

Gebieds- en Natuurgericht Milieubeleid

Marsroute naar een toetsbaar gebieds- en natuurgericht milieubeleid

**H.M. Beije
L. Beijer
F. Verstraten**

Informatie- en KennisCentrum Landbouw/Ede, februari 2000

© 2000 Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van het IKC-Landbouw, Postbus 482, 6710 BL EDE.

Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij stelt zich niet aansprakelijk voor eventuele schadelijke gevolgen die kunnen ontstaan bij het gebruik van gegevens uit deze publicatie.

Oplage 90 exemplaren

Samenstelling H.M. Beije, L. Beijer, F. Verstraten

Druk Ministerie van LNV, Facilitaire Dienst/Bedrijfsuitgeverij

Voorwoord

De voorliggende studie is uitgevoerd op verzoek van de directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM) van LNV, met als doel het in beeld brengen van de belangrijkste belemmeringen die een voortvarend gebieds- en natuurgericht milieubeleid in de weg staan. Er bestaat namelijk behoefte aan een duidelijker verband tussen de inzet van middelen voor milieuthema's en de daarvan verwachte bijdrage aan het realiseren van natuurdoelen.

Deze literatuurstudie is het tweede product van het project "Integraal natuurgericht milieubeleid" waarvan in april 1999 de eerste studie is verschenen met als titel "Beschrijving van het wegingskader in enkele praktijksituaties" (IKC-Landbouw publikatienummer 138). Het eerste rapport beschrijft hoe het keuzeproces tussen milieuthema's in relatie tot het realiseren van natuurdoelen veelal plaatsvindt.

De werkgroep die de tweede studie heeft uitgevoerd bestond uit de volgende personen:

H.M. Beije (IKC Natuurbeheer)
L. Beijer (IKC Landbouw, eindredactie)
F. Verstraten (IKC Landbouw, projectleider)

Tweemaal zijn conceptversies van het rapport voor commentaar voorgelegd aan een begeleidingsgroep. In deze begeleidingsgroep zaten de volgende personen.

H. Hooghoudt (VROM, gebiedsgericht milieubeleid)
J. Karres (LNV, DN)
M.M. Mensink (LNV, regiodirectie Oost)
J.J. Mesu (LNV, programmaleider milieu bij IKC-L)

Daarnaast zijn in september en december de conceptteksten besproken met respectievelijk het LNV-Gebiedenteam en met de Werkgroep SGB-2000.

Uiteraard is bij het opstellen van dit rapport door de werkgroep dankbaar gebruik gemaakt van de waardevolle adviezen die hieruit voortkwamen.

Graag wil ik zowel de leden van de werkgroep, als de personen die haar van dienst zijn geweest, van harte bedanken voor het geleverde werk. Hopelijk levert dit rapport een goede bijdrage aan een effectief en efficiënt natuurbeleid.

Ir. H.A. Gonggrijp
Hoofd IKC-Landbouw

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Inhoudsopgave	5
Samenvatting	7
1 Inleiding	12
2 Werkwijze en afbakening	15
3 Resultaten	16
3.1 Waarom gebiedsgericht milieubeleid (gmb)	16
3.2 Welke meetbare (inhoudelijke) doelen stelt het gebiedsgerichte milieubeleid en in hoeverre worden die doelen gehaald?	17
3.3 Welke zijn de meest bepalende successen en knelpunten van het gebiedsgerichte milieubeleid?	18
3.4 Welke ontwikkelingen en nieuwe inzichten voor succesvol gebiedsgericht milieubeleid zijn waarneembaar?	19
3.5 Welke oplossingsrichtingen zijn aan te geven voor een doelmatiger en beter meetbaar gebiedsgericht milieubeleid?	21
3.6 Welke beleidsmatige aanbevelingen in de bronnen zijn voor dit onderzoek relevant?	27
4 Conclusies	31
5 Aanbevelingen	32
Bijlage 1 Planproces of plancyclus gebiedsgericht beleid	34
Bijlage 2 De rol van landbouw bij de milieuthema's verdroging, vermessing, verzuring en verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen	35
Bronnen	37

Samenvatting

Op verzoek van de directie Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM) van het ministerie van LNV hebben de IKC's Landbouw en Natuurbeheer de voorliggende literatuurstudie uitgevoerd met als doel in beeld te brengen welke praktische belemmeringen een voortvarend gebieds- en natuurgericht milieubeleid in de weg staan.

Deze literatuurstudie is het tweede product van het project "Integraal natuurgericht milieubeleid" waarvan in april 1999 de eerste studie is verschenen met als titel "Beschrijving van het wegingskader in enkele praktijksituaties" (IKC-Landbouw publikatienummer 138). Het eerste rapport beschrijft hoe het keuzeproces tussen milieuthema's in relatie tot het realiseren van natuurdoelen veelal plaatsvindt.

De studie richt zich op gebiedsgericht milieubeleid en beperkt zich tot één gebiedsfunctie, namelijk natuur en tracht antwoord te geven op de volgende twee vragen:

1. Op welke wijze kan het gebieds- en natuurgericht milieubeleid aan doelmatigheid winnen?
2. Aan welke eisen dienen plannen van bijvoorbeeld een provincie te voldoen alvorens als rijk financiële verplichtingen aan te kunnen gaan?

Er bestaat behoefte aan een duidelijker verband tussen de inzet van middelen en de daarvan verwachte bijdrage aan het realiseren van gebiedsdoelen (natuurdoeltypen). De resultaten van beleid dienen beter meetbaar en afrekenbaar, dus doelmatiger te worden.

Een verbetering van de doelmatigheid wordt van belang geacht om met de beperkte financiële middelen optimale milieucondities te realiseren voor de gewenste natuur. Verder dient er helderheid te bestaan over de voorwaarden voor financiering. De provincies dienen minder obstakels op hun weg tegen te komen bij het verkrijgen van de benodigde gelden en ze dienen deze gelden binnen grenzen flexibel in te kunnen zetten. Het rijk zal alvorens een gebiedscontract wordt afgesloten, relatief zware eisen stellen aan de kwaliteit van de planvorming vooraf. Immers op basis van die planvorming moet het rijk kunnen bepalen of zij (meerjarig) financiële verplichtingen wil aangaan.

De provincies dienen echter in staat te worden gesteld om hun plandocumenten zodanig op orde te krijgen dat op basis daarvan een gebiedscontract kan worden afgesloten. Ze zullen daarom zo goed mogelijk moeten worden geïnformeerd over welke eisen het rijk stelt aan de plandocumenten.

Deze studie richt zich op de rol van LNV in gebieds- en natuurgericht milieubeleid. Het huidige rijksbeleid voor natuurontwikkeling is neergelegd in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Het gaat om grootschalige functieveranderingen waarbij sprake is van een grote inzet van planologische en andere instrumenten. Hier ligt dus een duidelijke verantwoordelijkheid voor LNV.

De rol van LNV, als rijksoverheid, bij gebiedsgericht beleid is op strategisch niveau sturend, namelijk het stellen van landelijke beleidskaders door LNV-centraal. Het is vervolgens aan de provincies en andere overheden, met deelname van alle relevante actoren, om strategische doelstellingen op rijksniveau te vertalen naar doelstellingen en concrete plannen op gebiedsniveau.

Op operationeel niveau is het wenselijk dat LNV (de regionale beleidsdirecties) in de startfase een regisserende rol vervult. In de planvorming liggen de taken van LNV dan op het faciliterende en stimulerende vlak voor het maken van een gebiedsplan of gebiedsvisie. Bij de uitvoering van deze plannen heeft het rijk tenslotte een toetsende rol. LNV volgt de voortgang en toetst op hoofdlijnen de (tussentijdse) resultaten.

Om de eerder genoemde twee hoofdvragen te kunnen beantwoorden is een literatuurstudie verricht, die is gestructureerd op basis van 6 deelvragen. Deze vragen staan hierna vermeld, met per vraag een conclusie zoals die door het IKC op basis van de bestudeerde bronnen is getrokken.

Resultaten bronnenonderzoek

1. Waarom gebiedsgericht milieubeleid?

Door een opeenstapeling van problemen wordt de noodzaak gevoeld van maatwerk, integratie en netwerksturing (i.p.v. hiërarchische of top-down sturing). Gebiedsgericht beleid probeert daar vorm aan te geven. Kern van het gebiedsgerichte milieubeleid is het realiseren van een omgevingskwaliteit die past bij de gewenste functies.

2. Welke meetbare (inhoudelijke) doelen stelt het gebiedsgerichte milieubeleid en in hoeverre worden die doelen gehaald?

Recente evaluaties van geïntegreerd gebiedsgericht beleid wijzen uit dat de milieu-inspanningen (te) beperkt doelmatig en afrekenbaar (meetbaar) zijn. De relatie tussen de gewenste situatie in een gebied en de uitgevoerde projecten is over het algemeen summier uitgewerkt. Het is moeilijk aan te geven in hoeverre de doelen gehaald worden, omdat de doelen-maatregelen relatie binnen het gebiedsgericht beleid meestal beperkt in beeld was. Het probleem is dat sturing op langetermijndoelstellingen niet goed mogelijk is, omdat het vaak erg lang duurt voordat resultaten (effecten op de natuur) zichtbaar zijn. De relatie tussen ingreep en effect wordt dus meestal pas op de langere termijn zichtbaar in de vorm van een verbeterde milieu- of omgevingskwaliteit.

Gebiedsprocessen en –ingrepen zijn dermate complex (onder andere versturende factoren op de milieukwaliteiten in een gebied) dat een termijn van 10-20 jaar hiervoor reëel is. Er is daarom behoefte aan een doelstelling waarmee periodiek (4-5 jaar) kan worden gekeken of de uitvoering de juiste richting op gaat (juiste marsroute naar het beoogde effect op milieu- of omgevingskwaliteit en daarmee op natuurdoeltypen). Deze doelstelling wordt in de voorliggende studie het zogenaamde “operationele doel” genoemd.

De operationele doelen zijn kwantitatieve taakstellingen voor de korte en middellange termijn. Ze vormen een globaal toetsingskader waartegen de effecten van maatregelen kunnen worden afgezet. Operationele doelen zijn tussendoelen, op basis waarvan om de 4-5 jaar wordt gekeken of de uitvoering nog voldoende op koers ligt. Deze operationele doelen moeten zo worden geformuleerd dat er in een periode van 4-5 jaar ook daadwerkelijk ontwikkelingen zijn te meten (dus niet op een te hoog aggregatieniveau). Anderzijds dient ook ruimte te worden gelaten aan provincies om op het niveau van maatregelen (die moeten leiden tot het bereiken van de operationele doelen) te kunnen schuiven c.q. af te wijken van de oorspronkelijk geplande maatregelen volgens het uitvoeringsprogramma. Voordeel hiervan is dat men in het gebied nog ruimte heeft om de inzet van afzonderlijke maatregelen bij te stellen gedurende de uitvoering van het project zolang dit maar binnen de afspraken van de operationele doelstelling past. Er wordt dus niet op maatregelenniveau maar op doelen gestuurd. Daarmee vormt de operationele doelstelling een zoekruimte om tot maatregelen te komen. Toetsing op hoofdlijnen is hierdoor beter mogelijk.

3. Welke zijn de meest bepalende successen en knelpunten van het gebiedsgericht beleid?

Het succes van de gebiedsgerichte benadering blijkt uit:

- een groter draagvlak voor dit beleid
- het doorbreken van patstellingen in gebieden
- de meer gerichte aanpak van regionale problemen
- de integratie van facetbeleid (milieu, water en ruimte) en sectorbeleid (landbouw, natuur, recreatie, drinkwater, wonen, werken e.d.) gericht op het realiseren van de benodigde milieukwaliteit voor aanwezige functies, en
- de combinatie van denken en doen, d.w.z. het parallel laten lopen van het uitvoeren van maatregelen en planvorming. Hierdoor kan draagvlak voor het beleid vergroot worden.

Als knelpunten komen naar voren:

Het ontbreekt in de huidige uitvoeringspraktijk van het gebiedsgerichte beleid in de meeste gevallen echter aan meetbare en afrekenbare doelen ter verbetering van de omgevingskwaliteit. Voorts staat de monitoring van prestaties, effecten van maatregelen en projecten en de kwaliteitsverbetering in het gebiedsgerichte beleid nog in de kinderschoenen.

Door het ontbreken van operationele doelen kan de verantwoording van het gevoerde gebiedsgerichte beleid richting rijk alleen plaatsvinden op het niveau van projecten en maatregelen. Dat maakt het moeilijk om de resultaten van het gebiedsgerichte beleid te verantwoorden in termen van te behalen rijksdoelen.

Milieudoelen en maatregelen zouden beter toetsbaar weergegeven moeten worden in gebiedsplannen. Om dit mogelijk te maken zijn er veel inhoudelijke methoden en modellen beschikbaar of in ontwikkeling bij de kennisinstituten. Op dit moment wordt er echter nog maar beperkt gebruik gemaakt van inhoudelijke instrumenten.

Redenen hiervoor zijn:

- Gebiedsgericht beleid was de afgelopen jaren sterk op het proces (d.w.z. veel bestuurlijke aandacht voor draagvlak) gericht.
- De meeste methoden zijn nog maar recent beschikbaar en vaak nog niet uitgetest.
- Methoden en modellen vragen vaak veel gegevens.
- Kennis is moeilijk te vinden en verspreid over de verschillende instituten.
- Het is kostbaar modellen en methoden op projectniveau in te zetten.
- De kennisbehoefte verschilt per (provinciale) projectleider. Vaak ziet men kennis als product van het proces. Het vaststellen van een gebiedsperspectief wordt meestal meer gezien als onderhandelingsresultaat dan als een afwegingsproces van doorgerekende varianten, waarbij de benodigde informatie tijdens het proces door betrokkenen zelf wordt gegenereerd.

4. Welke ontwikkelingen en nieuwe inzichten voor een succesvol gebiedsgericht milieubeleid zijn waarneembaar?

Belangrijk aandachtspunt is de noodzaak tot vergroting van de doelmatigheid van het gebiedsgerichte milieubeleid met behoud van het draagvlak voor beleid. De provincies hebben hun inspanningen veelal gericht op het in beeld brengen van individuele en gezamenlijke oplossingen waarvoor draagvlak bestaat. Hierbij zijn afwegingen binnen het gebied op basis van inhoudelijke argumenten te vaak onvoldoende uit de verf gekomen. Gerealiseerd dient te worden dat dergelijke (technisch -inhoudelijke) afwegingen tot uitkomsten kunnen leiden die, weliswaar voor het gebied optimaal zijn, maar binnen het gebied verschuivingen in kosten en baten met zich mee brengt.

