

# Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld?

Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen  
Europees beleid en gebiedsgericht beleid

M. Pleijte  
M.A.H.J. van Bavel

werkdocumenten

**wot**  
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



# **Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld?**

Een verkennend onderzoek naar de  
relatie tussen Europees beleid en  
gebiedsgericht beleid

M. Pleijte  
M.A.H.J. van Bavel

**Werkdocument 39**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2006

*De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

**Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.**

©2006 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: [info.terra@wur.nl](mailto:info.terra@wur.nl)

**LEI**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.nl)

---

De reeks Wot-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)**

**Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu**, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

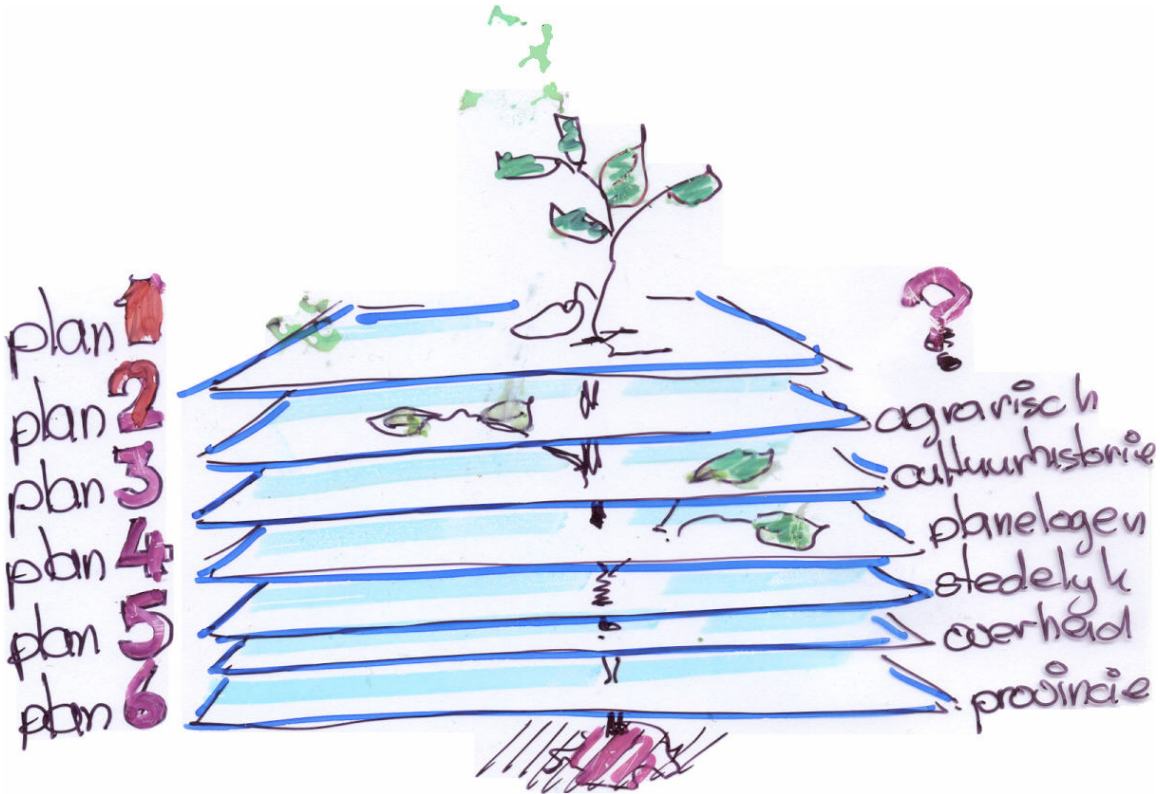
Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

# Inhoud

<b>DEEL 1 BELEIDSSAMENVATTING</b>	<b>5</b>
<b>DEEL 2 ACHTERGRONDTEKST</b>	<b>23</b>
<b>1 Verhoudingen tussen Europees en gebiedsgericht beleid</b>	<b>25</b>
1.1 Aanleiding	25
1.2 Doel- en vraagstelling	28
1.3 Aanpak	29
1.4 Leeswijzer	31
<b>2 Beleid voor West Zeeuwsch-Vlaanderen</b>	<b>33</b>
2.1 Inleiding	33
2.2 Natuur en natuurbeleid in Zeeland	33
2.3 Gebiedsbeschrijving	34
2.4 Structuurvisie	37
2.5 Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal	38
2.6 Streekplan Zeeland, Herziening West Zeeuwsch-Vlaanderen	40
2.7 Gebiedsgericht beleid als proces	41
2.8 Functie van het gebiedsplan	41
2.9 Status van het gebiedsplan	42
2.10 Conclusies	43
<b>3 Horizontale afstemming tussen functies?</b>	<b>45</b>
3.1 Inleiding	45
3.2 Landbouw	45
3.3 Recreatie en natuur	46
3.4 Vermijden van sectorale spanningen	47
3.5 Sectoraal afrekenen leidt tot sectorale opstelling	48
3.6 Reikwijdte van het gebiedsplan	48
3.7 Conclusies	48
<b>4 Verticale afstemming tussen bestuurlijke schaalniveaus?</b>	<b>51</b>
4.1 Inleiding	51
4.2 Decentralisatie	51
4.3 EU-richtlijnen	53
4.4 EU-richtlijnen en gebiedsgericht beleid	56
4.5 Impact van EU-richtlijnen op provinciaal beleid	56
4.6 Gebiedssubsidies en EU-subsidies	57
4.7 Eindconclusies	59
<b>5 Diagonale afstemming tussen andere beleidsvelden en gebiedsgericht beleid?</b>	<b>63</b>
5.1 Inleiding	63
5.2 Rijkswaterstaat en gebiedsgericht beleid	63
5.3 Duurzaam veilig	64
5.4 Het uitdiepen van de Westerschelde en natuurcompensatie	65
5.5 Zwakke schakels	67
5.6 Eindconclusies	67
<b>6 Totaalbeeld conclusies</b>	<b>69</b>
<b>Literatuur</b>	<b>71</b>
Bijlage 1 Achtergrondinformatie van drie sectorale projecten	73



DEEL 1 BELEIDSSAMENVATTING







# Afstemming van gebiedsgericht beleid op Europees beleid?!

## 1. Aanleiding

Dit onderzoek gaat over het al dan niet eenzijdig afstemmen van gebiedsgericht beleid op Europees beleid en de gevolgen hiervan voor de handelingen van de gebiedsactoren en daarmee uiteindelijk op de natuur in een gebied. De aanleiding voor dit onderzoek vormen de conclusies uit twee eerdere publicaties van Wageningen UR en het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP): bestuurlijke trends in het natuurbeleid (Kuindersma et al., 2002) en de Milieubalans uit 2004 (MNP, 2004).

