' op een rij gezet.

Tabel 8.1 De kenmerken van de concepten 'inspreker', 'ingelande' (ingezetene) en 'doelgroep' die relevant zijn voor de omgevingsplanning

	inspreker	ingelande	doelgroep
het leidend principe voor het handelen	een rechtvaardige verdeling van de ruimte	belang, betaling, zeggenschap	de verinnerlijking van milieuvriendelijk gedrag
is de relatie tussen bestuur en bestuurd geregeld? Zo ja, waarin?	ja, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening	ja, in de Waterschapswet	er is geen specifieke wetgeving
de bestuurlijke besluitvorming vindt plaats in:	de parlementaire organen	het waterschapsbestuur	er zijn geen specifieke besluitvormingsorganen
wie zijn de bestuurden?	iedereen	voorheen alleen de grondgebruikers, sinds kort ook de ingezetenen	voorheen alleen de producenten, sinds kort ook de consumenten en de natuurbeschermingsorganisaties
het domein	de bestemming van ruimte	de waterhuishoudkundige inrichting	het beheer van de productie
de rationaliteit	betreft de politieke wilsvorming; iedereen is competent	is gericht op de conditionering van de omgeving als productiesysteem	is gericht op de productieprocessen en het consumptiegedrag

Los van de bovengenoemde verschillen is het opmerkelijk dat zowel in de ruimtelijke ordening als in het milieubeheer en de waterhuishouding een verbreding van het adres heeft plaats gevonden, en dat er aanvullende mogelijkheden zijn gekomen voor de legitimering van het beleid. Aan de bestaande rechten van burgers in de relatie met het openbaar bestuur zijn nieuwe mogelijkheden voor beleidsbeïnvloeding toegevoegd. Allereerst gebeurde dit op het beleidsterrein van de ruimtelijke ordening met de inspraak. Verder is de samenstelling van de waterschapsbesturen verbreed: naast de grondgebruikers, die al vanouds vertegenwoordigd waren, zijn nu ook alle overige inwoners van een beheersgebied vertegenwoordigd, namelijk via de categorie ingezetenen. Met deze wijziging is tevens de financieringsstructuur van de waterschappen veranderd. Daarnaast is de lijst met doelgroepen van het milieubeheer uitgebreid met de consumenten en de natuurbeschermingsorga

nisaties. In principe is thans de gehele Nederlandse bevolking zowel counterpart voor de ruimtelijke ordening, de waterbeheerders als de milieubeheerder: iedereen is inspreker, ingezetene en doelgroep. In principe is nu de gehele Nederlandse bevolking een counterpart voor zowel de ruimtelijke ordening als de waterhuishouding en het milieubeheer: iedereen is burger (inspreker), ingelände en/of ingezetene en doelgroep.

De beleidsvelden spreken dus in principe alle inwoners van Nederland aan, zij het op een verschillende wijze.

8.3 Publieke actoren

Nu de ideaaltypische voorstelling van de private actor in beeld is gebracht, zal kort worden ingegaan op de kenmerken van de publieke actoren. Hierbij wordt vooral gesteund op de analyse in hoofdstuk 3.

Zoals eerder is aangegeven is de relatie tussen de bestuurslagen aan verandering onderhevig. Wat het omgevingsbeleid betreft zijn de provincies, de gemeenten en de waterschappen de belangrijkste publieke actoren. Enerzijds is er sprake van een internationalisering van het beleid, doordat de nationale staat bevoegdheden overdraagt aan het supranationale niveau van de Europese Unie. Anderzijds is er sprake van een decentralisatie, doordat het Rijk bevoegdheden overdraagt aan de provincies, met name op het terrein van de zorg voor de fysieke omgeving (Decentralisatie Impuls; zie LNV 1995). De relatie tussen de provincie en de gemeenten en de waterbeheerders is vooral van betekenis voor de vormgeving van de zorg voor de omgeving. Deze publieke actoren hebben echter een verschillende signatuur, zoals ook in hoofdstuk 3 naar voren is gekomen. De provincie en de gemeente zijn lichamen van algemeen bestuur, het waterschap is een lichaam van functioneel bestuur. De provincie is toezichthouder voor de waterschappen en kan met de provinciale verordening waterhuishouding eisen stellen aan het werk en de werkwijze van de waterschappen.

De relatie van de provincie met de gemeenten is minder voorschrijvend van aard. De provincie kent geen verordening waarmee ze de inhoud van de gemeentelijke bestemmingsplannen kan bepalen. De gemeente is vrij om het bestemmingsplan naar eigen inzichten op te stellen. Ook kan de provincie de gemeenten niet verplichten te overleggen met de waterbeheerder. De waterbeheerder is op grond van de Wet op de Waterhuishouding wel verplicht overleg te voeren met de gemeente. De gemeente bepaalt zelf met wie ze wel

en met wie ze niet overlegt.

De relatie tussen de gemeenten en de waterschappen is sterk in ontwikkeling. De beheersgebieden van de waterschappen zijn veelal vele malen groter dan het grondgebied van een gemeente. De mate en de inhoud van het onderling contact hangen dan ook sterk af van het initiatief van de bestuurders en de ambtenaren.

De verschillen in structuur leiden ertoe dat geen van de drie partijen haar ideeën en plannen eenzijdig aan de andere twee kan opleggen en dat in de huidige regelgeving geen planfiguur bestaat die de drie partijen bindt als zij daar zelf niet voor kiezen. Netwerksturing is dus een noodzaak als men tot onderlinge afstemming wil komen.

8.4 De relatie tussen de overheid en de samenleving

De relatie tussen de overheid en de samenleving kan op verschillende niveaus worden beschreven. Hier wordt eerst een algemene duiding gegeven van deze relatie. Vervolgens wordt die algemene duiding toegespitst op de positie en het handelen van de overheid zelf. Daarna wordt de positie van de overheid aan de hand van drie modellen geoperationaliseerd voor het interactieniveau tussen bestuur en bestuurden.

Ideaaltypisch kunnen drie soorten relaties of vervlechtingen tussen de overheid en de samenleving worden onderscheiden: verstatelijking, vermaatschappelijking en vermarkting. Deze vervlechtingen moeten worden opgevat als processen waarin de overheid en de samenleving zich op een specifieke manier ten opzichte van elkaar verhouden/bewegen. Bij elke soort vervlechting hoort een specifieke vorm van publieke sturing. Van Tatenhove onderscheidt de interveniërende overheid, de onderhandelende overheid en de calculerende overheid. De drie onderscheiden zich van elkaar in de mate waarin de private actoren *autonoom* zijn en in de mate waarin de publieke actoren *afhankelijk* zijn van de private actoren (van Tatenhove, 1994).

In het model van de interveniërende overheid is sprake van formele relaties tussen de overheid en de samenleving. De wetgeving en de regelgeving vormen de belangrijkste verbindende schakels. Het gaat daarbij niet alleen om strikt juridische verbindingen, maar ook - en vooral - om interventies op grond van doelmatigheids- en rechtvaardigheidsoverwegingen. Het initiatief tot

sturing ligt bij de overheid. De daadwerkelijke sturing in een empirische beleidspraktijk wordt evenwel bepaald door de onderlinge afhankelijkheid tussen de publieke en de private actoren.

De publieke actoren gaan ervan uit dat hun stuursignalen eenduidig en krachtig zijn. Het feit dat private actoren niet handelen overeenkomstig de interventies wordt geweten aan het stuursignaal. Het feit dat private actoren niet handelen overeenkomstig de interventies wordt geweten aan het stuursignaal zelf: het komt vervormd over.

In het model van de onderhandelende overheid wordt de sturing gedefinieerd binnen de context van overleg- en onderhandelingsituaties. De geformaliseerde relaties tussen de publieke en de private actoren spelen een ondergeschikte rol. De private actoren hebben aan de onderhandelingstafel een zekere autonomie die door overheden wordt erkend.

De stuurinitiatieven worden zowel door de private als door de publieke actoren genomen. Het wederzijds beïnvloeden van actoren in situaties van afhankelijkheid staat centraal. De mate van dwang van de stuursignalen hangt af van de wijze waarop de actoren die dwang in termen van hun definitie van de situatie percipiëren. In dergelijke situaties relateren de actoren de stuursignalen aan hun eigen identiteit en probleemdefinitie. De stuursignalen worden per definitie 'omgevormd'.

In het model van de calculerende overheid neemt de overheid de rol van marktpartij aan. De publieke en de private actoren worden opgevat als autonome partijen die binnen marktverhoudingen c.q. ruilverhoudingen opereren. De overheid is een partij onder andere partijen; zij is medespeler. De stuursignalen zijn dwingend voorzover ze betrekking hebben op de identiteit van de eigen organisatie. De actoren worden opgevat als zelfreferentieel, als zelf-sturend: ze richten zich enkel op een bevestiging van de eigen identiteit. Toch zijn de actoren, opgevat als zelfreferentiële systemen, geen gesloten systemen: ze zijn op zichzelf gericht, omdat ze hun omgeving zien in termen van hun eigen identiteit en zelfbeeld. De interne structuur van de organisatie en de binnen de organisatie gehanteerde definitie van de situatie bepalen of een stuursignaal als zodanig wordt opgevat.

Koppenjan e.a. (1993) hebben - tegen de achtergrond van het voorgaande - sturingsmodellen uitgewerkt voor het interactieniveau tussen de overheid en de samenleving. Zij onderscheiden een klassiek besturingsparadigma (in de lijn van de interveniërende overheid), een marktmodel (in de lijn van de calculerende overheid) en een beleidsnetwerkbenadering (in de lijn van de

onderhandelende overheid). In tabel 8.2 zijn de belangrijkste kenmerken van de drie modellen weergegeven.

De tabel heeft betrekking op het interactieniveau en op de veronderstellingen waarmee de actoren het 'overleg' ingaan. Welk sturingsmodel in het beleidsproces komt bovendrijven is, zoals gezegd, afhankelijk van de hulpbronnen die de actoren kunnen mobiliseren. Dit is op zijn beurt weer afhankelijk van de structurele kenmerken van de organisatie, zoals de gehanteerde strategieën en de beleidsdoelen.

Uitermate interessant, want onderscheidend, zijn de karakterisering van de relaties en de interacties in de tabel. De relaties worden gekarakteriseerd met de termen hiërarchisch, autonoom en afhankelijk. Bij het eerste model wordt gesproken van neutrale implementatie. Dit wil zeggen dat de uitvoeringspraktijk onproblematisch is: de actoren voegen zich naar de parlementair vastgestelde beleidslijnen. Bij het tweede model staat de zelfsturing en de wederzijdse aanpassing centraal. De partijen kunnen met prikkels in een bepaalde richting worden gestuurd, mits het 'zelfreferentiële systeem' de prikkels opvangt. Bij het derde model staat onderlinge afhankelijkheid centraal. De relaties tussen de actoren worden niet bepaald door de marktperspectieven, zoals bij het tweede model, maar door de wil om gezamenlijk tot een oplossing te komen. Er is sprake, althans dat is de veronderstelling, van een gemeenschappelijke wilsvorming en niet van een opgelegde wilsvorming zoals bij het eerste model.

Uit een vergelijking van de succes- en faalfactoren blijkt dat wat voor het ene model een faalfactor is (bijvoorbeeld een groot aantal actoren voor het klassieke model) voor het andere model juist een succesfactor kan zijn.

Het type van de aanbevelingen bij het klassieke model ligt geheel in de lijn van de veronderstellingen van het model: het model wordt altijd geplaagd door een gebrek aan kennis; meer kennis levert duidelijkere doelen en dus een betere sturing op. De sturing ligt bij dit model in het verlengde van de beschrijving van het inhoudelijke vraagstuk en ze is bij dit model altijd afhankelijk van de mate waarin dat inhoudelijke vraagstuk goed beschreven is. Het streven naar volledige kennis stoelt op het ideaal van de Verlichting; volledige kennis zou leiden tot een gemeenschappelijke wilsvorming en tot een eenduidige doelformulering. Terzijde zij hier opgemerkt dat het kennisbegrip van het klassieke model sterk verwant is aan het natuurwetenschappelijke kennisbegrip.

Tabel 8.2 De kenmerken van de sturingsmodellen

	model 1	model 2	model 3
de dimensies	het klassieke model	het marktmodel	het netwerkmodel
het analyseniveau	de relatie tussen bestuurders en bestuurden	de relatie tussen bestuurders en autonome actoren	de relatie tussen actoren
het perspectief van de analyse	het perspectief van een centrale sturende instantie	het perspectief van autonome actoren	het perspectief van de interacties tussen actoren
de karakterisering van de relaties	hiërarchisch	autonoom	interdependenties
een karakterisering van de interactieprocessen	een neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen	zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing	processen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld / consensus
succescriterium / legitimatie	de realisatie van door de politiek en het bestuur vastgestelde beleidsdoelen	de behoeftebevrediging van de autonome actoren	de totstandkoming van een gezamenlijke probleemdefinitie
Faalfactoren	te vage doelen, te veel actoren, een gebrek aan informatie en controle	een gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid	communicatieblokkades en te weinig stimulansen om samen te werken
type aanbevelingen	gericht op coördinatie en centralisatie	gericht op een versterking van de autonomie van de actoren: deregulering, privatisering, decentralisering	verbetering van het netwerkmanagement en verbetering van de samenwerkingscondities

Bron: Koppenjan e.a., 1993; op onderdelen aangepast door Van der Vlist

Bij het tweede model is het hebben van kennis van een situatie in zoverre van belang dat de publieke actoren moeten weten op wat voor prikkels de private actoren reageren. De kennis betreft dus niet zozeer de fysieke organisatie, als wel de handelingsperspectieven van de private actoren, en dan vooral de handelingsperspectieven die verband houden met de markt.

Bij het derde model is niet zozeer kennis van de fysieke organisatie of de economische handelingsperspectieven vereist, als wel kennis van de onderhandelingsstrategieën van de private actoren. Door op het juiste moment met de juiste subsidie te komen, kan de publieke actor win-win-situaties (denken te) creëren.

8.5 De transformerende netwerken voor het landelijk gebied

Wanneer de sturing voor de landbouw en het landelijk gebied wordt bekeken, kunnen wat het vraagstuk van landbouw en milieu betreft twee invalshoeken worden onderscheiden. Bij de eerste is de landbouw onderdeel van de productieketen en bij de tweede is de landbouw onderdeel van de groene ruimte. Wordt de landbouw gezien als onderdeel van de productieketen dan staat de landbouw als producent van voedsel centraal (tabel 8.3). Er worden kwaliteitseisen gesteld aan de producten (producteisen in verband met de consumptie) en er worden kwaliteitseisen gesteld aan de negatieve effecten voor de omgeving (algemene kwaliteitseisen). In dit geval neemt de netwerksturing de vorm aan van een doelgroepenoverleg. Dat overleg is er op gericht de emissies te reduceren door onder meer milieuzorgsystemen te introduceren en de productiewijze aan te passen. De landbouw wordt daarbij geabstraheerd van zijn fysiek-ruimtelijke context.

Wordt de landbouw gezien als onderdeel van de groene ruimte, dan staat de relatie tussen de landbouw en de fysiek-ruimtelijke omgeving centraal. De natuur, het landschap en de recreatie en de daaraan gekoppelde bijzondere kwaliteitseisen worden gezien als belangrijke elementen van de groene ruimte. De netwerksturing neemt in dit geval vooral de vorm aan van een gebiedsgerichte onderlinge afstemming van beleid. Het ROM-gebiedenbeleid is hiervan het meest in het oog springende voorbeeld. De netwerken kennen een bepaalde overlap, zowel wat de deelnemende actoren als wat de inrichtingsopgave betreft. Hiervoor zijn twee redenen aan te voeren.

Ten eerste maken de landbouwsector en het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij deel uit van met beide benaderingen verbonden netwerken. Ten tweede zijn de generieke normen die bij de productieketen horen in de lijn van de groeneruimtebenadering een problematische factor. Wordt de landbouw gezien als een locatiegebonden productiefactor, dan levert een schone landbouwproductie niet logischerwijs een goede milieukwaliteit op. Immers, het merendeel van de Nederlandse cultuurgrond staat in direct contact met het freatisch grondwater en het oppervlaktewater. Vanwege het

neerslagoverschot treedt dus altijd, ook bij een milieuhygiënisch goede landbouwpraktijk, enige afspoeling naar het oppervlaktewater en uitspoeling naar het (freatisch) grondwater op. Dit kan een aantasting van natuurwaarden en van grondwater dat grondstof is voor de drink- en industriewatervoorziening tot gevolg hebben.

Tabel 8.3 De landbouw op het kruispunt van twee stuurstrategieën

	de landbouw als onderdeel van de productieketen	de landbouw als onderdeel van de groene ruimte
de landbouw	is een economische sector	is een vorm van grondgebruik
het milieu	is een economische productiefactor; de productkwaliteit staat centraal	is een locatiegebonden productiefactor; de milieukwaliteit staat centraal
belangrijke publieke actoren	de directie Landbouw van LNV, het directoraat-generaal Milieubeheer van VROM, de EU	de directie Natuurbeheer van LNV, de Rijksplanologische Dienst, de provincies, de waterbeheerders
belangrijke private actoren	de landbouworganisaties, de productieschappen, de landbouwindustrie	de landbouworganisaties, de milieufederaties, de terreinbeherende natuurorganisaties, het Staatsbosbeheer, de landschapsorganisaties
beleidsstrategie/netwerksturing	doelgroepenstrategie	gebiedsgericht beleid
type beleid	generiek beleid dat is gekoppeld aan de mogelijkheden van de doelgroep	beleid voor de onderlinge afstemming van de strategische en operationele plannen van de ruimtelijke ordening, het milieubeheer, de waterhuishouding en de landinrichting
type technologie	zuiveringstechnologie	omgevingstechnologie c.q. groene technologie
type instrumenten	economische instrumenten, verhandelbare rechten, convenanten met economische sectoren	plannen van aanpak, bestuursconvenanten, functietoekenningen
type sturing	de sturing heeft kenmerken van het klassieke model en bevat elementen van het marktmodel	de sturing heeft kenmerken van het netwerkmodel

Bron: Broekhans en Van der Vlist, 1997

Zoals in de voorgaande paragrafen naar voren is gekomen, hebben zich in de relatie tussen de overheid en de samenleving aanzienlijke veranderingen voorgedaan. De centralistische sturing is ingeruild voor verschillende vormen van netwerksturing, waarin overigens nog wel centralistische elementen te onderkennen zijn. De wijze waarop de netwerksturing wordt vormgegeven kan aanmerkelijk verschillen. Hetzelfde geldt voor hetgeen waar de netwerksturing zich op richt.

8.6 Conclusies

Voor de stuuropgave voor het landelijk gebied kan het volgende worden geconcludeerd.

1. De drie behandelde beleidsvelden - de ruimtelijke ordening, [A] en het milieubeheer - kennen een eigen definitie van de private actor. Voor de ruimtelijke ordening is dit de burger (inspreker), voor het (regionale) waterbeheer de ingelande en/of ingezetene en voor het milieubeheer de doelgroep.
2. Aan elk van de definities liggen andere veronderstellingen ten grondslag. Tevens verschillen ze in het domein dat ze betreffen (bestemming, inrichting of beheer) en in wat onder rationaliteit wordt verstaan. Bij de burger (inspreker) gaat het om politieke wilsvorming en geven argumenten en stemverhoudingen de doorslag. In het (regionale) waterbeheer is het domein beperkter en wordt het oordeel afgemeten aan de mate waarin de omgeving als productiesysteem kan worden geconditioneerd. Bij de doelgroep is de mate waarin de milieudoelstellingen in het handelen worden geïncorporeerd het oordeelscriterium.
3. Vanwege de noodzaak om voor de legitimatie van beleid aanvullende strategieën te ontwikkelen, is het adres van zowel het (regionale) waterbeheer als het milieubeheer verbreed tot de gehele bevolking.
4. De provincie, de gemeente en het waterschap zijn, mede als gevolg van de decentralisatie-impuls, gezamenlijk verantwoordelijk geworden voor de zorg voor de kwaliteit van het landelijk gebied.
5. De relaties tussen de publieke en de private actoren kunnen volgens drie sturingsmodellen worden getypeerd. Die drie sturingsmodellen zijn het klassieke model, het marktmodel en het netwerkmodel. Het oordeel of een bepaald beleid succes heeft of faalt hangt nauw samen met het gekozen sturingsmodel.
6. Er zijn twee netwerken te onderscheiden waarin aanspraken op het landelijk gebied worden gegenereerd en worden getransformeerd. Dat zijn het netwerk waarin de landbouw als onderdeel van de productieketen wordt beschouwd en het

netwerk waarin de landbouw als onderdeel van de groene ruimte wordt gezien.

7. Het netwerk waarin de landbouw als onderdeel van de productieketen wordt beschouwd vertoont veel kenmerken van het klassieke model. Het netwerk waarin de landbouw als onderdeel van de groene ruimte wordt gezien, heeft kenmerken van het netwerkmodel.

8. Het directoraat-generaal Milieubeheer (ministerie van VROM) en de directie Landbouw (ministerie van LNV) zijn vooral verbonden met het netwerk waarin de landbouw als onderdeel van de productieketen wordt beschouwd. De Rijksplanologische Dienst (ministerie van VROM) en het directoraat-generaal Rijkswaterstaat (ministerie van V&W) zijn vooral verbonden met het netwerk waarin de landbouw als onderdeel van de groene ruimte wordt gezien.

9 AFSTEMMING ALS PLANNINGSOPGAVE; een beoordelingsmodel

Introductie

In dit hoofdstuk wordt teruggegrepen op de probleemstelling uit hoofdstuk 1. Daar is aangegeven dat met dit onderzoek wordt beoogd de verschillende visies van de onderscheiden planningsstelsels op de inrichtingsopgave en de stuuropgave inzichtelijk te maken en de verschillen hanteerbaar te maken voor op duurzaamheid gerichte afstemmingspraktijken van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding. De verschillen tussen de inrichtingsconcepten en de stuurconcepten die in de voorgaande hoofdstukken uitvoerig aan de orde kwamen bleken groot en bemoeilijken het ontdekken van een rode draad in het complex van concepten. Niettemin wordt dat in dit hoofdstuk toch getracht te doen. Deze poging resulteert in een model voor de evaluatie en de constructie van praktijken waarin afstemming plaatsvindt tussen ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding.

Opbouw

Na een inleidende paragraaf waarin de opzet van het onderzoek kort wordt gerecapituleerd, wordt in paragraaf 9.2 ingegaan op de afstemming van ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding als planningsopgave. De gebiedsgerichte afstemming waarmee duurzaamheid van het landelijk gebied wordt beoogd vergt een gemeenschappelijke herijking van de tot nu toe gehanteerde inrichtings- en stuurconcepten. Met het oog op die herijking worden in de paragrafen 9.3 en 9.4 de mogelijke verbindingen tussen de concepten in beeld gebracht. Tevens wordt in deze paragrafen gepoogd de in de voorgaande hoofdstukken geconstateerde verschillen hanteerbaar te maken voor de evaluatie en de constructie van praktijken waarin afstemming tussen ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding plaatsvindt. In paragraaf 9.5 worden de cases geïntroduceerd.

9.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat de intentie om duurzaamheid of een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied te bereiken in dit onderzoek wordt opgevat als een werkhypothese die al 'werkenderwijs' zal moeten

worden ingevuld, onder meer in uitvoeringsgerichte afstemmingspraktijken. Deze op duurzaamheid gerichte afstemming vormt het centrale element van de gemeenschappelijke planningsopgave voor de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding. Met dit onderzoek wordt beoogd inzicht te verschaffen in deze afstemmingspraktijken door de verschillen in visie op de inrichtings- en stuuropgave te conceptualiseren en deze verschillen hanteerbaar te maken voor op duurzaamheid gerichte beleidsvorming.

Op grond van de analyse van de planningsstelsels in hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat deze stelsels niet alleen sterk verschillen van elkaar, maar ook nauwelijks toegesneden zijn op het vraagstuk van duurzaamheid van het landelijk gebied. De problemen in de landbouw, de diffuse verontreiniging en de verdroging gaan het probleemoplossend vermogen van de stelsels grotendeels te boven. Dit betekent, negatief geformuleerd, dat we met 'lege handen' staan, mede gezien de gesignaleerde verschillen in percepties. Positief geformuleerd kan gezegd worden dat er in zekere zin sprake is van een open situatie: in het perspectief van de duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied moet zowel voor de inrichtingsopgave (c.q. de definiëring van de fysieke omgeving) als voor de stuuropgave (c.q. de selectie van de actoren en de transformatie van de visies en beleidsconcepten in aanspraken) een gemeenschappelijke herijking plaatsvinden. Dat is een uitdagende opgave. Zo opgevat, kunnen de vormen van gebiedsgerichte afstemming worden gezien als laboratoria waar met deze herijking wordt geëxperimenteerd.

In de hoofdstukken 5 tot en met 7 is met het oog op de genoemde herijking een analyse gemaakt van de dominante inrichtingsconcepten: het concept van de milieugebruiksruimte, de watersysteembenadering en het model van de ruimtelijke organisatie. De centrale vraag bij de eerste twee was welke aangrijpingspunten de concepten bieden voor ruimtelijke differentiatie en structurering; de centrale vraag bij het derde was welke mogelijkheden het model biedt voor duurzame ontwikkeling. Ondanks de verschillen blijken er aangrijpingspunten te bestaan, waarbij de ruimtelijke dimensie de verbindende schakel vormt. In hoofdstuk 8 zijn de stuurconcepten aan een zelfde analyse onderworpen met het doel de verbindingsmogelijkheden tussen de stuurconcepten bloot te leggen. Ook wat de stuurconcepten betreft blijken er ondanks de verschillen perspectieven te bestaan, namelijk in termen van netwerk georiënteerde stuurstrategieën.

Op basis van de gesignaleerde verschillen en aangrijpingspunten wordt een

model geconstrueerd voor de evaluatie en de constructie van praktijken waarin afstemming tussen ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding plaatsvindt. Dit gebeurt in vier stappen. Allereerst worden op grond van de voorgaande analyses en in termen van een voorkeur voor bepaalde planningsstijlen voorwaarden geformuleerd waaraan de afstemmingspraktijken moeten voldoen. Vervolgens worden deze voorwaarden verder uitgewerkt voor de inrichtingsopgave (paragraaf 9.3) en voor de stuuropgave (paragraaf 9.4). Tot slot wordt in paragraaf 9.5 het voorgaande samengevat. Tevens worden in deze paragraaf de cases gintroducteerd.

9.2 Voorwaarden voor afstemming als planningsopgave

In hoofdstuk 4 zijn de planningsstelsels van de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding getypeerd in termen van planningsstijlen. Daar is geconcludeerd dat de planningsstelsels op hoofdlijnen getypeerd kunnen worden als 'planning als hervorming' (met elementen van 'planning als beleidsanalyse'), en dat in nieuwere beleidspraktijken, zoals vormen van gebiedsgericht beleid, ook elementen van 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces' zijn te herkennen. In hoofdstuk 2 is er op gewezen dat deze verschuivingen onder meer samenhangen met de veranderende relatie tussen de overheid en de samenleving en de veranderde relatie tussen de bestuurslagen. Door deze veranderingen is in alledrie de planningsstelsels sprake van een modernisering van het beleid: er hebben netwerk-georienteerde stijlen hun intrede gedaan en de klassieke stijl van 'planning als hervorming' lijkt aan betekenis in te boeten. Beleidsvorming zonder coördinatie tussen de publieke actoren en een inbreng van de private actoren lijkt thans nauwelijks meer denkbaar. Deze tendens - de opmars van netwerk-georienteerde planningsprocessen - lijkt *onstuitbaar*. Dit impliceert dat de stijl van 'planning als hervorming' een minder geschikte stijl is om de afstemmingsopgave vorm te geven. De andere stijlen, en dan vooral die van 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces', lijken thans beter toegesneden op het vraagstuk van de afstemming.

Los van het feit dat er een algemene tendens gaande is, kan specifiek voor het landbouw-omgevingsvraagstuk worden gesteld dat het *noodzakelijk* is beleidsprocessen met een signatuur van 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces' vorm te geven. In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de planningsstelsels nauwelijks beschikken over instrumenten om het grondgebruik van de

landbouw direct te beïnvloeden. En dat deze instrumenten voor zover ze wel voor handen zijn een generiek karakter hebben, zodat geen rekening wordt gehouden en kan worden gehouden met de ruimtelijke differentiatie in zowel fysiek-ruimtelijke, als maatschappelijk-ruimtelijke zin.

Daarnaast kan op grond van de kenmerken van de landbouwpraktijk de *wenselijkheid* van deze stijlen worden aangegeven. Immers, doordat de landbouw wordt gekenmerkt door vele, kleine en ruimtelijk gespreide bronnen van verontreiniging, en bovendien de mate van verontreiniging afhankelijk is van het gedrag van de agrariërs, is het in verband met de bij deze doelgroep aanwezige kennis over en inzichten in hun sociale praktijken, zowel in fysiek-ruimtelijke als in maatschappelijk-ruimtelijke zin, noodzakelijk dat in de beleidsvorming een nauwe relatie met deze doelgroep wordt aangegaan.

Gezien de algemene tendens in de relatie tussen de samenleving en het openbaar bestuur, het gebrek aan instrumenten om het landgebruik van de landbouw direct te kunnen reguleren en de kenmerken van landbouw als bron van diffuse verontreiniging, kan dus geconcludeerd worden dat beleidsvorming met de signatuur van 'planning als leerproces' en/of 'planning als ruilproces' een voorwaarde is voor een op duurzaamheid van het landelijk gebied gerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding.

Wanneer deze algemene voorwaarde wordt gerelateerd aan de bestaande wijze van beleidsvorming en de dominante praktijken binnen de planningsstelsels, dan is ze echter niet onproblematisch. De bestaande wijze van beleidsvorming kan, zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, worden getypeerd als 'planning als hervorming' en 'planning als beleidsanalyse'. Ook de institutionalisering van de planningsstelsels heeft langs deze lijnen plaatsgevonden. Wanneer de beleidsvorming de signatuur van een andere planningsstijl moet krijgen, zal dat derhalve op problemen stuiten.

Een van die problemen betreft het feit dat de gebiedsgerichte afstemming veelal plaatsvindt op het regionale schaalniveau. Uit de analyse van de planningsstelsels in hoofdstuk 3 blijkt echter dat de dominante planningspraktijken zich niet op deze schaal bevinden. In het milieubeheer vormt het Rijk de centrale bestuurslaag en in de waterhuishouding en de ruimtelijke ordening zijn dat respectievelijk het waterschap en de gemeente.

Tabel 9.1 (is gelijk aan tabel 3.9) Dominante praktijken binnen de planningsstelsels

bestuursniveau	ruimtelijke ordening	milieubeheer	waterhuishouding
Rijk	heeft een sterke positie met betrekking tot de volkshuisvesting, de verstedelijking en de infrastructuur	speelt zowel voor het doelgroepenoverleg als voor de algemene kwaliteitsnormstelling die is gerelateerd aan de volksgezondheid, een cruciale rol	speelt voor de bestemming, de inrichting en het beheer van de rijkswateren een belangrijke rol
provincie	heeft geen verordenende bevoegdheid; bepaalt de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid	heeft een verordenende bevoegdheid die vooral is gericht op het vaststellen en het realiseren van bijzondere milieukwaliteiten (drinkwater, natuur)	heeft verordenende bevoegdheid die vooral voor het regionale waterkwantiteitsbeheer (oppervlakte- en grondwater) van belang is. De provincie houdt toezicht op de waterschappen
gemeente/waterschap	de gemeente heeft belangrijke bevoegdheden, namelijk het opstellen en vaststellen van de bestemmingsplannen en het verlenen van bouw- en aanlegvergunningen	de gemeente heeft geen verordenende bevoegdheid, maar wel een belangrijke taak in de vorm van het verlenen van de milieuvergunningen	de waterbeheerder heeft belangrijke taken bij het opstellen en het realiseren van beheersplannen en bij het verlenen van vergunningen op grond van de WVO en de Wet op de Waterhuishouding. Het waterschap heeft, in tegenstelling tot de rijkswaterbeheerder, een verordenende bevoegdheid in de vorm van de keur

De provincie is de bestuurslaag die het meest toegesneden is op het regionale schaalniveau, maar vormt in instrumenteel en bestuurlijk opzicht een relatief zwakke schakel. Het is dan ook niet toevallig dat de provincies - mede in het

licht van de wettelijke coördinatiebepalingen voor de onderlinge relatie tussen de provinciale strategische plannen - in de gebiedsgerichte afstemming een kans zien om hun positie ten opzichte van het Rijk en de gemeenten te versterken (zie ook hoofdstuk 13).

Het voorgaande betekent dat de afstemmingspraktijken die op duurzaamheid van het landelijk gebied zijn gericht de signatuur van 'planning als leerproces' of 'planning als ruilproces' zouden moeten hebben, zonder dat daarbij de relatie met de bestaande dominante planningspraktijken, reguliere plannen en instrumenten uit het oog wordt verloren. Bij de bestudering van de cases zal het resultaat van het planningsproces, het plan, dan ook worden geconfronteerd met de volgende voorwaarden:

- Het plan is als resultaat van het planningsproces een collectief gedragen koers voor de maatschappelijke ontwikkeling;
- Het is een reguliere planfiguur. Als dit niet het geval is, wordt de relatie met de geïnstitutionaliseerde planningspraktijken aangegeven;
- In het plan wordt een relatie gelegd tussen de collectief gedragen koers en de inpasbaarheid van deze koers in de sociale praktijken c.q. de productieprocessen.

Welke consequenties deze voorwaarden voor de definitie van de inrichtingsopgave en de stuuropgave hebben, komt in de volgende paragrafen aan de orde.

9.3 De afstemming tussen de inrichtingsopgaven

In de hoofdstukken 5 tot en met 7 zijn de dominante inrichtingsconcepten van het milieubeheer, de ruimtelijke ordening en het waterbeheer geanalyseerd. Daarbij zijn tal van verschillen naar voren gekomen die voor de beoordeling van afstemmingspraktijken hanteerbaar gemaakt zullen moeten worden. De centrale vraag is welke aspecten van de onderscheiden inrichtingsconcepten met elkaar kunnen worden verbonden.

De kracht van het concept van de milieugebruiksruimte en de watersysteembenadering is dat ze beide de betekenis en de werking van het natuurlijk substraat in de fysieke organisatie in beeld brengen. Op grond van het concept van de milieugebruiksruimte kunnen grenzen aan de omvang van het gebruik van het natuurlijk substraat worden gesteld. Met het concept wordt een gebruiksruimte afgebakend die van groot belang is voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de sociale praktijken. De spil van dit concept is de relatie tussen de mogelijkheden van het natuurlijk substraat en de omvang c.q. mate van het maatschappelijk gebruik.

De kracht van de watersysteembenadering is niet zozeer dat ze inzicht oplevert in de relatie tussen het natuurlijk substraat en (de begrenzing van) het gebruik, maar meer dat er de dynamiek van het natuurlijk substraat mee in beeld te brengen is: bij de watersysteembenadering staan de aan het water en de hydrologische kringloop verbonden natuurlijke processen en hun onderlinge samenhang centraal. Doordat het water als ingang wordt genomen, komt de nadruk te liggen op de dynamisch samenhang in het natuurlijk substraat. Bij de watersysteembenadering worden de hydrologisch-ruimtelijke relaties zichtbaar gemaakt en vormen ze een aangrijpingspunt voor ruimtelijke structurering.

In termen van het model van de fysieke organisatie (MFO) brengen het concept van de milieugebruiksruimte en de watersysteembenadering, zij het op verschillende wijze, de betekenis van het natuurlijk substraat voor de fysieke organisatie in beeld.

Ook met het model van de ruimtelijke organisatie wordt de relatie tussen het ruimtegebruik en het natuurlijk substraat in beeld gebracht. Maar anders dan bij de twee voorgaande concepten vormen de kenmerken en de mogelijkheden van het natuurlijk substraat bij het model van de ruimtelijke organisatie niet het vertrekpunt van de redenering. Bij dit model is het vertrekpunt de maatschappelijk dynamiek en de ordening van het ruimtegebruik. In het in beeld brengen van de maatschappelijk-ruimtelijke dynamiek en de onderlinge relaties tussen vormen van grondgebruik, opgevat als sociale praktijken, schuilt juist de kracht van dit model. Wellicht zijn zowel het begrenzen van het gebruik van het natuurlijk substraat, als de hydrologisch-ruimtelijke relaties in het model van de ruimtelijke organisatie in te passen, maar ze worden met dit model niet als zodanig geconceptualiseerd en geproblematiseerd. In het model van de ruimtelijke organisatie betreffen de ruimtelijke relaties overigens niet alleen maatschappelijke activiteiten: ook de migratie van planten- en diersoorten en de daarvoor noodzakelijke verbindingen zijn aan de orde. Dit laatste geldt overigens ook voor de watersysteembenadering. Dit betekent dat er ondanks de aanmerkelijke verschillen tussen de concepten en het feit dat ze nauwelijks tot elkaar herleid kunnen worden, er toch handvatten voor de opgave van afstemming kunnen worden aangegeven.

De inrichtingsopgave van het waterbeheer bestaat uit het op elkaar betrekken van de vereisten die bij de watergebruiksfuncties behoren en de watersysteemfuncties. De conditionering van de waterhuishouding ten behoeve van het gebruik moet sporen met de kenmerken c.q. werkingen van het watersysteem. Deze conditionering wordt begrensd door de mogelijkheden van het

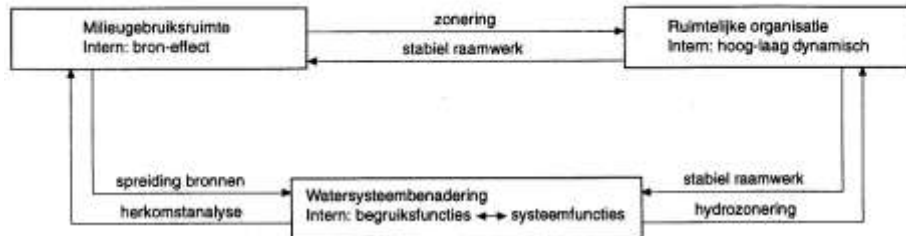
watersysteem en de hydrologische relaties tussen de diverse vormen van grond- en watergebruik. Zowel op het vlak van de conditionering als op het vlak van de mogelijkheden en beperkingen die de hydrologische relaties met zich meebrengen, biedt de inrichtingsopgave van het waterbeheer perspectieven voor een verbinding met de inrichtingsopgave van de ruimtelijke ordening.

De inrichtingsopgave van de ruimtelijke ordening spitst zich toe op het op elkaar afstemmen van sociale praktijken die behoefte hebben aan ruimtelijke stabiliteit en ruimtelijke flexibiliteit. De verbinding tussen beide inrichtingsopgaven is gelegen in het op elkaar afstemmen van hydrologische relaties en zoneringsopgaven op het ruimtelijk stabiele raamwerk ten behoeve van sociale praktijken met behoefte aan ruimtelijke stabiliteit. Hoewel er tussen de inrichtingsopgaven van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding geen noodzakelijke, eenduidige relatie bestaat, zijn er op dit punt wel mogelijkheden voor een onderlinge afstemming.

De inrichtingsopgave van het milieubeheer bestaat uit het gebiedsgericht en themagewijs analyseren van de relaties tussen de bronnen van de milieubelasting (grondgebruik) en de effecten die als negatief worden gewaardeerd. Omdat de regulatiefuncties van bodems en water belangrijk zijn voor zowel het transport van stoffen als de grootte van de effecten, ligt op dat vlak een belangrijke gemeenschappelijke inrichtingsopgave voor het waterbeheer en het milieubeheer. Een belangrijk gemeenschappelijk aandachtsveld wordt gevormd door de herkomstanalyses, waarin de concentraties in het (oppervlakte-)water worden terugvertaald naar de diverse bronnen en de locaties daarvan. De gemeenschappelijke inrichtingsopgave van het milieubeheer en de ruimtelijke ordening bestaat uit het aanbrengen van een scheiding tussen de grondgebruiksvormen die gevoelig zijn voor milieuvervuiling en de grondgebruiksvormen die daar minder gevoelig voor zijn of die een directe belasting met zich meebrengen. Het weren van risicovolle activiteiten in kwetsbare gebieden, zoals grondwaterbeschermingsgebieden, is een voorbeeld van deze gemeenschappelijke opgave. Het opstellen van een functiegerichte risicoanalyse (zie de stofgerichte risicobenadering in hoofdstuk 5) vormt een uitdagende opgave.

In figuur 9.1 zijn de behandelde aandachtspunten van de gemeenschappelijke aspecten van de onderscheiden inrichtingsopgaven bijeengebracht.

Figuur 9.1 De mogelijke verbindingen tussen de inrichtingsopgaven



In hoofdstuk 2 is aangegeven dat de inrichtingsopgave een verbinding vormt tussen kennis en handelen. In paragraaf 9.2 is aangegeven dat het aanbeveling verdient om de beleidsvorming die is gericht op duurzaamheid van het landelijk gebied de signatuur mee te geven van 'planning als leerproces' en/of 'planning als ruilproces'. In beide planningsstijlen is de inbreng van private actoren van wezenlijk belang. Het gaat bij die inbreng van de private actoren zowel om hun ervaringskennis, hun ideeën over de toekomstige ontwikkeling van een gebied en de tijd-ruimte dynamiek van hun sociale praktijken en van hun investeringscycli, als om de criteria die zij hanteren bij de beoordeling van inrichtingsvoorstellen. Dit betekent dat de in figuur 9.1 genoemde aspecten een invulling zullen moeten krijgen die nauw aansluit bij de sociale praktijken van de private actoren en de daarin besloten perspectieven.

In het licht van het voorgaande ligt het voor de hand bij de beoordeling van de cases de volgende aspecten te betrekken:

- de mate waarin verbindingsmogelijkheden tussen de inrichtingsopgaven (zie figuur 9.1) worden aangegeven en uitgewerkt;
- de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de kennis die besloten ligt in de sociale praktijken van de private actoren en van de bij de private actoren levende perspectieven;
- de mate waarin tijdens het planningsproces een nieuw inrichtingsconcept ontstaat.

9.4 Afstemming van de stuuropgaven

In hoofdstuk 2 is de stuuropgave gedefinieerd als de transformatie van actor-gebonden visies en beleidsconcepten in aanspraken op de fysieke organisatie, waarbij die transformatie plaatsvindt in de wisselwerking tussen de publieke en de private actoren die tot doel heeft te bepalen welke aanspraken legitiem

en, in relatie tot de inrichtingsopgave, haalbaar zijn.

In hoofdstuk 8 is een analyse uitgevoerd van de wijze waarop de aanspraken worden gedefinieerd en van de wijze waarop de wisselwerking thans in netwerken van private en publieke actoren (het netwerk voor de groene ruimte en het netwerk voor de productieketen) wordt georganiseerd. Tevens is in hoofdstuk 8 aangegeven welke definities van de private actor binnen de ruimtelijke ordening, de waterhuishouding en het milieubeheer worden gehanteerd (burger (inspreker), ingelande en/of ingezetene en doelgroep). De belangrijkste verschillen zijn in tabel 9.2 weergegeven.

Tabel 9.2 Elementen van de stuuropgaven

de stuuropgave	de ruimtelijke ordening	de waterhuishouding	het milieubeheer
de transformatie vindt plaats	binnen de planningsstelsels en binnen het netwerk voor de groene ruimte	binnen de planningsstelsels en binnen de netwerken voor de groene ruimte en de productieketen	binnen de planningsstelsels en binnen het netwerk voor de productieketen
de aanspraken worden geformuleerd in termen van	koersen en ordening	streefbeelden en functies	reductietaakstellingen
de private actor	de burger (inspreker)	de ingelande en/of ingezetene	de doelgroep
de legitimering stoelt op	een rechtvaardige verdeling van de schaarse ruimte	de trits belang, betaling, zeggenschap	de verinnerlijking van milieuvriendelijk gedrag
de haalbaarheid is afhankelijk van	de politieke wilsvorming	de mogelijkheden van conditionering van het waterhuishoudkundige systeem	de inpasbaarheid in de productieprocessen en het consumptiegedrag

De wijze waarop en de termen waarin de *aanspraken* worden gelegitimeerd en op haalbaarheid worden beoordeeld, hangen samen met de wijze waarop de stelsels zich hebben ontwikkeld en met de wijze waarop zij wettelijk zijn verankerd.

In het beleidsveld van de waterhuishouding is het genereren en definiëren van

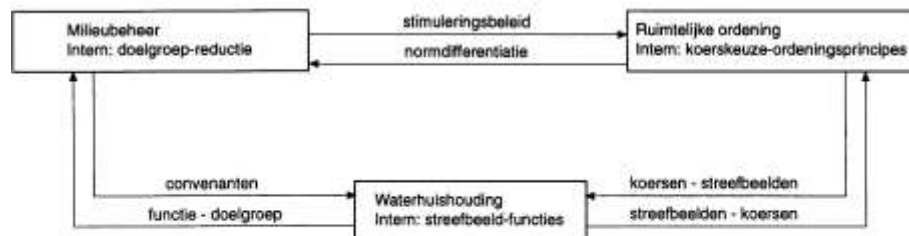
aanspraken gericht op het ontwikkelen van streefbeelden voor waterhuishoudkundige systemen en het daaruit afleiden van waterhuishoudkundige functies. Dit geldt ook voor de stuuropgave van de ruimtelijke ordening: de aanspraken worden gedefinieerd in termen van koerskeuzen. Zo'n koerskeuze is echter niet direct gerelateerd aan functies en functievereisten, zoals in de waterhuishouding, maar aan het legitimeren van een ordeningsprincipe c.q. het verweven dan wel scheiden van sociale praktijken.

In het milieubeheer is de stuuropgave gericht op het realiseren van op nationaal niveau geformuleerde reductietaakstellingen. Dit gebeurt vooral via op rijksniveau gevoerd doelgroepenoverleg en via op rijksniveau ontwikkeld stimuleringsbeleid. De aanspraken worden verwoord in termen van reductietaakstellingen.

Ondanks de verschillen bieden de stuuropgaven van de ruimtelijke ordening, de waterhuishouding en het milieubeheer eveneens aangrijpingspunten voor een onderlinge afstemming van deze beleidsvelden. Het gaat daarbij om de volgende aspecten (zie figuur 9.2).

De opgave bij de onderlinge afstemming van de stuuropgaven van het milieubeheer en de waterhuishouding is, hoe de nationale doelgroepenstrategie voor de reductietaakstellingen enerzijds en de waterhuishoudkundige condities voor de functies landbouw en natuur op provinciale en regionale schaal anderzijds met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Figuur 9.2 De mogelijke verbindingen tussen de aanspraken die binnen de drie beleidsvelden worden geformuleerd



Hetzelfde geldt voor de onderlinge afstemming van de stuuropgaven van het milieubeheer en de ruimtelijke ordening: de centrale vraag is hoe het doelgroepenoverleg en de functieduiding en functietoekenning in de ruimtelijke ordening op provinciale en regionale schaal moeten met elkaar in verband kunnen worden gebracht.

Bij de onderlinge afstemming tussen de aanspraken die in de ruimtelijke ordening en in de waterhuishouding worden geformuleerd, gaat het er om hoe het streefbeeld en/of de koerskeuze en de daaruit voortvloeiende functievereisten of functiegerichte doelstellingen voor de waterhuishouding aan elkaar zijn gerelateerd.

In hoofdstuk 8 is aangegeven dat tussen de gehanteerde concepten van de *private actor* - de burger (inspreker), ingelände en/of ingezetene en doelgroep - een aantal opmerkelijke verschillen bestaan (zie tabel 7.1) en dat die verschillen zich toespitsen op het leidend principe voor het handelen en de vraag in welke mate en over welke delen van de fysieke organisatie de burger (inspreker), de ingelände en/of ingezetene en de doelgroep zeggenschap hebben. Dit impliceert dat er tussen de drie beleidsvelden grote verschillen bestaan in de wijze waarop er aanspraken worden geformuleerd en gelegitimeerd en op haalbaarheid worden beoordeeld. Voor de afstemming van de stuuropgaven betekent dit dat er een relatie moet worden gelegd tussen de oordeelscriteria die binnen de drie beleidsvelden gelden voor de legitimering, namelijk een rechtvaardige verdeling van de ruimte, de reeks belang-betaling-zeggenschap voor de conditionering van de waterhuishouding en de mate van verinnerlijking van de milieunormen. Wat de haalbaarheid in relatie tot de inrichtingsopgave betreft zal een relatie moeten worden gelegd tussen de daarvoor geldende oordeelscriteria, namelijk de politieke wilsvorming, de mogelijkheid om het waterhuishoudkundig systeem te conditioneren en de inpasbaarheid van de reductietaakstellingen in de productieprocessen en het consumptiegedrag.

Tussen de beleidsvelden bestaan dus grote verschillen als het gaat om de legitimering en de beoordeling van de haalbaarheid van aanspraken op de fysieke organisatie. Maar in hoofdstuk 8 is ook aangegeven dat de *transformatie* van de visies en de beleidsconcepten van de beleidsvelden in aanspraken op de fysieke organisatie niet alleen meer plaatsvindt binnen de besluitvormingskaders van de betreffende planningsstelsels. Thans worden ook aanspraken gegenereerd binnen twee netwerken die in geen van de drie planningsstelsels formeel verankerd zijn, namelijk het netwerk waarin de landbouw wordt beschouwd als onderdeel van de productieketen en het netwerk waarin de landbouw wordt beschouwd als onderdeel van de groene ruimte. Het netwerk waarin de landbouw wordt beschouwd als onderdeel van de groene ruimte richt zich op de regionale schaal en vertoont kenmerken van de planningsstijl 'planning als leerproces', het netwerk waarin de landbouw wordt

beschouwd als onderdeel van de productieketen richt zich op de nationale schaal (het rijksniveau) en vertoont kenmerken van de planningsstijl 'planning als ruilproces'.

De in paragraaf 9.2 gememoreerde algemene verschuiving naar de planningsstijlen 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces' correspondeert hiermee: de netwerken kunnen worden opgevat als uitingen van deze verschuivingen ten opzichte van de bestaande beleidsvorming, die, zoals gezegd, getypeerd kan worden met 'planning als hervorming' en 'planning als beleidsanalyse'.

De beide netwerken hebben gemeen dat ze uitgaan van een actieve inbreng van private actoren. Bij het netwerk van de groene ruimte is deze inbreng vooral gericht op de vorming van een gemeenschappelijke visie op een bepaald gebied. Het concept 'insprekende burger', waarbij de politieke wilsvorming centraal staat, past hierbij. Ook het netwerk van de productieketen veronderstelt een actieve inbreng van private actoren. Deze inbreng wordt nodig geacht om de reductietaakstellingen te realiseren en inpasbaar te maken in de productieprocessen en het consumptiegedrag. Deze inbreng van private actoren vertoont de meeste verwantschap met het concept 'doelgroep'.

Omdat bepaalde landbouworganisaties en landbouwinstellingen en bepaalde overheidsdiensten en departementen in beide netwerken participeren en omdat beide netwerken de fysieke organisatie tot object hebben, ligt het voor de hand dat tussen beide netwerken verbindingen bestaan. Maar gezien de verschillende signatuur van de netwerken zijn deze verbindingen niet onproblematisch. De daarmee gepaard gaande spanning zal in de afstemmingspraktijken naar voren komen en in de afstemmingspraktijken zal hiervoor een oplossing moeten worden gevonden.

De cases zullen tegen de achtergrond van het voorgaande aan de hand van de volgende aspecten worden beoordeeld:

- de mate waarin de mogelijke verbindingen tussen de aanspraken (zie figuur 9.2) worden geduid en worden getransformeerd in een gebiedsvisie;
- de mate waarin private actoren participeren in de beleidsnetwerken;
- de wijze waarop de transformatie van aanspraken plaatsvindt;
- de mate waarin in de afstemmingspraktijk een nieuw stuurconcept wordt ontwikkeld.

9.5 De cases

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat duurzaamheid in dit proefschrift wordt opgevat als een werkhypothese waaraan in de gebiedsgerichte afstemmingspraktijken inhoud wordt gegeven. In dit hoofdstuk is aangegeven dat deze afstemmingspraktijken bij voorkeur de signatuur van de planningsstijlen 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces' zullen moeten hebben vanwege het belang dat bij die stijlen wordt gehecht aan de participatie van private actoren. Bij 'planning als leerproces' wordt de private actor met het oog op een collectieve wilsvorming over de gewenste toekomstige ontwikkeling aangesproken als insprekende burger. Bij 'planning als ruilproces' wordt de private actor in de eerste plaats als doelgroep benaderd. Centraal daarbij staan de investeringsprogramma's, de strategieën en de definities van ruil van de doelgroep, omdat ze de kern van de dynamiek van haar sociale praktijk vormen. Het centrale onderwerp van de opgave van de afstemming is het verbinden van een koers (als uiting van collectieve wilsvorming) met het inpasbaar maken van die koers en de bijbehorende milieudoelstellingen in de productie- en consumptieprocessen. Als in een afstemmingspraktijk aan die voorwaarde wordt voldaan, levert dat kwaliteit op, niet alleen in termen van het plan, maar ook in termen van de duurzaamheid van de fysieke omgeving.

Dit betekent voor de stuuropgave dat de publieke en de private actoren bij elkaar gebracht zullen moeten worden in een netwerk en dat daarin de verschillende aanspraken met elkaar verbonden zullen moeten worden. Scherper gesteld: de stuuropgave is gericht op het leggen van een verbinding tussen enerzijds de gebiedsvisies in de lijn van het netwerk van de groene ruimte en het concept van de insprekende burger en anderzijds de investeringsprogramma's, de verwachtingen over de economische ontwikkeling van de landbouw en de implementatie van de milieunormen in de landbouwproductie in de lijn van het netwerk van de productieketen en het concept van de doelgroep.

De inrichtingsopgave betreft het leggen van verbindingen tussen bepaalde aspecten van de onderscheiden inrichtingsconcepten. De mogelijke verbindingen zijn weergegeven in figuur 9.1. Ervaringskennis over de fysieke organisatie en de productieprocessen zal daarbij van grote betekenis zijn. De aspecten waarop de cases beoordeeld zullen worden, zijn samengevat in tabel 9.3.

Tabel 9.3 De aspecten waarop de cases worden beoordeeld

planningsopgave	1. het plan is een koers voor de maatschappelijke ontwikkeling waarover binnen het netwerk overeenstemming bestaat
	2. het plan is een reguliere planfiguur; zo niet, dan wordt een relatie met geïnstitutionaliseerde praktijken aangegeven
	3. de collectief gedragen koers is inpasbaar in de sociale praktijken c.q. de productieprocessen
stuuropgave	1. de mate waarin de transformatie van aanspraken wordt uitgedrukt in een gebiedsvisie
	2. de mate waarin private actoren participeren in de beleidsnetwerken
	3. de mate waarin binnen het netwerk een nieuw stuurconcept ontstaat
inrichtingsopgave	1. de mate waarin binnen het netwerk verbindingen ontstaan tussen de inrichtingsopgaven
	2. de mate waarin door het netwerk gebruik wordt gemaakt van kennis van private actoren
	3. de mate waarin binnen het netwerk een nieuw inrichtingsconcept ontstaat

In de volgende vijf hoofdstukken worden vijf cases behandeld en beoordeeld aan de hand van de hiervoor geformuleerde aspecten.

Bij de selectie van de cases is een keuze gemaakt voor het regionale schaalniveau op grond van de veronderstelling dat op dit schaalniveau afstemming - zowel in termen van concepten en doeleinden, als in termen van een gecordineerde inzet van instrumenten - noodzakelijk en wenselijk is.

Verder is bij de selectie van de cases rekening gehouden met het feit of het betreffende plan al dan niet een wettelijke status heeft.

Bij de eerste twee cases gaat het om plandocumenten, namelijk het Nationaal Milieubeleidsplan II en drie regionota's uit het rijkswaterbeheer. Het Nationaal Milieubeleidsplan wordt beoordeeld vanuit het perspectief van de afstemming op regionale schaal.

Bij de drie overige cases gaat het om planningsprocessen en verschuivingen daarin, namelijk de totstandkoming van de ammoniakreductieplannen voor de

ROM-gebieden Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland, de afstemming tussen de drie Gelderse strategische plannen, en de Reggevisie.

Tabel 9.4 De cases en de afstemming

naam van de case	auteur/bestuursniveau	accent op water, ruimte of milieu	regulier/niet-regulier
1. het Nationaal Milieubeleidsplan II	het Rijk	milieu	regulier
2. regionota's uit het rijkswaterbeheer	Regionale directies van de Waterstaat	water	niet-regulier
3. de ammoniakreductieplannen voor de Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland	ROM-projecten	ruimte, milieu	aanvankelijk niet-regulier, nu regulier
4. Gelderse strategische plannen	provincie Gelderland	ruimte, water, milieu	regulier
5. Reggevisie	Waterschap Regge en Dinkel en Dienst Landelijk Gebied Overijssel	water, ruimte, milieu	niet-regulier

Het Nationaal Milieubeleidsplan is een nota die door het Rijk wordt uitgebracht om de hoofdlijnen van het milieubeleid aan te geven. De nota wordt elke vier jaar herzien. In de beschrijving van de case wordt vooral ingegaan op de verschillen tussen het eerste en het tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP en NMP II) op het punt van de inrichtingsopgave en de stuuropgave voor het landbouw-omgevingsvraagstuk.

Bij de tweede case staan drie regionota's uit het rijkswaterbeheer centraal. Deze regionota's kennen geen wettelijke basis, maar vormen een bouwsteen of een uitwerking van het Beheersplan voor de Rijkswateren. Het meest interessant aan deze niet-reguliere nota's is de interpretatie die van de watersysteembenadering wordt gegeven, de wijze waarop een relatie wordt gelegd tussen de watersysteembenadering en de ruimtelijke organisatie, en de wijze waarop de stuuropgave wordt vormgegeven. Wat dit punt betreft blijken er aanmerkelijke verschillen te bestaan tussen de diverse regionota's.

Bij de derde case komen twee ammoniakreductieplannen aan de orde. Zulke plannen kunnen worden gemaakt op grond van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij. Vooral in provincies waar mestoverschotten bestaan, kan een ammoniakreductieplan uitkomst bieden om de agrarische ontwikkeling en de bescherming van het milieu op elkaar af te stemmen. Interessant aan deze planfiguur is dat ze kan worden gezien als een product van het ROM-project Gelderse Vallei en als een poging om de kloof tussen de twee geduide stuurstrategieën te overbruggen. Bij deze case staat de verhouding tussen centrale sturing en regionale consensus centraal.

Bij de vierde case gaat het om de onderlinge afstemming van de drie provinciale strategische plannen van Gelderland. Het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan zijn gelijktijdig opgesteld en vastgesteld. De bespreking van het afstemmingsproces wordt toegespitst op het landelijk gebied en de landbouw.

Bij de vijfde en laatste case komt de Reggevisie aan de orde. Deze visie is vanuit het waterbeheer opgesteld met het oog op een afstemming van het waterbeheer op de ruimtelijke ordening en het milieubeheer. Het gaat om een niet-wettelijk vastgelegd plan. Het is een visie van de waterbeheerder op het toekomstige beheer voor het stroomgebied van de Regge.

De laatste twee cases worden in dit proefschrift uitgebreider beschreven dan de eerste drie. De redenen hiervoor zijn dat de afstemming tussen de drie Gelderse plannen in de literatuur nog niet is gedocumenteerd en dat de aanpak van de Reggevisie in termen van afstemming als perspectiefvol kan worden beschouwd (en overigens ook nog niet uitgebreid is gedocumenteerd).

DEEL IV

CASES

10 HET NATIONAAL MILIEUBELEIDSPLAN II EN HET LANDBOUW-OMGEVINGSVRAAGSTUK¹²

Introductie

In dit hoofdstuk vindt een analyse plaats van het Nationaal Milieubeleidsplan II (NMP II). In termen van het theoretische kader worden veranderingen getypeerd.

Opbouw

In paragraaf 10.1 wordt ingegaan op de wijze waarop de planningsopgave wordt gesteld in het Nationaal Milieubeleidsplan II en wordt deze in paragraaf 10.2 uitgewerkt voor het landbouw-omgevingsvraagstuk. In paragraaf 10.3 wordt het NMP II vanuit het perspectief van de inrichtingsopgave geanalyseerd en in paragraaf 10.4 vanuit het perspectief van de stuuropgave. In paragraaf 10.5 tot slot worden conclusies getrokken met betrekking tot de afstemmingsmogelijkheden met name met de ruimtelijke ordening.

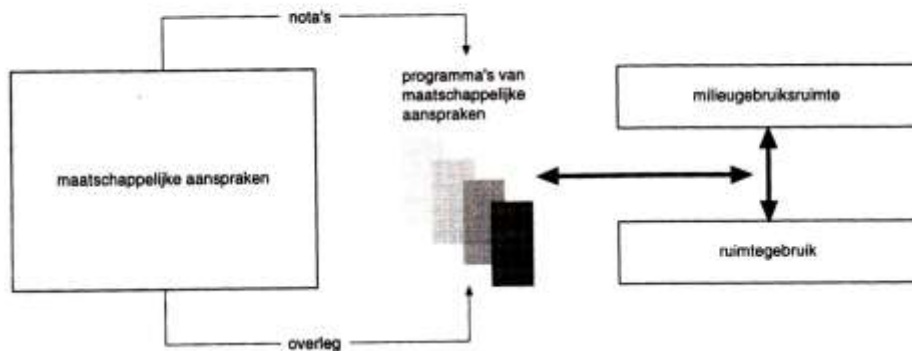
10.1 Het NMP II als planningsdocument

Nationale milieubeleidsplannen zijn de belangrijkste strategische nota's van het Rijk met betrekking tot het milieubeheer. Ze kunnen worden opgevat als planningsdocumenten, dat wil zeggen documenten waarin de kennis met betrekking tot het milieuvraagstuk wordt omgezet in handelen ten behoeve van bij parlementair besluit vastgestelde doelstellingen (Friedmann, 1987). Kennis wordt aan handelen gebonden. In geval van het landbouw-omgevingsvraagstuk heeft deze kennis betrekking op de wisselwerking tussen de milieugebruiksruimte en de ruimtelijke organisatie. Zowel aan de milieugebruiksruimte als de ruimtelijke organisatie zit een fysieke en een maatschappelijke kant. De fysieke kant heeft betrekking op de met de mechanische en/of fysisch-chemische eigenschappen van bodem, water en lucht samenhangende beperkingen en de daarvan afgeleide eisen; de maatschappelijke kant betreft de verdeling van schaarse ruimte en de toegestane milieubelasting. De beschreven wisselwerking tussen milieugebruiksruimte en ruimtegebruik

¹² Dit hoofdstuk is eerder gepubliceerd in Rooilijn voorjaar 1994.

wordt aangeduid met inrichtingsopgave (Van Tatenhove e.a., 1993). Het handelen van overheden wordt echter niet alleen door de inrichtingsopgave bepaald, maar tevens door de wijze waarop overheden het maatschappelijk veld (denken te kunnen) sturen. Deze stuuropgave hangt nauw samen met de wijze waarop de relatie tussen overheid (publieke actoren) en maatschappij (private actoren) wordt opgevat en met de wijze waarop aanspraken op ruimtegebruik en milieugebruiksruimte tot stand komen. Het NMP II moet als planningsdocument op beide opgaven een antwoord geven (figuur 10.1), rekening houdend met de organisatorische en financiële mogelijkheden van het openbaar bestuur.

Figuur 10.1 Planningsopgave



Voordat wordt ingegaan op het NMP II, zal eerst het landbouw-omgevingsvraagstuk moeten worden gedefinieerd in termen van milieugebruiksruimte en ruimtegebruik. Vervolgens wordt ingegaan op de wijze waarop het NMP II het inrichtingsvraagstuk met betrekking tot de landbouw definieert en de stuuropgave vormgeeft. Tot slot worden conclusies getrokken.

10.2 Het landbouw-omgevingsvraagstuk

Landbouw is een maatschappelijke activiteit, gericht op het voortbrengen van plantaardige en dierlijke producten (a), welke vorm krijgt via de doelmatige exploitatie en omvorming van het natuurlijk potentieel (b), binnen op deze

productie georiënteerde maatschappelijke verbanden (c) (Hidding en Hetsen, 1991). Met de toevoegingen a, b, en c zijn de centrale elementen uit deze definitie aangegeven: specifiek type producten, doelgerichte organisatie van arbeid en exploitatie van natuurlijk substraat, en maatschappelijke context.

De voortbrenging van agrarische producten, de doelgerichte exploitatie en omvorming vinden plaats op landbouwbedrijven binnen een maatschappij-fysieke omgeving (Kleefmann en Van der Vlist, 1989). Die context c.q. de wijze waarop de agrarische productie wordt georganiseerd, kan opgebouwd gedacht worden uit diverse domeinen. Van der Ploeg onderscheidt er vier, waarvan er twee betrekking hebben op de maatschappelijke omgeving namelijk het domein van institutionele en economische betrekkingen en het domein van familie en gemeenschap, en twee op de fysieke omgeving namelijk de domeinen van productie en reproductie (Van der Ploeg, 1989).

De domeinen van productie en reproductie zijn direct afhankelijk van het locale en regionale systeem van bodem, water en lucht en derhalve op te vatten als relaties met de fysieke omgeving. De productie van landbouwproducten speelt zich af op perceelsniveau en is gebonden aan de seizoenen. De processen van reproductie kennen een locale schaal, de tijdshorizon kan sterk variëren, maar tendeeft naar de lange termijn.

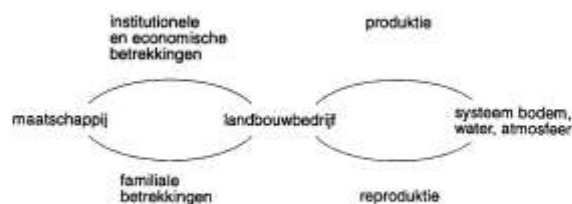
De domeinen van economische, institutionele en familiale betrekkingen vormen de relaties met de maatschappelijke omgeving. Het domein van institutionele en economische betrekkingen wordt ook wel aangeduid met agribusiness. Agribusiness wordt in navolging van Maas gedefinieerd als "de verzameling activiteiten die is gericht op het produceren en distribueren van goederen en diensten voor agrarische bedrijven, op het agrarisch productieproces zelf, op het bewerken en verwerken van de agrarische output en op de handel in en de distributie van de al dan niet bewerkte en verwerkte agrarische output" (Maas, 1984: 98). Wanneer de agribusiness zich duidelijk als een verticale productiekolom manifesteert met intensieve interne relaties dan wordt gesproken van agribusinesscomplex. Ontwikkelingen op markten en ontwikkelingen met betrekking tot technologie en beleid hieromtrent, vormen de belangrijkste dynamiserende factoren binnen de agribusiness c.q. het agribusinesscomplex. De veranderingen gaan snel en spelen zich af op nationale en internationale schaal.

Het domein van familiale verhoudingen heeft betrekking op gezinsarbeid, opvolging, scholing, huwelijk en dergelijke. Deze processen spelen zich af op de locale en regionale schaal. De dynamiek wordt bepaald door de wisseling der generaties.

In de landbouwbedrijfsvoering dienen deze vier domeinen met hun eigen

dynamiek naar tijd en ruimte te worden gecoördineerd. Dit kan op verschillende manieren gebeuren. Van der Ploeg gebruikt hiervoor het begrip bedrijfsstijl (Van der Ploeg, 1989 en 1993; Roep, 1992), dat opgevat kan worden als de sociale coördinatie in tijd en ruimte van aan domeinen gebonden deeltaken op grond van door boeren gedeelde opvattingen omtrent de wijze waarop geboerd moet worden.

Figuur 10.2 Milieugebruiksruimte en domeinen van boerenarbeid



Bron: Van der Vlist, 1991

Milieugebruiksruimte laat zich nu als volgt definiëren. In fysieke zin wordt de gebruikruimte bepaald door het verschil tussen de potentile/toegestane belasting van het bwa-systeem (reproducerend vermogen zoals bijvoorbeeld maximale buffercapaciteit) en de feitelijke belasting ervan als gevolg van productie-activiteiten. De milieugebruiksruimte heeft betrekking op de domeinen van (re-)productie in relatie tot het bwa-systeem (Van der Vlist, 1993).

In maatschappelijke zin laat de gebruikruimte zich definiëren als de wijze waarop dit schaarse goed wordt verdeeld volgens economische en sociale maatstaven. De te verdelen ruimte kan zowel negatief (actuele belasting > potentile/toegestane belasting) als positief zijn (actuele belasting < potentile/toegestane belasting).

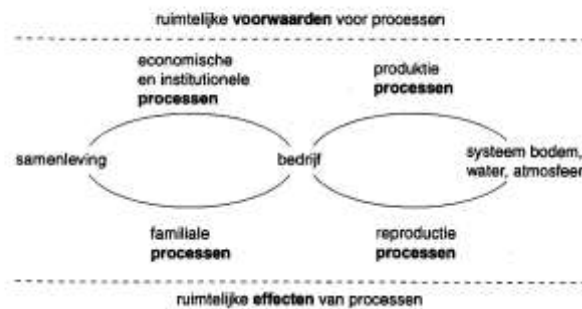
Voor het kunnen vervullen van de met de domeinen verbonden deeltaken zijn ruimtelijke voorwaarden noodzakelijk. Met betrekking tot de relatie tussen landbouwbedrijf en maatschappelijke omgeving kan gesproken worden van maatschappij-ruimtelijke voorwaarden, in relatie tot het natuurlijk substraat met fysiek-ruimtelijke voorwaarden. In beide gevallen gaat het om fysieke of materiële objecten in de ruimte (zoals wegen en meren) en processen (zoals grondwaterstromen). Bij fysiek-ruimtelijke voorwaarden staat het conditioneren van het natuurlijk substraat centraal (zoals door middel van waterbeheersing, bodemverbetering), en bij maatschappij-ruimtelijke

voorwaarden de toegankelijkheid/bereikbaarheid van het desbetreffende gebruik gericht op distributie en transport (wegenstelsel, transportkosten, nabijheid verwerkende en toeleverende industrie).

Naast deze ruimtelijke voorwaarden kan gesproken worden van ruimtelijke effecten. Ook hierbij is een onderscheid tussen maatschappij-ruimtelijke en fysiek-ruimtelijke effecten op zijn plaats. Bij fysiek-ruimtelijke effecten gaat het om problemen met betrekking tot de reproductie (aanzuren van de bodem, verslemping, erosie, afname bodemvruchtbaarheid) in de landbouw en de ruimtelijke effecten daarvan op andere vormen van ruimtegebruik door verzuuring, vermisting en verdroging. Bij maatschappij-ruimtelijke effecten gaat het om de relatie van de landbouw met andere vormen van niet-agrarische werkgelegenheid, mobiliteit, leefbaarheid (kleine-kernenproblematiek), en nevenberoep en -inkomsten (Hetsen en Hidding, 1991).

Ruimtegebruik kan nu worden gedefinieerd als de met de onderscheiden domeinen van landbouw verbonden ruimtelijke condities en effecten. In fysieke zin vindt het ruimtegebruik, evenals de milieugebruiksruimte, zijn beperkingen in specifieke eigenschappen van bodem en water, zoals de potentiële gewasopbrengst en de draagkracht van de bodem. In maatschappelijke zin laat het ruimtegebruik zich definiëren als de wijze waarop de verdeling van de ruimte over verschillende grondgebruiksvormen volgens economische en sociale maatstaven plaats vindt, zoals door de werking van de grondmarkt en functietoekenning in ruimtelijke ordening en waterbeheer. Figuur 10.2 kan nu worden uitgebreid met ruimtelijke voorwaarden en effecten.

Figuur 10.3 Ruimtegebruik en domeinen van boerenarbeid.



De gehanteerde definities van ruimtegebruik en milieugebruiksruimte laten zien dat beide weliswaar een vergelijkbare optiek hebben (fysieke grenzen op

grond van locatienmerken en maatschappelijk verdeling), maar dat ze verschillende aspecten van die omgeving belichten. In fysieke zin is de milieugebruiksruimte proces-georiënteerd, het ruimtegebruik patroon-georiënteerd. Met betrekking tot het verdelingsvraagstuk wordt de milieugebruiksruimte door het Rijk vastgesteld, het ruimtegebruik door grondmarkt (regionaal van karakter) en gemeentelijk bestemmingsplan.

Aan de hand van deze definities van de milieugebruiksruimte en het ruimtegebruik kan landbouw als doelgroep en als ruimtegebruiker als volgt worden gedefinieerd:

-landbouw als doelgroep staat voor de wijze waarop de milieugebruiksruimte wordt vastgesteld en verdeeld over landbouwbedrijven en andere doelgroepen, -landbouw als ruimtegebruiker staat voor de wijze waarop afhankelijk van het grondgebruik potentiële en actuele inrichtingsvoorwaarden en -effecten zich tot elkaar verhouden en de ruimte wordt verdeeld over diverse vormen van grondgebruik.

Uit deze definities blijkt dat de milieugebruiksruimte en het ruimtegebruik met name samenhangen op het punt van de fysiek-ruimtelijke effecten, die een negatieve beïnvloeding kunnen inhouden van de inrichtingsvoorwaarden van vormen van ruimtegebruik.

Nu de inrichtingsopgave nader is gedefinieerd in termen van milieugebruiksruimte en ruimtegebruik kan het NMP II worden geanalyseerd met betrekking tot het vaststellen van fysieke grenzen, de verdeling van de milieugebruiksruimte en het ruimtegebruik.

10.3 Het NMP II en de inrichtingsopgave

In het NMP II wordt met betrekking tot de landbouw verwezen naar de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase, welke de inhoud van het NMP II op dit punt feitelijk bepaalt. In deze notitie wordt onder meer geconstateerd dat de doelstelling met betrekking tot de verwerkingscapaciteit van mest niet is gehaald, en dat ook de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden (later gewijzigd in fosfaatgevoelige gronden; zie Van der Vlist e.a., 1993b) niet van de grond is gekomen. Hoewel de reductiedoelstellingen ten aanzien van fosfaat en nitraat worden gehaald, blijft de bijdrage van de landbouw achter. Daarom wordt in het NMP II in navolging van de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase de overgang van fysieke regulering per gebruiksvorm (maïsland, grasland, bouwland) naar een marktconforme regulering op grond

van een nog in te voeren mineralenboekhouding en een verkleining van de omvang van de milieugebruiksruimte aangekondigd. Deze verandering in de wijze van regulering heeft zowel te maken met de problematiek van het vaststellen van fysieke grenzen en als gevolg daarvan het afbakenen van de milieugebruiksruimte, als met een verandering in opvatting over de stuuropgave.

De algemene doelstelling blijft echter ongewijzigd en richt zich op de realisatie van milieudoelstellingen (evenwichtsbemesting) met behoud van een sociaal-economisch gezonde agrarische sector.

10.3.1 Bepaling van fysieke grenzen

Bij de bepaling van de fysieke grenzen met betrekking tot stikstof en fosfaat spitst de discussie zich toe op de definitie van evenwichtsbemesting. Evenwichtsbemesting wordt thans niet meer, zoals in het NMP I, gedefinieerd als de gift die gelijk staat aan de gewasonttrekking. Een dergelijke definitie is onhoudbaar gebleken omdat er altijd sprake blijkt te zijn van enig verlies. Evenwichtsbemesting wordt daarom gedefinieerd als de bemesting die gelijk staat aan de gewasonttrekking plus een landbouwkundig onvermijdelijk verlies. De vraag spitst zich dan toe op de vraag hoe groot de gewasonttrekking is en of het landbouwkundig onvermijdelijk verlies in het licht van de kwaliteitsnormstelling voor bodem, oppervlakte- en grondwater milieuhygiënisch acceptabel is. De gewasonttrekking blijkt echter sterk te variëren.

In de Notitie wordt geconcludeerd dat er geen eenduidige indicatie te geven is van het bemestingsniveau voor fosfaat en stikstof (kunstmest, dierlijke mest en overige organisatie meststoffen) en dat daarom wordt afgezien van het normeren van de bemesting per gebruiksvorm. De vraag is niet langer hoe hoog de bemesting mag zijn, maar hoe groot het fosfaatverlies mag zijn bij evenwichtsbemesting. Hiernaar wordt samen met het landbouwbedrijfsleven onderzoek verricht, waarvan de resultaten thans nog niet bekend zijn. In de Notitie worden voorlopig de volgende cijfers voor de gebruiksnormen (tot 1996) en verliesnormen (vanaf 1996) gehanteerd (tabel 10.1).

Met betrekking tot de problematiek van de verzuring door ammoniak blijkt dat de emissiereductiedoelstellingen voor 1995 en 2000 ten opzichte van 1985 worden gehaald. De inspanningsverplichting van zeventig procent in 2000 wordt echter bij lange na niet gehaald. De doelstelling voor 2010 wordt gesteld op tachtig procent. Voor de concentratiegebieden geldt een reductiepercentage van negentig procent waarmee de depositiedoelstelling van 1400 zuurequiva

lenten per ha per jaar wordt gehaald, voor gebieden daarbuiten geldt een emissiereductiedoelstelling van zeventig procent. Deze doelstellingen worden alleen haalbaar geacht in combinatie met het lokaal ammoniakbeleid, omdat juist de pieken in de depositie zich voordoen bij natuur- en bosgebieden op de verzuringsgevoelige gronden.