Op provinciaal niveau is meer samenhang nodig tussen beleidsthema's. Dit vereist de nodige coördinatie tussen rijk en provincie over doelstellingen en eigen beleidsruimte.

Het zogenaamde "planprocesschema voor het gebiedsgerichte beleid" kan een goed bruikbaar hulpmiddel zijn, omdat deze het mogelijk maakt de procesmatige en inhoudelijke aspecten in het besluitvormingsproces mee te nemen.

Bij de beoordeling van gebiedsplannen vraagt de keuze en de begrenzing van de natuurdoelen in relatie tot de gewenste en de te realiseren milieu-omstandigheden meer aandacht.

5. Welke oplossingsrichtingen zijn aan te geven voor een doelmatiger en beter meetbaar gebiedsgericht milieubeleid?

Het planmatig uitvoeren van inhoudelijke en procesmatige activiteiten bij gebiedsgericht beleid is belangrijk om te komen tot een meer doelmatige aanpak. De relatie tussen doelen en maatregelen zou hierdoor sterker moeten worden, met behoud van het draagvlak voor het beleid. Om handvatten te bieden voor het uitvoeren en verweven van procesmatige en inhoudelijke activiteiten, is door VROM een gefaseerd stappenplan ("Planproces gebiedsgericht beleid") samengesteld dat vooral is gericht op de planvorming door provinciale coördinatoren en projectleiders voor het gebiedsgericht beleid (tabel 1 en bijlage 1). In dit planproces wordt een drietal fasen onderscheiden: initiatief, planvorming en uitvoering. Iedere fase wordt afgesloten met een concreet product (tabel 2). Deze drie fasen zijn weer onderverdeeld in negen stappen. In de praktijk zal het volgen van een dergelijk stappenplan een iteratief proces zijn, waardoor het plan op de situatie in het gebied kan worden toegesneden. Uit de evaluatie van de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM) [15] blijkt dat de combinatie van visieontwikkeling en uitvoeringsprojecten, waarmee snel concrete resultaten zijn te boeken, leidt tot draagvlak voor en erkenning van het gebiedsgerichte milieubeleid (combinatie van denken en doen).

Om te komen tot nadere inkleuring van het stappenplan, is door de IKC's een systematische inventarisatie gemaakt van vragen die voor de LNV-beleidsvelden landbouw en natuur relevant lijken bij het beoordelen van gebiedsplannen (tabel 3). Beantwoording vraagt veel kennis van zaken, kennis die bovendien steeds actueel moet zijn. Deze vragen doen zich niet alleen voor bij LNV, maar ook bij de andere financiers en belanghebbenden. Het ligt daarom voor de hand om te onderzoeken of bundeling en ordening van actuele kennis en informatie mogelijk en gewenst is.

Wil planvorming bijdragen aan verdere implementatie van gebiedsgericht milieubeleid dan geldt als voorwaarde dat planvorming wordt gezien als een besluitvormingsproces.

Een open planproces of eensluitende structurering alleen zal hiervoor niet volstaan. Het vraagt namelijk ook om wil, moed en durf om tot uitwisseling, afstemming en samenwerking te komen.

6. Welke beleidsmatige aanbevelingen in de bronnen zijn voor deze opdracht relevant?

Onderstaande aanbevelingen (1 t/m 6) zijn door het IKC overgenomen uit de bestudeerde bronnen. Ze vormen een selectie uit de vele gedane aanbevelingen en zijn door het IKC overgenomen wegens hun grote relevantie.

Deze aanbevelingen zijn met name voor een gebiedscoördinator van belang om een goed plan te kunnen maken. Aanvullend zijn door de IKC's specifieke aanbevelingen (7 t/m 10) voor de LNV – directies geformuleerd. Deze aanvullende aanbevelingen zijn gericht op het landelijk niveau en zijn voorwaardenscheppend voor de gebiedscoördinator.

1. Gebruik voor het beoordelen van nieuwe gebiedsplannen het planprocesschema als format (bijlage 1). Ervaring met dit concept kan worden opgedaan door het gebruik in enkele pilotprojecten. Vereiste documenten voor het planprocesschema zijn:
 - *Een startnotitie* of startconvenant (intentieverklaring, gedeelde probleemperceptie, visie/streefbeeld, hoofddoelstellingen met een scope van 20-30 jaar). Dit is een belangrijk onderdeel van het gebiedscontract wegens het noodzakelijke draagvlak, waardoor er tijdens de uitvoering van plannen minder kans op vertraging bestaat.
 - *Een gebiedsvisie* of -plan (dit is het einddocument van de planfase met huidige (nul)situatie, lange termijn en operationele doelstellingen en maatregelen, prioriteitsstelling en de uitvoeringsstrategie).
 - *Een uitvoeringsprogramma* (managementinstrument, maatregelen en projecten, planperiode 4/5 jaar, prestatieafspraken, omgevingskwaliteit voor de realisatie van het gebiedsplan).
 - *Een monitoringsprogramma*, om vast te kunnen stellen of de maatregelenpakketten voldoende bijdragen aan de afgesproken operationele doelen (sluit aan bij IPO 110 raamwerk voor gebiedsgerichte monitoring). Ambitie van de monitoring: op korte termijn geen effectmonitoring, maar wel bron- en procesmonitoring. De lange termijn kwaliteitsdoelen dienen als ambitieniveau en als referentie voor de operationele effectdoelen.
2. Ga concrete, resultaatgerichte afspraken aan voor gebieden op het niveau van de operationele doelstellingen, zoals deze bij stap 7 en 8 van het planproces zijn vastgesteld. Hierdoor kan er op hoofdlijnen getoetst worden en krijgt de regierol van de provincie ook daadwerkelijk inhoud.
3. Gebruik een basisset van indicatoren om de relatie tussen doelen en maatregelen en daarmee de resultaten van gebiedsgerichte milieubeleid meetbaar en afrekenbaar te maken. Hierdoor kan er tevens een (meetbare) nulsituatie bepaald worden waardoor monitoring mogelijk is.
4. Het toepassen van het planprocesschema zal in de praktijk een iteratief proces zijn. Dit betekent dat uitvoering van maatregelen en planvorming in de praktijk vaak parallel zal lopen. Dit is een wezenlijk kenmerk van gebiedsgericht beleid en wordt ook wel aangeduid als het combineren van denken en doen. Door denken en doen te combineren kan draagvlak voor het beleid verkregen worden.
5. Anticipeer bij de uitwerking van het gebiedsplan en uitvoeringsprogramma op toekomstige vastlegging van uitvoeringsafspraken in een gebiedscontract tussen bijvoorbeeld provincie en rijk.
6. Stimuleer het:
 - Instellen van een centrale helpdesk over gebruiksinformatie van diverse modellen, indicatoren en monitoring.
 - Uitvoeren van concrete proefprojecten, waarbij de maatregelen zijn bedacht in de vorm van creatieve sessies met actoren uit het gebied.
 - Afstemmen van onderzoeksvragen voor het gebiedsgericht beleid (gezien de behoefte van LNV, ministeriebrede afstemming nodig voor dit soort vragen).

- Opbouwen van een integraal kennissysteem voor gebiedsgericht beleid. Het systeem zou ook veel vuistregels van deskundigen en praktijkervaringen van projectleiders dienen te bevatten. Deze hebben betrekking op maatregelen per milieuthema, de effecten ervan en de valkuilen bij de uitvoering en wie er kan adviseren over de maatregel.
- Opstellen van meetprotocollen voor indicatoren.

Door het IKC worden de volgende aanbevelingen toegevoegd:

- 7 Laat beoordelen of de voor toepassing van het stappenplan “Planproces gebiedsgericht beleid” door de IKC’s geformuleerde vragen de juiste zijn en of en waar voldoende actuele en toegankelijke informatie beschikbaar is om ze te kunnen beantwoorden.
- 8 Beschrijf de rol van de regionale LNV-beleidsdirecties en andere LNV diensten bij het gebieds- en natuurgericht milieubeleid.
- 9 Beoordeel of de huidige kennisontwikkeling en kennisuitwisseling voor het gebieds- en natuurgericht milieubeleid optimaal verloopt en hoe die eventueel verbeterd kunnen worden.
- 10 Organiseer een workshop met relevante partijen om de voorstellen gedaan in deze notitie te toetsen en daarvoor draagvlak te verwerven.

1 Inleiding

Sinds medio jaren tachtig wordt milieubeleid gevoerd voor specifieke gebieden. Dit naast thema- en het doelgroepenbeleid. Het gebieds- en natuurgerichte milieubeleid is echter onvoldoende efficiënt en effectief in het halen van natuurdoelen. Zo zijn de instrumenten die ingezet worden in het (landbouw)milieubeleid nu meestal gericht op het terugdringen van de belasting van één stof, bijvoorbeeld stikstof, fosfaat, etc., terwijl ieder natuurdoeltype zijn eigen specifieke eisen stelt aan de abiotische randvoorwaarden (hoeveelheid en kwaliteit van water, nutriëntenbelasting, etc.). Een bepaalde milieukwaliteit is dus niet een doel op zich, maar één van de vereisten om tot een duurzame functie natuur te komen. Het is dus van belang om al redenerende vanuit de natuurdoeltypen de milieucondities (ook wel de abiotische onderlegger genoemd) te definiëren. Het gebieds- en natuurgerichte milieubeleid zou zich vervolgens op die (voor ieder natuurdoeltype weer andere) abiotische onderlegger moeten richten. De verwachting is dat het beleid daardoor doelmatiger is. In de praktijk zou dit kunnen betekenen dat meer aandacht besteed wordt aan bijvoorbeeld verdroging en versnippering en minder aan andere zogenaamde "ver-thema's", hetgeen afhankelijk is van de "milieu-eisen" van het natuurdoeltype dat men in een bepaald gebied wil realiseren. De milieuthema's zullen daarom in samenhang (integraal) per gebied benaderd moeten worden.

Er zijn eerste stappen gezet om dit te verbeteren, n.l.

- 1 Het IKC-Natuurbeheer heeft in haar project "oude doelen, nieuwe kansen" praktische ervaringen met een samenhangende aanpak van verzuring, vermisting en verdroging beschreven.
- 2 Door VROM zijn eerste studies uitgevoerd om tot een meer effectieve aanpak in het gebiedsgerichte beleid te komen.
- 3 De eerste fase van het project "Integraal Natuurgericht Milieubeleid", afgekort als NAMIL (IKC-Landbouw) is in het voorjaar 1999 afgesloten. NAMIL-1 had als doel antwoord te geven op de vraag hoe in de praktijk de afweging plaats vindt tussen de verschillende abiotische (milieu) randvoorwaarden voor het zo kosteneffectief mogelijk realiseren van een gewenst natuurdoel.

Gebleken is dat prioritering op milieuthema's in brede kring actueel is, maar dat er in de praktijk nauwelijks expliciet vorm aan wordt gegeven. Keuzes worden doorgaans gemaakt op basis van intuïtie, draagvlak en kosten. Gezien deze uitkomsten en ervaringen van beleidsmedewerkers tijdens een bespreking hierover (Utrecht, 25 juni 1999) is het twijfelachtig of primair het ontbreken van de juiste prioriteringsmethode een meer effectief en efficiënt natuurgericht milieubeleid in de weg staat. Geconcludeerd werd dat de vraagstelling breder moest zijn: Welke praktische belemmeringen staan een voortvarend integraal gebieds- en natuurgericht milieubeleid in de weg? Waarom is het natuurgericht milieubeleid te weinig doelmatig?

Doelmatigheid veronderstelt onder meer dat er duidelijke doelen zijn en dat hier zo efficiënt en effectief mogelijk naar toe wordt gewerkt. Recente evaluaties van geïntegreerd gebiedsgericht beleid wijzen echter uit dat de milieu-inspanningen (te) beperkt doelmatig en afrekenbaar (meetbaar) zijn. De relatie tussen de gewenste situatie in een gebied en de uitgevoerde projecten is over het algemeen summier uitgewerkt [1,2]. Er bestaat behoefte aan een duidelijker verband tussen de inzet van middelen en de daarvan te verwachten bijdrage aan het realiseren van beoogde gebiedsdoelen. Kortom, de relatie tussen afrekenbare gebiedsdoelen en maatregelen moet beter. De resultaten van beleid dienen beter meetbaar en afrekenbaar worden.

Een verbetering van de doelmatigheid wordt van belang geacht voor de beoogde toekomstige toekenning van rijksbijdragen in combinatie met gebiedscontracten tussen Rijk en provincies. In een dergelijk contract wordt het van belang geacht zoveel mogelijk in meetbare termen te beschrijven wat men nastreeft in een gebied en wat nodig is om dit te bereiken. De provincies dienen geen onnodige hindernissen te ondervinden bij het verkrijgen van de noodzakelijke gelden en ze moeten deze gelden binnen grenzen flexibel in kunnen zetten. Hierover worden dus afspraken vastgelegd in een gebiedscontract. Het gebiedscontract dient te worden gezien als een bestuursovereenkomst tussen rijk en provincie, waarin afspraken over een gebiedsaanpak worden vastgelegd en waarbij het aspect bundeling van geldstromen centraal staat. Verder staan er afspraken in over welke operationele doelen over 4-5 jaar moeten worden bereikt, hoeveel geld het rijk hiervoor beschikbaar stelt in genoemde periode en regels over beheersaspecten, d.w.z. voortgangsbewaking, rapportage en evaluatie.

In het geval van natuurgericht milieubeleid zou er idealiter één potje voor "milieu" moeten zijn (ontschotten). Hier staat echter tegenover dat het rijk, alvorens een gebiedscontract wordt afgesloten, relatief zware eisen zal stellen aan de kwaliteit van de planning vooraf. Immers op basis van die planning moet het rijk kunnen bepalen of zij een (meerjarig) financiële verplichting wil aangaan. Dit betekent dat er de nodige eisen aan de aan het gebiedscontract ten grondslag liggende plandocumenten zullen worden gesteld. De provincies dienen echter in staat te worden gesteld om hun plandocumenten zodanig op orde te krijgen dat op basis daarvan een gebiedscontract kan worden afgesloten. Ze zullen dus zo goed mogelijk moeten worden geïnformeerd over wat het rijk aan eisen stelt aan de plandocumenten. In het specifieke geval van natuurgericht milieubeleid dient dus duidelijk te zijn aangegeven hoe prioritering op milieuthema's plaats gevonden heeft om een bepaald natuurdoeltype te bereiken. De relatie tussen operationele doelen en lange termijn doelen moet helder zijn.