Drie bestuurlijke trends, te weten de versterkte europeanisatie van het natuurbeleid, de decentralisatie van rijksbeleid naar provincies, en ten slotte de realisering van vermaatschappelijking en verbreding van het natuurbeleid en de wens van de rijksoverheid om dit verder uit te bouwen, leiden tot verandering in de rol van de rijksoverheid. Vooral de EU en de provincies winnen terrein op de rijksoverheid in het natuurbeleid. Deze twee verschuivingen naar andere bestuurslagen kunnen op gespannen voet met elkaar staan: beleid met een grotere nadruk op een integraal gebiedsgericht afwegingskader én beleid gericht op een verdergaande europeanisatie.

Europese richtlijnen kenmerken zich door duidelijk omschreven, vaststaande doelen waarop de overheden van de lidstaten kunnen worden afgerekend met boetes. Gebiedsgericht beleid kenmerkt zich door beleid in een nader omschreven gebied dat differentiatie beoogt in termen van doelstellingen en/of inzet van instrumenten in ruimte en/of tijd met het doel om, rekening houdend met de bijzondere potenties dan wel de problemen in dat gebied, beleidsdoelen op elkaar af te stemmen en op maat toe te snijden op het gebied. De decentralisatie van het Rijksbeleid leidt voor het Rijk enerzijds tot meer spanning omdat men enerzijds meer beleidsvrijheid biedt aan provincies, gemeenten en waterschappen via bijvoorbeeld gebiedsgericht beleid en anderzijds afrekenbare verplichtingen heeft richting Brussel (MNP, 2004).

In de Milieubalans gaat de aandacht eenzijdig uit naar Europees sectoraal beleid, ofwel Europese richtlijnen en niet naar verordeningen, structuurfondsen of communautaire initiatieven die op Europees schaalniveau vanuit integrale doelstellingen zijn geïnitieerd. Ook wordt geen aandacht besteed aan Europees beleid gericht op andere beleidsvelden dan die gericht zijn op de kwaliteit van de leefomgeving, zoals de economie.

Dit onderzoek gaat voor het gebied West Zeeuwsch-Vlaanderen na hoe Europees beleid het gebiedsgericht beleid beïnvloedt en daarmee uiteindelijk de natuur in West Zeeuwsch-Vlaanderen.

De centrale vraag daarbij is:

*In welke mate is het gebiedsgericht beleid afgestemd op het Europees beleid en welke gevolgen heeft dit voor de natuur<sup>1</sup> in het gebied?*

---

<sup>1</sup> Natuur wordt niet in termen van biodiversiteit of habitattypen gedefinieerd, maar meer in abstracte zin als functie met ruimtelijke kenmerken.

## 2. Begripsduiding en hypothesen

Het Europees beleid wordt in dit onderzoek afgebakend tot drie vormen van beleid (tabel 1):

- 1) Europees beleid dat sectoraal van karakter is en vooral gericht is op de milieukwaliteit van het landelijk gebied en dat vooral inzet op voorschrijven via regulering. Daarbij worden drie Europese richtlijnen beschouwd: de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (NR);
- 2) Europees beleid voor het landelijk gebied (vooral plattelandsontwikkeling) dat integraal van aard is en gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied en dat vooral inzet op verleiding met subsidies: POP, Leader+ en Interreg;
- 3) Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers-) veiligheidsprojecten, dat aan te merken is als sectoraal beleid dat niet gericht is op de kwaliteit van het landelijk gebied. Het gaat om drie projecten: Compensatienatuur uitdiepen Westerschelde, Duurzaam Veilig, Zwakke Schakels Zeeland (zie Bijlage 1 voor meer informatie).

*Tabel 1: Drie vormen van Europees beleid*

<b>Europees beleid</b>	<b>Beleid voor het landelijk gebied</b>	<b>Beleid voor economie of (kust- of verkeers-) veiligheid</b>
<b>Sectoraal beleid</b>	Europese richtlijnen: Vogel en Habitatrichtlijn (VHR), Kaderrichtlijn Water (KRW) en Nitraatrichtlijn (NR)	Europees beleid voor het uitdiepen van de Westerschelde, Europees beleid duurzaam veilig, Europees beleid voor kustveiligheid
<b>Integraal beleid</b>	Europese verordeningen en communautaire initiatieven (POP, Leader +, Interreg)	

Gebiedsgericht beleid kan sectoraal en integraal van karakter zijn. *Sectoraal gebiedsgericht beleid* is gericht op één aspect, één functie of één beleidsveld, bijvoorbeeld gebiedsgericht bodembeleid, gebiedsgericht mestbeleid, gebiedsgericht natuurbeleid (LNV,1995:5). In dit onderzoek is gebiedsgericht beleid opgevat als *geïntegreerd gebiedsgericht beleid*: beleid dat per definitie gericht is op meerdere aspecten, functies of beleidsvelden (LNV, 1995: 5-6). De noemer geïntegreerd bevat een mogelijk integratie tussen: functies als water, milieu, natuur, landbouw, recreatie, tussen overheden, maatschappelijke groeperingen en bedrijfsleven, verschillende fasen van beleidsvoering, schaalniveaus, Europees, nationaal, regionaal en lokaal niveau (LNV, 1995: 6). Geïntegreerd gebiedsgericht beleid streeft naar een zodanige afstemming (coördinatie) tussen de betrokken beleidsvelden te bewerkstelligen dat daardoor voor het geheel – en uiteindelijk voor het betrokken gebied – meerwaarde ontstaat (LNV, 1995: 6).