Tabel 10.1 Gebruiks- en verliesnormen in de derde fase in kg fosfaat per ha per jaar

jaar	grasland	grasland	bouw-/maïsland	bouw-/maïsland
	gebruiksnorm	verliesnorm	gebruiksnorm	verliesnorm
1995	150	-	110	-
1996	135	55	90	30
1997	(120)	40	(80)	20
1998	(105)	25	(75)	15
1999	-	15	-	10
2000	-	5	-	5

Bron: Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase

10.3.2 Omvang van de milieugebruiksruimte

Op grond van de verliesnormen voor fosfaat is de milieugebruiksruimte afgebakend. De milieugebruiksruimte, hoewel anders vastgesteld dan in het NMP I, is negatief. Dit betekent dat de input aan nutriënten in het systeem van bodem, water en atmosfeer verder zal moeten worden teruggedrongen. Omdat de mestverwerkingscapaciteit te gering is, zal in 1995 eenmalig ingegrepen worden in de mest- en fosfaatreferenties van de intensieve veehouderij. Deze zullen met dertig procent worden verminderd om evenwicht te verkrijgen tussen mestoverschot en mestafzet. Daarnaast wordt op grond van de Wet Verplaatsing Mestproductie bij verplaatsing van mestrechten een korting toegepast van vijftieng procent. Bovendien zal vanaf 1996 op het deel van het mestoverschot dat niet kan worden verwerkt of afgezet, een prohibitieve heffing worden geheven. Na invoering van de mineralenboekhouding zal er een heffing op het mineralenoverschot worden gelegd, een marktconforme regeling, en zal de fysieke normering per gebruiksvorm komen te vervallen.

Ook de omvang van de milieugebruiksruimte met betrekking tot ammoniak hangt nauw samen met de input van nutriënten in het landbouwsysteem. Deze zal in het licht van bovengenoemde maatregelen afnemen. Toch doet zich hier een aantal specifieke problemen voor vanwege de ligging van bronnen ten opzichte van verzuringsgevoelige natuurgebieden en bossen. De emissiereductiedoelstellingen leiden niet in alle gevallen tot een acceptabel depositieniveau. De milieugebruiksruimte zal regionaal nader worden afgebakend en afhankelijk van specifieke vormen van ruimtegebruik worden ingeperkt.

10.3.3 Milieugebruiksruimte en ruimtegebruik

Het ruimtegebruik komt in het NMP II aan de orde waar het gaat om specifieke waarden die beschermd dienen te worden. Deze specifieke waarden hangen samen met het ruimtegebruik. Voor de afstemming tussen taakstelling en ruimtegebruik is gebiedenbeleid nodig om recht doen aan de specifieke eisen van een regio. Een regionale, van het ruimtegebruik afhankelijke verbijzondering van de milieugebruiksruimte geldt overigens niet alleen voor ammoniak, maar ook voor verdroging, verstoring en vermesting van grond- en oppervlaktewater. Doelstellingen hieromtrent kunnen worden opgenomen in provinciale plannen. Met de verbijzondering van de milieugebruiksruimte komt de definitie van landbouw als ruimtegebruiker in beeld en wordt de discussie over de omvang van de milieugebruiksruimte mede afhankelijk van de ruimtelijke voorwaarden en effecten waaronder de landbouw zal moeten produceren. Landbouw als ruimtegebruiker komt aan de orde bij het regionaliseren van de gebruikruimte.

10.3.4 Typering verschuiving

Tussen NMP I en NMP II is een verandering opgetreden in de wijze waarop de fysieke grenzen van de milieugebruiksruimte worden bepaald. Er wordt overgestapt van een normering per ha per gebruiksvorm waarin alleen het domein van de reproductie is betrokken naar verliesnormen in termen van een mineralenbalans per bedrijf waarin de in- en output van nutriënten wordt geregistreerd. Op grond van figuur 10.2 kan gezegd worden dat de agrariër daardoor meer vrijheid krijgt om de vier domeinen te coördineren. De mineralenbalans is immers een uitkomst van de gehele bedrijfsvoering en niet alleen van het domein van reproductie. De handelingscoördinatie op het bedrijf wordt daarmee vergroot, terwijl tegelijkertijd de omvang van de milieugebruiksruimte wordt ingeperkt en in de context van het ruimtegebruik

wordt verbijzonderd.

10.4 Het NMP II en de stuuropgave

Ook ten aanzien van de stuuropgave is er een verandering opgetreden tussen NMP I en NMP II. In het NMP II wordt aangegeven dat wordt overgestapt van centrale sturing, waarbij vele details centraal worden geregeld, naar zelfregulering binnen duidelijke kaders. Binnen die kaders is een grote verantwoordelijkheid weggelegd voor de doelgroep. De vraag is nu wat deze kaders zijn met betrekking tot landbouw als doelgroep en landbouw als ruimtegebruiker.

10.4.1 Sturing van landbouw als doelgroep

Met betrekking tot het aansturen van de doelgroepen wordt landbouw als een goed bereikbare doelgroep beschouwd. Dat wil zeggen dat de landbouw goed georganiseerd is, taakstellingen geformuleerd kunnen worden en de verwezenlijking ervan gecontroleerd kan worden. Een goede afstemming tussen rijksbeleid en beleid van andere overheden is volgens het Rijk mogelijk en er bestaat duidelijkheid over vergunningverlening en handhaving. Afstemming tussen de in te zetten instrumenten vindt plaats. Hierdoor hebben doelgroepen zoals landbouw de mogelijkheid om op de meest efficiënte wijze de taakstellingen te realiseren en zijn ze aanspreekbaar op de mate waarin voortgang is bereikt, aldus het NMP II.

Hoewel de landbouw als goed bereikbare doelgroep wordt gezien, wordt toch ook gesignaleerd dat doelstellingen zich slecht laten vertalen in taakstellingen voor bedrijven of regio's, en dat de voortgang van het milieubeleid moeilijk controleerbaar en handhaafbaar is. De huidige regelgeving blijkt bovendien te gedetailleerd waardoor de doelgroep te weinig ruimte krijgt voor de invulling van de eigen verantwoordelijkheid. De overstap van fysieke regulering (gebruiksnormen) naar een marktconforme regulering (mineralenheffing) is de uitkomst van een heftige strijd tussen het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, het ministerie van Milieubeheer en de landbouworganisaties. De marktconforme regulering is een antwoord op het probleem van de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van de gebruiksnormen en het vraagstuk van inkrimping en verdeling van de milieugebruiksruimte (Frouws, 1994).

10.4.2 Sturing van landbouw als ruimtegebruiker

De landbouw wordt ook als ruimtegebruiker aangestuurd. Dit komt met name naar voren wanneer situatiekenmerken van doelgroepen en gebieden aan de orde komen. Het gebiedsgericht beleid heeft op dit punt zijn sporen verdiend aldus het NMP II, omdat het rendement van het milieubeleid kan toenemen wanneer hierbij ook rekening wordt gehouden met lokale en regionale verschillen in emissies, kwetsbaarheid van het milieu en functies van gebieden. Door middel van de verbreding van de inzet van instrumentarium wil de rijksoverheid binnen de kaders van de door de doelgroepen en overheden te realiseren taakstellingen onder voorwaarden een grotere beleidsvrijheid geven bij het stellen van prioriteiten in de uitvoering van het beleid. Voorwaarden betreffen:

- keuzes dienen zichtbaar te zijn in (provinciale) plannen (van aanpak),
 - keuzes dienen in een openbare regie bespreekbaar en controleerbaar te zijn.
- Een grotere beleidsvrijheid moet door middel van netwerksturing leiden tot een van het ruimtegebruik afhankelijke gebiedsgerichte taakstellingen. Met betrekking tot emissiereductie van ammoniak rond bos- en natuurgebieden zegt het Rijk toe een A.M.V.B. op grond van de Wet Milieubeheer te zullen opstellen. Provincies die aangeven in welke gebieden zij de ammoniak extra willen reduceren kunnen een beroep doen op financiële middelen van het Rijk. De eerste jaren betreft dit zeventien miljoen, in 1997 en 1998 wordt dit zestig miljoen.

10.4.3 Typering verschuiving

Sturing van de landbouw als doelgroep vindt plaats middels het instrument mineralenbalans (mineralenboekhouding/heffing) en als ruimtegebruiker middels van het ruimtegebruik afhankelijke gebiedsgerichte taakstellingen. Het Rijk ziet vooral toe op de handhaving en controle ervan door middel van de mineralenboekhouding en het terugdringen van de hoeveelheid inputs door middel van een mineralenheffing; de provincie ziet toe op de regionale differentiatie van de milieugebruiksruimte door middel van regionale plannen. De wijze van regulering hieromtrent is overigens nog onduidelijk. Taakstellingen voor gebieden worden in open planningsprocessen vastgesteld. Het is de vraag of de marktconforme regulering met behulp van de mineralenboekhouding ook in regionaal verband gebruikt zal kunnen worden. De toegezegde financiële middelen van het Rijk kunnen gebruikt worden voor investeringen in emissie-arme technologie, daarnaast kunnen provincies

gebruik maken van de beleidsvrijheid van het Rijk om over beleidsruimte met betrekking tot het ruimtegebruik te onderhandelen met doelgroepen, zoals in het ROM-gebied Gelderse Vallei is gebeurd (Van Tatenhove, 1993, Van der Vlist, 1993a).

10.5 Conclusie

1. In het NMP II vindt een herdefiniëring plaats van de inrichtingsopgave die meer recht doet aan de kenmerken en ruimtelijke variabiliteit van het natuurlijk substraat. De efficiëntie van het mineralengebruik en de lekverliezen, beide geregistreerd met behulp van de mineralenbalans, staan centraal in plaats van de gewasonttrekking per ha. De wijze waarop de feitelijke toestand (onder andere fosfaatverzadiging, cumulatie van microverontreinigingen) wordt meegenomen is evenwel onduidelijk. Een directe, empirische, relatie met de ruimtelijke variabiliteit van het natuurlijk substraat is derhalve niet aan de orde.
2. Doordat het stroomconcept niet gelokaliseerd wordt blijft de relatie met concepten als watersysteembenadering en ruimtelijke organisatie zowel theoretisch als empirisch onduidelijk.
3. Geconcludeerd kan worden dat de wijze waarop in het NMP II het landbouw-omgevingsvraagstuk wordt geconceptualiseerd slechts zeer beperkte mogelijkheden biedt tot afstemming met beide andere inrichtingsconcepten.
4. Wat betreft de stuuropgave zijn er in NMP II twee tendensen waarneembaar. De ene betreft het decentraliseringsperspectief en de open planningsbenadering, de andere de marktconforme sturing in de vorm van de mineralenheffing.
5. Ten aanzien van de open planningsprocessen, waarin lagere overheden een belangrijke rol spelen, is onduidelijk welke instrumenten deze overheden krijgen ter vervulling van deze rol en wat de verhouding is met de marktconforme sturing op rijksniveau. De aansluiting bij open planningsprocessen en gebiedsgerichte processen kan als positief worden beoordeeld met het oog op afstemming met de ruimtelijke ordening, maar de verhouding met de marktconforme sturing is onduidelijk en werkt wellicht zelfs contraproductief voor de regionale open planningsprocessen, zowel van de ruimtelijke ordening als het waterbeheer.

Tabel 10.2 Beoordeling afstemmingsmogelijkheden NMP II

afstemmingsaspect	omschrijving	oordeel
planningsopgave 1: collectief gedragen koers	reductietaakstellingen door Tweede Kamer gelegitimeerd	positief
planningsopgave 2: inpasbaarheid van de koers in sociale praktijken	slechts op hoofdlijnen met de doelgroepen besproken	matig
planningsopgave 3: relatie met genstitutionaliseerde planningspraktijken	het betreft een wettelijk vastgelegde planfiguur	positief
stuuropgave 1; transformatie van aanspraken tot gebiedsvisie	er is geen sprake van gebiedsvisie; het maken ervan wordt overgelaten aan de provincies in termen van uitvoering	negatief
stuuropgave 2: is er sprake van netwerk van publieke en private actoren	ja op nationaal niveau; er wordt geen koppeling gelegd met het netwerk van de groene ruimte	matig
stuuropgave 3; nieuw stuurconcept	nee, wel worden marktconforme stuurinstrumenten gintroduceerd	matig
inrichtingsopgave 1: verbinding tussen inrichtingsconcepten	nee	negatief
inrichtingsopgave 2: gebruik ervaringskennis private actoren	alleen in algemene termen	matig
inrichtingsopgave 3: nieuw inrichtingsconcept	nee	negatief
eindoordeel	herdefiniëring van inrichtingsopgave is positief maar biedt nog weinig aanknopingspunten met andere inrichtingsconcepten; de herdefinering van de stuuropgave is positief, maar biedt nog weinig aanknopingspunten met het netwerk van de groene ruimte.	matig

11 REGIONOTA'S IN HET RIJKSWATERBEHEER¹³

Introductie

Het waterhuishoudkundig beleid heeft het laatste decennium een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Concepten als integraal waterbeheer en de watersysteembenadering zijn opgekomen en een nieuw planningsstelsel voor de waterhuishouding is ontstaan en vastgelegd in de Wet op de Waterhuishouding. In dat planningsstelsel is niet alleen het beheer voor de regionale wateren geregeld, maar ook het rijkswaterbeheer. De rijkswaterbeheerder is verplicht om een Beheersplan voor de Rijkswateren op te stellen, rekening houdend met de Nota Waterhuishouding. In het kader van het eerste Beheersplan voor de Rijkswateren 1992-1996 zijn door de regionale directies van de waterstaat regionota's gemaakt. De regionale directies geven zich in hun regionota's rekenschap van de veranderingen in het waterhuishoudkundig beleid, rekening houdend met hun taakopvatting en planomgeving. Het resultaat is een grote mate van verscheidenheid.

Opbouw

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk worden kort de veranderingen in het waterhuishoudkundig beleid gememoreerd. In de daarop volgende paragraaf wordt ingegaan op de planning van het rijkswaterbeheer en de positie van de regionota's daarbinnen. Vervolgens worden in paragraaf 11.3 drie regionota's geanalyseerd, wordt in paragraaf 11.4 de verscheidenheid getypeerd met behulp van de planningsstijlen en worden in paragraaf 11.5 conclusies getrokken met betrekking tot de afstemmingsmogelijkheden met ruimtelijke ordening en milieubeheer.

¹³ Dit hoofdstuk betreft een compilatie van twee eerdere publicaties. De eerste betreft hoofdstuk 6 in het rapport Relatie Nota Waterhuishouding - Beheersplan Rijkswateren en toepassing door het Rijk van vergunning en registratie ex Wwh., ir. M.J. van der Vlist, B.P.S.A. Ova en N.T. Bischoff. Wageningen, augustus 1995. Uitgave Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding. De tweede de bijdrage in de afscheidsbundel die werd samengesteld ter gelegenheid van het afscheid van prof.dr.ir. F. Kleefmann. Planning in perspectief. Wageningen, 1995.

11.1 Veranderingen in het waterhuishoudkundig beleid

De Derde Nota Waterhuishouding verschilt in een aantal opzichten van de voorgaande twee nota's (Flipse, 1995).

In de eerste plaats heeft er een *integratieslag* plaats gevonden tussen waterkwaliteits- en waterkwantiteitsbeleid. De eerste twee nota's stonden in het teken van de waterkwantiteit en de natte infrastructuur; waterkwaliteit was het onderwerp van de Indicatieve Meerjarenprogramma's Water (IMPW), die op grond van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren vierjaarlijks werden opgesteld. De Derde Nota heeft op beide onderwerpen betrekking en geeft ook het beleid met betrekking tot het grondwaterbeheer aan. De *watersysteembenadering*, geïntroduceerd in de notitie Omgaan met Water (Verkeer en Waterstaat, 1985), vormt het theoretisch concept achter deze integratieslag.

In de tweede plaats worden in de Derde Nota *streefbeelden* gehanteerd die voor de lange termijn richtinggevend zijn voor beleid en beheer van de betreffende watersystemen. Expliciet wordt een normatieve visie ten tonele gevoerd waarin een ecologisering van de optiek op water heeft plaats gevonden; water wordt opgevat als ecosysteem. Functies dienen in dit streefbeeld een plek te krijgen; de traditionele oriëntatie op scheepvaart en de afvoer van water, ijs en sediment lijkt daarmee enigszins naar de achtergrond te schuiven.

In de derde plaats is de introductie van het *toekennen van functies* van belang. Enerzijds dienen de functies te passen binnen een streefbeeld voor de lange termijn, anderzijds zijn aan de functies functievereisten verbonden die betrekking hebben op waterkwaliteit, waterkwantiteit en inrichting van water en oevers en die in de uitvoering gerealiseerd zullen moeten worden.

In de vierde plaats is de nota van belang voor de rijkswaterbeheerder en voor de provincies. De rijkswaterbeheerder dient het beleid uit de nota *door te vertalen* naar het eigen beheer van de rijkswateren in een Beheersplan voor de Rijkswateren; de provincies dienen provinciale waterhuishoudingsplannen op te stellen die kaderstellend zijn voor de door de water- en zuiveringschappen op te stellen beheersplannen.

In de vijfde plaats tracht de Derde Nota door middel van zogeheten schermen (bescherming tegen verontreiniging, inrichting en geleiding van gebruik) en pakketten de nota te *richten op uitvoering* door (tussen-)doelen per pakket te stellen en typen maatregelen te noemen. De nota is daarmee vrij concreet over wat er in de ogen van de rijksbeleidsbepaler dient te gebeuren.

In de zesde en laatste plaats is het beleid ten aanzien van de waterhuishouding, zoals geformuleerd in de Derde Nota, gericht op *integraal waterbeheer*. Integraal waterbeheer is omvattender dan het beleidsterrein van de waterhuishouding en kan alleen door samenwerking met ruimtelijke ordening en natuur- en milieubeheer gestalte krijgen.

Wanneer nu het integraal waterbeheer analytisch wordt geduid, dan heeft de *inrichtingsopgave* betrekking op het watersysteem als samenhangend geheel van waterkwantiteits-, waterkwaliteits- en inrichtingsaspecten en is gericht op de te realiseren functievereisten.

De *stuuropgave* betreft de relatie tussen voor integraal waterbeheer relevante actoren en is gericht op het genereren, definiëren en legitimeren van aanspraken op het watersysteem door publieke en private actoren. Aanspraken resulteren uiteindelijk in functies die in relatie met de functievereisten kunnen worden toegekend aan delen van het watersysteem.

De *planningsopgave* tenslotte betreft het geheel van organisaties met taken en bevoegdheden op het terrein van het integraal waterbeheer (breder dus dan alleen de waterhuishouding) en is gericht op de functietoekenning, dat wil zeggen: het lokaliseren van gelegitimeerde aanspraken (het resultaat van de stuuropgave) en het realiseren van de functievereisten in het licht van de mogelijkheden en beperkingen van het watersysteem (de inrichtingsopgave). Het voorgaande wordt in tabel 11.1 kort samengevat.

Tabel 11.1 Functietoekenning als planningsopgave van het integraal waterbeheer

analytische duiding	empirische duiding
inrichtingsopgave	betreft kenmerken van het watersysteem o.a. waterkwaliteit, waterkwantiteit, inrichtingsaspecten, morfologie, dynamiek, en is gericht op mogelijkheden voor en beperkingen van het veranderen van de inrichtingssituatie met het oog op de te realiseren functievereisten
planningsopgave	betreft de organisaties, hun bevoegdheden en taken met betrekking tot integraal waterbeheer, en is gericht op functietoekenning
stuuropgave	betreft actoren en de relaties tussen hen, gericht op het genereren, definiëren en legitimeren van aanspraken op het watersysteem

Bron: Van der Vlist en Hagelaar, 1995

Deze veranderingen in de richting van integraal waterbeheer vormen in algemene zin de context voor het rijkswaterbeheer. Met het oog op dit beheer is in de Wet op de Waterhuishouding van 1989 een nieuwe planfiguur geïntroduceerd; het Beheersplan voor de Rijkswateren. Aan de inhoud van deze planfiguur wordt in de wet een aantal eisen gesteld (zie subparagraaf 3.5.2). Voor de rijkswaterbeheerder ligt er derhalve de opgave om de beleidsdoeleinden uit de Nota Waterhuishouding te vertalen naar het beheer en het rijkswaterbeheer door middel van een planfiguur toegankelijk te maken voor publieke menings- en besluitvorming.

In het kader van dit onderzoek is het derhalve interessant om te bezien op welke wijze en met welk resultaat met deze vragen is omgegaan in het rijkswaterbeheer.

11.2 Planning en organisatie van het rijkswaterbeheer

Het rijkswaterbeheer wordt uitgevoerd door de Hoofddirectie van de Waterstaat, die verantwoordelijk is voor het opstellen van het Beheersplan voor de Rijkswateren, en door een gedecentraliseerde diensten namelijk de regionale directies van de waterstaat. Zowel de Hoofddirectie als de regionale directies vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de minister van Verkeer en Waterstaat. De financiering van de organisatie en een groot deel van het beheer vindt plaats uit de begroting van dit ministerie.

Het Beheersplan voor de Rijkswateren heeft hierdoor nauwe relaties met enerzijds het beleidskader van de Derde Nota Waterhuishouding en van andere rijksnota's voorzover de inhoud ervan het rijkswaterbeheer betreft, anderzijds de financiering van het rijkswaterbeheer en de inzet van personele middelen.

De planning van het rijkswaterbeheer, waarvan het beheersplan een onderdeel vormt, is een nieuw fenomeen en de organisatie ervan is langs twee lijnen ingezet, namelijk in de vorm van het Beheersplan voor de Rijkswateren (wettelijke planfiguur) en het Beheersplan Nat (niet in een wet vastgelegd).

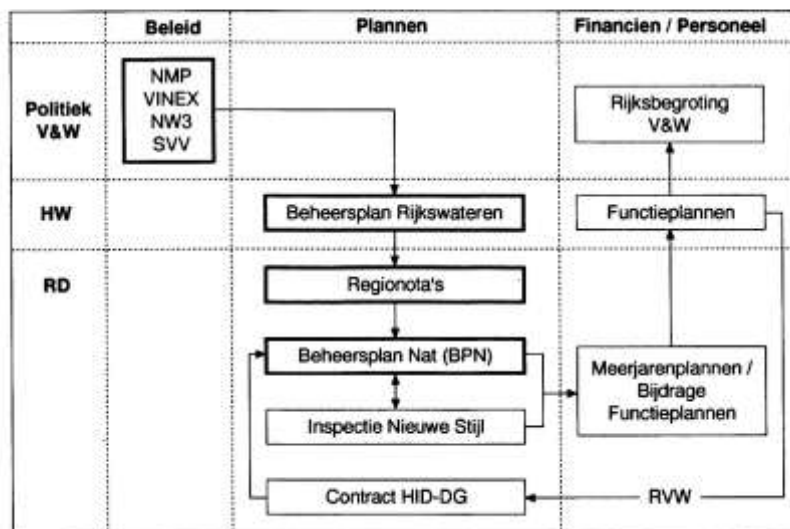
Het Beheersplan voor de Rijkswateren 1992-1996 is een eerste poging geweest om een invulling te geven aan het omgaan met het beheer. Bij het opstellen ervan zijn de regionale directies van de waterstaat gevraagd een bijdrage te leveren in de vorm van een regionota.

Daarnaast zijn de Beheersplannen Nat als onderhoudsbeheersplannen in het leven geroepen om enerzijds het beheerskader dat het Beheersplan voor de

Rijkswateren biedt, te vertalen naar het technisch beheer van de onder de regionale directies vallende dienstkringen, anderzijds om de financiering van het beheer uit de begroting van het ministerie van Verkeer en Waterstaat te verantwoorden. Zo wordt in de eerste generatie Beheersplannen Nat per dijkvak aangegeven aan welke gebruiksfuncties het vak dient te voldoen, waar het onderhoudsbeheer op afgestemd dient te zijn, onder welke omstandigheden er technische ingrepen dienen plaats te vinden (interventieniveaus) en welke kosten daaraan verbonden zijn. De Beheersplannen Nat vormen de basis voor het opstellen van de rijksbegroting voor de waterstaat, het stellen van prioriteiten en het verdelen van de middelen.

In figuur 11.1 is de plan- en beslisstructuur van het rijkswaterbeheer aangegeven met daarin de plek van de regionota en het Beheersplan Nat.

Figuur 11.1 Plan- en beslisstructuur beheer natte infrastructuur



Bron: Handleiding beheersplan nat (V&W, 1994).

Tijdens het onderzoek *De Relatie tussen Nota Waterhuishouding en Beheersplan Rijkswateren* (Van der Vlist e.a., 1995) is de betekenis en positie van de regionota's aan de orde gekomen. Uit de interviews met onder meer opstellers van de regionota's kwam naar de voren dat bij het opstellen ervan niet alleen gekeken is naar de inhoud van het Beheersplan voor de Rijkswateren en de achterliggende Derde Nota, maar eveneens naar plannen van provinciale en gemeentelijke overheden en naar de waterbeheersplannen van de waterschappen. De regionale directies zoeken voor hun regionota's niet alleen een inbedding in nationale kaders, maar ook in het ruimtelijk en waterhuishoudkundig beleid van met name provincies, gemeenten en waterschappen. Deze planomgeving verschilt echter aanmerkelijk per regionale directie. In subparagraaf 11.2.1 wordt ingegaan op de planomgeving. Een tweede bepalende factor voor de inhoud van de regionota's is de taakopvatting van de regionale directie. Deze taakopvatting hangt nauw samen met de in het kader van de Dereguleringsoperatie gevoerde discussie over de kerntaken van de waterstaat. Hierop wordt in subparagraaf 11.2.2 ingegaan. Tot slot blijken de kenmerken van het beheersgebied ook een belangrijke factor te zijn voor de inhoud van de regionota. In subparagraaf 11.2.3 komen deze kenmerken aan de orde.

11.2.1 Kenmerken van de planomgeving

De planomgeving van de directie Noordzee is in belangrijke mate van internationale aard. Hoewel het beheersgebied van deze directie valt onder de werkingskracht van de Wet op de Waterhuishouding, is de inhoud van de Derde Nota en het beheersplan nauwelijks toegesneden op de problematiek van de Noordzee; het Beleidsplan Harmonisatie Noordzeebeleid vormt naast de Derde Nota het belangrijkste beleidskader.

Dit geldt min of meer ook voor de regionale directie Noord-Nederland. Het beheer van de Waddenzee vergt internationaal overleg. Daarnaast wordt de planomgeving hier sterk bepaald door de Planologische Kernbeslissing Waddenzee, die in het besluitvormingsspoor van de ruimtelijke ordening is vastgesteld.

Voor de directie Oost-Nederland geldt dat naast de NURG (Nadere Uitwerking Rivierengebied) de streekplanuitwerking Uiterwaarden van groot belang is voor de functietoekenning (ligging, eisen).

Voor de directie Zuid-Holland is, vanwege de concentratie aan zware industrie in de Rijnmond, de verbetering van de kwaliteit van het water in het kader van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren sterk bepalend geweest. In de

toekomst zal ze zich meer gaan richten op de planomgeving (provincie en gemeenten) in verband met de functietoekenning.

Voor de directies IJsselmeergebied en Zeeland geldt dat zij al in een eerder stadium, dus voordat het Beheersplan voor de Rijkswateren 1992-1996 aan de orde was, beleidsplannen hebben opgesteld voor de diverse onderdelen van hun beheersgebied, zoals o.a de Veluwerandmeren. Deze plannen zijn in overleg met provincie, waterschappen en vertegenwoordigers van het ministerie opgesteld. Een dergelijk beleidskader bleek bij het opstellen van de regionota van grote betekenis.

Voor de directie Limburg vormen provincie, gemeenten en regionale waterbeheerders belangrijke gesprekspartners bij de functietoekenning en het aangeven van de te nemen maatregelen.

Tabel 11.2 Regionale directie en planomgeving

regio	planomgeving
Noordzee	- internationaal overleg (ministersconferenties, en dergelijke),
Noord-Nederland	- pkb Waddenzee
IJsselmeergebied	- integrale beleidsplannen voor delen van beheersgebied opgesteld in overleg met o.a. provincies.
Oost-Nederland	- Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), - streekplanuitwerking Uiterwaarden
Limburg	- Nadere Uitwerking Brabant Limburg (NUBL), Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG), streekplanuitwerkingen
Zuid-Holland	- gebiedsgerichte plannen van aanpak, o.a. namelijk ROM-Rijnmond, Integrale sanering Hollandse IJssel, Integraal beleidsplan Haringvliet, Hollands Diep en Biesbosch
Overijssel	- overleg met waterschappen en waterleidingbedrijven
Zeeland	- integrale beleidsplannen voor afzonderlijke bekkens met provincie als initiatiefnemer

Uit tabel 11.2 komt naar voren dat de planomgeving sterk verschilt per regio en ook sterk verschilt in schaalniveau. Sommige directies hebben direct te maken met nationale ruimtelijke beleidsplannen, zoals de NURG of de PKB Waddenzee. Bij andere directies vormen streekplannen en ander provinciaal

ruimtelijk beleid belangrijke oriëntatiepunten bij het opstellen van de regionota. Alleen de directie Noordzee is direct betrokken bij internationaal overleg inzake emissiereductie en vrachtreductie.

11.2.2 Taakopvatting van de regionale directie

Een tweede factor, die van invloed is op de inhoud en de opzet van de regionota is de taakopvatting van de regionale directie. Deze taakopvatting van de regionale directies is in de discussie over de kerntaken van de waterstaat toegespitst op:

1. de scheepvaart;
2. de afvoer van water, ijs en sediment;
- 3 .het herstel van watersystemen (verwant met natuur en landschap) en
4. de realisatie van de grenswaarden (algemene milieukwaliteit).

Tegen de achtergrond van deze taakopvatting, de bestaansreden van de regionale directies, mag verwacht worden dat deze kerntaken nadrukkelijk in de regionota's naar voren zullen komen. De onderlinge verhouding zal echter sterk afhangen van de kenmerken van het beheersgebied. Er kunnen drie typen taakopvattingen worden onderscheiden waarin een of meer van de kerntaken een accent krijgen:

- a. het beschermen van het watersysteem tegen alle negatieve invloeden en effecten van functies (bijvoorbeeld Watersysteemplan Noord-zee). Het watersysteem wordt beschermd en er worden prioriteiten gesteld ten aanzien van toe te laten activiteiten en functies en onder welke voorwaarden deze activiteiten kunnen worden toegestaan.
- b. het conditioneren van het watersysteem voor toegekende functies (bijvoorbeeld Regionota IJsselmeergebied). De dynamiek van het systeem is zodanig dat naast de genoemde kerntaken ruimte is voor vele vormen van watergebruik. Door middel van zonering worden vormen van gebruik van het oppervlaktewater (recreatie, natuur, visserij) van elkaar gescheiden.
- c. het beperken en geleiden van het gebruik (bijvoorbeeld Regionota Oost Nederland). Het watersysteem is vergaand gereguleerd ten behoeve van scheepvaart en de afvoer van water, ijs en sediment. De intensiteit van het gebruik van het water laat zonerende of verweven functies niet toe. Andere functies liften mee met de 'grote' functies; de kwaliteit van het water is uiteindelijk een afgeleide daarvan. Het water als zodanig is nauwelijks multifunctioneel te noemen, noch in termen

van de eerste noch in termen van de tweede opvatting. De oevers en uiterwaarden kunnen evenwel plek bieden voor andere functies. Prioriteitbepaling is nauwelijks aan de orde, omdat de 'grote' functies al bij voorbaat hun prioriteit opleggen aan het beheer van het systeem.

11.2.3 Kenmerken van het beheersgebied

De kenmerken van het beheersgebied kleuren eveneens de taakopvatting van de regionale directies en doen bepaalde elementen uit de planomgeving oplichten. De beheersgebieden variëren van:

1. (al dan niet sterk genormaliseerde) rivieren (Rijntakken, Maas, Benedenrivierengebied),
2. kanalen (Amsterdam-Rijnkanaal, Amsterdam-Noordzeekanaal),
3. grote (zoete, zoute, brakke) oppervlaktewateren (Waddenzee, IJsselmeer, Zeeuwse Meren) tot
4. de Noordzee.

Bij de eerste twee typen zijn de functies afvoer van water, ijs en sediment en scheepvaart met de daarbij behorende inrichtings- en beheerswerkzaamheden, van doorslaggevende betekenis voor de wijze waarop het beheer door de regionale directie wordt opgepakt. De functie natuur en landschap heeft in deze beheersgebieden vooral betrekking op terrestrische natuur c.q. natuurontwikkelingsprojecten in het winterbed. De Grensmaas vormt hierop een uitzondering. De aanpak van lozingen door industrieën en rwzi's en waterstaatkundige beheersing van het water spelen een belangrijke rol in het beheer van deze directies.

Bij de laatste twee groepen, namelijk de beheersgebieden met grote oppervlaktewateren (en dit geldt ook voor de Grensmaas) en de Noordzee, staat het ecologisch functioneren van de wateren meer op de voorgrond. Herstel van watersystemen en aquatische levensgemeenschappen en behoud en herstel van de multifunctionaliteit van het water vormen belangrijke doelstellingen. Het toekennen van functies heeft hier een ander karakter; er is eerder sprake van zonering van activiteiten. Niet zozeer functies waarvoor condities geschapen dienen te worden, staan centraal als wel specifieke activiteiten (bijvoorbeeld scheepvaart, offshore) die op grond van het voorzorgprincipe een bedreiging kunnen vormen voor de rust/kwaliteit van te beschermen functies. Bij deze directies spelen streefbeelden en vrachtreductie (immissiereductie) vanuit atmosferische depositie en rivieren een centrale rol in plaats van lozingen van industrieën en rwzi's. Deze directies kennen, vergeleken met de eerste groep, een relatief kleine technische beheersaak.

11.2.4 Conclusies

De regionota is een planfiguur die niet in een wet is vastgelegd. Het opstellen van regionota's werd van belang geacht ter ondersteuning van de opstellers van het eerste Beheersplan voor de Rijkswateren 1992-1996. De regionota's zijn echter niet alleen op te vatten als beheersplan, ze dienen tevens geplaatst te worden in hun planomgeving en begrepen te worden tegen de achtergrond van de kerntakendiscussie en de kenmerken van het betreffende beheersgebied.

11.3 Drie regionota's geanalyseerd

In deze paragraaf zal een drietal regionota's van de rijkswaterbeheerder worden besproken: het Watersysteemplan Noordzee 1991-1995, de Regionota Beheer Rijkswateren IJsselmeergebied 1991-1995, en Beheer belicht; regionota Rijntakken. De bespreking vindt plaats aan de hand van de kenmerken van het watersysteem, de toegekende functies en kwaliteitsdoelstellingen, het ordeningsprincipe en de context van de planning.

11.3.1 Regionota IJsselmeergebied

De regionota geeft voor de rijkswateren in het IJsselmeergebied nadere uitwerking aan het rijksbeleid. De in de Derde Nota gekozen watersysteembenadering vormt in deze regionota een belangrijke leidraad om de doelstelling duurzame multifunctionaliteit inhoud te geven. Deze doelstelling sluit aan bij het streefbeeld uit de Derde Nota:

"De wateren in het IJsselmeergebied zijn een belangrijk natuurgebied en een uitgestrekt voorraadbekken voor drink- en landbouwwater. De visserij heeft er uitgebreide mogelijkheden. Zij zijn een schakel in het net van hoofdvaarwegen. Het bekken voorziet in een deel van de behoefte aan ophoogzand in midden-Nederland. Zand wordt alleen gewonnen in de vaargeul. Nabij de Randstad en stedelijke kernen, langs oevers van het nieuwe land en nabij oeververbindingen liggen recreatieterreinen, visplaatsen, aanlegplaatsen voor pleziervaartuigen en strandjes om te surfen en te zwemmen. Daarnaast is er volop ruimte voor natuurontwikkeling, met name langs de kusten van het oude land en op kunstmatig aangelegde vooroevers langs dijken" (Derde Nota Waterhuishouding 1989: 53/54).

Multifunctionaliteit heeft betrekking op het meervoudig gebruik van het IJsselmeergebied, duurzaam slaat op de natuurlijke draagkracht van het

watersysteem. Kernpunt is aldus de regionota het optimaal afstemmen van de toegekende waterkwaliteitsdoelstellingen en functies op de watersysteemkenmerken. Deze relatie kan van tweeërlei aard zijn: functies/kwaliteitsdoelstellingen beïnvloeden de kenmerken van het watersysteem, en/of functies/kwaliteitsdoelstellingen zijn afhankelijk van de kenmerken van het watersysteem.

kenmerken van het watersysteem

Deze kenmerken zijn onder meer: de uitgestrektheid van de meren, het min of meer stagnante karakter, de combinatie van zeer ondiep water met diep water, de verblijftijd van het water, en de aard van de oever.

toegekende functies en kwaliteitsdoelstellingen

Als functies worden in de regionota onderscheiden:

- de ecologische functie: leefplek voor aan deze milieutypen gebonden planten en dieren;
- de vaarwegfunctie voor beroeps- en recreatievaart;
- materiële gebruiksfuncties zoals drinkwaterbereiding; regionale watervoorziening, oppervlakedelfstoffenwinning;
- overige functies als beroepsvisserij, recreatie (inclusief zwemwater/sportvisserij), specieberging en koelwater.

Als kwaliteitsdoelstellingen gelden:

- hogere ecologische doelstellingen;
- water voor de drinkwaterbereiding;
- water voor karperachtigen;
- zwemwater.

ordeningsprincipe

De functies zijn voor een deel toegekend aan specifieke, begrensde delen van het water. Grote delen van het open water zijn echter bedoeld voor meerdere vormen van gebruik. Zonering vindt plaats om de onderlinge hinder en verstoring tussen deze vormen van gebruik tegen te gaan.

context van de planning

Het streefbeeld wordt naar de verschillende deelwatersystemen uitgewerkt, onder andere met behulp van eerder geschreven integrale beleidsplannen (Randmeren, IJsselmeer, Markermeer) en de Kadernota IJsselmeer; een aanzet voor een interprovinciaal beleidsplan IJsselmeer (provincies Flevoland, Friesland, Noord-Holland, 1990). Het netwerk van actoren bestaat grotendeels uit provinciale besturen en regionale beroepsorganisaties (visserij) en milieu- en natuurorganisaties.

11.3.2 Watersysteemplan Noordzee

Het Watersysteemplan Noordzee is gerelateerd aan, maar in tegenstelling tot beide andere hier besproken regionota's, geen uitwerking van het Beheersplan voor de Rijkswateren 1992-1996. Het is een onderdeel van het proces van harmonisatie van het nationale Noordzeebeleid en geeft uitwerking aan het beleid, zoals dat is vastgelegd in de Derde Nota Waterhuishouding, het Nationaal Milieubeleidsplan en het Natuurbeleidsplan.

Het beleid voor de Noordzee is, naast een duurzaam behoud van de ecologische waarden van de Noordzee, gericht op een optimale en veilige benutting van de huidige en toekomstige gebruiksmogelijkheden. Het streefbeeld is in de Derde Nota als volgt geformuleerd:

"De Noordzee heeft als belangrijkste functies: scheepvaart, off-shore, visserij, mijnbouw en recreatie. Behoud en ontwikkeling van het ecosysteem moeten daarbij worden gegarandeerd. De Noordzee wordt gekenmerkt door het samengaan van een duurzaam behoud van de ecologische waarden met een breed scala aan menselijke activiteiten. Eutrofiëringsverschijnselen zijn zeldzaam. De vispopulatie is gezond en de vangsten van een aantal soorten liggen op een aanzienlijk hoger niveau dan nu. Winning van olie, gas en zand zijn aan adequate milieueen veiligheidsvoorschriften gebonden. De schone kust vormt een recreatieve trekpleister. Zeehonden, bruinvissen en dolfinen worden regelmatig waargenomen. De vogelpopulaties zijn stabiel en divers" Derde Nota Waterhuishouding 1989: 55).

kenmerken van het watersysteem

De Noordzee is een complex en dynamisch systeem. Stromings- en getijregimes, frontgebieden, bodemstructuur en -samenstelling verschillen per deel van het Noordzeegebied. Hoewel deze kenmerken sterk bepalend zijn voor het watersysteem van de Noordzee gaat de aandacht in het Watersysteemplan vooral uit naar de biotische component. De redenen hiervoor zijn de volgende:

- de biotische component vormt het meest kwetsbare en karakteristieke element van het Noordzeesysteem;
- de kennis over de fysisch-chemische aspecten van zoute wateren nog beperkt is;
- de Noordzee biedt slechts beperkte mogelijkheden om inrichtingsmaatregelen uit te voeren (wel: kunstmatige riffen en zandsuppletie voor de kustverdediging).

De AMOEBE (met representatieve indicatorsoorten) voor het zoute water, zoals opgenomen in de Derde Nota, is daarom een goed instrument om de huidige toestand te beoordelen. Inrichtingsaspecten (zoals waterdiepte,

oeverlengte en dergelijke) worden in de beoordeling (AMOEBE) niet meegenomen, omdat de Noordzee slechts beperkte mogelijkheden biedt tot het uitvoeren van inrichtingsmaatregelen (kunstmatige riffen, zandsuppletie kustverdediging).

toegekende functies en kwaliteitsdoelstellingen

Aan de Noordzee worden maar twee functies toegekend waaraan kwaliteitsdoelstellingen zijn verbonden. Dit zijn de functie zwemwater langs de Noordzeekust (uitgezonderd de pieren bij Ijmuiden) en de functie schelpdierwater: een strook voor de Zeeuwse eilanden.

ordeningsprincipe

De belangrijkste doelstellingen van het Watersysteemplan Noordzee richten zich op het terugdringen van de verontreiniging uit atmosferische depositie en rivieren en van de verstoring door menselijke activiteiten (booractiviteiten van de offshore en dergelijke).

Er vindt een zoneringsplaats die de Friese Fronten-Klaver bank omvat en een strook langs de gehele kust tot de 20 meter dieptelijn. Deze zone krijgt een bijzonder beschermingsregime door het stellen van scherpere voorschriften ten aanzien van verontreiniging en verstoring (lozingen schepen, offshore, militaire activiteiten).

context van de planning

De planomgeving van het Watersysteemplan is al enigszins aan de orde geweest. De Derde Nota Waterhuishouding, het Nationaal Milieubeleidsplan en Natuurbeleidsplan zijn reeds genoemd. Het (voorbereiden van) internationaal overleg over de reductie van stofvrachten die via atmosferische depositie en rivieren in de Noordzee terecht komen, vormt een belangrijk deel van het takenpakket van de directie Noordzee.

11.3.3 Beheer belicht; regionota Rijntakken

De toenemende complexiteit van het beheer van de rivieren vraagt aldus deze regionota, om een integrale benadering die aan de volgende randvoorwaarden dient te voldoen:

- a. het handhaven van maatgevende hoogwaterstanden ten behoeve van de veiligheid tegen overstroming;
- b. het zorgen voor een veilige scheepvaart van voldoende capaciteit, omdat hieraan de politieke prioriteit 'Nederland distributieland' is verbonden;
- c. het voldoen aan internationale afspraken ten aanzien van de waterkwaliteit.

Dit betekent dat functies als afvoer van water, ijs en sediment, en scheepvaart het vertrekpunt vormen voor deze integrale benadering.

Het streefbeeld voor de rivieren is in de Derde Nota als volgt verwoord:

"Het rivierwater is na eenvoudige bewerking geschikt voor de drinkwaterbereiding. Het overgrote deel van de rivieren is geflankeerd door natuurlijke oevers. De riviersystemen zijn onderdeel van de ecologische hoofdstructuur, met in de uiterwaarden zelfregulerende populaties van zoogdieren (das, otter, grote grazers), vogels (aalscholvers en ooievaars), amfibieën en reptielen. Langs de Rijn en Rijntakken zijn karakteristieke rivier-ecosystemen aanwezig met oobossen, nevengeulen, dode rivierarmen, rivierduinen en een rijk geschakeerde stroomdalflora. Trekvissen als zalm, fint en steur komen in alle rivieren weer voor, dankzij de goede waterkwaliteit en geschikte fysische condities, zoals passeerbare stuwen en spuuisuizen, geschikte paaiplaatsen en voldoende milieuvriendelijke oevers. Rivier en uiterwaarden zijn weer een vrije transportbaan voor dieren en planten" (Derde Nota Waterhuishouding 1989: 52).

kenmerken van het watersysteem

De geschiedenis van de rivieren is er een van normalisatie en regulatie, waarmee de dynamiek van de rivier aan banden is gelegd. De bedding is door middel van zomer- en winterdijken vastgelegd en de vaargeul wordt op diepte gehouden door middel van kribben. De verdeling van water over de verschillende rivieren vindt plaats door stuwen. Morfologie en dynamiek van de rivier zijn aan banden gelegd. Het watersysteem is met andere woorden in hoge mate technisch gereguleerd door middel van infrastructurele werken.

toegekende functies en kwaliteitsdoelstellingen

In de regionota wordt een onderscheid gemaakt tussen belangrijkste functies en overige functies. De belangrijkste functies zijn afvoer van water, ijs en sediment, hoofdtransportas, hoofdvaarweg, natuur en landschap (herstel van watersystemen) en de ecologische doelstelling van het laagste niveau (de grenswaarden). Deze sluiten nauw aan bij de kerntaken (zie 11.2.2). Ten behoeve van deze functies geldt dat de waterbeheerder actief inspanningen zal verrichten door middel van het treffen van infrastructurele voorzieningen en het terugdringen van verontreiniging in overleg met doelgroepen (met name de industrie).

Voor de overige, niet met de kerntaken samenvallende, functies geldt dat de rijkswaterbeheerder waar mogelijk in zijn beheer hiermee rekening houdt, maar dat het actieve beheer ervan bij anderen berust. Tot deze overige functies

worden onder meer gerekend: de drinkwaterbereiding, de beroepsvisserij en het gebruik van water voor de recreatie en als koelwater.

ordeningsprincipe

In deze regionota is geen sprake van een zonering van activiteiten, zoals in beide andere regionota's, maar van een toekenning van functies. Aan het zomerbed worden de functies scheepvaart en afvoer van water, ijs en sediment, toegekend; aan het winterbed hoofdzakelijk de functie natuur en landschap (nevengeulen, vistrappen en dergelijke). De overige functies, zoals recreatievaart, landbouw, beroepsvisserij en oeverrecreatie, liften met deze functies mee, voorzover daartoe mogelijkheden bestaan. Het Waalproject vormt hiervan een goed voorbeeld. De belangen van scheepvaart en afvoer staan centraal, waar mogelijk is er ruimte voor andere functies.

context van de planning

De planomgeving wordt sterk gedomineerd door nationale en internationale belangen. Deze betreffen in de eerste plaats

de functie scheepvaart en de daarmee verbonden belangen van de havens van Rotterdam en Amsterdam. In de tweede plaats het nationaal belang van de Ecologische Hoofdstructuur zoals deze in het Natuurbeleidsplan en Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening is vastgelegd.

In de derde plaats wordt de planomgeving bepaald door internationaal overleg inzake het terugdringen van verontreiniging van de rivieren. Het Rijn Actie Plan is hiervan een voorbeeld.

11.4 Verschillen tussen de regionota's: een analytische typering

In tabel 11.3 zijn de verschillen tussen de besproken regionota's op een rij gezet en in het theoretisch kader geplaatst. De kenmerken van de watersystemen verschillen van door middel van technische infrastructuur sterk gereguleerde tot nauwelijks door middel van technische inrichtingsmaatregelen te beïnvloeden systemen.

De inrichtingsopgave verschilt hiermee ook. Van het technisch conditioneren van het systeem ten behoeve van belangrijke functies tot het administratief zoneren van activiteiten om het watersysteem tegen verstoring en verontreiniging te beschermen.

Ten aanzien van de stuuropgave zijn de verschillen in kenmerken van het netwerk van actoren van belang. Bij de Rijntakken domineren nationale belangen met het oog op de plaats van Nederland in de internationale

economie. Bij het IJsselmeergebied wordt het netwerk van actoren meer bepaald door regionaal georiënteerde belangengroepen (recreatiesport, visserij, milieu- en natuurgroepen, drinkwaterwinning). Het netwerk ten aanzien van de Noordzee wordt hoofdzakelijk bepaald door nationale en internationale actoren.

De planningsstijl verschilt hierdoor ook aanmerkelijk. Bij de Rijntakken is de regionale directie de actor die technisch-infrastructurele voorzieningen treft en onderhoudt; de regulatie van het systeem is grotendeels in haar handen, hoewel sterk afhankelijk van bovenstroomse invloeden. Met betrekking tot de belangrijkste functies is zij nauwelijks afhankelijk van andere partijen. Daarmee heeft deze situatie sterke kenmerken van planning als hervorming/beleidsanalyse.

De situatie ten aanzien van de Noordzee is beduidend anders. Technische maatregelen zijn nauwelijks aan de orde; internationaal overleg vormt het belangrijkste kader waarbinnen resultaten geboekt kunnen worden. Het internationaal overleg heeft alle kenmerken van autonoom opererende actoren. Ruil vormt daarin het coördinatiemechanisme. Ongelijksoortige dingen, dat wil zeggen ook zaken die niets met het waterbeheer te maken hebben, kunnen tegen elkaar uitgeruild worden.

De planningsstijl in de Regionota IJsselmeergebied moet weer anders worden gedeut. Immers het gaat hier eveneens om een watersysteem dat zich gedeeltelijk door technische maatregelen en beheer laat beïnvloeden. De actoren zijn regionaal georiënteerd, namelijk op het gebruik van het water ter plaatse. Internationale belangen spelen hier niet: nationale belangen betreffen recreatie, natuur en waterreservoir, belangen waarmee geen grote internationale economische belangen zijn gemoeid.

Met deze analyse is duidelijk geworden dat het rijkswaterbeheer als gevolg van verschillende beheerssituaties geheel verschillende planningsstijlen in zich bergt. Uitvoeringsgerichte planning van het beheer is dus geen eenvormig gegeven, maar varieert met de kenmerken van het watersysteem en met de kenmerken van de netwerken van actoren. Uitvoeringsgericht kan betekenen: de planning van infrastructurale werken, maar ook het onderhandelen in het kader van internationaal overleg, bijvoorbeeld over de hoeveelheid te vangen vis, of het afsluiten van convenanten met de chemische industrie over het terugdringen van microverontreinigingen.

Tabel 11.3 Verschillen tussen de regionota's geduid

watersysteem	zoute wateren (Noordzee)	grote meren (Zeeuwse wateren, IJsselmeer, Waddenzee)	genormaliseerde rivieren en kanalen (Rijn, Waal, IJssel, Maas, Amsterdam-Rijnkanaal, Noordzeekanaal)
kenmerken watersysteem	grote dynamiek; beperkte mogelijkheden van technische beïnvloeding; vaargeul baggeren; dijken en duinen	matige dynamiek	grote, maar met technische infrastructuur geleide dynamiek
inrichtingsopgave	zonering rond bepaalde activiteiten, zoals booreilanden, vaargeulen	zonering van activiteiten, behoud multifunctionaliteit van het water/de waterkwaliteit/ ruimtelijke differentiatie naar waterkwaliteit aanwezig en mogelijk	beheer infrastructuur; scheepvaart, afvoer water en watervoorziening dominant; grote fysisch-chemische belasting door industrie; functiescheiding; waterkwaliteit uniform: scheiding daarin nauwelijks mogelijk
kenmerken van netwerk van actoren	internationaal georiënteerde actoren, vrije vaart over zee (scheepvaart, offshore, mijnbouw, visserij)	op regio georiënteerde actoren voor een deel afhankelijk van systeemfuncties: ecologische functie (visserij, recreatie, natuur)	diverse netwerken van internationaal en nationaal georiënteerde actoren, afhankelijk van systeemfunctie afvoer water
stuuropgave	ruil als middel	consensus via netwerksturing (win-win situaties)	technisch georiënteerde en vanuit nationaal centrum geleide sturing
planningsstijl	sterke kenmerken van planning als ruilproces	sterke kenmerken van planning als leerproces	sterke kenmerken van planning als beleidsanalyse/geleide hervorming

11.5 Conclusies

1. Uit het voorgaande komt naar voren dat de context waarin plannen worden gemaakt en beheer wordt gevoerd, sterk bepalend is voor de vormgeving van de planningsopgave, tot uiting komend in een verschillende planningsstijl. De dimensies van het watersysteem en de dimensies van de netwerken van actoren bepalen het karakter van de uitvoeringsgerichte planning in het

waterbeheer. De kenbaarheid en stuurbaarheid van het beheersgebied Rijntakken zijn vrij groot, die van het Noordzeegebied gering. Het IJsselmeergebied zit, vergeleken met beide andere beheersgebieden, ertussenin.

2. In plaats van een algemeen geldende rationaliteit, waarbij verondersteld wordt dat de wereld kenbaar, stuurbaar en dus maakbaar is - regionale directies zeggen vaak: "Wanneer we de kennis hebben en de bevoegdheden dan kunnen we maken wat we willen" - komt een contextgebonden rationaliteit naar voren die zo kenmerkend wordt geacht voor het postmoderne tijdperk. Deze rationaliteit bestaat hieruit dat de kenbaarheid van het object beperkt wordt geacht (overigens is onvoldoende kennis vrijwel eigen aan elke planningsopgave) en dat communicatie met andere actoren hierover noodzakelijk is voor een goede analyse van het 'systeem'.

3. Daarnaast wordt de stuurbaarheid, afhankelijk van de context, ingeschat; bevoegdheden spelen daarbij een belangrijke doch geen beslissende rol. De kenmerken van deelnemende partijen als organisatie (Engelenburg, 1995: 49) maar ook als gebruiker van de omgeving, vormen daarbij een belangrijke basis om de stuurbaarheid in te schatten.

4. Wat betreft de afstemmingsmogelijkheden laten de regionota's belangrijke verschillen zien. Ten aanzien van de inrichtingsopgave wordt bij het Watersysteemplan Noordzee een duidelijke relatie gelegd tussen de watersysteembenadering en de milieugebruiksruimte. De verbinding met het concept ruimtelijke organisatie is evenwel zwak. De Rijntakken biedt zowel naar het concept milieugebruiksruimte als naar het concept ruimtelijke organisatie weinig aanknopingspunten. Alleen voor het winterbed zijn relaties met de ruimtelijke organisatie te leggen, maar dan wel in de letterlijk en figuurlijk in de marge van het watersysteem. De Regionota IJsselmeergebied laat duidelijke verbindingsmogelijkheden zien tussen de concepten ruimtelijke organisatie en watersysteembenadering. De relatie met het concept milieugebruiksruimte is echter zwak.

5. Ten aanzien van de sturingsmogelijkheden kan worden gesteld dat de stuurstrategieën van de ruimtelijke ordening nauwelijks op internationaal niveau gericht zijn. De Regionota IJsselmeergebied biedt de meeste perspectieven voor een gezamenlijke stuurstrategie met de ruimtelijke ordening.

Tabel 11.4 Beoordeling afstemmingsmogelijkheden regionota's rijkswaterbeheer

afstemmingsaspect	omschrijving	oordeel
planningsopgave aspect 1: collectief gelegitimeerde koers	Noordzee: ja, in Tweede Kamer IJsselmeergebied: nee Rijntakken; ja, via AWB	positief
planningsopgave aspect 2: in-pasbaarheid van de koers in sociale praktijken	niet nadrukkelijk aan de orde	negatief
planningsopgave aspect 3; relatie met geïnstitutionaliseerde planningspraktijken	alle drie de regionota's zijn opgesteld in kader van Beheersplan Rijkswateren	positief
stuuropgave aspect 1: transformatie van aanspraken tot gebiedsvisie	in alle drie de gevallen is er sprake van een gebiedsvisie waarin de relatie tussen de koers en functies wordt aangegeven	positief
stuuropgave aspect 2: aanwezigheid netwerk publieke en private actoren	netwerken bestaan voornamelijk uit publieke actoren	negatief
stuuropgave aspect 3: nieuw stuurconcept	Noordzee: onttrekt zich aan netwerken van ruimtelijke ordening, nauwe samenhang op rijksniveau met milieubeheer. Grote afhankelijkheid andere landen. Rijntakken: stuuropgave is gericht op internationaal netwerk van actoren in verband met economische en ecologische betekenis van de grote rivieren. Netwerksturing domineert. IJsselmeergebied: stuuropgave is gericht op legitimering van multifunctioneel gebruik van het IJsselmeergebied. Netwerksturing domineert.	positief

Tabel 11.4 (vervolg) *Beoordeling afstemmingsmogelijkheden regionota's rijkswaterbeheer*

afstemmingsaspect	omschrijving	oordeel
inrichtingsopgave aspect 1: verbinding concepten	<p>Noordzee: gericht op beperking van belasting van watersysteem; herkomstanalyse van vrachten; relatie met ruimtelijke organisatie beperkt: uitwaartse zonering</p> <p>Rijntakken: inrichtingsopgave vooral gericht op afvoer van water, ijs en sediment, veiligheid en scheepvaart. Ruimtelijke differentiatie vooral met betrekking tot winterbed. Met name het winterbed wordt gebruikt als stabiel raamwerk. Milieugebruiksruimte komt niet aan de orde.</p> <p>IJsselmeergebied: inrichtingsopgave biedt mogelijkheden voor relatie met ruimtelijke organisatie; zonering van het gebied op grond van gebruik en systeemkenmerken</p>	
inrichtingsopgave aspect 2: gebruik ervaringskennis van private actoren	er wordt geen gebruik gemaakt van ervaringskennis van private actoren	redelijk
3: nieuw inrichtingsconcept	in geen van de drie gevallen is er sprake van een nieuw inrichtingsconcept	negatief
eindoordeel	<p>Noordzee: nauwelijks aanknopingspunten</p> <p>IJsselmeergebied: goede perspectieven</p> <p>Rijntakken: afstemming blijft beperkt tot winterbed.</p>	resp. negatief goed en redelijk

12 AMMONIAKREDUCTIEPLANNEN GELDERSE VALLEI EN ZUIDOOST-FRIESLAND¹⁴

Introductie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het verschijnsel ammoniakreductieplan, een relatief nieuwe planfiguur, die een belangrijk element vormt in de relatie tussen het milieubeleid en het ruimtelijk beleid op regionale en lokale schaal.

Opbouw

Na een inleiding wordt in paragraaf 12.2 ingegaan op het ammoniakbeleid - van de ministeries van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In dit ammoniakbeleid kunnen twee lijnen worden onderscheiden namelijk een depositiegericht spoor en een emissiegericht spoor. In het ammoniakbeleid blijkt een steeds wisselend accent gelegd te worden op een van deze sporen. De planfiguur ammoniakreductieplan tracht een nieuwe balans tussen beide tot stand te brengen. Dat dit geen eenvoudige zaak is, blijkt in paragraaf 12.3. Daar worden twee ammoniakreductieplannen geanalyseerd: het ammoniakreductieplan Gelderse Vallei en het ammoniakreductieplan Zuidoost-Friesland. In paragraaf 12.4 worden conclusies getrokken.

12.1 Inleiding

In 1987 wordt de Richtlijn Ammoniak en Veehouderij, ook wel aangeduid als Ecologische of Eerste Richtlijn, in het leven geroepen. Deze Richtlijn op grond van de Hinderwet, kan worden beschouwd als de eerste aanzet tot een regionale vorm van ammoniakbeleid. Sinds 1987 hebben zich hierin diverse veranderingen voorgedaan, waarvan de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995) als voorlopig sluitstuk kan worden beschouwd.

¹⁴ Dit hoofdstuk is grotendeels gebaseerd op het artikel Tussen Haagse regelgeving en regionale consensus. M.J. van der Vlist en B. Broekmans. Landinrichting 1997/1.

De Ammoniakreductieplannen voor de Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland zijn voor het regionale ammoniakbeleid van grote betekenis geweest. Beide plannen en de daaraan voorafgaande discussie, hebben bijgedragen aan een gebiedsgerichte toepassing van deze door de landbouworganisaties gewraakte Richtlijn. In de volgende paragraaf zullen, voordat de beide ammoniakreductieplannen aan de orde komen, eerst de hoofdlijnen van het ammoniakbeleid uiteen worden gezet.

12.2 De hoofdlijnen van het ammoniakbeleid

In de ontwikkeling van het ammoniakbeleid vormen de Eerste en de Tweede Richtlijn, de Interimwet Ammoniak en Veehouderij en de Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid derde fase belangrijke markeringspunten. Het ammoniakbeleid kent als onderdeel van het milieubeleid een brongerichte of emissiegerichte aanpak en een effectgerichte of depositiegerichte aanpak. Omdat de veranderingen in het ammoniakbeleid sterk samenhangen met het gewicht dat aan beide sporen wordt toegekend, wordt voordat de genoemde markeringspunten worden besproken, eerst de betekenis van deze sporen aangegeven.

12.2.1 Emissiegericht en depositiegericht spoor

In de discussies over het ammoniakbeleid worden steeds wisselende accenten gelegd op een van beide sporen. De keuze voor het ene of andere spoor hangt samen met de wijze waarop de milieuvergunning met betrekking tot landbouwbedrijven wordt ingezet en de verhouding tussen generiek dan wel locatiegebonden milieubeleid.

Het eerste spoor, terugdringing van de ammoniakemissie, is gericht op regulering van de productie van landbouwproducten en de aanwending van mest. Het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen (een A.M.V.B. op grond van de Wet Bodembescherming), de Meststoffenwet en enkele specifieke onderdelen van de Wet Milieubeheer ondersteunen dit emissiegerichte spoor. Met dit spoor wordt beoogd om in 2000 de achtergrondbelasting met minimaal 50-70% te reduceren ten opzichte van 1980.

Het tweede spoor, het depositiegerichte, wordt aangeduid met locatiegebonden of bedrijfsspecifiek ammoniakbeleid en is gericht op de bescherming van voor verzuring gevoelige gebieden of functies, zoals die in bestemmingsplannen zijn aangegeven, dan wel op grond van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen. De directe omgeving van stallen waarin landbouwhuisdieren worden gehouden, staat daarbij centraal. Dit spoor wordt in instrumenteel opzicht

ondersteund door de Wet Milieubeheer. Door middel van de milieuvergunning (voor individuele bedrijven dan wel categoriaal voor groepen van bedrijven in een A.M.V.B) en de eerder genoemde Richtlijn wordt gepoogd de depositie op voor verzuring gevoelige gebieden terug te dringen. Het locatiegebonden spoor is derhalve in eerste instantie gericht op reductie van de ammoniakdepositie en niet op reductie van de emissie. Omdat de milieuvergunning in dit spoor centraal staat, kan het milieubeleid alleen succes boeken, wanneer er zich veranderingen in de landbouwbedrijfsvoering voordoen, die vergunningplichtig zijn, zoals in geval van nieuwbouw en uitbreiding, en op grond daarvan een herziening van de vergunning nodig is (Bomhof, 1994).

Beide sporen komen in de Richtlijnen, de Interimwet en de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid naar voren in een steeds andere verhouding, zoals uit de volgende subparagrafen mag blijken.

12.2.2 Eerste en Tweede Richtlijn Ammoniak en Veehouderij

In de Eerste Richtlijn Ammoniak en Veehouderij wordt uitgegaan van:

- de ammoniakdepositie van een bedrijf;
- een straal van 500 meter tot een voor verzuring gevoelig gebied;
- de achtergrondbelasting;
- het cumulatief effect van naburige bedrijven binnen een straal van 300 meter.

De eerste twee punten geven invulling aan het depositiegerichte, de twee laatste aan het emissiegerichte spoor (Bomhof, 1994).

Deze Eerste Richtlijn ontmoette kritiek van de Raad van State. Zij is van mening dat het depositiebeleid verder moet reiken. In zwaar belaste gebieden moet ten aanzien van de afstand tot voor verzuring gevoelige gebieden een grotere afstand dan 500 meter in acht worden genomen. De Raad vindt dat de beperking tot 500 meter - een inperking van de tot dan toe vigerende criteria op grond van de Hinderwet - niet terecht (Haerkens, 1995).

De Tweede Richtlijn is uitsluitend gebaseerd op het depositiespoor. De bestaande achtergrondbelasting en de aanwezigheid van andere bedrijven in de nabijheid van de inrichting worden niet meer in de berekeningen meegenomen. Er wordt alleen gekeken naar de ammoniakemissie van een individueel bedrijf en de daaraan gerelateerde depositie op een voor verzuring gevoelig gebied. De Tweede Richtlijn bevat daarmee ten aanzien van het depositiespoor een engere interpretatie dan de Eerste. Het bepalende criterium

in de tweede richtlijn is de directe relatie tussen bronsterkte en effect (Bomhof, 1994).

In het voorgaande zijn de verschillen tussen beide richtlijnen geaccentueerd. Er is echter ook een belangrijke overeenkomst: beide richtlijnen hebben, omdat het gaat om de inzet van het instrument milieuvergunning, betrekking op inrichtingen en de emissies die daaruit vrijkomen. Emissies als gevolg van grondgebruiksactiviteiten, zoals het weiden van vee en het uitrijden van mest, vallen buiten de werking van de genoemde Richtlijnen.

12.2.3 Interimwet Ammoniak en Veehouderij

De Interimwet Ammoniak en Veehouderij (Interimwet Ammoniak en Veehouderij) van september 1994 lijkt in hoofdlijnen op de Tweede Richtlijn; het vertrekpunt vormt het depositiebeleid. In de Interimwet Ammoniak en Veehouderij wordt een maximale depositienorm gehanteerd van 15 mol/ha/jaar voor nieuw te vestigen inrichtingen en 30 mol/ha/jaar bij uitbreiding van bestaande inrichtingen. Met het cumulatieve effect en de achtergrondbelasting, die nog wel een onderdeel van de Eerste Richtlijn vormden, wordt geen rekening gehouden. De Interimwet Ammoniak en Veehouderij is dus net als de voorgaande regeling bedoeld als locatiegebonden ammoniakbeleid.

In de Interimwet Ammoniak en Veehouderij wordt een onderscheid gemaakt tussen bedrijven met en zonder (toereikende) vergunning. Een toereikende vergunning hebben bedrijven met een Hinderwetvergunning, die als overgangsvergunning ingevolge de Wet Milieubeheer worden aangemerkt, en bedrijven die reeds een milieuvergunning hebben. Bedrijven zonder vergunning of zonder adequate vergunning worden getoetst aan de criteria uit de Interimwet Ammoniak en Veehouderij.

De Interimwet Ammoniak en Veehouderij biedt echter, wanneer er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan, ook ruimere mogelijkheden voor landbouwbedrijfsontwikkeling. Hiertoe is in de Interimwet Ammoniak en Veehouderij, mede als gevolg van het aannemen van de motie Esselink/Feenstra in de Tweede Kamer (maart 1993), de planfiguur ammoniakreductieplannen geïntroduceerd.

12.2.4 Ammoniakreductieplannen

De Interimwet Ammoniak en Veehouderij biedt de mogelijkheid om in sommige gevallen van de hiervoor genoemde depositienormen af te wijken. Dit kan wanneer er een Ammoniakreductieplan (ARP) wordt opgesteld. Dit

ARP moet sporen met het provinciaal ammoniakbeleid en worden goedgekeurd door Gedeputeerde Staten (Bomhof, 1994). Deze afwijkingsmogelijkheden betreft onder meer de verhoging van de depositienorm tot boven de 30 mol/ja/jaar onder voorwaarde dat tegelijkertijd de ammoniakdepositie van een ander bedrijf op een voor verzuring gevoelig gebied daalt door intrekking of wijziging van de vergunning en bovendien in dat gebied per saldo een vermindering optreedt van de ammoniakbelasting (emissie en depositie) (Van de Lagemaat, 1995). Aan deze redenering ligt de zogeheten saldomethode ten grondslag.

Het ARP is met name voor mestoverschotgebieden van belang. De uitbreidingsmogelijkheden voor landbouwbedrijven zijn hier miniem. Een milieuvergunning voor uitbreiding van de veestapel zal niet snel kunnen worden verleend, omdat de depositie op voor verzuring gevoelige gebieden groot is. Een ARP biedt onder de hiervoor genoemde voorwaarden een zekere ruimte voor uitbreiding van de veestapel op een aantal bedrijven. Het emissiegerichte spoor krijgt hierdoor weer enige aandacht. Het cumulatief effect van de emissies van naburige bedrijven en de achtergrondbelasting *kunnen* weer worden meegenomen.

De saldomethode mag alleen worden toegepast, indien sprake is van transactie van ammoniakrechten tussen bedrijven met een toereikende vergunning. Wanneer een Ammoniakreductieplan van kracht is, wordt geen onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe situaties. Daardoor zijn, in tegenstelling tot situaties waar geen Ammoniakreductieplan van kracht is en derhalve onverkort de normen uit de Interimwet Ammoniak en Veehouderij gelden, uitbreidingen en oprichtingen van inrichtingen mogelijk op locaties, die nog niet door (ernstige) ammoniakdepositie zijn belast. Door de voorwaarden die aan uitbreiding of nieuwbouw zijn verbonden is een toename van ammoniakdepositie op kwetsbare gebieden echter vrijwel uitgesloten.

In de Interimwet wordt tot slot de figuur van de conventie als instrument van het ammoniakbeleid genoemd. In een conventie kan geregeld worden dat voor een bedrijf een minder grote emissiereductie geldt dan op grond van de normen van de Interimwet voor het verlenen van een milieuvergunning, nodig wordt geacht, wanneer hier activiteiten in het natuur- en landschapsbeheer op het bedrijf tegenover staan.

Geconcludeerd kan worden dat de Interimwet Ammoniak en Veehouderij de veehouderijbedrijven meer vestigings- en ontwikkelingsmogelijkheden biedt dan bij strikte toepassing van de Wet Milieubeheer mogelijk is. De

saldomethode en het ARP maken een flexibele omgang met de in de Interimwet Ammoniak en Veehouderij gestelde normen mogelijk. Dit is met name van belang voor agrarische bedrijven in gebieden waaraan de (neven-)functie natuur en landschap is toegekend. Met een ARP kan een koppeling tot stand worden gebracht tussen milieukwaliteitseisen en functies van gebieden, een gebiedsgerichte invulling zoals in het ARP Gelderse Vallei is gebeurd. Hierdoor kunnen de specifieke locatie en productiewijze van een bedrijf meer dan in de Interimwet Ammoniak en Veehouderij, bepalend zijn voor de ontwikkelingsmogelijkheden ervan.

Ook is het met een ARP mogelijk om het verband tussen milieukwaliteitseisen en locatie los te laten, waardoor een gelijke behandeling van inrichtingen mogelijk wordt. In het ROM-project Zuidoost-Friesland is hiertoe een voorstel ontwikkeld.

12.2.5 De Notitie mest- en ammoniakbeleid

In de Notitie Mest- en Ammoniakbeleid (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 1995) ondertekend door de ministers van VROM en LNV, komt opnieuw een aantal koerswijzigingen naar voren:

- het Rijk legt nu de nadruk op het emissiebeleid en ziet af van een dwingend depositiebeleid. De doelstelling is een emissiereductie van 70% in de periode 2000-2005 ten opzichte van 1980;
- er wordt een punt gezet achter het locatiegebonden en bedrijfsspecifieke depositiebeleid uit de Interimwet Ammoniak en Veehouderij;
- het bedrijf als geheel en niet alleen de inrichting wordt in beschouwing genomen.

Daarnaast komen in de Notitie uitgangspunten naar voren, dat een stimulans voor het opstellen van Ammoniakreductieplannen betekent. Deze zijn:

- het beleid moet een afweging zijn tussen de noodzaak van een spoedig herstel van de milieukwaliteit aan de ene kant en de belangen van de agrarische sector aan de andere kant;
- het beleid zoekt aansluiting bij de dynamiek en innovatiekracht van de landbouw. Dit betekent onder meer dat gekozen wordt voor doelvoorschriften in plaats van middelvoorschriften. Het stimuleren van bewustwording van de milieuproblematiek bij de agrariër en het belonen van goed gedrag staan daarbij centraal;
- de diversiteit van de agrarische bedrijfsvoering staat centraal. Gezocht wordt naar een gedifferentieerde aanpak die ruimte geeft aan creativiteit en goed ondernemerschap van boeren. Naast een landelijke

benadering is een regionale aanpak zinvol. Ammoniakreductieplannen bieden meer dan de eerdere Richtlijnen een afwegingskader voor het landbouw-ammoniakvraagstuk. Het Rijk kan zich beperken tot het stellen van kaders en facilitering van beleidsvormingsprocessen.

12.2.6 Een vergelijking

In tabel 12.1 zijn de belangrijkste ontwikkelingen die in het voorgaande aan de orde zijn gekomen, op een rij gezet.

- Vanaf de Eerste Richtlijn is er sprake van een meningsverschil tussen de betrokken ministeries en de Raad van State over de keuze voor een emissie- of depositiebeleid. Bij de eerste Richtlijn is gekozen voor een invulling van zowel het emissiegerichte als depositiegerichte spoor. De Tweede Richtlijn is uitsluitend gebaseerd op het depositiespoor. Dit geldt ook voor de Interimwet. De Interimwet Ammoniak en Veehouderij behelst een invulling van het depositiebeleid, maar kent een aantal uitzonderingsmogelijkheden, waardoor emissiegericht beleid gestalte kan krijgen, onder meer door het ARP en de daaraan gekoppelde saldomethode.

- Een tweede punt betreft de criteria waarop een aanvraag of wijziging van de milieuvergunning wordt beoordeeld. In de Eerste Richtlijn wordt weliswaar vanuit de inrichting geredeneerd, maar wordt de toe te laten emissie afhankelijk gesteld van het cumulatief effect en de achtergrondbelasting. In de Tweede Richtlijn is evenals in de Interimwet Ammoniak en Veehouderij het begrip omgeving geheel verdwenen; het cumulatief effect en de achtergrondbelasting gelden niet als toetsingscriteria. Omgeving wordt verengd tot een directe relatie tussen emissie uit een inrichting en de depositie als gevolg daarvan op een voor verzuring gevoelig object. De interpretatie van omgeving zoals die in de Eerste richtlijn naar voren komt, lijkt in de Interimwet Ammoniak en Veehouderij terug te komen in de saldomethode; het cumulatief effect wordt weer meegenomen.

- In de regelgeving met betrekking tot ammoniak en veehouderij staan, omdat het om de toepassing van het instrument milieuvergunning gaat, inrichtingen (stallen en opslag) centraal en niet het landbouwbedrijf als geheel (stal + opslag + weiden + aanwending mest). Dit heeft tot gevolg dat intensieve veehouderijen (hokdierbedrijven) vrijwel geheel onder deze regelingen vallen, terwijl andere bedrijven, onder meer de graasdierbedrijven, voor een groot deel niet of door andere regelingen worden gereguleerd.

Tabel 12.1 Belangrijkste verschillen tussen Richtlijnen en Interimwet Ammoniak en Veehouderij

	1e richtlijn	2e richtlijn	Interimwet Ammoniak en Veehouderij	Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid
Wet	Hinderwet	Hinderwet	Wet Milieubeheer	Wet Milieubeheer
jaar van ingang	1987	1991	1994	1995
gebaseerd op	emissie- en depositiebeleid	depositiebeleid	depositiebeleid eventueel aangevuld met emissiebeleid	nadruk op emissiebeleid
beoordelingscriteria	- depositie uit inrichting; - afstandscriterium, - achtergrondbelasting, - cumulatief effect	- depositie uit inrichting; - afstandscriterium	- depositie uit inrichting - afstandscriterium - facultatieve toepassing saldomethode	bedrijf als geheel, niet alleen de inrichting, afweging agrarische dynamiek en milieubelang
kritiek Raad van State	depositiebeleid is te beperkt	emissiebeleid ontbreekt		

- De Notitie Mest- en Ammoniakbeleid laat een belangrijke koerswijziging zien. Het depositiebeleid wordt ontdaan van zijn dwingende karakter, het gehele bedrijf wordt in de beschouwing meegenomen en de afweging tussen de dynamiek van de landbouw en het milieubelang komt centraal te staan.

In de hiervoor geschetste beleidsontwikkeling kunnen met betrekking tot het landbouw-ammoniakvraagstuk twee lijnen worden onderscheiden, namelijk landbouw als onderdeel van de productieketen en landbouw als onderdeel van de groene ruimte (zie hoofdstuk 8 en tabel 8.3). In de eerste lijn staat de landbouw als producent van voedsel centraal, waarbij zowel kwaliteitseisen worden gesteld aan de producten (producteisen in verband met de consumptie) als kwaliteitseisen met het oog op de bescherming van voor verzuring gevoelige gebieden en functies. Netwerksturing neemt in dit geval de vorm

aan van doelgroepen overleg gericht op emissiereductie (met emissiegerichte spoor) door de introductie van milieuzorgsystemen en aanpassing van de productiewijze. Landbouw wordt daarbij geabstraheerd van zijn fysiek-ruimtelijke context.

In de tweede lijn staat landbouw in relatie met zijn fysiek-ruimtelijke omgeving centraal. Natuur, landschap en recreatie en de daaraan verbonden bijzondere kwaliteitseisen, zijn belangrijke elementen van de groene ruimte en vergen een depositiegerichte benadering. Netwerksturing neemt de vorm aan van gebiedsgerichte afstemming; het ROM-gebieden beleid is hiervan het meest in het oog springende voorbeeld.

Voor een adequate aanpak van het landbouw-ammoniakvraagstuk is een balans tussen beide stuurstrategieën en tussen emissiegericht en depositiegericht beleid van wezenlijk belang. In de volgende paragraaf wordt aan de hand van de beleidsprocessen met betrekking tot de Ammoniakreductieplannen Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland¹⁵ geïllustreerd op welke wijze een balans is gevonden.