Het beleidsmatige kader

De beleidskaders voor het gebiedsgerichte milieubeleid (NMP, VINEX, ROM-gebieden, SGM) worden in sterke mate door VROM bepaald. Binnenkort zal het gebiedsgerichte milieubeleid worden geïntegreerd met het beleid van LNV (WCL, Vitaal Platteland en Reconstructie) en V&W (NW4 en GeBeVe). Dit moet resulteren in de Stimuleringsregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB-2000), die momenteel met IPO, VNG en UvW wordt uitgewerkt.

De belangrijkste uitgangspunten van SGB-2000 zijn:

- Bundeling van drie stimuleringsregelingen van VROM, LNV en V&W, die later verder kan worden uitgebouwd. In de reconstructiegebieden valt landinrichting ook onder de regeling.
- De regie, de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid ligt bij de provincies (de planvorming en uitvoering).
- De resultaten worden vastgelegd in gebiedscontracten tussen het Rijk en de provincies. De provincies hebben een zekere mate van vrijheid bij de invulling van activiteiten en bij de keuze van gebieden.
- Financiële duidelijkheid voor een aantal jaren en continuïteit in het gebiedsgericht beleid. Voor de komende 10 jaren wordt een bedrag uitgetrokken van ongeveer 300 – 400 miljoen gulden naast het geld voor de reconstructie (1100 miljoen).
- Aansluiting zoeken bij het EU-beleid: Rurale OntwikkelingsPlannen voor de EU-Kaderverordening plattelandontwikkeling.

Begin 2000 zou de nieuwe SGB-regeling operationeel moeten zijn. Het resultaat van deze studie moet bruikbaar zijn voor de ontwikkeling van gebiedsplannen voor natuur die, naast bijvoorbeeld woningbouw en transport, een onderdeel vormen van het SGB-2000.

Rol LNV

Deze studie richt zich op de rol van LNV in gebieds- en natuurgericht (milieu)beleid. Het huidige rijksbeleid voor natuurontwikkeling is neergelegd in het Natuurbeleidsplan en het Structuurschema Groene Ruimte (SGR). Van belang is dat in het SGR aan 11 projecten een bijzondere status als Strategisch Groenproject Natuurontwikkeling is verleend. Deze projecten worden van belang geacht voor het rijksbeleid. Het gaat om grootschalige functieveranderingen waarbij sprake is van een grote inzet van planologische en andere instrumenten. Hier ligt dus een duidelijke verantwoordelijkheid voor LNV.

De rol van LNV, als rijksoverheid, bij gebiedsgericht beleid is op strategisch niveau sturend, namelijk het stellen van landelijke beleidskaders door LNV-centraal. Het is vervolgens aan de provincies en andere overheden, met deelname van alle relevante actoren, om strategische doelstellingen op rijksniveau te vertalen naar doelstellingen en concrete plannen op gebiedsniveau.

Op operationeel niveau is het wenselijk dat LNV (de regionale beleidsdirecties) in de startfase een regisserende rol vervult. In de planvorming liggen de taken van LNV dan op het faciliterende en stimulerende vlak voor het maken van een gebiedsplan of gebiedsvisie. Bij de uitvoering van deze plannen heeft het rijk tenslotte een toetsende rol. LNV volgt de voortgang en toetst op hoofdlijnen de (tussentijdse) resultaten.

Wat is de behoefte bij de directies VVM en Natuurbeheer?

Gezien het hierboven genoemde bestaat er bij de directies Veterinaire, Voedings- en Milieuaangelegenheden (VVM) en Natuurbeheer de behoefte aan een helder en actueel inzicht van knelpunten, nieuwe inzichten en mogelijke kansen in het gebieds- en natuurgerichte milieubeleid en de beleidsmatige betekenis daarvan. De aanleiding hiervoor is dus de wens milieuproblemen doelmatiger aan te pakken en milieu-inspanningen binnen geïntegreerd

gebiedsgericht beleid beter afrekenbaar (bundeling geldstromen rijk naar provincie) te maken. Hiermee wordt beoogd een nieuwe impuls te geven aan de realisatie van gebiedsgerichte milieukwaliteit voor de kwetsbare functie "natuur" (bijzondere kwaliteit i.p.v. algemene kwaliteit) en de geldstromen te bundelen (één potje voor milieu uitgegeven op basis van de kwaliteit van het provinciale plan).

Uit een eerder gesprek met VVM bleek dat duidelijk dient te worden aan welke eisen plannen van bijvoorbeeld provincies dienen te voldoen alvorens een financiële verplichting kan worden aangegaan. De uitdaging is een combinatie te realiseren van een sterke doel-maatregelrelatie en flexibiliteit in de toepassing.

Opdracht van de directie VVM aan het IKC-Landbouw

Beschouw de huidige kennis en inzichten, die zijn opgedaan over een meer integrale, gebiedsgerichte aanpak van het natuurgerichte milieubeleid. Beoordeel deze kennis en inzichten op geconstateerde knelpunten en mogelijke oplossingen. En geef de betekenis hiervan aan voor de LNV-directies VVM en Natuur en kom tot aanbevelingen voor een doelmatiger natuurgericht milieubeleid (voor zowel inhoud als proces). Zorg tijdens het proces voor tussentijdse afstemming met vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, Directie Natuurbeheer en van regionale LNV-directies.

Om deze opdracht uit te kunnen voeren is de studie gestructureerd aan de hand van de volgende 2 vragen:

1. Op welke wijze kan het gebieds- en natuurgericht milieubeleid aan doelmatigheid winnen?
2. Aan welke eisen dienen plannen van bijvoorbeeld een provincie te voldoen alvorens als rijk financiële verplichtingen aan te kunnen gaan?

Opbouw van dit rapport

Het rapport beschrijft in hoofdstuk twee welke vragen aan de orde komen en welke werkwijze is gevolgd bij het beantwoorden daarvan. Hoofdstuk drie gaat vervolgens in op de resultaten van de uitgevoerde literatuurstudie. Het geeft dus weer wat anderen in hun rapporten melden. Ieder stukje wordt afgesloten met een samenvatting. De hoofdstukken vier en vijf geven respectievelijk de conclusies en aanbevelingen weer. Ter illustratie van de bedoelingen zijn enkele kaders opgenomen met daarin voorbeelden.

2 Werkwijze en afbakening

Om aan de opdracht te kunnen voldoen is in eerste instantie de onderhavige literatuurstudie verricht. Dit dient als basis voor een te schrijven discussiestuk dat mogelijk wordt besproken tijdens een workshop. De uitkomsten van de workshop zullen gebruikt worden voor het formuleren van aanbevelingen voor een effectiever en efficiënter natuurgericht milieubeleid binnen LNV.

De twee hoofdvragen zijn voor deze studie verder gedetailleerd in de volgende vragen:

1. Waarom gebiedsgericht milieubeleid (gmb)?
2. Welke meetbare (inhoudelijke) doelen stelt het gebiedsgerichte milieubeleid en in hoeverre worden die doelen gehaald?
3. Welke zijn de meest bepalende successen en knelpunten van het gebiedsgericht beleid?
4. Welke ontwikkelingen en nieuwe inzichten voor een succesvol gebiedsgericht milieubeleid zijn waarneembaar?
5. Welke oplossingsrichtingen zijn aan te geven voor een doelmatiger en beter meetbaar gebiedsgericht milieubeleid?
6. Welke beleidsmatige aanbevelingen in de bronnen zijn voor deze opdracht relevant?

3 Resultaten

Deze paragraaf geeft de resultaten weer van het bronnenonderzoek. De genoemde zes vragen hebben hiertoe als leidraad gediend. Het gaat er hier dus om wat anderen rapporteren. Conclusies worden in hoofdstuk 4 weergegeven.

3.1 Waarom gebiedsgericht milieubeleid (gmb)

Met gebiedenbeleid wordt beoogd meer op maat in te spelen in lokale en regionale verschillen in oorzaken en effecten van milieuproblemen. Het richt zich op instandhouding, herstel of ontwikkeling van functies of eigenschappen van bepaalde gebieden. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de relatief kwetsbare functies als natuur, recreatie en drinkwatervoorziening en de bijbehorende milieuproblemen zoals verdroging, verzuring, verstoring en vermessing van grond- en oppervlaktewater. Dus niet milieu als doel op zich maar als randvoorwaarde voor functies als natuur, recreatie en drinkwatervoorziening. Hierbij staan de gebieden centraal in Nederland waar er een groot verschil bestaat tussen de gewenste situatie en de actuele milieukwaliteit, in relatie tot de functies in het gebied. Het gebiedsgerichte milieubeleid legt een verbinding met het ruimtelijke beleid, hetgeen bijvoorbeeld tot uiting komt in de ROM-aanpak [1, 2].

In de Nota van Toelichting op het besluit bijdragenregeling gebiedsgericht Milieubeleid (BGM) wordt geconstateerd dat voorgenomen generiek milieubeleid veelal te grof is voor bepaalde gevoelige of hoogbelaste gebieden. Maatregelen zouden onvoldoende recht doen aan gebiedsspecifieke omstandigheden. Daarom zouden in bepaalde gebieden extra maatregelen moeten worden getroffen, gebiedsgericht milieubeleid dus [15].

Verder is het duidelijk dat het gebiedsgerichte milieubeleid inmiddels een volwaardige poot is geworden van het milieubeleid, naast het doelgroepen- en het themabeleid. Het past in de decentralisatietrend en speelt in op de tekortkomingen van het generieke beleid. Het is daarmee een onmisbaar instrument om de toenemende milieudruk in het landelijk gebied het hoofd te bieden en te voldoen aan steeds strengere Europese richtlijnen [4].

In "Sturing in gebiedsgericht beleid van R.P. Kranendonk [13]" wordt gesteld dat plannen vaak slecht op elkaar zijn afgestemd en onvoldoende toegespitst zijn op de gebiedsspecifieke omstandigheden. De roep om maatwerk per gebied en integratie van sectorale en facetmatige beleidsvoornemens is groot. Door ontwikkelingen in het landelijk gebied en de sterk veranderende omgeving is een ander omgevingsbeleid nodig. Geïntegreerd gebiedsgericht beleid kan op regionaal niveau het antwoord zijn voor een complexe afstemmingsproblematiek. Daarnaast is een van de belangrijkste bestuurlijke ontwikkelingen de veranderde positie van de overheid en de overheidsplanning. De klassieke opvatting van een centraal sturende overheid voldoet niet meer. Zowel publieke als private belangen spelen een rol (op alle schaalniveaus), waaraan tegemoet gekomen dient te worden voor een optimale afstemming. Door de tegenvallende resultaten van overheidsbeleid wordt gezocht naar andere vormen van sturing, zoals netwerksturing op regionaal niveau, waarbij het op gang brengen van interactie- en communicatieprocessen tussen de bij probleemcomplexen betrokken actoren centraal staat [13]. In het kader wordt het belang van gebiedsgericht milieubeleid geïllustreerd.

Generiek beleid geeft niet altijd voldoende bescherming. In die gevallen is er aanvullend gebiedsgericht beleid nodig, dat zich specifiek op de dominante stressfactoren (milieuthema,s) richt, voor het betreffende natuurdoeltype (integraal beleid). Hieronder worden enkele voorbeelden gegeven.

Op landelijk niveau zijn de belangrijkste milieuthema's: verzuring, vermessing en verdroging. De dominante stressfactor voor natuur in de meeste gebieden is vermessing door N-depositie, vooral in de droge gebieden op de hogere zandgronden. In het overgrote deel van de hogere zandgronden zal het generiek N-beleid onvoldoende bescherming geven voor de ecosystemen. De grootste inspanningen zijn nodig in midden en oost Brabant, noord Limburg, de Gelderse Vallei, oost Gelderland en Twente.

In het noordelijk duingebied speelt vooral verzuring, die wel met het generiek N-beleid goeddeels wordt teruggebracht, terwijl in het zuidelijk (kalkrijke) duingebied verdroging de relatief belangrijkste stress teweegbrengt.

In vochtige en natte natuurgebieden in het hele land speelt meestal een combinatie van verzuring, vermessing en verdroging. In deze gebieden zijn hydrologische maatregelen om het grondwater te herstellen meestal het meest effectief, omdat daarmee mede een bepaalde weerstand kan worden geboden tegen de effecten van verzuring en vermessing. Niettemin zal ook hier gebiedsgericht N-beleid veelal noodzakelijk zijn om de verzuring en vermessing verder terug te dringen. Voor een groot deel van de natte natuurgebieden zijn voorts maatregelen zeer effectief die de waterkwaliteit van de grote wateren doen verbeteren, vooral voor fosfaat, sulfaat en nitraat. In de laatste decennia zijn zeer uitgebreide inrichtingsmaatregelen genomen waardoor het water van de grote rivieren doordringt tot in de haarvaten van de zand-, laagveen- en kleigebieden. Dit brengt daar grootschalige vermessing teweeg [bron: IKC-N].

Samengevat

Door een opeenstapeling van problemen wordt de noodzaak gevoeld van maatwerk, integratie en netwerksturing (i.p.v. hiërarchische of top-down sturing). Gebiedsgericht beleid probeert daar vorm aan te geven. Kern van het gebiedsgerichte milieubeleid is het realiseren van een omgevingskwaliteit die past bij de gewenste functies.

3.2 Welke meetbare (inhoudelijke) doelen stelt het gebiedsgerichte milieubeleid en in hoeverre worden die doelen gehaald?

Binnen het gebiedsgerichte milieubeleid heeft tot nu toe meestal de nadruk gelegen op het verkrijgen van draagvlak voor projecten (maatregelen) onder belanghebbenden. Door de provincies werd daarom veelal de nadruk gelegd op overeenstemming over gebiedsgerichte maatregelen. Het vooraf definiëren van vaststaande bijzondere doelen voor de omgevingskwaliteit had daarom minder aandacht. Consequentie van deze werkwijze is dat de relatie tussen doelen en maatregelen beperkt in beeld is.