Bij het nagaan van de invloed van Europees beleid op gebiedsgericht beleid staat het concept *'afstemming'* centraal. Het concept afstemming houdt het midden tussen de twee extremen: spontane overeenstemming en integratie. Spontane overeenstemming duidt immers op een situatie waarin wel overeenstemming bestaan tussen de verschillende beleidstypen, maar dit niet bewust is nagestreefd. Integratie daarentegen gaat er van uit dat beleidsvelden bewust volledig op elkaar zijn afgestemd en zij gaan eigenlijk in elkaar op. Afstemming is bewust, maar betekent niet dat de delen in elkaar opgaan. Gewaakt is voor impliciete normatieve aannames bij afstemming in dit onderzoek, bijvoorbeeld: regionaal maatwerk en differentiatie in gebieden zijn goed; verkokering en beleidsstapelings zijn slecht, mede omdat zij het regionaal maatwerk belemmeren. Andere vooraannames kunnen zijn: generiek beleid,

sectoraal beleid en top-down beleid zijn slecht en gedifferentieerd beleid, integraal beleid en bottom-up beleid zijn goed.

De afstemming richt zich in deze studie op:

- Afstemming tussen sectoren die gericht zijn op het landelijk gebied. Dit wordt *horizontale afstemming* genoemd;
- Afstemming tussen bestuurslagen. Dit wordt *vertikale afstemming* genoemd;
- Afstemming tussen sectoren die niet specifiek gericht zijn op het landelijk gebied. Dit wordt *diagonale afstemming* genoemd.

Deze vormen van afstemming zijn als volgt te verbeelden (tabel 2).

Tabel 2: Drie vormen van Europees beleid en drie vormen van afstemming met gebiedsgericht beleid

Vertikale afstemming: afstemming tussen bestuurslagen	Horizontale afstemming: afstemming tussen sectoren gericht op Het landelijk gebied					Diagonale afstemming: afstemming tussen sectoren die niet gericht zijn op het landelijk gebied		
	Natuur	Milieu	Water	Landbouw	Recreatie	Economie	Verkeer	Kustveiligheid
EU: sectoraal Beleid	Vogel en Habitat richtlijn (VHR)	Nitraat richtlijn (NR)	Kader-richtlijn Water (KRW)			Uitdiepen Westerschelde	Duurzaam Veilig	Zwakke Schakels
EU: integraal Beleid	POP, Leader +, Interreg							
Rijk								
Provincie								
Gebied	<b>Geïntegreerd gebiedsgericht beleid</b>							
Gemeente								
Waterschap-pen								

De centrale vraag is nu aan te scherpen tot de volgende deelvragen:

- Beïnvloeden (bemoedigen of bevorderen) Europese richtlijnen (vorm1) de afstemming tussen sectoren in het gebiedsgericht beleid (*horizontale afstemming*)?
- Beïnvloeden (bemoedigen of bevorderen) Europese richtlijnen (vorm 1) en/of Europees beleid voor plattelandsontwikkeling (vorm 2) de afstemming tussen bestuurslagen in het gebiedsgericht beleid (*vertikale afstemming*)?
- Beïnvloeden (bemoedigen of bevorderen) Europees beleid dat niet gericht is op landelijk gebied de afstemming tussen sectoren in het gebiedsgericht beleid (*diagonale afstemming*)?

Voor deze drie deelvragen zijn drie hypothesen geformuleerd (hypothesen 1 t/m 3). Naast deze drie afgeleide hypothesen is er een overstijgende hypothese geformuleerd die correspondeert met de centrale vraag.

Achter de centrale vraag gaat de volgende hypothese schuil:

**Hypothese 0:**

Europees beleid is kaderstellend voor gebiedsgericht beleid. Gebiedsactoren zijn goed bekend met het Europees beleid en anticiperen hierop om hier zo goed mogelijk op in te spelen in het gebiedsgericht beleid. De natuur is de grote winnaar door deze afstemming van het Europees beleid in het gebiedsgericht beleid.

Bij de deelvragen zijn de volgende hypothesen opgesteld.

***Hypothese 1: horizontale afstemming tussen sectoren van het landelijk gebied***

1a: De sterke sectorale gerichtheid van de Europese richtlijnen (vorm 1) bemoeilijkt de afstemming tussen sectoren in het gebiedsgericht beleid.

1b: De Europese subsidies voor plattelandontwikkeling (vorm 2) bevorderen de afstemming tussen sectoren in het gebiedsgericht beleid.

Gevolgen voor natuur: De zachtere belangen binnen het gebiedsgericht beleid, waartoe ook de natuur is te rekenen, hebben baat bij de VHR en profiteren ook van de KRW en de NR.

***Hypothese 2: verticale afstemming tussen bestuurslagen***

Europees beleid voor plattelandontwikkeling (vorm 2) bemoeilijkt het gebiedsgericht beleid – ondanks het integrale karakter (wel horizontale afstemming) - omdat het Europees beleid niet op het gebiedsgericht beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd (geen verticale afstemming).

Gevolgen voor natuur: Europees beleid voor plattelandontwikkeling komt de natuur ten goede, omdat de economische verleidingen op lokaal en regionaal niveau hier beter weerstand kan worden geboden. Anderzijds gaat het ten koste van natuur omdat natuur ook concessies moet doen vanwege integrale afwegingen.

***Hypothese 3: diagonale afstemming met Europees economisch en veiligheidsbeleid***

Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers)veiligheidsprojecten (vorm3) bemoeilijkt het gebiedsgericht beleid, omdat:

- a) het niet op de sectoren van het gebiedsgericht beleid is afgestemd (horizontaal);
- b) het niet op het beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd (vertikaal).

Gevolgen voor natuur: Voor de natuur is dit niet gunstig: het hoogst haalbare is compensatienatuur voor de natuur die er verdwijnt.