12.3 De ROM-projecten Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland

De Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland verschillen aanmerkelijk van elkaar, zowel in problematiek als het moment van beleidsontwikkeling waarop het ARP tot stand is gekomen. Zo verschillen de grondsoort en het type landbouwbedrijf sterk. De natuurgebieden komen in de Gelderse Vallei in grote eenheden voor, in Zuidoost Friesland in kleine. Voorts is de Gelderse Vallei in termen van het mestbeleid een overschotgebied en Zuid-oost Friesland een tekortgebied. Een Plan van Aanpak voor het ROM-gebied Zuidoost-Friesland is nog niet gereed. Voor de Gelderse Vallei is dit Plan reeds in 1993 vastgesteld. In tabel 12.2 zijn de belangrijkste verschillen weergegeven. In beide ROM-projecten wordt gezocht naar een gebiedsgerichte toepassing van de Tweede Richtlijn Ammoniak en Veehouderij.

12.3.1 Totstandkoming ammoniakbeleid Gelderse Vallei

In het ROM-project Gelderse Vallei is het Ammoniakreductieplan tot stand

¹⁵ Met betrekking tot het ammoniakreductieplan (ARP) Zuidoost-Friesland past een voorbehoud. Op dit moment is het Plan van Aanpak, waarvan het ARP een onderdeel vormt nog niet in ontwerp verschenen en dus ook nog niet vastgesteld.

gekomen onder de verantwoordelijkheid van de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei, die de uitvoering van het Plan van Aanpak (ondertekend in juli 1993) coördineert. In het ontwerp Plan van Aanpak ROM-gebied Gelderse Vallei (juni 1992) waren reeds de contouren van een gebiedsgerichte toepassing van de ecologisch richtlijn zichtbaar. In het Plan worden krimp- en groeigebieden aangegeven.

Tabel 12.2 Een vergelijking tussen ROM-project Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland

	Gelderse Vallei	Zuidoost-Friesland
grondsoort	hoofdzakelijk zandgrond	zand- en veengronden
type landbouwbedrijf	gemengde hokdier- en graasdierbedrijven	hoofdzakelijk graasdierbedrijven
mestoverschot- of mesttekortgebied	overschotgebied	tekortgebied
Status	ROM-gebied: relatief vuil	ROM-gebied: relatief schoon
Plan van Aanpak	concept juli 1992; ondertekend juli 1993	nog niet gereed
Ecologische Hoofdstructuur	grote eenheden; zoals Veluwe en Utrechtse Heuvelrug	kleinere eenheden verspreid door het gebied

Ook wordt een saldomethode geïntroduceerd, omdat een strikte interpretatie van de ecologische richtlijn in combinatie met het Verplaatsingsbesluit tot een bevrozing van de agrarische bedrijfsstructuur zou leiden. Deze saldomethode, aldus het Plan van Aanpak, stoelt op de gedachte dat milieuwinst in de Gelderse Vallei alleen gehaald kan worden, wanneer agrarische bedrijven kunnen investeren. Om dit mogelijk te maken zijn groei- en krimpgebieden onderscheiden. De krimpgebieden betreffen gebieden waarin de Ecologische Hoofdstructuur gerealiseerd dient te worden; de groeigebieden gebieden waar vergroting van de landbouwbedrijven kan plaatsvinden.

Het idee achter de saldomethode is om productie- en emissierechten uit de krimpgebieden te verplaatsen naar de groeigebieden, waardoor op zowel de nieuwe locatie door de bouw van een nieuwe stal (schonere technologie) als de oude locatie (door de verplaatsing) milieuwinst ontstaat. Een dergelijke verplaatsing kan alleen doorgang vinden wanneer als gevolg van de verplaatsing per saldo de belasting op de natuurgebieden en de voor verzuring gevoelige gebieden afneemt. Op deze wijze kan de dynamiek in de landbouw

gepaard gaan met milieuwinst. De groene ruimte en de bescherming daarvan staat derhalve centraal zonder dat de agrarische dynamiek wordt gefrustreerd.

Deze saldomethode wordt in maart 1993 gelegitimeerd door de motie Esselink/Feenstra, die tijdens de behandeling van de begroting van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in de Tweede Kamer wordt ingediend en aangenomen. Daarmee is een belangrijk obstakel voor het vaststellen van het Plan van Aanpak weggenomen. In juli 1993 wordt het vastgesteld. In het Plan van Aanpak is een beleidsverklaring opgenomen waarin staat dat de diverse vertegenwoordigers van LNV en VROM zich zullen beijveren om een gebiedsgerichte toepassing van de Ecologische Richtlijn mogelijk te maken (hetgeen resulteert in de Interimwet Ammoniak en Veehouderij) en het Verplaatsingsbesluit open te breken. Deze beleidsverklaring die het karakter heeft van een package deal, is van groot belang gebleken voor het realiseren van het Plan van Aanpak Gelderse Vallei.

Een nadere uitwerking van de saldomethode is echter nodig. In oktober 1994 - de Interimwet Ammoniak en Veehouderij is inmiddels van kracht - komt de Stichting Gelderse Vallei met een voorstel voor een Ammoniakreductieplan dat sterk depositiegericht is. De aandacht concentreert zich in de lijn van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij op inrichtingen, met name van hokdierbedrijven. In februari 1995 volgt een definitief voorstel dat door de gemeenten in de zomer van 1995 in procedure wordt gebracht op grond van de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). In het voorjaar van 1996 worden de gemeentelijke ARP's, waarvan de strekking van de teksten dezelfde is, door Gedeputeerde Staten van Gelderland en Utrecht goedgekeurd.

12.3.2 Totstandkoming ammoniakbeleid Zuidoost-Friesland

Ten tijde van de start van ROM-project Zuidoost-Friesland in juli 1992 wordt in de Gelderse Vallei het ontwerp Plan van Aanpak gepresenteerd. In dat Plan van Aanpak is, zoals reeds vermeld, de deal opgenomen waarin de ministeries van VROM en LNV zich verplichten mee te werken aan het zoeken naar een gebiedsgerichte toepassing van de ecologische richtlijn.

In de Friese startnotitie staat dat het ROM-project een gebiedsgerichte toepassing van de Ecologische Richtlijn moet opleveren, dat het landbouwproductievolume behouden dient te blijven en dat in verband met de Ecologi

sche Richtlijn agrarische bedrijven gelijk behandeld dienen te worden. De Gewestelijke Raad van het Landbouwschap stelde haar deelname aan het project van deze voorwaarden afhankelijk. Dit is een belangrijk verschil met de Gelderse situatie waar het idee van de gebiedsgerichte toepassing tijdens de voorbereiding van het Plan van Aanpak ontstaat.

Vanaf het begin is in het project Zuidoost-Friesland deze gebiedsgerichte toepassing onderwerp van discussie. De georganiseerde landbouw heeft hierover uitgesproken ideeën en weet zijn stempel op de ontwikkeling van het ROM-project te drukken. Omdat de melkveehouderij in het gebied de belangrijkste productietak is, pleit de georganiseerde landbouw voor een emissiebeleid waarin niet alleen de inrichting, maar ook de aanwending van mest en het weiden van vee als emissiefactoren, zijn meegenomen. Een onmiddellijke koppeling tussen de groei en de krimp van de ammoniakemissie, zoals in het Ammoniakreductieplan Gelderse Vallei en de Interimwet Ammoniak en Veehouderij, is in de ogen van de participanten in het ROM-project Zuidoost-Friesland dan ook niet logisch. Landbouw als onderdeel van de productieketen vormt derhalve het vertrekpunt van deze redenering. Deze emissiegerichte benadering wordt echter genuanceerd door aanvullend depositiebeleid te formuleren, omdat, aldus de vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, de Interimwet Ammoniak en Veehouderij dat vereist. Na onderhandelingen tussen de Friese Milieufederatie en het Friese Landbouwschap wordt onder leiding van de provincie Friesland in september 1994 een compromis, de Friese consensus, bereikt.

In het half jaar hierna ontstaat over deze consensus een discussie tussen vertegenwoordigers van het ROM-project Zuidoost-Friesland en ambtenaren van het ministerie van VROM. In maart 1995 wordt het Friese voorstel door dit ministerie op juridische gronden afgewezen. Om de impasse, die hierdoor ontstaat, te doorbreken vindt bestuurlijk overleg plaats tussen de provincie Friesland en de ministeries van VROM en LNV om te komen tot alternatieven, waarin de uitgangspunten en het resultaat van de Friese consensus zoveel mogelijk behouden blijven. In juni 1995 blijkt echter dat er geen voor alle projectdeelnemers bevredigende oplossing kan worden gevonden. Het dilemma waar het ROM-project zich voor geplaatst ziet, is de keuze voor een ARP overeenkomstig de Interimwet Ammoniak en Veehouderij, maar zonder maatschappelijk draagvlak of het Friese voorstel dat de grenzen van de wet overschrijdt en derhalve niet op een bestuurlijk draagvlak kan rekenen. In de periode hierna worden op ambtelijk niveau nog enkele pogingen ondernomen

om de Friese consensus te redden door het gebied een experimentele status te verlenen. Ook deze pogingen lopen op niets uit. Ook de inspanningen van het provinciaal bestuur om de Friese aanpak op bestuurlijk niveau in Den Haag gehonoreerd te krijgen, stranden. Om uit de impasse te komen wordt in november 1995 een commissie van wijze mannen geïnstalleerd.

In deze periode van bestuurlijk overleg neemt de betrokkenheid van belangenorganisaties af; de discussie en de besluitvorming zijn verplaatst naar Den Haag.

Het advies van de commissie verschijnt in februari 1996 en betreft een ruimere interpretatie van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij en komt overeen met de gedachten zoals die in de Integrale Notitie zijn verwoord. De Friese consensus en de manier waarop zij tot stand is gekomen, wordt geprezen en verder gedetailleerd. In maart 1996 gaan alle ROM-deelnemers wederom akkoord met de (hernieuwde) Friese consensus.

12.4 Conclusies

Uit de bespreking van beide ROM-projecten komt naar voren dat tijdens het beleidsproces een specifieke balans ontstaat tussen het depositiegerichte en emissiegerichte spoor.

1. Het ROM-project Gelderse Vallei start vanuit een groene ruimte benadering: een depositiegericht spoor ter bescherming van de natuurgebieden en de landgoederenzone. Hieraan wordt, om een proces van vernieuwing in de landbouw op gang te brengen, een strategie van groei en krimp verbonden. De aandacht richt zich daarbij vooral op de inrichting en opslag, de vergunningplichtige elementen.

2. In het ROM-project Zuidoost-Friesland wordt vertrokken vanuit de ketenbenadering; alle landbouwbedrijven dienen in het plangebied gelijk behandeld te worden. De agrarische dynamiek vormt het vertrekpunt. De aandacht richt zich hierbij niet alleen op de inrichting en de opslag, maar ook op de aanwending van mest en het weiden van vee. Aanvullend hierop wordt, zij het beperkt, een depositiegerichte strategie geformuleerd.

3. Een verklaring voor het verschil in de wijze waarop de balans tussen de beide sporen tot stand is gekomen, moet gezocht worden in de ruimtelijke structuur van de betreffende ROM-gebieden, in het type agrarisch bedrijf, in de doelstelling van het ROM-project en in de relaties tussen het ROM-project en Den Haag.

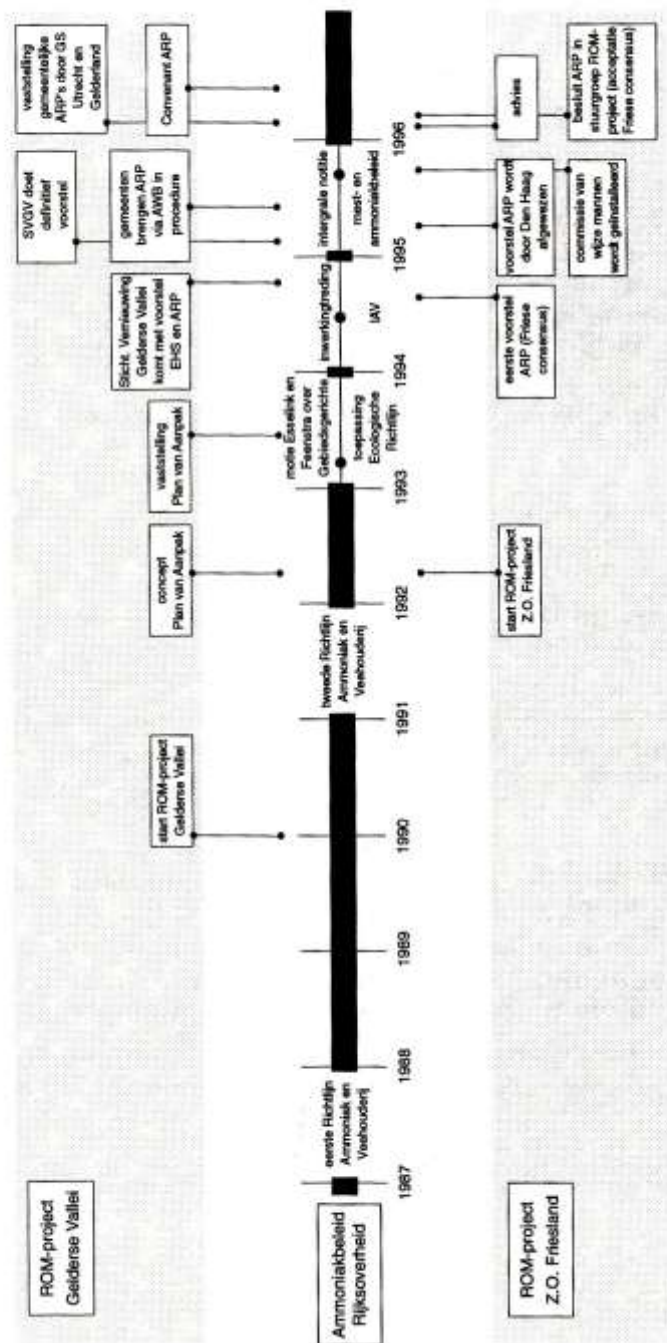
- Wat het eerste betreft gaat het in de Gelderse Vallei om grote ruimtelijke elementen: de grote aaneengesloten natuurgebieden de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug maken een depositiegerichte benadering mogelijk. Verplaatsen van productie- en emissierechten uit deze gebieden betekent milieuwinst en winst voor de landbouw in de groeigebieden. In Zuidoost-Friesland komen de natuurwaarden verspreid voor. De richting waarin bedrijven kunnen worden verplaatst, is daarmee onduidelijk. Bovendien komt veel ammoniak vrij bij het bemesten en het weiden van vee. Bij hokdierbedrijven wordt met het verplaatsen van de inrichting de bron verplaatst; bij graasdierbedrijven is het verplaatsen van de inrichting veel minder effectief, omdat het een deel van de totale emissie uit de inrichtingen en de opslag afkomstig is. Daarom ligt in Zuidoost-Friesland om een algemeen beschermingsniveau tot stand te brengen een emissiegerichte benadering voor de hand.

- In het ROM-project Gelderse Vallei wordt de wens om te komen tot een gebiedsgerichte toepassing van de Ecologische Richtlijn tijdens het project geformuleerd. In het ROM-project Zuidoost-Friesland is de gebiedsgerichte toepassing een van de voorwaarden waaronder de georganiseerde landbouw aan het project deelneemt. De mogelijkheid van een gebiedsgerichte toepassing staat in dit project niet ter discussie, wel de invulling ervan.

- De relatie tussen het ROM-project en de wetgever is een derde factor die de invulling van het ARP heeft bepaald. In het ROM-project Gelderse Vallei is het contact tussen participanten en de wetgever direct. De aanpak in de Gelderse Vallei heeft model gestaan bij de totstandkoming van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij. Directe contacten tussen het ROM-project Zuidoost-Friesland en de wetgever zijn er nauwelijks geweest. Figuur 12.1 illustreert dit. Op het moment dat de Interimwet Ammoniak en Veehouderij in september 1994 van kracht wordt, komt in Zuidoost-Friesland de Friese consensus tot stand. De bestuurlijke aandacht van Den Haag ging op dat moment vooral uit naar het proces in de Gelderse Vallei. De Interimwet Ammoniak en Veehouderij met de daarin opgenomen planfiguur Ammoniakreductieplan vormt het sluitstuk van de interactie tussen Rijk en deze regio.

Bestuurlijke aandacht voor Zuidoost-Friesland ontstaat pas, wanneer de Friese consensus door VROM is afgewezen. Er zijn een ommezwaai in het rijksammoniakbeleid, de genoemde integrale Notitie, en een commissie van wijze mannen voor nodig om ook de Friese benadering groen licht te geven. De Integrale Notitie vormt het vertrekpunt voor de interactie tussen het Rijk en deze regio en legt de basis voor de bestuurlijke legitimatie van de Friese consensus.

Figuur 12.1 Interactie tussen beleidsprocessen op regionaal en rijksniveau



Tabel 12.3 Beoordeling afstemmingsmogelijkheden ammoniakreductieplannen

afstemmingsaspect	Omschrijving	oordeel
planningsopgave aspect 1: collectief gedragen koers	in beide gevallen is er sprake van een Ammoniakreductieplan; een planfiguur met een eigen procedure	positief
planningsopgave aspect 2: inpasbaarheid koers in sociale praktijken	de inpasbaarheid van reductietaakstellingen in de landbouwbedrijfsvoering vormt in beide gevallen een centraal element	positief
planningsopgave aspect 3; relatie met geïnstitutionaliseerde planningspraktijken	in geval van de Gelderse Vallei was er aanvankelijk geen geïnstitutionaliseerde praktijk op het niveau van een regio. Met de komst van de ARP is een nieuwe praktijk ontstaan.	redelijk
stuur-opgave aspect 1: transformatie van aanspraken tot gebiedsvisie	in beide gevallen is het ARP ingebed in een visie op het gebied als totaal; er wordt een relatie gelegd tussen koers, functie en reductietaakstelling	positief
stuur-opgave aspect 2: aanwezigheid netwerk publieke en private actoren	in beide gevallen is er sprake van een netwerk van publieke en private actoren	positief
stuur-opgave aspect 3: nieuw stuurconcept	in beide gevallen is een brug geslagen tussen beide stuurstrategieën ten aanzien van de landbouw	positief
inrichtingsopgave aspect 1: verbinding concepten	in beide gevallen wordt een verbinding gelegd tussen de milieugebruiksruimte (stolp) en de ruimtelijke organisatie; er is geen relatie met de watersysteembenadering	redelijk
inrichtingsopgave aspect 2: gebruik ervaringskennis van private actoren	in beide gevallen is er gebruik gemaakt van de ervaringskennis in de landbouw	positief
inrichtingsopgave aspect 3: nieuw inrichtingsconcept	in beide gevallen is een nieuw inrichtingsconcept ontstaan: een saldometode in relatie tot krimp- en groeigebieden	positief
eindoordeel	positief: er is sprake van een nieuw inrichtingsconcept en een nieuw stuurconcept. De relatie met de watersysteembenadering is echter afwezig	positief

4. Voor gebiedsgerichte processen, waarbij Rijk en regio beide een belangrijke rol spelen, is het van belang dat er ruimte wordt gegeven voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak. Dit is mogelijk, wanneer zowel emissiegerichte als depositiegerichte elementen in het ARP aanwezig zijn. Zonder emissiegericht spoor zal de landbouw niet deelnemen en zonder depositiegericht spoor zal de natuur- en milieubescherming niet deelnemen. Wetgeving moet derhalve ruimte voor interpretatie open houden met het oog op het creëren van win-winsituaties.

5. Wanneer de Ammoniakreductieplannen beoordeeld worden in termen van afstemming kan geconcludeerd worden dat deze plannen een verbinding leggen tussen ruimtelijke ordening (ruimtelijke organisatie/zonering) en milieubeheer (milieugebruiksruimte). Een verbinding met de watersysteembeheer is er niet. In termen van stuurstrategieën kan gesteld worden dat deze plannen een brug slaan tussen de netwerken van 'landbouw als onderdeel van de groene ruimte' en 'landbouw als onderdeel van de productieketen'; een doelgroepgerichte strategie per deelgebied.

13 AFSTEMMING GELDERSE STRATEGISCHE PLANNEN

Introductie

In dit hoofdstuk wordt, toegespitst op het landelijk gebied, ingegaan op het proces van afstemming tussen het streekplan, het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan van de provincie Gelderland, die in 1996 gelijktijdig zijn vastgesteld.

Opbouw

De paragraafindeling laat de belangrijkste momenten zien in het afstemmingsproces tussen de drie Gelderse omgevingsplannen: de start, de discussienotitie Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief en de definitieve plannen.

Na de inleidende paragraaf volgt in paragraaf 13.2 een definitie van de situatie bij de start van het afstemmingsproces. De aanleiding, de organisatie en de startnotitie komen aan de orde. In paragraaf 13.3 wordt ingegaan op discussiepunten die in het traject naar het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief, een discussienotitie over de te volgen koers, van groot belang zijn geweest. In paragraaf 13.4 wordt het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief beschreven. Paragraaf 13.5 laat zien wat de provincie Gelderland met de discussie beoogde, wat de reacties op het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief waren, en welke conclusies de provincie hieruit heeft getrokken.

In paragraaf 13.5 komen de belangrijkste raakvlakken tussen de beleidsvelden (functietoekenning, kaarten, strategische actiegebieden, instrumenten) aan de orde, zoals deze ten tijde van het opstellen van de ontwerpplannen zijn bediscussieerd. De keuze van instrumenten, een juiste instrumentenmix, vormt een van de onderwerpen die in paragraaf 13.6 verder worden uitgediept.

In paragraaf 13.7 wordt het gemeenschappelijke hoofdstuk, zoals dat in alle drie de ontwerp-omgevingsplannen is opgenomen, besproken. In de paragrafen 13.8 tot en met 13.12 komen de gemeenschappelijke uitgangspunten, de zonering, functieduiding, maatregelen, beschermingsgebieden en samenwerking, zoals deze in de afzonderlijke plannen worden beschreven, aan de orde. Tot slot worden in de lijn van het theoretisch kader conclusies getrokken over dit afstemmingsproces.

13.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek is deelgenomen aan het planningsproces waarin gepoogd is de drie Gelderse strategische plannen zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Het bijwonen van workshops en de vergaderingen van de zogeheten Koepelgroep en het gebruik van de agendastukken van de Planstudio Actualisering Ruimtelijk Beleid (in het vervolg aangeduid met ARB en een volgnummer; zie voor een overzicht bijlage 2) hebben het mij mogelijk gemaakt het planningsproces op de voet te volgen en van binnenuit te beschrijven.

13.2 De uitgangssituatie

In hoofdstuk 3 is de positie van de provincie binnen de planstelsels beschreven en zijn de provinciale strategische plannen gekarakteriseerd.

De milieubeleidsplannen vervangen een aantal sectorale plannen en zijn gericht op de uitvoering van het nationale milieubeleid. Provincies kunnen door middel van milieubeschermingsgebieden eigen accenten leggen. De mogelijkheid van de provincie om bijzondere milieukwaliteitseisen te stellen middels haar provinciale verordening bestaat, maar deze wordt praktisch niet gebruikt (Straathof, 1997). Veelal wordt in de milieuverordening de begrenzing van stilte- en grondwaterbeschermingsgebieden aangegeven. Voor de normstelling wordt verwezen naar de Wet Geluidhinder en de door het Rijk vastgestelde kwaliteitsnormen voor grondwater ten behoeve van de drinkwaterbereiding. De milieubeleidsplannen werken niet met functies. Centraal staat het doelgroepenbeleid in het kader waarvan afspraken worden gemaakt, bijvoorbeeld in de vorm van een convenant. De opgave van de milieubeleidsplannen met betrekking tot het landelijk gebied is vooral gericht op het realiseren van een adequaat beschermingsniveau voor natuurgebieden en het terugdringen van de diffuse verontreiniging door de landbouw door middel van gebiedsprocessen.

De waterhuishoudingsplannen zijn evenals de milieubeleidsplannen een nieuw fenomeen en dienen vooral te worden opgevat als een beleidsmatige kop op het reeds lang bestaande waterbeheer van de regionale waterbeheerders. Naast toezichthouder is de provincie sinds de introductie van het planstelsel voor de waterhuishouding in de Wet op de Waterhuishouding ook beleidsbepaler voor het waterhuishoudkundig beleid. Hierin neemt het aangeven van functies een belangrijke plaats in. De relatie tussen de provinciale functieduiding en de functietoekenning in de beheersplannen van de waterschappen is echter nog

zwak (zie Van der Vlist, Bischoff en Ovaa, 1994). Ook is in de beheersplannen nog geen sprake van een directe relatie tussen de functietoekenning en de voorgestelde maatregelen. Voor deze zwakke relaties zijn drie verklaringen te geven. In de eerste plaats speelt onbekendheid bij de waterschappen met het fenomeen functietoekenning een rol. In de tweede plaats zien veel waterschappen functietoekenning niet als een taak van functioneel bestuur, maar van het openbaar bestuur zoals provincie en gemeenten. In de derde plaats zijn veel maatregelen van de waterbeheerders gericht op het realiseren van de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen, die onafhankelijk is van de toegekende functies.

De opgave van het waterhuishoudingsplan betreft enerzijds de interne integratie en coördinatie van het waterbeheer, anderzijds de afstemming met ruimtelijke ordening en milieubeheer. Het aangeven van functies speelt bij beide aspecten een belangrijke rol.

Het streekplan is een reeds langer bestaande planfiguur. Interne integratie die bij beide andere plannen een belangrijke rol speelt, is hier niet aan de orde, althans geen nieuwe opgave. Wel aan de orde is, zoals in Gelderland, het vervangen van meerdere verouderde streekplannen door een provinciedekkend streekplan. De opgave voor het streekplan is om de nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen te vertalen in een ruimtelijke structuur (Ecologische Hoofdstructuur, verstedelijking) en ten aanzien van het landelijk gebied ruimtelijke ontwikkelingen en de eisen die de bescherming van het milieu en het watersysteem stellen in ruimtelijk opzicht op elkaar af te stemmen. Deze afstemming is niet alleen van belang in relatie tot de beide andere plannen van de provincie maar ook voor de gemeenten bij de actualisering van de bestemmingsplannen buitengebied.

Het voorgaande betekent dat, hoewel de plannen eenzelfde perspectief hebben (duurzame ontwikkeling), ze verschillende invalshoeken hebben en een verschillende praktijk (doelgroepen, waterschappen en gemeenten) aansturen. In deze case is met name de onderlinge afstemming en de relatie met de verschillende deelpraktijken van belang.

13.2.1 De aanleiding

Actualisering van het Gelders omgevingsbeleid was noodzakelijk vanwege de snelle ontwikkelingen op maatschappelijk ruimtelijk gebied en de opkomst van de provinciale strategische plannen voor de waterhuishouding en het milieubeleid. De Notitie van Aanpak vormde de eerste formele aanzet om tot een slagvaardige actualisering te komen. De Voorjaarsnota van 1992 vermeldt

dat het nieuwe ruimtelijke beleid goede aanknopingspunten dient te bieden voor gebiedsgericht en geïntegreerd (ruimtelijk, milieu en water) beleid en tevens moet aansluiten op de verwante strategische plannen op het gebied van water en milieu. Als start voor de actualisering worden een evaluatie van het ruimtelijk beleid en het opstellen van een Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief aangekondigd (het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief, zie paragraaf 13.4). Er wordt een werkgroep Koepelnotitie (niet te verwarren met de latere Koepelgroep) in het leven geroepen met als voornaamste doel aan te geven op welke wijze afstemming, onderlinge samenhang en versterking kunnen worden bereikt (ARB 1).

De werkgroep Koepelnotitie heeft in januari 1993 gerapporteerd aan Gedeputeerde Staten (GS) van Gelderland. Op basis hiervan hebben GS besloten opdracht te geven tot het opstellen van een Startnotitie Actualisering Ruimtelijk Beleid. In deze startnotitie is aangegeven op welke punten het ruimtelijk beleid geactualiseerd dient te worden en waar zich knelpunten voordoen. Deze knelpunten betreffen (ARB 10):

- de huidige omgevingsplannen bijten elkaar niet of nauwelijks op het niveau van de doelen (haasje over), maar tegelijkertijd is de onderlinge ondersteuning en versterking bij de uitvoering onvoldoende;
- de presentatie, werking en communicatie van de drie plannen zijn zo verschillend dat het provinciaal beleid 'naar buiten' regelmatig als onduidelijk overkomt;
- er is behoefte aan maximale afstemming op strategisch en operationeel niveau (onder andere uitvoering gebiedenbeleid);
- er zijn mogelijkheden voor het verbeteren van de afstemming in termen van proces, procedure en methodiek.

De afstemming van het ruimtelijke plan op beide andere plannen, ten aanzien van de uitvoering, vormt derhalve een punt van aandacht. De verwachtingen zijn hoog gespannen. Afstemming zal leiden tot een aantoonbare versterking over en weer en het expliciteren van de samenhang zal leiden tot een grotere overtuigingskracht, een groter draagvlak en derhalve betere condities voor de uitvoering (ARB 1). Voor de wijze van afstemming worden drie alternatieven aangedragen:

- één omgevingsplan;
- het na elkaar actualiseren volgens het 'haasje-over'-principe;
- het gelijktijdig actualiseren met een gemeenschappelijk hoofdstuk met betrekking tot de raakvlakken en een werkverband waarin men gezamenlijke onderwerpen zo goed mogelijk probeert te regelen.

Gedeputeerde Staten kiezen voor dit laatste alternatief. Eén omgevingsplan bleek politiek onhaalbaar vanwege de onduidelijkheid over de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het plan (bijvoorbeeld in crisissituaties). Het haasje over principe, het na elkaar vaststellen en aanpassen van de plannen, werd als niet wenselijk beschouwd.

Geconstateerd kan worden dat de aanleiding nadrukkelijk ligt in het actualiseren van het ruimtelijk beleid mede naar aanleiding van de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening (Extra) en andere rijksnota's en het is dan ook niet vreemd dat de Dienst¹⁶ Ruimte, Wonen en Groen het voortouw neemt in het actualiserings- en het afstemmingsproces. Het maken van integraal beleid leeft ook het sterkst bij de ruimtelijke ordenaars. De afdeling Milieu kon zich hier gemakkelijk bij aansluiten. De afdeling Water was net gestart met de actualisering van het waterhuishoudingsplan en had hierover 'bindende' afspraken gemaakt met de waterschappen, welke laatste op dat moment in een proces van reorganisatie en fusie verwickeld waren.

Centraal in de eerste fase van het actualiseringsproces staat het maken van een ruimtelijke ontwikkelingsperspectief op basis waarvan de drie ontwerpplannen zullen worden opgesteld. Dit ontwikkelingsperspectief moet een discussienotitie worden over de gewenste toekomstige ontwikkeling van Gelderland. Voor de beide andere beleidsvelden zijn eveneens discussienotities opgesteld; het Uitvoeringsperspectief Water en het Uitvoeringsperspectief Milieu. Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief is eerder vastgesteld en in discussie gebracht opdat de resultaten meegenomen konden worden in de discussies over beide uitvoeringsperspectieven. De drie ontwerpplannen zijn gelijktijdig ter visie gelegd en vastgesteld. Dit geldt ook voor de definitieve plannen, die op 25 september 1996 werden vastgesteld.

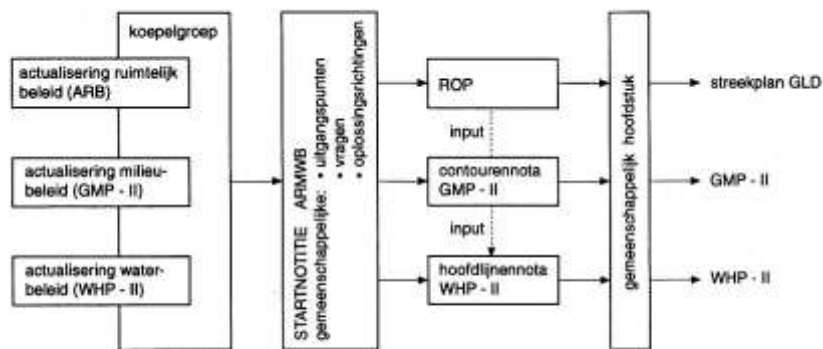
13.2.2 De organisatie van het actualiseringsproces

De organisatie van het actualiseringsproces is opgetrokken rond de planstudio Actualisering Ruimtelijk Beleid (ARB); de centrale werkunit waar informatie

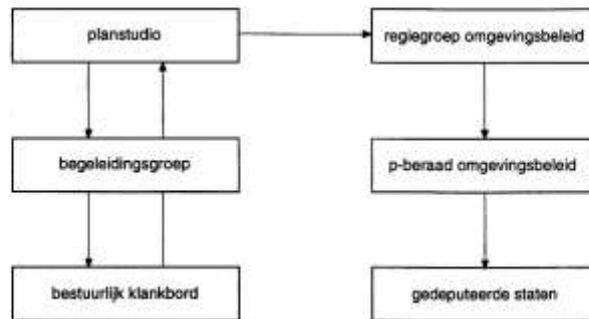
¹⁶ De provincie kent onder meer de Dienst Ruimte, Wonen en Groen en de Dienst Milieu en Water. Wanneer nadrukkelijk de dienst wordt bedoeld wordt dit in de tekst zo aangegeven. In de meeste gevallen wordt in de tekst voor de eenvoud gesproken over afdelingen. De afdeling Landbouw en de afdeling Natuur vallen beide onder de dienst Ruimte, Wonen en Groen.

wordt bijeengebracht, bediscussieerd en dergelijke. Vanuit deze planstudio is er een besluitvormingslijn naar Gedeputeerde Staten. De schakels in deze lijn worden gevormd door de regiegroep en het P-beraad omgevingsbeleid (P staat voor projectleiders). De regiegroep zorgt voor het management, het in het oog houden van formele vereisten en procedures en de tijdsplanning. Het P-beraad bestaat uit de projectleiders en de directeurs van de betrokken diensten; het voorportaal naar GS en de politieke besluitvorming.

Figuur 13.1 Tijdpad



Figuur 13.2 Organisationschema



De andere lijn vanuit de planstudio, de discussielijn, bestaat uit een begeleidingsgroep of Koepelgroep en een bestuurlijke klankbordgroep. In de Koepelgroep zitten de projectleiders vergezeld van een secondant, vertegenwoordigers van verkeer en vervoer, landbouw en ontgroningen, en

een extern adviseur van de Landbouwniversiteit Wageningen¹⁷. De eerder vermelde Koepelnotitie vormt de leidraad voor deze groep in hun oordeel over de voortgang van het proces. Het bestuurlijk klankbord wordt gevormd door de portefeuillehouders, maar niet in hun hoedanigheid als bestuurder in de formele lijn, maar als actieve meedenkers over het wordingsproces van de actualisering, met als doel meedenken en discussiëren vooraf.

13.2.3 Startnotitie voor Provinciale Staten

In november 1993 wordt door GS een notitie aan Provinciale Staten toegezonden waarin de gelijktijdige actualisering van de drie omgevingsplannen wordt gemeld. In deze startnotitie wordt ingegaan op de noodzaak van actualisering.

Met betrekking tot het streekplan wordt aangegeven dat de vier vigerende - streekplannen geen voldoende integrerend en sturend kader zijn voor het ruimtelijk beleid. Met name de verstedelijking (Knooppunt Arnhem Nijmegen (KAN), Stedendriehoek Apeldoorn, Deventer, Zutphen), natuur (Ecologische Hoofdstructuur), de toegenomen mobiliteit en de veranderingen in de landbouw vragen om een nieuwe, duidelijke ruimtelijke visie van de provincie. Deze ruimtelijke visie is ook nodig voor de herziening van de beide andere provinciale plannen.

Voor het Gelderse Milieubeleidsplan I, vastgesteld in 1987, geldt dat deze geen wettelijke basis kent en dat derhalve een herziening noodzakelijk is. Het nieuwe milieubeleidsplan vervangt een aantal sectorale plannen, fungeert als basis voor regelgeving (milieuverordening) en als referentiekader voor beschikkingen (onder andere vergunningen), aldus de startnotitie.

Het waterhuishoudingsplan dient herzien te worden als gevolg van veranderende inzichten met betrekking tot de drink- en industriewatervoorziening, de aanpak van de verdroging, het rioleringsbeleid en de waterbodempromatiek. De sterk gewijzigde bestuurlijke organisatie van het waterbeheer vormt een belangrijk aandachtspunt bij deze herziening.

Uitgangspunten

Als uitgangspunten voor de actualisering worden in de notitie genoemd:

- het onderling afstemmen, ondersteunen en versterken van de omge

¹⁷ De schrijver van dit proefschrift.

- vingsplannen;
- het profileren van de bestuurslaag provincie. De provincie dient zich te richten op haar kerntaken en met name op "het aangeven van een gebiedsspecifiek beleidskader voor de ruimtelijke, milieu- en waterkwaliteit als referentiekader voor ontwikkelingen in dat gebied" (ARB 10: 6);
 - het duurzaam ontwikkelen van Gelderland, waarbij aangesloten wordt bij de definitie van de Commissie Brundtland.
 - het zoeken naar een evenwicht tussen economische ontwikkeling en de kwaliteit van de leefomgeving. Hieronder wordt verstaan een gevarieerde natuur, een aantrekkelijke woonomgeving, een wervend klimaat voor bedrijven en een goede bereikbaarheid binnen Nederland en Europa.

Deze uitgangspunten worden in de notitie vervolgens per planfiguur nader uitgewerkt.

Streekplan

Voor het streekplan geldt dat er één plan komt in plaats van vier. De ruimtelijke visie dient in te spelen op de toegenomen mobiliteit, de zorg voor het leefmilieu en de positie van Gelderland in internationaal perspectief. Met betrekking tot het landelijk gebied wordt geconstateerd dat hiervoor veel nieuw beleid is ontwikkeld dat vertaling in het nieuwe streekplan behoeft. Genoemd worden het Uiterwaardenbeleid, de Ecologische Hoofdstructuur, de beschermingsgebieden uit het Gelderse Milieuplan (GMP), de functies uit het waterhuishoudingsplan (WHP), gebiedsprocessen in Gelderse Vallei en Gelderse Poort en de nieuwe inzichten in de VINEX en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR).

Met betrekking tot de landbouw wordt opgemerkt dat deze in vele opzichten van grote betekenis is, namelijk als economische activiteit en als drager en beheerder van het landschap. Deze betekenis dient de landbouw voor Gelderland te behouden, maar dan wel in evenwicht met andere functies (natuur!) en de draagkracht van het milieu, aldus de notitie. De ruimtelijke visie zal *gedifferentieerd* dienen te zijn met betrekking tot *groei en krimp in de agrarische sector*, waarbij mogelijkheden aangegeven dienen te worden voor de vrijkomende agrarische gebouwen. Met betrekking tot de functie natuur heeft de provincie reeds eerder gekozen om dit beleid in te bedden in de drie strategische plannen.

Het streekplan dient uiteraard als toetsingskader voor gemeentelijke plannen, maar het nieuwe streekplan zal bovenal het karakter van een *ontwikkelingsplan* moeten krijgen.

Milieubeleidsplan

Het eerste punt dat bij de actualisering van het milieubeleidsplan wordt genoemd, is dat er *geen nieuwe milieudoelstellingen* zullen worden geformuleerd. Met het GMP I is veel in gang gezet en met de uitvoering van dit plan is men nog lang niet klaar, aldus de notitie. Naast het invullen van een aantal witte plekken in het GMP I (onder andere verspreiding) zal de nadruk liggen op een *afrekenbare uitvoering*.

Inhoudelijk legt de provincie prioriteit bij die milieuproblemen waarvan de oplossing op regionale schaal kan worden gevonden en waaraan de provincie derhalve een eigen invulling kan geven. Deze thema's zijn verwijdering van afval, verspreiding milieugevaarlijke stoffen, mest en ammoniak.

Met betrekking tot de milieubeschermingsgebieden wordt opgemerkt dat dit begrip een nadere invulling vraagt. Deze invulling betreft:

- het formuleren van regionale taakstellingen;
- de wenselijkheid van bijzondere kwaliteitsnormen voor 'schone' gebieden;
- de vereenvoudiging van categorieën beschermingsgebieden en regelgeving;
- de uitbreiding van de bescherming van grondwateronttrekkingen.

In de Startnotitie wordt gesteld dat in het GMP II ook een uitspraak zal worden gedaan over het gebiedsgedifferentieerd omgaan met normen, bijvoorbeeld voor het KAN of de Stedendriehoek, met het oog op het vlot van de grond kunnen komen van ontwikkelingen (bedrijvigheid, wonen).

In het GMP II zal tevens worden gezocht naar een invulling van het NMP-begrip *'zelfregulering door doelgroepen'*. Het beleid van de provincie zal gericht zijn op bedrijven waarvoor de provincie de vergunning verleent (bepaalde industrieën en afvalbedrijven). Met betrekking tot de landbouw-milieuproblemen ziet de provincie een coördinerende en faciliterende rol. Eventuele aanvullende regelgeving in het kader van de milieuverordening dient als stok achter de deur.

Tot slot worden met betrekking tot het instrumentarium de volgende aspecten genoemd:

- de mogelijkheden die het opnemen van instructieregels in de provinciale milieuverordening biedt;
- de betekenis van het begrip 'ecologische inpasbaarheid' van inrichtingen uit de Wet Milieubeheer;
- het vergroten van de publiek-private samenwerking bij bodemsanering;
- het faciliteren van de uitvoering door doelgroepen en gemeenten;

- het zichtbaar maken van de resultaten door middel van monitoring.

Waterhuishoudingsplan

De actualisering van het waterhuishoudingsplan heeft als vertrekpunt een *bepaalde wijziging van de functies* uit het WHP 1. De prioriteit ligt bij de aanpak van *verdroging en diffuse bronnen*. De provincie ziet hierin een belangrijke taak voor zichzelf weggelegd, omdat de rendementen van zuiveringstechnologische maatregelen onder druk komen te staan. Daarnaast vraagt het nieuwe rioleringsbeleid een versnelling van de uitvoering.

Kader 13.1 Onderwerpen voor het waterhuishoudingsplan

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- besparing van watergebruik- het vaststellen van onttrekkingsplafonds- het verplaatsen van winningen die verdroging van natuurgebieden veroorzaken- het aangeven van locaties voor nieuwe winningen- mogelijkheden van diep- en of oeverinfiltratie- mogelijkheden van voorgezuiverd oppervlaktewater aan bedrijven- drinkwatervoorziening uit oppervlaktewater vergt ruim 1000 ha aan spaarbekkens |
|--|

Bron: ARB 10

Met betrekking tot de waterbodems heeft de provincie onder meer de verantwoordelijkheid voor de keuze van bergingslocaties. Het inrichten ervan is evenwel een taak van water- en zuiveringschap. Tot slot vergt de toegenomen vraag naar industrie- en drinkwater de nodige aandacht. Deze toename zit voornamelijk in de stijging van het drinkwaterverbruik. In het kader van het WHP II zal worden getracht "overeenstemming te bereiken met de doelgroepen over het waterverbruik" (ARB 10: 15).

Positionering plannen onderling

De notitie eindigt met het ten opzichte van elkaar positioneren van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief en de uitvoeringsnotities GMP en WHP.

Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief moet een extern gerichte discussienota zijn waarbij doelgroepen en burgers worden betrokken. De resultaten van de discussie moeten richting geven aan het op te stellen ontwerp streekplan en de beide andere plannen. Nadrukkelijk wordt gesteld (ARB 10: 17) dat "de ruimtelijke keuzen die in het kader van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief worden gemaakt uitgangspunt zijn" voor de discussienotities over het GMP en WHP.

Tabel 13.1 Gewenste inhoud omgevingsplannen volgens startnotitie

onderdelen van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief	onderdelen van uitvoeringsperspectief milieu	onderdelen uitvoeringsperspectief waterhuishouding
<ul style="list-style-type: none"> - inkleuring van de Ecologische Hoofdstructuur; - een ruimtelijke visie op de landbouwstructuur - een aanduiding van gebieden met groei-potenties voor wonen en werken; - een visie op het beheersen en geleiden van de mobiliteit; - een strategie voor de uitwerking via gebiedsgericht beleid. 	<ul style="list-style-type: none"> - analyse van de kwaliteitsproblemen; - doelen voor de aanpak van de milieuthema's; - globale taakstellingen per doelgroep; - visie op de uitvoering door andere overheden; - het aangeven van uitvoeringsstrategieën. 	<ul style="list-style-type: none"> - keuzes voor toekomstige drinkwaterwinningen met bijbehorende ruimtelijke en milieuhygiënische gevolgen (spaarbekkens, beschermingsgebieden); - doelen en instrumenten bestrijding verdroging; - inhoud en tempo maatregelen gericht op riolering; - berging en organisatie van verwerking verontreinigde waterbodems; - inkleuren provinciale taak bij de beleidsuitvoering na gewijzigde waterschapsorganisatie.

Bron: ARB 10

De Startnotitie geeft ook een overzicht van de inhoud van het gemeenschappelijke hoofdstuk. Hierin zal onder meer worden ingegaan op:

- de gemeenschappelijke uitgangspunten;
- een visie op de gewenste ontwikkeling van het fysieke leefmilieu en de gebouwde omgeving;
- gemeenschappelijk kwaliteitsdoelen ten aanzien van milieu en natuur;
- een visie met betrekking tot de gezamenlijk inzet van instrumenten.

13.2.4 Conclusies

Op grond van de voorgaande beschrijving van de Startnotitie kan geconcludeerd worden dat de *planningsopgave* de afstemming betreft van de drie provinciale strategische plannen tot drie samenhangende provinciale omgevingsplannen. De Dienst Ruimte, Wonen en Groen, meer specifiek de planstudio ARB heeft in het actualiseringsproces het voortouw. Het belang dat de provincie Gelderland aan deze afstemming hecht is groot. De positie van de provincie als bestuurslaag staat in het kader van de bestuurlijke vernieuwing

ter discussie. De provincie wil met het omgevingsbeleid laten zien wat ze waard is. Gezien haar nieuwe beleidsbepalende positie op het terrein van de waterhuishouding en de reorganisatie van de waterschappen ziet de provincie hierin kansen om zich als bestuurslaag te bewijzen.

Wat betreft de *inrichtingsopgave* kan worden geconcludeerd dat de provincie een ontwikkelingsgericht plan voorstaat, waarbij differentiatie met betrekking tot de ontwikkeling van de landbouw en ten aanzien van milieureductie-taakstellingen aan de orde is, waarbij de aanpak van diffuse verontreiniging en verdroging een belangrijke rol speelt en nieuwe afspraken nodig zijn omtrent de industrie- en met name de drinkwaterwinning, over onttrekkingsplafonds, locaties en nieuwe winningstechnologieën.

Ten aanzien van de *stuuropgave* kan worden geconcludeerd dat deze zal worden vormgegeven door het maken van afspraken met doelgroepen en door middel van gebiedsgericht beleid. De stuuropgave wordt ingeperkt door het feit dat er geen nieuwe milieudoelstellingen worden geformuleerd en dat slechts een minimale wijziging van de functiekaart uit het WHP I zal kunnen plaatsvinden.

Met afstemming tussen de provinciale plannen wil de provincie Gelderland laten zien dat zij plannen kan maken, die:

- ontwikkelingsgericht zijn, dat wil zeggen perspectief bieden aan de maatschappelijke ontwikkeling van Gelderland in het Europese krachtenveld;
- in nauwe samenwerking met het veld worden opgesteld en hierdoor draagvlak verkrijgen: een doelgroepenstrategie;
- het bestaansrecht van de provincie als bestuurslaag ondersteunen.

In termen van het theoretisch kader dient te worden opgemerkt dat deze invulling getypeerd kan worden als planning als leerproces. In nauwe samenwerking met het maatschappelijk veld wordt beoogd een ontwikkelingsplan op te stellen. De doelgroepenstrategie uit het milieubeheer lijkt daarbij moeiteloos te kunnen worden verbonden met het ontwerpend elan van de ruimtelijke ordening en met een wens tot afrekenbare doelstellingen waar het waterbeheer voor staat. De Dienst Ruimte, Wonen en Groen neemt het voortouw onder meer omdat het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief het kader biedt voor de drie ontwerp-omgevingsplannen.

13.3 Discussiepunten op weg naar het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief

In het aanlooptraject naar het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief is over het landelijk gebied een aantal discussies gevoerd die bepalend zijn geweest voor de uiteindelijke invulling van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief. Deze discussies betroffen met betrekking tot de inrichtingsopgave: de Gelderse Groene Structuur, de positie van de landbouw, watersystemen en ruimte voor drinkwaterwinning en met betrekking tot de stuuropgave: de ontoereikendheid van het generiek milieubeleid en de betekenis van het gebiedsgericht beleid.

13.3.1 Definitie van de inrichtingsopgave

Gelderse Groene Structuur

Het provinciaal natuurbeleid is neergelegd in de Nota Natuur van 1990. Bescherming van alle bestaande natuurwaarden vormt het centrale uitgangspunt van deze nota en is ook het vertrekpunt voor de afdeling Natuur in het actualiseringsproces. De Gelderse Groene Structuur (GGS) wordt voor het eerst in ARB 36 beschreven. De GGS moet worden opgevat als aanvulling op het bestaande provinciale natuurbeleid. De GGS betreft een groene structuur, waarin de Ecologische Hoofdstructuur van het Rijk ruimtelijk wordt vertaald en waarin tevens bosontwikkelingslocaties en vanuit landschappelijk oogpunt belangrijke gebieden zijn opgenomen. Met de GGS wordt beoogd om de bestaande natuurwaarden te beschermen door te streven naar grotere aaneengesloten gebieden en minder gereguleerde natuur en door dit streven te onderbouwen met een stroomgebiedbenadering. Op basis van de ontwerp-nota Ecosysteemvisies wordt gesteld dat in Gelderland met name ruimte is voor het realiseren van de natuurtypen begeleid-natuurlijke natuur en multifunctionele natuur.

Het uitwerken van deze natuurtypen vergt de nodige tijd en de uitwerking zal niet voor het verschijnen van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief gereed kunnen zijn. Een natuurtypenkaart laat derhalve op zich wachten. De Gelderse Groene Structuur zal, aldus ARB 36, bestaan uit kerngebieden, verwevingsgebieden, verbindingszones en witte gebieden. In de kerngebieden geldt een primaat voor natuur. In de verwevingsgebieden gaat het veelal om landschappelijke waarden. Ook voor de witte gebieden wordt het instandhouden van natuurwaarden bepleit. Met de verwevingsgebieden worden, aldus ARB 36, ook de natuur- en landschapswaarden die buiten de Ecologische Hoofdstructuur van het Rijk vallen beschermd.

De Gelderse Groene Structuur wordt op deze wijze gebiedsdekkend voor de gehele provincie ingevuld. Een differentiatie naar natuurdoeltypen zal echter pas later plaats vinden.

De positie van de landbouw

De positie van de landbouw heeft een cruciale rol gespeeld tijdens het hele proces maar vooral in de aanloop naar het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief. Naar aanleiding van het ROM-project Gelderse Vallei is een werkwijze ontstaan die later is vastgelegd in de ammoniakreductieplannen (zie hoofdstuk 12). Deze ammoniakreductieplannen hebben als doel de dynamiek in de landbouw te bevorderen en tegelijkertijd milieuwinst te behalen. Bij verplaatsing van rechten als gevolg van de dynamiek vindt immers in de overschotgebieden, waartoe zowel de Gelderse Vallei als de Achterhoek behoren, een korting van 30 procent plaats. Bovendien zal in geval van uitbreiding c.q. verbouw van de stallen een herziening van de milieuvergunning nodig zijn en zal een bouwvergunning dienen te worden aangevraagd. Op dat moment kan er getoetst worden aan milieu- en ruimtelijke doelstellingen en kunnen eisen worden gesteld. Deze gedachtegang is in het actualiseringsproces ingebracht en draagt een duidelijke oplossingsstrategie aan zonder deze, zoals het geval is bij de GGS, te vertalen in een ruimtelijk (eind-)beeld.

In het verlengde van de hiervoor gepresenteerde gedachte met betrekking tot het stimuleren en geleiden van de agrarische dynamiek ligt de wens tot differentiatie van landbouwdoelstellingen. Landbouw is geen eenheidsworst, maar een gedifferentieerde bedrijfstak, die specifieke eisen stelt aan de omgeving en specifieke effecten heeft op die omgeving. In het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief zijn daarom verschillende ontwikkelingsrichtingen voor de landbouw opgenomen (zie ARB 59 en 61), waarbij gebruik is gemaakt van het bedrijfsstijlenonderzoek dat in het kader van het ROM-project Gelderse Vallei is uitgevoerd (De Bruin e.a., 1991). De uitkomst van deze discussie is dat in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief zeven bedrijfsontwikkelingsrichtingen worden onderscheiden.

Deze aanpak breekt met de traditie waarin vanuit het beleidsveld landbouw een bepaalde claim wordt gelegd op de ruimte (of bijvoorbeeld het waterpeil voor de landbouw), welke vervolgens na afweging van alle belangen wel, niet of gedeeltelijk wordt gehonoreerd. De nu gekozen aanpak koerst niet zozeer aan op een eindbeeld, maar is een hulpmiddel om het denken te bepalen over een strategie om een maatschappelijk proces op gang te brengen (notulen Koepelgroep 24 november 1993). Waterhuishouding, functieveranderingen en de ligging van de Ecologische Hoofdstructuur vormen in dit proces

stuurmomenten.

De ligging van de Ecologische Hoofdstructuur (compact wel te verstaan) is voor de inbreng van de afdeling Landbouw van de provincie een vaststaand gegeven, hoewel wijzigingen in de begrenzingen mogelijk moeten blijven om een oplossing van de problemen in de landbouw niet in de weg te staan. Daartoe wordt een analyse gemaakt van de autonome ontwikkeling bij ongewijzigd beleid, gedifferentieerd naar regio en bedrijfstype. De afdeling Landbouw vraagt maximale vrijheid om per regio zaken aan te kunnen pakken.

Geconcludeerd kan worden dat het resultaat van het leerproces in het ROM-project Gelderse Vallei, zoals onder andere neergeslagen in de Ammoniakreductieplannen (zie hoofdstuk 12) een belangrijke rol speelt bij de gedachtenontwikkeling met betrekking tot het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief.

Deze gedachtegang heeft voor de vertegenwoordigers van de afdeling Natuur van de provincie evenwel een keerzijde. De dynamiek levert weliswaar milieuwinst door de afroaming van rechten en door de eisen die bij de herziening van de milieuvergunning aan stallen kunnen worden gesteld, maar geen duidelijk beeld waar de belasting in termen van depositie zal verminderen. De betekenis ervan is voor de bescherming van specifieke, op kaart aangegeven natuurgebieden onduidelijk. Een dergelijke strategie biedt voor de bescherming van natuur- en landschapswaarden onvoldoende soelaas. Het eindbeeld is te onduidelijk om bescherming van bestaande natuur- en landschapswaarden te 'garanderen'. Bovendien liggen ook buiten de Ecologische Hoofdstructuur waardevolle, te beschermen natuurgebieden en worden deze waarden niet alleen bedreigd door verzuring, maar ook door vermesting en verdroging.

In het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief worden alleen grote lijnen aangegeven, wordt geen differentiatie naar natuurdoeltypen gemaakt en blijft de traditionele formulering van een aanspraak op grond gehandhaafd. Overigens deelden de meer stedelijke georinteerde planologen, althans op dat moment, het standpunt van de afdeling Natuur.

Watersystemen

De discussie over het omgevingsbeleid wordt sterk bepaald door het succes van de aanpak in het ROM-project de Gelderse Vallei. De relatie tussen milieu en ruimte voor wat betreft het landelijk gebied, spitst zich toe op landbouw en ammoniak. Vermesting en verdroging komen wel aan de orde, maar kunnen niet aan de saldometode van de ammoniakreductieplannen worden gekoppeld; hetgeen de Koepelgroep onderkent (notulen Koepelgroep d.d. 24

november 1993).

Op 9 maart 1994 schrijft de afdeling Water een informatief stuk over de watersysteembenadering in relatie tot het omgevingsbeleid (ARB 69) om duidelijk te maken op welke wijze met watersystemen en functietoekenning zou kunnen worden omgegaan. Het stuk eindigt niet met specifieke uitspraken over de inhoud van het omgevingsbeleid als zodanig maar met een pleidooi om de inbreng uit deze afdeling serieus te nemen. De conclusies uit dit stuk zijn tekenend voor de situatie op dat moment. Deze luiden: "a) de watersysteembenadering is een onmisbare hulp bij het optimaal ordenen van functies die met water samenhangen en dat zijn er vele; b) kennis van de specifieke waterhuishoudkundige eisen en gevolgen van functies is belangrijk evenals een helder betoog waarom welke typen functies op een bepaalde plaats moeten liggen; c) optimaliseren van de waterhuishouding van een gebied vraagt veelvuldige interactie tussen 'kenners' van watersystemen en ordenaars/beschermers" (ARB 69: 14).

De afdeling Water tracht op deze manier aansluiting te vinden bij de discussie tussen de mensen van de afdeling Milieu en van de afdeling Ruimte.

De trage totstandkoming van een conceptuele verbinding tussen de benaderingswijzen van enerzijds de afdeling Water en anderzijds de afdelingen Milieu en ruimte kent verschillende oorzaken. In de eerste plaats zoals reeds aangegeven was de discussie over ammoniakreductieplannen en de daaraan gekoppelde discussie over groeien, veranderen of stoppen dominant. Water speelt in deze discussie geen rol en kan er, zo wordt erkend, niet gemakkelijk aan gekoppeld worden. In de tweede plaats, en daartoe diende het genoemde informatieve stuk, was de watersysteembenadering onbekend bij de andere afdelingen. In de derde plaats was bij aanvang van de herziening van het waterhuishoudingsplan afgesproken met de waterschappen dat de functietoekenning minimaal zou wijzigen; een doorn in het oog van de ruimtelijke ordenaars. Tot slot was bij aanvang van het actualiseringsproces diverse keren aan de afdeling Water gevraagd om een inbreng te leveren; de dienst reageerde echter tot dan toe reactief.

Ruimte voor drinkwatervoorziening

Als gevolg van de toenemende vraag naar drinkwater en de bestrijding van de verdroging wordt geprobeerd om het grondwater voor de drinkwaterwinning te reserveren en het grondwaterverbruik (laagwaardig gebruik) door bedrijven terug te dringen. Omdat de discussies met het bedrijfsleven en de waterleidingbedrijven nog moeten plaatsvinden, wordt voorgesteld (ARB 38) om in

het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief een keuze voor te leggen. In geval dat overeenstemming tussen bedrijven en waterleidingbedrijven over onttrekkingsplafonds uitblijft, zullen alternatieve locaties voor de drinkwaterwinning moeten worden gereserveerd, bijvoorbeeld ten behoeve van diepinfiltratie (ruimtebeslag gering), en de aanleg van spaarbekkens waarvoor 500-1000 hectare nodig zal zijn.

Een tweede relatie met de ruimtelijke ordening betreft de grondwaterbeschermings- en grondwaterreserveringsgebieden. Reservering kan in principe plaatsvinden in het Veluwe Massief. Winning aldaar brengt echter schade toe aan kwelgebieden en sprengen aan de rand van de Veluwe. Daarom is in het WHP I reeds gekozen om deze beschermings- en reserveringsgebieden in het rivierengebied te lokaliseren.

Het combineren van verstedelijking met grondwaterbeschermingsgebieden wordt als niet wenselijk beschouwd in verband met het risico van calamiteiten en de verontreiniging van het grondwater als gevolg daarvan.

13.3.2 Definitie van de stuuropgave

De ontoereikendheid van het generiek milieubeleid

Hoewel het generiek milieubeleid gericht is op het realiseren van een algemeen beschermingsniveau in geheel Nederland, houden de landelijk afgesproken taakstellingen geen rekening met regionale verschillen, noch met de kwetsbaarheid van het natuurlijk substraat, noch met de (historische) belasting (zie hoofdstuk 5). Dit betekent voor de provincie Gelderland dat de algemene milieukwaliteitsdoelstellingen (AMK, thans grenswaarden) niet gerealiseerd zullen worden in de gestelde termijn (zie ARB 66). Adequate bescherming voor het gehele Gelderse grondgebied zal met betrekking tot nutriënten niet bereikt worden met alleen het huidige generieke milieubeleid. Dit betekent dat er keuzes gemaakt dienen te worden tussen te beschermen gebieden in verband met de inzet van de middelen die de provincie ter beschikking staan.

De uitkomst van deze discussie is de introductie van de strategische actiegebieden in het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief); gebieden waar de middelen en instrumenten van de provincie geconcentreerd zullen worden ingezet.

Gebiedsgericht beleid

Ook over de vraag 'wat is gebiedsgericht beleid?' lopen de meningen uiteen. Enerzijds bestaat de mening, gestoeld op de ervaringen van het ROM-project Gelderse Vallei, dat in de omgevingsplannen een koers moet worden aangegeven als kader voor gebiedsgerichte processen. Het stimuleren van dergelijke

processen verdraagt zich slecht met te gedetailleerde beleidsuitspraken en kaartbeelden. Anderzijds wordt de mening geventileerd dat de provincie garant moet staan voor een goede politieke besluitvorming en haar verantwoordelijkheid moet nemen. De ruimtelijk ordening van gebieden kan niet aan de dynamiek van de landbouw worden overgelaten. Dit vraagt om duidelijke doelstellingen van beleid met eventueel uitwerkingen per deelgebied en duidelijkheid wat betreft de functieduiding.

Ook vormt de begrenzing van deelgebieden van de provincie Gelderland een belangrijk punt van discussie. Moeten de grenzen gebaseerd zijn op fysieke kenmerken, bijvoorbeeld aan de hand van watersystemen, of op bestuurlijke grenzen, zoals de WGR regio's (Wet Gemeenschappelijke Regelingen), of op landschappelijke kenmerken? De discussie hierover wordt vrijwel geheel gevoerd binnen de Dienst Ruimte, Wonen en Groen. Een indeling op grond van landschappelijke kenmerken (eventueel ondersteund met elementen uit de watersysteembenadering) versus een indeling op bestuurlijke gronden vormt de kern van deze discussie. Het wordt uiteindelijk een mengeling.

13.3.3 Conclusies

De discussie met betrekking tot de ruimtelijke organisatie spitst zich toe op de vraag of de provincie de ruimte moet structureren met duidelijke ruimtelijke claims of veeleer investeringen moet trachten te geleiden in de door haar gewenste richting. De afdelingen Natuur en Ruimtelijke ordening/verstedelijking opteren voor de eerste optie: duidelijke ruimtelijke claims en een sturende overheid. De planningsstijl planning als hervorming is hierin zichtbaar.

De afdelingen Landbouw en Milieu opteren voor de andere optie ten aanzien van het buitengebied: de provincie heeft nauwelijks middelen om de gedifferentieerde ontwikkeling van de landbouw te sturen en zal de kansen dienen te benutten waar deze zich voordoen; zij dient zichzelf daarbij niet in de weg te lopen door ongelukkig gekozen begrenzingen van Relatienota-gebieden en dergelijke. De provincie dient veel actiever te zijn in de regio's. De idee van de provincie als omgevingsmakelaar wordt geboren. Tijdens een workshop in Nol in 't Bosch wordt dit als volgt verwoord: we weten globaal waar we heen willen, we moeten "vijftien jaar fietsen in de regio's en opletten waar de kansen liggen" (ARB 66: 3). "Het 15 jaar fietsen, ..., staat voor voortdurend actief zijn in het buitengebied, onderhandelen en inspelen op situaties die zich dikwijls autonoom aandienen... Dit werkt alleen als je weet wat er in een gebied speelt. Het idee van de gedecentraliseerde provinciale

'regio-manager' valt te overwegen" (ARB 66: 7). Hierin zijn elementen van de planningsstijl planning als ruilproces zichtbaar. De afdeling Water blijft in deze periode op de achtergrond. De betekenis van de watersysteembenadering voor de inrichtingsopgave is tot dan toe onduidelijk. Ze houdt vast aan de met de waterschappen gemaakte afspraken om zo min mogelijk functies te veranderen, ook al omdat de waterschapsreorganisatie niet geheel vlekkeloos verloopt. De rol van planning als beleidsanalyse is hierin te herkennen.

13.4 Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief

In deze paragraaf zal het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief (ARB 88) worden besproken. Eerst zal de inrichtingsopgave worden geduid en vervolgens de stuuropgave. Aan het einde van deze paragraaf zullen conclusies worden getrokken.

13.4.1 De inrichtingsopgave volgens het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief

In het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief wordt de ligging van Gelderland in het internationale krachtenveld geaccentueerd. Gelegen op de as Randstad-Ruhrgebied neemt ze, aldus het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief, een eerste plaats in binnen Europa wat betreft vestigingsregio voor bedrijven. Dit dankt Gelderland aan de nog steeds bestaande balans tussen rust, ruimte en werk. Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief wil deze balans in stand houden mede ten behoeve van een positieve economische ontwikkeling. De genoemde kwaliteit van de omgeving, de balans, staat echter onder druk als gevolg van de milieuproblematiek, de verstedelijkingsdruk en de toegenomen mobiliteit.

Het recent geformuleerde provinciale beleid ten aanzien van stedelijke gebieden (Stedendriehoek en KAN) staat niet ter discussie. Het accent ligt daarom in het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief op processen in het landelijk gebied. De landbouw heeft een sterke economische positie, maar zal zich moeten aanpassen aan nieuwe marktverhoudingen en recente milieuregeling. Daarnaast kent Gelderland een grote variatie aan natuur en landschap in eenheden van nog voldoende omvang.

Na een verkenning van de kansen, bedreigingen en ontwikkelingen per sector worden de volgende spanningsvelden, waarop het Ruimtelijke

Ontwikkelingsperspectief een antwoord zal moeten vinden, gesignaleerd:

- het ruimtebeslag van de verstedelijking;
- de versnippering van de ruimte door verstedelijking en infrastructuur;
- de aantasting van milieu- en waterkwaliteit door landbouw, verkeer en industrie;
- de verdroging en teloorgang van natte natuur;
- de aantasting van de landschappelijke structuur als gevolg van moderne landbouwproductiewijzen;
- de aantasting van natuurwaarden en milieukwaliteit als gevolg van de toenemende toeristisch-recreatieve druk.

In het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief worden voor de te kiezen oplossingsrichting de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- 1 de Gelderse Groene Structuur (GGS) is in belangrijke mate richtinggevend voor andere ruimtelijke functies in het landelijk gebied;
- 2 het benutten van de mogelijkheden tot mobiliteitsbeheersing is in belangrijke mate richtinggevend voor ruimtelijke ontwikkelingen in het stedelijk gebied.

De GGS zal garant moeten staan voor rust en ruimte en dient te worden opgevat als een uitgebouwde Ecologische Hoofdstructuur (Ecologische Hoofdstructuur) bestaande uit kern-, verwevings-, bodembeschermings-, grondwaterreserveringsgebieden en verbindingszones. De kerngebieden zijn grote concentraties natuur, waar natuurontwikkeling prioriteit heeft. In de verwevingsgebieden zijn landbouw en natuur nevensgeschikt en in de 'witte' gebieden is de landbouw de belangrijkste functie.

Voor de landbouw worden in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief zeven ontwikkelingsrichtingen geschetst, die, afhankelijk van de bedrijfsstructuur en de omgeving, perspectief kunnen bieden op regionaal niveau. Deze zijn: schaalvergroting, vergroting toegevoegde waarde, inkomsten uit natuur en landschap, inkomsten uit recreatie, nevenactiviteiten op het bedrijf, nevenactiviteiten buiten het bedrijf en krimp en/of beëindiging van het bedrijf. Met betrekking tot recreatie en toerisme wordt voorgesteld om regionale strategische ontwikkelingsprofielen op te stellen.

Ten aanzien van de verstedelijking wordt ervan uitgegaan dat toename van de bevolking opgevangen dient te worden in het KAN. In het westelijk deel van de provincie zal het beleid gericht zijn op geleiding en beheersing van de groei, in het oosten op bereikbaarheid en leefbaarheid. Voor het KAN, de

Stedendriehoek en kernen met een groeitaak zal een specifiek ABC-locatiebeleid ontwikkeld worden.

Om in de toekomst ook aan de vraag naar grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening te kunnen voorzien wordt in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief voorgesteld om spaarbekkens langs de grote rivieren aan te leggen.

Vervolgens zijn voor deelgebieden van de provincie deze uitgangspunten verder uitgewerkt. In tabel 13.2 is aangegeven hoe de balans tussen rust & ruimte en werk per regio is uitgevallen.

Tabel 13.2 De balans per regio

regio	rust&ruimte.....werk
Centrale Veluwe	... *
Gelderse Vallei *
IJsselvallei *
Westelijk Rivierengebied *
Oostelijk Rivierengebied * ...
Achterhoek	... *

Bron: Lambregts, 1995

In het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief worden de begrippen *strategische actie en strategische actiegebieden* geïntroduceerd. Strategische actiegebieden zijn gebieden waar een snelle realisatie van het beleid gewenst is. In deze gebieden worden middelen en instrumenten van zowel het provinciale ruimtelijke-orderingsbeleid, het provinciale waterhuishoudingsbeleid als het provinciale milieubeleid, geconcentreerd ingezet.

13.4.2 De stuuropgave in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief

De opzet

Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief is opgesteld, omdat de positie van de overheid is veranderd en het geloof in de maakbaarheid van de samenleving heeft plaats gemaakt voor het denken in termen van samenwerking, beïnvloeding van processen en het stimuleren van ontwikkelingen. Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief past in een open planningsproces, gericht op discussie met alle maatschappelijke geledingen, dat moet leiden tot uitspraken die als bouwstenen dienen voor de ontwerp-plannen. De provincie wil een discussie aangaan met in principe alle inwoners en hun (beroeps-)organisaties.

De provincie maakt hierbij een onderscheid tussen doelgroepen die direct betrokken (zullen) zijn bij de uitvoering van het omgevingsbeleid en overige doelgroepen. Met de eerste wil de provincie discussiëren, van de tweede verwacht de provincie schriftelijk commentaar.

De doelstellingen van de intensieve communicatie met de eerste groep zijn: (ARB, 96)

- het genereren van aandacht bij deze doelgroepen om mee te denken en te werken aan de uitvoering van het nieuwe omgevingsbeleid voor Gelderland;
- het verkrijgen van duidelijkheid over de vraag wat de belangrijkste vraagstukken zijn die een oplossing behoeven;
- het verkrijgen van inzicht in de mogelijke oplossingsrichtingen voor deze vraagstukken, die zowel inhoudelijk (beleidsrendement) als bestuurlijk (draagvlak) voldoende realiteitswaarde bezitten;
- het verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de provincie het proces bij de verdere ontwikkeling van het omgevingsbeleid moet vormgeven teneinde bij de externe partijen maximaal draagvlak te creëren.

Deze doelgroepen zijn uitgenodigd deel te nemen aan één van de regionale discussiebijeenkomsten. Voor de overige doelgroepen zijn de doelstellingen minder vergaand:

- het op de hoogte stellen van het feit dat de provincie is gestart met het ontwikkelen van een nieuw integraal omgevingsbeleid;
- het geven van inzicht in de hoofdlijnen van dat omgevingsbeleid;
- het aangeven waar nadere informatie hieromtrent te verkrijgen is.

Deze groepen zijn gevraagd om schriftelijk te reageren.

In september 1994 is het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief naar de doelgroepen verzonden en in november en december van datzelfde jaar hebben de bijeenkomsten plaatsgevonden. De doelgroepen zijn geclusterd naar regio en/of sector. In totaal zijn er elf discussiebijeenkomsten geweest. Per regio en sector zijn aparte discussiepunten geformuleerd die met de aanbiedingsbrieven zijn meegestuurd. Daarnaast is er een discussiebijeenkomst georganiseerd met opinion-leaders en is twee maal overlegd met de rijksheren.

Op grond van deze verkenning van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief en de opzet van de discussieronde kan geconcludeerd worden dat deze discussiebijeenkomsten kunnen worden gezien als een consultatieronde zoals dat in de ruimtelijke ordening niet ongebruikelijk is. Hoewel er over doelgroepen wordt gesproken, worden hier de sectoren en gemeenten op

Tabel 13.3 Overzicht van de discussiebijeenkomsten over het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief

bijeenkomst	deelnemende partijen
regio: Achterhoek (30.11.94)	gemeenten in de Achterhoek
regio: IJsselvallei (28.11.94)	gemeenten Midden IJssel + Oost Veluwe + Deventer
regio: Noordwest Veluwe (9.12.94)	gemeenten Noordwest Veluwe + Hattem + Heerde
regio: Gelderse Vallei (19.1-2.94)	gemeenten Gelderse Vallei + West Veluwe
regio: Rivierengebied (5.12-.94)	gemeenten Rivierengebied + Druten + West Maas & Waal
regio: KAN (14.11.94)	Knooppunt Arnhem Nijmegen
sector: landbouw (7.11.94)	natuur-, landschaps-, milieu- en landbouworganisaties
sector: recreatie & toerisme (11.11.94)	recreatieschappen, horeca, Kampeerraad, ANWB, ENFB
sector: vervoer (2.12.94)	vervoersregio's, NS, openbaarvervoerbedrijven
sector: water (1.12.94)	water-, zuiveringschappen, waterleidingmaatschappijen
sector: bedrijfsleven (21.11-.94)	industriebelangen-, midden- & kleinbedrijfs-, werkgevers- en werknemersorganisaties, Kamers van Koophandel
rijksheren (9.11.94 en 7.12-.94)	informeel overleg
opinion-leaders (7.12.94)	informele bijeenkomst

Bron ARB 88

de voor de ruimtelijke ordening gebruikelijke manier aangesproken: namelijk als insprekende burger. In principe wordt iedereen competent geacht. Door middel van discussiestellingen worden koerskeuzen voorgelegd waarover iedereen in principe geacht wordt een oordeel te hebben. Emissiereductie-taakstellingen of waterhuishoudkundige condities en de verwezenlijking daarvan komen in de discussiestellingen niet aan de orde.

Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief blijft hierdoor grotendeels (zoals het zelf ook aankondigt) in het spoor van de ruimtelijke ordening. Discussiepunten over gedifferentieerde taakstellingen, onttrekkingsplafonds, rioleringsbeleid, etc. komen niet aan de orde; wel thema's als de Gelderse Groene Structuur en verweving en scheiding van landbouw en natuur.

Reacties op het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief

Lambregts (1995) heeft de inspraakronde op het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief nauwgezet gevolgd. Alle bijeenkomsten zijn bijgewoond en hetgeen gezegd is, is vastgelegd. Bij de analyse van de bijeenkomsten is een onderscheid gemaakt in opmerkingen over het plandocument als zodanig, over de stuuropgave en de inrichtingsopgave.

* Het document

De status van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief als discussiestuk vormt op geen van de bijeenkomsten een punt van discussie en wordt positief gewaardeerd. Over het abstractieniveau van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief daarentegen zijn op de bijeenkomsten met de landbouw- en milieuorganisaties en met de vervoerders negatieve reacties naar voren gebracht.

Over het algemeen is het oordeel dat het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief de belangrijkste onderwerpen behandelt, die bij de actualisatie van het ruimtelijk beleid aan de orde dienen te komen. Vier problemen komen niet of onvoldoende uit de verf: de grensoverschrijdende ontwikkelingen, de inkomenspositie van de agrariërs, de economische problemen van de Achterhoek en de bereikbaarheid/infrastructuur in Gelderland. Daarnaast vinden de landbouworganisaties dat er in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief te veel aandacht is voor milieuproblemen.

De geformuleerde doelen in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief zijn voor het merendeel van de deelnemers duidelijk. De keuze voor een balans tussen rust, ruimte en werk wordt echter niet gedeeld. De actoren interpreteren de reeks rust, ruimte en werk, hoewel door de opstellers van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief niet zo bedoeld, als prioriteitsstelling.

Hoewel de doelen duidelijk zijn, is de relatie met de kaarten niet helder. De kaarten op zichzelf vormen ook een bron van onduidelijkheid. De kaarten 4, Gelderse Groene Structuur, en 13, Strategische Actiegebieden, worden soms vanwege de kleurstelling door elkaar gehaald.

De landbouworganisaties willen ten aanzien van de doelen meer duidelijkheid

over het ambitieniveau van de provincie en de recreatieve sector vindt dat de consequenties duidelijker moeten worden aangegeven. De waterschappen willen weten op welke termijn de doelen gerealiseerd dienen te zijn en missen een duidelijke prioritering van de doelen.

De middelen die ter realisatie van het provinciaal omgevingsbeleid in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief worden aangegeven, zijn voor de deelnemers aan de discussiebijeenkomsten duidelijk. De landbouworganisaties vrezen echter dat als gevolg van gebrek aan financiële middelen het beleid toch weer afgedwongen zal worden. Ook de sector water en de regio IJsselvallei vragen om een concretere en explicietere beschrijving van de financiële middelen.