Verzuring, vermessing en verdroging zijn de belangrijkste bedreigingen voor de natuur in Nederland. En dat blijft waarschijnlijk voorlopig ook zo, omdat het natuurgericht milieubeleid onvoldoende doelmatig is. De reductie van stikstofemissies bijvoorbeeld is minder dan gepland en ook de beoogde bestrijding van de verdroging loopt achter op het schema [bron: IKC-N].

Het is moeilijk aan te geven in hoeverre de doelen gehaald worden, omdat de doelen-maatregelen relatie binnen het gebiedsgericht beleid meestal beperkt in beeld was. Een reden hiervoor is dat provincies veelal een bestuurlijke oplossing (belangenafweging gebied) laten prevaleren boven een optimale technische of inhoudelijke oplossing (zie ook vraag 4). Het inhoudelijke probleem is dat sturing op lange termijn doelstellingen niet goed mogelijk is omdat het vaak lang duurt voordat resultaten (effecten van maatregelen op de natuur) zichtbaar zijn. De relatie tussen ingreep en effect wordt dus meestal pas op de langere termijn zichtbaar in de vorm van een verbeterde milieu- of omgevingskwaliteit. Gebiedsprocessen en -ingrepen zijn dermate complex (onder andere versturende factoren op de milieukwaliteiten in een gebied) dat een termijn van 10-20 jaar hiervoor reëel is. Er is daarom behoefte aan een tussendoelstelling waarmee periodiek

(gangbaar is om de 4-5 jaar) kan worden gekeken of de uitvoering de juiste richting op gaat, dus of de juiste marsroute naar het beoogde effect op milieu- of omgevingskwaliteit en daarmee op natuurdoeltypen gevolgd wordt. Deze doelstelling wordt in de voorliggende studie het zogenaamde "operationele doel" genoemd. De operationele doelen zijn kwantitatieve taakstellingen voor de korte en middellange termijn. Het zijn tussendoelen, op basis waarvan om de 4-5 jaar wordt gekeken of de uitvoering nog voldoende op koers ligt. Deze operationele doelen moeten zo worden geformuleerd dat er in een periode van 4-5 jaar ook daadwerkelijk ontwikkelingen zijn te meten (dus niet op een te hoog aggregatieniveau). Anderzijds dient ook ruimte te worden gelaten aan provincies om op het niveau van maatregelen (die moeten leiden tot het bereiken van de operationele doelen) te kunnen schuiven c.q. af te wijken van de oorspronkelijk geplande maatregelen volgens het uitvoeringsprogramma. Voordeel hiervan is dat men in het gebied nog ruimte heeft om de inzet van afzonderlijke maatregelen bij te stellen gedurende de uitvoering van het project zolang dit maar binnen de afspraken van de operationele doelstelling past. Er wordt dus niet op maatregelenniveau maar op doelen gestuurd. Daarmee vormt de operationele doelstelling een zoekruimte om tot maatregelen te komen. Toetsing op hoofdlijnen is hierdoor beter mogelijk.

Samengevat

Recente evaluaties van geïntegreerd gebiedsgericht beleid wijzen uit dat de milieu-inspanningen (te) beperkt doelmatig en afrekenbaar (meetbaar) zijn. De relatie tussen de gewenste situatie in een gebied en de uitgevoerde projecten is over het algemeen summier uitgewerkt. Om op hoofdlijnen te kunnen sturen (toetsen gebiedscontract) vormen de zogenaamde operationele doelstellingen een optie.

3.3 Welke zijn de meest bepalende successen en knelpunten van het gebiedsgerichte milieubeleid?

In [1] wordt de huidige werkwijze geanalyseerd en brengt de succes- en faalfactoren voor doelmatig gebiedsgericht milieubeleid in beeld.

Het succes van de gebiedsgerichte benadering blijkt uit:

- een groter draagvlak voor dit beleid;
- het doorbreken van patstellingen in gebieden;
- de meer gericht aanpak van regionale problemen;
- de integratie van facetbeleid (milieu, water en ruimte) en sectorbeleid (landbouw, natuur, recreatie, drinkwater, wonen, werken e.d.) gericht op het realiseren van de benodigde milieukwaliteit voor aanwezige functies;
- de combinatie van denken en doen, d.w.z. het parallel laten lopen van het uitvoeren van maatregelen en planvorming. Hierdoor kan draagvlak voor het beleid vergroot worden [1, 4].

Daar staat als nadeel tegenover dat de resultaten van het gebiedsgerichte milieubeleid tot nu toe moeilijk meetbaar en afrekenbaar zijn. Belangrijk leerpunt is daarom de noodzaak tot vergroting van de doelmatigheid van het beleid. Voorts staat de monitoring van prestaties (ontbreken van een basisset van indicatoren, de meetbaarheid), effecten van maatregelen en projecten en de kwaliteitsverbetering in het gebiedsgerichte beleid nog in de kinderschoenen. Aangezien operationele doelen (tussendoelen), dus in een gebiedsvisie als globaal toetsingskader, meestal ontbreken kan de verantwoording door bijvoorbeeld provincies van het gevoerde gebiedsgerichte beleid richting rijk alleen plaatsvinden op het niveau van voorgestelde uitvoeringsprojecten. Dat maakt het moeilijk om de resultaten van het gebiedsgerichte beleid (de uitgevoerde projecten) te verantwoorden in termen van te behalen rijksdoelen. Toetsen op hoofdlijnen is hierdoor erg moeilijk [1, 2, 4].

De provincies hebben hun inspanningen veelal gericht op het in beeld brengen van individuele en gezamenlijke oplossingen waarvoor draagvlak bestaat. Hierbij zijn afwegingen binnen het gebied op basis van inhoudelijke argumenten te vaak onvoldoende uit de verf gekomen. Gerealiseerd dient te worden dat dergelijke (technisch-inhoudelijke) afwegingen tot uitkomsten kunnen leiden die, weliswaar voor het gebied optimaal zijn, maar binnen het gebied verschuivingen in kosten en baten met zich mee brengen.

De grote invloed van landbouw op de milieukwaliteit

In relatie tot het realiseren van natuurdoelen speelt de landbouw in Nederland een grote, zo niet doorslaggevende rol. Met name de uitstoot van stikstof, fosfaat, gewasbeschermingsmiddelen en ammoniak en de ontwatering van landbouwgronden vormt een probleem. Door invoering van een groot aantal maatregelen is sprake van vermindering van de negatieve effecten. Toch worden beleidsdoelen in het algemeen niet tijdig gerealiseerd. Een bijkomend probleem is dat positieve effecten vertraagd merkbaar worden door de nawerking van emissies uit het verleden. In bijlage 2 wordt de rol van de landbouw voor de belangrijkste ver-thema's kort beschreven.

De beschikbaarheid van inhoudelijke methoden en modellen

Milieudoelen en maatregelen zouden dus beter toetsbaar weergegeven moeten worden in gebiedsplannen. Om dit mogelijk te maken zijn er veel inhoudelijke methoden en modellen beschikbaar of in ontwikkeling bij de kennisinstituten. Op dit moment wordt er echter nog maar beperkt gebruik gemaakt van inhoudelijke instrumenten [17].

Redenen hiervoor zijn:

- Gebiedsgericht beleid was de afgelopen jaren sterkt op het proces gericht.
- De meeste methoden nog maar recent beschikbaar zijn en vaak nog niet uitgetest.
- Kennis moeilijk te vinden is en verspreid is over de verschillende instituten.
- Methoden en modellen vragen vaak veel gegevens.
- Het is kostbaar modellen en methoden op projectniveau in te zetten.
- De kennisbehoefte verschilt per (provinciale) projectleider. Vaak ziet men kennis als product van het proces. Het vaststellen van een gebiedsperspectief wordt meestal meer gezien als een onderhandelingsresultaat dan als een afwegingsproces van doorgerekende varianten, waarbij de benodigde informatie tijdens het proces door betrokkenen zelf wordt gegenereerd [4].

Samengevat

Het grote succes van de gebiedsgerichte benadering blijkt voornamelijk uit een groter draagvlak voor dit beleid.

Het ontbreekt in de huidige uitvoeringspraktijk van het gebiedsgerichte beleid in de meeste gevallen echter aan meetbare en afrekenbare doelen ter verbetering van de omgevingskwaliteit in de gebieden. Monitoring is problematisch aangezien er daarnaast meestal geen nulsituatie benoemd is (ontbreken basisset van indicatoren).

Door het ontbreken van operationele doelen, en daarmee van een globaal toetsingskader, kan de verantwoording van het gevoerde gebiedsgerichte beleid richting rijk alleen plaatsvinden op het niveau van projecten en maatregelen. Dat maakt het moeilijk om de effecten van projecten te verantwoorden in termen van hun bijdrage aan te behalen rijksdoelen.

Er zijn veel inhoudelijke methoden en modellen voor milieu in gebiedsgerichte plannen beschikbaar of in ontwikkeling bij de kennisinstituten. Op dit moment wordt er echter nog maar beperkt gebruik gemaakt van inhoudelijke instrumenten.

3.4 Welke ontwikkelingen en nieuwe inzichten voor succesvol gebiedsgericht milieubeleid zijn waarneembaar?

Wanneer een toetsbaar gebiedsgericht natuur- en milieubeleid nagestreefd wordt, is het de kunst de verworvenheden van de huidige aanpak (draagvlak voor beleid en realisatie projecten) te combineren met de voordelen van een meer lineair (stapsgewijs) en directief benaderd planproces, waar een duidelijker relatie bestaat tussen bijzondere doelen en maatregelen. De provincies hebben hun inspanningen veelal gericht op het in beeld brengen van individuele en gezamenlijke oplossingen waarvoor draagvlak bestaat. Hierbij zijn afwegingen binnen het gebied op basis van inhoudelijke argumenten te vaak onvoldoende uit de verf gekomen. Gerealiseerd dient te worden dat dergelijke (technisch -inhoudelijke) afwegingen tot uitkomsten kunnen leiden die, weliswaar voor het gebied optimaal zijn, maar binnen het gebied verschuivingen in kosten en baten met zich mee brengen. Op provinciaal niveau is meer samenhang nodig tussen beleidsthema's. Dit vereist de nodige coördinatie tussen rijk en provincie voor doelstellingen en eigen beleidsruimte.

In het project "Handvat toetsingskader..." [1, 2] is gezocht naar het combineren van de voordelen van beide benaderingen. Het hierin voorgestelde planproces voor het gebiedsgericht beleid maakt het mogelijk de procesmatige en inhoudelijke aspecten in het besluitvormingsproces mee te nemen.

De vraag is nu of met een minder sectoraal, en meer integraal beleid betere resultaten voor de natuur bereikt kunnen worden. De achtergrond van deze gedachte is de ervaring dat verzuring, vermisting en verdroging kunnen interfereren. Verdroging kan de effecten van verzuring en vermisting verergeren, maar van de andere kant kan een bepaalde waterhuishouding soms ook een zekere bescherming bieden tegen de gevolgen van atmosferische deposities. Met name vanuit het Overlevingsplan Bos en Natuur (werkdokument) is ervaren dat de verzurende en vermetende effecten van de stikstofdepositie niet overal zo ernstig zijn als de rekenmodellen voorspellen. In dit werkdokument is een verkenning gemaakt van de processen en omstandigheden die daarvoor verantwoordelijk zijn, en van de mogelijkheden om beleid ten aanzien van de drie milieuthema's meer samenhangend te maken. Het doel daarvan is handvatten te geven voor een zo effectief mogelijk natuurgericht milieubeleid.

In onderstaand kader zijn enkele voorbeelden gegeven van interactie tussen ver-thema's.

Op lokale schaal zijn tal van plaatsen te vinden waar kennelijk interacties optreden tussen processen in de bodem waardoor de effecten van verzuring en vermisting beperkt blijven. Een klassiek voorbeeld daarvan is het feit dat in een vochtige bodem minder mineralisatie van organische stof optreedt waardoor de beschikbaarheid van voedingsstoffen wordt beperkt. Andere voorbeelden van interacties zijn:
de toevoer van gebufferd kwel- of oppervlaktewater biedt belangrijk tegenwicht tegen de verzurende effecten van atmosferische deposities
in permanent natte omstandigheden kan de aanwezigheid van sulfaat ertoe leiden dat grote hoeveelheden fosfaat beschikbaar komen waardoor vermisting kan optreden. Dit kan waarschijnlijk voorkomen worden door in bepaalde gevallen een natuurlijke fluctuatie van het grondwaterpeil te herstellen, met lagere waterstanden in de zomer.[bron IKC-N]

EHS niet altijd optimaal begrensd

De EHS is niet optimaal begrensd in het overgrote deel van de kwelgebieden. Dit kan optimaler door gebruik te maken van hydrologische criteria. De gebieden die nu als EHS begrensd zijn hebben meestal ongunstige hydrologische condities voor het nagestreefde natuurdoeltype. Buiten deze gebieden zijn gebieden die deze condities wel kennen en waar het gewenste natuurdoeltype dus beter (goedkoper) te realiseren is. Vasthouden aan de huidige begrenzing staat dus een doelmatig gebiedsgericht milieubeleid in de weg. Voor de beoordeling van gebiedsplannen lijkt het daarom gerechtvaardigd te vragen of wijziging van de EHS-begrenzing uit het oogpunt van een doelmatig gebieds- en natuurgericht milieubeleid beoordeeld is [bron: IKC-N].

Verder is de vraag aan de orde of het natuurdoeltype in de planvorming een gegeven is, of dat het mogelijk uitgeruild kan worden tegen andere (natuur)functies en zo dus onderdeel wordt van een belangenafweging.