### **3. Gebiedsbeschrijving en onderzoeksanpak**

Dit onderzoek is een enkelvoudige casestudy. Conclusies mogen niet zondermeer worden opgeschaald en kunnen context-specifiek zijn ingegeven. Het gebiedsgericht beleid voor West-Zeeuwsch-Vlaanderen vormt het vertrekpunt in dit onderzoek. Voor de selectie van de casus zijn de volgende criteria gehanteerd:

- Aanwezigheid van meerdere Europese richtlijnen (vorm 1). Grote delen van Zeeland kennen een internationale natuurstatus als wetland en vallen op grond daarvan onder de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR). Vanwege de aanwezigheid van veel water zal de Kaderrichtlijn Water (KRW) in Zeeland op grote schaal van toepassing zijn. Zeeuwsch-Vlaanderen kent veel veeteelt waarbij een sterke scheiding tussen landbouw en natuur niet mogelijk lijkt vanwege belangen bij waterpeilen en de aanwezigheid van krekens in het totale afwatersysteem. De nitraatrichtlijn zou hier van toepassing moeten zijn;

- Aanwezigheid van stimuleringsgeld vanuit Europees beleid voor plattelandontwikkeling. In West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt gebruik gemaakt van POP-gelden, Leader +, en Interreg.
- Aanwezigheid van Europees beleid, dat vooral is gericht op andere beleidsvelden dan de kwaliteit van de leefomgeving. Na een eerste verkenning blijken de projecten uitdiepen van de Westerschelde en het kustveiligheidsproject 'zwakke schakels' aan deze eis te voldoen.

Naast deze inhoudelijke criteria is een aantal pragmatische criteria gehanteerd. Zo is de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek vooraf positief beoordeeld, omdat het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen als succesvol binnen Zeeland wordt beoordeeld, gerelateerd aan ander gebiedsgericht beleid in Zeeland. Een ander voordeel is de beschikbaarheid van documenten en websites voor desk-research. Verder waren de namen van de deelnemers(en hun bijbehorende organisatie) in de gebiedscommissie bekend, wat de planning van de interviews vergemakkelijkte.

West Zeeuwsch-Vlaanderen behoort tot de provincie Zeeland en bestond tot voor kort uit twee gemeenten, namelijk Sluis-Aardenburg en Oostburg. Deze zijn recent samengevoegd tot één gemeente: de gemeente Sluis. Daarmee valt het gehele gebied van West Zeeuwsch-Vlaanderen samen met het grondgebied van de gemeente Sluis. West Zeeuwsch-Vlaanderen is van oudsher een grensgebied op alle mogelijke terreinen. Door de verzanding van het Zwin en deling van Nederland en België kwam West Zeeuwsch-Vlaanderen in een unieke positie. Tussen de Westerschelde en de Belgische grens ontwikkelde het zich tot een eigen wereldje en een bijzonder landschap. In het westen ligt de duinstreek met natuur en recreatie, open eilanden omgeven door intieme kreek. In het noorden ligt de Westerschelde met haar visserij en jachthavens. Het middengebied wordt bepaald door open polders met beboomde dijken. Aan de zuidrand gaat de Nederlandse klei over in het Vlaamse zandgebied, een kleinschalig landschap met eeuwenoude stadjes en karakteristieke hoeven.



*Plangebied West Zeeuwsch-Vlaanderen (Bron: Gebiedscommissie West Zeeuwsch Vlaanderen, 2004)*

Het gebied wordt gekenmerkt door een aantal sociaal-economische problemen. Er is sprake van afname van het inwonertal, vergrijzing van de bevolking en stilstand in de toeristisch-recreatieve sector. Hiermee neemt ook het voorzieningenniveau in het gebied af. De productiviteit van de landbouw, een belangrijke sector in het gebied, is lager dan in de rest van Nederland en er is weinig aandacht voor innovatie. Bovendien zijn met het verdwijnen van het autoveer naar Breskens en hervormingen in EU-regelgeving die het bank-toerisme niet meer aantrekkelijk maken, twee pijlers onder de economie verdwenen. Ook het landschap en de natuur in het gebied staan onder druk.

<b>STATISTIEKEN</b>	
Oppervlakte West Zeeuwsch-Vlaanderen:	circa 30.700 ha, waarvan 20.000 ha nu in gebruik is bij de landbouw
Aantal kernen:	17
Aantal inwoners:	circa 24.000
Beroepsbevolking:	circa 10.000, m.n. geconcentreerd in de kernen Oostburg, Breskens en Sluis
Aantal toeristische slaapplekken:	62.000, waarvan 13.500 in tweede woningen en 35.000 op campings en boerderijcampings
Aantal toeristische overnachtingen:	2.500.000 per jaar
Aantal bezoekers Sluis:	5.000.000 per jaar
Aantal bezoekers kust:	60.000 op een topdag, 30.000 op een zonnige dag

*Statistieken van het gebied (Gebiedsgerichte Aanpak West Zeeuwsch-Vlaanderen, nieuwsbrief 3)*

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een gefaseerde aanpak gevolgd. Allereerst is via een quick scan beleidsdocumentenanalyse geraadpleegd en zijn op basis hiervan interviewvragen opgesteld. De vragenlijst was half gestructureerd van karakter. Om een breed spectrum aan overheden en maatschappelijke organisaties, betrokken bij het gebiedsgericht beleid, aan bod te laten komen, is er voor gekozen om zoveel mogelijk leden van de gebiedscommissie West Zeeuwsch-Vlaanderen te interviewen. Daarnaast is ook een medewerker van Rijkswaterstaat geïnterviewd die niet deel uitmaakt van de gebiedscommissie maar wel via het project 'Zwakke Schakels' van Rijkswaterstaat is betrokken, dat via een gebiedsgerichte benadering wordt ingevuld. Uiteindelijk zijn op eind november 2004 negen interviews afgenomen. Die interviews zijn gehouden met:

- een medewerker van de provincie Zeeland die tevens secretaris is van de gebiedscommissie,
- een medewerker van de Dienst Landelijk Gebied/Goes;
- een wethouder van de gemeente Sluis en een gemeenteambtenaar;
- een medewerker van Waterschap Zeeuws Vlaanderen;
- een recreatieadviseur die ook de RECRON vertegenwoordigt;
- een agrariër;
- een medewerker planologie van de Zeeuwse Milieufederatie;
- een medewerker planologie van 't Duumpje, Zeeuwse Natuurvereniging;
- een medewerker van Rijkswaterstaat.