Tabel 13.4 Waardering van elementen van het document

	status	abstrac- tieni- veau	duide- lijkheid doelen	kaarten	midde- len	strategis- che actie
landbouw en milieu	+	-	0	0	-	-
recreatie & toerisme	+	+	0	nvt	0	-
bedrijfsleven	+	+	+	nvt	+	nvt
waterschappen	+	0	0	nvt	-	+
vervoerders	+	-	+	nvt	0	nvt
KAN	+	0	+	0	0	0
IJsselvallei	+	0	+	+	0	0
Achterhoek	+	0	+	+	0	-
Rivierengebied	+	+	+	nvt	-	+
Noordwest-Veluwe	+	+	+	0	0	0
Gelderse Vallei	+	+	+	-	-	-

+ = overwegend positieve reacties, 0 = neutrale reacties, - = overwegend negatieve reacties, nvt = geen opmerkingen gemaakt

Bron: Lambregts, 1995

Het begrip strategische actie(-gebieden) heeft ook de nodige vragen opgeleverd. Betekent strategische actie meer of minder regelgeving, meer of minder middelen? Worden alleen die delen van de GGS gerealiseerd die ook als strategisch actiegebied staan genoteerd?

* De positie van de provincie

Op vrijwel alle bijeenkomsten wordt de veranderende rol van de provincie signaleerd. Het is geen van de deelnemers aan de discussiebijeenkomsten ontgaan dat de actualisatie van het streekplan op een unieke manier wordt aangepakt. De waardering voor de veranderende zelfopvatting van de provincie is groot. Toch is er ook scepsis. Wat gebeurt er met de commentaren en de aanbevelingen die uit de bijeenkomsten naar voren worden gebracht? Als er geen consensus is, zal de provincie dan toch niet haar eigen lijn trekken en deze afdwingen? Met name de agrarische sector reageert wantrouwend.

Ook met betrekking tot de mobilisatie van de netwerken zoals de provincie dat voorstaat, bestaat enige gereserveerdheid. Het merendeel van de organisaties is echter actief op de bijeenkomsten en levert ook schriftelijk commentaar.

Ten aanzien van de taakverdeling tussen provincie enerzijds en private actoren, gemeenten en waterschappen anderzijds bestaat enige onduidelijkheid. De afstemming tussen waterhuishouding en ruimtelijke ordening is in de ogen van de sector water nog onvoldoende. In bestemmingsplannen wordt te weinig rekening gehouden met de waterhuishouding. Dit geldt ook voor de afgifte van vergunningen; de aanlegvergunning en de vergunning op grond van de Wet op de Waterhuishouding kunnen elkaar op het punt van drainage in de weg zitten. Er dient duidelijk meer te gebeuren om deze beleidsvelden op elkaar af te stemmen.

Met betrekking tot de taakverdeling hebben de private actoren duidelijk laten blijken dat zij aan belangenbehartiging doen. Dat is in hun ogen hun primaire taak. Voor hen is ook duidelijk wat de taak van de provincie is. De sector recreatie en toerisme ziet als enige taak voor de provincie het opstellen van ontwikkelingsprofielen voor de sector. Handhaving van beleid is een taak van de gemeenten.

Het bedrijfsleven dringt verder aan op een inperking van de regeltaak van de provincie. De bestaande regelgeving is naar het oordeel van de deelnemers te weinig op ontwikkeling gericht.

De sector water daarentegen dringt aan op een toetsing van bestemmingsplannen aan het waterhuishoudingsplan en het gebruikmaken van de

aanwijzingsbevoegdheid die de provincie ten aanzien van bestemmingsplannen ter beschikking staat, mede omdat wijziging van bestemmingsplannen te lang duurt.

Tabel 13.5 Waarneming van en waardering voor veranderde rol provincie

	andere rol provincie	waardering andere rol provincie	mobilisatie netwerken	taakverdeling	regelgeving ontwikkelingsgericht
landbouw en milieu	0	0	0	-	0
recreatie & toerisme	+	+	+	0	0
bedrijfsleven	+	+	0	0	-
waterschappen	+	+	0	+	0
vervoerders	0	0	0	0	0
KAN	0	0	0	0	-
IJsselvallei	0	+	0	0	-
Achterhoek	0	+	0	0	0
Rivierengebied	+	+	0	0	-
Noordwest Veluwe	0	+	+	0	0
Gelderse Vallei	0	+	+	0	nvt

+ = overwegend positieve reacties, 0 = neutrale reacties, - = overwegend negatieve reacties, nvt = geen opmerkingen gemaakt

Bron: Lambregts, 1995

* De gekozen koers

De GGS scoort slecht. Op vier bijeenkomsten, met name met landbouw, recreatie & toerisme en met de gemeenten in de Achterhoek en de Gelderse Vallei, zijn negatieve reacties hierover naar voren gebracht. Vooral het onderscheid tussen kerngebieden en verwevingsgebieden is onduidelijk. Ook is onduidelijk welke activiteiten in deze gebieden wel en niet worden toegelaten. "Is er ruimte voor landbouw in de verwevingsgebieden?", was een veel gehoorde vraag. Bovendien is de relatie tussen de GGS en de Ecologische Hoofdstructuur onduidelijk. In de Gelderse Vallei sluit de GGS goed aan op

het Plan van Aanpak Gelderse Vallei. Maar in het Plan van Aanpak is gekozen voor scheiding van functies, terwijl op de kaart in het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief de Gelderse Vallei als verwevingsgebied staat aangegeven.

Bij de sector water komt naar voren dat de functiekaart uit het vigerende waterhuishoudingsplan als uitgangspunt dient te worden genomen. De GGS dient daaraan aangepast te worden en niet andersom. De waterschappen willen eerst de oude afspraken uitvoeren en hebben geen behoefte aan nieuwe.

Met betrekking tot de agrarische bedrijven dient geen depositiebeleid, maar een emissiebeleid gevoerd te worden, zo was tijdens de discussiebijeenkomst met de sector landbouw te horen. De zeven gepresenteerde landbouwontwikkelingsstrategieën worden niet onderschreven door de landbouworganisaties. Alleen schaalvergroting en stoppen worden als reële perspectieven gezien. De overige kunnen alleen incidenteel soelaas bieden.

De landbouworganisaties hebben begrip voor behoud en herstel van ecologische en landschappelijke waarden, maar deze dienen te worden geconcentreerd in bepaalde gebieden en duidelijk te worden aangegeven. De voorkeur van de landbouworganisaties gaat daarbij uit naar de kerngebieden.

Spaarbekkens worden door de waterleidingbedrijven niet nodig geacht, omdat in geval van calamiteiten teruggevallen kan worden op grondwaterreserves. De waterleidingbedrijven zien perspectieven in het aanleggen van bos- en natuurgebieden op waterwinlocaties en in de omgeving daarvan. Bovendien zijn ze bereid de te winnen hoeveelheid water onder de voorgestelde plafonds te houden. Het treffen van gebiedsgerichte maatregelen ter bestrijding van de verdroging wordt als streven onderschreven.

13.4.3 Conclusies

Dit commentaar leidt in het vervolgtraject tot de volgende wijzigingen ten opzichte van de inhoud van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief (ARB 140):

- Ecologische Hoofdstructuur vormt de basis van de GGS en heeft prioriteit bij de realisering. De Gelderse Groene Structuur zal gedifferentieerd worden uitgewerkt, zodat duidelijk zal worden waar sprake is van ecologische waarden (diverse natuurdoeltypen), waar vooral van landschappelijke en cultuur-historische waarden en waar grondwaterbescherming noodzakelijk is.

De consequenties voor andere functies kunnen op deze wijze ook gedifferentieerd worden weergegeven. Duidelijk zal worden gemaakt waar binnen de GGS de prioritaire gebieden liggen en waar door middel van strategische actie een gebundelde inzet van beleid en middelen van ruimtelijke ordening, milieu- en waterbeheer zal plaatsvinden.

- In het Streekplan Gelderland zullen voor de functie landbouw op basis van drie hoofdontwikkelingsperspectieven (krimp, verandering en groei) uitspraken worden gedaan. Op de functiekaart van het streekplan zullen deze strategieën zichtbaar worden gemaakt.

- Door middel van gebiedsprocessen in strategische actiegebieden zullen maatwerkoplossingen moeten worden gevonden om zowel kwetsbare functies te beschermen als de aanwezige landbouw een duurzaam perspectief te bieden.

- De watersysteembenadering zal worden gehanteerd bij het verder uitwerken van de GGS (natte en droge natuur). Ook op gemeentelijk niveau zal een nadrukkelijker samenhang tussen ruimtelijke ordening en waterhuishouding tot stand moeten komen. Bestemmingsplannen en beheersplannen van de waterschappen dienen goed op elkaar te worden afgestemd.

Uit deze verwerking van de discussie blijkt dat de provincie de inbreng van de discussianten serieus neemt. Interessant is dat in termen van het theoretisch kader de oriëntatie van de conclusies uiteenloopt. De eerste twee kunnen vanwege het feit dat er sprake is van een verdere differentiatie, die beter aansluit op de ideeën in het veld, aangeduid worden met planning als leerproces. De derde conclusie kent elementen van de stijl mobilisatie. De laatste conclusie zit op de lijn van planning als beleidsanalyse: het beter op elkaar afstemmen van de inzet van overheidsinstrumenten.

13.5 Op weg naar de ontwerpen

Naar aanleiding van de discussieronde over het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief zijn de onderlinge relaties tussen de drie plannen duidelijker geworden. Aan de hand van de functieduiding en zonering van het landelijk gebied, reservering van drinkwaterwingebieden, kaarten, strategische actiegebieden en instrumenten zal dit worden geïllustreerd.

13.5.1 Veranderingen in de inrichtingsopgave

Van GGS naar zoneringsplan van het landelijk gebied

De GGS had in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief, maar ook in het Uitvoeringsperspectief Water, betrekking op de gehele provincie en bestond uit drie delen: de donkergroene natuurkerngebieden, de lichtgroene verwevingsgebieden en de witte landbouwproductiegebieden. De GGS richtte zich dus niet alleen op de 'groene' delen van Gelderland maar op alle natuurwaarden. De kleuren corresponderden met de landbouwkultuurontwikkelingsstrategieën stoppen, veranderen en groeien. De GGS is een ordeningsprincipe dat uitgaat van kwetsbare functies als natuur, landschap en drinkwaterwinning. Het was aanvankelijk de bedoeling om het beleid ten aanzien van de milieubeschermingsgebieden in de GGS op te nemen.

Deze GGS heeft bij de waterschappen veel onrust te weeg gebracht. De waterschappen hadden net de eerste generatie beheersplannen opgesteld, die sterk gericht waren op de functiekaart uit het WHP I. Zij hadden dan ook geen behoefte aan een nieuwe functiekaart en vreesden dat het kaartbeeld van de GGS de functiekaart uit het WHP I zou gaan vervangen. De verstandhouding met de waterschappen werd bovendien bemoeilijkt doordat ten aanzien van de GGS niet aangegeven was of het om droge dan wel natte natuur ging en welke consequenties verwevingsgebieden voor het waterbeheer met zich zouden meebrengen.

Om deze problemen het hoofd te bieden is er voor gekozen om de relatie tussen de functiekaart uit het WHP I en de GGS als volgt uit te werken. De GGS, zoals opgenomen in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief, wordt een streefbeeld voor de lange termijn. De uitvoeringsproblemen die de waterbeheerders hebben met de functiekaart van het WHP I, zullen meegenomen worden in de nieuwe streekplankaart en de nieuwe functiekaart van het WHP II zal worden afgeleid van de nieuwe streekplankaart, met dien verstande dat wijzigingen ten opzichte van de functiekaart uit het WHP I pas meegenomen zullen worden bij de actualisering van het waterhuishoudingsplan en de beheersplannen van de waterschappen. Het voorgaande komt er op neer dat de verantwoordelijkheid voor de duiding natuur op de nieuwe streekplankaart, voorzover afwijkend van de functiekaart uit het WHP I, geheel bij de ruimtelijke ordening is komen te liggen.

In de (ontwerp-)plannen wordt de GGS gepresenteerd als zoneringsplan landelijk gebied (zie subparagraaf 13.7.3). De Ecologische Hoofdstructuur is hierin

opgenomen.

Het reserveringsgebied Over-Betuwe

Ten aanzien van de aanwijzing van milieubeschermingsgebieden en grondwaterbeschermingsgebieden zijn er weinig problemen tussen de beleidsvelden opgetreden. Dit was echter niet het geval met het reserveringsgebied Over-Betuwe. Uit de discussiebijeenkomsten over het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief kwam naar voren dat vele functies aanspraak maken op dit gebied, onder andere woningbouw en boomkwekerij. Onder druk van gemeenten en landbouworganisaties was de provincie in de hoedanigheid van ruimtelijke ordenaar bereid het reserveringsgebied te verkleinen. In haar hoedanigheid van waterbeleidsbepaler kwam de provincie hiertegen in verzet. Over de omvang van het reserveringsgebied waren binnen de provincie afspraken gemaakt. De afdeling Water wilde hier uitdrukkelijk aan vasthouden. Uiteindelijk is het gebied in omvang niet verkleind.

Streekplankaart en functiekaart

In de Notitie Actualisering Omgevingsplannen was reeds duidelijk naar voren gekomen, dat de afstemming tussen de kaarten uit de verschillende provinciale plannen verbetering behoefde. Vooral in het streekplan en het waterhuishoudingsplan spelen kaarten een grote rol. Op de streekplankaart wordt het beleid voor de planperiode van 10 jaar vastgelegd. Op de functiekaart van het waterhuishoudingsplan wordt echter een streefbeeld voor de komende 25 tot 30 jaar aangegeven. Deze verschillen in tijdshorizon hebben tijdens het actualiseringsproces voor de nodige problemen gezorgd.

Van meet af aan was duidelijk dat de beide kaarten niet zonder meer in elkaar geschoven zouden kunnen worden. Om het probleem op te lossen is voorgesteld om aan de streekplankaart een ontwikkelingskaart toe te voegen (zie ook ARB 173), die zou corresponderen met de functiekaart uit het waterhuishoudingsplan. Gedeputeerde Staten konden hier echter niet mee instemmen, omdat zij vreesden dat deze kaart te zeer als beleidskaart zou worden opgevat en derhalve, dat actoren deze kaart als richtinggevend kader zouden gaan opvatten.

13.5.2 Veranderingen in de stuuropgave

Van milieuactiegebied naar strategisch actiegebied

Vanuit het milieubeleidsveld was er dringend behoefte aan een milieuactiekaart als overzicht van alle door de provincie ondernomen en te

ondernemen acties in de diverse gebieden (ARB 75).

Bij de eerste selectie van strategische actiegebieden vielen aanvankelijk vier van de twaalf milieu-actiegebieden af en werden drie nieuwe gebieden toegevoegd. Dit deed heel wat stof opwaaien. In diverse milieu-actiegebieden waren reeds gebiedsgerichte processen van de grond gekomen. Het niet opnemen van deze gebieden in de lijst van strategische actiegebieden zou de geloofwaardigheid van de provincie niet ten goede komen. Zo oordeelde ook de Koepelgroep. De Koepelgroep had juist ter afstemming van het instrumentarium de Werkgroep WING (Werkgroep INtegraal Groen) in het leven geroepen om criteria voor de selectie van strategische actiegebieden op te stellen. Deze betroffen naast de aanwezige kwetsbare functies en de bestaande milieubelasting, de continuïteit en consistentie van beleid en een inschatting van de beschikbare middelen. De Koepelgroep oordeelde dat het laten afvallen van milieu-actiegebieden, waar reeds gebiedsprocessen waren gestart, ongewenst zou zijn en pleitte voor het opnieuw opnemen van de gebieden Zuidelijke IJsselvallei en Harderwijk-Elburg. Het aantal strategische actiegebieden kwam daarmee op veertien.

De strategische actiegebieden omvatten zowel de doelgebieden, veelal kwetsbare functies, als de beïnvloedingsgebieden. De discussie over de beïnvloedingsgebieden was aanvankelijk verwarrend. Deze zijn immers voor ammoniak andere dan voor nutriënten die via het grond- en oppervlaktewater worden getransporteerd. Uiteindelijk is ervoor gekozen om de beïnvloedingsgebieden van ammoniak niet anders op te nemen dan in ammoniakreductieplannen gebeurt; een zone rond de voor verzuring gevoelige elementen. Ten aanzien van de beïnvloeding via het oppervlakte- en grondwater is met behulp van de watersysteembenadering per doelgebied bepaald wat de begrenzing van de beïnvloedingsgebieden moet zijn. Op dit punt is de watersysteembenadering het duidelijkst gekoppeld aan de beide andere beleidsvelden.

De discussies over begrenzingen spelen zich echter in totaal verschillende diensten en settings af. De discussie over bescherming van voor verzuring gevoelige gebieden vindt plaats in het kader van de ammoniakreductieplannen. Daarin worden begrenzingen niet hard gedefinieerd omdat hierdoor het vinden van oplossingen kan worden bemoeilijkt. Voor de afdeling Water zijn de begrenzingen veel harder, alleen al omdat de transportroutes van stoffen via water duidelijker zijn en de relatie tussen bron en effect directer is dan bij ammoniak dat slechts voor een deel binnen een beperkte afstand van de bron neerslaat.

Instrumenten

Naar aanleiding van de discussiebijeenkomsten over het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief en de discussie over de strategische actiegebieden ontstond de behoefte om een overzicht te hebben van de beschikbare instrumenten. Al in een eerder stadium was een overzicht vervaardigd van instrumenten en de inzet daarvan in het algemeen (Van den Brand, 1994 = ARB 81) en meer gespecificeerd ten aanzien van het landbouw-natuurvraagstuk (ARB 104.1). Dit overzicht was echter inventariserend van aard en bevatte geen gedachten over de wijze waarop de instrumenten ingezet zouden kunnen of moeten worden. Op voorstel van de Koepelgroep wordt een werkgroep instrumenten omgevingsbeleid in het leven geroepen met de opdracht om zich te buigen over de (on-)mogelijkheden van de gezamenlijke inzet van instrumenten van de provincie ten behoeve van de drie strategische plannen. Deze werkgroep rapporteert op 29 maart 1995 (ARB 144). Een instrument wordt gedefinieerd als een "activiteit die de provincie kan verrichten om bepaalde beleidsdoelen te verwezenlijken en is gericht op het beïnvloeden van het gedrag van een bepaalde doelgroep" (ARB 144: 8). De werkgroep meent dat de inzet van instrumenten in het kader van het omgevingsbeleid aan effectiviteit wint, wanneer er een juiste instrumentenmix wordt gekozen. Bovendien dient er vanuit het gezichtspunt van de doelgroep samenhang te zijn in de inzet van instrumenten. Na een analyse van de typen instrumenten (regelgeving, planning, vergunningverlening, overreding, etc) concludeert de werkgroep dat een typologie op basis van het onderscheid tussen juridische, economische en communicatieve instrumenten vooral gegrond is op theoretische abstracties. In de praktijk gaan de diverse typen instrumenten altijd samen. De werkgroep vindt een keuze op voorhand voor een 'procesbenadering' of voor een 'doelgroepenbenadering' niet zinvol. De inzet van instrumenten wordt volgens de werkgroep bepaald door:

- de kenmerken van de concrete situatie, waarin een instrument wordt toegepast;
- de combinatie en wisselwerking met andere instrumenten;
- de stijl waarmee het instrument wordt toegepast.

De werkgroep concludeert dat "een verantwoord instrumentenbeleid geen algemene uitspraken ten nadele of ten gunste van een bepaalde instrumentensoort omvat" (ARB 144: 8).

Bij het zoeken naar een goede instrumentenmix speelt een aantal overwegingen een rol (ARB 144):

- de inschatting van de directe effectiviteit in de concrete situatie.

Een instrument is effectiever wanneer het aansluit bij de gedragsmotieven van

doelgroepen.

- de indirecte effecten van de instrumentenmix voor een gebied of doelgroep.

De afstemming tussen de diverse instrumenten, die op dezelfde doelgroep zijn gericht, is onderwerp van gesprek met doelgroepen.

- de politiek-bestuurlijke goodwill die gewonnen kan worden of verloren kan gaan.

Bij de keuze van instrumenten is het noodzakelijk om de recente ervaringen met het instrument en de politieke en maatschappelijke betekenis van instrumenten in ogenschouw te nemen.

- de traditie.

Doelgroepen zijn gewend aan bepaalde instrumenten. Een stap voor stap aanpassing is meestal te prefereren boven een radicale verandering. Wijzigingen dienen zowel naar inhoud als tempo begrijpelijk te zijn voor de uitvoeringsorganisaties en de doelgroepen.

Ten aanzien van het omgevingsbeleid tekent zich, aldus de werkgroep WING, de afgelopen jaren steeds meer een gemeenschappelijke stijl af, die getypeerd wordt (ARB 144: 12) met "communicatief, integraal en praktisch". Communicatie is, afgezien van draagvlak, ook van belang met het oog op het verkrijgen van inzicht in de gedragsmotieven van de doelgroep. 'Integraal' houdt in dat al in een vroeg stadium de afstemming en inzet van instrumenten aandacht krijgt. Instrumenten dienen niet concurrerend te zijn, maar elkaar te ondersteunen met het oog op de doelen van het omgevingsbeleid. Praktisch houdt in dat in de context wordt gezien welke instrumenten ingezet worden. Formele beperkingen en stringente beleidskaders worden waar mogelijk teruggedrongen. Strategische plannen geven de hoofdrichting aan, maar laten voldoende ruimte voor de uitwerking in interactieve beleidsprocessen. De werkgroep noemt dit een 'pragmatische stijl' van het toepassen van instrumenten.

Vervolgens komt de werkgroep in haar rapportage tot een selectie van speerpunten voor integraal omgevingsbeleid waarbij de inzet van een instrumentenmix nuttig en kansrijk is. Deze zijn: milieu & economie, de inzet van ruimtelijke ordening voor milieu- en waterdoelstellingen voor de landbouw, verdroging en stedelijke uitbreiding, gebieden en industrie, mede-overheden, strategische actiegebieden en gebiedenbeleid, en het veiligstellen en herstellen van bijzondere natuur.

Ten aanzien van het tweede punt het volgende. De provincie beschikt over weinig instrumenten die directe invloed hebben op het milieuedrag van de landbouw. Dit behoeft geen probleem te zijn, wanneer andere organen en

omstandigheden voldoende pressie uitoefenen. In het landbouwgebiedenbeleid ligt, tegen de achtergrond van de inzet van meer 'dwingende regelgeving' door het Rijk, Europese politiek en marktontwikkelingen, de nadruk sterk op overleg, overreding, onderhandeling en subsidiëring.

De beste perspectieven liggen thans in het afstemmen van ammoniakreductieplannen op de bestemmingsplannen buitengebied. Daarbij dienen de marges verkend te worden die de ruimtelijke ordening biedt om milieu- en waterdoelstellingen mee te nemen.

In haar rapportage zet de werkgroep ook de bijl aan de wortels van de provinciale organisatie. Ze pleit ervoor om gebieden en doelgroepen als indelingscriteria te gebruiken. Thans is de provincie ingedeeld op specialisme en product, wat verkokering in de hand werkt. De werkgroep vraagt hiervoor aandacht overigens zonder te pleiten voor een radicale reorganisatie. Daarnaast pleit ze, zoals eerder gebeurde in ARB 66, voor het aanstellen van makelaars en reserveren van budgetten voor gebieden en doelgroepen. De makelaars hebben als functie het signaleren en informeren en kunnen ervoor zorgen dat het lijnmanagement voorzien wordt van integrale informatie en een integraal afwegingskader. De makelaar dient "geen doorgeefluik te worden van de buitenwacht en geen station in de 'routing' van stukken" (ARB 144: 20).

13.5.3 Conclusies

Naar aanleiding van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat er zowel ten aanzien van de inrichtingsopgave als de stuuropgave veranderingen zijn opgetreden in de actualisering van de drie Gelderse Omgevingsplannen. Ten aanzien van de inrichtingsopgave is de Gelderse Groene Structuur veel duidelijker neergezet door over te stappen op een zonering van het landelijk gebied en het differentiëren naar natuurdoeltypen, landschappelijke en cultuurhistorische waarden. Daarnaast is met name met betrekking tot de strategische actiegebieden gebruik gemaakt van de watersysteembenadering en de inzichten van de afdeling Water. In het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief was hiervan nog geen sprake.

Wat betreft de stuuropgave kan worden opgemerkt dat de werkgroep ten opzichte van de bestaande handelingspraktijk van de provincie pleit voor nieuwe stuurstrategieën als netwerksturing en marktsturing, wat met name tot uiting komt in het willen aansluiten bij gedragsmotieven van doelgroepen. Ook het organisatiemodel van de provincie ligt onder vuur. Gepleit wordt voor makelaars en budgetten. De werkgroep wil af van de klassieke manier van

sturen en pleit voor een 'pragmatische stijl'. Deze benadering vindt met name steun bij de beleidsvelden landbouw, milieubeheer en, zij het in mindere mate, ruimtelijke ordening. De gebiedsgerichte benadering, zoals die ontwikkeld is in Gelderse Vallei, Graafschap en Achterhoek wordt radicaal doorgetrokken. De omslag is zichtbaar in gebiedsprocessen en het stimuleren daarvan. Maar op welke wijze moet hiermee worden omgegaan in de strategische plannen? En hoe verhoudt zich dit tot de wens van de waterschappen om meer duidelijkheid te verkrijgen over de relatie tussen het bestemmingsplan en het beheersplan en de te beschermen natuur- en landschapswaarden?

13.6 Instrumentenmix?

Deze vraag spitst zich toe op de kwestie hoe een dergelijke instrumentenmix eruit ziet en of deze mix alleen nodig is in strategische actiegebieden of ook daarbuiten. Het betrekkelijk radicale pleidooi van de werkgroep instrumenten wordt op dat moment niet verder uitgewerkt in de richting van private actoren maar wel in de richting van publieke actoren. Door de Koepelgroep voor het Gelders Omgevingsbeleid wordt actie ondernomen om zicht te krijgen op de (on-)mogelijkheden van een gemeenschappelijke inzet van instrumenten door de publieke actoren (provincie, gemeente, waterschap). Op basis van een workshop met deskundigen wordt aan een medewerker van de Landbouwwuniversiteit Wageningen, lid van de Koepelgroep, gevraagd een advies over de inzet van het ruimtelijk instrumentarium ten behoeve van het Gelderse Omgevingsbeleid met een doorvertaling ervan naar gemeente en waterschap (ARB 173) te schrijven. Dit advies bestaat uit twee delen: een algemene beschouwing over de organisatie van de planning en onderlinge afstemming tussen beleidsvelden, en specifieke onderwerpen (grondwaterbescherming, bescherming van natuur, mobiliteit en duurzaam bouwen).

13.6.1 Eisen aan de organisatie van de planning

Vertrekkend vanuit de opvatting dat de provincie Gelderland een open planning proces voorstaat en derhalve wil leren van andere publieke en private actoren wordt een zestal eisen geformuleerd voor de organisatie van de planning. Deze zijn:

- a. de provincie zal een helder streefbeeld moeten hebben; een wervende visie is in een open planningsproces een eerste vereiste;
- b. 'open' houdt ook in dat de provincie open zal moeten staan voor

- denkbeelden en initiatieven van anderen;
- c. beleidsuitspraken dienen vergezeld te gaan van een omschrijving van de wijze van uitvoering; welke taken en verantwoordelijkheden liggen er bij de provincie en welke bij mede-overheden en doelgroepen;
- d. de provincie dient zich bewust te zijn van haar maatschappelijke machtspositie; deze varieert per onderwerp;
- e. de provincie zal duidelijkheid dienen te verschaffen over de in te zetten instrumentenmix;
- f. de provincie zal faciliterend dienen te zijn ten aanzien van uitvoeringspraktijken.

In het advies wordt aanbevolen om de communicatieve functie van de omgevingsplannen te benadrukken en duidelijk de positie van de provincie te profileren met het oog op het verschaffen van duidelijkheid naar het veld van actoren.

Vervolgens gaat het advies in op de onderlinge verhouding tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding. Om de relaties in beeld te brengen wordt het begrip functie, zoals dat wordt gebruikt in de ruimtelijke ordening, geherdefinieerd met het oog aansluiting te vinden bij begrippen uit de waterhuishouding en het milieubeheer. Functie wordt gedefinieerd als "een in hoge mate samenhangend (en daardoor te onderscheiden) geheel van activiteiten met de daarbij behorende ruimtelijke configuratie van gebouwen en gronden, gericht op een bepaald doel of doelen" (ARB 173: 8).

De ruimtelijke ordening is vooral gericht op de doelen en de ruimtelijke configuratie; het milieubeheer op potentieel verontreinigende activiteiten. Dit laatste geldt ook voor de waterhuishouding voorzover het lozingen op het oppervlaktewater betreft. Daarnaast richt de waterhuishouding zich op de waterhuishoudkundige condities ten behoeve van gebouwen en landerijen.

Wanneer er sprake zou zijn van een statische situatie dan zou de relatie tussen activiteiten en ruimtelijke configuratie relatief eenduidig zijn en zou het sturend vermogen van de ruimtelijke ordening groot kunnen zijn. Gezien het dynamisch karakter van de samenleving is die veronderstelling niet houdbaar. Technologische ontwikkeling en het gedrag van mensen bepalen in sterke mate de ernst van de verontreiniging. Gedrag en technologie zijn twee variabelen die nauwelijks direct worden aangestuurd vanuit de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding, en dit lijkt in zijn algemeenheid ook in strijd met de grondbeginselen van de Nederlandse (westerse) samenleving (vrijheid van handelen, ondernemen, verplaatsen en dergelijke).

Ruimtelijke ordening en waterhuishouding kunnen condities creëren voor bepaalde categorieën van activiteiten; locatiekeuze is daarbij van belang om negatieve effecten te voorkomen. Het milieubeheer kan bepaalde categorieën negatieve effecten van activiteiten weren en trachten te voorkomen.

In het advies wordt ook ingegaan op de mogelijkheden om natuurwaarden via de ruimtelijke ordening te beschermen. In geval van grondwaterbescherming is het beperken van het gebruik van bestrijdingsmiddelen, meststoffen en dergelijke, of beter gezegd het weren van risicovolle activiteiten via het bestemmingsplan mogelijk, omdat er een direct verband bestaat tussen handeling en aantasting van een te beschermen waarde i.c. het grondwater. In principe is het niet ondenkbaar om een beperking van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in de voorschriften van een bestemmingsplan op te nemen, wanneer de relatie tussen activiteit en ongewenst effect aantoonbaar is. Dit is, wanneer het gaat om natuurwaarden, niet gemakkelijk. Immers het teloorgaan van natuurwaarden hangt niet enkel van een overmaat aan meststoffen als gevolg van bemesting, maar ook van (veranderingen in) de grondwaterstand, de waterkwaliteit, verstoring door betreding en dergelijke. Het voorgaande betekent dat, wanneer de provincie waarden wil beschermen, zij zeer duidelijk zal moeten aangeven welke waarden dit zijn en welke ontwikkelingen een negatief effect op die waarden kunnen hebben. In het advies is dan ook een aanbeveling opgenomen om (ARB 173: 10) "oorzakelijke verbanden tussen belasting en nadelig effect zo concreet mogelijk aan te geven. Dit betreft in ieder geval het inhoudelijk-procesmatig aspect (dosis-effect-relaties) en zo nodig het geografisch aspect."

Daarnaast wordt aanbevolen om (ARB 173: 11) "in ieder geval in het streekplan in de beleidstekst duidelijk aan te geven welke waarden beschermd, hersteld dan wel ontwikkeld moeten worden en in de toelichting welke factoren een negatieve dan wel een positieve invloed hebben op de te beschermen waarden".

Tot slot wordt in het algemene deel van het advies ingegaan op het belang van de ruimtelijke ordening bij nieuwvestiging. Bij nieuwvestiging dienen de milieu-effecten direct meegewogen te worden. Immers de milieuvergunning kan geen milieuhinder voorkomen, ze kan deze slechts verminderen.

Naast andere zaken wordt in het advies gepleit voor het opnemen van een ontwikkelingskaart in het streekplan teneinde het verschil in tijdshorizon

tussen streekplankaart en functiekaart in het waterhuishoudingsplan weg te nemen.

In het tweede deel van het advies wordt onder meer ingegaan op de mogelijkheden van de ruimtelijke ordening om grondwater en natuurwaarden te beschermen en ruimte voor natuurontwikkeling te creëren. Hieronder worden de belangrijkste aanbevelingen geresumeerd.

13.6.2 Grondwaterbescherming

Met betrekking tot de bescherming van grondwater worden drie categorieën onderscheiden te weten: grondwaterbeschermingsgebieden, reserveringsgebieden en zoekruimte. Ten aanzien van de grondwaterbeschermingsgebieden wordt aanbevolen om (ARB 173: 16) "in verband met de door gemeenten af te geven bouwvergunning in de toelichting van het streekplan een indicatieve lijst op te nemen van risicovergrotenende activiteiten/functies en deze lijst in verband met de door de gemeente af te geven milieuvergunning ook op te nemen in het provinciale milieubeleidsplan".

De reserveringsgebieden vormen vergeleken met de grondwaterbeschermingsgebieden een minder harde categorie. De hardheid hangt onder meer af van de inschatting van de termijn waarop feitelijk gewonnen zal gaan worden. Aanbevolen wordt om (ARB 173: 17) "op de streekplankaart de grondwaterbeschermingsgebieden en reserveringsgebieden aan te geven, waarvoor eenzelfde beschermingsregime geldt en op de ontwikkelingskaart de zoekruimte waarvoor dit beschermingsregime geldt, voorzover het activiteiten betreft die gekoppeld zijn aan de bevoegdheden van de provincie (weren baggerdepots, afvalstort, wegenbouw, woningbouw en dergelijke)".

Daarnaast verdient het aanbeveling om (ARB 173: 17) om "in het milieubeleidsplan aan te geven dat van gemeenten wordt verwacht dat ze zich bij de verlening van de milieuvergunning in de reserveringsgebieden en zoekruimte terughoudend zullen opstellen. Daarnaast verdient het aanbeveling om deze gebieden prioriteit te geven met betrekking tot inspanning op het terrein van handhaving en controle van deze vergunningen."

13.6.3 Bescherming natuurwaarden en natuurontwikkeling

Behoud van het areaal natuurgebied kan door middel van een goede afstemming tussen de provinciale strategische plannen plaatsvinden. Immers de provincie kan natuurgebieden aangeven en door middel van begrenzing van Relatienota-gebieden en de aankoop van gronden hieraan richting geven. De vertaalslag naar de plannen van gemeenten en waterbeheerders vormt echter

een probleem. Immers, de toetsingsfunctie van de provincie verhoudt zich slecht met het idee van een ontwikkelingsplan; toetsen vindt achteraf plaats. Geadviseerd is om een actieve strategie te volgen naar de gemeenten en waterbeheerders. Hiervoor worden drie wegen aangegeven: het instellen van een helpdesk, het schrijven van een handreiking of leidraad, en het opstellen van een functie-akkoord (zie Brussaard e.a., 1995, en Van der Vlist & Hagelaar, 1996). De mate van bestuurlijke binding is bij de helpdesk het kleinst, bij het functie-akkoord het grootst. Een functie-akkoord behelst een gezamenlijke inspanning van provincie, waterbeheerder en gemeente om een bepaalde functie (in dit geval natuur) te realiseren. Het advies komt dan ook tot de aanbeveling om (ARB 173: 22) "met het oog op de doorvertaling van het provinciale omgevingsbeleid voor een aantal gebieden (de zogeheten actiegebieden) te streven naar functie-akkoorden met in ieder geval de mede-overheden".

Ruimte voor natuurontwikkeling kan op de streekplankaart worden aangegeven en voor de verdere toekomst op de ontwikkelingskaart. In afwachting van de aankoop van de gebieden dient er in de bestemmingsplannen een aanlegvergunningplicht te worden opgenomen om de waarde van de grond voor deze bestemming niet achteruit te laten gaan.

Verbindingszones vormen een moeilijker probleem. Ze kunnen slechts globaal op de streekplankaart worden aangegeven. Belangrijker is het om in de tekst te vermelden welke verbindingzones het zijn, om welke diersoorten het gaat en welke eisen deze stellen aan de verbindingzone. In veel gevallen kan door middel van inrichtingsmaatregelen en beheersmaatregelen van de waterbeheerder langs de in zijn beheer zijnde waterlopen reeds veel gebeuren.

13.6.4 Bescherming tegen verzuring en verdroging

Bescherming tegen negatieve effecten als gevolg van het gebruik van meststoffen en het onttrekken van water of het draineren van land zijn minder gemakkelijk via het ruimtelijk spoor aan te pakken.

Wat betreft de reductie van emissies is het milieubeleid en vooral de milieuvergunning het meest aangewezen spoor. In het ruimtelijk spoor zal altijd aangetoond dienen te worden dat de desbetreffende emissie waarden aantast. Het bestemmingsplan zal zich derhalve bij uitbreiding of nieuwvestiging moeten richten op te beschermen natuur- en landschapswaarden. In het kader daarvan kan reductie van emissie aan de orde worden gesteld. Met de ammoniakreductieplannen hebben gemeenten een belangrijk instrument in handen gekregen om een goede relatie tussen bestemming en emissiereductie

te verkrijgen. In het advies wordt dan ook het maken van de ammoniakreductieplannen in nauwe samenhang met (te herziene) bestemmingsplannen buitengebied aanbevolen.

De ruimtelijke ordening heeft daarnaast nog een mogelijkheid om in bepaalde zones de bemestingsdruk te doen afnemen door in deze zones bijvoorbeeld nabij natuur- en bosgebieden, functieverandering toe te staan.

Ten aanzien van het bestrijden van de negatieve effecten van de verdroging wordt in het advies aanbevolen om (ARB 173: 28) "bufferzones en beïnvloedingsgebieden van regionale schaal indicatief op de streekplankaart en functiekaart van het waterhuishoudingsplan aan te geven". Bovendien wordt aanbevolen (ARB 173: 29) om "als provincie het voortouw te nemen in het organiseren van bestuurlijk en maatschappelijk overleg over de wijze waarop schadevergoeding als gevolg van vernatting dient te worden geregeld c.q. de 'Ladder van Weersink' (zie subparagraaf 13.11.2) geoperationaliseerd kan worden".

13.6.5 Conclusies

De discussie over instrumenten heeft in dit advies zijn vervolg gekregen in de vorm van pakketten van instrumenten rond bepaalde vraagstukken. Veel van de aanbevelingen zijn overgenomen; de ontwikkelingskaart en het functieakkoord niet. De verdere differentiatie van de Gelderse Groene Structuur en van de te beschermen waarden zijn in het streekplan terecht gekomen. Evenals de gedachtelijn achter de grondwaterbescherming.

Als gevolg van deze aanbevelingen is duidelijker geworden wat de provincie Gelderland voorstaat, wat ze zelf zal doen en wat ze van mede-overheden en private actoren verwacht. In termen van de planningsstijlen zijn daarmee elementen van planning als leerproces nadrukkelijker naar voren gekomen. Netwerksturing, gericht op onderhandelen, is daarvan het resultaat.

Daar staat tegenover dat de ontwikkelingskaart als wervend perspectief er niet is gekomen en dat er een sterke nadruk ligt op de coördinatie tussen publieke actoren met betrekking tot de inzet van de instrumenten. Hierdoor heeft de aanpak toch sterk het karakter van planning als beleidsanalyse.

13.7 Het gemeenschappelijk hoofdstuk in de drie Gelderse Omgevingsplannen

De provincie Gelderland heeft in het najaar van 1996 haar strategische plannen gelijktijdig vastgesteld. De afstemming tussen deze plannen komt vooral naar voren in:

- het gemeenschappelijke hoofdstuk 'Werken aan een economisch en ecologisch duurzaam Gelderland' in de drie plannen;
- het gebruik van dezelfde gebiedsindeling;
- de gemeenschappelijke inzet van provinciale instrumenten en middelen in de strategische actiegebieden.

Voordat de plannen afzonderlijk besproken worden, zal eerst worden ingegaan op de hoofdlijnen van het gemeenschappelijke hoofdstuk.

In het gemeenschappelijke hoofdstuk wordt gesteld dat Gelderland een goede uitgangspositie heeft vanwege zijn ligging op de as Randstad-Ruhrgebied. Internationaal worden de economische en ecologische potenties van Gelderland gewaardeerd. De rode draad in de plannen wordt gevormd door de ontwikkeling van bedrijvigheid met behoud van de relatieve rust en ruimte die Gelderland nog kent.

13.7.1 De planningsopgave

De centrale doelstelling van de drie plannen is "het veiligstellen en verbeteren van de economische en ecologische structuur van Gelderland voor de huidige en toekomstige generaties. De balans tussen economie en ecologie wil de provincie bewaren" (Provincie Gelderland, 1996b: 17).

De omgevingskwaliteit zowel in economische zin als ecologische zin staat echter onder druk als gevolg van verstedelijking, mobiliteit en landbouw. Deze omgevingsproblemen wil de provincie oplossen door te streven naar een duurzame ontwikkeling waaronder wordt verstaan:

- het voorkomen van onomkeerbare ingrepen ten aanzien van kwetsbare laagdynamische functies zoals natuur, bos, drinkwaterwinning, aardwetenschappelijke waarden;
- het respecteren en gebruikmaken van cultuurhistorische en landschappelijk waardevolle structuren en
- het centraal stellen van kwaliteit boven kwantiteit.

Het oplossen van deze problemen zal niet in de planperiode gelukken; daarvoor, zo stelt de provincie, is de situatie te veel uit de hand gelopen. Maar de aanpak van de problemen zal sterk geïntensiveerd worden. In de

planperiode wil de provincie de achteruitgang een halt toeroepen en aanzetten geven voor verbetering. Om tot acceptabele oplossingen te komen is enerzijds een doelgroepenbenadering nodig en anderzijds afstemming tussen de provinciale plannen. De verhouding tussen deze plannen ziet de provincie als volgt. Het streekplan is het ruimtelijk integratiekader waarin na afweging van alle belangen aangegeven wordt waar bepaalde functies zich kunnen ontwikkelen. Het Milieubeleidsplan en het Waterhuishoudingsplan geven aan hoe bepaalde ontwikkelingen, rekening houdend met omgevingsfactoren, kunnen worden gerealiseerd.

Het spanningsveld tussen enerzijds het ontwikkelen van de economische structuur en anderzijds het veiligstellen en ontwikkelen van de ecologische structuur heeft geresulteerd in een onderscheid tussen een ruimtelijk economische structuur en een ecologische structuur en tot het op gebiedsniveau aangeven van de ontwikkelingsmogelijkheden van hoog- en laagdynamische functies in hun onderlinge verhouding. Voor het landelijk gebied heeft dit geresulteerd in een zoneringsplan waarbij voor de zones gebiedsspecifiek en geïntegreerd ruimtelijk, milieu- en waterbeleid is geformuleerd.

13.7.2 De inrichtingsopgave

Ruimtelijk-economische structuur

De ruimtelijk-economische structuur wordt hoofdzakelijk bepaald door de verstedelijking en de te ontwikkelen infrastructuur. Landbouw maakt als economische activiteit deel uit van deze structuur, omdat hij een belangrijke drager is van de ontwikkeling van het landelijk gebied. De intensieve landbouw heeft echter ook een keerzijde, omdat als gevolg van de landbouwproductie diverse omgevingsproblemen zijn ontstaan, zoals verdroging, verzuring en vermesting.

De provincie wil deze problemen trachten op te lossen door de dynamiek van de landbouw te vergroten. Het productievolume in de landbouw ligt als gevolg van rijksregelgeving min of meer vast. Dit betekent dat de dynamiek in de landbouw in de vorm van schaalvergroting en specialisatie alleen kan plaatsvinden als er tegelijkertijd bedrijven krimpen of stoppen. Omdat bedrijven die uitbreiden, hun milieuvergunning en soms ook bouwvergunning zullen moeten vernieuwen, biedt dit de overheid de gelegenheid om milieuwinst te realiseren. Een dergelijke aanpak lijkt perspectiefvol, omdat Gelderland een relatief groot aantal kleine bedrijven kent die naar verwachting zullen krimpen of stoppen.

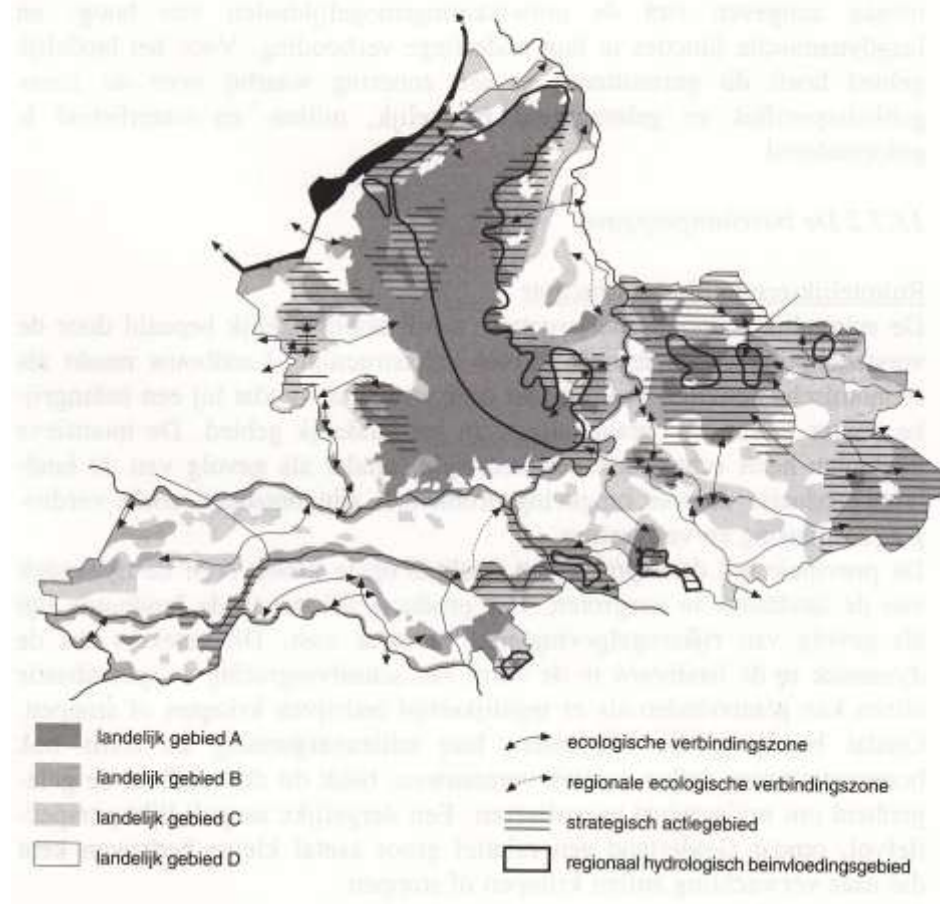
De landbouw kent echter grote regionale verschillen. Het stimuleren van

bedrijfsontwikkeling vergt gebiedsspecifiek maatwerk. In gebiedsgerichte processen wordt in nauw overleg met doelgroepen de agrarische dynamiek vergroot, zodat ook milieuwinst geboekt kan worden.

Ecologische structuur

De ecologische structuur is bedoeld om de belangrijke natuurgebieden en afwisselende, cultuurhistorische en landschappelijk waardevolle gebieden in Gelderland te behouden en te ontwikkelen. Daartoe is een zonering gemaakt voor het landelijk gebied (zie kaart 13.1). De zones die daarbij onderscheiden worden, zijn: landelijk gebied D met accent op landbouw, landelijk gebied C met accent op landbouw/waardevol landschap, landelijk gebied B natuur/landbouw en landelijk gebied A natuur.

Kaart 13.1 Zonering van het landelijk gebied (bron: kaart 7 streekplan)



In de zones landelijk gebied A met accent op natuur en landelijk gebied B met accent op natuur/landbouw is de functie natuur richtinggevend voor de ontwikkelingsmogelijkheden van andere functies. Bescherming, herstel en ontwikkeling van natuur staan centraal. Binnen deze zones vindt ook de uitvoering plaats van de Ecologische Hoofdstructuur van het Rijk.

De functies II tot en met V uit het Waterhuishoudingsplan vallen samen met deze zones (zie subparagraaf 13.9.3), voorzover er sprake is van natte natuur. In de zones landbouw en landbouw/waardevol landschap is de functie landbouw richtinggevend. De waterhuishouding wordt in deze zones voornamelijk afgestemd op de eisen van de landbouw, hoewel regionaal ook verbetering ten behoeve van natuurwaarden kan plaatsvinden.

13.7.3 De stuuropgave

Strategische actiegebieden

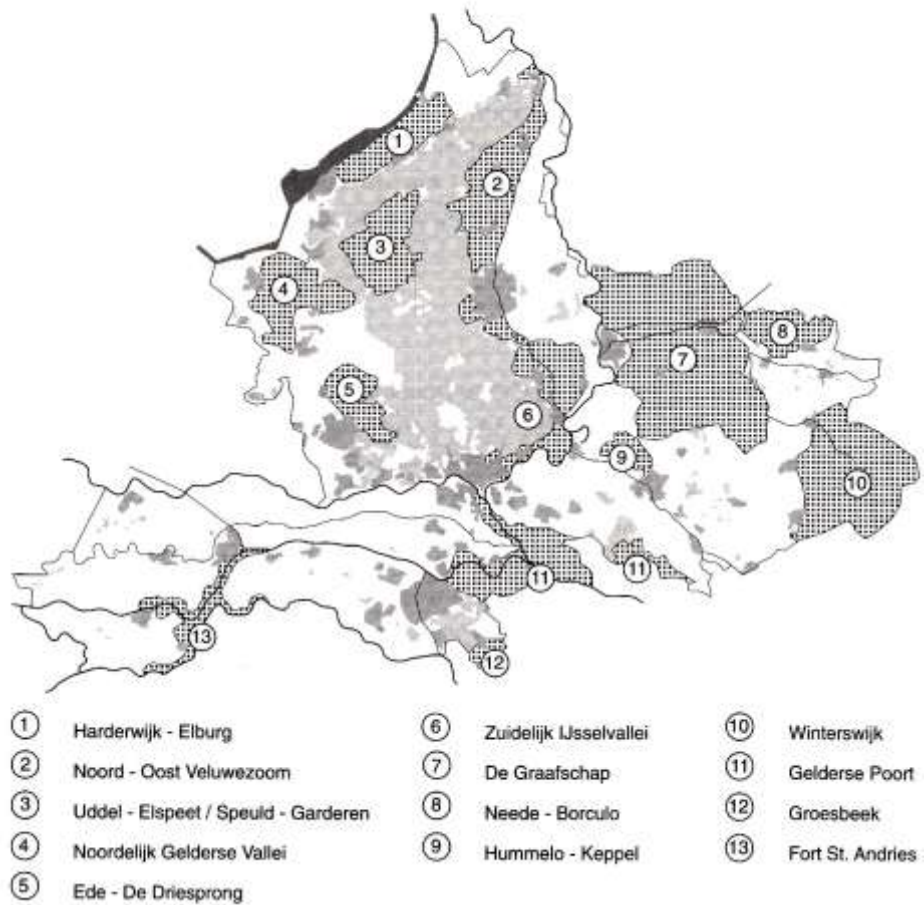
In de plannen worden strategische actiegebieden (zie kaart 13.2) aangegeven vanwege de natuurwaarden in de zones natuur en natuur/landbouw. De aanduiding strategisch actiegebied houdt geen verscherping in van beleidsdoelstellingen, maar een extra beleidsaandacht die tot uiting komt in een gebundelde inzet van middelen en de inzet van aanvullend instrumentarium. Deze extra inspanning wordt verricht om in deze gebieden versneld de algemene milieukwaliteit te realiseren en de omgevingskwaliteit te verbeteren. Veel van de extra maatregelen zijn gericht op het tot stand brengen van een duurzame landbouw. De provincie neemt hiertoe in deze gebieden het initiatief.

De selectie van deze gebieden heeft plaatsgevonden op grond van een bestaande spanning tussen natuurwaarden en aanwezige milieu- en waterkwaliteit of op grond van kansen die zich voordoen om versneld de milieukwaliteit of wateromstandigheden ten behoeve van natuurwaarden te verbeteren. Daarnaast heeft bij de selectie meegespeeld of in de gebieden reeds in het kader van de milieubeschermingsgebieden (eerste Milieubeleidsplan Gelderland) gebiedsprocessen zijn gestart, er strategische groenprojecten aanwezig zijn (Structuurschema Groene Ruimte) of dat het gebied als 'prioriteit natte natuur' in het Waterhuishoudingsplan 1997-2000 is aangegeven.

Hoewel het doelgebied van de strategische actiegebieden gelegen is in de zones natuur en natuur/landbouw vallen de strategische actiegebieden hier niet geheel mee samen vanwege de atmosferische en hydrologische beïnvloeding. Daarom liggen in sommige gevallen ook landbouwgebieden in de strategische

aandachtsgebieden. Om de atmosferische belasting vanuit deze landbouwgebieden terug te dringen zal het instrument Ammoniakreductieplan worden gebruikt.

Kaart 13.2 Strategische actiegebieden (bron: kaart 5 GMP = kaart 7 SP = kaart 8 WHP)



Milieubeschermingsgebieden

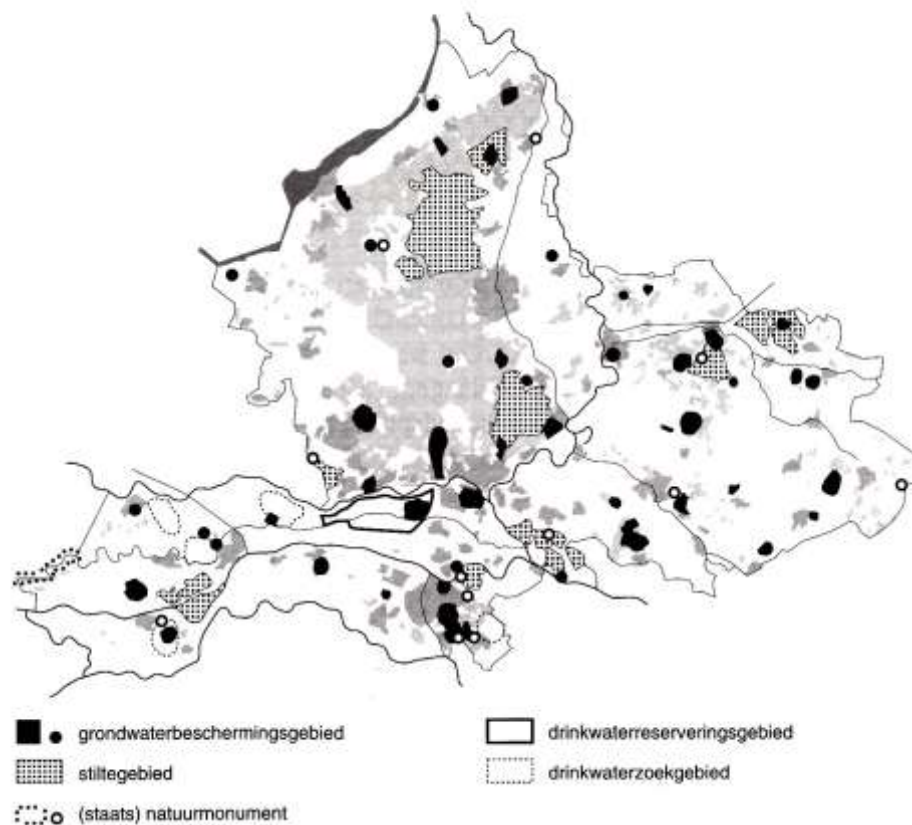
Milieubeschermingsgebieden die op grond van de provinciale milieuvordering door de provincie zijn aangewezen (kaart 13.3), vallen niet geheel samen met de strategische actiegebieden. Geen strategische actiegebieden maar wel milieubeschermingsgebieden zijn waterwingebieden, Staatsnatuurmonumenten en stiltegebieden, die door middel van aanwijzing in het

streekplan planologische bescherming krijgen (de Wet Milieubeheer vereist dit). Het beleid voor deze milieubeschermingsgebieden is geformuleerd in het Milieubeleidsplan en het Waterhuishoudingsplan.

Uitvoering

Met de strategische actiegebieden heeft de provincie, naar eigen zeggen, een belangrijke stap gezet, niet alleen in een gemeenschappelijke uitvoering van het omgevingsbeleid, maar ook in de wijze waarop zij beleid tot stand wil brengen. De provincie kan het immers niet alleen. Zij is partij tussen andere partijen zoals gemeenten en waterschappen als publieke partijen en landbouw-, natuur-, milieu- en landschapsbeschermingsorganisaties, werkgeversorganisaties, en recreatieorganisatie.

Kaart 13.3 Milieubeschermingsgebieden (bron: kaart 6 GMP = kaart 11 SP = functiekaart WHP)



Om de effectiviteit van de inzet van de middelen van de provincie te vergroten worden instrumenten zoveel mogelijk in samenhang met elkaar ingezet (de juiste instrumenten-mix).

Daarnaast zijn de doelgroepen zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor het oplossen van de milieuproblemen die zij veroorzaken. Deze eigen verantwoordelijkheid zal onder meer worden gestimuleerd door meer dan voorheen bij de vergunningverlening doelvoorschriften te hanteren in plaats van middelvoorschriften.

Regionale vraagstukken dienen bij voorkeur op de regionale schaal te worden opgelost. Voor deze gebieden heeft de provincie in haar omgevingsplannen gebiedsgericht beleid geformuleerd. In de strategische actiegebieden zal een procesgerichte benadering worden gevolgd waarbij de provincie ernaar streeft door middel van *overreding en onderhandeling* haar gebiedsgericht beleid te verbinden met de belangen van doelgroepen en mede-overheden.

Hoewel het gebiedsgericht beleid in de omgevingsplannen het beleidskader vormt voor gebiedsgerichte processen, kan, als er sprake is van een regionale consensus tussen lokale overheden en lokaal bedrijfsleven, aanpassing van de omgevingsplannen nodig zijn. Deze mogelijkheid wordt nadrukkelijk opgehouden.

13.7.4 Conclusies

Hoewel de verhouding tussen de drie plannen al in de uitgangssituatie was aangegeven (zie 13.2.3), kan geconcludeerd worden dat deze in het gemeenschappelijk hoofdstuk verder wordt aangescherpt. Het streekplan geeft, na afweging van alle belangen, aan waar welke functies zich kunnen ontwikkelen. Het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan geven aan hoe die ontwikkelingen, rekening houdend met omgevingsfactoren, kunnen worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de inrichtingsopgave kan worden geconcludeerd dat er een onderscheid is gemaakt tussen een ruimtelijk-economische structuur en een ecologische structuur. De ruimtelijk-economische structuur is opgehangen aan de verstedelijking en de infrastructuur. De opmerkingen over de landbouw zijn daarentegen niet zozeer gericht op de ruimtelijke structuur van de landbouw maar op het geleiden van maatschappelijk-ruimtelijke processen in de landbouw.

De ecologische structuur, voorheen Gelderse Groene Structuur, is overgegaan in een zonering van het landelijk gebied; een afwegingskader. Daarmee is afgestapt van een duidelijke ruimtelijk begrensde structuur.

De strategische actiegebieden bepalen in sterke mate de wijze waarop de

provincie met de stuuropgave omgaat. Met deze strategische actie - een procesbenadering - wil de provincie zo goed mogelijk aansluiten bij de mogelijkheden die zich in deze gebieden aandienen.

Het gemeenschappelijk hoofdstuk heeft daarmee sterk de kenmerken van planning als leerproces.

In het volgende zullen de drie provinciale plannen worden besproken aan de hand van:

- de algemene doelstellingen en uitgangspunten van de plannen (13.8);
- de zonering uit het streekplan en functies uit het waterhuishoudingsplan (13.9 en 13.10);
- de beschermingsgebieden (13.11);
- de verwachtingen ten aanzien van gemeenten, waterschappen en landbouw (13.12).

13.8 Uitgangspunten en doelstellingen

Het streekplan heeft als ondertitel *stimulans voor ontwikkeling, ruimte voor kwaliteit en zorg voor de omgeving*. Door het actief inhaken op economische veranderingsprocessen, het stimuleren van plattelandsvernieuwing en het actief zijn in gebieden wil de provincie in het landelijk gebied:

- kwetsbare (laagdynamische) functies als natuur, bos en drinkwaterwinning beschermen;
- functies, die niet in het landelijk gebied thuis horen, weren;
- uitbreiding van stedelijke activiteiten in de zone landelijk gebied A uitsluiten. In de zone landelijk gebied B is een bij de kern passende uitbreiding bespreekbaar als er geen andere opties zijn, natuur- en boscompensatie geregeld is, en er geen verslechtering van de hydrologische situatie van nabij gelegen natuurgebieden zal optreden. In zones waar cultuurhistorische en landschappelijk waardevolle patronen kenmerkend zijn, zullen stedelijke activiteiten zorgvuldig worden ingepast;
- het hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing toestaan onder voorwaarde dat de nieuwe functie niet in strijd is met de doelstellingen van de zone;
- waardevolle cultuurhistorische en landschappelijke structuren in stand houden en versterken. Aardwetenschappelijke waarden worden in stand gehouden.

In het streekplan worden deze doelstellingen uitgewerkt in een zonerings-, per functie en per deelgebied.

Het waterhuishoudingsplan geeft aan op welke wijze de regionale waterhuishouding dient te worden *ingericht en beheerd* om de centrale doelstelling uit het gemeenschappelijke hoofdstuk te kunnen bereiken.

Het waterhuishoudkundig beleid is het resultaat van een afweging van enerzijds de mogelijkheden van het watersysteem en anderzijds de aanspraken van de Gelderse samenleving daarop. Bij die afweging dienen grenzen aan de exploitatie van die systemen te worden gesteld. De aanwezigheid van gezonde waterhuishoudkundige systemen is immers een levensvoorwaarde voor de toekomst. Voor een deel zijn de grenzen aan het gebruik van water voor menselijke doeleinden een natuurlijk gegeven, voor een deel vloeien zij voort uit eisen die de levende natuur stelt. Deze eisen vormen de randvoorwaarden. Daarnaast kunnen op grond van de maatschappelijke haalbaarheid grenzen worden gesteld.

De centrale doelstelling van het waterhuishoudkundig beleid luidt: *het ontwikkelen en instandhouden van gezonde waterhuishoudkundige systemen in Gelderland die een duurzaam gebruik ten behoeve van mens en natuur garanderen.*

Deze doelstelling wordt geconcretiseerd door gebiedsgewijs functies (waterbestemmingen) vast te leggen en daaraan doelstellingen te koppelen voor inrichting en beheer van de waterhuishoudkundige systemen. Deze hoofdlijnen van beleid gelden voor een periode tot 2015. Dan dienen de genoemde doelstellingen ten aanzien van inrichting en beheer *bereikt* te zijn.

In deze planperiode ligt het accent op:

- het realiseren van een basisniveau voor alle belangen in het gebied, waarbij de optimalisering van de waterhuishouding en de verbetering van de kwaliteit van het water en de waterbodems centraal staan. Alle wateren in de provincie dienen aan dit basisniveau te voldoen. Optimalisering houdt in dat er sprake is van een evenwicht tussen de waterbehoeften van meer economische watervragers en de natuur.
- het beschermen en versterken van de natte natuur;
- het handhaven van de voorziening van drinkwater en hoogwaardig industriewater uit grondwater;
- het verbeteren van de samenhang binnen het stedelijk waterbeheer en tussen het stedelijk waterbeheer en de landelijk omgeving.

De hoofdlijnen van beleid worden vervolgens uitgewerkt in uitgangspunten, uitvoeringsaccenten, functies & doelstellingen en beleid voor de onderscheiden deelgebieden.

Het streven van het provinciale milieubeleidsplan richt zich op het ideaal van 'een duurzame economie'. Het milieubeleid richt zich tegen onaanvaardbare aantasting van het leefmilieu, maar keert zich niet tegen economische groei of tegen persoonlijk of maatschappelijk gebruik van energie en grondstoffen. Als algemene uitgangspunten gelden:

- a. het voorkomen van een toename van milieubelasting en milieurisico's (stand-still);
- b. het aanpakken van emissies, hinder en afval bij de bron (ALARA-beginsel; daarbij hanteert de provincie met betrekking tot het begrip redelijkerwijs de criteria: stand van de techniek, de kosten en soms locatie-specifieke omstandigheden);
- c. het tegengaan van verspilling van energie, grondstof en water;
- d. het hanteren van het begrip milieuwinst als leidraad voor de uitvoering, zowel bij het voorschrijven van maatregelen voor bedrijven, als ten aanzien van prioritering van eigen milieutaken.

Hiermee is het GMP II weer een stap verder in de beleidslevenscyclus. Het eerste Milieuhygiënisch beleidsplan bevatte vooral doelen. Het eerste GMP betekende een doorbraak in het overleg met doelgroepen en de samenwerking met gemeenten. Bij dit GMP ligt het accent op verbetering van de uitvoering en op de integratie met de ruimtelijke ordening, de waterhuishouding, het verkeers- en vervoersbeleid en het economisch beleid.

Uitvoering is het motto van dit provinciaal milieubeleidsplan. De doorwerking van beleid staat centraal in deze planperiode. Realistische uitvoering pakt de provincie op als bijzondere uitdaging, omdat een dergelijke uitvoering vraagt om een voortdurende verfijning van het beleid. De grote beleids- en wetgevingsprestaties van de afgelopen jaren kunnen alleen in praktische resultaten worden vertaald als uitvoerende instanties hun beleidsvrijheid goed gebruiken.

Het GMP II wijkt niet af van de doelen uit het NMP I en NMP II. Voor een aantal gevallen geeft de provincie Gelderland de doelgroepen meer tijd. Dit betreft:

- de ammoniak depositiedoelen;
- de prestatiedoelen ten aanzien van de invoering van milieuzorg (systemen);
- de prestatiedoelen voor de bodemsanering.

Voor de aanpak van verstoring waren in het vorige GMP nog geen afrekenbare doelen opgenomen. In deze leemte wordt in dit milieubeleidsplan voorzien.

Geconcludeerd kan worden dat de doelstellingen van de plannen in elkaars verlengde liggen. Het stimuleren van een ontwikkeling naar een duurzame economie dient samen te gaan met zorg voor de omgeving in termen van gezonde watersystemen en ruimte voor kwaliteit. Het provinciaal waterhuishoudkundig beleid en het provinciaal milieubeleid leggen een sterk accent op de uitvoering, nadat in de eerste generatie plannen vooral de koers is uitgezet. Nu gaat het om doorwerking en realisatie.

13.9 Inrichtingsopgave: zonerings- en functieduiding

Een centraal gegeven in het streekplan is de zonerings- en functieduiding van het landelijk gebied, dat ook het kader vormt voor beide andere plannen. In het waterhuishoudingsplan staat de functieduiding centraal. In deze paragraaf zal bezien worden in welke mate zonerings- en functieduiding op elkaar aansluiten.

13.9.1 Zonerings- en functieduiding landelijk gebied in het streekplan

In het streekplan worden met betrekking tot het landelijk gebied vier zones onderscheiden (zie kaart 13.1 en tabel 13.6). De zone landelijk gebied A bestaat uit grotere, aaneengesloten bos- en natuurgebieden, waar slechts een gering deel van de oppervlakte door recreatie of landbouw wordt gebruikt. De zone landelijk gebied B bestaat eveneens uit bos- en natuurgebieden, maar dan van een geringere omvang. Er is sprake van verweving met de functie landbouw die tevens ook natuurwaarden kunnen omvatten.

De grenzen van de zone landelijk gebied C zijn bepaald op grond van het criterium of er sprake is van een samenhangende structuur van landschapselementen, zoals het voorkomen van complexen van oude bouwlanden in het zand- en rivierengebied, het voorkomen van open komgebieden, en het voorkomen van concentraties van opgaande beplantingselementen. Daarnaast zijn weidevogelgebieden die niet in de zone natuur en natuur/landbouw zijn gelegen, tot deze zone gerekend.

De zone landelijk gebied D bestaat uit gebieden die over het algemeen goed zijn ingericht voor een economisch duurzame landbouw. Verspreid komen er

natuurwaarden voor.

Voor de zone landelijk gebied A is de functie natuur richtinggevend voor de ontwikkeling van andere functies. Het beleid is gericht op behoud en uitbreiding van het bestaande areaal bos- en natuurgebied. Binnen de hydrologische beïnvloedingsgebieden waarin ook andere zones kunnen voorkomen, mogen geen ingrepen plaatsvinden die negatieve effecten hebben op de natuur.

Met betrekking tot landbouw en intensieve dag- en verblijfsrecreatie geldt dat nieuwvestiging is uitgesloten. Dit geldt voor uitbreiding van gebouwen en bouwwerken in het algemeen. Uitbreiding voor agrarische bedrijven is mogelijk, wanneer er per saldo een verbetering van de milieukwaliteit en geen verslechtering van de hydrologische situatie optreedt. In geval van uitbreiding van recreatiebedrijven geldt eenzelfde principe. Uitbreiding is alleen mogelijk, wanneer er sprake is van een kwaliteitsverbetering van het regionaal toeristisch recreatief product. Bovendien dient in geval van verlies aan bos en natuur een zodanige compensatie plaats te vinden dat er per saldo sprake is van een verbetering (namelijk 20 procent toename van het areaal) van de bestaande situatie van bos en natuur.

Er wordt gestreefd naar een verdere afname van het militair gebruik. Functieverandering van militaire terreinen en complexen wordt gestimuleerd wanneer dit per saldo een verbetering betekent van de situatie van natuur en bos.

Ontgrondingen zijn niet toegestaan, behalve wanneer dit in verband met natuurontwikkeling nodig is. Aanleg van wegen en hoogspanningsleiding dient te worden vermeden. Wanneer geen andere opties voorhanden zijn dienen voldoende flankerende maatregelen te worden genomen.

In de zone landelijk gebied B zijn de natuurwaarden eveneens richtinggevend voor de ontwikkeling van andere functies. Onomkeerbare ingrepen die de beoogde natuurdoelstellingen frustreren, worden geweerd. In tegenstelling tot de zone landelijk gebied A vervult de landbouw in deze zone een blijvende rol en kan hij zich binnen de randvoorwaarden van natuur duurzaam ontwikkelen. Door het creëren van grote aaneengesloten natuurgebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur kunnen het natuurbeheer en de milieu- en wateromstandigheden voor natuur worden verbeterd. De inzet van het aanvullend instrumentarium richt zich op binnen deze zone gelegen strategische actiegebieden. Het waterbeheer is in grote delen van deze zone gericht op de eisen van de functie natuur. Binnen regionale hydrologische beïnvloedingsgebieden mogen als gevolg van ingrepen en ontwikkelingen in

deze zone geen negatieve effecten optreden op de natuur.

Voor de landbouw zijn er mogelijkheden voor verbetering van de productieomstandigheden als de kwaliteit van natuur en de mogelijkheden voor natuurontwikkeling niet worden aangetast. De economische duurzaamheid van de bedrijven kan worden vergroot door deze in te schakelen bij het beheer van natuur en landschap. Nieuwvestiging van agrarische bedrijven is niet mogelijk, behalve wanneer er als gevolg van bedrijfsverplaatsing een aantoonbaar grote winst voor natuur te behalen is doordat de ruimtelijke en milieuhygiënische situatie verbetert. Uitbreiding is mogelijk onder dezelfde voorwaarden als bij de zone natuur.

Functieverandering van vrijkomende agrarische bebouwing is mogelijk wanneer deze past binnen de doelstellingen van de zone. Voor de functies wonen en recreatie zijn er mogelijkheden, evenals voor kleinschalige zakelijke dienstverlening. Wanneer geen geschikte functie gevonden kan worden, dient het pand gesloopt te worden, tenzij het monumentenbeleid zich hiertegen verzet.

Mogelijkheden voor de ontwikkeling van kleinschalige verblijfsrecreatie en voor extensieve vormen van recreatief medegebruik zijn aanwezig. Nieuwvestiging van grootschalige verblijfsrecreatie en van intensieve dagrecreatie is niet mogelijk. Uitbreiding is alleen mogelijk onder dezelfde condities als in de zone natuur.

In de zone landelijk gebied C is de landbouw de belangrijkste functie. Ontwikkelingen van deze en van andere functies dienen zodanig te worden vormgegeven of gesitueerd dat het karakteristieke landschap en de cultuurhistorische waarden worden behouden of versterkt.

In deze zone wordt door de provincie geen stimuleringsbeleid gevoerd wat betreft de milieukwaliteit en de wateromstandigheden behalve als delen van deze zone in de eerder genoemde strategische actiegebieden zijn gelegen. Als gevolg van ingrepen en ontwikkelingen in de hydrologische beïnvloedingsgebieden mogen zich geen negatieve effecten op natuur voordoen in de zones natuur en natuur/landbouw.

De in deze zone gelegen waardevolle weidevogelgebieden vragen een aangepast peilbeheer en een agrarisch grondgebruik dat de openheid van deze gebieden handhaaft. In deze gebieden dient een verdere afstemming tussen agrarische bedrijfsvoering en weidevogelbeheer te worden bevorderd door middel van het afsluiten van beheersovereenkomsten.

De waterhuishouding wordt afgestemd op de eisen die de landbouw hieraan stelt. De landbouw kan zich binnen deze zone binnen de aangegeven randvoorwaarden met betrekking tot de landschappelijke structuur ontwikkelen. Nieuwvestiging en uitbreiding zijn mogelijk. Dit geldt ook voor de recreatieve sector.

Tabel 13.6 Overzicht van de beleidsdoeleinden per zone

	zone landelijk gebied A	zone landelijk gebied B	zone landelijk gebied C	zone landelijk gebied D
strategisch actiegebied	doelgebied voor aanvullend beleid	doelgebied voor aanvullend beleid	in hydrologische bevoedingsgebieden gelden restricties met het oog op natuurwaarden in zones natuur en natuur/landbouw	in hydrologische bevoedingsgebieden gelden restricties met het oog op natuurwaarden in zones natuur en natuur/landbouw
nieuwvestiging agrarische bedrijven	niet toegestaan	nee, mits er aantoonbare winst is voor natuur	nieuw vestiging is mogelijk onder voorwaarde van inpassing in het landschap	hier wordt planologisch ruimte aan geboden
uitbreiding agrarische bedrijven	ja, mits milieukwaliteit verbetert en hydrologische situatie niet verslechterd	ja, mits milieukwaliteit verbetert en hydrologische situatie niet verslechterd	uitbreiding is mogelijk onder voorwaarde van inpassing in het landschap (onder meer openheid in verband met weidevogels)	hier wordt planologisch ruimte aan geboden
functieverandering gebouwen	niet mogelijk	ja, binnen doelstellingen voor het gebied; bijvoorbeeld kleinschalige recreatie, wonen, zakelijke dienstverlening	is mogelijk in de richting van wonen, recreatie en zakelijke dienstverlening	functieverandering mag agrarische bedrijvigheid niet in de weg staan

Tabel 13.6 (vervolg) Overzicht van de beleidsdoeleinden per zone

	zone landelijk gebied A	zone landelijk gebied B	zone landelijk gebied C	zone landelijk gebied D
verbeteren van agrarische productie omstandigheden	niet mogelijk	niet mogelijk, behalve wanneer natuurwaarden worden aangetaast	is mogelijk rekening houden met landschapswaarden zoals aangepast peilbeheer in weidevogelgebieden	merendeel van deze zone is al goed ingericht; verder is verbetering mogelijk ten behoeve van de landbouw
recreatie grootschalig	nieuwvestiging en uitbreiding niet mogelijk	is alleen mogelijk wanneer de kwaliteit van het regionaal toeristisch-recreatief product verbetert en er voor verlies aan natuur en bos compensatie mogelijk is.	is mogelijk rekening houden met landschapswaarden	
recreatie kleinschalig	is alleen mogelijk wanneer de kwaliteit van het regionaal toeristisch-recreatief product verbetert en er voor verlies aan natuur en bos compensatie mogelijk is	is alleen mogelijk wanneer de kwaliteit van het regionaal toeristisch-recreatief product verbetert en er voor verlies aan natuur en bos compensatie mogelijk is	is mogelijk rekening houden met landschapswaarden	

Functieverandering van vrijkomende (agrarische) gebouwen is in zone C mogelijk in de richting van recreatie, wonen en niet-agrarische werkgelegenheid. De bestaande bebouwingscontouren dienen hierbij gehandhaafd te blijven. Afwijken is mogelijk wanneer een duidelijke meerwaarde voor het gebied kan worden aangetoond. Buitenopslag is evenals in de zones natuur en natuur/landbouw niet toegestaan. Panden waarvoor geen nieuwe bestemming

kan worden gevonden, dienen te worden afgebroken, mits het monumentenbeleid zich hier niet tegen verzet.

In de zone landelijk gebied D is de functie landbouw richtinggevend voor de ontwikkeling van andere functies. Het gaat hier om gebieden die redelijk goed ingericht zijn voor de agrarische productie en waar de productieomstandigheden verder verbeterd kunnen worden. Aan nieuwe bedrijven wordt in planologisch opzicht ruimte geboden. Complexvorming (glastuinbouw, heesterteelt, champignons) wordt gestimuleerd teneinde de centrumvoordelen te versterken. Wanneer delen van deze zone gelegen zijn in een hydrologisch beïnvloedingsgebied, gelden dezelfde voorwaarden als bij de andere zones. Het aanvullend beleid van de provincie is hier van toepassing.

Ten aanzien van functieverandering is de provincie terughoudend. Andere functies mogen geen belemmering vormen voor de agrarische ontwikkeling. Dit geldt ook voor vrijkomende (agrarische) bebouwing.

In gebieden met een waardevol geachte openheid dient het open karakter zoveel mogelijk te worden behouden. De in deze zone voorkomende lokale natuur- en landschapswaarden dienen op gemeentelijk niveau een passende planologische bescherming te krijgen.

Met de zonering wordt in het streekplan een koers uitgezet die als afwegingskader dient voor de beoordeling van ontwikkelingen en de inzet van instrumenten in de desbetreffende zone.