Samengevat

Belangrijk aandachtspunt is de noodzaak tot vergroting van de doelmatigheid van het gebiedsgerichte milieubeleid met behoud van het draagvlak voor beleid. De provincies hebben hun inspanningen veelal gericht op het in beeld brengen van individuele en gezamenlijke oplossingen waarvoor draagvlak bestaat. Hierbij zijn afwegingen binnen het gebied op basis van inhoudelijke argumenten te vaak onvoldoende uit de verf gekomen. Gerealiseerd dient te worden dat dergelijke (technisch -inhoudelijke) afwegingen tot uitkomsten kunnen leiden die, weliswaar voor het gebied optimaal zijn, maar binnen het gebied verschuivingen in kosten en baten met zich mee brengt. Op provinciaal niveau is meer samenhang nodig tussen beleidsthema's. Dit vereist de nodige coördinatie tussen rijk en provincie over doelstellingen en eigen beleidsruimte. Het zogenaamde "planprocesschema voor het gebiedsgerichte beleid" kan een goed bruikbaar hulpmiddel zijn, omdat deze het mogelijk maakt de procesmatige en inhoudelijke aspecten in het besluitvormingsproces mee te nemen. Bij de beoordeling van gebiedsplannen vraagt de keuze en de begrenzing van de natuurdoelen in relatie tot de gewenste en de te realiseren milieu-omstandigheden meer aandacht.

3.5 Welke oplossingsrichtingen zijn aan te geven voor een doelmatiger en beter meetbaar gebiedsgericht milieubeleid?

In opdracht van VROM is gezocht naar een beter gestructureerd planproces [1] en naar een betere regie voor de inbreng van milieukennis [2]. Deze studies zullen hieronder worden besproken. Deze studies maakten deel uit van het project "Handvat toetsingskader gebiedsgericht milieubeleid in het landelijk gebied".

Aanleiding voor het project "Handvat" was de behoefte bij VROM en de provincies om te komen tot een verbeterde relatie tussen afrekenbare gebiedsdoelen en maatregelen, mede met het oog op de toekomstige toekenning van rijksbijdragen in combinatie met gebiedscontracten tussen rijk en provincie. Doel is om te komen tot doelmatig en meetbaar gebiedsgericht beleid.

Hoe omgaan met doelen? [bewerkt naar 1]

Het meest prominente gegeven bij gebiedsgericht beleid is de mate van decentralisatie (rijk → provincie → gebied). Dit manifesteert zich in zowel procesmatige (besluitvorming) als inhoudelijke (de leefomgeving) aspecten.

Hieronder staan twee denkmodellen weergegeven ter illustratie voor beleidsopties over hoe met doelen om te gaan. Het zijn twee extremen in de zin van besluitvorming (het proces). Bij "haal bijzondere doelen" wordt beleid gemaakt door één actor. Tegenover deze uniecentrische benadering staat de pluricentrische benadering waarin verscheidene actoren in onderlinge samenwerking en "strijd" tot beleid komen.

Deze twee denkmodellen geven een decentralisatie van de beleidsvorming weer naar provincie of gemeente binnen randvoorwaarden, de algemene doelen van het rijk.

Zoals in de tekst is aangegeven zal bijsturing van beleid moeten leiden tot een ontwikkeling van beleidsopties ergens op de grens van de twee denkmodellen.

De twee uitersten van gebiedsgericht beleid onderscheiden zich op de volgende punten [1]:

<ol style="list-style-type: none">1. Lineair gesloten planproces (fasen)2. Bijzondere doelen omgevingskwaliteit3. Sterke doel-maatregel relatie4. Kans op ontwijken beleid (geen draagvlak, ontevredenheid)5. Provincie of gemeente is regisseur	<ol style="list-style-type: none">1. Open planproces met terugkoppelingen2. Op voorhand geen vaststaande bijzondere doelen3. Overeenstemming gebiedsgerichte maatregelen4. Doel-maatregelen relatie beperkt in beeld5. Draagvlak voor het beleid6. Provincie of gemeente is intermediair
---	---

1: Haal bijzondere doelen

2: Zoek bijzondere doelen

Wanneer kan een plan worden beoordeeld als succesvol?

In [14] wordt de bruikbaarheid van het klassieke beoordelingscriterium "doelrationaliteit" ter discussie gesteld en worden er nieuwe beoordelingscriteria in beschouwing genomen, met als doel te komen tot een overkoepelende en systematische beoordelingsmethode voor de kwaliteit van planning. Centrale vraag is: op welke manieren kan de kwaliteit van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving worden beoordeeld?

Vanuit de klassieke planningsopvatting is de mate waarin de in het politiek proces vastgestelde doelstelling is bereikt (effectiviteit), het criterium om te bepalen of een plan succesvol is of niet. Daarnaast is het de vraag of het plan doelmatig is (efficiëntie).

Bij de beoordeling van planning en beleid hebben we echter ook te maken met procesnormen. Een vaak genoemd criterium is de mate waarin de sturing bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen de actoren, gericht op het gezamenlijk oplossen van maatschappelijke problemen: is het beleidsvoornemen gebaseerd op consensus?

Een plan moet dus zowel deugdelijk zijn (doelrationeel, inhoud) als draagvlak (consensus) hebben voor de voorgestelde maatregelen, om te voorkomen dat het niet geaccepteerd en niet juist uitgevoerd wordt.

Het planproces voor het gebiedsgericht beleid maakt het in principe mogelijk om zowel de procesmatige als de inhoudelijke aspecten in het besluitvormingsproces mee te nemen. Er is echter nog geen ervaring opgedaan met de praktische toepassing ervan.

Het planproces

Het planmatig uitvoeren van inhoudelijke en procesmatige activiteiten bij gebiedsgericht beleid is belangrijk om te komen tot een meer doelmatige aanpak [1, 2].

Om de procesmatige en inhoudelijke activiteiten te structureren is in [1] een gefaseerd stappenplan voorgesteld dat vooral is gericht op de planvorming door provinciale coördinatoren en projectleiders gebiedsgericht beleid. Het is gebaseerd op een beproefde methodiek voor interactieve planvorming. Het schema van de figuur dient niet star te worden toegepast maar gaat uit van meerdere wisselwerkingen tussen de stappen [1, 2]. De kritische factoren en aanbevelingen voor een juiste uitwerking van de stappen uit het planproces zijn weergegeven in tabel 1. In bijlage 1 staat een schematische weergave van het planproces.

Tabel 1 Overzicht van de stappen en aanbevelingen van het project "Handvat toetsingskader gebiedsgericht milieubeleid in het landelijk gebied"

Fase	Stap	Aanbevelingen
I Initiatief (Startnotitie)	0 Netwerk (maak het gebied enthousiast)	Stel verschillen en overeenkomsten in wensen van partijen vroegtijdig vast
	1 Startnotitie Er is nu een gedeelde probleem-perceptie van gebieds-actoren, een hoofddoelstelling, toekomstbeeld en beleidskader)	Stroomlijn het planproces (inclusief interactie) met een vooraf opgestelde structuur. Bepaal hiermee vroegtijdig de informatiebehoefte en beslis over ondersteunend onderzoek.
II Planvorming	2 Actuele situatie (beschrijf huidige toestand en ontwikkeling in relatie tot gebruik en belangen)	Stel uitgangssituatie omgevingskwaliteit vast (nulsituatie, mobiliseer gebiedskennis).
	3 Doelstellingen (dit zijn omgevingsdoelstellingen afgeleid van toekomstbeeld en beleid)	Formuleer kwantitatieve doelstellingen voor de omgevingskwaliteit. Pas bij het formuleren van de doelstellingen de deelgebiedenbenadering toe
	4 Aandachtspunten (verschil huidige en gewenste situatie, het beleidstekort)	-
	5 Mogelijke maatregelen/ projecten (ontwerp)	Inventariseer projecten en maatregelen in creatieve sessies (dus gebiedskennis en expertkennis) Mobiliseer kennis uit andere gebieden
	6 Prioriteitsstelling maatregelen/ projecten (beoordelen rendement en draagvlak)	Expliciteer de relaties tussen maatregelen en aandachtspunten (effectmatrix) Verken rendement (omgevingswinst en milieu-winst) en draagvlak per project/ maatregel.
	7 Maatregelenpakketten of scenario's (ontwerp en beoordeel op milieurendement en kosteneffectiviteit)	Bepaal (ex-ante) doelrealisatie van het gekozen maatregelenpakket.
	8 Gebiedsplan en uitvoeringsprogramma (voorkeursscenario met tijd en kosten)	Stel een monitoringsprogramma op met prestatie-afspraken, omgevingskwaliteit en sturingsinformatie Anticipeer bij de uitwerking van gebiedsplan en uitvoeringsprogramma op toekomstige vastlegging van uitvoeringsafspraken in een gebiedscontract tussen provincie en rijk
	III Uitvoering,	9 Uitvoering, monitoring en evaluatie

Aangezien de naamgeving voor de plandocumenten van het planproces in de praktijk vaak verschillen, geeft tabel 2 hiervoor de gehanteerde naamgevingen.

Tabel 2 Fasen en plandocumenten [1]

Fase	Plandocumenten (gehanteerde naamgevingen)
Initiatief	Startnotitie Projectplan Startconvenant Initiatiefconvenant
Planvorming	Plan van Aanpak (ROM-aanpak) Gebiedsperspectief ¹ (WCL / Strategisch Groen) Gebiedsvisie ¹ Gebiedsplan
Uitvoering	Uitvoeringsprogramma

¹ in sommige planprocessen wordt dit document beschouwd als onderdeel van de initiatieffase.

Opvallend is de samenhang met de procesaanbevelingen. Hieruit blijkt dat het belangrijk is om ook het onderzoek interactief op te zetten met deskundigen van onderzoeksinstituten en partijen uit het gebied (stap 5).

Een aantal aanbevelingen vertoont sterke samenhang. De keuze van een basisset goede milieu-indicatoren uit stap 2 heeft grote consequenties voor de invulling van een aantal vervolgaanbevelingen. Het bepaalt in sterke mate de manier waarop later de monitoring (stap 9) moet worden vormgegeven, hoe de nulmeting (stap 2) plaats moet vinden, hoe operationele en kwaliteitsdoelstellingen (stap 3) moeten worden geformuleerd, op welke manier men om zal gaan met het gegevensbeheer (stap 2), of aanvullend onderzoek nodig is (stap 2), hoe de effectiviteit van maatregelen moet worden uitgedrukt (stap 6) en de presentatiemogelijkheden van de plannen voor een effectieve communicatie (stap 7). De gekozen indicatoren lopen dus als een rode draad door het stappenplan. Een conclusies in het rapport is dan ook dat de keuze van een basisset van indicatoren de relatie tussen doelen en maatregelen verheldert en de resultaten van gebiedsgerichte milieubeleid meetbaar en afrekenbaar maken.

Inhoudelijk is er ook een sterke samenhang via de causaliteitsketen (bron/ oorzaak – object/ effect). In stap 4 vindt de diagnose van het gebied plaats, het “gat” tussen de gewenste situatie en de actuele situatie wordt aangegeven: wie veroorzaakt wat, waar, op welke manier, wanneer en hoe ernstig zijn de milieueffecten? Het gaat om de bron-effect keten binnen de ruimtelijke context van de milieucompartimenten bodem, water en lucht. Deze analyse heeft belangrijke consequenties voor de bepaling van het milieurendement van maatregelen (stap 6) en de onderbouwing van het maatregelenpakket (stap 7).

Voor een samenhangende aanpak van verzuring, vermessing en verdroging dient het watersysteem te worden gehanteerd als leidend principe bij nieuw beleid. Men kan hieraan vorm geven door:

- herstel of specifieke aanpassing van grondwatersystemen, waardoor mede een bufferend effect wordt gerealiseerd tegen verzurende invloeden vanuit de atmosfeer;
- herstel van natuurlijke peilfluctuaties in grote wateren en verbetering van de waterkwaliteit aldaar. Dit biedt volop kansen om ook in de terrestrische ecosystemen in de omgeving verzuring en vermessing tegen te gaan;
- begrenzen van de EHS op basis van hydrologische criteria.

[bron: IKC-N]

De benodigde kennisbehoefte bij toepassing van het stappenplan

Het tweede deel van het project “Handvat toetsingskader...” [2] gaat in op de kennisbehoefte voor het voorgestelde stappenplan. In deze basisinventarisatie is per stap geanalyseerd wat de benodigde inbreng aan kennis, inhoudelijke methoden en data is en in hoeverre daar al aan kan worden voldaan. In [4] wordt over dit rapport geconcludeerd dat het weliswaar een handig naslagwerk is maar dat de inventarisatie niet compleet is en dat het beperkt blijft tot het benoemen van methoden en modellen zonder een beoordeling van de geschiktheidscriteria (kosten, effectiviteit, etc.). Hierdoor is het nog moeilijk in te schatten wat het perspectief is voor

integrale milieuanalyses voor het gebiedsgericht beleid. Daarvoor is aanvullend onderzoek en concretisering noodzakelijk.

Algemene toepassing van het "Planproces gebiedsgericht beleid" eist ook van LNV-diensten dat er sprake is van een duidelijk en breed gedragen beleidskader omtrent positie en beleidskeuzes. Vanuit dat beleidskader kunnen de vragen die zich voordoen eenvoudiger worden beantwoord. Die vragen hebben een zeer uiteenlopend karakter, zoals bijvoorbeeld:

- strategische vragen;
- financiële vragen;
- juridische vragen;
- technisch inhoudelijke vragen;
- sectorale en geografische vragen.

Ook indien het beleidskader duidelijk is, is beoordeling van ter financiering voorgelegde plannen nog niet eenvoudig omdat sprake is van een groot aantal mogelijke maatregelen(pakketten) en instrumenten, terwijl de omstandigheden in het veld zeer uiteen lopen. Toch moeten de betrokken LNV-diensten zich een gedegen beeld kunnen vormen van effectiviteit, efficiëntie en toetsbaarheid van de plannen. Om te komen tot nadere inkleuring van het stappenplan, is door de IKC's een systematische inventarisatie gemaakt van vragen of aspecten die voor LNV relevant lijken. Tabel 3 toont per stap uit het "Planproces gebiedsgericht beleid" welke vragen zich voor de LNV-beleidsvelden landbouw en natuur aandienen bij het beoordelen van gebiedsplannen.

Beantwoording vraagt veel kennis van zaken, kennis die bovendien steeds actueel moet zijn. Deze vragen doen zich niet alleen voor bij LNV, maar ook bij de andere financiers en belanghebbenden. Het ligt daarom voor de hand om te onderzoeken of bundeling en ordening van actuele kennis en informatie mogelijk en gewenst is.