#### **4. Gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen**

De voorgeschiedenis van het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen gaat terug tot 1979, toen een ruilverkaveling aan de orde was. De eerste aangevraagde ruilverkaveling betrof 30.000 ha en had een administratief karakter, maar viel stil. Hierna is een landinrichtingscommissie zes jaar bij de kustzone bezig geweest, maar dat is nooit in

stemming gebracht, omdat de landbouw opstapte. Vervolgens werd het gebiedswerken door de provincie en de Dienst Landelijk Gebied als een kans gezien om het landinrichtingsproject te verbreden en daarmee te vergroten tot het gehele gebied van West Zeeuwsch-Vlaanderen. In eerste instantie is de aanzet tot het gebiedsgericht werken afkomstig vanuit de sectoren recreatie en natuur. Pas later is de landbouw aangehaakt.

In 1998 hebben natuurvereniging 't Duumpje en de Recron gezamenlijk het visiedocument 'Kust in Kleuren' opgesteld, vanuit de gedachte dat het vooral van belang is om te denken in visies en kansen. Hiermee lag er een goed startpunt voor het gebiedsgericht beleid. Het gebiedsgericht beleid is in 1999 gestart met als voornemen om rond 2001 een gebiedsplan te hebben. In de gebiedscommissie zitten de volgende deelnemers: Agrarisch West Zeeuwsch-Vlaanderen, provincie Zeeland, Dienst Landelijk Gebied, Kamer van Koophandel, gemeente Sluis, Recron, vertegenwoordiger namens de Zeeuwse Natuur- en Milieuorganisaties (ZMF en natuurvereniging 't Duumpje), waterschap Zeeuws-Vlaanderen en de gemeente Sluis.

Na een tussenrapport in 2001 is er vervolgens aan een ontwerpplan en een uitvoeringsplan gewerkt dat veel tijd in beslag nam. Door de gemeentelijke herindeling in 2003 verscheen uiteindelijk in 2004 het gebiedsplan 'Natuurlijk Vitaal'. De grootste uitdaging van het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen is de sociaal-economische versterking van het gebied. De landbouw heeft het zwaar te verduren vanwege ondermeer de liberalisering van de wereldhandel wat de productprijzen voor bieten en suiker onder druk zet en wat vooral bij de akkerbouw zwaar aankomt. Recreatiebedrijven hadden te kleine ruimtes voor verblijfsrecreatie die bovendien kwalitatief onder de maat waren. Naast deze minpunten aan de aanbodzijde werden recreatiebedrijven aan de vraagzijde geconfronteerd met teruglopend toerisme in Zeeland. Zowel agrariërs als recreatieondernemers zoeken naar mogelijkheden om hun bedrijfsvoering gezonder te maken. Schaalvergroting is daarbij een mogelijkheid, maar ook kwaliteitsverbetering door meer specialistische producten te bieden. Agrarisch natuurbeheer, agrotourisme, agrozorg en een opschaling van recreatiebedrijven, alle in een meer aantrekkelijke recreatieomgeving (recreatienatuur) zijn hierbij oplossingsrichtingen.

De rol van natuur bestaat hierin vooral uit het verbeteren van de kwaliteit van het gebied, zowel om in te wonen als om in te recreëren. Hiermee neemt de aantrekkingskracht van West Zeeuwsch-Vlaanderen als vestigingsgebied voor bewoners en recreatieondernemingen toe. Op basis van een structuurvisie en een gebiedsplan is een aantal oplossingen als uitvoeringsproject voorgesteld en een aantal ruimteclaims gemaakt, die deels zijn overgenomen in de streekplanherziening. De plannen kunnen al met al gekarakteriseerd worden als sociaal-economisch en bottom-up van aard.

## 5. Horizontale afstemming tussen functies

### ***Hypothese 1: horizontale afstemming tussen sectoren van het landelijk gebied***

- 1a: De sterke sectorale gerichtheid van de Europese richtlijnen (vorm 1) bemoeilijkt de afstemming tussen sectoren in het gebiedsgericht beleid.
- 1b: De Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling (vorm 2) bevorderen de afstemming tussen sectoren in het gebiedsgericht beleid.

*Gevolgen voor natuur:* De zachtere belangen binnen het gebiedsgericht beleid, waartoe ook de natuur is te rekenen, hebben baat bij de VHR en profiteren ook van de KRW en de NR.

### ***Conclusie bij hypothese 1:***

1a: Horizontale afstemming tussen sectoren binnen het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt niet bemoeilijkt door sectorale EU-richtlijnen en niet bevorderd door Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling, maar bemoeilijkt door de partijen uit de gebiedscommissie zelf: 1) de scheiding tussen enerzijds landbouwprojecten en anderzijds recreatie- en natuurprojecten; 2) bezuinigingen drijven partijen als het waterschap terug naar de eigen sector en men wil geen geld meer beschikbaar stellen voor integrale projecten 3) gemeenten hebben de scheiding tussen bebouwde kom en buitengebied gehandhaafd. De noodzaak tot afstemming ontbreekt, omdat de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) al is gerealiseerd en via vrijwillige kavelruil recreatie en natuur een oppepper hebben gekregen in het gebied. Door het ontbreken van horizontale samenwerking blijven kansen liggen om het gebied nog verder te ontwikkelen.

#### ***1b. Europese subsidies voor landbouw***

De Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling bevorderen *wel* de afstemming tussen functies *binnen de landbouwbedrijven* (verbrede landbouw: agrotourisme en agrarisch natuurbeheer), maar *niet* de afstemming tussen functies *binnen het gebied* van West Zeeuwsch-Vlaanderen.

#### ***1b. Europese subsidies voor natuur en recreatie***

Voor natuur en recreatie zijn in vergelijking tot de landbouw veel minder Europese subsidies. Deze functies worden in West Zeeuwsch-Vlaanderen vooral via een rood-voor-groen constructie gerealiseerd en de natuurgronden via een nationaal instrument, te weten het LNV Programma Beheer, beheerd.

*Gevolgen voor natuur.* Natuur in West Zeeuwsch-Vlaanderen is via de EHS al gerealiseerd. Alle natuur die er door gebiedsgericht beleid bij is gekomen, kan als winst worden aangemerkt: recreatienatuur en agrarisch natuurbeheer.