13.9.2 Functieduiding in het waterhuishoudingsplan

De afweging van de aanspraken die de samenleving maakt op de waterhuishouding, resulteert in de vastlegging van functies voor waterhuishoudkundige systemen of onderdelen daarvan. Een functie is de bestemming in waterhuishoudkundige zin van het op en in de bodem vrij aanwezige water, met het oog op de daarbij betrokken belangen. De aan de functies gekoppelde doelstellingen betreffen de ontwikkeling, werking en bescherming van waterhuishoudkundige systemen. De functies zijn het uitgangspunt voor de taakuitoefening van de waterbeheerders. Zij hebben een inspanningsverplichting voor de realisering van de doelstellingen die aan de functies gekoppeld zijn. De waterbeheerder moet alle hem ter beschikking staande middelen en mogelijkheden aanwenden om de doelstellingen redelijkerwijs te bereiken. Daarnaast dienen ruimtelijke ordening en milieubeheer aan de realisatie van de doelstellingen bij te dragen.

Tabel 13.7 Functietoekenning in het waterhuishoudingsplan

gebiedsfuncties	gebiedsfuncties	gebiedsfuncties
Belang	functie water voor	daarin voorkomende aanduidingen i.v.m. andere functies:
Landbouw	I landbouw	regionale beïnvloedingsgebieden verspreid waardevolle wateren ecologische verbindingzones weidevogels drinkwaterzoekgebieden
landbouw en natuur	II landbouw en niet-kwelfthankelijke landnatuur	verspreid waardevolle wateren weidevogels
Idem	III landbouw en kwelfthankelijke landnatuur	verspreid waardevolle wateren weidevogels
idem	IV landbouw en kwelfthankelijke land- en waternatuur	weidevogels
Natuur	V land- en waternatuur van het hoogste ecologische niveau	
Stedelijk gebied	VI stedelijk gebied	ecologische verbindingzones
gebruiksfuncties	gebruiksfuncties	gebruiksfuncties
huishoudens	VII de openbare drinkwatervoorziening	
bedrijven	VII bedrijven	

De termijn van 2015 voor de functiekaart is gekozen om diverse redenen. In de eerste plaats is verder vooruitkijken dan 20 - 25 jaar nauwelijks mogelijk. In de tweede plaats manifesteren de negatieve effecten van het menselijk handelen zich op watersystemen pas na jaren. Herstel duurt ook tientallen jaren. Denk bijvoorbeeld aan de verontreiniging van het grondwater en de waterbodem. Tot slot gaan wijzigingen in de waterhuishouding gepaard met

een wijziging van de inrichting door middel van kunstwerken, zuiveringsinstallaties en dergelijke. Hiermee zijn aanzienlijke kosten gemoeid. Functieverandering kan leiden tot kapitaalvernietiging, hetgeen zoveel mogelijk dient te worden voorkomen.

Met betrekking tot de doelstellingen worden een algemeen basisniveau en functiegerichte doelstellingen onderscheiden. Bij het basisniveau moeten tenminste de algemeen voorkomende planten- en diersoorten overal voldoende levenskansen krijgen en moet een veelzijdige bruikbaarheid van water voor de meeste belangen worden gegarandeerd. Met dit basisniveau wordt niet aan alle eisen van alle belangen voldaan.

Er worden de volgende functies en aanduidingen onderscheiden (zie tabel 13.7). De gebiedsfuncties op de functiekaart van het waterhuishoudingsplan zijn afgestemd op de zonering van het streekplan. De natuur in het streekplan betreft zowel natte als droge natuur.

De functies voor de belangen landschap, cultuurhistorie, waterrecreatie en scheepvaart zijn in dit plan niet meer overgenomen uit het vorige waterhuishoudingsplan. Vastlegging van deze functies past binnen de rol en taakopvatting van het integrale waterschap.

Ook de functie zwemwater is niet meegenomen. Deze is in de regionale beheersplannen vastgelegd. Er worden geen nieuwe zwemlocaties voorzien. De verantwoordelijkheid van de provincie voor zwemgelegenheden en het scheepvaartbeheer blijft evenwel ongewijzigd. De waterkwaliteitsdoelstelling water voor karperachtigen wordt niet toegekend omdat de realisatietermijn van 5 jaar die daar op grond van EG-richtlijn mee verbonden is, niet haalbaar is in deze planperiode.

13.9.3 Zonering en locaties van waterhuishoudkundige functies

In deze subparagraaf worden de zones uit het streekplan en de waterhuishoudkundige functies, die betrekking hebben op de relatie tussen landbouw en natuur, met elkaar worden vergeleken (zie tabel 13.8).

De zonering voor het landelijk gebied staat in de drie plannen (kaart 1 in GMP, kaart 2 in waterhuishoudingsplan en kaart 7 in streekplan) aangegeven met daaraan toegevoegd de ecologische verbindingzones, de strategische actiegebieden en de hydrologische beïnvloedingsgebieden. De status is evenwel verschillend. In het streekplan betreft het de plankaart; in beide andere plannen een toelichtende kaart.

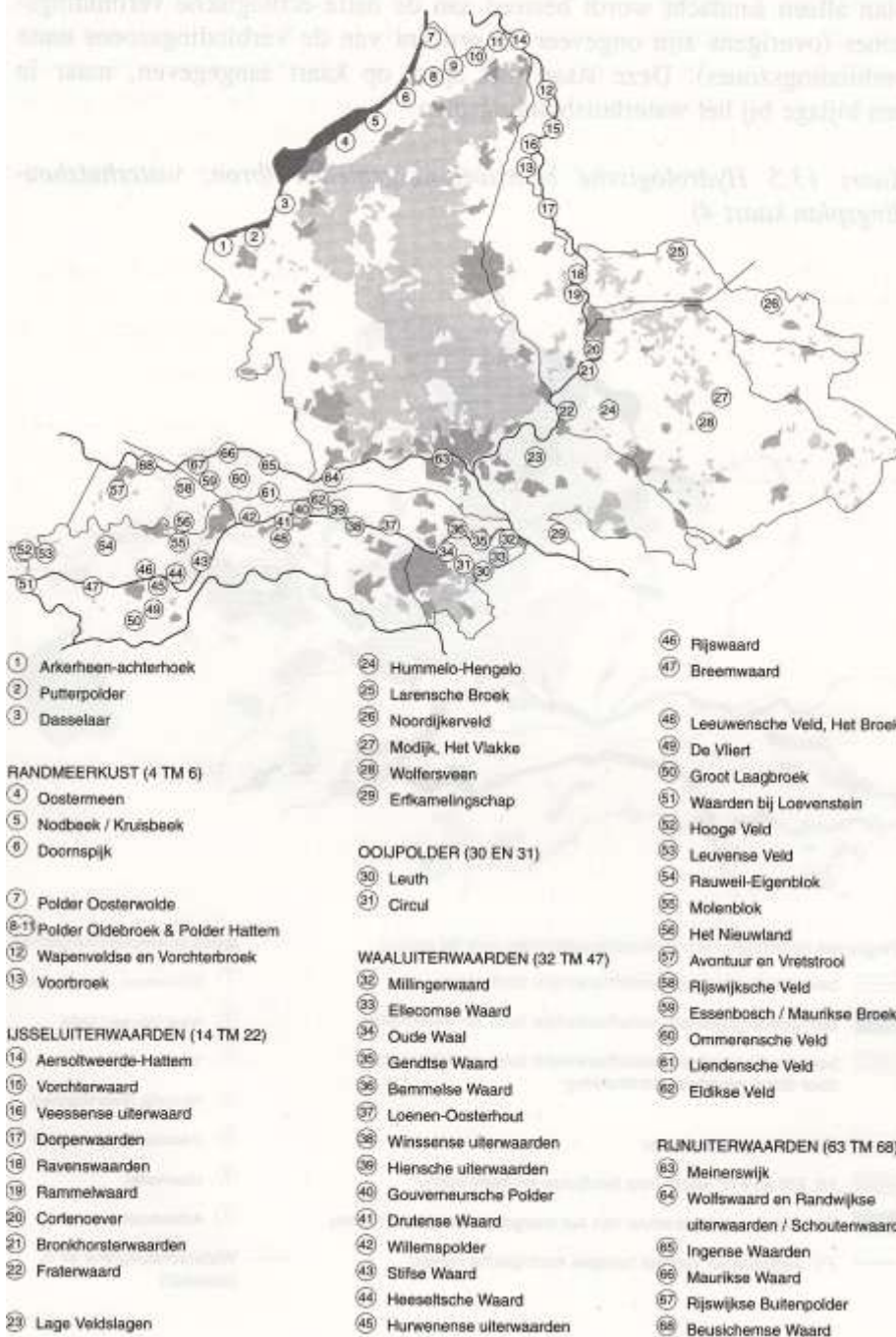
Wat betreft de natuurwaarden komen de weidevogelgebieden met elkaar overeen; kaart 8 in waterhuishoudingsplan is identiek aan kaart 6 in het streekplan.

De hydrologische beïnvloedingsgebieden, zoals die op kaart 1 uit het GMP en kaart 7 uit het streekplan zijn aangegeven, zijn in het waterhuishoudingsplan verder uitgewerkt (zie kaart 13.5). De hydrologische beïnvloedingsgebieden worden onderscheiden naar kwelafhankelijke landnatuur c.q. kwelafhankelijke land- en waternatuur. Daarnaast onderscheidt het waterhuishoudingsplan een categorie 'beïnvloedingsgebied kwelafhankelijke land- en waternatuur door diepe grondwateronttrekking'. Deze laatste categorie valt vrijwel geheel binnen zone landelijk gebied A: natuur.

Tabel 13.8 Natuur op de kaarten in streekplan en waterhuishoudingsplan

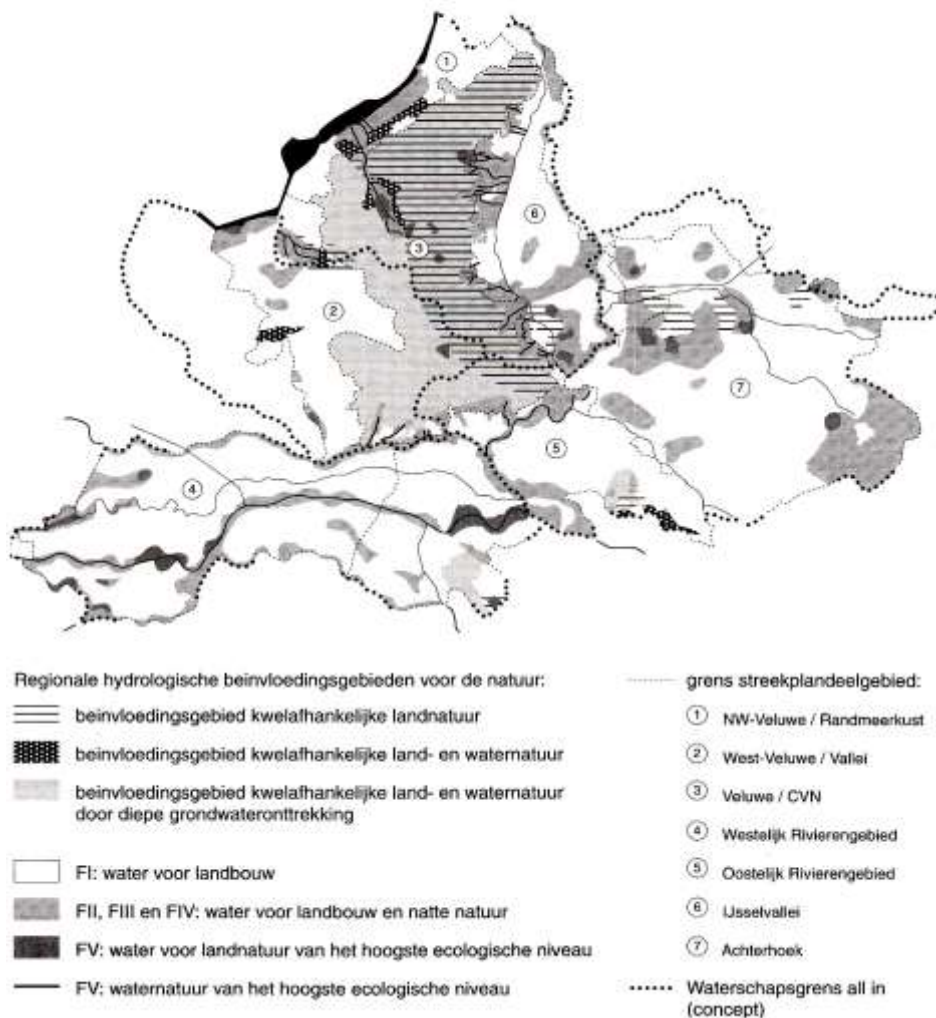
	streekplan	waterhuishoudingsplan
zonering	streekplankaart en kaart 7 (zie kaart 13.1)	kaart 2 identiek
weidevogels	kaart 8 (zie kaart 13.4)	kaart 6 identiek
regionale hydrologische beïnvloedingsgebieden	kaart 7	kaart 4: deze kaart is uitgebreider; de derde categorie (bruine kleur) valt samen met landelijk gebied A van kaart 2 (= SP 7) (zie kaart 13.5)
ecologische verbindingzones	kaart 9 (zie kaart 13.6)	bijlage 3 natte ecologische verbindingzones (overigens het merendeel)
wateren hoogste ecologische niveau	kaart 9	kaart 3 identiek (zie kaart 13.5)
water voor landnatuur hoogste ecologische niveau	kaart 9 opgesplitst in landelijk gebied A en B	kaart 3 Functie V
water voor landbouw en natte natuur	kaart 9 opgesplitst in landelijk gebied A en B	kaart 3 Functies II, III en IV: identiek voorzover het natte natuur betreft
verspreide waardevolle wateren	hoofdzakelijk gelegen in landelijk gebied B, daarnaast echter ook in C en D (onder andere rond Barneveld)	geen aparte functie maar onderdeel van Functie I, II en III; beschermde status, maar hoe?

Kaart 13.4 Weidevogelgebieden (bron: streekplan kaart 8, waterhuishoudingsplan kaart 6)



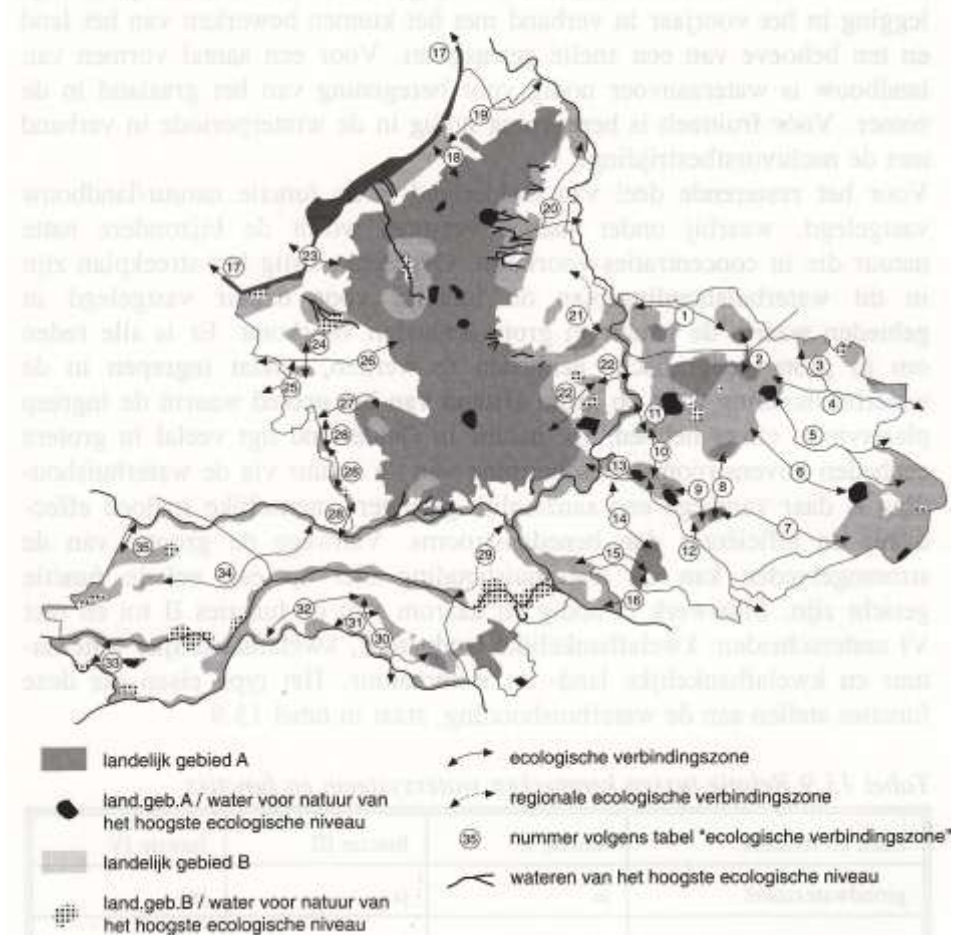
De ecologische verbindingzones zijn identiek in het waterhuishoudingsplan en het streekplan met dien verstande dat in het waterhuishoudingsplan alleen aandacht wordt besteed aan de natte ecologische verbindingzones (overigens zijn ongeveer 75 procent van de verbindingzones natte verbindingzones). Deze staan niet apart op kaart aangegeven, maar in een bijlage bij het waterhuishoudingsplan.

Kaart 13.5 Hydrologische beïnvloedingsgebieden (bron: waterhuishoudingsplan kaart 4)



De waternatuur van het hoogste ecologische niveau (functie V) wordt in beide plannen identiek aangegeven. Deze functie valt in zijn geheel in de zones A als B. Dit geldt ook voor de functies water voor landbouw en natte natuur (functie II, III en IV); deze vallen eveneens in de zones A en B. De verspreide waardevolle wateren uit het waterhuishoudingsplan komen in het streekplan niet voor. De aangeduide wateren vallen in de zones B, C en D.

Kaart 13.6 Prioriteit natuurbeleid (bron: Streekplan kaart 9)



13.9.4 Gebiedsfuncties en waterhuishoudkundige doelstellingen

Voor het landelijk gebied van Gelderland met een ondiepe grondwaterstand is voor meer dan 80 procent de functie 'water voor landbouw' vastgelegd. Niet alle vormen van landbouwkundig gebruik stellen echter dezelfde eisen aan de grondwaterstand, de waterkwaliteit en waterkwantiteit. De gewenste grondwaterstanden voor grasland zijn hoger dan die voor akker- en tuinbouw. Grasland vraagt bovendien een vroege drooglegging in het voorjaar in verband met het kunnen bewerken van het land en ten behoeve van een snelle gewasgroei. Voor een aantal vormen van landbouw is wateraanvoer nodig voor beregening van het grasland in de zomer. Voor fruitteelt is beregening nodig in de winterperiode in verband met de nachtvorstbestrijding.

Voor het resterende deel van Gelderland is de functie natuur/landbouw vastgelegd, waarbij onder natuur verstaan wordt de bijzondere natte natuur die in concentraties voorkomt. Overeenkomstig het streekplan zijn in dit waterhuishoudingsplan de functies voor natuur vastgelegd in gebieden waarin de natuur in grote eenheden voorkomt. Er is alle reden om in grote geografische eenheden te werken, omdat ingrepen in de waterhuishouding vaak op grote afstand van het gebied waarin de ingreep plaatsvindt, effect hebben. De natuur in Gelderland ligt veelal in grotere eenheden bovenstrooms. Bescherming van de natuur via de waterhuishouding is daar vanwege een aanzienlijk geringere menselijke invloed effectiever en efficiënter dan benedenstrooms. Vanwege de grootte van de stroomgebieden kan de waterhuishouding niet op één enkele functie gericht zijn. Maatwerk is nodig en daarom zijn de functies II tot en met VI onderscheiden: kwelafhankelijke landnatuur, kwelafhankelijke waternatuur en kwelafhankelijke land- en waternatuur. Het type eisen die deze functies stellen aan de waterhuishouding, staat in tabel 13.9.

Tabel 13.9 Relatie tussen kenmerken watersysteem en functies

eisen en functies	functie II	functie III	functie IV
grondwaterstand	ja	ja	ja
grondwaterstroming		ja	ja
grondwaterkwaliteit		ja	ja
oppervlaktewaterkwaliteit			ja

Een specifieke duiding betreft 'water van het hoogste ecologische niveau'. Deze gebiedjes verschillen van de grote gebieden, zoals aangegeven met de functies II tot en met IV, omdat het hier om concrete gebiedjes en watertjes gaat waar de natuur als zeer waardevol wordt aangemerkt. Op deze wijze wordt in het waterhuishoudingsplan rekening gehouden met de natuurdoeltypen, zoals die ook in het streekplan zijn genoemd.

De onderlinge verhouding tussen de doelstellingen behorende bij de functies uit het waterhuishoudingsplan staat samengevat in de tabellen 13.10abc. De tabellen laten zien dat waterhuishoudkundige doelstellingen duidelijk verschillen van de doelstellingen in het streekplan en het provinciale milieubeleidsplan.

De verschillen tussen de waterhuishoudkundige doelstellingen voor de landbouw spitsten zich toe op het gebruik van grondwater. Bij functie I staat grondwater ter beschikking van de landbouw en geldt bovendien een extra kwaliteitseis met betrekking tot het chloridegehalte van het oppervlaktewater.

Tabel 13.10a Relatie tussen waterhuishoudkundige functies en maatregelenpakketten

functie I landbouw	functie II landbouw en niet kwelafhankelijke landnatuur	functie III landbouw en kwelafhankelijke landnatuur	functie IV landbouw en kwelafhankelijke land- en waternatuur	functie V hoogste ecologische niveau
landbouw pakket 1	natuur pakket 2	natuur pakket 2 behoudens ander doelstelling ten aanzien van verdroging = natuurpakket 3	natuurpakket 3 + aanvullingen = pakket 4	natuurpakket 5
natuur pakket 1	landbouw pakket 1 + aanvulling = landbouwpakket 2	landbouwpakket 2	landbouwpakket 2	

Tabel 13.10b Pakketten landbouwdoelstellingen per functie

functies	pakketten landbouwdoelstellingen
functie I	1realisering van een ontwateringsdiepte met aanvaardbare risico's voor wateroverlast op landbouwgronden; 2afstemming van oppervlaktewaterpeilen op het meest voorkomende landbouwkundige grondgebruik en het minimaliseren van wateroverlast en vochttekort; 3beschikbaarheid van oppervlaktewater voor het op peil houden van de grondwaterstand en voorzover daarmee verenigbaar, beschikbaarheid van oppervlaktewater voor andere agrarische doelen zoals beregening; 4beschikbaarheid van grondwater voor zover geen onaanvaardbare schade ontstaat aan verspreide natuur en bebouwing en aan de landbouw zelf; 5beschikbaarheid van grondwater voor beregening; 6beschikbaarheid van oppervlaktewater met een laag zoutgehalte in gebieden met concentraties aan glastuinbouw, voor zover grondwater van voldoende kwaliteit beschikbaar is.
functie II, III en IV	7een ontwateringsdiepte met aanvaardbare risico's voor wateroverlast op een zo groot mogelijk deel van de landbouwgronden met een dicht net van ondiepe ontwateringsmiddelen. 8oppervlaktewaterpeilen die zijn afgestemd op de normen voor gebruik als grasland en op het minimaliseren van wateroverlast en vochttekort; 9de beschikbaarheid van oppervlaktewater voor andere agrarische doelen (zoals beregening).

De eerste drie doelstellingenpakketten met betrekking tot natuur verschillen onderling weinig. De pakketten 2 en 3 verschillen van het eerste pakket op het punt van de bestrijding van de verdroging. De pakketten vier en vijf kennen doelstellingen met betrekking tot de morfologie van wateren, het creëren van migratiemogelijkheden voor flora en fauna en het minimaliseren (pakket 4) dan wel uitsluiten (pakket 5) van menselijke invloed op de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Wanneer de functie bovendien in een hydrologisch beïnvloedingsgebied valt, gelden aanvullende doelstellingen ten aanzien van de hydrologische relaties.

Tabel 13.10c Pakketten van natuurdoelstellingen (bron: waterhuishoudingsplan Gelderland)

pakketten	doelstellingen
1	<p>A veiligstellen van verspreid liggende landnatuurelementen</p> <p>B behoud van waardevolle weidevogelgebieden en slootvegetaties;</p> <p>C veiligstelling van verspreide waardevolle wateren</p> <p>D ontwikkeling van ecologische verbindingzones voor de overwegend waterafhankelijke landnatuur langs watergangen.</p>
2	<p>b, c en d</p> <p>e bescherming tegen verdroging (stand still) en realisering van de gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie (stand still);</p>
3	<p>b, c en d</p> <p>f bescherming tegen verdroging (stand still) en realisering van de gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie (stand, stroming en kwaliteit).</p>
4	<p>b, c, d en f</p> <p>g behoud van de karakteristieke vormen van water</p> <p>h een minimale nadelige invloed van menselijk handelen op de kwaliteit van oppervlaktewater</p> <p>i extra mogelijkheden voor migratie van fauna in het water</p>
5	<p>J de veiligstelling en ontwikkeling van de land- en waternatuur van het hoogste ecologische niveau</p> <p>K behoud en herstel van karakteristieke vormen van water en oeverzones en van karakteristieke beplanting voor de waternatuur</p> <p>L het uitsluiten van nadelige effecten van grondwateronttrekkingen in de betrokken omgeving</p> <p>M afstemming van de ontwateringsdiepte en peilbeheer in de omgeving op de land- en waternatuur</p> <p>N het uitsluiten van nadelige invloed van menselijk handelen op de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater.</p>
functie II beïnvloedingsgebied	<p>Voor functie II in hydrologische beïnvloedingsgebieden gelden bovendien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een peilbeheer dat benedenstrooms gelegen landnatuur veilig stelt; - afstemming van de omvang en plaats van grondwateronttrekkingen op het in stand houden van de gewenste grondwatersituatie voor de benedenstrooms gelegen landnatuur.
functie III beïnvloedingsgebied	<p>Voor functie III in hydrologische beïnvloedingsgebieden gelden bovendien:</p> <ul style="list-style-type: none"> - een peilbeheer dat benedenstrooms gelegen landnatuur veilig stelt; - afstemming van de omvang en plaats van grondwateronttrekkingen op het in stand houden van de gewenste (grond-)watersituatie (stand, stroming, kwaliteit) voor de benedenstrooms gelegen waternatuur; - minimale nadelige invloed van menselijk handelen op kwaliteit oppervlaktewater.

13.9.5 Conclusies

Geconcludeerd kan worden dat de zonering in het streekplan en de functieduiding in het waterhuishoudingsplan wat betreft de locaties vrijwel identiek zijn. Wat betreft de inhoud verschillen de zones en waterhuishoudkundige functies van elkaar. Met de zones worden koersen aangegeven en deze vormen een afwegingskader voor de gemeenten; de functies zijn vooral bedoeld om waterhuishoudkundige doelstellingen te lokaliseren en vormen een handreiking aan de waterbeheerder voor de inrichting en het beheer van het watersysteem.

De uitwerking van de waterhuishoudkundige doelstellingen is vergeleken met de beschrijving van de zones zeer gedetailleerd (vergelijk tabel 13.6 met 13.10bc).

13.10 Inrichtingsopgave: maatregelen en taakverdeling

De maatregelen die in de drie plannen worden voorgestaan zijn divers van karakter en hebben betrekking op een algemeen basisniveau voor de waterhuishouding en specifieke functies (zie figuur 13.3). In de plannen worden steeds de taken voor provincie, gemeente, waterschap en doelgroepen aangegeven.

Het realiseren van het basisniveau voor de waterhuishouding, waarbij optimalisering (eenvoudig en verdergaand) een strategie is die de waterbeheerder en grondwaterbeheerder zelf kunnen uitvoeren, geldt voor het gehele provinciale grondgebied.

Daar bovenop komen maatregelen gericht op natuur (het handhaven van natuurgebieden, de uitbreiding ervan en de bescherming tegen verdroging en verontreiniging door nutriënten) en landbouw (verplaatsing, functieverandering en ammoniakreductieplannen, waterhuishoudkundige condities en beregeningsplanner). Voor de meest nijpende probleemgebieden wordt strategische actie ingezet (zie verderop strategische actiegebieden).

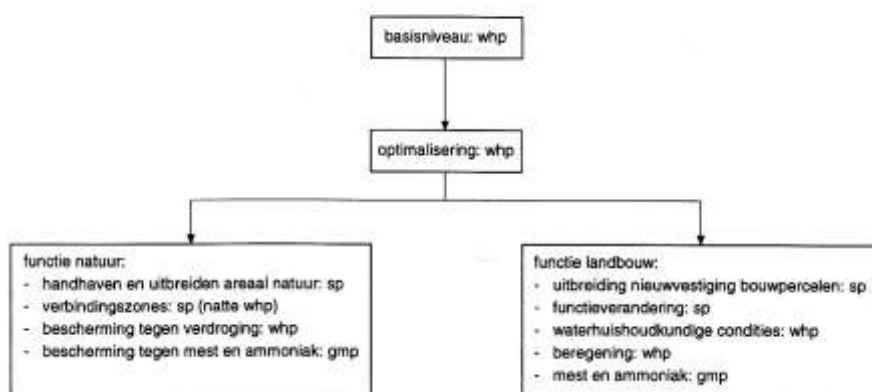
13.10.1 Basisniveau voor de waterhuishouding

De inrichting en het beheer van het waterhuishoudkundig systeem zijn gericht op:

- een optimale grond- en oppervlaktewatersituatie voor alle functies in het gebied;

- een aanvaardbare kans op overstroming bij hoge afvoeren;
- een zo gering mogelijke beïnvloeding van regionale systemen van grondwaterstromingen;
- het instandhouden van de zoete grondwatervoorraad;
- het instandhouden van de natuurlijke opbolling van de grondwaterstand in de Gelderse stuwwallen;
- de realisering van een zodanige samenstelling van het naar de diepere ondergrond wegzakkende grondwater dat dit zonder of met eenvoudige bewerking geschikt is te maken voor drinkwater;
- de realisering van de grenswaarden voor het oppervlaktewater en de waterbodem voor 2010. Op de langere termijn is de inspanning gericht op de streefwaarden (voortschrijdende normstelling);
- de ontwikkeling en het behoud van goede leefomstandigheden in en langs het water voor algemene planten- en diersoorten.

Figuur 13.3 Structuur van de maatregelen



Met betrekking tot de realisatie van dit basisniveau doen zich twee problemen voor: de kwaliteit van de waterbodem en de optimalisering van de waterhuishouding in het licht van het grondgebruik.

De huidige beleidsinspanningen richten zich op het reguliere zuiveringsprogramma, de verbetering van de rioolwaterzuiveringsinrichtingen (rwzi's) op grond van een aantal A.M.V.B.'s (fosfaat en stikstof) en de basisinspanning rioolstelsel van de gemeenten. Hierbij doet zich het probleem voor dat er een tempoverschil zit tussen de reductie-inspanningen van de waterbeheerder en

van de landbouw. De landbouw loopt ongeveer 10 jaar achter waardoor het rendement van de maatregelen van de waterbeheerders niet optimaal is. Het temporiseren van de aanpassingen van de rwzi's is echter een aangelegenheid van het Rijk.

Optimalisering van de waterhuishouding

Het optimaliseren van de waterhuishouding is gericht op alle maatschappelijke belangen in een gebied. De uitgangspunten van optimalisering zijn:

- instandhouden van algemeen voorkomende planten- en diersoorten;
- beperken van vochttekort en wateroverlast;
- het streven naar realisatie van de grenswaarden voor de waterkwaliteit.

Het bereiken van de optimale situatie vergt een combinatie van inspanningen van grondgebruiker, waterbeheerder en grondwaterbeheerder (provincie).

Er worden drie stappen van optimalisering onderscheiden; eenvoudige en verdergaande optimalisering en verdrogingsbestrijding. Hierbij wordt steeds een onderscheid gemaakt tussen taken van de waterbeheerder en de grondwaterbeheerder.

Eenvoudige optimalisering zal vooral van belang zijn in gebieden met functie I water voor landbouw en richt zich op:

- gewenste oppervlakte- en grondwatersituatie waarbij watergangen, stuwen en gemalen niet of slechts beperkt worden aangepast;
- het beperken van de vergunningruimte en handhaven van onttrekkingsplafond voor grondwateronttrekkingen onder andere door beperken laagwaardig gebruik (taak grondwaterbeheerder).

Verdergaande optimalisering betreft vooral de functies II-IV en richt zich op:

- herinrichting van watergangen, stuwen en gemalen;
- verondieping en herprofilering van watergangen;
- het terugdringen van individuele onderbemaling; nieuwe onderbemaling is alleen mogelijk ter compensatie van nadelige effecten van gebiedsgewijze peilverhoging;
- het waterschap reguleert drainage door middel van vergunning (op grond van provinciale verordening waterhuishouding);
- grondwaterbeheerder reguleert regionale onttrekkingsplafond onder andere door verplaatsing van winputten;
- de waterbeheerder bekijkt ook effecten op waterkwaliteit (mineralenbenutting op landbouwbedrijven etc), bovendien weegt hij

belangen van waterrecreatie en natuur mee.

De mogelijkheden van verdergaande optimalisatie zullen gezien worden aan de hand van door waterbeheerders te nemen peilbesluiten in vlakke gebieden en een herbeoordeling van de watersystemen door waterbeheerder, waterleidingbedrijven en industrie in hellende gebieden.

13.10.2 Bescherming van natuur

Handhaven en uitbreiden areaal natuurgebied (streekplan)

Voor de functie natuur wordt een 'robuuste' ecologische structuur voorgestaan om de ecologische structuur te handhaven en te verbeteren. De inzet van middelen en maatregelen richt zich met name op de zones A en B en op de ecologische verbindingzones die veelal in de zones C en D zijn gelegen. Het bestaande areaal zal veilig worden gesteld door middel van:

- planologische bescherming in bestemmingsplannen;
- inspanningen van de waterbeheerder op grond van de stroomgebiedbenadering;
- stimulerend milieubeleid aanvullend op het generiek beleid van het Rijk.

Het areaal zal worden uitgebreid door:

- actief aankoopbeleid om tot grotere eenheden te komen;
- versterking van de koppeling tussen natuur en bosuitbreiding, waterwinning en ontgronding;
- het afsluiten van beheersovereenkomsten in het kader van de Relatienota;
- hydrologische aanpassing door de waterbeheerder.

Bij de zonering wordt vooral gesproken over natuur. Maar er bestaan verschillende typen natuur, aangeduid als natuurdoeltypen. Deze natuurdoeltypen zijn niet aan een specifiek gebied gebonden maar komen meestal in combinatie voor. De belangrijkste natuurdoeltypen zijn onder andere natte heide, bos op arme droge zandgrond, bos op arme natte zandgrond, bos op leemgrond, bos van bron en beek, en houtwallen. Deze natuurdoeltypen vergen veelal de aanwezigheid van water (vocht en kwel) en een geringe stikstofdepositie (350-1400 mol N/ha/jaar). De meest waardevolle natte natuurwaarden binnen de zones A en B zijn in het waterhuishoudingsplan aangeduid als 'prioriteit natte natuur'. Hier geldt de doelstelling van het hoogste ecologische niveau.

Van gemeenten en waterschappen wordt verwacht dat zij in onderling overleg rekening houden met de in hun gebied voorkomende natuurdoeltypen en de

daaraan verbonden eisen met betrekking tot de milieukwaliteit en wateromstandigheden. Zij kunnen dit doen door in hun plannen bufferzones op te nemen en deze te beschermen door middel van een aanlegvergunningstelsel.

Verdrogingsbestrijding

Het waterhuishoudingsplan richt zich wat betreft natuurwaarden op de verdrogingsbestrijding; ook wel aangeduid als de derde trap in de optimalisering van de waterhuishouding. Deze trap is nodig, wanneer eenvoudige en verdergaande optimalisering geen soelaas bieden. Onder verdroging wordt in dit plan verstaan: de schade aan land- en waternatuur als gevolg van te lage grondwaterstanden (vochtttekort + mineralisatie), vermindering van kwelstromen of het droogvallen van wateren. De ongewenste effecten betreffen de oppervlaktewater- en grondwaterstanden gerelateerd aan natuurdoeltypen. Er worden twee strategieën onderscheiden: bescherming en herstel.

Bescherming van natte natuurgebieden vergt een goede samenwerking tussen gemeente, waterbeheerder, terreinbeheerder en provincie. De taakverdeling is aldus het waterhuishoudingsplan, als volgt. De terreinbeheerder geeft aan wat de gewenste beheersdoelen zijn, verschaft gegevens over de natuurdoeltypen en over de waterhuishouding. De gemeenten dienen in het bestemmingsplan een adequate bescherming te geven door middel van bestemming, bufferzone en gebruiksbepalingen. De provincie dient hierbij het Relatienota-instrumentarium in te zetten en gebieden te begrenzen. De waterbeheerder dient kennis met betrekking tot de hydrologische situatie te leveren teneinde de bufferzone te kunnen onderbouwen. Daarnaast dient de waterbeheerder door middel van het voorkomen van drainage bescherming van de waterhuishoudkundige situatie in algemene zin te realiseren. De grondwaterbeheerder dient kennis te leveren over het watersysteem en de effecten van onttrekkingen op grondwaterstand en -stroming.

De strategie van herstel zal met name worden ingezet in de strategische actiegebieden. Herstel vindt plaats in vier fasen: a) het vaststellen van een herstelplan, b) het uitvoeren van herstelmaatregelen, c) het realiseren van de gewenste grond- en oppervlaktewatersituatie en d) de realisatie van het streefbeeld natte natuur.

De taakstelling voor 2000 is het ontwikkelen van herstelplannen voor 25 procent en het realiseren van fase c voor 10-15 procent van het verdroogde areaal. Dit laatste percentage is lager dan de landelijke taakstelling, omdat de provincie inschat dat de herbeoordeling van de waterhuishouding de nodige tijd zal vergen en dat het aangeven van de schade en de financiering nog

problemen zal opleveren.

De grondwaterbeheerder heeft in deze de taak om de effecten van grondwateronttrekking te minimaliseren door het verplaatsen van putten, door infiltratie en/of door een andere wijze van oppervlaktewaterbeheer.

De waterbeheerder dient de negatieve effecten voor de landbouw van vernattingsmaatregelen te bestrijden. Daarbij dient de 'Ladder van Weersink' als uitgangspunt. Deze ladder geeft een wenselijke volgorde van te nemen maatregelen aan:

- voorkomen van vernattings schade;
- ondervangen door middel van technische maatregelen;
- ondervangen door middel van kavelruil, inzet van het Relatienota-instrumentarium, natuurontwikkeling of bosuitbreiding;
- compenseren met geld of grond wanneer schade niet te voorkomen of te ondervangen is.

Met deze ladder wordt gepoogd situaties te creëren die permanent zijn, dat wil zeggen niet afhankelijk van jaarlijks terugkerende schadevergoedingen.

Ecologische verbindingzones

Voor het realiseren van ecologische verbindingzones zal volgens het streekplan gebruik gemaakt worden van verspreid voorkomende natuur- en landschapselementen. De verbindingzones kunnen zowel langs watergangen zijn gelegen als langs houtwallen, bosjes en dergelijke en in breedte variëren van enkele meters tot enkele tientallen meters. De feitelijke inrichting van de verbindingzone hangt af van het betreffende natuurdoeltype en de daaraan verbonden doelstellingen (Streekplan Gelderland, 1996: 73/74) en zal op projectniveau (projectplanning) gestalte krijgen.

Gemeenten dienen ecologische verbindingzones indicatief in hun bestemmingsplan op te nemen en na verwerving van de gronden concreet in een bestemming vast te leggen. Het indicatief aangeven is nodig om onomkeerbare ingrepen en ontwikkelingen zo veel mogelijk te voorkomen.

Het realiseren van natte verbindingzones komt tot nu toe, aldus het waterhuishoudingsplan, moeilijk van de grond. De redenen hiervan zijn het ontbreken van een concrete doelstelling en rolverdeling, het moeizaam verlopen van grondverwerving en onduidelijkheid omtrent de verdeling van de kosten.

Van de 23 natte verbindingzones die op de functiekaart zijn aangegeven, zullen er waarschijnlijk 3 in landinrichtingsverband en 3 in het kader van de A2-Natuur in uitvoering worden genomen. De overige ecologische

verbindingszones zijn wel opgenomen op de functiekaart en in het streekplan. De provincie zal hiermee bij het doen van voorstellen voor de inzet van het landinrichtingsinstrumentarium en haar aankoopstrategie in het kader van het Groenfonds rekening houden.

Voor het realiseren van ecologische verbindingszones langs watergangen is een goede samenwerking tussen Rijk, provincie, waterschappen, gemeenten, grondgebruikers en natuurbeschermingsorganisaties onontbeerlijk. Bovendien is een goede communicatie met de streek een belangrijke succesfactor. De provincie neemt het initiatief tot realisatie van de genoemde zes verbindingszones door middel van het instrumentarium van de landinrichting. De realisatie van de overige zones ligt in handen van de waterbeheerder.

Rijk en provincie zijn faciliterend: concretisering van de natuurdoelstellingen, inzet van instrumenten (landinrichting en Relatienota) en de zorg voor de financiële middelen voor grondaankoop en landinrichting.

De waterschappen dragen zorg voor de optimalisering van de waterhuishouding en het (versneld) realiseren van het basisniveau voor de waterkwaliteit. Tot slot dragen de waterbeheerders zorg voor het waterhuishoudkundig beheer van deze natte ecologische verbindingszones.

De gemeenten dienen zorg te dragen voor de afstemming met het landschapsbeheer en de planologische inpassing. Dit impliceert het indicatief en na realisatie effectief bestemmen van de zones. Indicatieve bestemming is noodzakelijk om onomkeerbare ontwikkelingen en ingrepen in de verbindingszones te voorkomen. Daarnaast stemmen gemeenten en waterbeheerders het rioolbeheer af op het waterbeheer.

De natuurbeschermingsorganisaties en agrariërs zijn verantwoordelijk voor het natuurbeheer; eventueel in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

De zones c.q. stroken zijn afhankelijk van de waterhuishoudkundige situaties enkele tot enkele tientallen meters breed. Bij smalle stroken kan het beheer bij de waterbeheerder liggen. Het eigendom van de stroken ligt in principe bij de waterbeheerder.

Verspreide waardevolle wateren

Natuur in de vorm van verspreide waardevolle wateren komt voor in gebieden met de functie landbouw. Grootschalige peilverlaging wordt in deze gebieden niet meer verwacht. Het gaat derhalve om het handhaven van de bestaande situatie. In gebieden met vochttekorten zijn beperkte peilverhogingen mogelijk. Bufferzones kunnen slechts op beperkte schaal worden gerealiseerd. Voor de verspreide waardevolle wateren ligt de bescherming vooral in handen

van de waterbeheerders. De morfologie dient te worden behouden. Beheer en onderhoud dienen op de doelstellingen afgestemd te zijn. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor inzameling en transport van afvalwater. Lozingen uit overstorten op waardevolle wateren zullen worden gesaneerd.

13.10.3 Maatregelen gericht op de landbouw

Ten aanzien van de landbouw worden zowel in het streekplan, het waterhuishoudingsplan als het provinciale milieubeleidsplan maatregelen geformuleerd. Het streekplan richt zich daarbij op het heroriënteringsproces waarin de landbouw zich bevindt en tracht hier door middel van geleiding van uitbreiding, hervestiging en mogelijkheden voor functieverandering een antwoord op te vinden. In het waterhuishoudingsplan worden, zoals reeds aangegeven, de waterhuishoudkundige condities aan de orde gesteld en komt bovendien de berekening ter sprake. In het milieubeleidsplan tot slot wordt de aandacht gericht op de reductie van ammoniak door middel van ammoniakreductieplannen (ARP) en de invoering van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen (BIMS).

Bestemmingsplan

Het bestemmingsplan kan en moet volgens het streekplan een belangrijke rol spelen ter ondersteuning van het milieubeleid, dat gericht is op de reductie van de ammoniakuitstoot. Het bestemmingsplan zal daartoe in gebieden met een te hoge achtergrondbelasting in ieder geval de volgende aspecten moeten regelen (Streekplan 1996: 88):

- (een verbod op) nieuwvestiging van agrarische bedrijven, dat wil zeggen het projecteren van agrarische bouwpercelen;
- het aangeven van gebieden met hervestigingsmogelijkheden;
- het beschermen door bestemmen van waardevolle natuurgebieden en/of landschapselementen;
- het koppelen van belastende activiteiten aan een aanlegvergunningstelsel en/of het opnemen van absolute verboden;
- het bieden van de mogelijkheid tot functieverandering;
- het nuanceren van omvang van bouwpercelen.

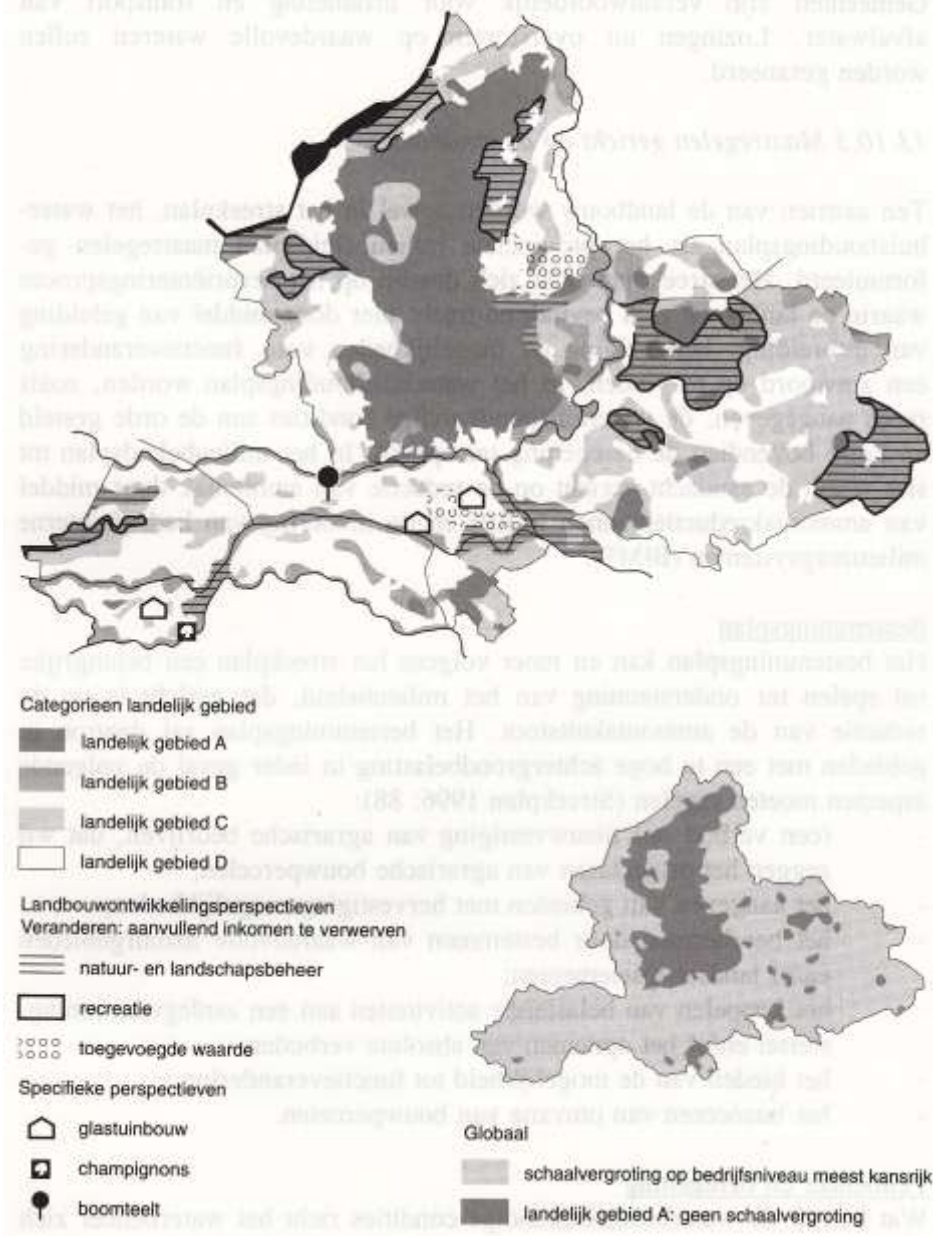
Peilbeheer en berekening

Wat betreft de waterhuishoudkundige condities richt het waterbeheer zich op het verder beperken van inundaties. De gewenste grondwatersituatie is leidraad voor het peilbeheer.

Peilbeheer en berekening

Wat betreft de waterhuishoudkundige condities richt het waterbeheer zich op het verder beperken van inundaties. De gewenste grondwatersituatie is leidraad voor het peilbeheer.

Kaart 13.7 *Perspectieven voor de landbouw (bron: kaart 18 uit streekplan)*



De daarvoor te hanteren normen zijn gericht op minimaal nadeel door wateroverlast en vochttekort en een optimale mineralenbenutting. Dit betekent een peil van 30 cm onder het maaiveld voor grasland en van 50 cm voor bouwland.

Ten aanzien van de berekening wil de provincie in overleg met de landbouworganisaties komen tot een beregeningsquotering voor grond- en oppervlaktewater samen. Daartoe wil de provincie een beregeningsplanner introduceren op de landbouwbedrijven, hetgeen naar verwachting tot een afname en uitstel van de beregeningsbehoefte zal leiden. De behoefte aan berekening zal in combinatie met een goed oppervlaktewaterbeheer verschuiven naar de periode na 1 juli.

In tegenstelling tot het streekplan verbindt het waterhuishoudingsplan hieraan taakstellingen en producten teneinde het beleid afrekenbaar te maken.

Ammoniakreductietaakstellingen en ammoniakreductieplannen

In haar milieubeleidsplan stelt de provincie, gezien de inspanningen die het rijksbeleid ten aanzien van de landbouw met zich meebrengt, geen extra milieuregels aan het agrarisch grondgebruik met uitzondering van de grondwaterbeschermingsgebieden. Het Gelders Milieubeleidsplan richt zijn pijlen voor het landelijk gebied op de reductie van de ammoniakemissie uit de landbouw.

Met betrekking tot ammoniak kiest de provincie nadrukkelijk voor het depositiespoor (zie hoofdstuk 12 over de Ammoniakreductieplannen) in verband met de te realiseren milieukwaliteit. Bij de aanpak daarvan kiest de provincie voor emissie maatregelen op basis van gebiedsgerichte emissiereductie taakstellingen. Per saldo zal dit leiden tot depositievermindering.

In het NMP is, zo stelt het milieubeleidsplan, geen specifieke ammoniakdoelstelling opgenomen. Wel is bepaald dat de totale depositie aan stikstofverbindingen (NO_x en NH_3) in het jaar 2000 moet zijn teruggebracht tot gemiddeld 1.400 mol per ha per jaar en tot 1.000 mol in 2010. In het NMP wordt een emissiereductiepercentage genoemd voor ammoniak van 50-70 procent in 2000 en 70-90 procent in 2010 (ten opzichte van 1980). In het eerste GMP zijn deze NMP verzuringsdoelen overgenomen en vertaald naar de Gelderse situatie. Voor ammoniak komt de provincie uit op een depositiedoelstelling van gemiddeld 1000 mol ammoniak per ha per jaar in 2000 en gemiddeld 600 mol per ha per jaar in 2010. Wat betreft de reductiepercentages volgt de provincie de lijn van het Rijk. In de strategische actiegebieden is een emissiereductie van 70 procent een absolute voorwaarde als gemiddelde voor

alle actiegebieden; een provinciale stulp over diverse gebiedsstolpen.

De provincie streeft ernaar dat alle gemeenten in ammoniakbelaste gebieden uiterlijk in 1998 over een goedgekeurd ammoniakreductieplan beschikken. Bij het toetsen van deze plannen hanteert de provincie de volgende criteria:

- de vermindering van de ammoniakemissie in de gemeenten en de vermindering van de depositie op verzuringsgevoelige natuur;
- de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling;
- het draagvlak bij het bedrijfsleven en natuur- en milieuorganisaties;
- het inzicht in de vergunningensituatie
- beleidskeuzen moeten passen binnen het provinciaal beleid in streekplan en GMP.

De provincie heeft in tegenstelling tot andere provincies geen harde dat wil zeggen kwantitatieve criteria gehanteerd. Elk ARP is anders, omdat oplossing van de problemen maatwerk vergt. De provincie wil samen met de gemeenten bekijken of ARP's effectief zijn voor de aanpak van de ammoniakproblematiek en het bevorderen van de dynamiek in de landbouw.

Bedrijfsverplaatsing

De provincie staat positief tegenover verplaatsing van agrarische bedrijvigheid of productierechten. Dit levert immers milieuwinst op. Enerzijds door de afroaming van mestproductierechten in geval van transacties, anderzijds door het kiezen van een productielocatie op grotere afstand van kwetsbare natuur. Op basis van het streekplan is vestiging van nieuwe agrarische bedrijven in zones met een natuurfunctie in principe niet mogelijk. Het streekplan legt geen ruimtelijke beperking op aan de uitbreiding van bestaande bedrijven op grond van milieuoverwegingen. Uitbreiding van veehouderijbedrijven in gebieden met een natuurfunctie is uit milieuoogpunt evenwel alleen aanvaardbaar wanneer de totale ammoniakbelasting in het gebied niet toeneemt. Dit kan bijvoorbeeld wanneer er voldoende technische maatregelen worden getroffen of doordat uitbreiding van het ene bedrijf wordt gecompenseerd door bedrijfsbeëindiging of verplaatsing van een ander bedrijf. Gemeenten worden geacht bedrijfsverplaatsing te motiveren aan de hand van bijvoorbeeld een goedgekeurd ammoniakreductieplan.

De provincie wil verplaatsing van productierechten stimuleren van gebieden met een natuurfunctie (zones A en B) naar gebieden met een landbouwfunctie (zone C en D). De provincie zal dit soort verplaatsingen bevorderen, onder

andere door verruimde mogelijkheden voor functieveranderingen van agrarische bestemmingen.

De provincie ziet haar rol als begeleidend in het ingrijpende veranderingsproces in de landbouw. In dertien geselecteerde actiegebieden die grotendeels samenvallen met milieubeschermingsgebieden geeft het provinciale milieubeleid ondersteuning aan:

- studie- en voorbeeldprojecten;
- introductie van milieuzorgsystemen op landbouwbedrijven;
- bouw van of aanpassing tot emissie-arme stallen;
- functieverandering;
- ondersteuning verplaatsing en bedrijfsbeëindiging.

13.10.4 Conclusies

In de Gelderse plannen wordt bij de beschrijving van de maatregelen een onderscheid gemaakt tussen een waterhuishoudkundig basisniveau en functiegerichte maatregelen. Dit basisniveau kan vrijwel geheel (uitgezonderd de maatregelen voor de bestrijding van de verdroging) door de waterbeheerder en grondwaterbeheerder worden gerealiseerd.

Ten aanzien van de bescherming van de functie natuur hangt veel af van de samenwerking tussen gemeente en waterbeheerder. Het bestemmingsplan wordt daarbij een belangrijke rol toebedacht. Dit geldt ook voor het instrumentarium van de landinrichting en de Relatienota in verband met het aankopen en ruilen van grond en het afsluiten van beheersovereenkomsten.

Het realiseren van veranderingen ten behoeve van de functie landbouw wordt op een geheel ander wijze aangepakt. Hoewel ook hier het bestemmingsplan in samenhang met het ammoniakreductieplan een belangrijke rol speelt, ligt hier de nadruk sterk op het stimuleringsbeleid, de verplaatsing van productierechten, de introductie van bedrijfsinterne milieuzorgsystemen en de beregningsplanner.

13.11 Stuuropgave: bescherming van gebieden

13.11.1 Grondwaterbescherming

Grondwater blijft aldus het waterhuishoudingsplan de grondstof voor de drink- en industriewatervoorziening. Door de steeds toenemende vraag is het meer dan ooit noodzakelijk om het goede Gelderse grondwater duurzaam te beheren

en te verdelen. Een onttrekking of infiltratie mag geen onomkeerbare aanslag op het (grond-)watersysteem betekenen, kwalitatief noch kwantitatief. De onttrekkingen mogen op termijn niet groter zijn dan de draagkracht van het systeem. Daartoe wordt de totale winning gelimiteerd tot 170 miljoen m³ per jaar voor de drinkwatervoorziening en 85 miljoen m³ per jaar voor de hoogwaardige industriewatervoorziening op basis van vergunde onttrekkingen. Grondwater is minder gevoelig voor de gevolgen van calamiteiten dan oppervlaktewater. Uitbreiding van de wateronttrekking kan plaatsvinden in het Rivierengebied.

De grondwaterbeschermingsgebieden worden in zowel het streekplan als het waterhuishoudingsplan aangegeven. Er worden drie categorieën onderscheiden, namelijk grondwaterbeschermingsgebieden waarin thans grondwater wordt gewonnen, grondwaterreserveringsgebieden waarin op afzienbare termijn water zal worden gewonnen, en als derde categorie een zoekruimte waar op de langere termijn mogelijk water zal worden gewonnen.

De eerste twee categorieën staan op zowel de functiekaart van het waterhuishoudingsplan als de streekplankaart aangegeven. In het GMP staan de grondwaterbeschermingsgebieden op kaart 6 vermeld.

De zoekruimte staat echter niet op de streekplankaart vermeld, maar is te vinden op kaart 11 in het streekplan; een toelichtende kaart (Streekplan 1996: 75). De zoekruimte is wel opgenomen op de functiekaart uit het waterhuishoudingsplan.

Voor de grondwaterbeschermingsgebieden en drinkwaterreserveringsgebieden geldt eenzelfde beschermingsregime. In deze gebieden zijn bepaalde activiteiten die een te groot risico van verontreiniging inhouden, niet acceptabel. In het Milieubeleidsplan wordt op dit punt het principe van stand still/step forward gehanteerd, hetgeen wil zeggen dat nieuwe activiteiten nooit een groter risico mogen inhouden dan de bestaande activiteiten.

In de provinciale milieuverordening wordt een lijst van activiteiten opgenomen waarvan duidelijk is dat het risico te groot is, en die derhalve nooit toegestaan kunnen worden. Het gemeente bestuur dient volgens het milieubeleidsplan (GMP: 116) bij een bestemmingsregeling aan te tonen dat de toekomstige activiteit, wat de risicofactor betreft, geen verslechtering, maar zo mogelijk een verbetering betekent ten opzichte van het huidige gebruik. De verwachting is dat woonlocaties, industrie- en bedrijventerreinen, en concentraties van dagrecreatie in ieder geval grotere risico's opleveren, terwijl activiteiten als rioolwaterzuiveringsinrichtingen, nieuwvestiging intensieve

veehouderij, bloembollenteelt, glastuinbouw en champignonteelt mogelijk grotere risico's opleveren.

Ten aanzien van de zoekgebieden kan de provincie derden niet aan regels binden, maar wel zichzelf (Streekplan: 76) en andere overheden tot terughoudendheid manen. Activiteiten als de aanleg van baggerdepots, de aanleg van afvalstorten, wegebouw en stedelijke uitbreiding (WHP: 61) waartoe overheden zelf initiatief nemen, zijn in dergelijke zoekruimten uit den boze. De gemeenten worden gevraagd om bij de vergunningverlening terughoudend te zijn.

13.11.2 Strategische actiegebieden

De strategische actiegebieden zijn aangegeven, aldus het streekplan, omdat de benodigde omgevingskwaliteit ter bescherming van natuurwaarden in de zones landelijk gebied A en B, niet op tijd kan worden gerealiseerd. Extra beleidsinspanning is derhalve noodzakelijk en vooral gericht op het realiseren van een duurzame landbouw.

Het ruimtelijk beleid voor deze gebieden wordt bepaald (Streekplan: 77) door de beleidsbeschrijving voor het landelijk gebied en, voor zover van toepassing, het beleid met betrekking tot de milieubeschermingsgebieden. De actiegebieden zijn zodanig begrensd dat zowel het doelgebied (natuur) als het hydrologisch beïnvloedingsgebied hierbinnen vallen. Voorzover beïnvloedingsgebieden in de zones C en D vallen is niet de functie natuur richtinggevend voor de ruimtelijke ontwikkeling, maar worden vanuit milieu- en waterbeleid extra inspanningen verricht met het oog op de natuur in het doelgebied.

In strategische actiegebieden dienen ammoniakreductieplannen versneld te worden gerealiseerd en moeten verzuringsgevoelige elementen in bestemmingsplannen worden aangegeven.

Landinrichting zal (Streekplan: 92) in de toekomst vooral ingezet worden in de strategische actiegebieden, omdat in deze gebieden zowel de verdroging als de milieubelasting moeten worden teruggedrongen als de agrarische structuur dient te worden verbeterd.

In het Gelders Milieubeleidsplan worden de strategische actiegebieden geplaatst tegenover andere vormen van gebiedsgericht beleid. Er worden vier verschillende sporen onderscheiden. Deze zijn (GMP: 111):

- a. stimuleringsbeleid, gericht op bescherming of herstel van de milieukwaliteit;

- b. aanvullende provinciale milieuregelgeving waarmee voorwaarden worden gesteld aan het grondgebruik (provinciale milieuverordening);
- c. ruimtelijk beleid om de vestiging en/of uitbreiding van functies te voorkomen die een risico inhouden voor de milieukwaliteit in relatie tot de gewenste functie (onder andere te vinden in het streekplan);
- d. het gebiedenbeleid, waarin de procesbenadering centraal staat en gestreefd wordt het beleid van de overheid via overreding en onderhandeling te verbinden met de belangen van doelgroepen en partners.

De verschillende milieubeschermingsgebieden en ROM(achtige) gebieden worden aan de hand van deze sporen getypeerd (zie tabel 13.11). In de tabel staat dat provinciaal ruimtelijk beleid niet aan de orde is in actiegebieden en ROM(achtige) gebieden. Dit lijkt in tegenspraak met het voorgaande. Hiermee wordt echter bedoeld dat grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden in het streekplan dienen te worden opgenomen op grond van de Wet Ruimtelijke Ordening. Ruimtelijk beleid en ruimtelijke instrumenten van de gemeente zijn in actiegebieden en ROM-gebieden wel degelijk aan de orde.

In de tabel is ook te zien dat de actiegebieden een vergelijkbare signatuur hebben als de ROM-gebieden. De strategische actiegebieden kunnen dan ook worden gezien als een provinciaal vervolg op de ROM-projecten die geïnitieerd zijn door het Rijk.

Stimuleringsbeleid in actiegebieden betekent aldus het GMP (GMP: 123):

- een regierol voor de provincie voor het formuleren van specifiek beleid en een makelaarsfunctie voor het genereren van middelen voor de uitvoering van projecten;
- het bundelen van de eigen provinciale bijdrageregelingen ten behoeve van co-financiering van projecten;
- afstemming van het instrumentarium van het milieubeleid op andere provinciale instrumenten van ruimtelijke ordening, waterbeheer en natuurbeleid ten behoeve van een gerichte inzet.

Deze regierol en makelaarsfunctie ziet de provincie als tijdelijk. Liever ziet zij locale of regionale uitvoeringsbureaus van de grond komen.

In het waterhuishoudingsplan wordt gesteld (WHP: 95) dat de strategische actiegebieden van belang zijn voor de bescherming van natte natuur. De waterhuishouding wordt in deze gebieden gericht op herstelprojecten, sanering van lozings en het stimuleren van duurzame ontwikkeling van

Tabel 13.11 Milieubeschermingsgebieden en sporen van gebiedsgericht beleid

	stimulerings- beleid	provinciale milieu- verordening	provinciaal ruimtelijk beleid	gebieden- beleid: procesbe- nadering
Staatsnatuurmonumenten	ja	nee	nee	nee
Grondwaterbeschermingsge- bieden	ja	ja	ja (aan- wijzing)	beperkt
stiltegebieden	ja	ja	ja (aan- wijzing)	nee
actiegebieden	ja	nee	nee	ja
Gelderse Vallei ROM	ja	nee	nee	ja
Achterhoek (ROM-achtig)	ja	nee	nee	ja

het stedelijk waterbeheer. In de strategische actiegebieden zal, voorzover het hellende gebieden betreft, met voorrang een herbeoordeling van het watersysteem plaatsvinden door waterbeheerders, provincie en waterwinbedrijven en zal een aanvang worden gemaakt met de optimalisering van het watersysteem. Taken en producten worden in het waterhuishoudingsplan gedefinieerd.

13.11.3 Conclusies

Ook ten aanzien van de beschermingsgebieden is een tweedeling waar te nemen. Ten aanzien van de grondwaterbeschermingsgebieden en de reserveringsgebieden worden provinciale (streekplan en milieuverordening) en gemeentelijke instrumenten (bestemmingsplan, bouw- en aanlegvergunning) ingezet om het gewenste beschermingsniveau in deze gebieden te realiseren. De overheden hebben daar ook de middelen en bestuurlijk-juridische instrumenten voor.

Dit geldt in mindere mate voor de zoekruimte voor waterwinning en voor de strategische actiegebieden. In deze gevallen is de machtspositie van de provincie beduidend minder en is de afhankelijkheid van de medewerking van private actoren en met name de landbouw groot.

Opvallend is dat de strategische actiegebieden eenzelfde karakteristiek hebben als de ROM-gebieden (tabel 13.11). Geconcludeerd kan worden dat de ROM aanpak zoals die de afgelopen jaren in samenwerking met het Rijk is ontwik

keld, zijn vervolg vindt in deze strategische actiegebieden onder regie van de provincie.

13.12 Samenwerking met gemeenten, waterbeheerder en landbouw

Provincie en gemeenten hebben beide hun eigen taken en bevoegdheden. Op een aantal terreinen heeft de provincie coördinerende of toetsende bevoegdheden ten aanzien van taken en activiteiten van de gemeenten. Omdat de provincie en de gemeenten elkaar regelmatig ontmoeten, geeft de provincie in de drie plannen aan wat ze van de gemeenten verwacht en wat de gemeenten van de provincie kunnen verwachten. Hetzelfde geldt voor de relaties tussen de provincie en de waterbeheerders en de provincie en de georganiseerde landbouw.

13.12.1 Samenwerking met gemeenten

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van een groot deel van het landbouw-milieubeleid door middel van de vergunningverlening aan agrarische bedrijven, de uitvoering van de Interimwet Ammoniak en Veehouderij (ARP's), en de vastlegging van bestemmingen van gebouwen en gronden in de bestemmingsplannen buitengebied. De provincie vult het landelijk beleid en de gemeentelijke activiteiten aan met regionaal beleid in de vorm van het stimuleringsbeleid. Dit stimuleringsbeleid omvat:

- a. de toetsing van ammoniakreductieplannen door de provincie;
- b. het ondersteunen van gemeenten bij het opstellen van een ammoniakreductieplan door middel van een helpdesk;
- c. het stimuleren van het op elkaar afstemmen van bestemmingsplan en ammoniakreductieplan. De Gedeputeerde Staten heeft daartoe in januari 1995 een Notitie over Ammoniak en Bestemmingsplannen aan de gemeentebesturen toegezonden. In deze notitie zijn de aspecten samengevat die in bestemmingsplannen geregeld zouden moeten worden, wanneer er in een gebied sprake is van een te hoge ammoniakbelasting. Deze aspecten zijn:
 - een verbod op nieuwvestiging van agrarische bedrijven;
 - het aangeven van gebieden met planologische en milieuhygiënische ruimte voor hervestiging van bedrijven;
 - het bestemmen van waardevolle natuurgebieden en landschapselementen;
 - het koppelen van (milieu-)belastende activiteiten aan een aanlegvergunningstelsel of aan absolute gebruiksverboden;

- het bieden van verruimde mogelijkheden voor agrarische bedrijven om te komen tot een ruimtelijk aanvaardbare functieverandering;
 - het nuanceren van de omvang van bouwpercelen van agrarische bedrijven.
- d. het project integrale milieuvergunning agrarische bedrijven. Agrarische bedrijven moeten aan een scala van regelgeving voldoen. Omdat deze regels veelal vanuit een sectorale optiek zijn voorgeschreven, is de onderlinge afstemming soms ver te zoeken. Hierdoor dreigen initiatieven ten aanzien van milieu en natuurzorg te worden gefrustreerd. De provincie heeft het initiatief genomen om met gemeenten te werken aan een zogeheten 'integrale milieuvergunning'. De bedoeling van een dergelijke vergunning is om per bedrijf of groep van bedrijven afspraken vast te leggen over te treffen maatregelen en de fasering daarvan. Teneinde de doelgroep ruimte te laten in het zoeken naar oplossingen staan in de integrale milieuvergunning doelvoorschriften en inspanningsverplichtingen centraal.

13.12.2 Verwachtingen ten aanzien van de waterbeheerder

Ook ten aanzien van de taakuitoefening van de waterbeheerders koestert de provincie verwachtingen. Van de waterbeheerders wordt verwacht de provincie dat zij:

- rekening houden met het waterhuishoudingsplan;
- samen met de grondgebruiker en grondwaterbeheerder (de provincie) inspanningen leveren om te komen tot de optimale situatie voor de waterhuishouding;
- zorgen voor de veiligstelling van het bestaande natuurgebied met behulp van de stroomgebiedbenadering;
- zorgen voor de uitbreiding van het bestaande natuurgebied door hydrologische aanpassing;
- peilbesluiten nemen in vlakke gebieden, en samen met de waterleidingbedrijven en industrie een herbeoordeling maken van watersystemen in hellende gebieden;
- in samenwerking met gemeente, terreinbeheerder en provincie streven naar een bescherming van natte natuurgebieden. De waterbeheerder dient kennis met betrekking tot de hydrologische bufferzones te leveren ten einde de bufferzone te kunnen onderbouwen. Daarnaast dient

- de waterbeheerder bescherming van de waterhuishoudkundige situatie in algemene zin te realiseren door het voorkomen van drainage;
- bij het herstel van natuur de negatieve effecten van vernattingsmaatregelen aanpakken door deze te voorkomen, te ondervangen of te compenseren.
- zorg dragen voor de realisatie van de ecologische verbindingzones langs watergangen door deze gronden aan te kopen dan wel door afstemming van het beheer van de diverse beheerders.

13.12.3 Vernieuwing convenant met de landbouw

De provincie wil ter oplossing van de problemen tussen landbouw en milieu de taken van zowel de georganiseerde landbouw als de provincie in het te vernieuwen LAMI-convenant vastleggen. Wat betreft de provincie zal het nieuwe convenant, dat vrijwillig maar niet vrijblijvend is, de volgende elementen dienen te bevatten:

- afrekenbare prestatiedoelen;
- afspraken over monitoring van het convenant;
- afspraken over tegenwindscenario's;
- financiële garanties voor de uitvoering van de LAMI-projecten.

In het kader van het LAMI-convenant wordt gewerkt aan een stappenplan voor de introductie van Bedrijfsinterne Milieuzorgsystemen (BIMS). Het is de bedoeling dat in het jaar 2000 op 10.000 agrarische bedrijven een dergelijk systeem is ingevoerd. De invoering van deze milieuzorgsystemen zal bij voorrang gebeuren in de strategische actiegebieden.

Ook wordt er in het kader van het LAMI-convenant gexperimenterd met resultaatbeloning. In de enclave Uddel Elspeet wordt deze resultaatbeloning ingezet om de mineralenbalans te verbeteren. In de enclave de Driesprong wordt een subsidie gegeven voor elke kilo reductie van de ammoniakemissie. Het is denkbaar, zo stelt het GMP II, om de hoogte van de subsidie te variëren met de gebieden. Zo zou deze hoger kunnen zijn in de strategische actiegebieden.

13.12.4 Conclusies

De provincie zoekt met het oog op de realisatie van het provinciale omgevingsbeleid naar wegen om te komen tot een effectieve samenwerking met gemeenten, waterschappen en doelgroepen. In de samenwerking met de gemeenten wordt de verantwoordelijkheid van de gemeenten voor het landbouw-milieuvraagstuk benadrukt (bestemmingsplan, ammoniakreductieplan). Overreding, samenwerking en het inspelen op (economische) mogelijkheden

van de landbouw staan daarbij centraal.

Wat betreft de waterbeheerder heeft de samenwerking een enigszins ander karakter. Met name het waterhuishoudingsplan bevat uitgebreide 'instructies' voor de waterbeheerder ten aanzien van de optimalisering van de waterhuishouding en de realisatie van natte delen van de Ecologische Structuur. Grondaankoop van natuurterreinen en van natte verbindingzones vormen daartoe belangrijke instrumenten. Het accent ligt op technische inrichtingsmaatregelen en grondverwerving.

In de samenwerking met de landbouw vormt het te vernieuwen convenant het centrale element. Naast een verbetering van de monitoring en het afrekenbaar maken van doelstellingen, wordt geëxperimenteerd met marktconforme instrumenten als resultaatbeloning.

13.13 Conclusies en beoordeling

In dit hoofdstuk is ingegaan op het afstemmingsproces tussen streekplan, waterhuishoudingsplan en provinciaal milieubeleidsplan van de provincie Gelderland. Op basis van de voorgaande analyse kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. Het feit dat de planning voor de onderscheiden beleidsvelden zich in een verschillende fase van beleidsontwikkeling, zowel intern als in de relatie met de beide andere beleidsterreinen, bevindt, is terug te vinden in het afstemmingsproces.

2. Bij het opstellen van de plannen is een aantal randvoorwaarden van belang gebleken:

- voor de stedelijke gebieden (Stedendriehoek en KAN) was recent beleid geformuleerd, dat in de drie plannen is overgenomen. Hierdoor is het accent komen te liggen op het landelijk gebied en de zich daar voordoende problemen;

- met de waterschappen was overeengekomen dat de functiekaart van het Waterhuishoudingsplan I niet of nauwelijks gewijzigd zou worden in het afstemmingsproces;

- met betrekking tot het milieu worden geen nieuwe doelstellingen geformuleerd: het eerste GMP bevatte een koerskeuze, in het GMP II staat de verbetering van de uitvoering centraal;

- de aanpak zoals ontwikkeld in het ROM-project Gelderse Vallei en de daar ontwikkelde aanzet tot de ammoniakreductieplannen, heeft het afstemmingsproces sterk beïnvloed.

3. Het vertrekpunt van het interne afstemmingsproces werd gevormd door de keuze van Gedeputeerde Staten voor een gelijktijdige actualisering van de drie

plannen, een discussieronde met Gelderland en een gemeenschappelijk hoofdstuk in de drie plannen. Er is nadrukkelijk niet gekozen voor het maken van één omgevingsplan.

4. Mede naar aanleiding van het ROM-project Gelderse Vallei en de gebiedsprocessen in een aantal milieubeschermingsgebieden, is gekozen voor een open planningsbenadering (planning als leerproces). De afdelingen Ruimte en Milieu hadden hier reeds ervaringen mee opgedaan.

5. De afdeling Ruimte heeft zowel ten aanzien van de planontwikkeling (het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief) als de instrumentatie (inzet ruimtelijk instrumentarium in het Gelders Omgevingsbeleid) het afstemmingsproces getrokken. De inrichtingsopgave is derhalve theoretisch in het perspectief van het concept ruimtelijke organisatie komen te staan.

6. In de periode voorafgaande aan het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief zijn twee planningsstijlen te onderscheiden, namelijk planning als hervorming en planning als leerproces. Planning als hervorming komt het meest nadrukkelijk naar voren in de nadruk die in de beginfase is gelegd op de verantwoordelijkheid van de provincie voor de Gelderse Groene Structuur in de vorm van een duidelijke fysiek-ruimtelijke structuur en het leggen van claims in hectares. Elementen van planning als leerproces en planning zijn onder meer te vinden in de nadruk op gebiedsgerichte, ruimtelijke processen, zoals in de Gelderse Vallei en Achterhoek plaatsvinden, en in de idee van de omgevingsmakelaar. De afdelingen Milieu en Landbouw streven naar een maatschappelijk-ruimtelijke geleiding van investeringen en stonden daarmee aanvankelijk tegenover de afdeling Natuur en de stedelijk georiënteerde planologen. Deze laatste opteren voor het vastleggen van een fysiek-ruimtelijke structuur: een meer traditionele definiëring van aanspraken op ruimte.

7. De wens om de dynamiek in de landbouw te vergroten en op die manier een gezonde landbouw en een betere milieukwaliteit tot stand te brengen, maakte een differentiatie van zowel landbouwperspectieven als natuurdoeltypen noodzakelijk.

8. Naar aanleiding van het commentaar op het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief komt een aantal nieuwe elementen naar voren:

- De verschillende ontwikkelingsperspectieven voor de landbouw worden door de landbouworganisaties gerelativeerd en in aantal teruggebracht van zeven naar drie (hoewel er in het vastgestelde streekplan weer meer worden genoemd).

- De GGS wordt uitgewerkt voor verschillende waarden (natuur, landschap, cultuurhistorie) en voor natuur vindt een verdere differentiatie plaats naar natuurdoeltypen.

- De waterschappen dringen aan op duidelijkheid over de relatie tussen

waterbeheer en gemeentelijke ruimtelijke ordening, met name ten aanzien van de relatie tussen bestemmings- en waterbeheersplan.

- De strategische actiegebieden komen nadrukkelijk in het teken van de ammoniakreductieplannen c.q. gebiedsprocessen te staan.