De benodigde informatie zou daardoor integraal beschikbaar kunnen komen en bovendien is de kans kleiner dat ze onverklaarde tegenstrijdigheden bevat en onjuist wordt gebruikt. Als voorbeeld kan dienen hoe voor het milieuthema verdroging een centraal informatiepunt is ingesteld (RIZA, NOV). LNV kan daarmee beginnen voor haar beleidsvelden.

Tabel 3 Aan het "Planproces gebiedsgericht beleid" gerelateerde vragen bij het gebieds- en natuurgericht milieubeleid van LNV

Stap in het planproces	Door LNV te beoordelen aspecten bij een ter (mede)financiering voorgelegd plan
0 <i>Netwerk analyse</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Wat is de formele verantwoordelijkheid van LNV(onderdelen) in dit plan? 2. Welke actoren/ partijen zijn medebepalend en in welke mate? 3. Welke standpunten van andere actoren zijn bekend? 4. Waar en hoe vindt afstemming met andere LNV-sectoren plaats? 5. Waar en hoe vindt afstemming plaats met andere actoren? 6. Zijn coalities mogelijk, waar is sprake van gemeenschappelijk belang? 7. Is sprake van risicofactoren en hoe zijn deze beïnvloedbaar?
1 <i>Startnotitie opstellen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 8. Welke problematiek speelt in het gebied? 9. Heeft LNV een beeld van de op langere termijn te realiseren (natuur)doelen voor het gebied? 10. Welke belangen voor LNV-sectoren (b.v. natuur) zijn in het geding, waar en in welke mate? 11. Welke ambities heeft LNV per sector (landbouw, natuur, recreatie)? 12. Wat zijn de belangrijkste kansen en knelpunten voor LNV-sectoren ? 13. Wat is in het betreffende plan de meerwaarde van een gebiedsgerichte aanpak? 14. Is beschikbaarheid van middelen (geld/instrumenten/capaciteit) in te schatten? 15. Hoe liggen voor LNV globaal de prioriteiten. Wat is reëel haalbaar?
2 <i>Huidige situatie beschrijven</i>	<ol style="list-style-type: none"> 16. Is de huidige situatie voor de natuur goed kwantitatief te beschrijven? (nulpunt) 17. Welke indicatoren zijn hiervoor bruikbaar? (planten, dieren, doeltypen) 18. Welke milieuthema's zijn hier voor de natuur relevant? 19. Is voldoende informatie en kennis beschikbaar. Waar? 20. Is aanvullend onderzoek nodig. Welk. Prioriteit. Kosten?
3 <i>(operationele)Doelstellingen voor het gebied vaststellen</i>	<ol style="list-style-type: none"> 21. Wat is het beleidskader? (streekplannen, EHS, waterhuishoudingsplan, etc) 22. Zijn begrenzingen van (deel)gebieden en natuurfuncties duidelijk? 23. Hoe is de werkwijze om (deel)gebiedsdoelen te bepalen? (regie, iteratief) 24. Welke interacties tussen milieuthema's (ver-thema's) zijn hier relevant voor natuur? 25. Formuleren van concrete en op korte termijn (ca. 4 jaar) meetbare (operationele) doelen? 26. Wat, waar, hoe en door wie te meten? Rapportage. 27. Wat is (niet) onderhandelbaar? Marges. Begrenzing van gebieden. Uitrustbare doelen.
4 <i>Aandachtspunten bepalen (knelpunten)</i>	<ol style="list-style-type: none"> 28. Welke verschillen blijken uit vergelijking van huidige en wenselijke situatie? 29. Wat zijn de grootste tekortkomingen. Hoe ernstig is dat voor b.v. het natuurdoel? 30. Wat zijn de oorzaken van een tekortkoming? (sociaal, financieel, bestuurlijk) 31. Waar liggen de kansrijke aangrijpingspunten in het gebiedsgerichtbeleid? 32. Wat gebeurt er autonoom (met de natuur) en via generiek beleid?

<p>5 <i>Mogelijke projecten en maatregelen(pakketten) samenstellen</i></p>	<p>33. Zijn creatieve oplossingen beschikbaar/gezocht? 34. Is sprake van een samenhangende aanpak van relevante milieuthema's? 35. Wordt gebruik gemaakt van ervaringen in andere gebieden? 36. Zijn operationele doelen geformuleerd? (realisatietermijn, indicatoren, meetbaarheid, rapportage) 37. Zijn de kosten bekend? (zowel de maatschappelijke als die per sector) 38. Zijn op korte termijn stimulerende maatregelen/projecten gewenst om meer draagvlak te creëren?</p>
<p>6 <i>Prioritering van maatregelen (Verkennen rendement en draagvlak)</i></p>	<p>39. Welke maatregelen(pakketten) zijn voor natuur efficiënt en effectief? 40. Vindt (objectieve) verantwoorde afweging plaats? 41. Zijn prioriteringsmethoden gebruikt? Welke? Waarom wel of niet? 42. Zijn omvang en aard van kosten bekend voor partijen. Acceptabel? 43. Bestaat inzicht in het draagvlak voor de maatregelen?</p>
<p>7 <i>Maatregelenpakketten ontwerpen (scenario's samenstellen)</i></p>	<p>44. Hoe vindt besluitvorming plaats? (bestuurlijk, terugkoppeling) 45. Is sprake van voldoende afweging op basis van kosteneffectiviteit en doelrealisatie? 46. Selectie van geprioriteerde maatregelen(pakketten) en projecten 47. Ex ante evaluatie om de mate van doelrealisatie te voorspellen (toetsen) 48. Resultaatverplichting voor natuur (operationele doelstellingen, indicatoren, emissiereducties, arealen)dient te zijn geformuleerd 49. Zijn de financiële gevolgen voor LNV duidelijk? 50. Is het subsidie-instrumentarium adequaat en toereikend? 51. Kan het maatregelenpakket worden uitgewerkt tot een concreet uitvoeringsprogramma voor natuur?</p>
<p>8 <i>Gebiedsplan opstellen</i></p>	<p>52. Welke stoffen en parameters worden gemeten? Welke indicatoren? 53. Is per natuur/ milieu-indicator een geschikt rapportageformat beschikbaar? 54. Rapportage eisen voldoende bekend? (provincie, ministeries, EU, per gebied of per project, op effecten of op operationele doelen,) 55. Is een meetnet beschikbaar? (meetfrequentie, locaties, oplag van gegevens) 56. Zijn bruikbare modellen beschikbaar voor causaal analytische interpolaties? 57. Hoe worden gegevens aan de doelstellingen getoetst? 58. Vindt monitoring plaats van (externe)factoren die het resultaat beïnvloeden en voor een evaluatie van belang zijn?</p>
<p>9 <i>Uitvoering, monitoring en evaluatie</i></p>	<p>59. Hoe kan de voortgang door LNV het beste worden gevolgd?</p>

Samengevat

Het planmatig uitvoeren van inhoudelijke en procesmatige activiteiten bij gebiedsgericht beleid is belangrijk om te komen tot een meer doelmatige aanpak. De relatie tussen doelen en maatregelen zou hierdoor sterker moeten worden, met behoud van het draagvlak voor het beleid. Om de procesmatige en inhoudelijke activiteiten planmatig uit te voeren is door VROM een gefaseerd stappenplan ("Planproces gebiedsgericht beleid") samengesteld dat vooral is gericht op de planvorming door provinciale coördinatoren en projectleiders voor het gebiedsgericht beleid (tabel 1 en bijlage 1). In dit planproces wordt een drietal fasen onderscheiden: initiatief, planvorming en uitvoering. Iedere fase wordt afgesloten met een concreet product (tabel 2). Deze drie fasen zijn weer onderverdeeld in negen stappen. In de praktijk zal het volgen van een dergelijk stappenplan een iteratief proces zijn, waardoor het plan op de situatie in het gebied kan worden toegesneden. Uit de evaluatie van de Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM) [15] blijkt bijvoorbeeld dat juist de combinatie van visieontwikkeling en uitvoeringsprojecten, waarmee snel concrete resultaten zijn te boeken, leidt tot draagvlak voor en erkenning van het gebiedsgerichte milieubeleid (combinatie van denken en doen).

Om te komen tot nadere inkleuring van het stappenplan, is door de IKC's een systematische inventarisatie gemaakt van vragen die voor de LNV-beleidsvelden landbouw en natuur relevant lijken bij het beoordelen van gebiedsplannen (tabel 3). Beantwoording vraagt veel kennis van zaken, kennis die bovendien steeds actueel moet zijn. Deze vragen doen zich niet alleen voor bij LNV, maar ook bij de andere financiers en belanghebbenden. Het ligt daarom voor de hand om te onderzoeken of bundeling en ordening van actuele kennis en informatie mogelijk en gewenst is.

Wil planvorming bijdragen aan verdere implementatie van gebiedsgericht milieubeleid dan geldt als voorwaarde dat planvorming wordt gezien als een besluitvormingsproces.

Een open planproces of eensluitende structurering alleen zal hiervoor niet volstaan. Het vraagt namelijk ook om wil, moed en durf om tot uitwisseling, afstemming en samenwerking te komen.

3.6 Welke beleidsmatige aanbevelingen in de bronnen zijn voor dit onderzoek relevant?

Hier volgende de belangrijkste beleidsmatige aanbevelingen die in de bronnen worden genoemd.

- **Kies een voldoende hoog abstractieniveau**

Het is nodig dat afspraken over de uitvoering van het gebiedsbeleid op een hoger abstractieniveau worden gelegd dan het niveau van concrete en gedetailleerde maatregelen. Bij de uitvoering van de BGM [15] bleek de grote beheersmatige druk door op maatregelenniveau te willen sturen een groot struikelblok te zijn. Dit illustreert het belang om gebiedsplannen op hoofdlijnen te toetsen. Provincies hebben daarbij bovendien meer ruimte om de uitvoering van de maatregelenpakketten naar eigen inzicht aan te passen.

- **Stuur op korte termijndoelen**

Sturing op lange termijn doelstellingen is niet goed mogelijk omdat het vaak lang duurt voordat resultaten (effecten) zichtbaar zijn. De relatie tussen ingreep en effect wordt meestal pas na lange tijd zichtbaar in de vorm van een verbeterde milieu- of omgevingskwaliteit. Gebiedsprocessen en – ingrepen zijn dermate complex (onder andere versturende factoren op de milieukwaliteiten in een gebied) dat een termijn van 10 jaar hiervoor reëel is. Er is daarom behoefte aan een doelstelling waarmee periodiek (4-5 jaar) kan worden gekeken of de uitvoering de juiste richting op gaat (juiste marsroute).

De lange termijn (omgevings-) kwaliteitsdoelen dienen als ambitieniveau en als referentie voor de operationele effectdoelen. De afzonderlijke maatregelen vereisen een deugdelijke onderbouwing van de haalbaarheid (technisch, kosten, financiering, draagvlak) van de operationele doelen.

- **Kies operationele doelstellingen als schakel tussen lange termijn doelen en maatregelen**

Door het gebrek aan meetbare doelen kan de verantwoording van het gevoerde gebiedsgerichte beleid richting het rijk alleen plaats vinden op het niveau van projecten en maatregelen. Dat maakt het moeilijk om de resultaten van het gebiedsgerichte beleid te verantwoorden in termen van te behalen rijksdoelen of om de resultaten van het gebiedsgericht beleid te relateren aan de rijksdoelen. Een tussenniveau kan gevormd worden door de zogenaamde operationele doelstellingen. In figuur 1 is dit weergegeven in relatie tot monitoring.

Operationele doelen zijn kwantitatieve taakstellingen voor de korte en middellange termijn. Deze operationele (tussen)doelen dienen zo te worden geformuleerd dat er in een periode van 4-5 jaar ook daadwerkelijk ontwikkelingen zijn te meten (dus niet een te hoog aggregatieniveau).

Anderzijds dienen ze ook ruimte te laten aan b.v. provincies om op het niveau van maatregelen (die moeten leiden tot het bereiken van de operationele doelen) af te kunnen wijken van de oorspronkelijk geplande maatregelen volgens het uitvoeringsprogramma. Als in plaats van de voorgestelde projecten blijkt dat met andere projecten een beter of gelijkwaardig resultaat (in termen van het operationele doel) kan worden bereikt, kan de provincie of het gebied deze andere projecten uitvoeren zonder tussenkomst van het rijk. De operationele doelstelling vormt dus een zoekruimte om tot maatregelen te komen en geeft aan "hoe hoog de lat ligt".

Operationele doelstellingen voor natuur en milieu kunnen op verschillende plaatsen in de totale keten van oorzaak (bron) tot effect (de causaliteitsketen) aangrijpen. Aan deze uitersten zijn maatregelen en lange termijn doelstellingen te koppelen met ergens ertussen in de operationele doelstellingen.

Operationele doelstellingen zullen over het algemeen dichter bij menselijk handelen gezocht moeten worden (emissies en deposities) dan bij ecologische effecten. Alleen daar waar het natuurlijk systeem snel reageert is het zinvol effectgerichte eisen te stellen. Wanneer operationele doelen in termen van bijvoorbeeld emissies en deposities zijn omschreven en dus in mindere mate in termen van effecten, dan kunnen ze een belangrijke basis vormen om afrekenbare doelen voor de korte en middellange termijn vast te stellen.

De functiegerichte operationele doelstellingen (voor recreatie, landbouw en verkeer, e.d.) zullen in het algemeen betrekking hebben op inrichtingsvereisten.

De afweging tussen de milieuthema's (ver-thema's) voor het bereiken van een bepaald natuurdoeltype vindt op het niveau van de operationele doelstelling plaats. Of anders gezegd: de hoofddoelstelling (lange termijn effect, voorkomen van planten, diersoorten en natuurdoeltypen) zal moeten worden vertaald in operationele doelstellingen.

- **Kies indicatoren voor een meetbaar en afrekenbaar beleid**

Een goede basisset van indicatoren verheldert de relatie tussen doelen en maatregelen en maakt de resultaten van gebiedsgerichte milieubeleid concreet meetbaar en toetsbaar. In [2- tabel 1] is een groslijst van indicatoren (doelwaarden) opgenomen die gebruikt kan worden. De keuze van een basisset milieu-indicatoren bepaalt in sterke mate de manier waarop de nulmeting (stap 2) en later de monitoring (stap 9) plaats moet vinden, hoe operationele en kwaliteitsdoelstellingen (stap 3) moeten worden geformuleerd, op welke manier men om zal gaan met het gegevensbeheer (stap 2), of aanvullend onderzoek nodig is (stap 2), hoe de effectiviteit van maatregelen moet worden uitgedrukt (stap 6) en de presentatiemogelijkheden van de plannen voor effectieve communicatie (stap 7). De gekozen indicatoren lopen dus als een rode draad door het stappenplan.