## ***Onderbouwing***

### **Scheiding tussen functies in projecten**

De gebiedsgerichte projecten worden in West Zeeuwsch-Vlaanderen allemaal redelijk veilig opgesteld; dat wil zeggen niet in spanningsvelden tussen de functies van landbouw, natuur en recreatie. De gebiedsgerichte projecten in West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn vaak sectoraal van karakter. Zij zijn alleen integraal van karakter als sprake is van win-win situaties. Het zijn dan projecten waar een paar functies voordeel bij hebben, zonder dat de andere functies schade ondervinden. Hiermee worden mogelijke spanningen tussen functies uit de weg gegaan. Van een echte integrale afweging tussen functies is daarmee geen sprake. De conclusie is dat ook dat in West Zeeuwsch-Vlaanderen vooral sprake is van sectoraal gebiedsgericht beleid en zelden van geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

### **Scheiding in projecten door bezuinigingen**

Kenmerkend voor gebiedsgericht beleid is dat organisaties niet alleen financieel bijdragen aan het realiseren van hun eigen sectorale doelen, maar juist ook aan integrale doelen.



Bezuinigingen zetten aan tot omschakeling van integraal denken naar sectoraal denken. Het sectoraal afrekenen van afzonderlijke organisaties uit de gebiedscommissies leidt ertoe dat in tijden van financiële krapte de integraliteit die nog wél aanwezig is, verder wordt losgelaten en teruggevallen wordt op een sector waarvoor een organisatie verantwoordelijk is. Concreet betekent dit dat waterschappen zich dan alleen nog voor water inzetten en geen geld meer beschikbaar willen stellen voor meer integrale projecten.

### **Scheiding stad en land**

Integratie van functies wordt ook in de weg gestaan door afspraken die zijn gemaakt voordat het gebiedsgericht beleid van start ging. Afsproken is met gemeenten dat het gebiedsplan zich concentreert op het landelijk gebied ofwel het buitengebied en niet op de bebouwde kom. Hiermee is dus een scheiding aangebracht tussen functies die kenmerkend zijn voor het stedelijk gebied en voor het landelijk gebied. Veel (sociaal-economische) structuurverbeteringen blijken nu juist in de bebouwde kom van de badplaatsen te liggen, waar ook het buitengebied van kan profiteren. Geconcludeerd kan worden dat de scheiding tussen stad en land kansen onbenut laat voor het landelijk gebied.

### **Europese subsidies en de landbouw**

De meest sturende EU-subsidies in West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn niet de subsidies die gericht zijn op het gebiedsgericht beleid, maar EU-sectoraal beleid voor de (prijs)subsidies voor het landbouwbeleid. Met die EU-prijssubsidies zijn agrariërs in staat om te overleven en daarmee het landschap te handhaven als landbouwgebied. Het wegvallen van de EU-prijssubsidie op bieten kan gedeeltelijk worden opgevangen door agrarisch natuurbeheer en verbrede landbouw (nieuwe economische dragers). De vrijkomende grond zal vooral beschikbaar komen voor recreatienatuur. De agrariërs hebben tien jaar nodig gehad om de benodigde omslag in de landbouw te accepteren en grond af te staan voor andere functies als natuur en recreatie.

Toenemende druk vanuit EU-kaderrichtlijnen, het wegvallen van EU-prijssubsidies en het aanbieden van EU-gebiedssubsidies (POP, Interreg, Leader+) hebben direct of indirect bijgedragen aan de ontvankelijkheid van agrariërs voor gebiedsgericht beleid. Agrariërs werken positief en constructief aan het gebiedsgericht beleid mee. Het gebiedsgericht beleid stelt de agrariërs niet voor pijnlijke keuzes tussen landbouw, recreatie en natuur. Via vrijwillige kavelruil is wel grond vrij gemaakt voor recreatie en natuur ten kosten van de landbouw. Vanwege de stoppers in de landbouw is dit voor de landbouw niet pijnlijk geweest. De landbouwsector is veelal nog reactief en weinig initiërend.

Een aantal agrariërs gebruikt Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling om hun bedrijf te verbreden richting functies als recreatie en natuur. Landbouwsubsidies faciliteren indirect het gebiedsgericht beleid. Agrariërs zijn in staat om hun landbouwbedrijf te laten voortbestaan wat het landschap ten goede komt.

### **Europese subsidies en recreatie en natuur**

Voor natuur en recreatie zijn in vergelijking tot de landbouw veel minder Europese subsidies. Deze functies worden in West Zeeuwsch-Vlaanderen vooral via een rood-voor-groen constructie gerealiseerd en de natuurgronden via een nationaal instrument, te weten het LNV Programma Beheer, beheerd.

Veel van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) is in Zeeland al gerealiseerd. Grond komt alleen via vrijwillige kavelruil beschikbaar. Natuurvereniging 't Duumpje en de Recron zetten vooral in op recreatienatuur. Deze vorm van natuur werkt niet zonerend (geen scheiding tussen natuur en recreatie, maar juist bewust verweving), het gebied dat als recreatienatuur is bestemd, valt

niet onder de VHR. Omdat het niet onder de VHR valt en omdat de grond niet in eigendom is van grote terreinbeherende natuurorganisaties kan geen beroep worden gedaan op het Programma Beheer. Er was een gering budget beschikbaar voor verwerving en inrichting en er was in eerste instantie een gering budget voor het beheer beschikbaar, maar dat is nu verhoogd om toch aanspraak te kunnen maken op het Programma Beheer. In West Zeeuwsch-Vlaanderen is toen de 'rood-voor-groen' benadering in de recreatiesector toegepast. Er werd ruimte geboden voor een kwaliteitsimpuls binnen de recreatiesector, in de vorm van extra hectares en het omzetten van stacaravans in grotere recreatiebungalows. Hiervoor dienden recreatieondernemers voor elke ha rood die zij wilden omzetten voor de recreatiesector twee hectaren groen te financieren.

## 6. Verticale afstemming tussen bestuurlijke schaalniveaus?

### ***Hypothese 2: verticale afstemming tussen bestuurslagen***

Europees beleid voor plattelandontwikkeling (vorm 2) bemoeilijkt het gebiedsgericht beleid – ondanks het integrale karakter (wel horizontale afstemming) - omdat het Europees beleid niet op het gebiedsgericht beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd (geen verticale afstemming).