In analytisch opzicht verdwijnt hierdoor de stijl planning als hervorming enigszins naar de achtergrond en komen de stijlen planning als leerproces en planning als ruilproces naar voren. Elementen van de stijl planning als beleidsanalyse zijn te herkennen in de behoefte van de waterschappen om duidelijkheid te verkrijgen omtrent hun relatie met de gemeenten en het bestemmingsplan buitengebied.

9. Hoewel de afdeling Water van meet af aan bij het afstemmingsproces is betrokken, blijft de aandacht voor de waterhuishouding in het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief beperkt tot de waterwingebieden.

10. Met de begrenzing van de strategische actiegebieden en meer specifiek de hydrologische bevoelingsgebieden op grond van de watersysteembenadering, brengt de afdeling Water een duidelijke relatie tot stand met de inrichtingsconcepten van de afdelingen Milieu en Ruimte.

11. In de discussie over de keuze van het type instrumenten en de wijze van inzet ervan, zijn eveneens elementen uit diverse stijlen te herkennen. Enerzijds wordt gepleit voor een instrumentenmix die rekening houdt met de gedragsmotieven van de diverse doelgroepen, wat duidt op planning als leerproces of ruilproces. Anderzijds wordt de instrumentenmix het meest nadrukkelijk uitgewerkt voor de onderlinge relaties tussen provincie, gemeente en waterschap; een beleidsanalytisch perspectief.

12. Voor de drie omgevingsplannen vormt de ruimtelijke zonering uit het streekplan het kader voor de beide andere plannen. Ze is met name bedoeld voor de geleiding van maatschappelijk-ruimtelijke processen, waarbij ten aanzien van de begrenzing van de strategische actiegebieden watersysteemgrenzen bepalend zijn geweest.

14. Het concept milieugebruiksruimte is vrijwel alleen herkenbaar in de discussie over de ammoniakreductieplannen en het weren van risicovolle functies in grondwaterbeschermingsgebieden.

15. In de plannen is een gemeenschappelijk hoofdstuk opgenomen dat de sfeer ademt van planning als leerproces. De afzonderlijke plannen doen dit echter niet. Het waterhuishoudingsplan is geschreven vanuit een beleidsanalytisch perspectief: aansturing van de waterschappen. Het milieubeleidsplan kent duidelijke sporen van planning als ruilproces. Het streekplan en het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief zijn te typeren met de stijl planning als leerproces.

16. De afstemming tussen de plannen laat een primaat van het streekplan zien: het streekplan geeft de ontwikkelingsrichting aan; de beide andere plannen

richten zich op de realisatie daarvan.

17. De kloof tussen de inrichtingsconcepten van ruimtelijke ordening en waterbeheer is gedicht door middel van een fysiek-ruimtelijke structurering van met name natte natuurgebieden.

18. De kloof tussen de inrichtingsconcepten van ruimtelijke ordening en milieubeheer is gedicht door het accent te leggen op het geleiden van maatschappelijk-ruimtelijke processen en door nauw aan te sluiten bij de gedragsmotieven en ontwikkelingsperspectieven van de landbouw.

19. In de uitvoeringspraktijk lijkt hiermee een tweedeling te ontstaan: een beleidsanalytisch perspectief in de relatie tussen ruimtelijke ordening en waterhuishouding met betrekking tot functieduiding, -toekenning en begrenzing van gebieden, en een perspectief met het karakter van planning als ruilproces in de relatie tussen ruimtelijke ordening en milieubeheer met name ten aanzien van de ammoniakreductieplannen.

20. Het beleidsanalytisch perspectief van het waterhuishoudingsplan wordt nog onderstreept door de uitgebreide beschrijving van de relatie tussen functie en te nemen maatregelen (zie de paragrafen 13.9 en 13.10). De provincie tracht op deze wijze tegemoet te komen aan de wens van de waterschappen om een betere afstemming tussen beheersplan en bestemmingsplan te realiseren.

Op grond van deze conclusies is een beoordeling van de afstemming tussen de drie Gelderse Omgevingsplannen in tabel 13.12 kort weergegeven.

Tabel 13.12 *Beoordeling afstemmingsmogelijkheden Gelderse omgevingsplannen*

afstemmingsaspect	omschrijving	oordeel
planningsopgave aspect 1: collectief gedragen koers	door middel van het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief is gepoogd tot een collectief gedragen koerskeuze te komen	positief
planningsopgave aspect 2: inpasbaarheid van koers in sociale praktijken	de inpasbaarheid is alleen aan de orde in het Gelders Milieubeleidsplan en de Ammoniakreductieplannen	matig
planningsopgave aspect 3; relatie met geïnstitutionaliseerde planningspraktijken	de gelijktijdige actualisering van de drie Gelderse Omgevingsplannen als manier om tot afstemming te komen is nieuw; de herziening van de plannen is als zodanig een geïnstitutionaliseerde praktijk.	positief
stuuropgave aspect 1: transformatie van aanspraken tot gebiedsvisie	in zowel het streekplan als het waterhuishoudingsplan komt een gebiedsvisie naar voren. Het milieubeleidsplan heeft veeleer een visie op de wijze waarop gebiedsprocessen dienen te worden geregisseerd met het oog op reductie van de emissie aan ammoniak	positief
stuuropgave aspect 2: aanwezigheid netwerk publieke en private actoren	de actualisering heeft zich voornamelijk in netwerken van publieke actoren afgespeeld. Private actoren zijn door middel van consultatie bij de voorbereiding betrokken	matig
stuuropgave aspect 3: overbrugging stuurconcepten	SP: via ammoniakreductieplannen lijkt met betrekking tot ammoniak een overbrugging denkbaar; ten aanzien van vermesting en verdroging is dit nauwelijks het geval. Stuurstrategie vooral gericht op gemeenten. Actiegebieden lijken perspectiefvol. WHP: geen duidelijke strategie om tot overbrugging te komen; vooral gericht op waterbeheerders. Actiegebieden lijken perspectiefvol. GMP: overbrugging beperkt; vooral gericht op doelgroep landbouw en ammoniak. Actiegebieden lijken perspectiefvol	matig

Tabel 13.12 (vervolg) *Beoordeling afstemmingsmogelijkheden Gelderse omgevingsplannen*

inrichtingsopgave aspect 1: overbrugging inrichtingscon- cepten	<p>SP: zonering vindt voor een deel plaats op grond van watersysteembenadering. Ruimtegebruik is echter niet systematisch aan watersysteemkenmerken verbonden. Relatie met milieugebruiksruimte wordt alleen regionaal opgespannen in strategische actiegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden.</p> <p>WHP: watersysteembenadering wordt gebruikt en gekoppeld aan functieduiding, relatie met milieugebruiksruimte beperkt</p> <p>GMP: functiegerichte risico-analyse maakt duidelijke relatie met ruimtelijke organisatie mogelijk</p>	matig-positief
inrichtingsopgave aspect 2: gebruik ervaringskennis van private actoren	de kennis en motieven van private actoren zijn slechts beperkt gebruikt.	Matig
inrichtingsopgave aspect 3: nieuw inrichtingsconcept	met name ten aanzien van de strategische actiegebieden is een nieuw inrichtingsconcept ontstaan. Ten aanzien van deze gebieden worden de afzonderlijke inrichtingsconcepten het nadrukkelijkst met elkaar verbonden.	Matig
eindoordeel	positief, maar er dreigt een tweedeling in het omgevingsbeleid te ontstaan, omdat de relatie tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en milieubeheer zich ontwikkelt in de richting van planning als leerproces met elementen uit planning als ruilproces en de relatie tussen de beleidsvelden ruimtelijke ordening en waterhuishouding zich ontwikkelt in de richting van planning als beleidsanalyse.	redelijk-positief

14 ONTWERP VAN EEN GEBIEDSGERICHTE AANPAK IN HET WATERBEHEER; het blauwe-knopenconcept en de Reggevisie

Introductie

In dit hoofdstuk wordt vanuit het begrippenkader van dit proefschrift een aanzet gegeven voor een gebiedsgerichte beleidsstrategie in het regionaal waterbeheer. Het hoofdstuk vormt de neerslag van diverse onderzoeken die, in samenwerking met de Heidemij, werden verricht in opdracht van de Rijksplanologische Dienst en het Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding, het Waterschap Regge en Dinkel en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) Overijssel.

Opbouw

Het hoofdstuk bestaat uit drie delen. In paragraaf 14.1 wordt ingegaan op het concept 'blauwe knopen', zoals dat is uitgewerkt in het rapport 'Blauwe Knopen en Interregionale Zelfsturing' (Van Slobbe e.a., 1996). In paragraaf 14.2 wordt de inrichtingsopgave uitgewerkt voor het stroomgebied van de Regge. Het onderzoek 'de Regge, blauwe slagader van Twente: een visie voor het jaar 2020' (Goossensen e.a., 1997), dat in opdracht van het Waterschap Regge en Dinkel en DLG Overijssel werd uitgevoerd, ligt hieraan ten grondslag. In paragraaf 14.3 wordt de stuuropgave verder uitgewerkt. Ook hieraan ligt een onderzoek ten grondslag (Goossensen e.a., 1997b). In paragraaf 14.4 worden conclusies getrokken.

14.1. Planningsopgave: een gebiedsgerichte benadering in het waterbeheer?¹⁸

Uit diverse evaluatieonderzoeken (o.a. Engelenburg et al., 1995; Van der Vlist et al., 1995) komt naar voren dat bij waterbeheerders en andere maatschappelijke actoren in toenemende mate de wens leeft om te komen tot een gebiedsgerichte benadering in het waterbeheer. Redenen die hiervoor genoemd worden, zijn onder meer de behoefte aan het differentiëren van normen per

¹⁸ Deze paragraaf is grotendeels gebaseerd op het commentaar op de Visie Notitie Water, getiteld: Op weg naar een gebiedsgericht beleid in het waterbeheer. M.J. van der Vlist en B.P.S.A. Ovaa, 1996.

gebied, de mogelijkheid om te komen tot een gerichte uitwerking van ecologische doelstellingen en het in nauw overleg met andere actoren in het gebied zoeken naar passende oplossingen en instrumenten. Operationalisering van integraal waterbeheer vergt een gebiedsgerichte aanpak. De vraag is op welke wijze een dergelijke gebiedsgerichte benadering in het waterbeheer kan worden vormgegeven.

Aan deze vraag kunnen een inrichtings- en een stuuropgave worden onderscheiden. De inrichtingsopgave betreft het ontwerpen en evalueren van geschikte watersysteemdoelstellingen, met het oog op het tot stand brengen van het gewenste functioneren van het watersysteem in termen van water- en stoffenbalansen. De stuuropgave betreft het afstemmen van de verschillende aanspraken op water in een samenspel tussen publieke en private actoren met het oog op het verkrijgen van legitimiteit en het beoordelen welke aanspraken in het licht van de inrichtingsopgave haalbaar zijn.

Beide vraagstukken kan men niet los van elkaar beschrijven. Alleen tegen de achtergrond van gelegitimeerde aanspraken kan een goed ontwerp voor inrichting en beheer van het watersysteem worden gemaakt; en andersom kunnen aanspraken slechts dán gehonoreerd worden, wanneer ze, in termen van mogelijkheden tot conditionering van het watersysteem, realiseerbaar zijn. Bij het maken van een plan is het de taak van de waterbeheerder om deze wisselwerking te organiseren, door enerzijds deel te nemen aan de samenspraak tussen publieke en private actoren met het doel te bepalen welke aanspraken legitiem zijn, en anderzijds vanuit zijn specifieke kennis van het watersysteem ontwerpen (d.i. sets van watersysteemdoelstellingen en normen) te genereren en te evalueren. Het organiseren van deze wisselwerking binnen het kader van de wet- en regelgeving wordt aangeduid met planningsopgave.

Deze wisselwerking is bij uitstek aan de orde bij de functietoekenning. Functietoekenning is, of zou dat althans moeten zijn¹⁹, het resultaat van de wisselwerking tussen de erkenning van aanspraken op het watersysteem en het ontwerp c.q. de evaluatie door de waterbeheerder vanuit zijn kennis omtrent het functioneren van het watersysteem. Een functie kan in principe pas worden

¹⁹ Functietoekenning in de beheersplannen van de waterschappen is in de eerste generatie waterbeheersplannen nog nauwelijks uitgewerkt. Veelal wordt de functieduiding uit het waterhuishoudingsplan overgenomen. Zie Van der Vlist, Bischoff en Ovaa, 1994 en Brussaard e.a., 1995.

toegekend, als duidelijk is welke aanspraken legitiem gevonden worden (stuuropgave), en tegelijkertijd op hoofdlijnen bekend is welke watersysteemdoelstellingen hierbij gehanteerd zullen en kunnen worden (inrichtingsopgave). In het gebiedsgericht beleid verzamelen de actoren zich rond de mogelijk toe te kennen functies. Het in grote mate 'uitspelen' van deze wisselwerking tussen inrichtings- en stuuropgave is een typisch kenmerk van gebiedsgericht beleid.

Naast de waterbeheerder zijn er ook andere overheden in een gebied actief. Deze werken, vanuit de eigen competentie op het gebied van ruimtelijke ordening of milieubeheer aan een eigen planningsopgave en hebben te maken met een eigen inrichtingsopgave en stuuropgave. Een effectief gebiedsgericht beleid voor het waterbeheer is derhalve alleen mogelijk, wanneer er een gezamenlijke en heldere methodiek kan worden afgesproken. Functietoekenning is hiervoor een belangrijk aangrijpingspunt.

14.1.1 Stroomgebiedsbenadering

Wanneer de waterbeheerder gebiedsgericht wil werken, ligt het voor de hand een indeling naar stroomgebieden te hanteren. De grenzen van het gebied worden dan daar gelegd, waar de dichtheid aan fysische/chemische/biologische interacties van een watersysteem met aangrenzende watersystemen relatief gering is. De stroomgebiedsbenadering kan worden beschouwd als een gebiedsgerichte invulling van de watersysteembenadering.

Ten tijde van de introductie van de watersysteembenadering in de Notitie Omgaan met Water in 1985, lag het accent vooral op het ecologisch functioneren van het watersysteem als een samenhangend geheel. Er werden twee soorten samenhangen onderkend: objectgerichte, interne samenhangen (de relaties tussen kwantiteit en kwaliteit van grond- en oppervlaktewater) en beleidsgerichte, externe samenhangen (de relatie tussen waterbeheer en andere beleidsterreinen). In de taakstellingen in de Derde Nota zijn vooral de interne samenhangen uitgewerkt: de inspanningen zijn gericht op het realiseren van reductiepercentages in de concentraties van verontreinigende stoffen en op de aanpak van de nadelen van de gerealiseerde infrastructuur voor het ecologisch functioneren van watersystemen.

Inmiddels is het accent bij het toepassen van de watersysteembenadering verschoven. Het ecologisch aspect is nog steeds belangrijk, maar er wordt

steeds meer gewezen op de noodzaak tot een brede afweging van belangen. Water wordt in toenemende mate opgevat als een schaars goed. In de Visienotitie (Projectteam NW4, 1995) wordt dit aangemerkt als een van de vijf algemene noties die zich lijkt af te tekenen. Werd verdrogingsbestrijding aanvankelijk gedefinieerd in termen van natuurdoelstellingen, nu lijkt het steeds meer een algemeen probleem te worden in het kader van de zorg voor voldoende water van voldoende kwaliteit (zie Saeijs, 1995). De bedreiging van de kwaliteit van het grondwater als gevolg van verontreiniging met nutriënten en bestrijdingsmiddelen in aanmerking genomen, lijkt deze zorg zich toe te zullen spitsen op de drinkwaterbereiding. De waterbeheerder kan tegen deze achtergrond in toenemende mate worden opgevat als voorraadbeheerder.

Deze ontwikkelingen onderstrepen de noodzaak voor een gebiedsgerichte benadering in het waterbeleid en -beheer: een stroomgebiedsbenadering, waarbij niet alleen de interne samenhangen, maar vooral ook de externe samenhangen in de taakstellingen worden verwerkt middels een regionale beleidsstrategie. In de volgende subparagrafen wordt getracht een dergelijke strategie uit te werken.

14.1.2 Een aanpak: op weg naar een omgevingstechnologie

Eén van de sterke kanten van het waterbeheer is de logistieke benadering van water: de juiste hoeveelheid water van de juiste kwaliteit op het juiste moment op de juiste plaats. Het waterhuishoudkundig systeem is hierop ingericht (stuwen, peilbeheer, verdeelwerken e.d.). In deze subparagraaf wordt, vertrekkend vanuit deze logistieke benadering, de contour van een gebiedsgerichte aanpak gedeut. Eerst wordt daartoe het concept blauwe knooppunten geïntroduceerd, vervolgens wordt ingegaan op functietoekenning en tot slot komt de noodzaak van prioriteitsstelling aan de hand van het concept milieurendement aan de orde.

Blauwe knooppunten

In een onderzoek voor de Rijksplanologische Dienst en het Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding is het concept blauwe knooppunten uitgewerkt (Van Slobbe et al., 1996). Dit concept behelst het volgende. Op basis van de logistieke benadering van water kunnen in het waterhuishoudkundig systeem knopen worden onderscheiden. Knopen zijn gelegen op plaatsen waar beken in rivieren uitstromen, waar kanalen zich vertakken e.d. Met andere woorden plaatsen waar stofvrachten en watermassa's samenkomen dan wel zich splitsen. Deze blauwe knopen zijn van belang voor het registreren van de

hoeveelheid water die passeert, de afvoercharacteristiek en de vrachten aan stoffen. Knopen zijn dus in eerste instantie locaties waarmee het stroomgebied door middel van monitoring kan worden geregistreerd.

Een speciaal soort knoop is een blauw knooppunt: een punt of punten in het waterhuishoudkundig systeem waar water van het ene beheersgebied in het andere stroomt. Van dat punt kan worden gezegd dat vervuiling, watertekort en/of -overschot op het andere beheersgebied wordt afgewenteld.

voorbeeld 1

Door de enorme toename van de verharding in de bovenlopen van beheersgebied A worden afvoergolven en problemen van verdroging afgewenteld op het naastgelegen beheersgebied B. Met andere woorden, door het gevoerde beheer en gebruik van de grond (waar niet alleen de waterbeheerder verantwoordelijk voor is!) wordt de ontvangende beheerder geconfronteerd met problemen.

voorbeeld 2

De rijkswaterbeheerder levert water aan een waterschap. Met dit water komen allerlei organische en anorganische microverontreinigingen het gebied in. Hetzelfde waterschap levert een honderd kilometer verderop water af van een betere kwaliteit dan het geleverd krijgt. Tijdens het transport door het beheersgebied van het waterschap is het oppervlaktewater gezuiverd als gevolg van het bezinken/gebonden worden van verontreinigende stoffen aan het bodemslib. Het waterschap is vervolgens opgezaaid met de verontreinigde waterbodem; er is sprake van afwenteling.

Om afwenteling te beperken en/of te voorkomen zullen (reductie-)taakstellingen ten aanzien van het blauwe knooppunt geformuleerd moeten worden. Deze taakstellingen betreffen kenmerken van het systeem: de kwaliteit van het (gebiedseigen) water en de afvoercharacteristiek. Om met de laatste te beginnen: de afvoercharacteristiek ter plaatse van het blauwe knooppunt is een afgeleide van de kenmerken van het stroomgebied. Om de afvoercharacteristiek te veranderen is het nodig om veranderingen aan te brengen in de waterbalans van het gebied en de snelheid waarmee water uit het beheersgebied wordt afgevoerd. Ongeacht de functies van het water (zie verderop) is het nodig om de hoeveelheid water die in het gebied door middel van regen binnenkomt, vast te houden: de sponswerking dient te worden hersteld of vergroot. Het vergroten daarvan kan door middel van retentiebekkens, overstromingsvlakten, infiltratie in stedelijk gebied, omzetten van naaldbos in loofbos, het verondiepen of dichtgooien van kleinere waterlopen en greppels in boven

stroomse/infiltratie gebieden en het verlengen van de afvoerlengte (bijvoorbeeld door meandering).

De kwaliteit van het water is mede een afgeleide van het stroomgebied en de activiteiten die daar plaatsvinden. Ieder stroomgebied kent vanwege het geologisch materiaal en de geohydrologische situatie een specifieke samenstelling van het water. Belasting door maatschappelijke activiteiten verandert tevens de watersamenstelling.

De bijdrage van de verschillende, binnen het stroomgebied te onderscheiden deelgebieden aan de vrachten aan stoffen en de afvoercharacteristiek in het oppervlaktewater, kunnen via het netwerk van knopen in grote lijnen worden achterhaald. Er kunnen per deelstroomgebied taakstellingen worden geformuleerd. Hoe de uitwerking van de taakstellingen per deelgebied uitvalt, hangt mede af van de functietoekenning.

Functietoekenning

Functietoekenning is één van de belangrijkste aspecten in het integraal waterbeheer. Aan de functietoekenning zijn diverse aspecten te onderscheiden. In tabel 14.1 zijn deze aangegeven voor wat betreft de gebruiksfuncties.

Tabel 14.1 Aspecten van de toekenning van gebruiksfuncties

functietoekenning in waterhuishouding
verkenning van de zich ontwikkelende vraag naar schaars water
legitimering van bepaalde vormen van watergebruik/-verbruik
aanduiding locaties in plannen
feitelijk gebruik in context van specifieke handelingspraktijk
creëren van waterhuishoudkundige condities ten behoeve van gebruik (functievereisten)
voorkomen van negatieve effecten op waterhuishouding door ordenen van functies, keur en vergunning

Uit de tabel is af te leiden dat een aantal aspecten tot de inrichtingsopgave en een aantal aspecten tot de stuur-opgave behoren. De eerste vier aspecten, verkenning ontwikkelingen, legitimering van gebruik, aanduiding locaties en feitelijk gebruik kunnen beschouwd worden als aspecten van de stuur-opgave. Deze laatste twee en het creëren van condities en voorkomen dan wel terugdringen van negatieve effecten kunnen worden beschouwd als aspecten

van de inrichtingsopgave. Van de functietoekenning zijn in het licht van de inrichtingsopgave de locatie van de functie en de daaraan verbonden functievereisten van betekenis. Deze functievereisten zullen in het kader van de blauwe knooppunten niet alleen met de kenmerken van het watersysteem ter plaatse moeten worden geconfronteerd, maar ook met de voor de blauwe knooppunt geformuleerde taakstellingen voor het hele stroomgebied of de waterhuishoudkundige eenheid.

De waterbeheerder kan samen met de ruimtelijke ordenaar (provincie en gemeenten) door middel van het ordenen van functies (vgl. RPD, 1995: 'Plannen met stromen') negatieve effecten op het watersysteem en op andere functies tegengaan. Daarnaast, en dat is wellicht de belangrijkste taak, zal de waterbeheerder het watersysteem en de systeemfuncties moeten beschermen. Immers, het logistieke vraagstuk, de juiste hoeveelheid water van de juiste kwaliteit op het juiste moment op de juiste plaats, veronderstelt dat de waterbeheerder op alle momenten en op alle plaatsen over voldoende water van voldoende kwaliteit beschikt. Dit impliceert voor de waterbeheerder een permanente zorg voor een voldoende voorraad water: daartoe heeft hij een gezond functionerend watersysteem nodig. Zoals gezegd is de waterbeheerder zo opgevat een voorraadbeheerder. Dit betekent dat de waterbeheerder het creëren van condities voor specifieke gebruiksfuncties zal moeten afwegen tegen zijn zorg voor het handhaven van een gezond functionerend watersysteem.

De waterbeheerder is vanuit deze optiek in eerste instantie verantwoordelijk voor het functioneren van het systeem als zodanig en pas in tweede instantie voor het creëren van waterhuishoudkundige condities voor de gebruikers ervan.

Milieugebruiksruimte en milieurendement

Wanneer er taakstellingen met betrekking tot het blauwe knooppunt worden geformuleerd, ontstaat voor het hele stroomgebied een soort milieugebruiksruimte; 'een stolp in het platte vlak'. De milieugebruiksruimte heeft betrekking op de wateraanvoer en de waterafvoer, het afvoerverloop en de stoffenvrachten, en wordt afgebakend door de geformuleerde taakstellingen. Binnen de op deze wijze afgebakende ruimte zal een verdeling plaats moeten vinden met betrekking tot de reductie aan stoffen per doelgroep en per deelgebied ten aanzien van het watergebruik en -verbruik.

Per taakstelling kan nu bekeken worden waar en op welke wijze deze binnen het stroomgebied gerealiseerd zal worden. Een extra trap op de rwzi, het scheiden van vuil water- en schoon waterstromen (vergelijk verbeterd gescheiden rioolstelsel in het stedelijk gebied), het chemisch fixeren van

fosfaat, het aanleggen van helofytenfilters e.d. zijn mogelijkheden om de voor het blauwe knooppunt geformuleerde taakstelling te realiseren.

Nu bestaat de milieugebruiksruimte uit diverse deelruimten (zie hoofdstuk 5); per stof en voor de waterhoeveelheid gaat het om een verdeling. Niet alle taakstellingen kunnen echter in eenzelfde mate en/of in eenzelfde tempo worden gerealiseerd. In de stedelijke ontwikkeling is men hier ook mee geconfronteerd (zie Tjallingii e.a., 1995 en VROM, 1996). Dit betekent dat er een afweging dient plaats te vinden tussen de diverse taakstellingen. Voor het beoordelen van duurzaam bouwen/duurzame stedelijke ontwikkeling is in het kader van uitbreidingsplannen een puntensysteem ontwikkeld²⁰. In het kort komt het er op neer dat per taakstelling een aantal punten kan worden verdiend. Het predikaat duurzaam kan alleen verkregen worden, wanneer over het geheel van taakstellingen in totaal een minimum aantal punten wordt gehaald.

voorbeeld 3

Er zijn vijf taakstellingen. Per taakstelling kunnen vier punten worden behaald. Het predikaat duurzaam wordt verkregen wanneer in totaal minimaal twaalf punten wordt gescoord.

14.1.3 De grenzen van een gebiedsgerichte benadering in het waterbeheer

De gebiedsgerichte benadering kent bepaalde grenzen, zowel wat betreft de stuur- als de inrichtingsopgave.

Beperkingen met betrekking tot de stuuropgave

Bij waterbeheerders en verschillende maatschappelijke actoren bestaat de vrees, dat in een gebiedsgerichte benadering 'iedereen met iedereen' moet gaan praten. Waterbeheerders zijn hiervoor, zo menen ze, te praktisch ingesteld. Andere actoren maken zich zorgen dat het overleg verzandt, en er geen heldere uitkomsten zijn. Echter, op basis van de eerder genoemde herkomstanalyse komen voor de waterbeheerder systematisch de relevante actoren in beeld. De strategie van de blauwe knooppunten biedt derhalve aanknopingspunten voor agendavorming ten behoeve van het overleg met de andere actoren. Het biedt tevens kaders: met die doelgroep in dat deelgebied

²⁰ zie onder meer de DCBA-methode, zoals die bij het uitbreidingsplan Morrapark in Drachten is gebruikt in het kader van de ecologisch verantwoorde stedelijke ontwikkeling (zie BOOM, 1990).

behoeft een reductie behaald te worden van 20 procent in een bepaalde periode en met die doelgroep in dat deelgebied een reductie van 40 procent. Ten aanzien van de landbouw kan dit betekenen dat de toegestane ontwateringsdiepte bovenstrooms minder groot is dan in de buurt van het blauwe knooppunt. Immers het effect van een grotere drooglegging bovenstrooms op het hele systeem is groter dan wanneer dergelijke maatregelen benedenstrooms worden genomen.

Een ander punt van zorg voor verschillende maatschappelijke actoren, met name natuur- en milieuorganisaties, is de verhouding tussen generieke normen en gebiedsgericht beleid. De gebiedsgerichte benadering vergt bewegingsvrijheid voor de waterbeheerder: de mogelijkheid om gedifferentieerd normen te stellen en taakstellingen te formuleren voor deelgebieden. Thans is dat slechts in beperkte mate mogelijk, omdat voor alle wateren dezelfde grenswaarden 2000 gelden en er eenzelfde realiseringstermijn aan de taak- en doelstellingen is verbonden. De vrees is nu dat de vaststelling van de normen en daarmee de controle op de waterkwaliteit in de gebiedsgerichte benadering in grote mate gedecentraliseerd wordt, en dat dit ten koste gaat van de waterkwaliteit en het ecologisch functioneren van het gehele stroomgebied (zie o.a. Van Engelenburg, 1995). In de blauwe-knooppuntenstrategie wordt als uitgangspunt genomen dat het water, dat het beheersgebied verlaat dient te voldoen aan de grenswaarden voor de waterkwaliteit en aan een bepaald afvoerverloop, zodat de kans op overstroming dan wel vochttekort van naastliggende beheersgebieden minimaal is. De waterbeheerder wordt afgerekend op de kenmerken van het water op het punt waar het water het beheersgebied verlaat. Met het oog op de realisatie hiervan wordt een onderscheid gemaakt in taakstellingen die betrekking hebben op de systeemwerking, en taakstellingen die betrekking hebben op de conditionering van het waterhuishoudkundig systeem voor gebruiksfuncties. De taakstellingen ten behoeve van de systeemwerking behoren tot de eerste verantwoordelijkheid van de waterbeheerder, en worden 'generiek', dat wil zeggen op stroomgebiedsniveau vastgesteld en door de provincie getoetst.

De afspraken die de waterbeheerder met de doelgroepen per functie maakt, dienen te worden vastgelegd. Dit kan in de vorm van een functieakkoord (Brussaard et al., 1995; Van der Vlist en Hagelaar, 1996) waarin ook provincie en gemeenten zich tot het nakomen van afspraken verplichten. Immers, een afspraak tussen waterbeheerder en doelgroep moet gedekt worden door provinciale en gemeentelijke uitspraken, zowel met betrekking tot de inhoud van de functie als met het oog op de vergunningverlening.

In de derde plaats leiden gebiedsgericht beleid en beheer niet tot een definitieve ordening. Het is een illusie te denken, dat na lang en breed overleg in een regio een voor lange tijd aanvaard streefbeeld met bijbehorende doelstellingen kan worden vastgelegd. In de gebiedsgerichte benadering is er, aldus Verkerk in de Visienotitie Water (Projectteam NW5, 1995) sprake van een wisselwerking tussen diverse actoren in een proces zonder gedefinieerd eindstation. Dit vergt een actieve opstelling van de waterbeheerder in het overleg met andere waterbeheerders, gemeenten, provincie en doelgroepen. In de REGIWA-projecten hebben de waterbeheerders hiermee de eerste ervaringen opgedaan. Eén van de belangrijkste ervaringen in het REGIWA-project Nanneveld (Ovaa en Van der Vlist, 1996) betreft precies het feit dat verschillende malen gedurende het project verschuivingen zijn opgetreden in deelnemersveld, streefbeeld, doelstellingen en maatregelen. Hoewel deze verschuivingen geaccepteerd werden, vond er geen volledige integratie van deze wijzigingen plaats in het plan en in de perceptie van de afzonderlijke deelnemers. Hier ligt een belangrijke nieuw aandachtsveld voor de waterbeheerder in het gebiedsgerichte waterbeheer.

Beperkingen ten aanzien van de inrichtingsopgave

Tenslotte zijn er beperkingen die samenhangen met de fysieke kenmerken van het watersysteem (Ovaa, 1994). De begrenzing van stroomgebieden is geen statisch gegeven, maar kan wijzigen als gevolg van natuurlijke factoren of als gevolg van menselijke ingrepen. Bovendien kunnen grond-watersystemen, bijvoorbeeld de diepere regionale systemen, zich uitstrekken voorbij de grenzen van de oppervlakkige watersystemen. Een ander belangrijk kenmerk is dat stroomgebieden met name in hun watervoorzieningszone (delta) overlap kunnen vertonen, al dan niet door menselijke hand (een duidelijk voorbeeld is de aanvoer van Rijnwater tot ver in Noord-Nederland: ook wel aangeduid met 'verrijning'). Bij de bepaling van knooppunten en de bepaling van relevante actoren in het beleidsproces zal men dergelijke fysieke kenmerken moeten betrekken, mede in relatie tot de aard van de taakstellingen en de grootte van het beheersgebied.

14.1.4 Conclusies

1. Het concept blauwe knooppunten biedt als wijze van strategieontwikkeling voor het integraal waterbeheer perspectief, omdat het zowel de logistieke aanpak uit het waterbeheer, het ordenen van functies uit de ruimtelijke ordening, als het concept milieugebruiksruimte uit het milieubeheer op een

logische wijze met elkaar lijkt te kunnen verbinden.

2. De aan waterkwaliteitsdoelstellingen verbonden inspanningsverplichting voor de waterbeheerder wordt beoordeeld aan de hand van de kwaliteit van het water dat het beheersgebied verlaat. De waterbeheerder krijgt hiermee een duidelijke referentie voor het beoordelen van zijn handelen en manoeuvreerruimte ten aanzien van de wijze waarop hij deze doelstellingen denkt te kunnen verwezenlijken.

3. Het pakket herstel van watersystemen (Derde Nota Waterhuishouding, 1989: 111) dient niet alleen opgevat te worden als set van doelen en maatregelen ten behoeve van de aanpak van ecologische problemen. Het gaat in het licht van de schaarste aan voldoende en goed (drink)water (bereid uit grondwater en in toenemende mate uit oppervlaktewater) om het herstel van de systeemwerkingen in brede zin. Dit betekent onder meer het voldoende laten infiltreren van regenwater. Verdrogingsbestrijding zal daarom in de blauwe-knooppuntenstrategie zowel onderdeel moeten zijn van 'generiek' beleid, ten behoeve van de systeemwerking c.q. voorraadvorming en -beheer, als van gebiedsgericht beleid voor specifieke natuurdoeleinden.

4. De waterbeheerder is in eerste instantie verantwoordelijk voor het functioneren van het stroomgebied/watersysteem als geheel, pas in tweede instantie voor het creëren van waterhuishoudkundige condities voor gebruiksfuncties.

5. De waterbeheerder heeft als vorm van functioneel bestuur een eigen positie in het omgevingsbeheer: namelijk als groene omgevingstechnoloog.

6. Het ordenen van functies dient in het licht van de systeemwerkingen en systeemtaakstellingen te worden geplaatst. Dit is de specifieke ingang van de waterbeheerder op functietoekenning en daarmee onderscheidt deze zich van de functietoekenning in de ruimtelijke ordening.

14.2 De Reggevisie²¹; definitie van de inrichtingsopgave

In opdracht van het Waterschap Regge en Dinkel en de Dienst Landelijk Gebied Overijssel is een visie voor het stroomgebied van de Regge ontwikkeld.

²¹ Deze paragraaf over de Reggevisie is grotendeels gebaseerd op het onderzoek 'De Regge, blauwe slagader van Twente; een visie voor het jaar 2020. Goossensen e.a. 1997.

Tabel 14.2 De blauwe knopen methodiek²²

stuuropgave	planningsopgave	inrichtingsopgave
s1. identificeer actoren en hun visies op het stroomgebied		
	p1. startbijeenkomst met actoren op niveau stroomgebied	
		i1. identificeer blauwe knopen en inliggende knopen
		i2. modelleer watersysteem aan de hand van de knopen
		i3. identificeer concentraties en afvoerloop
		i4. identificeer landgebruik, belasting en afvoer
		i5. definieer doelstellingen voor het waterbeheer van het stroomgebied
	p2. workshop: toekomstbeeld	
s2. identificeer actoren en hun relaties per knoop		i6. vertaal toekomstbeeld (p2) naar maatregelen en taakstellingen per knoop
s3. analyseer middelen per actor en per knoop		i7. bereken de verwachte concentraties en afvoerloop met behulp van i2
	p3. workshop: zoek naar win-win situaties	
	p4. koppel resultaten p3 terug naar taakstellingen per knoop (i6) en huidige situatie (i3)	
	p5. stel prioriteiten	
	p6. instrumenteer de prioriteiten	

²² De indeling in inrichtingsopgave, stuuropgave en planningsopgave is ontleend aan M.J. van der Vlist en J.L.F Hagelaar Functietoekenning als planningsopgave voor het integraal waterbeheer (1996). zie met name de strategie van dubbel maatwerk.

Daarbij is gebruik gemaakt van het blauwe-knopenconcept zoals dat in de vorige paragraaf is beschreven.

Als planningsopgave staat in het stroomgebied van de Regge centraal:

- * het zorgen voor de juiste hoeveelheid water van de juiste kwaliteit naar tijd en plaats;
- * het realiseren van een optimale afstemming van de functies in het landelijk gebied.

Of, om het in termen van hoofdstuk 6 te zeggen: de watersysteemfuncties dienen in overeenstemming te zijn of te worden gebracht met de gebruiksfuncties en vice versa. De methode hiervoor is als volgt geoperationaliseerd. De planningsopgave is in zes stappen uiteengelegd, de stuuropgave in drie en de inrichtingsopgave in zeven (zie tabel 14.2).

14.2.1 Het stroomgebied van de Regge

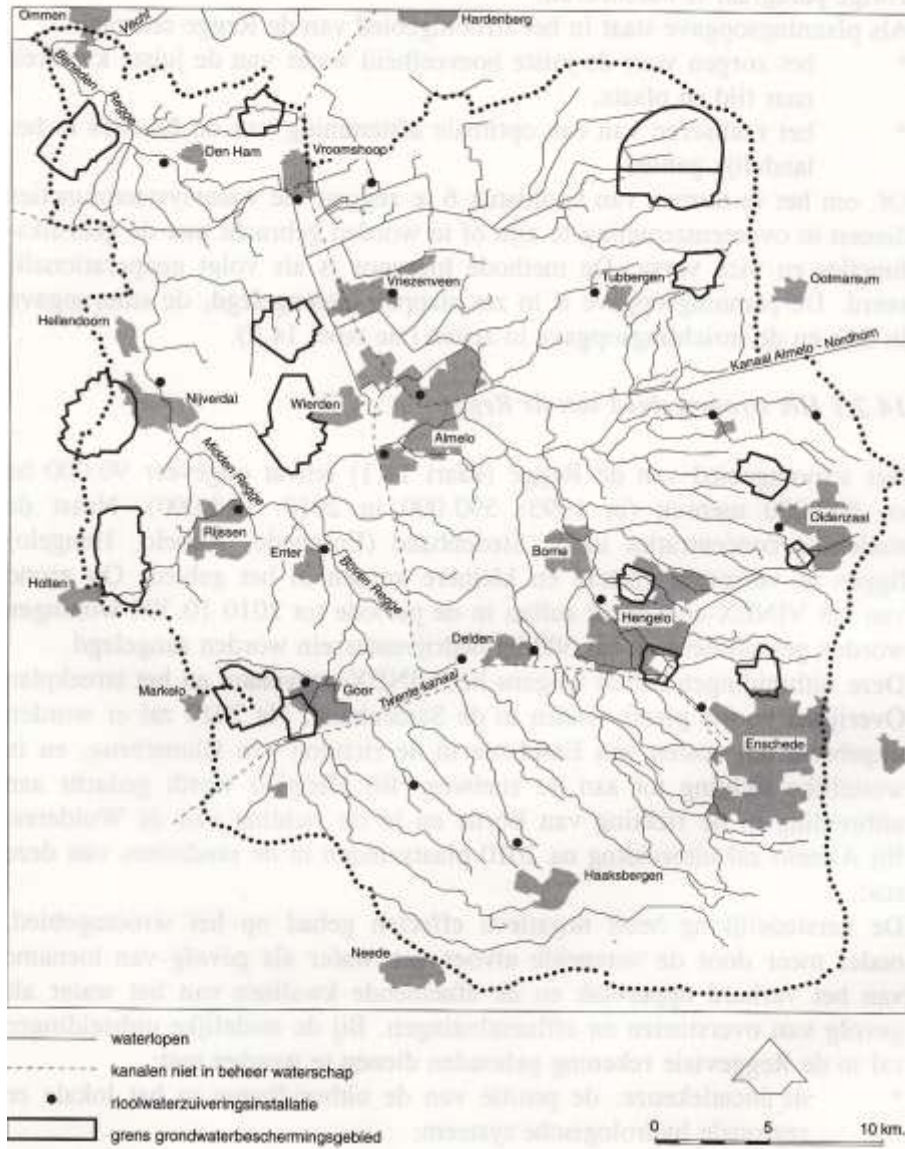
Het stroomgebied van de Regge (kaart 14.1) omvat ongeveer 90.000 ha en 600.000 mensen (in 1995: 590.000 in 2010: 615.000). Naast de stedelijke concentraties in de Stedenband (Enschede, Almelo, Hengelo) liggen er verspreid grotere en kleinere kernen in het gebied. Op grond van het VINEX-convenant zullen in de periode tot 2010 10.300 woningen worden gerealiseerd en zal 500 ha bedrijventerrein worden aangelegd.

Deze uitbreidingen zullen volgens het VINEX-convenant en het streekplan Overijssel vooral plaats vinden in de Stedenband. Na 2010 zal er worden uitgebreid ten oosten van Enschede in de richting van Glanerbrug, en in westelijke richting tot aan de snelweg. Bij Hengelo wordt gedacht aan uitbreiding in de richting van Borne en in de richting van de Wolderes. Bij Almelo zal uitbreiding na 2010 plaatsvinden in de randzones van deze stad.

De verstedelijking heeft negatieve effecten gehad op het stroomgebied, onder meer door de versnelde afvoer van water als gevolg van toename van het verhard oppervlak en de afnemende kwaliteit van het water als gevolg van overstorten en effluentlozingen. Bij de stedelijke uitbreidingen zal in de Reggevisie rekening gehouden dienen te worden met:

- * de locatiekeuze: de positie van de uitbreidingen in het lokale en regionale hydrologische systeem;
- * de ontwatering: een duurzame inrichting met het sluiten van kringlopen staat centraal;
- * de inrichting: er dient ruimte te zijn voor beleving van water in stedelijk gebied;
- * de ecologische structuur: met ruimte voor water als drager van de ecologische structuren van het stroomgebied.

Kaart 14.1 Overzichtskaart: het stroomgebied van de Regge



De landbouw neemt ongeveer 60 procent van het areaal voor zijn rekening. In het noord-oostelijk deel bevindt zich een uitloper van het Drents-Groningse veenkoloniale akkerbouwgebied. Rond Tubbergen, Ambt-Delden, Haaksbergen en Hellendoorn zijn de grootste concentraties aan intensieve veehouderij te vinden.

Naar verwachting zal vanwege de toename van de melkproductie per koe, de externe economische ontwikkelingen (EU en GATT) en de milieuregelgeving de omvang van de veestapel afnemen. Ook zal in de periode tot 2020 zal als gevolg van claims van andere sectoren het areaal landbouwgrond met 10 procent afnemen. De landbouw zal daarnaast een belangrijkere rol gaan spelen in het beheer en onderhoud van natuur en landschap. Ook kunnen verdiensten komen uit de recreatie.

Het Twentse cultuurlandschap kent vele kwaliteiten. Het huidige landschap is een resultaat van geologische en hydrologische processen. De natuurwaarden zijn verbonden met een grote variatie in bodems, vochtigheid, reliëf en historisch grondgebruik. Rijke gronden worden afgewisseld met arme zandgronden. Ook zorgt de afwisseling van kwel- en infiltratiegebieden voor een grote variatie in vochtigheid en samenstelling van het bodemvocht. De hoogteverschillen in het gebied hebben beekjes doen ontstaan die water afvoeren van de hogere stuwwallen naar de lager gelegen delen. Als gevolg van verdroging, vermessing en verzuring staan de natuurwaarden onder druk.

Om de achteruitgang van natuurwaarden tegen te gaan en nieuwe te ontwikkelen is in het Beleidsplan Natuur en Landschap Overijssel (Provincie Overijssel, 1993) van de provincie Overijssel een aantal zijbeken van de Regge als natuurontwikkelingsgebied en/of verbindingszone aangewezen. Thans is een begrenzingsvoorstel voor Relatienota- en natuurontwikkelingsgebieden in voorbereiding. Ter bestrijding van de verdroging is als doel voor 2000 geformuleerd dat op 25 procent van het verdroogde areaal de verdroging is opgeheven. Voor 2010 wordt een percentage van 40 aangehouden.

Om de verdroging te bestrijden zal over een groot oppervlak een verhoging van de grondwaterstand nodig zijn. Daarnaast dienen beken in natuurgebieden en op landgoederen een natuurlijke inrichting te krijgen. De aanwijzing van gebieden houdt enerzijds in dat bepaalde hydrologische condities gehandhaafd dienen te blijven, anderzijds dat wanneer, deze condities ongunstig zijn, maatregelen worden getroffen om deze te verbeteren.

De recreatie is een belangrijke sector in Twente. Dragere ervan zijn het

landschap en de cultuurhistorische identiteit. Het gaat daarbij vooral om extensieve vormen van recreatie zoals wandelen, fietsen, hengel- en watersport. De provincie staat een beleid voor dat de kwaliteit en verscheidenheid van het streekeigen karakter van het Reggestroomgebied behoudt. Essen, beekdalen, landgoederen, hoeven, watermolens en oude dorpen zijn daarvan de bepalende elementen.

De belangstelling voor natuurgerichte recreatie neemt toe. In de Stedenband liggen mogelijkheden voor het recreatief gebruik van de landgoederen. In het landelijk gebied liggen er kansen voor logiesaccomodaties en streekeigen producten.

Voor recreatie is vooral het medegebruik van land en water en de beleving van water van belang. De herkenbaarheid en zichtbaarheid van water in het Twentse landschap zal daartoe moeten worden verbeterd.

In het stroomgebied van de Regge wordt thans ten behoeve van de drink- en industriewaterwinning 46 miljoen m³ grondwater per jaar gewonnen, waarvan 42 miljoen m³ voor de drinkwaterwinning. In het Duitse deel van het stroomgebied wordt nog eens 2.5 - 5 miljoen m³ per jaar gewonnen.

Voor de periode 1995-2020 wordt een stijging van het drinkwaterverbruik voorzien van circa 24 procent (Integraal Plan Drinkwatervoorziening Overijssel, 1995). De provincie staat, naast besparing van het huishoudelijk gebruik, een verdere uitbreiding van de drinkwaterwinning uit oppervlaktewater voor. Het grondwater wordt gereserveerd voor hoogwaardige doeleinden.

Identificeer actoren op het niveau van het stroomgebied (s1)

Op grond van de hiervoor genoemde vormen van ruimtegebruik kan een aantal actoren worden gedefinieerd. Deze zijn: de landbouworganisaties (verschillende takken), organisaties op het gebied van de recreatie en het toerisme, natuurbeschermingsorganisaties, landschapsorganisaties, hengel-sportverenigingen, drinkwaterwinningmaatschappijen, landgoedeigenaren, gemeenten en provincie. Met deze actoren is een eerste bijeenkomst georganiseerd om het voornemen van het maken van een Reggevisie kenbaar te maken en een eerste idee te verkrijgen van de bij de organisaties levende wensen.

14.2.2 Startbijeenkomst (p1)

Op 12 april 1996 heeft een brainstormsessie plaatsgevonden over het toekomstig waterbeheer van het Reggestroomgebied. Voor de ochtendbij

eenkomst waren private actoren uitgenodigd, voor de middagbijeenkomst gemeenten, provincie en Inspecties Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Aan de genodigden werden drie vragen voorgelegd:

- a. welk belang heeft uw organisatie bij water?
- b. welke kansen en bedreigingen ziet uw organisatie de komende 20 à 25 jaar?
- c. welke consequenties dient dit te hebben voor het waterbeheer?

Belang bij water?

Voor de *hengelsportfederatie* is een goede visstand en een goede bereikbaarheid van de visstekken het belangrijkste.

Landbouw is primair een economische activiteit, die in Twente op gemengde bedrijven in een kleinschalig landschap plaatsvindt. Mogelijkheden voor inkomensaanvulling ziet de landbouw in nevenactiviteiten zoals de recreatie. Voor de *land- en tuinbouw* is water een productiefactor. Daarom volgt de landbouw de maatregelen die in het kader van de bestrijding van de verdroging worden genomen, nauwlettend om eventuele negatieve effecten voor de landbouw tegen te gaan.

Staatsbosbeheer en het Overijssels Landschap bezitten 7000 respectievelijk 2000 ha in het stroomgebied. Op hun bezittingen is sprake van een grote variatie aan natuur en landschap die mede afhankelijk is van het water. De *particuliere landgoedeigenaren* bezitten ongeveer 60 procent van het areaal aan bos in de provincie Overijssel. De landgoedeigenaren hebben het druk om hun bezittingen te beschermen tegen aanslagen van buitenaf. De relatie met water is zeer belangrijk. Vele landgoederen liggen in beekdalen en zijn dus afhankelijk van hetgeen bovenstrooms en hogerop de helling gebeurt.

In de Vechterweerd langs de Overijsselse Vecht doet de *waterleidingmaatschappij* een proef met oevergrondwaterwinning. Een dergelijke winning heeft alleen kans van slagen als de waterkwaliteit goed is. Zodra in Noordwest-Overijssel de nieuwe grootschalige wingebieden in productie zijn, zal de waterleidingmaatschappij kwetsbare winningen elders in Overijssel heroverwegen en eventueel sluiten.

Natuur en Milieu Overijssel tracht de aantasting van natuur- en landschapswaarden tegen te gaan. De bestrijding van de verdroging is voor deze organisatie van grote betekenis.

Kansen en bedreigingen?

De kansen die met betrekking tot het stroomgebied van de Regge naar voren werden gebracht, staan weergegeven in tabel 14.3. Ze zijn onderverdeeld in Regge, Bekensysteem en detailontwatering, Ondiep grondwater en

Communicatie.

Tabel 14.3 Kansen voor het Reggestroomgebied

Regge	Bekensysteem en detailontwatering	Ondiepe grondwater	Communicatie
<ul style="list-style-type: none"> * ecologiseren van de Regge (hermeandering, herprofilering, aanleg vispassages, herstel afvoerdynamiek), * ruimte voor recreatie 	<ul style="list-style-type: none"> * herstel kwelzones * retentie van afvoerieken * herstel infiltratiegebieden * natuurvriendelijke oevers * peilbeheer afstemmen op functies 	<ul style="list-style-type: none"> * verbeteren mineralbenutting * verminderen emissies bestrijdingsmiddelen, * creëren condities voor mechanische onkruidbestrijding * fijnregelen afvoerloop * optimum tussen verdrogen en vernatten 	<ul style="list-style-type: none"> * zoeken naar maatwerk * streven naar integraliteit * grondgebruiker centraal bij aanpak

Consequenties?

Tijdens de discussie lag het accent sterk op procesdoelen en minder op technische einddoelen. Dit betekent dat het opstellen van de Reggevisie een stap is in een langer durend proces met als doelen:

- * het streven naar het behoud van de verweving van functies als typisch kenmerk van het Twentse landschap;
- * het streven naar samenwerking met en tussen doelgroepen van belang, wat maatwerk vereist;
- * de verfijning van het waterbeheer en van het onderhoud van de waterlopen met het oog op verweving;
- * het streven naar grotere hydrologisch afgeronde eenheden natuur vanwege de betere beheersbaarheid;
- * het verkrijgen van een evenwicht tussen draagvlak (korte termijn doelstellingen) en ambitieniveau (lange termijn doelstellingen).

De brainstormsessie met de publieke actoren verliep enigszins anders. Centraal stond de vraag hoe de aanwezigheid van de Regge door de publieke actoren wordt ervaren en hoe zij hiermee in hun beleid en planvorming rekening houden. Uit de discussie kwam het volgende naar voren:

- * Gemeenten en provincie onderkennen te weinig het waterspoor. De rekening krijgen de waterschappen, de provincie en de gemeenten

thans gepresenteerd in de vorm van verdroging. Water blijkt niet primair richtinggevend te zijn bij het gemeentelijk ruimtelijk ordeningsbeleid. Ook bij de Provinciale Planologische Commissie ontbeert water de nodige aandacht. De Reggevisie zal dan ook vooral betekenis hebben voor de communicatie tussen waterschap en gemeenten.

- * In het stedelijk gebied zal water naar verwachting een belangrijker rol gaan spelen. In plaats van beken te overkluizen zal water weer zichtbaar moeten worden gemaakt.
- * De te maken Reggevisie kan de gemeenten duidelijkheid verschaffen over de gevolgen voor het watersysteem van de door hen voorgestane stedelijke uitbreidingen en dergelijke.
- * De Reggevisie biedt de mogelijkheid tot een positieve, dat wil zeggen elkaar ondersteunende, relatie tussen waterbeheer en ruimtelijke ordening. Wanneer de beleidsvelden van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding beter op elkaar worden afgestemd moet het mogelijk zijn om van de Regge weer een waardevolle rivier te maken.
- * In het Streekplan en het Waterhuishoudingsplan zijn richtinggevende uitspraken nodig over het watersysteem als drager van de ruimtelijke ordening. De functieduiding en -toekenning dient hierbij een duidelijke, sturende rol te spelen.
- * Van de gemeenten en de provincie wordt politieke moed gevraagd om in een aantal gevallen knopen door te hakken. Nog te vaak moeten vertegenwoordigers van het Waterschap niet te realiseren beleid, dat van bovenaf is opgelegd, uitdragen.

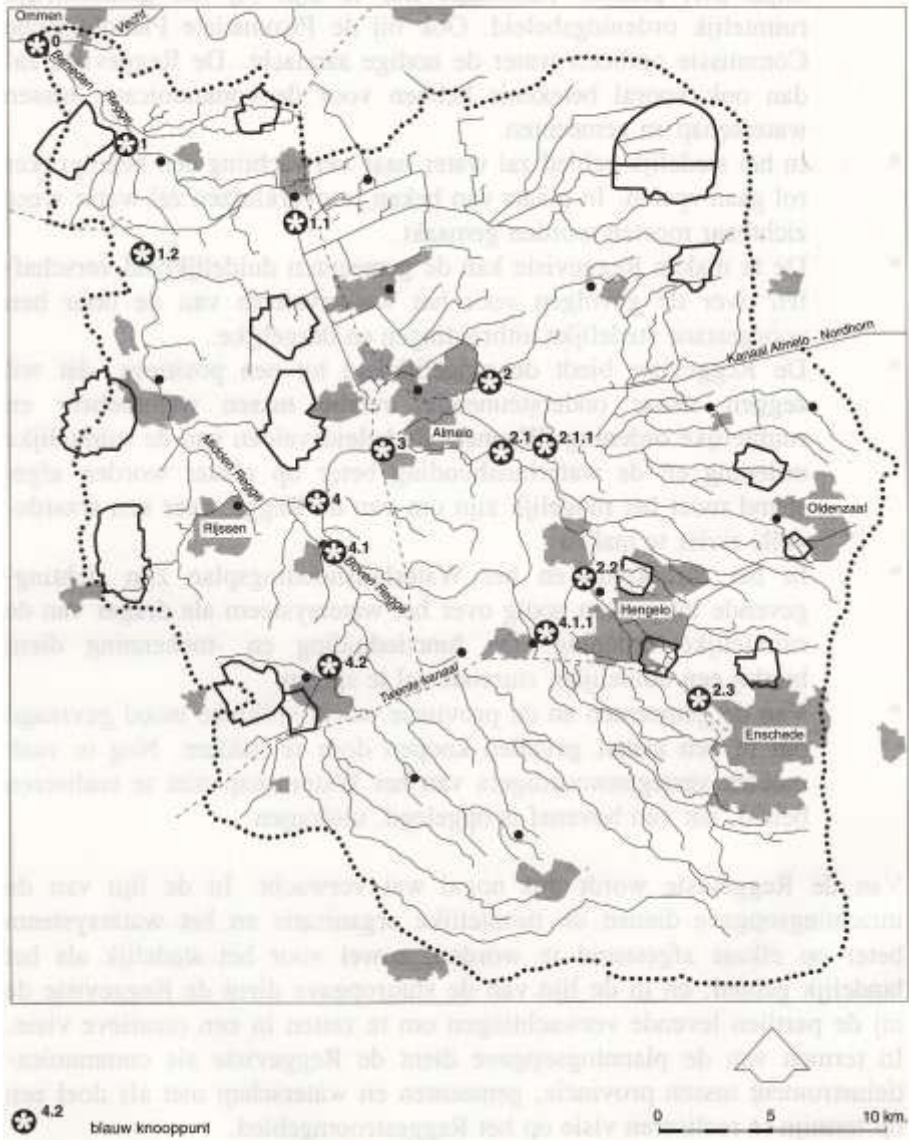
Van de Reggevisie wordt dus nogal wat verwacht. In de lijn van de inrichtingsopgave dienen de ruimtelijke organisatie en het watersysteem beter op elkaar afgestemd te worden, zowel voor het stedelijk als het landelijk gebied, en in de lijn van de stuuropgave dient de Reggevisie de bij de partijen levende verwachtingen om te zetten in een creatieve visie. In termen van de planningsopgave dient de Reggevisie als communicatieinstrument tussen provincie, gemeenten en waterschap met als doel een op termijn te realiseren visie op het Reggestroomgebied.

14.2.3 Definitie watersysteem en taak waterbeheerder

Identificeer de blauwe knopen en de inliggende knopen (i1)

In nauw overleg met het Waterschap Regge en Dinkel is in het stroomgebied van de Regge een aantal knopen onderscheiden (zie kaart 14.2). De

Kaart 14.2 Blauwe knopen en inliggende knopen



blauwe knoop 0 (Laarbrug) is gesitueerd daar waar de Regge uitmondt in de Overijsselse Vecht. De knopen zijn gelegen op plaatsen waar de belangrijkste waterlopen samen komen. De belangrijkste inliggende knopen zijn: Hancate (1.2) en Ekso (4) die de markering vormen tussen de Beneden- en Midden-Regge, respectievelijk Midden- en Boven-Regge, en Vroomshoop (1.1) en Almelo (2). Wateraanvoer vindt plaats via het Twentekanaal.

Kader 14.1 Typering van knooppunt en grondgebruik

Knooppunt 2.1 (4000 ha) Wateregge

Op dit punt mondt de Bornse Beek uit in de Loolee. Het debiet in de Bornse Beek is voor een groot deel afkomstig van de stedelijke gebieden Borne, Hengelo en Enschede, terwijl de Loolee gevoed wordt door het achterliggende landelijk gebied.

Net bovenstrooms van de samenkomst van de Bornse Beek en de Loolee takt de Weezebeek van de Bornse Beek af. Bij basisafvoer wordt het water van de Loolee en de Bornse Beek verdeeld; 30 procent in de richting van de Midden Regge en 70 procent in de richting van het Lateraalkanaal. Bij piekafvoeren is de afvoer via de Weezebeek in theorie begrensd tot 10 m³ per seconde.

Op dit moment wordt de inrichting van de Bornse Beek ter hoogte van Borne in het kader van het plan Bornse Beek aangepast. Door het samengaan van de Loolee en de Bornse Beek heeft het benedenstroomse gebied een matige kwaliteit oppervlaktewater.

Modelleer het oppervlaktewatersysteem aan de hand van deze knopen (i2)

Het systeem is met behulp van de programma's DUFLOW voor het oppervlaktewater en MODFLOW²³ voor het grondwater gemodelleerd. Op deze modellering wordt hier niet nader ingegaan.

Definieer per knoop de huidige waterkwaliteit en het huidige afvoerverloop (i3)

Per knoop is met behulp van meetgegevens van het waterschap het afvoerverloop en de concentraties aan nutriënten aangegeven (zie voor de concentraties subparagraaf 14.2.6).

Definieer per knoop het landgebruik (i4)

Voor het hele stroomgebied zijn de ontwikkelingen en verwachtingen met betrekking tot het ruimtegebruik geanalyseerd en verkend. Daarnaast is per knoop het landgebruik geanalyseerd (zie tabel 14.4) naar oppervlakte en een

²³ Het oppervlaktewater is met het programma DUFLOW gemodelleerd (zie STOWA, 1996), het grondwater met het model MODFLOW (zie McDonald e.a, 1988).

schatting van de belasting en de gemiddelde afvoer per type grondgebruik. De knooppunten kennen een verschillende verhouding tussen diverse vormen van landgebruik, wat zijn effecten heeft op de hydrologie van het betreffende gebied.

Definieer doelen met betrekking tot het waterbeheer (i5)

In deze stap zijn de doelen van het waterbeheer aangegeven. Deze doelen hangen nauw samen met de opvatting van het Waterschap over de taak van het Waterschap met betrekking tot integraal waterbeheer en de door het Waterschap gesignaleerde knelpunten.

Tabel 14.4 Beschrijving van het grondgebruik per knoop

knoop-punt nummer	opper-vlakte per knoop	land-bouw in ha	natuur in ha	bebou-wing in ha	land-bouw in %	natuur in %	bebou-wing in %
0	5.000	3.150	1.500	350	63	30	7
1	26.000	15.340	8.320	2.340	59	32	9
1.1	14.000	10.920	1.260	1.820	78	9	13
2	7.000	5.180	1.260	560	74	18	8
2.1	4.000	2.000	800	1.200	50	20	30
2.1.1	11.000	5.500	2.200	3.300	50	20	30
2.2	2.000	600	400	1.000	30	20	50
2.3	1.000	430	250	320	43	25	32
3	2.000	1.180	260	560	59	13	28
4	4.000	2.400	1.160	440	60	29	11
4.1	4.000	2.400	1.160	440	60	29	11
4.1.1	2.000	860	900	240	43	45	12
4.2	2.000	1.360	480	160	68	24	8
Totaal		51.320 (61%)	19.950 (24%)	12.730 (15%)			

Deze knelpunten betreffen de afvoerdynamiek, de kwaliteit van het water en de inrichting van de rivier.

- De afvoerdynamiek van de Regge. Het Regge-systeem kenmerkt zich door te vaak optredende en te grote piekafvoeren in perioden met een neerslagoverschot en daarnaast perioden met weinig tot geen afvoer. Water is schaars in het zomer halfjaar wanneer er aan water een grote behoefte is. Dit leidt onder andere tot de verdroging van natuurgebieden en een watertekort in de landbouw.
- De kwaliteit van het water. In beken en waterlopen in het stedelijk gebied is een sterke beïnvloeding merkbaar van overstorten en effluentlozingen. Naast nutriënten zijn zuurstof en zuurstofverbruikende stoffen, zware metalen en microverontreinigingen een probleem. In het landelijk gebied vormen deze stoffen een minder groot probleem. Diffuse belasting met nutriënten en een aantal bestrijdingsmiddelen door de landbouw leiden hier tot problemen van eutrofiëring van het oppervlaktewater en verontreiniging van de waterbodem. Deze kwaliteitsproblemen worden afgewenteld op benedenstroomsgelegen rivieren en meren, zoals de Overijsselse Vecht en het Zwarte Water.
- De inrichting. De inrichting van beken en waterlopen en het intensieve beheer zijn gericht op afvoer van water, waardoor de ecologische en landschappelijke betekenis van de Regge beperkt is.

De taak van het waterschap is niet alleen verbreed naar meerdere belangen maar ook naar meerdere aspecten van het watersysteem. Zoals in de inleiding bij de definitie van de planningsopgave al naar voren is gebracht, vervult de waterbeheerder een belangrijke rol bij het in beeld brengen van de watersysteemfuncties in relatie tot het huidige en toekomstige gebruik. Om te kunnen voldoen aan deze opgave zal het Waterschap Regge en Dinkel vanwege de kenmerken van het gebied (input betreft vooral neerslag en enige inlaat vanuit het Twentekanaal, doorlatende zandgronden) zich dienen te richten op:

- * het aanleggen van een watervoorraad onder meer door het vasthouden van water om aan de gebruikerswensen te kunnen voldoen;
- * het realiseren van water van een voldoende kwaliteit in relatie tot het gebruik.
- * het weer zichtbaar maken van en 'body' geven aan de rivier de Regge.

14.2.4 Streefbeeld

Formuleer een streefbeeld voor het stroomgebied van de Regge (p2)

Het streefbeeld voor het stroomgebied van de Regge is tot stand gekomen in een workshop waaraan medewerkers van de Dienst Landelijk Gebied, de provincie Overijssel en het Waterschap Regge en Dinkel deelnamen. Zij zijn gevraagd ter voorbereiding van de workshop hun visie op het stroomgebied in een aantal punten op papier te zetten. Tijdens de workshop, gehouden op 13.6.97 te Almelo, hebben de medewerkers hun visie gepresenteerd en zijn drie van hen door middel van verkiezingen uitgekozen. De drie verkozen medewerkers hadden vervolgens de opdracht om in een onderling gesprek hun visies op elkaar af te stemmen teneinde tot een gemeenschappelijk programma te komen. De andere medewerkers konden door middel van interventies proberen delen van hun niet gekozen visie in te brengen, dan wel door het stellen van vragen de visie van de drie gekozenen aan te scherpen²⁴. Op deze manier ontstond een gemeenschappelijk product met betrekking tot een gewenste ontwikkelingsrichting voor het stroomgebied van de Regge (zie voor verslag: Goossensen e.a 1997: bijlage 2).

De ontwikkelingsrichting - het resultaat van de workshop - kan worden geduid met de volgende termen: een levend Regge-systeem, flexibel en dynamisch:

- * het watersysteem vormt één van de basiselementen voor een goede woon- en werkomgeving, de burger is betrokken bij het beheer van landschap en water;
- * het systeem is herkenbaar Twents en geeft mede vorm aan de identiteit van het Twentse landschap;
- * het systeem is zichtbaar voor de bewoners en afgestemd op hun wensen en doelstellingen;
- * de biodiversiteit is vergroot door gebruik te maken van de gradiënten van stuwwallen en natuurlijke beken.

Door de onderzoekers is deze tijdens de workshop ontstane ontwikkelingsrichting nader uitgewerkt en vertaald naar een streefbeeld en taakstellingen voor de diverse knooppunten.

Bij de uitwerking van deze ontwikkelingsrichting is een onderscheid gemaakt tussen de Stadsregge en de Laaglandregge. Van deze Stadsregge en Laaglandregge zijn de belangrijkste kenmerken beschreven, mede op basis van een

²⁴ Deze werkwijze wordt wel aangeduid met de 'vissenkom'-methode.

literatuurstudie over laaglandrivieren als Rijn, Dinkel en Tisza, de grootste zijrivier van de Donau. Deze kenmerken betreffen een beeld van het gebruik, de hydrologie en een zonering van het gebruik.

Kader 14.2 De Stadsregge: streefbeeld van gebruik

In de Stadsregge zijn stedelijke functies richtinggevend voor de ontwikkeling van het watersysteem. Het watersysteem wordt ingezet om de kwaliteit van de Stedenband te vergroten. Langs en rondom de Stadsregge zijn mogelijkheden voor wonen aan het water, vissen, wandelen en andere vormen van recreatie. De Stadsregge vormt een ruggengraat voor de stedelijke groenstructuur.

Tabel 14.5 Streefbeeld van de Stadsregge: kenmerken van de rivier

aspect	kenmerk	streefbeeld	huidige situatie
hydrologie	afvoerdynamiek	afvlakken van aantal en omvang van de extreme afvoerpieken	extreme afvoerpieken uit het stedelijk gebied
	gemiddelde stroomsnelheid	geen stagnatie	altijd afvoer door effluent
waterkwaliteit	zuiveringen	geen zuurstofloosheid	plaatselijk lage zuurstofgehalten
	lozingen van afvalwater	geen of vergaand gezuiverd	effluent van rwzi's en overstorten
	waterbodem en slibtransport	klasse 0, 1 en 2	deels gesaneerd, deels verontreinigd
inrichting	profiel	afwisseling van hard en zacht, gericht op wonen, werken en recreëren	hard en homogeen
beheer		afgestemd op afvoerfunctie, ecologie en beleving	traditioneel maaibeheer

Om dit streefbeeld voor de Laaglandregge te kunnen realiseren en de afvoerpieken in het stedelijke gebied te doen afnemen, hetgeen in het licht van het beheersen (concentreren) van de problematiek van de vervuilde waterbo

dem gunstig is - de vervuilde waterbodem blijft op zijn plaats -, worden de beken in het gebied ten noorden van de Stadsregge met een relatief goede waterkwaliteit, aangekoppeld aan de Laaglandregge. Deze aankoppeling wordt de Doorbraak genoemd.

Dit streefbeeld van het gebruik van de Stadsregge is vervolgens mede aan de hand van literatuur vertaald naar kenmerken van de rivier, uitgesplitst naar waterkwantiteit, waterkwaliteit, inrichting en beheer.

Daarnaast is een hydrologische hoofdzonering gemaakt in de lengterichting van de rivier en dwars daarop. Daarbij is tevens gebruik gemaakt van de in het rapport *Plannen met Stromen* (Rijksplanologische Dienst, 1995) gepresenteerde ordeningsprincipes (zie ook Van Buuren, 1997).

Tabel 14.6 Hydrologische hoofdzonering Stadsregge

zone	hydrologische en morfologische karakteristiek	grondgebruik	hydrologisch ordeningsprincipe
rivier	continue afvoer, lokaal voldoende diepte voor recreatievaart, slibvang aanbrenen	benedenstrooms van de stedenband en plaatselijk binnen kernen: recreatievaart, hengelsport en recreatief medegebruik zoals schaatsen	nvt
oevers	afwisselend bekaad en groen in stedelijke gebieden en daarbuiten natuurvriendelijke oevers in relatie met retentievijvers	binnen de kernen: parken, recreatie, groen, aanlegsteigers, horeca en woningbouw. Tussen de kernen: intensieve recreatie, stadsparknatuur	nvt
daarbuiten	verhard oppervlak minimaliseren, verbeterd gescheiden rioolstelsel, retentie, maximale toepassing van infiltratie in stedelijk gebied, schone waterstromen naar rwzi's minimaliseren	woningbouwgebieden en bedrijventerreinen in intermediaire gebieden; bedrijventerreinen hydrologische isoleren en nazuiveren	deelstroomgebied als dat mogelijk is ter isolatie van bedrijventerreinen en intensief gebruikte delen van de steden (watervervuiling door verkeer)

Ook voor de Laaglandregge is een streefbeeld opgesteld en uitgewerkt naar de kenmerken van de rivier en is een hydrologische hoofdzonering aangegeven.

Kader 14.3 De Laaglandregge: streefbeeld van het gebruik

In het stroomgebied van de Laaglandregge staat verweven van landbouw met natuur en landschap voorop. Deze gebruiksvormen zijn richtinggevend voor de inrichting en het beheer van dit deel van het Regge-stroomgebied. Er zijn volop mogelijkheden voor wandelen, fietsen, kanoën etc. De natuurlijke potenties van de rivier de Regge worden zoveel mogelijk benut.

Deze uitwerking (zie tabel 14.7) is uitgebreider dan die voor de Stadsregge vanwege het dynamische karakter van de Laaglandregge. Zo is de categorie morfologie toegevoegd en zijn de categorieën hydrologie en inrichting verfijnd. Bij de categorie morfologie zijn de aspecten verhang, meandering, dwars- en lengteprofiel van de rivier en beschoeiing aangegeven. Het dynamische karakter van de rivier wordt hiermee tot uiting gebracht. Bij de categorie hydrologie zijn de zomer- en winterpeilen, het aantal stuwen en de drainage van landbouwgronden als aspecten toegevoegd. Bij categorie inrichting is een aspect vegetatie toegevoegd om een verband tussen de vegetatie op de oevers en overstromingsvlakte en de vegetatie van de rivier zelf aan te geven.

Ook voor de Laaglandregge is een hoofdzonering uitgewerkt om het verband tussen de hydrologie en het grondgebruik aan te geven (tabel 14.8). In de zone rivier en overstromingsvlakte ligt het accent op het vertragen van het systeem door middel van het aanbrengen van meanders en de aanleg van moerassen. Het grondgebruik is gericht op de functies natuur, extensieve recreatie, oeverinfiltratie en zwemmen. Het tegengaan van negatieve effecten tussen vormen van gebruik zal vooral dienen plaats te vinden door middel van het bufferprincipe.

In de overgangsgebieden komen afwisselend kwel- en infiltratiegebieden. In deze gebieden wordt het gebruik gedomineerd door de landbouw. Door middel van het deelstroomprincipe, plaatselijk aangevuld met hydrologische isolatie en groene zuivering, kunnen negatieve effecten van de landbouw op natuur en bos worden tegen gegaan. Zo nodig zullen er retentiegebieden worden aangelegd.

Op de stuwwallen c.q. de grote infiltratiegebieden zal de ruimtelijke organisatie van bos, natuur en extensieve vormen van landbouw door middel van positionering plaats vinden.

Tabel 14.7 Streefbeeld van de Laaglandregge: kenmerken van de rivier

aspect	Kenmerk	streefbeeld	huidige situatie
hydrologie	afvoerdynamiek	afvlakken van aantal en omvang van de extreme afvoerpieken. Basisafvoer, gericht op stroomsnelheid, accepteren van droogval- len in droge periodes	lage basisafvoer, extreme afvoerpieken
	gemiddelde stroomsnel- heid	20-50 cm/sec	's zomers < 10 cm/sec
	zomer-/winterpeilen	geen extreme variaties	zomer- en winterpeilen vastgelegd met stuwen
	Stuwen	zo min mogelijk; op korte termijn mogen stuwen geen belemmering vor- men voor migratie van dieren	11 stuwen zijn thans aanwezig
	Drainage	afwezig binnen het te ontwikkelen beekdal	thans ontwateringsbasis ten behoeve van de landbouw
morfologie	Verhang	0.2 m/km	gestuwd in de zomer
	Meandering	aanzet geven tot meande- ring	meanderbochten zijn verwijderd
	onderhoud van beekpro- fiel	controleren op grote lij- nen, actief vegetatiebeheer	taludverstevingen zijn aangebracht
	oeverbeschoeiing	controleren op grote lijnen	taludverstevingen
waterkwaliteit	bemesting en gewasbe- scherming	niet langs de randen en zo min mogelijk in het beek- dal	intensief bemest/gespoten tot aan de oevers van de waterlopen en beken
	lozingen van afvalwater	geen of vergaand gezui- verd	effluent van rwz's en overstorten
	waterbodem en slibtrans- port	klasse 0 of 1	deels gesaneerd, deels verontreinigd

Tabel 14.7 (vervolg) Streefbeeld van de Laaglandregge: kenmerken van de rivier

aspect	Kenmerk	streefbeeld	huidige situatie
inrichting	Profiel	gradiënt zoveel mogelijk aanwezig	homogeen en hard
	Vegetatie	bepplanten van oevers, aanplanten van bos, afgraven van bovenste laag in beekdal creëert relatief voedselarme ondergrond tot ondiepe grondwaterstand	cultuurgrond tot aan de insteek
beheer		afgestemd op afvoerfunctie en de te ontwikkelen vegetatie	traditioneel maaibeheer

Tabel 14.8 Hydrologische hoofdزونering van de Laaglandregge

zone	hydrologische en morfologische karakteristiek	grondgebruik	hydrologisch ordeningsprincipe
rivier en overstromingsvlakte	vertraging van systeem, meandering en aanleg moerassen	natuur, extensieve recreatie, waterwinning uit oeverinfiltratie, zwemwater op geïsoleerde plaatsen	in hoofdzaak bufferprincipe
overgangsgebieden/hellingen	infiltratie en kwelgebieden door elkaar, plaatselijk retentiebekkens en moerassen	op grote oppervlakten ruimte voor landbouw, eventueel lokaal hydrologisch geïsoleerd, intensieve recreatie. Ruimte voor bebouwing in evenwicht met omliggend grondgebruik	in hoofdzaak: deelstroombenadering
stuwwal- len/hellingen	infiltratiegebieden	bos, natuur, extensieve landbouw, verplaatsen drinkwaterwinning	in hoofdzaak: positioneringsbenadering

14.2.5 Maatregelen

Maatregelen en uitwerking ervan per knoop (i6)

De maatregelen die genomen dienen te worden om het hiervoor weergegeven streefbeeld naderbij te brengen, zijn gegroepeerd rond de taakstellingen van de

waterbeheerder: het voorraadbeheer, de verbetering van de waterkwaliteit en het zichtbaar maken van de Regge.

Voorraadbeheer

Het voorraadbeheer wordt in het stroomgebied van de Laaglandregge en de Stadsregge op verschillende wijze ingevuld (zie kaart 14.3). In de Laaglandregge zijn diverse functies, zoals natuur en landbouw, direct afhankelijk van voldoende water. Dit geldt voor het gebied van de Stadsregge in mindere mate. Daar gaat het vooral om een voldoende doorstroming van de stadswateren, de visuele aanwezigheid van het water en de mogelijkheden voor recreatief gebruik.