Indicatoren dienen bij voorkeur zo vroeg mogelijk in de causaliteitsketen gebruikt te worden. Dus liever emissies dan effecten, omdat deze indicatoren meer betekenis hebben in termen van maatregelen en makkelijker te monitoren zijn.

Het volgen van de format uit IPO a900 (prestatie- en kwaliteitsmonitoring voor respectievelijk de korte en de lange termijn) is efficiënt en verdient aanbeveling [15].

NB: effectindicatoren hebben betrekking op de omgevingskwaliteit, bronindicatoren op de omvang van emissies van doelgroepen en prestatie-indicatoren op prestaties van overheden en doelgroepen bij de uitvoering.

Overige aanbevelingen [2]:

- Uitvoeren van concrete **proefprojecten**. Door middel van proefprojecten is het mogelijk om tot een gezamenlijk en realistisch beeld te komen van de mogelijkheden om gebiedsgericht beleid met kennisinhoudelijke methoden beter meetbaar te houden (de kennisinhoudelijke onderbouwing van gebiedsgericht beleid).

- Instellen **centrale helpdesk** over gebruiksinformatie van diverse modellen, indicatoren en monitoring
- Afstemmen van de onderzoekprogrammering voor het gebiedsgericht beleid. Eerste stap hiertoe is een kennisdebat over hoe tot een betere **organisatie van de kennisontwikkeling** te komen voor het gebiedsgerichte beleid. Hierdoor moet uiteindelijk meer afstemming en samenhang aangebracht worden bij de ontwikkeling van kennis.
- Opbouwen van een **integraal kennissysteem** voor gebiedsgericht beleid, met daarin een selectie van kansrijke modellen en methoden per stap van het planproces, zoals voor bijvoorbeeld NH3, verspreiding van bestrijdingsmiddelen, verdroging. Het systeem zou ook veel vuistregels van deskundigen en praktijkervaringen van projectleiders moeten bevatten.
- **Inventariseren praktijkervaringen** van projectleiders over maatregelen per milieuthema, de effecten ervan en de valkuilen bij de uitvoering en wie er kan adviseren over de maatregel.
- Opstellen van **meetprotocollen** voor indicatoren.

Samengevat

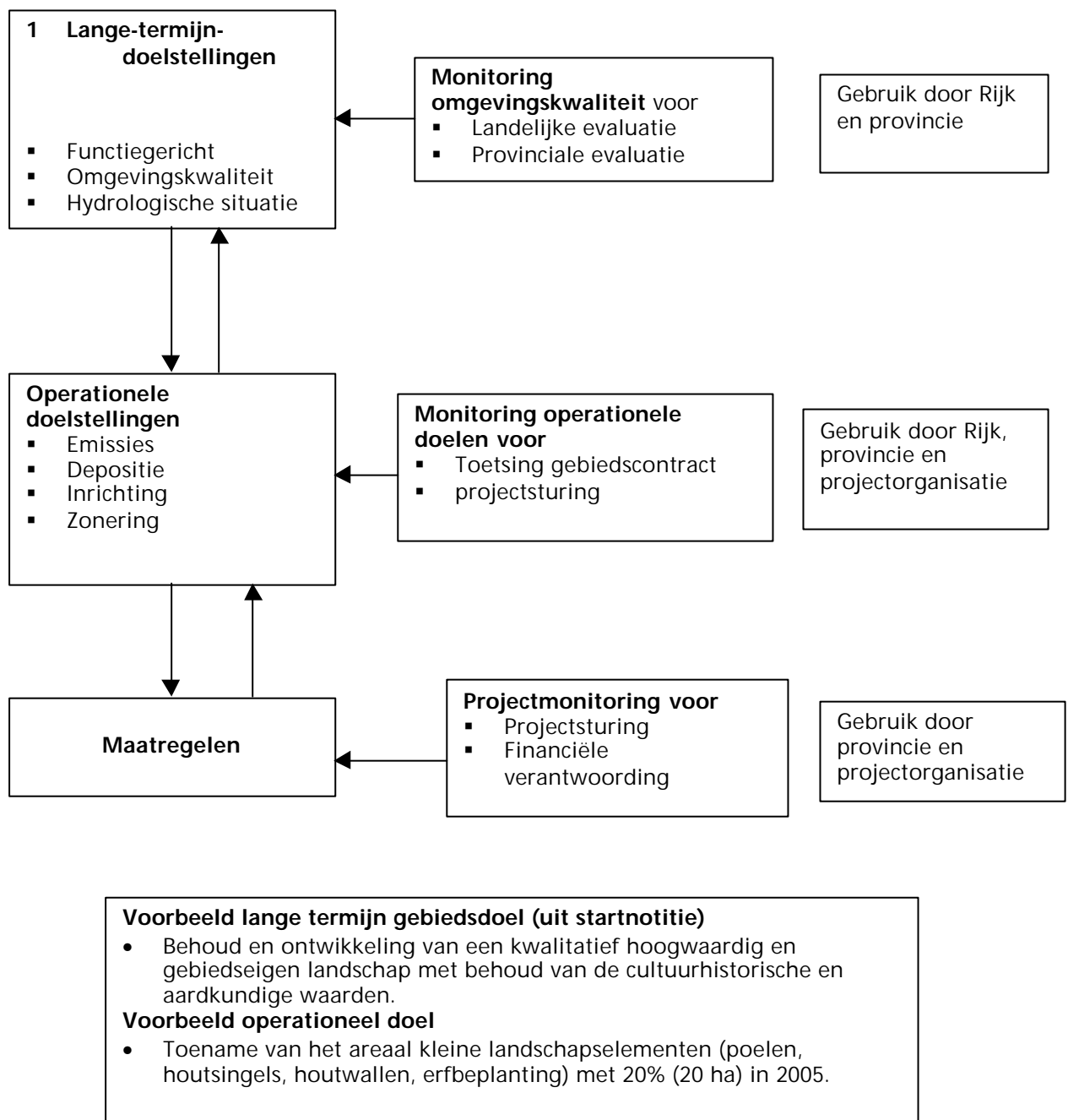
De, gezien de vraagstelling, belangrijkste aanbevelingen uit de bronnen, zijn als volgt samen te vatten:

1. Pas het onder vraag vijf beschreven gefaseerde stappenplan (planprocesschema) toe. Hierdoor is het mogelijk de procesmatige en inhoudelijke activiteiten bij gebiedsgericht beleid te structureren.
2. Ga concrete, resultaatgerichte afspraken op gebiedsniveau aan op het niveau van de operationele doelstellingen, zoals deze bij stap 7 en 8 van het planproces zijn vastgesteld. Door gebruik te maken van operationele doelstellingen kan op hoofdlijnen getoetst worden (zie figuur 1).
3. Gebruik een basisset van indicatoren om de relatie tussen doelen en maatregelen en daarmee de resultaten van gebiedsgerichte milieubeleid meetbaar en afrekenbaar te maken. Hierdoor kan er tevens een (meetbare) nulsituatie bepaald worden waardoor monitoring mogelijk is.

Door enerzijds hun regionale kennis en anderzijds hun directe relatie met LNV-centraal zijn de regionale beleidsdirecties waarschijnlijk in staat om op een doelmatige manier de sturing op programmering en verslaglegging door de provincies vorm te geven, daarbij rekening houdend met de omstandigheden in de provincie en de doelstellingen van LNV-centraal. De uiteindelijke beoordeling van de plannen is de verantwoordelijkheid van LNV-centraal. Hierbij is het van belang dat er tussen de regionale directies onderling afgestemd wordt. Hierbij zouden zij gebruik kunnen maken van een in te stellen centrale helpdesk over gebruiksinformatie van diverse modellen, indicatoren en monitoring.

In onderstaande figuur is de tekst van deze paragraaf nog eens schematisch weergegeven.

Figuur 1 Doelstellingen en monitoring gebiedsgericht beleid



4 Conclusies

Door de werkgroep zijn de onderstaande conclusies getrokken:

1. Er is draagvlak voor gebieds- en natuurgericht milieubeleid als middel tot het realiseren van een omgevingskwaliteit die past bij de gewenste (natuur)functie. Recente evaluaties van geïntegreerd gebiedsgericht beleid wijzen echter uit dat het beleid (te) beperkt doelmatig en afrekenbaar (meetbaar effect) is. De relatie tussen de gewenste situatie in een gebied en de uitgevoerde projecten is in het algemeen niet sterk. Het is daardoor moeilijk aan te geven in hoeverre de doelen gehaald worden.
2. Er is behoefte aan operationele doelen (tussendoelen) met kwantitatieve taakstellingen voor de korte en middellange termijn, op basis waarvan om de 4-5 jaar wordt gekeken of de uitvoering nog voldoende op koers ligt. In combinatie met goed onderbouwde ingreep-effect relaties en een goede monitoring is het mogelijk om te beoordelen of de projecten bijdragen aan het realiseren van de rijksdoelen. Er is behoefte aan een basisset van indicatoren waardoor de resultaten van het gebieds- en natuurgerichte milieubeleid kwantificeerbaar en daarmee afrekenbaar worden. Hierdoor is namelijk monitoring mogelijk en kan ook de nulsituatie worden bepaald. Door gebruik te maken van operationele doelstellingen en een basisset van indicatoren is toetsing op hoofdlijnen mogelijk.
3. Voor het bereiken van een toetsbaar gebiedsgericht natuur- en milieubeleid is het de kunst de verworvenheden van de huidige aanpak (draagvlak voor beleid en realisatie projecten) te combineren met de voordelen van een meer lineair (stapsgewijs) en directief benaderd planproces, waar een duidelijker relatie bestaat tussen bijzondere doelen en maatregelen. Voor het planmatig uitvoeren van inhoudelijke en procesmatige activiteiten bij plannen voor het gebieds- en natuurgericht beleid, vormt het stappenplan "Planproces gebiedsgericht beleid" een bruikbaar uitgangspunt.
4. Er zijn veel inhoudelijke methoden en modellen voor milieuaspecten in gebieds- en natuurgerichte plannen beschikbaar of in ontwikkeling bij de kennisinstututen. Deze kunnen goed gebruikt worden om milieudoelen en maatregelen beter toetsbaar weer te geven in gebiedsplannen. Deze methoden kunnen tevens goed worden gerelateerd aan de verschillende stappen van het "Planproces gebiedsgericht beleid". Op dit moment wordt er echter nog maar beperkt gebruik gemaakt van inhoudelijke instrumenten.
5. Inventarisatie van voor de LNV-beleidsvelden landbouw en natuur relevante vragen bij toepassing van het stappenplan "Planproces gebiedsgericht beleid", leert dat beantwoording ervan veel actuele kennis van zaken vraagt. Het ligt daarom voor de hand om te onderzoeken of bundeling en ordening van actuele kennis en informatie op enigerlei wijze mogelijk en gewenst is. Daarbij is ook de vraag aan de orde hoe centrale LNV-directies gebiedskennis operationeel kunnen maken voor beoordeling van regionale plannen.

5 Aanbevelingen

Onderstaande aanbevelingen (1 t/m 6) zijn door het IKC overgenomen uit de bestudeerde bronnen. Ze vormen een selectie uit de vele gedane aanbevelingen en zijn door het IKC overgenomen wegens hun grote relevantie.

Deze aanbevelingen zijn met name voor een gebiedscoördinator van belang om een goed plan te kunnen maken. Aanvullend zijn door de IKC's specifieke aanbevelingen (7 t/m 10) voor de LNV – directies geformuleerd. Deze aanvullende aanbevelingen zijn gericht op het landelijk niveau en zijn voorwaardenscheppend voor de gebiedscoördinator.