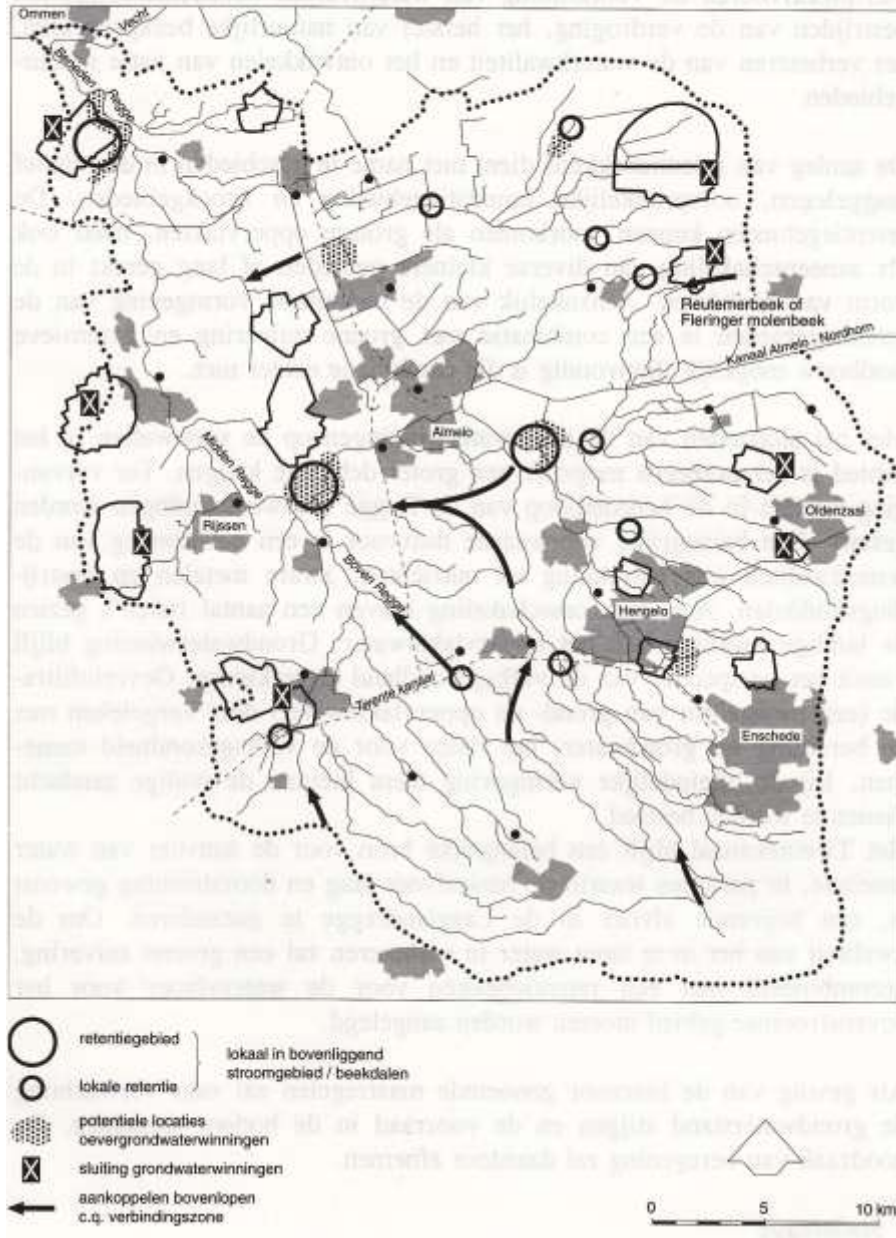
* Laaglandregge

De maatregelen om water te conserveren richten zich vooral op het vertragen van de afvoer door de aanleg van retentiegebieden, het opheffen van een aantal drinkwaterwinningen en het extensiveren van de waterlopenstructuur (zie tabel 14.9).

Tabel 14.9 Maatregelen voorraadbeheer

maatregel	motivatie en verwacht effect
verhoging slootbodems en peilbeheer	waterconservering; verhoging grondwaterstanden en weinig extra afvoer
extensiveren waterlopenstructuur	vooral effectief in de bovenlopen; de maatregel levert, zij het beperkt, extra afvoer op
aantakken bovenlopen	toename van de afvoer van de Laaglandregge
benutten Buurserbeek	toename van de afvoer vanaf inlaat bij de Hegebeek en de Diepenheimse Molenbeek
rol Twentekanaal	uitslaan van water bij piekafvoeren. in de zomer suppletie uit het Twentekanaal; zorg voor doorstroming
aanleg retentiegebieden	vergroot buffercapaciteit en zomer-afvoer. betekent bijdrage aan verbetering van de waterkwaliteit en aan zichtbaar maken van rivier
opheffen bestaande drinkwaterwinningen	leidt tot hogere grondwaterstanden op stuwwallen en toename en herstel van kwelstromen; levert een grotere afvoer van de Regge op

Kaart 14.3 Maatregelen voorraadbbeheer



De aanleg van retentiegebieden kent een aantal doelen, zoals het afvlakken van piekafvoeren ter voorkoming van wateroverlast benedenstrooms, het bestrijden van de verdroging, het herstel van natuurlijke beekprocessen, het verbeteren van de waterkwaliteit en het ontwikkelen van natte natuurgebieden.

De aanleg van retentiebekkens dient met name te geschieden in de relatief laaggelegen, oorspronkelijke inundatiegebieden en broekgebieden. De retentiegebieden kunnen voorkomen als grotere oppervlakten, maar ook als aaneenschakeling van diverse kleinere gebieden of lang gerekte in de vorm van beekdalen. Afhankelijk van de technische vormgeving van de retentiegebieden is een combinatie met groene zuivering en extensieve landbouw mogelijk. Eenvoudig is die combinatie echter niet.

Met het stopzetten van de drinkwaterwinningen op de stuwwallen in het gebied is het eveneens mogelijk een groter debiet te krijgen. Ter vervanging kunnen in de benedenloop van de Regge nieuwe winningen worden gestart. Een belangrijke voorwaarde daarvoor is een verbetering van de waterkwaliteit met betrekking tot nutriënten, zware metalen en bestrijdingsmiddelen. Aan deze omschakeling kleven een aantal risico's gezien de huidige kwaliteit van het oppervlaktewater. Grondwaterwinning blijft vanuit het perspectief van de volksgezondheid te verkiezen. Oeverinfiltratie (een mengvorm van grond- en oppervlaktewater) doet vergeleken met de bereiding uit grondwater, het risico voor de volksgezondheid toenemen. Bij de uiteindelijke vormgeving dient hieraan de nodige aandacht dienen te worden besteed.

Het Twentekanaal blijft een belangrijke bron voor de aanvoer van water teneinde, in perioden waarin de basisafvoer laag en doorstroming gewenst is, een blijvende afvoer in de Laaglandregge te garanderen. Om de kwaliteit van het in te laten water te verbeteren zal een groene zuivering, gecombineerd met een retentiebekken voor de waterafvoer voor het bovenstroomse gebied moeten worden aangelegd.

Als gevolg van de hiervoor genoemde maatregelen zal naar verwachting de grondwaterstand stijgen en de voorraad in de bodem toenemen. De noodzaak van beregening zal daardoor afnemen.

* Stadsregge

In het gebied van de Stadsregge doen zich meer dan in het stroomgebied van de Laaglandregge piekafvoeren voor als gevolg van de toename van de verharde oppervlakte. Met het oog op het dempen van deze piekafvoeren is het

nodig om de bovenlopen af te koppelen en retentievijvers aan te leggen. In tabel 14.10 staan de maatregelen, de hieraan ten grondslag liggende motivatie en het verwachte effect.

Tabel 14.10 Maatregelen gericht op waterkwantiteit

maatregel	motivatie en verwacht effect
alkoppelen bovenlopen	<ul style="list-style-type: none"> - uitvoeren van de Doorbraak leidt tot ontlasting van de afvoer van het stedelijk gebied - streven naar gebruik van water van schone bovenlopen die niet op Laaglandregge worden aangesloten, voor recreatie en natuur
retentie	<ul style="list-style-type: none"> - bestaande steden worden uitgerust met voorzieningen om piekafvoeren op te vangen - in uitbreidingslocaties vindt een zodanige inrichting plaats dat water zoveel mogelijk geborgen kan worden in de bodem
Twente kanaal	<ul style="list-style-type: none"> - speelt blijvende rol voor ontvangen van effluent van rwzi's - ontvangen van oppervlaktewater bij extreme piekafvoeren

Verbeteren van de waterkwaliteit

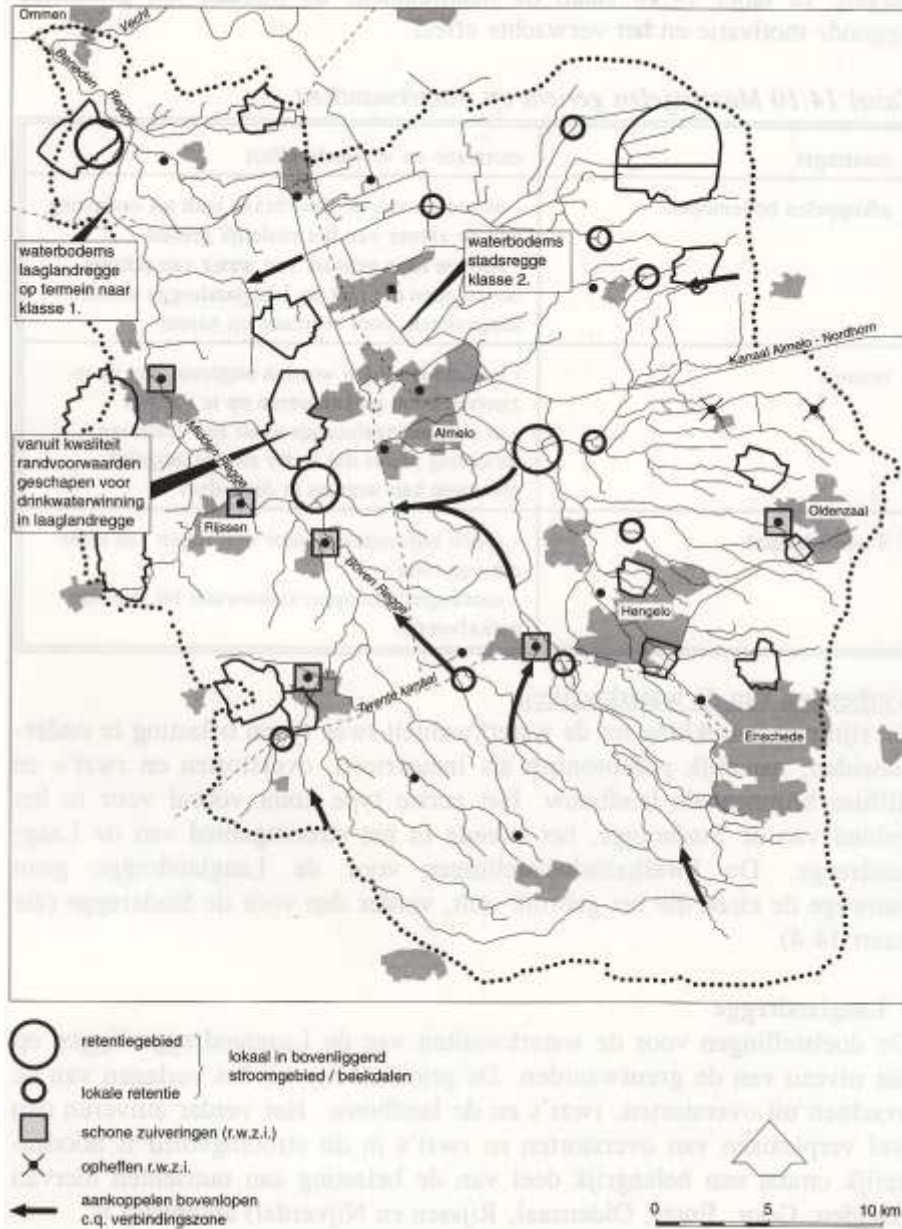
Er zijn met betrekking tot de waterkwaliteit twee typen belasting te onderscheiden, namelijk puntbronnen als industrieën, overstorten en rwzi's en diffuse bronnen als landbouw. Het eerste type komt vooral voor in het gebied van de Stadsregge, het tweede in het stroomgebied van de Laaglandregge. De kwaliteitsdoelstellingen voor de Laaglandregge gaan vanwege de eisen die het gebruik stelt, verder dan voor de Stadsregge (zie kaart 14.4).

* Laaglandregge

De doelstellingen voor de waterkwaliteit van de Laaglandregge liggen op het niveau van de grenswaarden. De prioriteit ligt bij het verlagen van de vrachten uit overstorten, rwzi's en de landbouw. Het verder zuiveren dan wel verplaatsen van overstorten en rwzi's in dit stroomgebied is noodzakelijk omdat een belangrijk deel van de belasting aan nutriënten hiervan (Delden, Goor, Enter, Oldenzaal, Rijssen en Nijverdal) afkomstig is.

De maatregelen die genomen worden in het kader van de voorraadvorming, leiden tot een toename van de vracht naar het oppervlaktewater.

Kaart 14.4 Maatregelen gericht op het waterkwaliteitsbeheer



Om deze vracht terug te dringen dienen bemestingsvrije zones te worden ingesteld, lagere bemestingsniveaus te worden gehanteerd en dient geïntegreerde gewasbescherming plaats te vinden. Daarnaast dienen tegelijkertijd aan de effectenkant maatregelen te worden getroffen, zoals de aanleg groene zuiveringen, zandvangen, nevengeulen en helofytenfilters.

* Stadsregge

In dit deelgebied ligt de nadruk op het verbeteren van het zuurstofgehalte en het verlagen van de belasting met zwevende stof (zware metalen en bestrijdingsmiddelen) door het verminderen van de frequentie en het aantal overstorten. Emissies uit het landelijk gebied leveren in dit stroomgebied een relatief geringe bijdrage aan de belasting van de Stadsregge.

De rwzi's worden uitgerust met vergaande voorzieningen om het zwevende stof eruit te halen, zodat geen verder oplading van de waterbodem zal plaats vinden.

Regge weer body geven

Het body geven aan de Regge krijgt gestalte door de versteviging van de ecologische structuur van de Laaglandregge, de ruimte die de Stadsregge krijgt als drager voor stedelijke ontwikkelingen en de ondersteunende rol die het oppervlaktewater vervult in het landschapsbeeld.

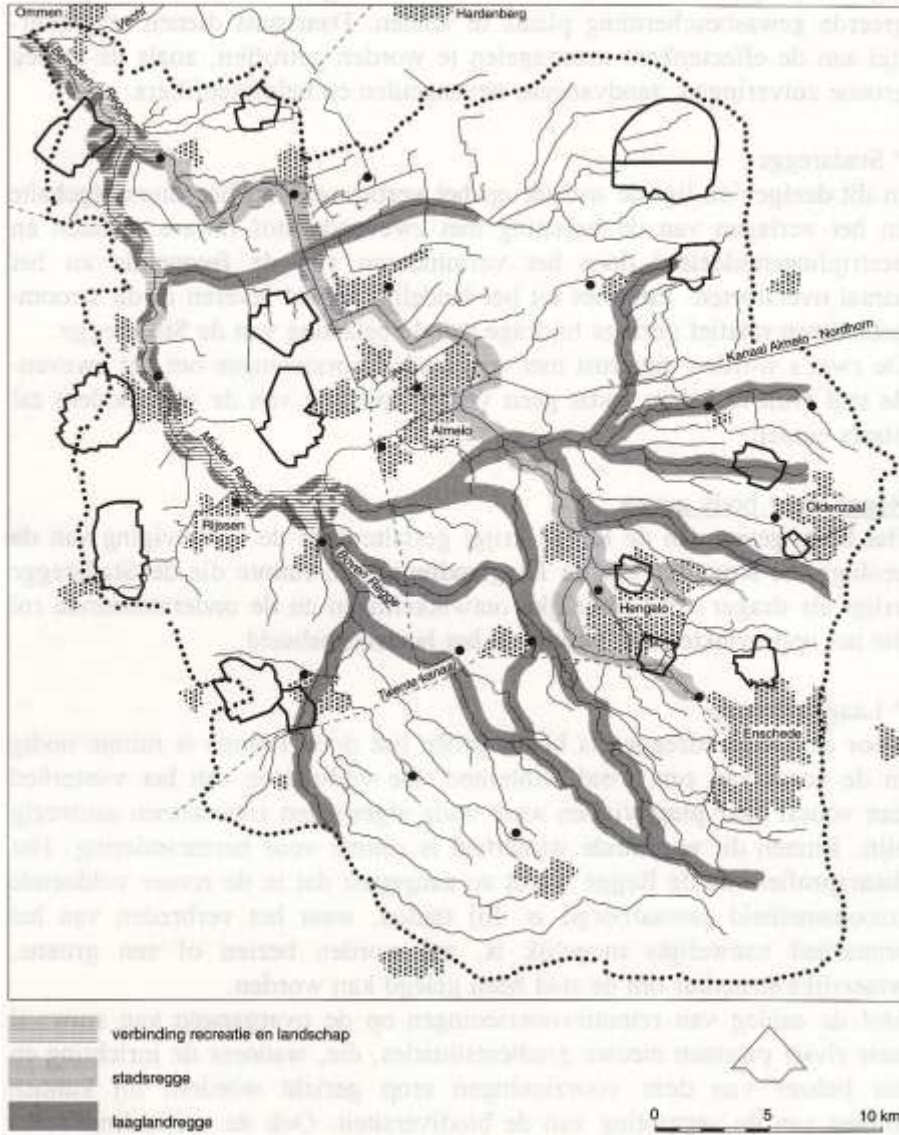
* Laaglandregge

Voor de Laaglandregge als blauw-groen lint door Twente is ruimte nodig in de vorm van een breed winterbed. De verbreding van het winterbed kan vooral daar plaatsvinden waar oude afgesneden rivierarmen aanwezig zijn. Binnen dit verruimde winterbed is ruimte voor hermeandering. Het dwarsprofiel van de Regge wordt zo aangepast dat in de zomer voldoende stroomsnelheid gewaarborgd is. Bij steden, waar het verbreden van het winterbed nauwelijks mogelijk is, zal worden bezien of een groene, waterrijke structuur om de stad heen gelegd kan worden.

Met de aanleg van retentievoorzieningen op de overgangen van stuwwal naar rivier ontstaan nieuwe gradiëntsituaties, die, wanneer de inrichting en het beheer van deze voorzieningen erop gericht worden, bij kunnen dragen aan de vergroting van de biodiversiteit. Ook de verbindingszones langs de Regge zijn gericht op het creëren van een habitat voor planten- en diersoorten.

Het ontwikkelen van de verbindingszones langs de waterlopen gebeurt gelijktijdig met het aankoppelen van in het verleden afgekoppelde beken in het bovenstroomse deel van de Regge.

Kaart 14.5 Maatregelen gericht op het body geven van de Regge



Bij Ekso, Wateregge en Archem worden de laag gelegen natte gebieden ingericht met een retentie-, waterkwaliteits- en natuurdoelstelling. Dit geldt ook voor de inrichting van oeverinfiltratiewinningen in het benedenstroomse deel van de Regge. Deze gebieden krijgen een wetland-karakter met een drassige zone, verspreide bosschages en extensieve begrazing.

Recreatie is mogelijk langs de Laaglandregge en in deze Laaglandzone met het doel het water en de rivier weer zichtbaar te maken voor de inwoners en bezoekers van het gebied. Recreatie betreft onder meer de aanleg van wandel- en fietspaden, uitkijkhutten, vissteigers en kanovoorzieningen. Intensieve vormen van recreatie worden echter geconcentreerd langs de Stadsregge.

* Stadsregge

De Stadsregge krijgt een vormgeving (zie kaart 14.5) die primair is afgestemd op de stedelijke functies wonen, werken en recreëren aan het water. Deze functies worden geconcentreerd langs de Elsbeek, de Omloopleiding, de Woolderbinnenbeek, de Bornse Beek, het Lateraalkanaal en de Veenleiding en langs de bestaande stadswateren de Almelose Aa en de Berflobreek. In totaal betreft dit ongeveer 35 kilometer oppervlaktewater tussen Enschede en Vroomshoop. De gebieden tussen de steden worden ingericht als stedelijk uitloopgebied. Een combinatie met mogelijkheden tot wonen in het groen (nieuwe landgoederen) ligt hier voor de hand.

De grote uitbreidingslocaties liggen tussen Almelo en Vriezenveen. In deze uitbreidingsgebieden wordt water de drager van de stedelijke inrichting wat betreft het recreatief gebruik, de afvoer van water en de esthetische kwaliteiten.

Het gebruik van het schone water voor de Laaglandregge maakt schoon water in het stedelijk gebied schaars. De waterkwaliteit van de Stadsregge is niet voldoende voor activiteiten als zwemmen en surfen. Alleen de omgeving van Vriezenveen, waar het stroomgebied van het Geesters Stroomkanaal schoon water levert, biedt mogelijkheden voor zwemgelegenheid. Het water dient daartoe opgevangen te worden in de putten die als gevolg van zandwinning (zullen) ontstaan.

De hiervoor geformuleerde visie is per knoop verder uitgewerkt tot taakstellingen en doelstellingen per knoop. In onderstaande tabel is een voorbeeld gegeven van knooppunt 4.1 Twickelervaart.

Tabel 14.11 Taakstellingen voor één van de knooppunten

knooppunt 4.1		Twickelervaart	
oppervlakte knoop	4.000 ha	Oppervlak bovenstreams 8.000 ha	toename mogelijk met 16.000 ha
variabele	doel	stroomgebied knoop	bovenstreams gebied
afvoer karakteristiek	* forse toename van de zomerafvoer met 50-100%	* aanvoer Twickelervaart beperken door verdere verondieping * aankoppelen Hagmolenbeek (7000 ha) * stopzetten afvoer naar Usselerstroom (toename Hagmolenbeek met 1000 ha) * conserveren in de landbouw op 2000 ha * grootschalige retentie- en natuurontwikkelingsgebieden	* geen invloed van de Doorbraak
stroming	* toename van de stroomsnelheid tot maximaal 50 cm/s	* aanpassen profiel Regge	-
inrichting water	* meandering * bodemdiepte op 25 dm beneden GLG	* beek verondiepen	-
inrichting oevers	* ruimte aan weerszijden	* brede strook aanleggen; ruimte scheppen voor verbindingzone naar bossen van Twickel	-
waterkwaliteit zuurstof	* > 6 mg O ₂ per liter	* Twickelervaart zuurstofrijker maken	* verplaatsen rwzi Delden naar Hengelo
waterkwaliteit nutriënten	* stikstof < 10 mg N/l * fosfaat < 0.2 mg P/l	* verminderen belasting door landbouw	* voorzuiveren water uit de bovenlopen bijvoorbeeld door middel van helofytenfilter
waterkwaliteit zware metalen en org. micro's	* AMK * geen calamiteit	* opheffen overstorten * kwaliteitssysteem tot aan Twentekanaal	-

In de linkerkolom staan variabelen die samenhangen met de afvoercharacteristiek, de afvoersnelheid, de inrichting van het water en de oevers en met de waterkwaliteit. In de tweede kolom staan de doelen met betrekking tot deze variabelen aangegeven en in de twee laatste kolommen staan de maatregelen genoemd voor het gebied dat op deze knoop afwatert (derde kolom) en voor bovenstrooms gelegen gebieden (vierde kolom).

14.2.6 De verwachte effecten

i7. Doorrekenen van de maatregelen

De voorgestelde maatregelen zijn niet voor alle, maar voor vijf knooppunten doorgerekend voor de aspecten afvoerloop, waterafvoer en de nutriënten stikstof en fosfaat. Microverontreinigingen zijn in de berekeningen niet meegenomen. De knopen zijn verdeeld over de Laaglandregge en de Stadsregge. Eén knoop ligt bij de monding van de Regge in de Overijsselse Vecht.

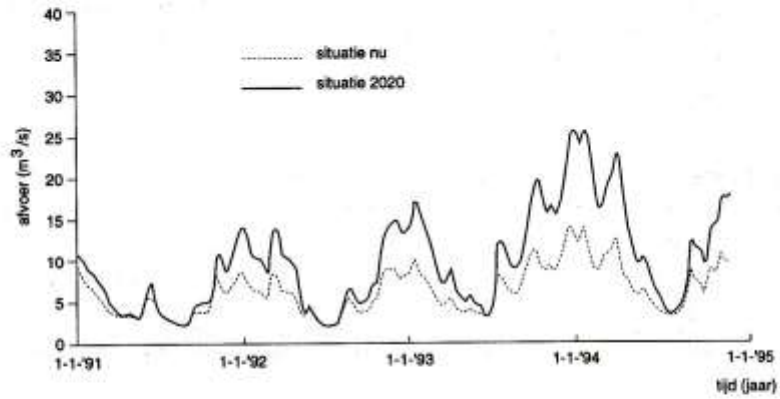
Gevolgen voor de watervoorraad

De watervoorraad en de omvang van de afvoer van water kunnen worden vergroot door het aankoppelen van gebieden, het verplaatsen van drinkwaterwinnings en het verondiepen van sloten.

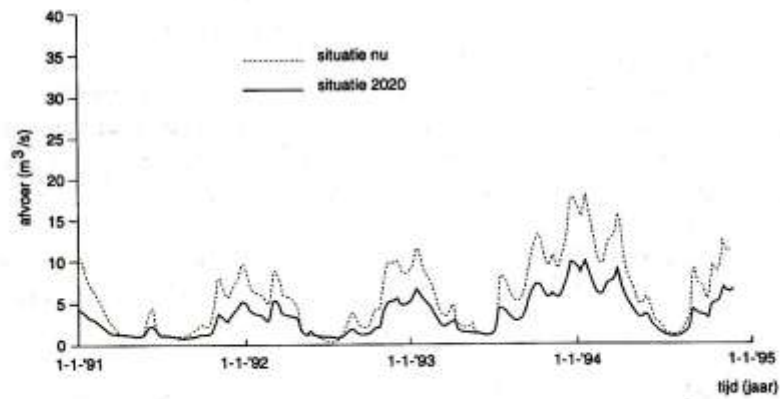
De aankoppeling van een deel van de beken op de Laaglandregge heeft tot gevolg dat de gemiddelde afvoer van de Laaglandregge in de zomer toeneemt van 1.8 m³/s tot 3.3 m³/s. De afvoer van de Stadsregge daalt hierdoor met 25 procent van 2.1 naar 1.6 m³/s. De afvoerpieken op de Stadsregge worden ook minder hoog. De procentuele verdeling van de herkomst van het water verandert eveneens. Bij Laarbrug neemt het aandeel van het effluent af van 45 tot 35 procent en bij Hancate van 40 naar 15 procent. In de Stadsregge neemt het aandeel toe (Vroomshoop) van 45 tot 70 procent. In de figuren 14.1 en 14.2 is het totale afvoerloop van de Laaglandregge bij Hancate en de Stadsregge bij Vroomshoop te zien.

De piekafvoeren veranderen ook. Bij Laarbrug vlt de piekafvoer sterk af (figuur 14.3a). In de Stadsregge daalt de piekafvoer (figuur 14.3c). Voor de Laaglandregge verandert het maximum van de piekafvoer niet, wel doet de piekafvoer zich over een langere periode voor (figuur 14.3b).

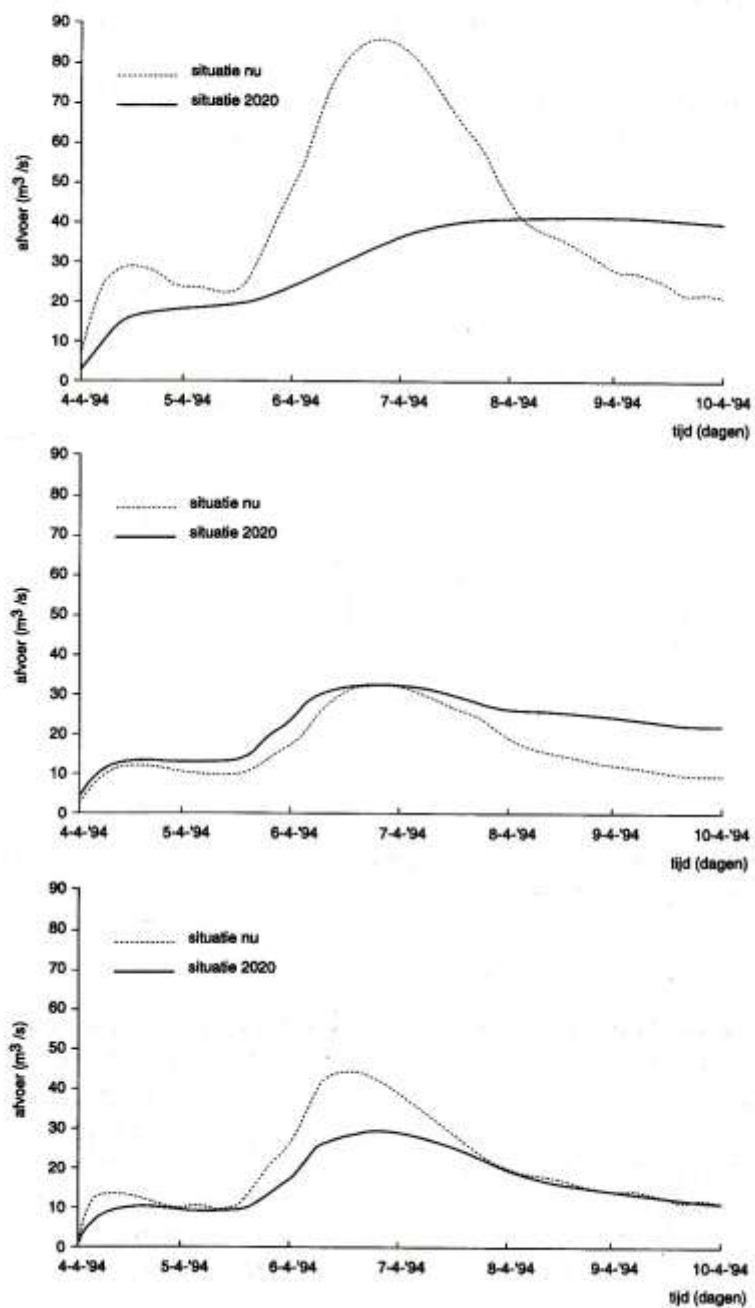
Figuur 14.1 De totale afvoer in de huidige en visie-situatie bij de stuw Hancate



*Figuur 14.2 De totale afvoer in de huidige en visie-situatie bij Vrooms-
hoop*

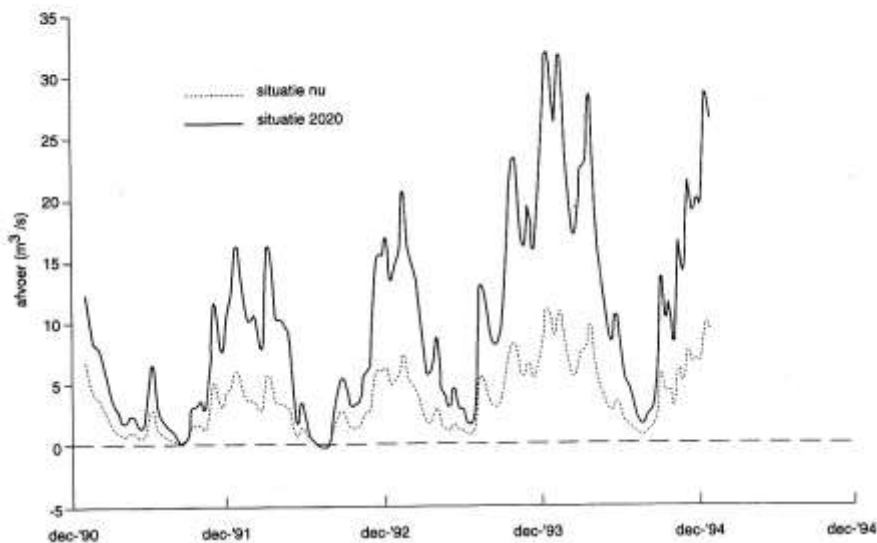


Figuur 14.3abc Veranderingen in de piekafvoer in de huidige en visie-situatie bij Laarbrug (a), Hancate (b) en Vroomshoop (c).



De verplaatsing van de waterwinningen van de stuwwallen naar benedenstrooms gelegen locaties in het Reggestroomgebied levert bij Laarbrug een kleine en bij Hancate een grote toename op van de hoeveelheid grondwater in de afvoer (figuur 14.4).

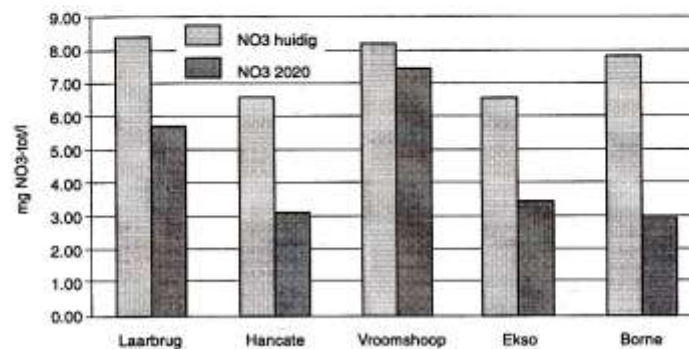
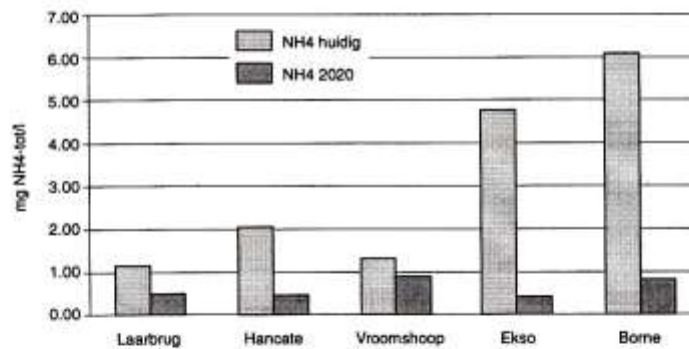
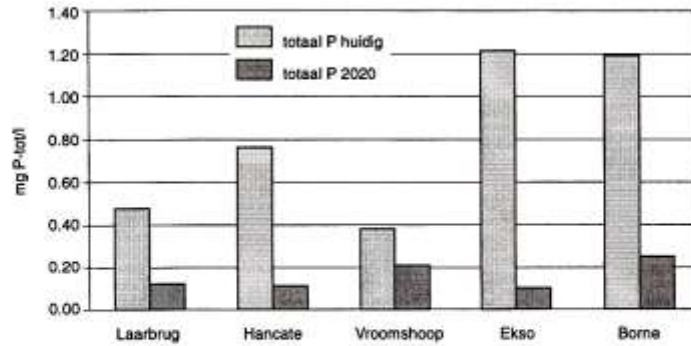
Figuur 14.4 Grondwatercomponent van de totale afvoer (gedurende vier jaar) voor de locatie Hancate



Het verondiepen van de slootbodems levert als zodanig geen grotere afvoer op, maar wel een hogere grondwaterstand waardoor de droogteschade voor de landbouw afneemt en de verdroging van natuur wordt teruggedrongen.

De verbetering van de waterkwaliteit is berekend voor stikstof en fosfaat (figuren 14.5abc). De concentratie aan fosfaat daalt met 75 procent, die aan ammonium met 70 procent en die aan nitraat met 40 procent. De concentratie van fosfor daalt in de Laaglandregge tot 0.10-0.15 mg/l en in de Stadsregge tot 0.20-0.25 mg/l. Dit betekent dat de concentratie voor de Laaglandregge ongeveer overeenkomt met de grenswaarde. Voor natuurgebieden geldt een norm van 0.05-0.10 mg/l. In grote delen van het gebied zal hieraan niet kunnen worden voldaan zonder aanvullende maatregelen.

Figuur 14.5 Concentraties aan fosfaat (14.5a), ammonium (14.5b) nitraat (14.5c) in 1990 en de visie-situatie



Wat betreft ammonium zijn de verwachte concentraties 0.40-0.45 mg N/l voor de Laaglandregge en voor de Stadsregge 0.75-0.85 mg N/l. De grenswaarde ligt op 0.8 mg/l. Voor nitraat komen de concentraties te liggen op 3-6 mg N/l voor de Laaglandregge en 3-7 mg/l voor de Stadsregge. De norm is 10 mg N/l.

Tabel 14.12 Vergelijking van berekende concentraties in 2020 met huidige (1995) concentraties voor stikstof en fosfaat

	Laaglandregge	Stadsregge
concentraties aan fosfor per liter water (grenswaarde: 0.10 mg P/l)	1995: 0.75 - 1.25 mg P/l 2020: 0.10 - 0.15 mg P/l	1990: 0.35 - 1.20 mg P/l 2020: 0.20 - 0.25 mg P/l
concentraties aan ammonium/per liter water (grenswaarde: 0.80 mg N/l)	1990: 2.00 - 4.80 mg N/l 2020: 0.40 - 0.45 mg N/l	1990: 1.30 - 6.20 mg N/l 2020: 0.75 - 0.85 mg N/l
concentraties aan nitraat per liter water (grenswaarde 10 mg N/l)	1990: 6.5 mg N/l 2020: 3 - 6 mg N/l	1990: 8 mg N/l 2020: 3 - 7 mg N/l

Op grond van de berekeningen kan worden geconstateerd dat de belangrijkste onderdelen van het streefbeeld kunnen worden gerealiseerd. De Stadsregge blijft voor wat betreft de waterkwaliteit achter bij de grenswaarde voor fosfaat. De kwaliteit van het water en waterbodem is sterk afhankelijk van de inspanningen van de waterbeheerder zelf. De voorgestelde waterhuishoudkundige maatregelen verhouden zich positief ten opzichte van het streefbeeld. De realisatie van het streefbeeld is echter ook afhankelijk van de bereidheid van andere actoren om hun instrumenten en financiële middelen in te zetten en hun gedrag te wijzigen. Om deze bereidheid te kunnen beoordelen is een simulatiespel ontwikkeld.

14.3 Actoren en knopen

14.3.1 Identificatie van actoren en maatregelen

Identificeer actoren per knoop (s2)

Het identificeren van actoren per knoop vindt, in tegenstelling tot de workshop p2 waarin het ontwikkelen van een streefbeeld centraal staat, plaats met de

bedoeling om de bereidheid van actoren tot de inzet van middelen en financiën en tot gedragsverandering boven tafel te krijgen. Het gaat derhalve niet om landbouworganisaties en niet om landgoedeigenaren in het algemeen, maar om de landbouwers en de landgoedeigenaren in een bepaald gebied. Het gaat er immers om een verbinding te leggen in termen van inpasbaarheid tussen de bedrijfsperspectieven en de Reggevisie. Dit betekent dat het gedrag en de mogelijkheden tot gedragsveranderingen moeten worden afgetast. De bereidheid tot en de mogelijkheid van gedragsverandering is mede afhankelijk van het type belang dat een actor bij het stroomgebied heeft.

Het belang van de producten wordt bepaald door het feit dat zij materiële producten voortbrengen en ten behoeve van deze productie gebouwen en grond in gebruik hebben. Als nevenproduct levert deze groep een fysieke omgeving. De groep producenten kan worden opgevat als de biedende partij.

Tabel 14.13 Categorieën actoren

beheerders/inrichters van het watersysteem	producenten/grondeigenaren en -pachters	consumenten/medegebruikers	afwegers tussen productieve en consumptieve belangen
* waterschappen * dienst landelijke gebieden	* agrariërs * waterleidingsbedrijven * landgoedeigenaren * terreinbeherende organisaties * recreatieondernemingen	* natuurbeschermingsorganisaties * landschapsorganisaties * recreanten * hengelsporters * bewoners	* gemeenten * provincie

De consumenten hebben een immaterieel belang bij het stroomgebied en kunnen gezien worden als vragende partij. Zij gebruiken de fysieke omgeving, het 'collectief product' van de vorige groep. Bepaalde aspecten van het gezamenlijk product vertegenwoordigen een waarde voor de consumenten van het stroomgebied.

De groep afwegers is verantwoordelijk voor de afweging tussen de productieve en consumptieve belangen bij het stroomgebied. De verhouding tussen beide type belangen aan de orde is het onderwerp van politieke besluitvorming.

De beheerders tot slot zijn verantwoordelijk voor inrichting en beheer van het

gebied voorzover dat tot hun taak kan worden gerekend. Zij zijn verantwoordelijk voor een 'technische' haalbaarheidstoets van de door de afwegers gemaakte afweging tussen productieve en consumptieve belangen. Het voorgaande betekent dat er verschillende typen relaties c.q. afhankelijkheden zijn tussen de actoren. Deze verschillen komen naar voren in de ruildefinitie, het ruilmechanisme en het ruilmoment. Bij de ruildefinities gaat het om de vraag in wat voor situaties en onder welke omstandigheden actoren bereid zijn om hun praktijken aan te passen ten behoeve van het realiseren van de Reggevisie. Het ruilmechanisme betreft het middel dat ter coördinatie van het handelen wordt gehanteerd. Overeenstemming kan tot stand komen door het gebruik van vergoedingen, het creëren van beleidsruimte, het uitstellen in de tijd of het kweken van goodwill. Het ruilmoment hangt in sterke mate af van de interne dynamiek van de sociale praktijken: wanneer worden of kunnen winputten worden verplaatst; om de hoeveel tijd vinden er vernieuwingen plaats van veestallen en zuiveringsinrichtingen, wanneer treden er arbeidspieken op en wanneer kunnen vrijwilligers worden ingezet?.

Actoren, maatregelen en middelen (s3)

In een vervolproject voor de Rijksplanologische Dienst en het Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding is de blauwe-knopenstrategie uitgewerkt als stuurstrategie. Met het oog op deze te ontwikkelen stuurstrategie is per actor een analyse gemaakt van de middelen en maatregelen die de actor ter beschikking staan. Op grond van deze analyse is een simulatiespel gemaakt waarmee de mate van consensus over de in te zetten middelen en maatregelen kan worden afgetast.

Bij het opstellen van dit spel zijn vooral de ruilmechanismen geld en goodwill uitgewerkt. Het creëren van beleidsruimte is vanwege de complexiteit vooralsnog niet in het spel meegenomen.

De kern van het spel wordt gevormd door het onderhandelen onder tijdsdruk over een door de spelleiding vastgesteld aantal maatregelen, gegroepeerd rond voor de Reggevisie wezenlijke aspecten. Aan de maatregelen zijn, afhankelijk van het belang dat de actor bij uitvoering ervan heeft, punten verbonden. Iedere actor tracht een zo hoog mogelijke score te bereiken. Als randvoorwaarden gelden bij het spel een financiële bonus in de vorm van een subsidie (vergelijk de REGIWA subsidieregeling) en de noodzaak van co-financiering, ook in gevallen dat de actor zelf over voldoende middelen beschikt om de maatregel te financieren.

14.3.2 Simulatiespel

Workshop simulatiespel: zoeken naar win-win situaties (p3)

Met een spelsimulatie wordt een stukje van de sociale werkelijkheid nagebootst. In het spel staan de dynamiek van de gedragsreacties van strategisch handelende deelnemers en vooral de wisselwerking tussen de verschillende gedragsreacties centraal. Een belangrijke veronderstelling is daarbij dat de sociale werkelijkheid 'open' is, dat wil zeggen dat de uitkomst niet vastligt maar sterke mate afhankelijk is van het gedrag van de actoren zelf. Een vergelijking met computersimulaties, zoals die zijn gebruikt bij het doorrekenen van maatregelen voor de genoemde vijf knooppunten laat een aantal verschillen zien. Bij computersimulaties trachten één of meerdere personen met de computer bepaalde processen uit de werkelijkheid te optimaliseren. Een complexe werkelijkheid wordt gevangen in één of meerdere computermodellen, die variabelen bevatten die door de onderzoekers of deelnemers kunnen worden gemanipuleerd. Alle mogelijke gedragsreacties, gedragsalternatieven en de relaties daartussen zijn vooraf ingeschat en in het model verwerkt. Bij spelsimulaties is echter het gedrag dat deelnemers in een kunstmatig geconstrueerde setting zullen ontwikkelen, de onzekere factor en als zodanig onderwerp van onderzoek (Termeer e.a., 1995).

In de spelsituatie wordt zoals gezegd de sociale werkelijkheid afgebeeld. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen de setting en de vulling. De vormgeving van de setting is de verantwoordelijkheid van de onderzoekers of initiatiefnemers en is gebaseerd op aannames over de posities van actoren, hun onderlinge relaties en de relevante processen. De deelnemers aan het spel vullen het spel met hun eigen inzichten, ervaringen en oordelen.

De waarde van een spelsimulatie, aldus Termeer c.s. is gelegen in het feit dat onderzoekers door hun verantwoordelijkheid voor de constructie van de setting zich een oordeel kunnen vormen of ze de sociale werkelijkheid goed hebben gereconstrueerd. Daarnaast geeft de invulling door de spelers de onderzoekers inzicht in de mogelijke reacties van actoren, zoals coalitievorming, zaken die buiten de boot vallen, haalbaarheid van maatregelen e.d. Bovendien kan door middel van simulatiespelen inzicht worden verkregen in het toekomstig verloop van het planningsproces omdat tijdens het spel in kort tijdsbestek een groot aantal stappen worden doorlopen.

Voorafgaand aan het spelen van het simulatiespel met actoren uit het

stroomgebied van de Regge is het spel beproefd met studenten van de studie landinrichtingswetenschappen van de Landbouwniversiteit Wageningen. Naast correcties die verband houden met de logistiek van het spel, bleken niet zozeer de uitkomsten in termen van scores en de inzet van budgetten interessant, als wel de gedragspatronen als vergelijkingsmateriaal met de gedragsreacties van de feitelijke actoren.

Spelverloop

In de kennismakingsronde wordt door de diverse actoren uiteengezet wat zij belangrijk vinden voor de Regge en omgeving. Sommigen geven aan of ze een redelijk budget hebben. In de eerste ronde van het spel gaan diverse groepjes uiteen om te bespreken of zij overeenstemming kunnen bereiken over de inzet van bepaalde maatregelen. Vervolgens wordt een derde partij gezocht die voor dezelfde maatregelen een budget beschikbaar heeft. De eerste ronde leidt tot een zich aaneensluiten van de actoren, waarbij de provincie tracht een regisserende rol te spelen. Het blijft echter bij het uitwisselen van 'gedachtegoed' zonder dat er 'zaken gedaan' worden. Er is tevens onenigheid of het verbeteren van de rioolwaterzuiveringsinrichting alleen door het waterschap gefinancierd moet worden of ook door andere partijen. Als blijkt dat het gaat om een extra zuiveringstrap, zijn andere partijen bereid om in de financiering deel te nemen.

In de tweede ronde zijn de partijen ervan doordrongen dat er zaken gedaan moeten worden. De vertegenwoordiger van de land- en tuinbouworganisatie is bereid mee te werken om lagere bemestingsniveaus en spuitvrije zones te realiseren op voorwaarde dat de grondwaterstand in het gebied niet wordt verhoogd. Omdat de andere partijen deze voorwaarde van de land- en tuinbouworganisatie accepteren, ontstaat er consensus over de lagere bemestingsniveaus en spuitvrije zones. De groep heeft hierdoor recht op een financiële bonus van 25 procent.

Na een korte periode van bilaterale onderhandelingen komt de gehele groep weer bij elkaar en wordt per maatregel bekeken of er voldoende financiers zijn.

De onderhandelingen voor het belang recreatie verlopen moeizaam. Hoewel alle partijen het nut van de aanleg van fietspaden erkennen, blijkt geen van de partijen bereid tot financiering. Ook de provincie is niet bereid tot co-financiering.

Resultaten van het spel

De resultaten van het spel staan ter illustratie in de tabellen 14.14 en 14.15. In tabel 14.14 staan de maatregelen waarover een zekere mate van consensus bestaat en waarvoor financiering gevonden is.

Tabel 14.14 Overzicht van de maatregelen waarvoor financiering is op basis spelsimulatie

aspect	maatregel	kosten in miljoenen guldens	investerende partijen
waterkwaliteit: aanpassen rwzi	extra trap rwzi Rijsen	10	Prov, Gem, Wat, WMO, DLG
waterkwaliteit: belasting landelijk gebied	spuitvrije zones	1.5	Prov, Wat
	lagere bemestingsniveaus	1	Prov, Wat, WMO
	aanleg helofytenfilters	2	Wat, LTO, recreatie
	niets doen	0	
inlaat gebiedsvreemd water	inlaten gebiedsvreemd water	0	
	aanleg verbindingzones in agrarisch gebied langs watergangen	4.5	Prov, LTO
waterkwaliteit: retentie stedelijk gebied	actie regenton	0.5	Gem, Wat, WMO
	aanleg retentievijvers	3.5	Prov, Gem, Wat
	grijswaterleidingen	11	Prov, Gem, WMO, DLG
	ontkoppelen	2	Prov, Gem, Wat, WMO, DLG
waterkwaliteit: retentie landelijk gebied	aanleg bergingsvijvers	2	Wat, Natuur
	aanleg moerassen	3	Wat, LTO, Natuur
	huidige situatie	0	

Tabel 14.14 (vervolg) Overzicht van de maatregelen waarvoor financiering is op basis spelsimulatie

aspect	maatregel	kosten in miljoenen guldens	investerende partijen
waterkwantiteit: peilbeheer	peil opzetten	4	
	huidig peil	0	
	opheffen waterwinning Rijssen	10	
inrichting	aanleg natuurvriendelijke oevers	2	Prov, Wat, Natuur, Recreatie
	migreerbaar maken van stuwen	1	Prov, Wat, Recreatie
	aanleg fiets- en wandelpaden	10	
	bevaarbaar maken van de Regge	5	
totaal		75	

Bron: Goossensen e.a., 1997b

Wanneer deze uitkomst wordt vergeleken met de voor het realiseren van de Reggevisie benodigde inzet van maatregelen en financiële middelen, dan valt op dat de maatregelen: het weren van gebiedsvreemd water, de aanleg van verbindingzones in het agrarisch gebied, de aanleg van retentievijvers, het realiseren van lagere bemestingsniveaus en spuitvrije zones zullen kunnen worden uitgevoerd. Het opzetten van de peilen wordt niet uitgevoerd en de waterwinning bij Rijssen wordt niet verplaatst. De aanleg van fietspaden en het bevaarbaar maken van de Regge worden eveneens niet gefinancierd.

In tabel 14.15 staan zowel de puntenscores aangegeven als het uitgegeven budget. Het waterleidingbedrijf blijkt in termen van het spel het beste te scoren: de meeste punten tegen een verhoudingsgewijs geringe investering. Het aantal punten dat een actor maximaal kan scoren, hangt onder meer af van het aantal maatregelen dat bijdraagt aan de realisatie van de door hem voorgestane doelen. Provincie, waterschap en natuurbeschermingsorganisatie

hebben op dit punt een breed spectrum aan maatregelen waarmee zij hun doelen naderbij kunnen brengen en dus een hoge potentiële score.

Tabel 14.15 Scores simulatiespel

actoren	1. potentiële score	2. feitelijke score	2:1=3 in %	4. maximaal budget	5. uitgaven	5:4=6 in %
natuur provincie	67	49	73	2	1.5	75
waterschap	60	39	65	11	8.7	79
LTO	59	46	78	15	8.1	54
recreatie	33	18	55	1	1	100
gemeente	33	20	61	1	?	?
WMO	32	21	66	4	3	75
DLG	27	24	89	8	3.4	43
	-	-	-	8	2	25

Bron: Goossensen e.a., 1997b

De maximale budgetten geven de investeringsmogelijkheden van de actoren aan. De budgetten van de actoren tezamen bedragen tezamen 50 miljoen gulden. De financiering van het gehele pakket van maatregelen vergt 75 miljoen gulden. De provincie, het waterschap, het waterleidingbedrijf en de DLG hebben de grootste financiële ruimte. De private actoren en de gemeenten hebben een klein bedrag om te investeren en zullen het tijdens het spel moeten hebben van goodwill en het totstandbrengen van consensus.

Wanneer de scores worden bekeken valt op dat in totaal 25 (de helft van het de actoren ter beschikking staande budget) miljoen gulden is uitgegeven. De landbouworganisatie heeft al haar geld uitgegeven en een puntenscore van 55 procent. De waterleidingmaatschappij heeft twee vijfde van haar budget uitgegeven en een puntenscore van 89 procent.

Evaluatie door deelnemers

Bij de evaluatie van het spel zijn door de deelnemers de volgende opmerkingen gemaakt over het realiteitsgehalte (de vormgeving van de setting) van het spel. De volgende aspecten werden ten opzichte van de werkelijkheid negatief gewaardeerd.

- * Het onderhandelen onder tijdsdruk strookt volgens de provincie en de vertegenwoordigers van de recreatiesector en de landbouworganisatie niet met de werkelijkheid;

- * In de werkelijkheid dient niet alleen de financiering rond te zijn, maar dient ook de partij die nadeel van de desbetreffende maatregel zal ondervinden, met de maatregelen in te stemmen;
- * In het spel wordt geen rekening gehouden met de volgorde waarin de maatregelen moeten worden genomen, waardoor de samenhang tussen de maatregelen uit het zicht verdwijnt;
- * In het spel gaat om de knikkers; het uitwisselen van argumenten ontbreekt.

De volgende aspecten werden ten opzichte van de werkelijkheid positief gewaardeerd.

- * Er is sprake van verschil in kennis en ervaring tussen de diverse partijen; de economische potenties van de sector recreatie en toerisme komen daardoor ten onrechte te weinig aan bod.
- * Tijdens het spel zitten alle partijen bij elkaar. Dit biedt de deelnemers overzicht en stimuleert de deelnemers tot onderhandelen, tot inleveren en scoren.
- * Doordat de deelnemers overzicht hebben over het veld van de actoren en van de in te zetten maatregelen wordt niet alles als een bedreiging gezien en kunnen er maatregelen uitgeruild worden.
- * Het streven naar commitment wordt als positief ervaren.
- * Het spel laat zien dat partijen elkaar nodig hebben. Het punt van vrijwilligheid c.q. instemming van grondeigenaren komt echter niet voldoende uit de verf.

14.3.3 Prioriteitsstelling

Doorrekenen van het spelresultaat (p4)

Het doorrekenen van het pakket van maatregelen als resultaat van het spel, heeft nog niet plaatsgevonden. Er kan echter wel globaal een aantal consequenties worden aangegeven.

De maatregelen die niet worden uitgevoerd, liggen met name op het terrein van het voorraadbeheer (opzetten peilen, sluiten waterwinning). Het achterwege laten van deze maatregelen zal consequenties hebben voor de bestrijding van verdroging en voor de omvang van de grondwatercomponent in de afvoer van de Laaglandregge. Daarnaast zullen met name maatregelen op het terrein van de recreatie niet worden uitgevoerd: aanleg van fietspaden en het bevaarbaar maken van de Regge.

De maatregelen, waarvoor op grond van de spelsimulatie voldoende steun en financiering is, betreffen het body geven aan de Regge en het verbeteren van de waterkwaliteit.

Prioriteitsstelling en milieurendement (p5)

De uitkomsten van het spel kunnen worden genterpreteerd als prioriteitsstelling op basis van de verhoudingen tussen de actoren. Deze prioriteitsstelling kan worden bijgesteld aan de hand van de onder p4 gemaakte berekeningen. Of dit ook de feitelijke prioriteitsstelling dient te zijn is een kwestie van afweging. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de provinciaal bestuur, het bestuur van het waterschap en de besturen van de gemeenten. De verhouding tussen de financiële inzet en de bijdrage van de maatregelen aan de realisatie van de Reggevisie, kan als maat voor het rendement van de investering worden gezien. Hierover was ten tijde van het onderzoek geen informatie beschikbaar.

Instrumentatie (p6)

Op grond van de voorgaande twee stappen kan de instrumentatie van de Reggevisie worden vastgelegd in convenanten met de verschillende partijen. Ook dat is in het kader van dit onderzoek niet gebeurd.

14.4 Conclusies

1. De Reggevisie is een voorbeeld van het ontwerpen van beleidsprocessen, gericht op de samenhang tussen watersysteembenadering, milieugebruiksruimte en ruimtelijke organisatie. In de Reggevisie is de blauwe-knopenstrategie, een interpretatie van de watersysteembenadering, als vertrekpunt genomen. Daarbinnen zijn keuzes gemaakt voor een invulling van de milieugebruiksruimte (afrekenen daar waar het oppervlaktewater het beheersgebied verlaat) en een ordening van gebruiksfuncties op grond van hydrologische relaties tussen delen van het stroomgebied.
2. De kracht van het blauwe-knopenconcept ligt in het feit dat een tweezijdige conceptualisering van de watersysteembenadering mogelijk is. In termen van de inrichtingsopgave vormen de blauwe knopen knopen in het logistieke netwerk van oppervlaktewateren. In termen van de stuuropgave vormen de blauwe knopen knopen in het netwerk van publieke en private actoren. Hierdoor is een logische verbinding tussen inrichtings- en stuuropgave mogelijk.
3. Het watersysteem opgevat als logistieke netwerk van oppervlaktewateren maakt het mogelijk een relatie te leggen met interpretaties van de inrichtingsconcepten ruimtelijke organisatie (hydrologische zonerings) en milieugebruiksruimte (een stolp in het platte vlak).
4. Door het loslaten van de normstelling voor de waterkwaliteit op iedere plek en ieder moment ontstaat er ruimte voor de inzet van omgevingstechnologie.

Als gevolg van de Doorbraak en het aan- en afkoppelen van beken worden de doelstellingen voor de Laaglandregge, zowel naar afvoerverloop als waterkwaliteit gerealiseerd en wordt de waterbodempromblematiek van de Stadsregge beheersbaar gemaakt.

5. Voor de stuuropgave betekent dit dat er per knoop een gedifferentieerde taakstelling kan worden geformuleerd. Deze gedifferentieerde en deels flexibele taakstelling is agendavormend voor het overleg met doelgroepen en overheden.

6. De blauwe knopen, opgevat als kristallisatiepunten in het netwerk van publieke en private actoren, maken het mogelijk om de kennis van de waterbeheerder omtrent de conditionering van het watersysteem te verbinden met de handelingsmogelijkheden van doelgroepen (inpasbaarheid) en overheden.

7. De inrichting van het gebied en het gebruik ervan door private actoren (landbouw, natuur, recreatie, stedelijke ontwikkeling) zijn voor de realisatie van het door DLG en Waterschap geformuleerde streefbeeld belangrijke maar minder gemakkelijk te beïnvloeden factoren. De inzet van de maatregelen, de financiering en de maatschappelijke steun, gericht op de realisatie van de Reggevisie, stonden daarom tijdens de spelsimulatie centraal. Op grond van de uitkomst van het spel kan een voorzichtige conclusie worden getrokken welke maatregelen op korte termijn haalbaar zijn. Een dergelijke inzicht is van belang voor het door het waterschap te voeren overleg met publieke en private actoren. Tevens kan met het oog op prioriteitsstelling het resultaat worden door gerekend om het milieurendement van het maatregelenpakket te bepalen.

8. Wanneer de Reggevisie wordt beoordeeld in het licht van de in paragraaf 14.1 geduide en in paragraaf 14.2 uitgewerkte aanpak, kan geconcludeerd worden dat een aantal stappen uit de methode nog niet en een aantal stappen niet consequent zijn uitgewerkt.

- Aan het construeren van de visie hebben geen private actoren deelgenomen, aan het simulatiespel wel.

- De visie kan als blauwdruk gaan functioneren terwijl het bedoeld is als koers.

- Het simulatiespel is op het niveau van het stroomgebied gespeeld. Het was consequenter geweest om het spel per knoop te spelen, dat wil zeggen niet met de vertegenwoordigers van de organisaties, maar met de grondgebruikers.

- De relatie tussen de taakstellingen per knoop en de belasting van de diverse categorieën grondgebruikers is niet uitgewerkt.

- De relatie naar het grondgebruik is wel aangegeven, maar kan nog verder worden uitgewerkt, zowel in termen van herkomstanalyse (het punt hiervoor)

als naar de maatschappelijke dynamiek van de diverse vormen van grondgebruik.

9. Het ontwikkelen van de Reggevisie en de discussie erover heeft ook een aantal niet verwachte resultaten opgeleverd.

- De Reggevisie heeft duidelijk gemaakt dat water een belangrijke rol speelt in het bewustzijn van actoren.

- De aanpak heeft laten zien dat de ruimtelijke of landschappelijke betekenis van water - het body geven - een belangrijk nieuw gegeven is, waarmee het waterschap in haar beheer rekening zal moeten houden.

- De aanpak heeft nieuwe partijen bij het waterbeheer betrokken zoals de inspectie ruimtelijke ordening, de organisatie op het terrein van recreatie en toerisme, de natuurorganisaties en de gemeenten.

- De aanpak heeft de diverse partijen, zoals onder meer de gemeenten en de provincie, duidelijkheid gegeven, over de rol van het waterschap. Illustratief hiervoor is de opmerking die tijdens de laatste vergadering van de begeleidingscommissie Reggevisie werd gemaakt: het waterschap is 'zichtbaar' geworden.

- Het gebruik van simulatiespel heeft voor de actoren het voordeel dat het gehele pakket van maatregelen voor het gehele stroomgebied (of knooppgebied) op tafel ligt. Dit biedt de mogelijkheid om de inzet van diverse soorten maatregelen tussen delen van het stroomgebied uit te ruilen.

- Tot slot kan geconcludeerd worden dat het gebruik van simulatiespeltechnieken in planningsprocessen nader onderzoek behoeft.

10. Wanneer de Reggevisie tegen het licht van het theoretisch kader wordt gehouden, kan worden geconcludeerd dat de blauwe-knopenstrategie de signatuur heeft van planning als leerproces met elementen van planning als ruilproces. Planning als leerproces is vooral te herkennen in de differentiatie van normen (Stadsregge versus Laaglandregge), de keuze voor omgevings-technologische ingrepen (de Doorbraak, moerassen, retentie e.d), het gezamenlijk opstellen van een visie en het gebruik van het simulatiespel. Het simulatiespel laat daarnaast elementen van planning als ruilproces zien.

Veel hangt af van het beleidspel zoals dat de komende jaren zal worden gespeeld. Daarbij is een belangrijke vraag, die ook tijdens de laatste begeleidingscommissievergadering ter tafel kwam, of het waterschap of de provincie het proces moet trekken. De vraag is interessanter dan het antwoord. Waarvan acte.

Tabel 14.16 Beoordeling afstemmingsmogelijkheden Reggevisie

afstemmingsaspect	omschrijving	oordeel
planningsopgave aspect 1: collectief gedragen koers	Legitimering van de Reggevisie heeft plaats gevonden door middel van een tweetal bijeenkomsten bij de start en een bijeenkomst aan het einde. Daarnaast is er een klankbordgroep in het leven geroepen waarin met name ook vertegenwoordigers van de provincie, gemeenten, de inspectie ruimtelijke ordening en milieubeheer zitting hadden.	redelijk
planningsopgave aspect 2: inpasbaarheid van de koers in sociale praktijken	Inpasbaarheid is niet op het niveau van de bedrijven aan de orde geweest, wel op het niveau van de deelgebieden	redelijk
planningsopgave aspect 3; relatie met geïnstitutionaliseerde planningspraktijken	De Reggevisie is geen bestaand planfiguur en de inhoud ervan zal vertaald moeten worden naar provinciale en gemeentelijke plannen	redelijk
stuur-opgave aspect 1: transformatie van aanspraken tot gebiedsvisie	De Reggevisie geeft een visie op het gebied	positief
stuur-opgave aspect 2: aanwezigheid netwerk publieke en private actoren	De Reggevisie is primair opgesteld in een netwerk van publieke actoren	redelijk
stuur-opgave aspect 3: nieuw stuurconcept	door saldo-achtige methode aan hand van blauwe knopen en de agendavorming per knoop zijn er mogelijkheden om beide strategieën met betrekking tot vermessing, verspreiding en verdroging te koppelen. Deze aanpak biedt perspectieven om ook ten aanzien van de genoemde thema's een brug te slaan tussen de stuurstrategie van de groene ruimte en van de keten.	positief

Tabel 14.16 (vervolg) *Beoordeling afstemmingsmogelijkheden Reggevisie*

aspect	omschrijving	oordeel
inrichtingsopgave aspect 1: verbinding concepten	in het inrichtingsconcept worden elementen uit de verschillende inrichtingsopgaven met elkaar verbonden	positief
inrichtingsopgave aspect 2: gebruik ervaringskennis van private actoren	de kennis van private actoren is in het plan verwerkt op het niveau van het stroomgebied maar niet op het niveau van de deelgebieden waarvoor aparte taakstellingen gelden	positief
inrichtingsopgave aspect 3: nieuw inrichtingsconcept	milieugebruiksruimte als stulp in platte vlak (blauwe knoop), met daaraan structuur van waterlopen en hydrozonering maakt afstemming met ruimtelijke organisatie goed mogelijk	positief
eindoordeel	goed, omdat het mogelijkheden biedt om beide stuurstrategieën te verbinden en omdat een nieuw inrichtingsconcept tot stand is gekomen. De relatie met bestaande planfiguren is nog onduidelijk.	redelijk-positief

DEEL V

CONCLUSIES EN PERSPECTIEF

15 CONCLUSIES EN PERSPECTIEF

Introductie

Na de verkenning van de planstelsels, de uitwerking van de inrichtingsopgave en de stuuropgave en de analyse van de cases, is het nu tijd om de balans op te maken en conclusies te trekken.

Opbouw

In paragraaf 15.1 komen de conclusies van de analyses van de planningsstelsels aan de orde. In paragraaf 15.2 volgen de conclusies over de mogelijkheden om de inrichtingsconcepten en de stuurconcepten van de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding met elkaar te verbinden. In paragraaf 15.3 komen de conclusies aan de orde die voortvloeien uit de cases. In paragraaf 15.4 worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan in relatie tot het theoretisch model. In paragraaf 15.5 volgen de conclusies en de aanbevelingen voor de planning van het landelijk gebied.

15.1 Conclusies van de analyse van de planningsstelsels

In hoofdstuk 1 is uitgelegd waarom het niet zinvol is om aan de reeks bestaande definities van duurzaamheid en duurzame ontwikkeling iets toe te voegen, en waarom het beter is duurzaamheid juist op te vatten als werkhypothese, als planningsopgave dus. Daarmee was tevens de centrale vraag van mijn onderzoek bepaald: een model te ontwikkelen waarmee op duurzaamheid gerichte praktijken van afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding in landelijke gebieden kunnen worden geëvalueerd en dat als vertrekpunt voor nieuwe praktijken kan dienen. In dit hoofdstuk wordt per onderzoeksvraag een overzicht van de conclusies gegeven.

15.1.1 De verschillen tussen de planningsstelsels

Omdat duurzaamheid als een planningsopgave wordt opgevat, is in hoofdstuk 3 een analyse uitgevoerd van de planningsstelsels. De planningsstelsels verschillen sterk op het vlak van de probleemdefinitie, de oplossingsstrategieën, de functietoekenning en de kwaliteitsdoelstellingen. Geconcludeerd wordt:

1. Bij het ontstaan van de planningsstelsels varieert de probleemdefinitie van het geleiden van verstedelijkingsprocessen in de ruimtelijke ordening en de bescherming tegen overstroming en de zorg voor de aan- en afvoer van water in de waterhuishouding, tot de bescherming van de volksgezondheid in het milieubeheer.
2. De oplossingsstrategieën van de planningsstelsels variëren van de zonering en de functietoekenning in de ruimtelijke ordening en de brongerichte aanpak in het milieubeheer, tot de inzet van zuiveringstechnologie en de aanleg van natte infrastructuur in de waterhuishouding.
3. In tegenstelling tot de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding kent het milieubeheer geen functietoekenning.
4. De functietoekenning in de ruimtelijke ordening verschilt van die in de waterhuishouding. In de ruimtelijke ordening geeft de functietoekenning zowel de algemene koerskeuze als de beleidsruimte van de gemeenten aan. In de waterhuishouding richt en legitimeert de functietoekenning het handelen van de waterbeheerder in relatie tot de waterhuishoudkundige conditionering van het grondgebruik. De functietoekenning in de waterbeheersplannen heeft geen consequenties voor derden, de functietoekenning (bestemming) in de bestemmingsplannen heeft dat wel.
5. De kwaliteitsdoelstellingen van de planningsstelsels zijn verschillend van aard. Bij het milieubeheer gaat het om chemisch-fysische variabelen, bij de waterhuishouding om chemisch-fysische, morfologische en ecologische variabelen, en bij de ruimtelijke ordening om morfologische, ecologische, economische en esthetische variabelen.

15.1.2 De verhouding tussen de bestuurslagen

De planningsstelsels zijn geleed overeenkomstig de lagen van het openbaar bestuur. Het Rijk, de provincies, de gemeenten en de waterbeheerders spelen een belangrijke rol in de besluitvorming over de bestemming, de inrichting en het beheer van de fysieke omgeving. De verhouding tussen het Rijk, de provincie en de gemeente c.q. de waterbeheerder verschilt aanmerkelijk per planningsstelsel. Geconcludeerd wordt:

6. De ruimtelijke ordening op rijksniveau richt zich op het uitzetten van een koers voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland voor zover dat van strategisch belang is voor het nationale ruimtelijke beleid. Het Rijk is direct bij de realisatie van het ruimtelijke beleid betrokken als het gaat om de zogeheten grote infrastructurele projecten.
7. Het milieubeheer op rijksniveau richt zich in hoofdzaak op het vaststellen van de kwaliteitsdoelstellingen en op het in overleg met de doelgroepen vaststellen van de emissiereductietaakstellingen.
8. Het waterhuishoudkundig beleid op rijksniveau wordt sterk bepaald door zaken die het rijkswaterbeheer betreffen.

De positie van de provincie is in elk planningsstelsel aanmerkelijk anders. Geconcludeerd wordt:

9. In de planningsstelsels van het milieubeheer en de waterhuishouding is de provincie in beleidsmatig opzicht een relatief nieuwe bestuurslaag met verordenende bevoegdheden.
10. De provincie heeft in haar waterhuishoudkundig beleid bij het formuleren van streefbeelden en het toekennen van functies relatief veel ruimte.
11. In het provinciaal milieubeleid staat de uitvoering van het rijksmilieubeleid centraal.
12. In haar hoedanigheid als milieubeleidsbepaler heeft de provincie de meeste beleidsruimte bij het formuleren van haar milieubeleid voor de milieubeschermingsgebieden. Het beleid voor de milieubeschermingsgebieden biedt dan ook de beste mogelijkheden om verbindingen te leggen tussen het milieubeleid en het beleid van de ruimtelijke ordening en de waterhuishouding.
13. De provincie heeft bij het formuleren van haar ruimtelijk beleid relatief veel beleidsvrijheid.

Wanneer de taakverdeling tussen het Rijk en de lagere overheden nader wordt beschouwd op het punt van de verantwoordelijkheid voor de realisering en de instandhouding van de omgevingskwaliteit, kan worden geconcludeerd:

14. De provincies zitten in een tangpositie. Enerzijds worden zij geacht algemene milieukwaliteitsdoelstellingen te realiseren, terwijl zij niet actief participeren in het nationaal georganiseerde doelgroepenoverleg. Anderzijds worden zij geacht bijzondere milieukwaliteitsdoelstellingen te realiseren, terwijl zij niet beschikken over voldoende krachtige instrumenten om vormen van diffuse verontreiniging adequaat aan te kunnen pakken (zie ook Hidding en Van der Vlist, 1997).

In alledrie de planningsstelsels is voor de realisatie van de beleidsdoelstellingen een belangrijke rol weggelegd voor de gemeenten en de waterbeheerders. Een belangrijk verschil tussen de gemeenten en de waterbeheerders is dat de gemeenten al een aantal decennia ervaring hebben met de gemeentelijke bestemmingsplannen, terwijl de waterbeheerders nu de eerste generatie waterbeheersplannen aan het afronden zijn.

Als wordt gekeken naar de mogelijkheden van het instrumentarium dat de gemeenten en de waterbeheerders ter beschikking staat om het landbouw-omgevingsvraagstuk te reguleren, kan worden geconcludeerd:

15. De instrumenten voor de regulering van activiteiten in en om gebouwen en op landerijen bieden slechts beperkte mogelijkheden voor de bestrijding van de verdroging en de diffuse verontreiniging (vermesting, verzuring, verspreiding).

Wanneer de onderlinge relaties tussen de bestuursorganen worden samengevat, kan worden geconcludeerd:

16. De dominante praktijk van het milieubeheer voor het landelijk gebied moet vooral worden gezocht in de door het Rijk vastgestelde milieukwaliteitsdoelstellingen en het door het Rijk gevoerde doelgroepenoverleg van het milieubeheer, in de gemeentelijke praktijk van de bestemmingsplannen buitengebied van de ruimtelijke ordening en in de praktijk van de zuiveringstechnologie en de waterbeheersing van de waterhuishouding.

15.1.3 Stelsels en stijlen

De planningsstelsels van het milieubeheer en de waterhuishouding zijn, vergeleken met het stelsel van de ruimtelijke ordening, van recente datum. Vooral de provincies en de waterbeheerders zijn op zoek naar een invulling van de aan hen toegewezen taken en verantwoordelijkheden. Op grond van de analyse van de planningsstelsels zijn de beleidsterreinen van de ruimtelijke ordening, het milieubeheer en de waterhuishouding getypeerd in termen van planningsstijlen. Er kan worden geconcludeerd:

17. Op alledrie de beleidsterreinen zijn verschuivingen waar te nemen. In het waterbeheer is dat een verschuiving van 'planning als hervorming' naar 'planning als beleidsanalyse', in de ruimtelijke ordening een verschuiving van 'planning als beleidsanalyse' naar 'planning als leerproces' en in het milieubeheer een verschuiving van 'planning als hervorming' naar 'planning als leerproces' en 'planning als mobilisatie'.
18. Gezien conclusie 17 vernieuwen de drie planningsstelsels zich in verschillende richtingen.

15.2 Conclusies over de inrichtingsconcepten en de stuurconcepten

Op basis van de voorgaande conclusies is de probleemstelling aangescherpt en is geconcludeerd dat voor het streven naar een onderlinge afstemming van de planningsstelsels met het oog op een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied, het nodig is zowel de inrichtingsconcepten milieugebruiksruimte, watersysteembenadering en ruimtelijke organisatie en hun mogelijke onderlinge relaties, als de stuurconcepten en hun onderlinge relaties nader te verkennen.

15.2.1 De verbinding tussen de inrichtingsopgaven

Op grond van die theoretische verkenning van de concepten is aangegeven dat er zowel tussen de inrichtingsopgaven als tussen de stuuropgaven verbindingen mogelijk zijn. Er is geconcludeerd:

19. Op basis van alledrie de inrichtingsconcepten is ruimtelijke differentiatie mogelijk. Op grond van de watersysteembenadering en

het model van de ruimtelijke organisatie is bovendien fysiek-ruimtelijke structurering mogelijk. Maatschappelijk-ruimtelijke structurering is alleen mogelijk op basis van het model van de ruimtelijke organisatie.

Tabel 15.1 De mogelijkheden van de drie inrichtingsconcepten

	is ruimtelijke differentiatie mogelijk	is fysiek-ruimtelijke structurering mogelijk	maatschappelijk-ruimtelijke structurering mogelijk
het concept van de milieugebruiksruimte	ja	nee	nee
de watersysteembenadering	ja	ja	nee
het model van de ruimtelijke organisatie	ja	ja	ja

20. De verbindingen tussen de inrichtingsconcepten die met het oog op de gemeenschappelijke inrichtingsopgave nodig zijn, moeten vooral worden gezocht in drie analyses. De eerste is de herkomstanalyse, waarbij de relatie tussen het grondgebruik en de (historische en actuele) belasting van de omgeving centraal staat. De tweede betreft de zonering en de scheiding van de activiteiten volgens hydrologische principes en de derde is de analyse van de maatschappelijke dynamiek van het grondgebruik.

15.2.2 De verbindingen tussen de stuuropgaven

Ook wat de stuuropgaven betreft zijn er behalve belangrijke verschillen ook mogelijkheden voor verbindingen. Geconcludeerd wordt:

21. De verbinding tussen de aanspraken (als onderdeel van de stuuropgaven) moet worden gezocht in het op elkaar betrekken van de koersen en de (waterhuishoudkundige) functies enerzijds en de functies en de emissiereductietaakstellingen anderzijds.

22. Wat de landbouw en het landelijk gebied betreft zijn thans twee aanspraken genererende netwerken te onderscheiden, namelijk het netwerk waarin de landbouw wordt beschouwd als een onderdeel van de productieketen en het netwerk waarin de landbouw wordt beschouwd als onderdeel van de groene ruimte.
23. De ruimtelijke ordening en de waterhuishouding zijn in de eerste plaats verbonden met het 'groene-ruimte'-netwerk, het milieubeheer en het landbouwbeleid in de eerste plaats met het 'productieketen'-netwerk.
24. De planningsstelsels hebben elk een eigen adres: de ruimtelijke ordening de insprekende burger, het milieubeheer de doelgroep en het (regionaal) waterbeheer de ingelande en/of ingezetene.
25. De concepten van de insprekende burger, de doelgroep en de ingelande en/of ingezetene corresponderen met een beleidspraktijk waarin specifieke definities worden gehanteerd van legitimiteit (iedereen is competent en de trits belang-betaling-zeggenschap) en van haalbaarheid (politieke wilsvorming, conditionering van de waterhuishouding en verinnerlijking).

Op grond van deze conclusies, de kenmerken van het landbouw-omgevingsvraagstuk, en de geconstateerde algemene tendens in de richting van netwerksturing, is gesteld dat de onderlinge afstemming het beste vorm kan worden gegeven met de stijlen 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces'. Vervolgens zijn op basis hiervan aspecten geformuleerd aan de hand waarvan de afstemmingspraktijken zijn beoordeeld (zie tabel 15.2).

Tabel 15.2 (is gelijk aan tabel 9.3) De beoordelingsaspecten

planningsopgave	1. het plan is een koers voor de maatschappelijke ontwikkeling waarover binnen het netwerk overeenstemming bestaat
	2. het plan is een reguliere planfiguur; zo niet, dan wordt een relatie met geïnstitutionaliseerde praktijken aangegeven
	3. de collectief gedragen koers is inpasbaar in de sociale praktijken c.q. de productieprocessen
stuuropgave	1. de mate waarin de transformatie van aanspraken wordt uitgedrukt in een gebiedsvisie
	2. de mate waarin private actoren participeren in de beleidsnetwerken
	3. de mate waarin binnen het netwerk een nieuw stuurconcept ontstaat
inrichtingsopgave	1. de mate waarin binnen het netwerk verbindingen ontstaan tussen de inrichtingsopgaven
	2. de mate waarin door het netwerk gebruik wordt gemaakt van kennis van private actoren
	3. de mate waarin binnen het netwerk een nieuw inrichtingsconcept ontstaat

15.3 Conclusies naar aanleiding van de cases

In het licht van deze planningsopgave is een aantal plandocumenten (het Nationaal Milieubeleidsplan II en drie regionota's uit het rijkswaterbeheer) en planningsprocessen (de ammoniakreductieplannen (ARP) voor de Gelderse Vallei en Zuidoost-Friesland) geanalyseerd en één planningsproces geconstrueerd (Reggevisie).

26. Geconcludeerd kan worden dat de cases van de Regionota IJsselmeergebied, de ammoniakreductieplannen en de Reggevisie in het licht van de gehanteerde beoordelingsaspecten het beste scoren.

Tabel 15.3 De beoordeling van de cases aan de hand van de beoordelingsaspecten (zie tabel 15.2)

	NMP II, 1993	Noord-zee, 1991	IJsselmeergebied, 1991	Rijntakken, 1994	ARP Gelderse Vallei, 1994	ARP Zuid oost-Friesland, (in prep.)	Streekplan Gelderland, 1996	Waterhuishouding, Gelderland, 1996	Milieu-bel.plan Gelderland, 1996	Reggevisie, 1997
koers	+	+	+	+	+	+	+	+	+	0
inpasbaarheid	0	-	-	-	+	+	-	-	+	0
legitimatie	+	+	+	+	0	0	+	+	+	0
gebiedsvisie	-	0	+	0	+	+	+	+	0	+
private actoren	0	-	-	-	+	+	0	0	0	0
nieuw concept nieuw stuurconcept	0	+	+	+	+	+	0	0	0	+
verbinding inrichtingsopgave	-	0	0	0	0	0	+	+	+	+
kennis private actoren	0	-	-	-	+	+	-	-	0	+
nieuw inrichtingsconcept	-	-	0	-	+	+	+	+	+	+
eindoordeel	0	-	0/+	0	+	+	0/+	0/+	0/+	+

De afstemming van de inrichtingsconcepten blijkt perspectiefvol, als tijdens de afstemmingsprocessen specifieke interpretaties worden gegenereerd van deze concepten. Zo lijkt het concept van de milieugebruiksruimte perspectieven te bieden als het wordt opgevat als stulp (de ammoniakreductieplannen en de blauwe knoop met deelstolpen per inliggende knoop), omdat dan een handelingsruimte ontstaat waarbinnen een hydrologisch-ruimtelijke zonering kan plaatsvinden en met de saldometodes de verhouding tussen de ruimtelijk stabiliteit en de maatschappelijke dynamiek van de sociale praktijken kan worden aangegeven.

Het aldus verkregen, geïntegreerde inrichtingsconcept moet handvatten bieden voor de agendavorming en de constructie van netwerken c.q. de stuuropgave. De ammoniakreductieplannen en de Reggevisie voldoen aan die voorwaarde. Vanuit dit gezichtspunt is vooral de conceptualisatie van de blauwe knopen als een logistiek netwerk en een netwerk van actoren perspectiefvol.

Ook lijkt op deze wijze een verbinding tot stand gebracht te kunnen worden tussen het netwerk waarin de landbouw wordt beschouwd als onderdeel van de productieketen en het netwerk waarin de landbouw wordt gezien als onderdeel van de groene ruimte. Met het geïntegreerde inrichtingsconcept is het mogelijk een heldere relatie tot stand te brengen tussen de nationale milieukwaliteitsnormstelling, het regionale afrekeningsmoment en de competentie van de lagere overheden.

Uit de analyses van de regionota's uit het rijkswaterbeheer en de ammoniakreductieplannen blijkt dat er een relatie bestaat tussen stijl en context. De kenmerken van de fysieke omgeving wijzen in de richting van een bepaalde stijl. Zo bepalen de dimensies van het watersysteem en van de netwerken van actoren het karakter van de uitvoeringsgerichte planning van het waterbeheer. De kenbaarheid en de stuurbaarheid van het IJsselmeergebied zitten tussen die van de beide andere in. Daarnaast is het oordeel over de stuurbaarheid afhankelijk van de context. De bestaande bevoegdheden spelen daarbij een belangrijke, doch geen beslissende rol.

Uit de analyse van de ammoniakreductieplannen kan een vergelijkbare conclusie worden getrokken. Het verschil in de wijze waarop de plannen tot stand zijn gekomen, moet onder meer worden gezocht in de ruimtelijke structuur van de betreffende ROM-gebieden (grootschaligheid versus kleinscha

ligheid), het type agrarisch bedrijven (hokdierbedrijven versus graasdierbedrijven), de doelstelling van het ROM-project (een relatief schoon gebied versus een relatief vuil gebied), en de relaties tussen het ROM-project en Den Haag (het moment van beleidsvoering, de politieke aandacht et cetera).

27. De relatie tussen de te kiezen of de zich ontwikkelende stijl en de context is onder meer afhankelijk van een aantal kenmerken van het gebied, zoals de ruimtelijke structuur, het type vervuiling en het type watersysteem, en van het netwerk van actoren (de mate van afhankelijkheid). Hoe complexer de situatie in termen van de inrichtingsopgave en de stuuropgave is, hoe groter de noodzaak is van een aanpak volgens de stijlen 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces'. Des te sterker de oplossingsrichting afhangt van het gedrag van grondgebruikers, des te nadrukkelijker zullen elementen van de stijlen 'planning als leerproces' en 'planning als ruilproces' aanwezig (moeten) zijn.

15.4 Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van het theoretisch model

28. In dit onderzoek naar praktijken waarin met het oog op een duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied een onderlinge afstemming plaatsvindt tussen ruimtelijke ordening, milieubeheer en waterhuishouding, is het theoretisch model waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de planningsopgave, de inrichtingsopgave en de stuuropgave, een werkbaar concept gebleken. Het model biedt inzicht in de structuur van plandocumenten en planningsprocessen.

Tijdens het onderzoek bleek het beoordelingsmodel zoals dat in hoofdstuk 9 is uitgewerkt, te voldoen. Toch behoeft het op twee punten een nadere uitwerking. Het eerste punt betreft de relatie tussen het ruimtegebruik en het gedrag van de ruimtegebruikers. Deze uitwerking is van belang om een relatie te kunnen leggen tussen de doelgroepenbenadering, de ruimtelijke organisatie en het gebruik van het watersysteem. De diffuse verontreiniging hangt immers nauw samen met het gedrag van de grondgebruikers in tijd en ruimte.

Aanbeveling 1

Het lijkt zinvol om het functiebegrip uit de ruimtelijke ordening als volgt te herdefiniëren:

Een functie is een geheel van activiteiten met een bijbehorende configuratie van gebouwen en gronden dat een grote mate van samenhang vertoont (en daardoor te onderscheiden is) en gericht is op de realisering van een bepaald doel of bepaalde doelen.

Met deze definitie wordt getracht een verbinding te leggen tussen het gebruik van de ruimte en de ruimtelijke organisatie van de gebouwen en de gronden. Dit vraagt echter om een verdere theoretische doordenking van wat ruimte is²⁵.

Aanbeveling 2

Het tweede punt dat nadere uitwerking behoeft, betreft het gelijkheidsidee in het milieubeheer en de ruimtelijke ordening. De doelgroepenstrategie die thans door het Rijk op nationaal niveau wordt gevoerd, is gebaseerd op de veronderstelling dat met die strategie voor alle economische actoren gelijke kansen worden gecreëerd. In de ruimtelijke ordening is het gelijkheidsidee juridisch van aard: iedereen heeft dezelfde rechtsbescherming en dezelfde rechtszekerheid. Dat alles op elke plek moet mogen is een zienswijze die de ruimtelijke ordening vreemd is.

Gesteld dat de ammoniakreductieplannen en het blauwe-knopconcept succesvol blijken te zijn, lijkt het tevens nodig de relatie tussen deze benaderingen en de opkomst van de regionale groepen van betrokkenen (onder meer in de vorm van milieucoöperaties) verder te doordenken. Beide benaderingen gaan ervan uit dat de territoriale betrokkenheid van de actoren groot is dan wel groot zou kunnen zijn.

Aanbeveling 3

Het is wenselijk de veronderstellingen over de territoriale betrokkenheid die

²⁵ De studie van Werlen (1992) naar de betekenis van artefacten is een interessante aanzet daartoe. De bedrijfsstijlenbenadering van Van der Ploeg (1989) zou daarmee verrijkt kunnen worden, omdat de bedrijfsstijlen niet vanuit een fysiek-ruimtelijke invalshoek worden geconceptualiseerd.

aan de regionale beleidsstrategieën ten grondslag liggen nader te verkennen.

Wanneer op deze lijn wordt doorgedacht, kan de 'verinnerlijking' (uit het milieubeheer) worden gespecificeerd als 'territoriale betrokkenheid bij de kwaliteit van de leefomgeving' en kan een relatie worden gelegd tussen die verinnerlijking en de legitimeringsstrategieën uit de ruimtelijke ordening en het waterbeheer. Deze aspecten raken overigens nauw aan de verwijzende kant van de fysieke organisatie.

15.5 Conclusies over de planning van het landelijk gebied

De duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied als planningsopgave vergt een onderlinge afstemming van beleidspraktijken met een verschillende signatuur. In deze afstemmingspraktijken dienen verschillende kloven te worden overbrugd. Uit de beoordeling van de cases blijkt dat er in termen van het theoretische model succesvolle en minder succesvolle afstemmingspraktijken zijn.

In hoofdstuk 14 is de blauwe-knopenbenadering besproken en geïllustreerd aan de hand van de Reggevisie. De belangrijke meerwaarde van de blauwe-knopenbenadering is dat met deze benadering de drie inrichtingsconcepten - althans interpretaties daarvan - met elkaar worden verbonden (de relatie tussen het ruimtegebruik en het watergebruik) en dat die verbinding op haar beurt handvatten biedt voor het opzetten van netwerken, het selecteren van actoren en het opstellen van een agenda. De tweezijdige conceptualisering van de blauwe knopen, namelijk als logistiek netwerk van oppervlaktewateren en als netwerk van actoren, blijkt vruchtbaar.

Aanbeveling 4

Gezien de perspectieven die de blauwe-knopenbenadering biedt, de internationale discussie over de relatie tussen het stroomgebiedbeheer en participatie van betrokkenen (zie onder meer Batchelor, 1997), en de verwachting dat de stroomgebiedbenadering en marktconforme maatregelen in de toekomst belangrijke elementen van het waterbeheer zullen uitmaken (zie onder meer Rondetafelgesprek, in: Het Waterschap 1997/11) lijkt het zinvol om deze benadering verder uit te werken en verder uit te testen.

Aanbeveling 5

Een eerste vereiste daarvoor lijkt een regionale differentiatie van zowel de milieukwaliteitsnormen als de emissiereductietaakstellingen. Net zoals bij de ammoniakreductieplannen zal de provincie de instantie moeten zijn die toezicht houdt op deze regionale differentiatie. De provincie zou hiervoor de provinciale milieuverordening en de provinciale verordening waterhuishouding kunnen gebruiken.

Bijlage 1

- i. Vlist, M.J. van der (1995). Advies: de inzet van het ruimtelijk instrumentarium ten behoeven van het Gelders Omgevingsbeleid: en de doorvertaling ervan naar gemeente en waterschap. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming, Landbouwniversiteit Wageningen. In opdracht van de Koepelgroep voor het omgevingsbeleid van de provincie Gelderland (ARB 173).
- ii. Bueno de Mesquita, H. e.a. (1990). Gebiedsgericht beleid voor de Gelderse Vallei. UBM-studierapport 1990/4. Wageningen.
- iii. Vlist, M.J. van der, en Hagelaar (1996). Functietoekenning als planningsopgave van het integraal waterbeheer. Vakgroepen Ruimtelijke Planvorming en Bestuurskunde. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.
- iv. Van Slobbe e.a (1996). Blauwe knooppunten en interregionale zelfsturing. Den Haag.
- v. Goossensen e.a. (1997). De Reggevisie, blauwe slagader van Twenthe. Almelo.
- vi. Gerja Tuin (1997). Gebiedsgerichte waterbeleid voor de Regge, onderhandelingsstrategie aan de hand van de blauwe knopen. Scriptie Planologie/Waterkwaliteitsbeheer Landbouwniversiteit Wageningen.
- vii. Vlist, M.J. van der, en W. Brussaard (1989). Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid. Wageningse Ruimtelijke Studies 4a. Wageningen.
- viii. Warmerdam, S.A.M. (1991). De aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden; een bodemtechnisch en beleidsmatig onderzoek naar de fosfaatproblematiek van de Nederlandse landbouw. Scriptie vakgroepen Bodemkunde en Plantevoeding en Planologie. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.
Vlist, M.J. van der, S.E.A.T.M. van der Zee en S.A.M. Warmerdam (1994). Incorporation of phosphate saturated soils clause in the soil protection act. In: Sustainable Land Use Planning. H.N. van Lier, C.F. Jaarsma, C.R. Jurgens, A.J. de Buck (editors). Amsterdam-Londen-New York-Tokyo. Elsevier.
- ix. Brussaard, W. e.a. (1995a). Een brede kijk op waterbeheer; een juridisch-bestuurlijke evaluatie van de Wet op de waterhuishouding. Wageningen/Den Haag.
- x. Vlist, M.J. van der, B.P.S.A. Ovaa en N.T. Bischoff (1995). Relatie Nota Waterhuishouding - Beheersplan rijkswateren en de toepassing door het Rijk van vergunning en registratie ex Wet waterhuishouding. Wageningen/Den Haag.

- xi. Engelenburg, M.A.L., B.P.S.A. Ovaa, M.J. van der Vlist, B. Bultink en E.J.J. van Slobbe (1995). Kritische factoren voor het succes van het rijkswaterbeleid; evaluatie van meningen van bestuurlijke en maatschappelijke organisaties. Wageningen/Den Haag/Arnhem.
- xii. Flipse, B. (1995). Drie decennia waterbeleid. Scriptie Vakgroep Planologie. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- xiii. Tatenhove, J.P.M. van, M.J. van der Vlist en G. Blom (1994). Tussen houdbaar en haalbaar; het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave. Wageningse Ruimtelijke Studies 9. Wageningen.
- xiv. Broekhans, B., M.J. van der Vlist en J.P.M. van Tatenhove (1996). De teloorgang van de Friese consensus; het ROM-project Zuidoost-Friesland als planningsopgave. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen (in prep.).
- xv. Zie onder meer:
- Algra, Rixter en Gerda van den Bosch (1991). Geïntegreerde gebiedsgerichte benadering; een imz-methode op regionaal niveau. Scriptie vakgroepen Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
 - Bosse, Wim van den, en Reina Spit (1992). GIS en geïntegreerde gebiedsgerichte beleid; naar een operationalisering van een Beoordelingsmethode milieukwaliteit op regionale schaal voor het thema vermesting. Scriptie werkgroep geografische informatiesystemen. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
 - Brand, Petra van den (1993). Een regionale beoordelingsmethode milieukwaliteit voor het thema verzuring. Scriptie vakgroepen Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- xvi. Lagemaat, Natasja van de (1995). Ammoniakreductieplannen; een nieuw instrument in het ammoniakbeleid. Scriptie Vakgroepen Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- xvii. Temmink, Mirjam (1993). Mineralenbalansen in de regionale planvorming. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- xviii. Son, Kees van (1994). Relatie ROM-gebiedenbeleid - waterbeheer; invloed van ROM-project Gelderse Vallei op het Integraal Beheersplan Veluwe en Vallei. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- xix. Broek, Marcel van den (1993). Bestemmingsplan buitengebied; mogelijk afstemmingskader voor ruimte-, milieu- en waterbeleid? Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming.

Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

xx. Brussaard, W. e.a. (1995b). Een brede kijk op waterbeheer; een juridisch-bestuurlijke evaluatie van de Wet op de waterhuishouding. Bijlagen: gebiedsstudies. Wageningen. Den Haag.

xxi. Vink, Frans (1996). Water in bestemmingsplannen buitengebied; ontwikkeling van een 'waterbeheertoets' ter beoordeling van bestemmingsplannen buitengebied aan de hand van het beheersplan de Dommel/de Zandley en de bestemmingsplannen van Boxtel, Liempde en Berkel-Enschot. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

xxii. Vlist, M.J. van der, N.T. Bischoff en B.P.S.A. Ovaa (1994). Evaluatie beheersplannen; een evaluatie van enkele beheersplannen (ex art. 9 Wet waterhuishouding) in de provincies Noord-Brabant, Friesland en Zuid Holland. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

xxiii. Ovaa, B.P.S.A. en M.J. van der Vlist (1996). Evaluatie REGIWA-project Nannewijd; evaluatie van een samenwerkingsproces tussen vijf overheidsinstanties in een regionaal proefproject integraal waterbeheer in Friesland. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

Bijlage 2

Geraadpleegde stukken Actualisering Ruimtelijk Beleid

ARB 1	Notitie van Aanpak ARB (incl. projectstatuut)
ARB 10	Startnotitie Actualisering Omgevingsplannen
ARB 36	Aanleving groene structuur ten behoeve van het Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
ARB 38	Notitie Ruimte voor Drinkwatervoorziening
ARB 66	ROP-INFO
ARB 69	Notitie 'Watersysteembenadering en omgevingsbeleid'
ARB 76	Instrumentenanalyse: waar gaat dat heen/P.v.d. Brand
ARB 81	Instrumentarium voor het omgevingsbeleid. P.v.d. Brand
ARB 88	Het Ruimtelijke Ontwikkelingsperspectief
ARB 96	Draaiboek communicatie Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief
ARB 104.1	Inventarisatie instrumenten
ARB 140	Brief aan de PPC/PCMW met bijgevoegde discussiepunten bij de ambtelijke notitie "Actualisering Ruimtelijk Beleid, het vervolg"
ARB 144	Rapportage werkgroep instrumenten omgevingsbeleid. Jan Herman de Baas, Petra van den Brand, Annemiek van Dalen, Yves Kropman (Pieter van Ree), Bert Meijers. Arnhem, 29 maart 1995
ARB 173	Advies: inzet van het ruimtelijk instrumentarium ten behoeve van het Gelders Omgevingsbeleid en de doorvertaling naar gemeente en waterschap. Juli 1995. M.J. van der Vlist. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen.

SUSTAINABILITY AS A TASK OF PLANNING:

coordination and integration at the regional level between spatial planning, environmental planning and water management in the rural areas of the Netherlands

Introduction

Since the publication of 'Our Common Future' (1987) by the World Commission on Environment and Development, sustainability or sustainable development has become one of the most important aims of environmental policy throughout the world. But it has proved difficult to work out in a definition, in policy targets and in policy instruments. There are many definitions of sustainability for rural and urban regions, as well as for activities such as agriculture, nature conservation, outdoor recreation and water resource management; there seems to be no need for yet another.

In this thesis, sustainability is defined as a task of planning. The central topic is, therefore, how sustainability is defined in planning practice and implemented in plans. But what are planning practices and what are plans? To answer these questions an analytical tool was developed by looking for a definition of planning that can accommodate new developments in the relation between Dutch government and society. Inspired by Friedmann planning is defined in this thesis as an attempt to link knowledge to action in the public domain; this was elaborated for land use planning in Dutch rural areas. A distinction is made between three tasks: rural development, steering and planning. The first concerns the knowledge about the physical environment and the action (design and evaluation) taken to achieve the desired situation in the physical environment. The second involves transforming the visions of private actors and the concepts of policy makers into claims on the physical environment, so that it

can be decided which claims are legitimate and feasible in relation to development. The third involves the making a plan by organizing the interaction between the development and the steering tasks within the framework of political institutions and regulations. It can be defined in different ways because the content of the tasks can vary. In this thesis, the term 'planning style' is used to describe this. A distinction is made between four such styles: planning as reform, planning as policy analysis, planning as a learning process and planning as exchange process. These styles are elaborated for the tasks of steering and of development, the definition of the plan and the relation between design and implementation (Table I).

Table I Styles of planning

	planning as reform	planning as policy analysis	planning as a learning process	planning as exchange process
development task	comprehensive; technical rationality with regard to the physical environment	defined in relation to the legal opportunities the public actors perceive in the physical environment	interpretations of the physical environment by public and private actors	defined in relation to the opportunities and perspectives the private actors perceive in the physical environment
steering task	topdown, guidance from society	Situational	reflexive; consensus building is the mechanism of coordination	transactional; exchange is the mechanism of coordination
definition of the plan	technical spatial design of the desired situation: alternatives assessed using technical criteria	framework for agreements for the coordination of the actions of public actors	social spatial design; alternatives assessed in terms of social desirability; the main issue is consensus building	plan is a package deal

relation between phase of design and implementation	Design and implementation are separated, private actors participate in the phase of implementation only	design and implementation are separated: the design phase takes place in a network of public actors. Private actors participate in the phase of implementation only	no division between design and implementation; private actors participate in the design phase as well as the implementation phase	no division between design and implementation; private actors participate in the design phase as well as in the implementation phase
---	---	---	---	--

Source: this thesis table 2.4

Three planning systems deal with the physical environment in the Netherlands: spatial planning, environmental planning and water management. They have a common goal: to achieve a sustainable physical environment. But their definitions of the tasks of steering and development differ, as do their planning traditions. These differences are not a problem as long as the planning systems have distinct planning practices. However, intensive land use in the rural areas (agriculture, bulb growing and horticulture) and a high population density is causing the planning practices to converge, bringing about the need for coordination and integration of planning practices and their concepts.

Central topic

This thesis is a contribution to the debate about the opportunities and likelihood of coordinating and integrating of the existing planning traditions, embodied in the planning systems, into a new planning practice directed to sustainable development in Dutch rural areas. The central topic is to clarify the differences between the concepts of steering and the concepts of development and to construct a model for assessing and designing of integrated planning practices. To this end, the following research questions are posed:

1. what are the features of the planning systems?
2. what are the dominant concepts about the physical environment?
3. what are the dominant concepts of steering in relation to the physical environment?
4. who are the addressees of these planning systems?
5. what conditions apply to the integrated planning practices and what are the main aspects for assessing existing planning practices?

6. what conclusions can be drawn about the task of planning in the future and the usefulness of the evaluation model?

Method

Several methods were used to answer these questions. To detect the features of the planning systems the literature was studied, planning practices were evaluated and interviews were conducted. In an attempt to find possible connections between the dominant concepts of development an analysis was done of the water system approach (Ministerie Verkeer en Waterstaat, 1985), the 'environmental utilization space' (Opschoor, 1990) and the model of the spatial organization (Kleefmann, 1990), drawing on scientific literature and documents produced by the Dutch government. The same procedure was followed for the dominant concepts of steering: the classic model, the network model and the market model (Koppenjan et al. 1993) in relation to the addressees: the 'active citizen' in spatial planning, the 'target group' in environmental planning and the 'user of the land' in (regional) water management. A model based on these analyses was built for assessing and designing of integrated planning practices.

Model for assessment and design

The relation between Dutch government and society has changed in the last decade and forms of network steering are becoming more important. As a result integrated planning practices can only succeed when there is a need to cope with diffuse pollution and a change in behaviour. Three changes have come about a) private actors are participating in the planning process, b) the existing concepts of development and steering are being transformed into wholly or partially new concepts and c) the plan is now a joint product containing a vision of how the region should develop. These aspects are elaborated in Table II. In short, the planning process ought to have the signature of two styles: planning as learning process and/or planning as exchange process. Planning as policy analysis and planning as reform are less suitable .

Table II. Aspects for assessing and designing planning practices

planning task	p1. the plan is a joint vision on regional development
	p2. the joint vision fits in with social practices of private actors and production processes in the rural areas
	p3. the plan is a regular type of plan or the relation between the plan and the regular types of plans is defined

Steering task	s1. the extent to which the transformation of claims on the physical environment is expressed in a vision on an area
	s2. the extent to which private actors participate in policy networks
	s3. the extent to which a new concept of steering has been developed during the planning process
Development task	d1. the extent to which the potential relations between the concepts of development are used and elaborated
	d2. the extent to which the knowledge of private actors has been used
	d3. the extent to which a new concept of development has been developed during the planning process

Source: this thesis table 9.

Cases

A wide range of cases is needed in order to analyse the state of the art of integrated planning practices in the Netherlands. The cases were selected according to the following criteria. The plans had to express the willingness of government (national, provincial or local) to construct integrated planning practices. The selection had to contain plans of all three tiers government. The plans had to embody a relation between at least two concepts of development and a change in the concept of steering, compared with the pre-plan situation. Both regular and non-regular plans had to be included. This resulted in the following cases being selected (Table III):

Table III Cases of integrated planning practices

case	author of the plan	accent on water management, spatial planning or environmental planning	regular/non-regular
I. National Memorandum on Environmental Planning II	Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment	environmental planning	regular

2. Regional plans for the parts of the waters of national importance	Regional Agencies of the Ministry of Transport, Public Work and Water Management	water management	non-regular
3. Ammonia Reduction Plans for the Gelder Valley and Southeast Friesland	Ad hoc regional board	spatial planning and environmental planning	non-regular, since 1995 regular
4. Strategic Plans of Gelderland Province	Gelderland province	Spatial planning, environmental planning and water management	Regular
5. Vision on the Regge river basin	Regge and Dinkel Water Board and Agency for Rural Areas	water management, spatial planning and environmental planning	non-regular

1. The National Memorandum on Environmental Policy II (Ministry of Housing, Spatial Planning and Environment, 1993);
2. The Management Plan for the Waters of national importance (Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1992); especially for the IJsselmeergebied (Ministry of Transport, Public Works and Water Management, 1991), North Sea (Ministry of Traffic and Water Management, 1991) and the Rijntakken (Ministry of Transport, Public Work and Water Management, 1994);
3. The Ammonia Reduction Plans for Southeast Friesland (forth-coming) and the Gelder Valley (1994);
4. The coordination and integration between the Water Management Plan, the Environmental Policy Plan and the Spatial Plan of Gelderland Province (Provincie Gelderland, 1996abc);
5. The vision for the Regge river basin (Goossensen et al., 1997).

In cases one, two and three, seven plans were analysed and assessed. Cases four and five differ because the researcher participated in the planning processes. As a result the aspect of the design of integrated planning practices received more emphasis; an insider's assessment.

Results

The results of the assessment have been compiled in Table IV. This overview shows that some planning practices can be classified as integrated: the Ammonia Reduction Plans and the vision for the Regge river basin. In the Ammonia Reduction Plans a combination of spatial zoning and a bulb (marketable emission rights) for the reduction of ammonia creates a new balance between agricultural development and protection of the nature conservation areas. The vision on the Regge river basin combines spatial hydrological zoning and the water management area defined as a bulb in which the problems of eutrophication and the fall in hydraulic head can be solved. In both planning practices, the participation of private actors is important in the discussion about the vision and the relation between this joint vision and the opportunities for fitting this in with the everyday practices of the private actors.

Table IV Results of assessing the cases

Criteria see table II	Case I	Case II			Case III		Case IV			Case V
		Regional plan Ministry Transport, public works and water management			Ammonia reduction plan		Strategic plan for Gelderland, 1996			
	NM EP II	No rth Sea 1991	Ijssel meer area, 1991	Rijntak ken, 1994	Geld erse Vallei, 1994	South east Friesla nd, 1996	Spat ial plan	Water manage ment plan	Environ mental plan	Reggevisie, 1997
P1	+	+	+	+	+	+	+	+	+	0
P2	0	-	-	-	+	+	-	-	+	0

P3	+	+	+	+	0	0	+	+	+	0
S1	-	0	+	0	+	+	+	+	0	+
S2	0	-	-	-	+	+	0	0	0	0
S3	0	+	+	+	+	+	0	0	0	+
D1	-	0	0	0	0	0	+	+	+	+
D2	0	-	-	-	+	+	-	-	0	+
D3	-	-	0	-	+	+	+	+	+	+
Conclusion	0	-	+/0	0	+	+	0/+	0/+	0/+	+

Source: this thesis table 15.3 (+ = positive, - = negative, 0 = moderate)

Conclusions and discussion

1. The three planning systems, current in the Netherlands today each have their own signature. In the last decade the development task has changed as a result of new insights into the relation between the components of the physical environment. The task of steering has changed too, as a result of a changing relation between Dutch government and society. The planning systems have reacted differently to these changes. The system of spatial planning is evolving from planning as policy analysis into planning as a learning process; environmental planning is evolving from planning as reform to planning as exchange process; water management is evolving from planning as reform to planning as policy analysis. The modernisation of the systems is proceeding in different directions.

2. Interesting experiments are going on in Dutch planning practice in the countryside, where private and public actors are looking for a practical definition of sustainable development. It can be concluded that integrated planning practices can only succeed when public and private actors are able to

achieve a creative combination of elements of the concepts of development and the concepts of steering and when this combination is based on clear relation between the steering and development task.

3. The distinction between the planning task, the development task and the steering task and the combination in different styles of planning turns out to be a promising analytical tool for analysing planning practices with regard to the physical environment. But despite this there is a need for elaboration in more detail.

Curriculum vitae

Maarten van der Vlist werd op 25 oktober 1954 geboren in Rotterdam. Op de Christelijke Scholengemeenschap Melanchthon behaalde hij in 1973 zijn diploma gymnasium B. Na een studie Cultuurtechniek A (NM-21; oriëntatie planologie) aan de Landbouwhogeschool te Wageningen, die in 1981 werd afgerond, trad hij op 1 januari 1982 in dienst van de Landbouwuniversiteit Wageningen bij de toenmalige vakgroep Planologie. Thans is hij werkzaam bij de leerstoelgroep Landgebruiksplanning van het Departement Omgevingswetenschappen

Literatuur

- Albers, P., J. Bloem en W. Gooren (1994), Veranderende sturingsconcepties en beleidsevaluatie; een verkenning op basis van empirische ervaringen. *Beleidsanalyse* (1994)3: 5-13.
- Algra, R. en G. van den Bosch (1990), Geïntegreerde gebiedsgerichte benadering; een inz-methode op regionaal niveau. Scriptie vakgroepen Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Andriessen, R. e.a (1993), Blijven(d) boeren in De Graafschap. UBM rapport 1993/6. Wageningen.
- ARB: Agendastukken planstudio Actualisering Ruimtelijk Beleid provincie Gelderland (1994-1996). Arnhem.
- Batchelor, C. (1997), Improving water use efficiency as part of integrated catchment management. In: Workshop on 'The use of water in sustainable agriculture'. 2- 4 juni 1997. Albacete. Spain.
- Belt, H. van de (1996), Grammatica van duurzaamheid; een reactie op 'Milieugebruiksruimte tussen natuurwet en conventie' van Van Hengel en Gremmen. *Kennis en methode* 20(1996)2:

187-202.

Beus, J.W. de, en J.A.A. van Doorn (1984), De interventiestaat. Boom Meppel.

Bevers, A.M., A.B.M. Boezeman en R. Siebinga (1991), Bodembeschermingsgebieden voorgoed van de baan. Milieu 4(1991): 109-114.

Biezeveld, G.A. (1989a), Milieubeleidsplanning; een ontwikkelingsperspectief. In: Glasbergen, P. (1989a), Milieubeleid: theorie en praktijk. 83-104. Den Haag. VUGA.

Biezeveld, G.A. (1989b), De toekomstige planstructuur voor het milieubeheer. In: Vlist, M.J. van der, en W. Brussaard (samenstellers) (1989), Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid. Wageningse Ruimtelijke Studies 4a. Wageningen. 26-38.

Blom, G. en M.J. van der Vlist (1995). Information requirements and availability for regional environmental planning in the Netherlands illustrated by the problem of eutrophication. Symposium Scenario Studies for the Rural Environment. Wageningen. 12 - 15 septembre 1994.

Scenario Studies for the Rural Environment: Schoute Job F.Th., Peter A. Finke, Frank R.

Veeneklaas and Henk P. Wolbert (eds). Kluwer Academic Publishers, Dordrecht/Boston/London. 305 - 308.

Boland, M. e.a. (1992), Beken in beschouwing. UBM-rapport 1992/6. Wageningen

Bolhuis, E. E. en J. D. van der Ploeg (1985), Boerenarbeid en stijlen van landbouwbeoefening. Leiden Development Studies nr 8. Leiden.

Bomhof, L. (1994), De interimwet ammoniak en veehouderij. Studiedag Instituut voor Agrarisch Recht. In: Wetgeving landelijk gebied, onderdeel Milieu. Deventer. Kluwer.

BOOM, Milieukundig Onderzoek- en Ontwerpburo (1990), Nota milieu Morra Park Drachten. Delft.

Born, T. van en, J. Knook, K. van Rabenswaay en Hans Vulto (1983), Nieuwkoopers en nieuwkomers rond de plas; over streekverhoudingen, bestemmingsplan en verzet in Nieuwkoop. Scriptie Vakgroepen Planologie en Sociologie. Landbouwhogeschool Wageningen. Wageningen.

Bos, J.P. (1987), Bestemmingsplan in de praktijk. Den Haag. VUGA.

Bosse, Wim van den, en Reina Spit (1992), GIS en geïntegreerd gebiedsgericht beleid; naar een operationalisering van de Beoordelingsmethode milieukwaliteit op regionale schaal voor het thema vermessing. Scriptie Werkgroep Geografische Informatiesystemen. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Brand, Petra van den (1992), Een regionale beoordelingsmethode milieukwaliteit voor het thema verzuring. Scriptie vakgroepen Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Brand, Petra van den (1994), Instrumenten voor provinciaal omgevingsbeleid. Stageverslag Provincie Gelderland. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen (= ARB 81).

Breeuwsma, A., J.G.A. Reijerink en O.F. Schoumans (1990), Fosfaatverzadigde gronden in het Oostelijk, Centraal en Zuidelijk Zandgebied. Staringcentrum. Wageningen.

Broek, Marcel van den (1993), Bestemmingsplan buitengebied; mogelijk afstemmingskader voor ruimte, milieu- en waterbeleid? Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Broekhans, B., M.J. van der Vlist en J.P.M. Tatenhove (1996 in prep), Tussen Haagse regelgeving en Friese consensus; het ROM-gebied Zuidoost-Friesland als planningsopgave. Wageningen.

Broekhans, B. en M.J. van der Vlist (1996), Dynamiek van planningsprocessen; het ROM-project Zuidoost-Friesland als planningsopgave. Planologische Discussiebijdragen 1996. Delft, 173-182.

Brouwer, F.M. en A.J. Reinhard (1990), Landbouw, milieu en ruimte; symposiumverslag. Den Haag, LEI.

Bruil, D.W., W.J. van der Weijden en H.E. Woldendorp (1996), Landbouw en milieu; preadviezen en verslag van de vijfenvijftigste ledenvergadering van de vereniging voor Milieurecht op 19 november 1996. Deventer. Tjeenk Willink.

Bruin, R. de, H. Oostindie en J.D. van der Ploeg (1991), Niet klein te krijgen; bedrijfsstijlen in de Gelderse Vallei. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Brunt, L. (1974), Stedeling op het platteland. Boom. Meppel.

Brussaard, W. (1989). Facetplannen als toetsingskader. In: Vlist, M.J. van der, en W. Brussaard (samenstellers) (1989), Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid. Wageningse Ruimtelijke Studies 4a. Wageningen. 118-141.

Brussaard, W., M. van der Velde, C.J. van As, G. Blom, H.M.J. Haerkens, J.L.F. Hagelaar, B.P.S.A. Ovaa en M.J. van der Vlist (1995a), Een brede kijk op waterbeheer; een juridisch-bestuurlijke evaluatie van de Wet op de waterhuishouding. Wageningen/Den Haag.

Brussaard, W., M. van der Velde, C.J. van As, G. Blom, H.M.J. Haerkens, J.L.F. Hagelaar, B.P.S.A. Ovaa en M.J. van der Vlist (1995b), Een brede kijk op waterbeheer; een juridisch-bestuurlijke evaluatie van de Wet op de waterhuishouding; bijlagen: gebiedsstudies. Wageningen/Den Haag.

Bruijn, J.A. en E.F. ten Heuvelhof (1991), Sturingsinstrumenten voor de overheid; over complexe netwerken; een tweede generatie sturingsinstrumenten. Leiden-Antwerpen, Stenfert Kroese.

Bueno de Mesquita, H. e.a., (1990), Gebiedsgericht beleid voor de Gelderse Vallei.

UBM-studierapport 1990/4. Wageningen

Bukkems, G.T. (1989), Perspectieven voor doorwerking. In: Doorwerking van het in nationale plannen verwoorde beleid. Nijmeegse planologische cahiers nr 30. Nijmegen KUN. 61-68.

Buuren, M. van , K. Kerkstra en P. Vrijland (1991), Kleinschalig, verweven of casco?. Landinrichting 31(1991)1: 1-18.

Cammen, H. van der (1982), Methodisch geleide planvorming 2; naar herstel van de publieke discussie over ruimtelijke plannen. Stedebouw en volkshuisvesting 63(1982)9: 449-459.

Cammen, H. van der, en L.A. de Klerk (1986), Ruimtelijke ordening, van plannen

- komen plannen. Utrecht-Antwerpen. Het Spectrum.
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (1991), Advies inzake de multifunctionaliteit van de bodem. Den Haag.
- Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (1991), Milieukwaliteitsdoelstellingen voor bodem en water. Den Haag.
- Commissie NH3 (1996), Advies van de Commissie NH3 ROM-project Zuidoost-Friesland. Leeuwarden.
- Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (Commissie Zevenbergen) (1992), Naar een financieringsstructuur passend bij het integraal waterbeheer; rapport van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer. Den Haag, SDU.
- Driessen, P.P.J., M.A. de Lange en P. Glasbergen (1995), Koersen tussen Rijk en Provincie; evaluatie VINO-VINEX. Rijksplanologische Dienst. Den Haag.
- Driessen, P.P.J., P. Glasbergen, P.P.P. Huijgen en F. Hijmans van den Bergh (1995), Vernieuwing van het landelijk gebied; een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak. Den Haag, VUGA.
- Edelman, Th. (1996), Beleid bodemsanering. In: Handboek voor milieubeheer, deel IV: bodemsanering. Alphen aan de Rijn. Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Engelen, G.B., Gieske, J.M.J. en S.O. Los (1989), Grondwaterstromingstelsels in Nederland; een landsdekkend beeld van de grondwaterstromingstelsels in Nederland. Den Haag, SDU.
- Engelenburg, M.A.L., B.P.S.A. Ova, M.J. van der Vlist, B. Bultink, E.J.J. van Slobbe (1995), Kritische factoren voor het succes van het rijkswaterbeleid; evaluatie van meningen van bestuurlijke en maatschappelijke organisaties. Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding. Arnhem/Wageningen.
- Eijsackers, H.J.P. (1990), Bodemecosysteem-parameters. In: Strategieën voor ecologische normstelling waterbeheer. 47-60. Den Haag.
- Faludi, A. en A. van der Valk (1994), Dutch planning doctrine in the twentieth century. Dordrecht. Kluwer.
- Farjon, J.M.J. (1992), Water en landschapsplanning; een bijdrage aan het WSNBL handboek Grondwaterbeheer voor natuur, bos en landschap. Rapport 142. DLO Staringcentrum. Wageningen.
- Flipse, B. (1995), Drie decennia waterbeleid. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Forester, J. (1989), Planning in the face of power. Berkeley-Los Angeles-Londen. University of California Press.
- Friedmann, J. (1989), Planning in the public domain; from knowledge to action. New Jersey. Princeton.

Frouws, J. (1994). Mest en macht; een politiek-sociologische studie naar de belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970 (dissertatie). Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

Geldof, G. D. (1994). Adaptief waterbeheer. Deventer.

Georg, G.J. (1993), Decentralisatie landinrichting; geen heldere keuzes. Interview met mr.dr. J.T van den Berg. In: Landinrichting 33(1993)3: 15-18.

Georg, G.J. en A. de Schutter (1992), Realiseer het beleid zo snel mogelijk. Interview met staatssecretaris drs J.D. Gabor. In: Landinrichting 32(1992)7: 2-4.

Glasbergen, P. (red) (1989a), Milieubeleid in theorie en praktijk. Den Haag. VUGA.

Glasbergen, P. (1989b), Beleidsnetwerken rond milieuproblemen; een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen (inaugurale rede). Den Haag. VUGA.

Glasbergen, P. (1993), Naar een nieuwe vorm van sturing bij omgevingsvraagstukken. Landinrichting 33(1993)8: 11-16.

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (redactie) (1993), Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid. Den Haag. SDU.

Glasbergen, P. (1996). Coreferaat over het thema omgevingsbeleid. In: Verslag conferentie ruimtelijk planstelsel op weg naar de volgende eeuw. Rijksplanologische Dienst. Den Haag.

Goossensen, F., T. de Jong, G. de Groot, M.J. van der Vlist (1997). De Regge; blauwe slagader van Twente. Een visie voor het jaar 2020. In opdracht van het Waterschap Regge en Dinkel, LBL Overijssel en de Provincie Overijssel.

Goossensen, F.R., E.J.J. van Slobbe en M.J. van der Vlist (1997). Blauwe knopen; integratie ruimtelijke ordening en waterbeheer in de praktijk. uitgave projectteam vierde Nota waterhuishouding

Gregory, D. en J. Urry (eds) (1985), Social relations and spatial structures. London. McMillan Education Ltd.

Grijns, L.C. en J. Wisserhof (1992), Ontwikkelingen in het integraal waterbeheer; verkenning van beleid, beheer en onderzoek. Delft.

Haerkens, H.M.J. (1995), Van ecologische richtlijn tot Interimwet ammoniak en veehouderij (ongepubliceerd). Vakgroep Agrarisch Recht. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

Hamhuis, Van Nieuwenhuijze en Simons (1991), Het casco-concept; een benaderingswijze voor de landschapsplanning. Utrecht.

Havekes, mr. H.J.M. en mr. W.G.M. Heldens (1990), De Wet op de waterhuishouding; integraal waterbeheer in juridisch perspectief. Lelystad. Vermande.

Hellevoort, W. en G. Schiphorst (1987), Productiestructuur en milieuproblematiek in intensieve veehouderijgebieden; twee ontwikkelingsrichtingen voor de landbouw in de gemeente Ede. Scriptie vakgroep Planologie. Landbouwniversiteit Wageningen. Wageningen.

- Hengel, E. van, en B. Gremmen (1995), Milieugebruiksruimte tussen natuurwet en conventie. *Kennis en methode* 19(1995)3: 277-303.
- Heijnis, mr. G.E. (1991). *Wet op de ruimtelijke ordening*. Editie Schuurman en Jordens nr 64. Zwolle.
- Hetsen, H. en M.C. Hidding (1991). *Landbouw en ruimtelijke organisatie* (diss.). Wageningen. Pudoc.
- Hidding, M.C. en F. Kleefmann (1989), Het facetbegrip in de ruimtelijke ordening. *Stedebouw en volkshuisvesting* 70(1989)4: 38-41.
- Hidding, M.C. en M.J. van der Vlist (1990), Ruimtelijke aspecten van de intensieve veehouderij: analyse en toekomstverkenning met betrekking tot twee intensieve veehouderijgebieden. In: *Inleiding landinrichtingswetenschappen deel III, Verkenning Planologie*. Wageningen.
- Hidding, dr.ir. M.C. en ir. M.J. van der Vlist (1996). Naar een samenhangend omgevingsbeleid voor landelijke gebieden: gebiedsgerichte strategieën als brug tussen keten en groene ruimte. In: *Ruimtelijk milieu of milieu-ordening: kansen voor vergaande samenwerking. 5 essays ter voorbereiding van de nota Milieu en Ruimte*. RPD/DGM.
- Hidding, M.C. en M.J. van der Vlist (1997). *Regional strategies for rural areas; problems and perspectives*. Paper AESOP congres. Nijmegen.
- Horst, H. van der (1996). *The low sky; understanding the Dutch*. Schiedam.
- Hoogerwerf, A. (1989), *Overheidsbeleid*. Alphen aan de Rijn. Tjeenk Willink.
- Hubert, B. (1991), Changing land uses in Provence (France); multiple use as a management tool. *Options méditerranéennes* (1991)15: 31-52.
- Interprovinciaal Overleg (IPO) (1996), *Actief bodembeheer in provinciaal perspectief*. Den Haag.
- Jansen, S.R.J. en P.J.A.M. Smeets (1986), Relaties tussen agrarische bedrijfsvoering en oecologische graslandkwaliteit op Terschelling en Schiermonnikoog. *Landschap* (1986)2: 116-128.
- Jong, J. de, J. Leentvaar en H.L.F. Saeijs (1997), *Integraal waterbeheer*. Collegedictaat TU Delft, Erasmus Rotterdam en Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- Kamphuis, H., R. Kuiper, Y. van der Laan en A. van Dortmont (1995), *Plannen met stromen; ideeën voor de afstemming van ruimtegebruik, water en milieu*. Studierapport Programma ruimte, water, milieu. Rijksplanologische Dienst. Den Haag.
- Kirby, C. en W.R. White (1994), *Integrated river basin development*. Chichester. United Kingdom.
- Kleefmann, F. (1985), *Handelen, handelingscontext en planning; een theoretisch-sociologische verhandeling* (dissertatie). Wageningen.
- Kleefmann, F. (1990), *Inleiding landinrichtingswetenschappen, deel I begrippenkader*. Wageningen.
- Kleefmann, F. (1991), *Duurzaamheid en dynamiek; een aanleiding voor een nieuwe*

- planningsaanpak. Planologische discussiebijdragen 1991. Delft. 477-486.
- Kleefmann, F. (1995), Planning in perspectief. In: Planning in perspectief. Wageningen.
- Kleefmann, F. en M.J. van der Vlist (1989). Vijf beleidsdocumenten bezien vanuit twee gezichtspunten. In: M.J. van der Vlist en W. Brussaard (samenstellers). Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid. Congresbijdragen. Wageningse Ruimtelijke Studies 4a. Wageningen. 74-117.
- Koeman, N.S.J. (1995), Milieuwetgeving 1995/96. Deventer. Kluwer.
- Koningsveld H. en J. Meertens (1986), Communicatief en strategisch handelen. Coutinho. Muiderberg.
- Koppenjan, J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (1993), Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheid van overheidsturing in beleidsnetwerken. Den Haag. VUGA.
- Kraakman, N. (1997), De aanpak van bodemverontreiniging; van multifunctionaliteit naar actief bodembeheer. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Kroese-Duijsters, J.A.M. (1996), Inleidende voordracht DGRO. In: Verslag conferentie ruimtelijk planstelsel op weg naar de volgende eeuw. Rijksplanologische dienst. Den Haag.
- Kuypers, P. (1978), Brabant op schaal. In bundel provinciale planologische dienst. Den Bosch.
- Lagemaat, N. van de, (1995), Ammoniakreductieplannen, een nieuw instrument in het ammoniakbeleid. Scriptie vakgroepen Luchtkwaliteit en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Lahajje, H. (1996), Milieugebruiksruimte; een overzicht. Werkstuk open vak planologie. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Lambregts, R. (1995), Het Gelders omgevingsbeleid ter discussie in een open planningsvorm. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Lammerink, M.P. (1978), Niet-formeel leren en regionale ontwikkeling. Amsterdam.
- Ligtvoet, W, M. van Buuren, L. Meester en M.J. van der Vlist (1997). Haalbaarheid opties grote waterseenheden. Uitgave projectteam vierde Nota waterhuishouding. Den Haag.
- Maarel, E. van der, en P.L. Dauvellier (1978), Naar een globaal ecologisch model voor de ruimtelijke ordening van Nederland. Den Haag.
- Maas, J.H.M. (1984), Landbouw en ruimte; theorie en praktijk van de agrarische locatie. Assen. Van Gorcum.
- Maas, J.H.M. (1994), De Nederlandse agrosector; geografie en dynamiek. Assen. Van Gorcum.
- Mastop, J.M. (1984), Besluitvorming, handelen en normeren; een methodologische studie naar aanleiding van het streekplanwerk. Amsterdam.
- Mastop, J.M. en A. Faludi (1993), Doorwerking van beleid in dagelijkse beleidsvoering. Beleidswetenschappen 7(1993): 71-90.

McDonald, M.G., and A. W. Harbaugh (1988), A modular three dimensional finite difference ground water flow model. Techniques of water resources investigations of the US geological survey. Book 6, chapter A1.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989a), Structuurnota Landbouw. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1989a), Natuurbeleidsplan. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993), Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1993b), Landinrichting in de jaren negentig. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1994), Sturing op maat. Den Haag.

Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1995), Het landelijk gebied de moeite waard, deel 4: planologische kernbeslissing. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1968), De waterhuishouding van Nederland; eerst nota waterhuishouding. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1980), Indicatief Meerjarenprogramma water 1980-1984. Tweede kamer, zitting 1980-1981. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1984), De waterhuishouding van Nederland; tweede nota waterhuishouding. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1985), Omgaan met water. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1989), Water voor nu en later, derde Nota waterhuishouding. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1992), Beheersplan voor de rijkswateren 1992-1996. Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994), Voorbeeld Beheersplan Nat (BPN; eerste generatie BPN). Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1994), Handleiding Beheersplan Nat (BPN met standaardteksten). Den Haag.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat directie Flevoland (1991), Regionota IJsselmeergebied 1991-1995; een regionale bouwsteen voor het Beheersplan rijkswateren (vierde concept). Lelystad.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat directie Gelderland (1994). Beheer belicht; regionota Rijntakken. Arnhem.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat directies Noord-Holland en Utrecht (17 december 1992), waterakkoord voor het Noordzeekanaal en Amsterdam-Rijnkanaal.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat directie Noordzee (1991), Watersysteemplan Noordzee 1991-1995 (ontwerpplan 17 mei 1991/ Regeringsbeslissing 26 augustus 1992). Den Haag.

Ministerie van V&W en VROM (1975), Indicatief meerjarenprogramma water 1975-1979. Den Haag.

Ministerie van V&W en VROM (1985), Indicatief meerjarenprogramma water 1984-1989. Tweede kamer, zitting 1984-1985, 19153, nr 1-2. Den Haag.

Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne (1972), Urgentienota Milieuhygiëne. Den Haag.

Ministerie van VRO (1960), De eerste Nota over de ruimtelijke ordening. Den Haag.

Ministerie van VRO (1966), De tweede Nota over de ruimtelijke ordening. Den Haag.

Ministerie van VROM (1983a), Plan integratie milieubeheer. Tweede kamer, zitting 1982-1983, 17931. Den Haag.

Ministerie van VROM (1983b), Voorlopig indicatief meerjarenprogramma bodem 1984-1989. Den Haag.

Ministerie van VROM (1983c), Leidraad bodemsanering (later leidraad bodembescherming). Den Haag.

Ministerie van VROM (1984a), Meer dan de som der delen; eerste nota over de planning van het milieubeleid. Tweede kamer 1983-1984, 18292. Den Haag.

Ministerie van VROM (1984b), Indicatief meerjarenprogramma milieubeheer 1985-1989. Tweede kamer zitting 1984-1985, 18602. Den Haag.

Ministerie van VROM (1985), Indicatief meerjarenprogramma milieubeheer 1986-1990. Tweede kamer zitting 1986-1987, 19204. Den Haag.

Ministerie van VROM (1986), Indicatief meerjarenprogramma milieubeheer 1987-1991. Tweede kamer zitting 1986-1987, 19707. Den Haag.

Ministerie van VROM (1986). Discussienota Bodemkwaliteit. Den Haag.

Ministerie van VROM (1988a), Vierde Nota over de ruimtelijke ordening; op weg naar 2015. Deel a: beleidsvoornemen. Tweede kamer, zitting 1987-1988, 20490 nr 1. Den Haag.

Ministerie van VROM (1988b), Milieucriteria ten aanzien van stoffen ter bescherming van bodem en water. Tweede kamer, zitting 1988-1989, 21012, nrs 1-2. Den Haag.

Ministerie van VROM (1989a), Nationaal Milieubeleidsplan; kiezen of verliezen. Tweede kamer, zitting 1988-1989, 21137, nrs 1-2. Den Haag.

Ministerie van VROM (1989b), Omgaan met risico's. Tweede kamer, zitting 1988-1989, 21137, nrs 5. Den Haag.

Ministerie van VROM (1990a), Vierde Nota over de ruimtelijke ordening extra. Tweede kamer, zitting 1989-1990, 21879, nrs 1-2. Den Haag.

Ministerie van VROM (1990b), Actieplan gebiedsgericht milieubeleid. Tweede kamer, zitting 1989-1990, 21896 nrs 1-5. Den Haag.

Ministerie van VROM (1990c), Nationaal milieubeleidsplan-plus. Tweede kamer, zitting 1989-1990, 21337, nrs 20-21. Den Haag.

Ministerie van VROM (1990d), Integrale milieuzonering, deel 6: ministeriële handreiking voor een voorlopige systematiek voor de integrale milieuzonering. Leidschendam.

Ministerie van VROM en LNV (1991), Richtlijn ammoniak en veehouderij. Den Haag.

Ministerie van VROM (1993), Het tweede Nationaal Milieubeleidsplan; milieu als maatstaf. Den Haag.

- Ministerie van VROM (1993), Saneren zonder stagneren; eindrapport van de Werkgroep Bodemsanering. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1994a), Wettekst interimwet ammoniak en veehouderij. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1994b), Uitvoeringsregeling interimwet ammoniak en veehouderij. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1994c), De reikwijdte van de interimwet ammoniak en veehouderij. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1996), Milieu en stad; duurzaam ruimtelijk beleid in bestaande woonwijken. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1997a), Samen doelen formuleren. Den Haag.
- Ministerie van VROM (1997b), Open beleidsprocessen over de verdeling van de milieuvorraden; ervaringen uit vijf cases. Den Haag.
- Mormont, M. (1990), Who is rural? or How to be rural; towards a sociology of the rural. In: T. Marsden, Ph. Lowe en S. Whatmore (eds) Rural restructuring. Global processes and their responses. London. 21-44.
- Neelis, H.M.J.G. en G.R.A.G Goorts (1993), de ontwerp-interimwet ammoniak en veehouderij en de aanleiding daartoe: de zaak Ambt-Delden. Tijdschrift voor Milieu en Recht (1993)10: 530-541.
- Noordeloos, R. e.a. (1995), Integrale gebiedsvisie Aalsmeer e.o. UBM-studierapport 1995/2, Wageningen
- Opschoor, J.B. (1987), Duurzaamheid en verandering; over ecologische inpasbaarheid van economische activiteiten (inaugurele rede). Amsterdam.
- Opschoor, J.B. en S.W.F. van der Ploeg (1990), Hoofddoelstellingen van het milieubeleid. In: Het milieu; denkbeelden voor de 21ste eeuw. Commissie lange termijn verkenning milieubeleid: 81-127. Zeist.
- Opschoor, J.B. en R. Weterings (1994), Environmental utilisation space; an introduction. Milieu 10(1994)5: 198-205.
- Ovaa, B.P.S.A. (1994), Riviersystemen in Europa; Rijn, Maas, Schelde en Eems. Een overzichtskaart met begrenzingen van (deel-)systemen en een eerste verkenning van de mogelijke toepassingen in ruimtelijk onderzoek en planvorming. Nota nr 56 vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Ovaa B.P.S.A, en M.J. van der Vlist (1996). Evaluatie REGIWA-project Nanneveld; evaluatie van een samenwerkingsproces tussen 5 overheidsinstanties in een regionaal proefproject integraal waterbeheer in Friesland. Wageningen.
- Ploeg, J.D. van der (1989), De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening. Mededelingen van de vakgroepen sociologie nr 21. Wageningen. Pudoc.

- Ploeg, J.D. van der (1993), Over de betekenis van verscheidenheid (inaugurale rede). Wageningen.
- Ploeg, J.D. van der, en D. Roep (1990), Bedrijfsstijlen in het Hollands veenweidegebied. Haarlem.
- Projectteam NW4 (1995), Ruimte voor water; visienotitie als aanzet voor de discussie. Den Haag.
- Projectteam NW4 (1996), Schetsboek voor een vierde Nota waterhuishouding. Den Haag.
- Projectteam zonering (1990), Multiplex, een bouwsteen voor de zonering van de landelijke ruimte (eindrapportage). Den Haag.
- Provincie Friesland (1991); verordening waterhuishouding; water, wetter. Leeuwarden.
- Provincie Gelderland (1991), Bescherming op bijzondere gronden. Voorontwerp intentieprogramma bodembescherming. Arnhem.
- Provincie Gelderland (1991), Ontwerp Gelders Milieubeleidsplan 1992-1996. Arnhem.
- Provincie Gelderland (1996b), Milieubeleidsplan Gelderland. Arnhem.
- Provincie Gelderland (1996b), Streekplan Gelderland. Arnhem.
- Provincie Gelderland (1996c), Waterhuishoudingsplan Gelderland. Arnhem.
- Provincie Noord-Brabant (1992), Streekplan Noord-Brabant. Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant (1992), Waterhuishoudingsplan Noord-Brabant. Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant (1992), Milieubeleidsplan Noord-Brabant. Den Bosch.
- Provincie Noord-Brabant (1992), Verordening waterhuishouding; werken aan water. Den Bosch
- Provincie Overijssel (1993), Beleidsplan natuur en landschap Overijssel 1992-1998. Zwolle.
- Provincie Overijssel (1995), Intergraal plan drinkwatervoorziening Overijssel. Zwolle.
- Provincie Zuid-Holland (1993), Verordening waterhuishouding. Den Haag.
- Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening (1991), Advies over het Actieplan gebiedsgericht milieubeleid. Den Haag.
- Raad van Advies voor de ruimtelijke ordening (1995), Geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Den Haag.
- Roep, D. en J. Roex (1992), Wikken en wegen; bedrijfsstijlen en stikstofoverschot. Bedrijfsstijlenstudie nr 7. Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Roo, G. de, en B. van der Moolen (1991), De voorlopige systematiek van de integrale milieuzonering; een doelgroepenbenadering in drie proefprojecten. Groningen. Geo Pers.
- Rooij, P.T.J.C. van (1995). Op weg naar totaal waterbeheer (1); ontwikkelingen. H.O 28(1995)10: 290-295.
- Rooij, P.T.J.C. van (1995), Op weg naar totaal waterbeheer (3); planvorming. H.O 28(1995)22: 666-672.
- Rooij, P.T.J.C. van, en J. de Jong (1995). Op weg naar totaal waterbeheer (2); knelpunten. H.O 28(1995)3: 62-66.
- Rooij, P.T.J.C. van, J.W. van Sluis, H.H. Tolkamp en J. de Jong (1996), Op weg naar totaal waterbeheer (4); INVERNO. H.O 29(1996)7: 178-187.
- Rooij, P.T.J.C. van, J.W. van Sluis, H.H. Tolkamp en J. de Jong (1996), Op weg naar totaal

waterbeheer (5); PRIMAVERA. H.O 29(1996)14: 411-418.

Rijksplanologische dienst (1975), Algemeen planningskader; eerste deel: planningmethodiek. Studierapport rijksplanologische dienst, nr 5. Den Haag.

Rijksplanologische dienst (1986), Notitie ruimtelijke perspectieven; op weg naar de vierde Nota over de ruimtelijke ordening. Den Haag.

Rijksplanologische dienst (1996a), Chemische tijdbom onder Nederland; ruimtelijke ordening en bodemverontreiniging. Den Haag.

Rijksplanologische dienst (1996b), Verslag conferentie: Het ruimtelijk planningstelsel op weg naar de volgende eeuw. Den Haag.

Saeijs, H. (1995), De wereld een proeftuin. Interview: Henk Saeijs vesus de sociale en ecologische ontreddering. Profiel 22 juni 1995.

Schaik, M. en M. Wingers (1986), Verweving van landbouw en natuur/landschap; naleving en handhaving van bestemmingsplannen buitengebied. Planologisch en Demografisch Instituut van de Universiteit van Amsterdam. Planologische studies nr 3. Amsterdam. Jurriaans.

Schwartz, M.J.C. en A.G.H de Koning (1995), Bestemmingsplan en waterbeheer. Het waterschap (1995)15: 574-578.

Schwartz, M.J.C., I.J. Leijen en H. Hengeveld (1995), Afstemming bestemmingsplan en waterbeheersplan vrijblijvend. Stedebouw en Volkshuisvesting (1995)1/2: 28-33.

Schwartz, M.J.C. (1996), Betrokkenheid van de burger bij uitvoering waterbeleid. Planologische discussiebijdragen. Delft. 55-63.

Sennett, R. (1977), The fall of public man. London-Boston.

Slobbe, E.J.J. van, M.J. van der Vlist, H. Pouwel en M.A.L. van Engelenburg (1996), Blauwe knooppunten en interregionale zelfsturing. Uitgave projectteam vierde Nota waterhuishouding. Den Haag, Arnhem, Wageningen.

Smits, J. (1996), Farmland zoning as spatial planconcept in sustainable land use planning. 2nd Workshop on Sustainable Land Use Planning, Gödöllő (Hungary), 1996, September 4-6. Sustainable Land Use Planning with special regard to Central and Eastern European Countries. Gödöllő University of Agricultural Sciences/National Committee of CIGR, Gödöllő.

Son, K. van (1994), Relatie ROM-gebiedenbeleid - waterbeheer; invloed van ROM-project Gelderse Vallei op Integraal waterbeheersplan Vallei en Eem. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Staatsblad (1987), Besluit gebruik dierlijke meststoffen; stb 114.

Staatsblad (1991), Besluit gebruik dierlijke meststoffen; stb 386.

Stein, M.A.M. (1987), Handvatten ten behoeve van het opstellen van het intentieprogramma bodembeschermingsgebieden. Interimrapport VROM. Den Haag.

Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer (STOWA) (1996), DUFLOW; waterkwaliteit - procesbeschrijvingen. Utrecht.

Stuurman, S. (1985), De labyrintische staat; over politiek, ideologie en moderniteit. Amsterdam. SUA.

Swaan, A. de (1990), *Zorg en de staat*. Amsterdam. Bert Bakker.

Tatenhove, J.P.M. (1993), *Milieubeleid onder dak?; beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei (dissertatie)*. Wageningen.

Tatenhove, J.P.M. van, M.J. van der Vlist en G. Blom (1994), *Tussen houdbaar en haalbaar; het ROM-project Gelderse Vallei als planningsopgave*. Wageningse Ruimtelijke Studies 9. Wageningen.

Technische Commissie Bodembescherming (TCB) (1986), *Advies bodemkwaliteit*. Leidschendam.

Technische Commissie Bodembescherming (1990), *Jaarverslag 1989*. Leidschendam.

Technische Commissie Bodembescherming (1991), *Advies milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water*. Leidschendam.

Technische Commissie Bodembescherming (1991), *Brieven 6 en 20*. Leidschendam.

Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming - een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen (dissertatie)*. Rotterdam.

Temmink, Mirjam (1993), *Mineralenbalansen in de regionale planvorming*. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Tjallingii, S. P. (1996), *Ecological conditions (dissertatie)*. Wageningen.

Tjallingii, S.P. en J.F. Jonkhof (1995), *De twee netwerken en de Stolp; een verkennend onderzoek naar de combinatiemogelijkheden van twee strategische benaderingen*. Wageningen. IBN-DLO.

Tonnaer, F.P.C.L. (1986), *De wet bodembescherming op de drempel van oud naar nieuw*. Milieu en Recht 4(1986): 112 ev.

Tonnaer, F.P.C.L. (1992), *Gebieden en geboden; een onderzoek naar de bestuurlijk-juridische aspecten van gebiedsgericht milieubeleid*. Den Haag.

Tummers, R. (1997), *Omgaan met bodemverontreiniging in het ruimtelijk beleid; voorstel voor een aanpak aan de hand van de bodemverontreinigingsproblematiek in het landelijk gebied van de provincie Utrecht*. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Tweede kamer der Staten-Generaal (1974), *Relatienota. zitting 1974-1975, 13285*. Den Haag.

Tweede kamer der Staten-Generaal (1980), *Memorie van toelichting wetsontwerp bodembescherming. zitting 1980-1981, 15629, nr 3*. Den Haag.

Tweede kamer der Staten-Generaal (1980b), *Wet bodembescherming; advies CRMH. zitting 1980-1981, 15629, nr 5*. Den Haag.

Tweede kamer der Staten-Generaal (1980c), *Wet bodembescherming; nota van eindverslag. zitting 1980-1981, 15629, nr 10*. Den Haag.

Tweede kamer der Staten-Generaal (1983), *Deregulering van overheidsregelingen; actieprogramma deregulering ruimtelijke ordening en milieubeheer. zitting 1982-1983, 17931, nr 5*. Den Haag.

Tweede kamer der Staten-Generaal (1988), *Milieucriteria ten aanzien van de bescherming van bodem en grondwater. zitting 1988-1989, 21012, nr 2*. Den Haag.

- Tweede kamer der Staten-Generaal (1989), Evaluatie Mestbeleid. zitting 1989-1990, 21.502, nrs 1-2. Den Haag.
- Tweede kamer der Staten-Generaal (1990), Milieuprogramma, voortgangsrapportage, deel III. zitting 1990-1991, 21802, nrs 1-2. Den Haag.
- Tweede kamer der Staten-Generaal (1991), Notitie milieukwaliteitsdoelstellingen voor bodem en water (MILBOWA). zitting 1990-1991, 21990, nr 1. Den Haag.
- Utrechtgroep (1984), Discussiestuk: samenwerking tussen boeren en natuurbeschermers; ervaringen en perspectieven. Utrecht.
- Vink, F. (1996), Water in bestemmingsplannen buitengebied; ontwikkeling van een 'waterbeheertoets' ter beoordeling van bestemmingsplannen buitengebied aan de hand van het waterbeheersplan De Dommel/De Zandley en de bestemmingsplannen van Boxtel, Liempde en Berkel-Entschot. Scriptie vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.
- Vlist, M.J. van der (1989). Stijlen van planning vergeleken; de vierde nota versus de derde nota over de ruimtelijke ordening. In: Een leefbaar platteland in 2015. SPIL aflevering 81-82 (herfst 1989), p 21-26.
- Vlist, M.J. van der (1990). Verslag van de discussie. In: M.J. van der Vlist en W. Brussaard (samenstellers). Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid. Congresverslag. Wageningse Ruimtelijke Studies 4b. Wageningen. blz 56-75.
- Vlist, M.J. van der (1991). Landbouw en gebiedsgericht beleid; tussen maatschappelijke dynamiek en fysieke duurzaamheid. Planologische discussiebijdragen 1991, blz 251-260. Stichting Planologische discussiedagen. Delftsche uitgeverij. Delft.
- Vlist, M.J. van der (1991). Integrale milieuzonering in landelijke gebieden; een uitdaging voor de ruimtelijke ordening. Planologische discussiebijdragen 1991, blz 261-270. Stichting Planologische discussiedagen. Delftsche uitgeverij. Delft.
- Vlist, M.J. van der (1991). Natuurbeleid tussen cascopanning en milieunormering. Milieu; tijdschrift voor milieukunde 1991/3: 89-97.
- Vlist, M.J. van der (1991). Het casco-concept is nog onvoldoende onderbouwd. Blauwe kamer, mei 1991/2, blz 12-15
- Vlist, M.J. van der (1992). EHS als interventiestrategie. Ecologische hoofdstructuur in de regio, Ede, 11 maart 1992. Ecologische hoofdstructuur in de regio, verslag NIROV/WLO-studiedag 11 maart 1992. 's Gravenhage. ISBN 90 5481 005. blz 15-28.
- Vlist, M.J. van der (1993). ROM, van milieugebruiksruimte naar ruimtegebruik. Planologische discussiebijdragen. Delft. blz 177-186.
- Vlist, M.J. van der (1993). Bodembescherming als object van overheidszorg. In: Bodem en milieu in Nederland. dr. W.P.M.F. Ivens en ir. A.L.E. Lansu (red.). Hoofdstuk 8: blz 247-279. Wolters Noordhof. Heerlen.
- Vlist, M.J. van der (1993). Bodembeschermingsbeleid in de praktijk. In: Bodem en milieu in

- Nederland. dr. W.P.M.F. Ivens en ir. A.L.E. Lansu (red.). Hoofdstuk 9: blz 281-311. Wolters Noordhof. Heerlen.
- Vlist, M.J. van der (1994). Het NMP 2 en het landbouw-omgevingsvraagstuk. In *Rooilijn: Het NMP2: milieu als maatstaf*. nummer 3, maart 1994. blz 123-128.
- Vlist, M.J. van der (1995). De veranderende planningsopgave: uitvoeringsgerichte planning in het rijkswaterbeheer. *Planning in perspectief*. F. Kleefmann. Wageningen. blz 55 - 72.
- Vlist, M.J. van der (1996). Land use planning in the Netherlands: finding a balance between rural development and protection of the environment. 2nd Workshop on Sustainable Land Use Planning, Gödöllő (Hungary), 1996, September 4-6. *Sustainable Land Use Planning with special regard to Central and Eastern European Countries*. Gödöllő University of Agricultural Sciences/National Committee of CIGR, Gödöllő. p 102-111.
- Vlist, M.J. van der (1996). Stromen. In: *Blauwe Kamer 1996/1*.
- Vlist, M.J. van der (1997). Water scarcity and nonpoint pollution; the blue node strategy. *Proceedings workshop on the use of water and sustainable agriculture*. Albacete Spain.
- Vlist, M.J. van der, en R. Algra (1993). *Praktijktoets Profielschets Gebiedsdocumenten*, deel I (concept). Centrum voor Milieustudies Wageningen. Wageningen. Daarin: Hoofdstuk 7: Informatievoorziening van de functie landbouw. 20 pp. M.J. van der Vlist en R. Algra. in prep.
- Vlist, M.J. van der, N.T. Bischoff en B.P.S.A. Ovaa (1994). *Evaluatie beheersplannen waterschappen (ex art 9 Wet Waterhuishouding)*. Publikatie vakgroep ruimtelijke planvorming. Wageningen.
- Vlist, M.J. van der, G. Blom en T.M. Lexmond (1989). *Gebiedsgericht beleid; geïllustreerd aan de hand van de Gelderse Vallei*. In: M.J. van der Vlist en W. Brussaard (samenstellers). *Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid*. Congresbijdragen. Wageningse Ruimtelijke Studies 4a. Wageningen, 1990. blz 142-166.
- Vlist, M.J. van der, en B. Broekmans (1997). *Tussen Haagse regelgeving en regionale consensus; een vergelijking van de ammoniakreductieplannen Gelderse Vallei en Zuidoost Friesland*. Aangeboden aan tijdschrift *Landinrichting* 1997/1.
- Vlist, M.J. van der, en W. Brussaard (samenstellers). *Ruimte, water, milieu; relaties in planning en beleid*. Congresverslag. Wageningse Ruimtelijke Studies 4b. Wageningen, 1990
- Vlist, M.J. van der, en J.L.F. Hagelaar (1996). *Functietoekenning als planningsopgave van het integraal waterbeheer; aanvulling op 'Een brede kijk op waterbeheer'* Brussaard e.a. Vakgroepen Ruimtelijke planvorming, sectie planologie en Bedrijfskunde. Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen juli 1995.
- Vlist, M.J. van der, B.P.S.A. Ovaa, N.T. Bischoff (1995). *Relatie Nota Waterhuishouding - Beheersplan rijkswateren en toepassing door het Rijk van vergunning en registratie ex Wet waterhuishouding*. Projectteam Vierde Nota Waterhuishouding. Wageningen. 90 pagina's. In opdracht van het projectteam NW4 van het ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- Vlist, M.J. van der, en J.P.M. van Tatenhove (1993). *Koersen, landinrichting en ROM-beleid voor de Gelderse Vallei*. *Landinrichting*, Themanummer Ruimtelijke Strategieën, 33(1993)8 blz 28-34.
- Vlist, M.J. van der, S.E.A.T.M. van der Zee and S.A.M. Warmerdam (1994). *Incorporation of*

phosphate saturated soils clause in the soil protection act. in: Sustainable land use planning. H.N. van Lier, C.F. Jaarsma, C.R. Jurgens, A.J. de Buck (editors). Elsevier. Amsterdam-London-New York-Tokyo. pp 325-334.

Warmerdam, S.A.M. (1991), De aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden; een bodemtechnisch en beleidsmatig onderzoek naar de fosfaatproblematiek van de Nederlandse landbouw. Scriptie vakgroepen Bodemkunde en Plantevoeding en Ruimtelijke Planvorming. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Waterschap Het Koningsdiep (1991), Ontwerp waterkwantiteitsbeheersplan Het Koningsdiep. Deventer.

Werlen, B. (1992), Society, action and space; an alternative human geography. London - New York.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (1984), Planning als onderneming. Den Haag.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (1992), Eigentijds burgerschap. Den Haag.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (1994), Duurzame risico's; een blijvend gegeven. Den Haag.

Wetenschappelijke raad voor het regeringsbeleid (WRR) (1995), Besluitvorming grote projecten. Den Haag.

World Commission on Environment and Development (1987), Our Common Future.

Oxford - New York. Oxford University Press.

Woudstra, P.J., L.E.M. Bijl-Plasmans, J.P. Bos, en W. de Boer (1996), Op dezelfde leest 2: standaardisering van de bestemmingsplanvoorschriften. Eindrapport van de Werkgroep Herziening Op dezelfde leest. Alphen aan de Rijn. Samson H.D. Tjeenk Willink.

Zalinge, A. van (1992), Evaluatie provinciale waterhuishoudingsplannen. Vakgroep Ruimtelijke Planvorming rapport nr 8. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Zee, S.E.A.T.M. van der, W.H. van Riemsdijk en F.A.M. de Haan (1990), Het protocol fosfaatverzadigde gronden. Landbouwwuniversiteit Wageningen. Wageningen.

Wetten en richtlijnen

- Afstoffenwet
- Bestrijdingsmiddelenwet
- Bevoegdheden wet waterschappen
- EG-richtlijn waterkwaliteit
- Grondwaterwet
- Hinderwet

- Interimwet Ammoniak en Veehouderij
- Interimwet bodembescherming
- Interimwet bodemsanering
- Keurenwet
- Landinrichtingswet
- Meststoffenwet
- Provinciewet
- Richtlijn ammoniak en veehouderij I en II
- Ruilverkavelingswet
- Rivierenwet
- Wet Algemene Bepalingen Miliehygiëne
- Wet bodembescherming
- Wet chemische afvalstoffen
- Wet geluidhinder
- Wet gemeenschappelijke regelingen
- Wet luchtverontreiniging
- Wet milieubeheer
- Wet verontreiniging oppervlaktewateren
- Wet verontreiniging zeewater
- Wet op de lintbebouwing
- Wet op de ruimtelijke ordening
- Wet op de waterhuishouding
- Wet op de waterschappen
- Woningwet

Alkortingen

ABC	ABC locaties betreffen categorieën van bedrijventerreinen in termen van automobilititeit
ALARA	As low as reasonable achievable; principe uit het milieubeleid
A.M.V.B.	Algemene maatregel van bestuur
ARB	Actualisering Ruimtelijk Beleid (provincie Gelderland)
BRO	Besluit ruimtelijke ordening
BWA	BWA-systeem: systeem bodem, water, atmosfeer
CRMH	Centrale Raad voor de Miliehygiëne
DCBA	methode ontwikkeld door BOOM, zie noot 20
DI	Decentralisatie Impuls
DLG	Dienst Landelijke Gebieden (Min. LNV)
DROM	Dereguleringsactieprogramma Ruimtelijke Ordening Milieubeheer

DUFLOW	computermodel om oppervlaktewater en -kwaliteit te modelleren (zie Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer)
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GGS	Gelderse Groene Structuur
GHG	Gemiddeld Hoogste Grondwaterstand
GLG	Gemiddeld Laagste Grondwaterstand
GMP	Gelders MilieubeleidsPlan
GS	Gedeputeerde Staten
IAV	Interimwet Ammoniak en Veehouderij
IMP	Indicatief meerjarenprogramma
IMP-M	Indicatief meerjarenprogramma milieubeheer
IMP-W	Indicatief meerjarenprogramma water
V-IMP-B	Voorlopig indicatief meerjarenprogramma bodem
INVERNO	INventariseren van ERNst en Omvang (zie Van Rooij e.a.)
KAN	Knooppunt Arnhem Nijmegen
LAMI	Landbouw-Milieu convenant Gelderland
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LTO	Land- en tuinbouworganisatie
MER	Milieu effect rapport
Mer	milieu effectrapportage
MODFLOW	computerprogramma om grondwaterstroming te modelleren (zie McDonald ea.)
NCW	Nederlandse Christerlijke Werkgeversorganisatie
NMP	Nationaal Milieubeleidsplan
NW3	derde Nota waterhuishouding
NW4	vierde Nota waterhuishouding
NAP	Noordzee actie programma
PKB	Planologische Kernbeslissing
PRIMAVERA	PRioriteren van MAatregelen en VERAntwoordelijk beleid en beheer (zie Van Rooij e.a.)
PS	Provinciale Staten
RAMSAR	plaats in Iran, waar de Wetland Conventie werd getekend
RAP	Rijn actieprogramma
ROP	Ruimtelijk Ontwikkelingsperspectief Gelderland
RARO	Raad van Advies voor de Ruimtelijke Ordening
REGIWA	Regionale projecten integraal waterbeheer
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
SGR	Structuurschema groene ruimte
SP	Streekplan
RWZI	rioolwaterzuiveringsinrichting

TK	Tweede Kamer der Staten-Generaal
VINEX	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra
VINO	Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening
VNO	Vereniging van Nederlandse Ondernemers
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VRO	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WGR	Wet gemeenschappelijke regelingen
WHP	Waterhuishoudingsplan
WRO	Wet Ruimtelijke Ordening
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren