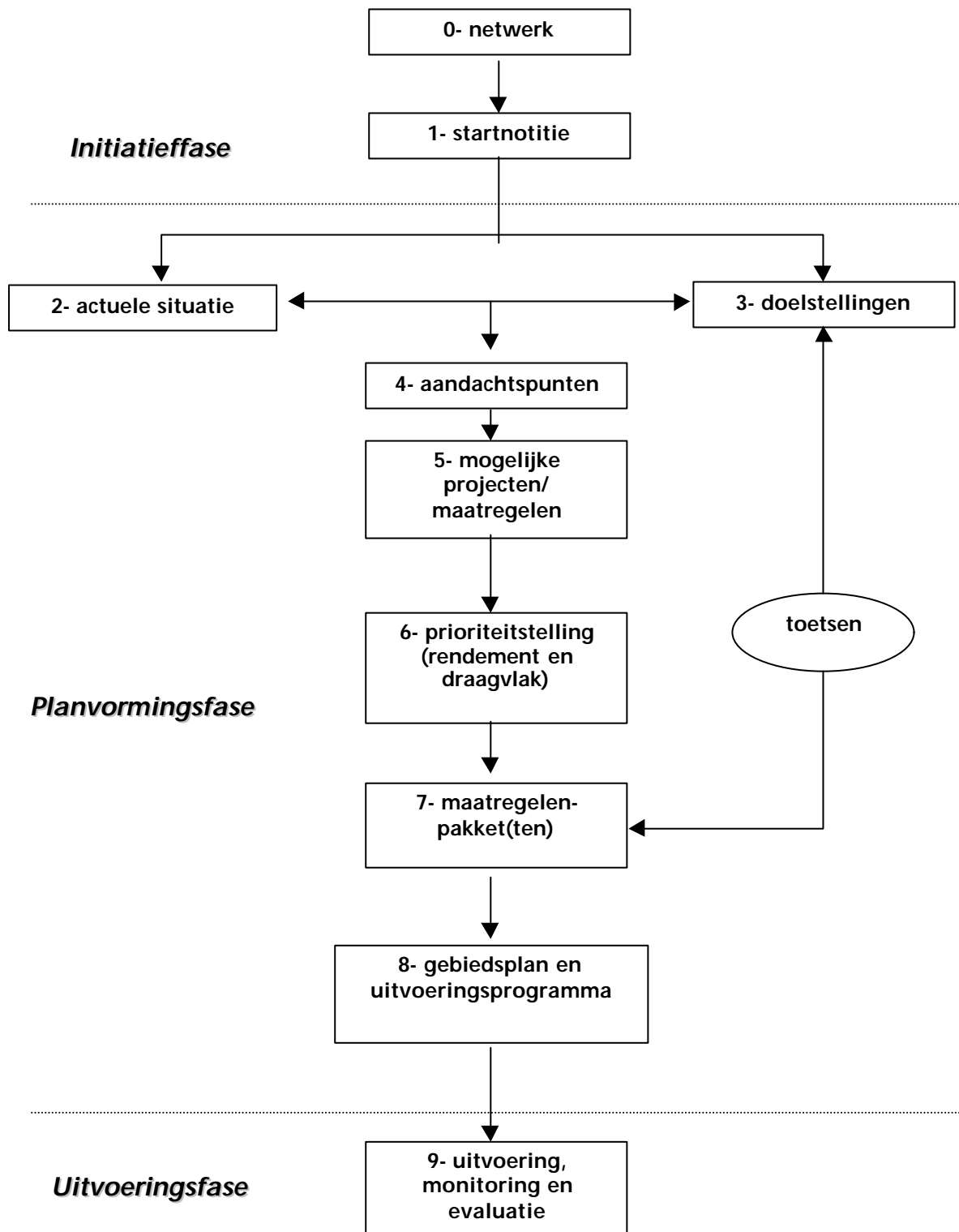
1. Gebruik voor het beoordelen van nieuwe gebiedsplannen het planprocesschema als format (bijlage 1). Ervaring met dit concept kan worden opgedaan door het gebruik in enkele pilotprojecten. Vereiste documenten voor het planprocesschema zijn:
 - *Een startnotitie* of startconvenant (intentieverklaring, gedeelde probleempceptie, visie/streefbeeld, hoofddoelstellingen met een scope van 20-30 jaar). Dit is een belangrijk onderdeel van het gebiedscontract wegens het noodzakelijke draagvlak, waardoor er tijdens de uitvoering van plannen minder kans op vertraging bestaat.
 - *Een gebiedsvisie* of -plan (dit is het einddocument van de planfase met huidige (nul)situatie, lange termijn en operationele doelstellingen en maatregelen, prioriteitsstelling en de uitvoeringsstrategie).
 - *Een uitvoeringsprogramma* (managementinstrument, maatregelen en projecten, planperiode 4/5 jaar, prestatieafspraken, omgevingskwaliteit voor de realisatie van het gebiedsplan).
 - *Een monitoringsprogramma*, om vast te kunnen stellen of de maatregelenpakketten voldoende bijdragen aan de afgesproken operationele doelen (sluit aan bij IPO 110 raamwerk voor gebiedsgerichte monitoring). Ambitie van de monitoring: op korte termijn geen effectmonitoring, maar wel bron- en procesmonitoring. De lange termijn kwaliteitsdoelen dienen als ambitieniveau en als referentie voor de operationele effectdoelen.
2. Ga concrete, resultaatgerichte afspraken aan voor gebieden op het niveau van de operationele doelstellingen, zoals deze bij stap 7 en 8 van het planproces zijn vastgesteld. Hierdoor kan er op hoofdlijnen getoetst worden en krijgt de regierol van de provincie ook daadwerkelijk inhoud.
3. Gebruik een basisset van indicatoren om de relatie tussen doelen en maatregelen en daarmee de resultaten van gebiedsgerichte milieubeleid meetbaar en afrekenbaar te maken. Hierdoor kan er tevens een (meetbare) nulsituatie bepaald worden waardoor monitoring mogelijk is.
4. Het toepassen van het planprocesschema zal in de praktijk een iteratief proces zijn. Dit betekent dat uitvoering van maatregelen en planvorming in de praktijk vaak parallel zal lopen. Dit is een wezenlijk kenmerk van gebiedsgericht beleid en wordt ook wel aangeduid als het combineren van denken en doen. Door denken en doen te combineren kan draagvlak voor het beleid verkregen worden.
5. Anticipeer bij de uitwerking van het gebiedsplan en uitvoeringsprogramma op toekomstige vastlegging van uitvoeringsafspraken in een gebiedscontract tussen bijvoorbeeld provincie en rijk.
6. Stimuleer het:
 - Instellen van een centrale helpdesk over gebruiksinformatie van diverse modellen, indicatoren en monitoring.
 - Uitvoeren van concrete proefprojecten, waarbij de maatregelen zijn bedacht in de vorm van creatieve sessies met actoren uit het gebied.
 - Afstemmen van onderzoeksvragen voor het gebiedsgericht beleid (gezien de behoefte van LNV, ministeriebrede afstemming nodig voor dit soort vragen).

- Opbouwen van een integraal kennissysteem voor gebiedsgericht beleid. Het systeem zou ook veel vuistregels van deskundigen en praktijkervaringen van projectleiders dienen te bevatten. Deze hebben betrekking op maatregelen per milieuthema, de effecten ervan en de valkuilen bij de uitvoering en wie er kan adviseren over de maatregel.
- Opstellen van meetprotocollen voor indicatoren.

Door het IKC worden de volgende aanbevelingen toegevoegd:

7. Laat beoordelen of de voor toepassing van het stappenplan “Planproces gebiedsgericht beleid” door de IKC’s geformuleerde vragen de juiste zijn en of en waar voldoende actuele en toegankelijke informatie beschikbaar is om ze te kunnen beantwoorden.
8. Beschrijf de rol van de regionale LNV-beleidsdirecties en andere LNV diensten bij het gebieds- en natuurgericht milieubeleid.
9. Beoordeel of de huidige kennisontwikkeling en kennisuitwisseling voor het gebieds- en natuurgericht milieubeleid optimaal verloopt en hoe die eventueel verbeterd kunnen worden.
10. Organiseer een workshop met relevante partijen om de voorstellen gedaan in deze notitie te toetsen en daarvoor draagvlak te verwerven.

Bijlage 1 Planproces of plancyclus gebiedsgericht beleid



Tussen de stappen zijn de belangrijkste verbindingen aangegeven. Het iteratieve karakter van het proces maakt dat er veel meer verbindingen denkbaar zijn, ook binnen stappen en tussen niet opeenvolgende stappen.

Bijlage 2 De rol van landbouw bij de milieuthema's verdroging, vermisting, verzuring en verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen

[Bron: IKC-L, Attenderings Bulletin Bodem & Water, concept mei 1999]

Verdroging

De omvang van het verdroogd gebied in Nederland wordt geschat op 6200 km². Voor 2000 is als doel gesteld het verminderen van het areaal verdroogd gebied met 25% ten opzichte van 1985 en voor 2010 geldt een reductiedoelstelling van 40%. De aanpak kent twee hoofdlijnen, namelijk vermindering van het grondwatergebruik door drinkwaterbedrijven, industrie en landbouw en verhoging van het oppervlaktewaterpeil (en daarmee de grondwaterstand) in en rond verdroogde natuurgebieden.

Thans zijn op 20% van het verdroogde areaal natte natuurgebied, maatregelen tegen verdroging uitgevoerd of op korte termijn gepland. Onduidelijk is in welke mate hiermee de gewenste grondwatersituatie wordt bereikt. Vooral in zandgebieden waar landbouw en natuur verweven zijn, is de aanpak moeilijk. Een belangrijk obstakel is dat vrijwel altijd de waterhuishouding in de omliggende gebieden van het verdroogde natuurgebied, meest landbouwgronden, moet worden aangepast, waardoor gewoonlijk vernattingschade optreedt. Hoewel deze (deels) kan worden vergoed wordt dit door de landbouw als onvoldoende ervaren. Een effectieve aanpak van verdrogingsproblemen is daarom in veel gevallen alleen goed mogelijk, als deze aanpak een onderdeel is van een integrale aanpak in een gebied. Daarbij moeten functies goed vastgelegd en afgestemd zijn in het ruimtelijke ordenings- en waterbeleid.

Vermisting

Een te grote hoeveelheid fosfaten en nitraten (stikstof) in het grond- en oppervlaktewater ontregelt de ecologische processen in het oppervlaktewater en in bodems met een natuurfunctie, en vormt een bedreiging voor drinkwaterbronnen. Landelijk gezien komt de meeste stikstof in het oppervlaktewater uit het buitenland met de grote rivieren. Vanuit Nederland zelf komt de meeste stikstof in bodem en oppervlaktewater vanuit de landbouw (84% in 1995) en rioolzuiveringsinstallaties (circa 5%). Ook voor fosfaat is landbouw de belangrijkste binnenlandse bron (88% in 1995). Voor stikstof wordt door de industrie de reductiedoelstelling nagenoeg gehaald doch blijft landbouw achter: in plaats van de afgesproken emissiereductie van 70 % in 2010 t.o.v. 1985 wordt op basis van het huidige beleid ca. 33% gerealiseerd.

De kwaliteit van het oppervlaktewater zal desondanks voor wat betreft N en P verbeteren. Het percentage van de regionale wateren dat aan de AMK-norm voldoet zal zijn gestegen van 25% thans naar 50% in 2020 voor N, en van 10 % thans naar 25% voor P

In NMP1 en NMP2 is gesteld dat in de landbouw in 2000 voor fosfaat en stikstof een evenwichtsituatie moest zijn gerealiseerd. Daarbij zou binnen landbouwbedrijven de aanvoer en afvoer van stikstof en fosfaat met elkaar in evenwicht zijn. In de Notitie mest- en ammoniakbeleid derde fase (1993) werd aangegeven dat een strikte evenwichtsbemesting niet haalbaar was en dat men rekening moest houden met onvermijdbare verliezen, zowel voor fosfaat als voor stikstof. Ook bij wat thans geldt als Goede Landbouwkundige Praktijk zijn de onvermijdelijke verliezen aan stikstof en fosfaat naar grondwater - en dus t.z.t. naar oppervlaktewater - dusdanig hoog dat de eutrofiëringsnormen ruimschoots worden overschreden. Verlaging van het bemestingsregime in de landbouw tot een niveau dat verenigbaar is met genoemde eutrofiëringsnormen zal gepaard gaan met forse productiedaling.

Verzuring

Het verzuringsbeleid is primair gericht op vermindering van de uitstoot van zwaveldioxide (SO₂), stikstofoxyden (NO_x), ammoniak (NH₄) en vluchtige organische stoffen (VOS). Binnen Nederland heeft landbouw het grootste aandeel in de emissie van verzurende stoffen (36% in 1995) en die bestaat nagenoeg geheel uit ammoniak. Voor ammoniak wordt de taakstelling van 50% en 70% emissiereductie voor 2000 resp. 2005 ten opzichte van 1980 met de beschikbare technische middelen waarschijnlijk niet gerealiseerd.

Gewasbeschermingsmiddelen

In het Meerjarenplan Gewasbescherming (MJPG) is als doelstelling onder andere opgenomen; een vermindering ten opzichte van de referentieperiode 1984-1988 van de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar lucht met 50%, naar bodem en grondwater met 75% en naar oppervlaktewater met 90%. De volumetaakstellingen van het Meerjarenplan tot en met 2000 zijn deels gehaald, maar het milieu wordt nog steeds onevenredig sterk vervuild, met name het oppervlaktewater en lucht.

Bronnen

- [1] Milieuaspecten in gebiedsgericht beleid. Onderdeel 1: Planproces. Studie in het kader van het project "Handvat toetsingskader gebiedsgericht milieubeleid in het landelijk gebied. Eindrapport. VROM / DGM, oktober 1998.
- [2] Milieuaspecten in gebiedsgericht beleid. Onderdeel 2. Kennisregie en inhoudelijke methoden: een eerste verkenning. Studie in het kader van het project "Handvat toetsingskader gebiedsgericht milieubeleid in het landelijk gebied. TNO-rapport. TNO-MEP – R 99/016. Januari 1999.
- [3] Coenen en Janssens. De grenzen van het integreren van beleid door planning: Ervaringen met provinciale milieubeleidsplanning. In: Beleidswetenschap nr 2, 1999.
- [4] Noij, I.G.A.M., et al. Methodiekontwikkeling voor integrale gebiedsgerichte milieustudies. Interne Mededeling 562. SC-DLO, juli 1999.
- [5] Van Rooy, P.T.J.C.. Op weg naar totaal waterbeheer (3): Planvorming. In: H2O (28), nr 3, 1995.
- [6] Pleijte, M. en Van Velzen, P.A.A.. Varen wij wel? Leidraad voor een verantwoorde LNV-participatie bij een gebiedsgerichte aanpak. Rapport 613. SC-DLO, 1999.
- [7] Kranendonck, R.P., et al. Meten van maatwerk. Monitoring van het WCL-beleid 1994-1996. Rapport 573. SC-DLO, 1997.
- [8] Proefproject Oude Diep. Deel 1. Toepassing stappenplan. Eindrapport. VROM/DGM/DHV, mei 1999.
- [9] Huitema, D. en Hinssen, J.P.P.. Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit. Twente University Press, Enschede, 1998.
- [10] Vlist, M. van der. Duurzaamheid als planningsopgave. Gebiedsgerichte afstemming tussen de ruimtelijke ordening, het milieubeleid en het waterhuishoudkundig beleid voor het landelijk gebied. Proefschrift Wageningen, 1998.-
- [11] Pestman, Paul en Jan van Tatenhove. Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: nieuwe initiatieven nader beschouwd. Beleidswetenschap nr.. 19..
- [12] Natuurverkenning 1997.
- [13] Kranendonck, R.P. Sturing in gebiedsgericht beleid. Het planvormingsproces binnen de waardevolle cultuurlandschappen (WCL) Midden-Limburg en Noordoost-Twente. Rapport 428, SC-DLO, Wageningen, 1996.
- [14] Aarsen, L. van den. Kwaliteit van planning. SC-DLO
- [15] Smaal, P.A., Duenk, F.H.J. en J.P. Jansen. Tussentijdse Evaluatie Bijdrageregeling Gebiedsgericht Milieubeleid (BGM). Eindrapport. Nijmegen, 5 oktober 1998.
- [16] Eindrapport sociaal instrumentarium gebiedsgericht milieubeleid in waardevolle en kwetsbare gebieden.
- [17] Integraal natuurgericht milieubeleid; Beschrijving van het wegingskader in enkele praktijksituaties, IKC-Landbouw, Ede 1999.