*Gevolgen voor natuur:* Europees beleid voor plattelandontwikkeling komt de natuur ten goede, omdat de economische verleidingen op lokaal en regionaal niveau hier beter weerstand kan worden geboden. Anderzijds gaat het ten koste van natuur omdat natuur ook concessies moet doen vanwege integrale afwegingen.

### ***Conclusie hypothese 2:***

#### *Decentralisatie*

Vertikale afstemming van provinciaal en lokaal beleid binnen het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt niet bemoeilijkt door het EU-beleid, maar door de partijen uit de gebiedscommissie zelf: de provincie Zeeland en de gemeente Sluis.

#### *Europese richtlijnen en subsidies zetten aan tot omvorming in denken bij landbouw*

Europese richtlijnen bemoeilijken in beperkte mate (kaderstellend voor) het gebiedsgericht beleid. Europese richtlijnen (vorm 1 van Europees beleid) en het aanbieden van gebiedssubsidies (vorm 2 van Europees beleid) bevordert het gebiedsgericht beleid, omdat zij agrariërs hier direct of indirect ontvankelijk voor hebben gemaakt.

#### *Reactief toetsen aan Europees beleid*

Gebiedsactoren zijn niet goed bekend met het Europees beleid. Anticiperen op het Europees beleid wordt als een zwakgebod gezien. West Zeeuwsch-Vlaanderen neemt geen Europese kaders als vertrekpunt, maar gebiedseigen wensen en doelen. Achteraf toetst de gemeente Sluis en de provincie Zeeland aan Europese richtlijnen. Er is dus sprake van een reactieve houding in het gebiedsgericht beleid ten aanzien van Europese richtlijnen.

*Gevolgen voor natuur:* Het Europees beleid voor plattelandontwikkeling komt de natuur ten goede, maar uit het onderzoek kan niet worden opgemaakt dat Europese subsidies voorwaarden stellen aan de provincie en de gemeente waardoor zachtere belangen als natuur zwaarder worden meegewogen ten opzichte van sociaal-economische belangen. Anderzijds is er ook geen bewijs dat de gemeente Sluis door geen gebruik te maken van Europese subsidies sociaal-economische belangen bij projecten laat prevaleren boven natuurbelangen.

## ***Onderbouwing:***

### **Decentralisatie**

In West Zeeuwsch-Vlaanderen is een discussie gaande of de regierol in het gebiedsgericht beleid verder moet worden gedecentraliseerd van de provincie Zeeland naar de gemeente Sluis. De meningen hierover zijn verdeeld. Gezien deze discussie mag op voorhand niet worden verwacht dat de provincie Zeeland en de gemeente Sluis zich gezamenlijk tot de EU wenden om het gebiedsgericht beleid en het Europees beleid op elkaar af te stemmen. Het grondgebied van de gemeente Sluis valt samen met het gebied van West Zeeuws-Vlaanderen: dus waarom zou de gemeente nog betrokkenheid van de provincie Zeeland noodzakelijk achten? De gemeente Sluis heeft een aantal autonome projecten, die weliswaar in het gebiedsplan zijn terug te vinden, maar die de gemeente Sluis zelfstandig kan uitvoeren, maar ook in samenwerking met de andere deelnemers uit de gebiedscommissie. De provincie Zeeland is hierbij afhankelijk van de opstelling van de gemeente Sluis.

De gemeente Sluis kan de verticale afstemming van het gebiedsgericht beleid met het gemeentelijk beleid bemoeilijken, vanwege:

- De moeilijkheid voor de lokale politiek om het gebiedsplan te volgen, vanwege lokale scoringsdrift: met harde economische belangen valt beter te scoren dan met het landelijk gebied;
- De afstand tot het provinciale, nationale en internationale beleid te groot wordt;

Anderzijds kan hiertegen in gebracht worden dat:

- De lokale politiek de uitvoering van projecten kan versnellen juist vanwege lokale scoringsdrift;
- De afstand tot de burgers wordt verkleind.

Of de gemeente Sluis ook echt plannen kan tegenhouden of op eigen titel kan realiseren hangt ook af van de positie van het bestemmingsplan ten aanzien van het streekplan.

### **Toetsing aan Europese richtlijnen**

De deelnemers van de gebiedscommissie hebben, op de provincie Zeeland en de gemeente Sluis na, niet in toetsende zin te maken met Europese richtlijnen. Het is met name de gemeente Sluis die toetst of projecten uit het gebiedsgericht beleid aan de Europese richtlijnen voldoen. Van vooraf anticiperen (pro-actief) op Europees beleid vanuit het gebiedsgericht beleid op planvormend niveau is geen sprake, eerder van reactief toetsen op projectniveau. Het gebiedsplan vormt niet het integratiekader voor Europese regelgeving, maar veel eerder het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is een bindend WRO (Wet Ruimtelijke Ordening)-instrument en het gebiedsplan heeft geen juridische status. In Zeeland is de keuze gemaakt om vooral projecten te toetsen en niet een geheel gebiedsplan, omdat afkeuring van een gebiedsplan veel negatiever gevoeld wordt in het gebied dan het afkeuren van een project.

Niet het Europees beleid of het gebiedsgericht beleid vormt het integratiekader, maar het bestemmingsplan omdat alle projecten tot dit formele WRO-instrument een relatie hebben. De echte toets van gebiedsgericht beleid aan EU-beleid volgt bij het relateren van het gebiedsgerichte projecten aan het WRO-instrumentarium (wijzigen van bestemmingsplan of streekplan) of aan vergunningen (aanlegvergunning, bouwvergunning, ontgrondingsvergunning etc). Hierbij komt ook de toets aan het Europees kader bijvoorbeeld via watertoets en via flora-en faunawet. Vanuit art. 10 BRO vooroverleg bestemmingsplan is sprake van een checklist waarbij de EU-richtlijnen ook aan bod komen.

Pas op dit moment wordt getoetst in hoeverre delen van het gebiedsgerichte plan of projecten aan het Europees beleid voldoen. Wanneer een gebiedsplan wordt aangegrepen om tot een streekplanherziening te komen wordt het plan daarmee op strategisch niveau getoetst aan Europese richtlijnen en loopt daarmee het gevaar dat het hele plan vertraagd of afgewezen wordt. In West Zeeuwsch-Vlaanderen is gekozen voor een gebiedsplan met een minder zware status waarbij op projectniveau pas de toets aan Europese richtlijnen wordt aangegaan.

De gebiedscommissie is niet het geëigende orgaan om het gebiedsplan of projectplannen aan EU-richtlijnen of kaderverordeningen te toetsen. Op het planuitvoerende niveau is er altijd een bevoegd gezag die aan EU-richtlijnen en kaderverordeningen toetst. Dit bevoegd gezag, de gemeente Sluis of de provincie Zeeland, neemt ook deel aan de gebiedscommissie, maar niet vanuit de rol om projecten te toetsen aan Europees beleid. De overige leden van de gebiedscommissie behoeven niet veel kennis van de richtlijnen te hebben, omdat projecten pas later aan die richtlijnen worden getoetst. De gebiedscommissie en het gebiedsplan vormen niet het integratiekader voor Europese regelgeving, maar het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan van de gemeente Sluis is echter verouderd.

#### **Bekendheid met Europese richtlijnen**

Veel leden van de gebiedscommissie zijn niet heel goed op de hoogte van Europese richtlijnen, omdat de gemeente Sluis de toetsing aan Europese richtlijnen verricht, de EHS in Zeeland al is gerealiseerd en de VHR hiermee niet meer ter discussie staat en de KRW al door het waterschap is geanalyseerd. Omdat hierbij geen problemen optreden, vervalt de noodzaak voor de overige leden uit de gebiedscommissie om zich hierin te verdiepen. De Nitratrichtlijn wordt wel als een probleem gezien, maar wordt door de gebiedsbetrokkenen vooral geadresseerd aan de ZLTO en niet aan de gebiedscommissie.

De werkstijl van de gebiedscommissie is om niet van te voren te veel beren op de weg te zien van het beleid van hogere schaalniveaus, maar om te kijken wat men als gebiedscommissie zelf wil en dan te kijken waar men tegenaan loopt. In die zin is het gebiedgericht beleid echt ontwikkelingsplanologie dat pas in een laat stadium aan de toelatingsplanologie van de EU en het Rijk wordt getoetst.

De gebiedspraktijk van West Zeeuwsch-Vlaanderen staat heel ver van Brussel af. Regionale en lokale overheden steken veel energie in het opstellen van een gezamenlijk gebiedsplan en het formuleren van bijbehorende projecten.

#### **Bekendheid met en oordeel over de Vogel- en Habitatrichtlijn**

De Vogel- en Habitatrichtlijn is bij de meeste gebiedsactoren bekend, al kunnen zij niet altijd evengoed aangeven wat dit voor West Zeeuwsch-Vlaanderen betekent. De meesten zijn van mening dat het Vogel- en Habitatgebied zich beperkt tot de Westerschelde. Vanuit de gemeente Sluis werd onderkend dat de VHR ook voor strandpaviljoens en buitendijkse bebouwing gevolgen zal hebben. De EHS is in Zeeland al nagenoeg gerealiseerd, waardoor VHR gebieden vaak al aangekocht zijn en bescherming dus weinig conflicten oplevert. De EHS heeft bovendien als uitgangspunt gediend in het gebiedsplan, dus de gebieden hebben nooit ter discussie gestaan tijdens het proces van de ontwikkeling van het gebiedsplan. Eventuele beschermingszones rondom VHR gebieden zijn nooit ter tafel gekomen in het gebiedsproces. De aansluiting met België in het netwerk van natuurgebieden is overigens nog zeer beperkt.

#### **Bekendheid met en oordeel over de Kaderrichtlijn Water**

Naar de Kaderrichtlijn Water is in West Zeeuwsch-Vlaanderen geen specifieke aandacht uitgegaan. Wel lijkt het gebiedsplan voor de muziek uit te lopen als het gaat om de voorwaarden vanuit de Kaderrichtlijn Water. Het waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen heeft een

watersysteemanalyse verricht, die heeft doorgewerkt in het gebiedsplan. De watersysteemanalyse leverde een aantal knelpunten op waar projecten gerelateerd aan het gebiedsplan uitkomsten moeten bieden. Het Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen verwacht geen problemen in West Zeeuwsch-Vlaanderen bij de implementatie van de KRW, omdat de normen vanuit de KRW niet veel afwijken van wat nu wordt gehanteerd.

#### **Bekendheid met en oordeel over de Nitraatrichtlijn**

De Nitraatrichtlijn wekt veel bezorgdheid bij de boeren in West Zeeuwsch-Vlaanderen, de ZLTO is bang dat de boeren niet aan de normen kunnen voldoen. Dit kan grote gevolgen hebben voor het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen, gezien het belang van de landbouw. Op de Nitraatrichtlijn is totaal niet geanticipeerd. Het wordt teveel als een zaak van alleen ZLTO beschouwd.

Bovenstaande beleidsontwikkelingen zijn autonoom beleid en maken geen deel uit van het gebiedsgericht beleid voor West Zeeuwsch-Vlaanderen, terwijl zij wel grote gevolgen hebben voor het gebied van West Zeeuwsch-Vlaanderen en die beleidsontwikkelingen ook sterk aan Europees beleid zijn gerelateerd.

De VHR en de realisatie van de EHS is door de provincie Zeeland opgenomen in het streekplan en staat ook in het gebiedsplan niet ter discussie. Het EU-beleid voor de VHR werkt getrappt door en is ook ingebed in de plannen. De watersysteemanalyse heeft doorgewerkt in het gebiedsplan. De watersysteemanalyse leverde een aantal knelpunten op waar gebiedsprojecten uitkomst voor kunnen bieden.

#### **Europese subsidies**

De gemeente Sluis is handig in het benutten van de Europese subsidiemogelijkheden: Interreg, POP en Leader+. Voor de landbouw zijn wel voldoende Europese subsidies beschikbaar, maar die subsidies zijn moeilijk te verkrijgen omdat praktijksituaties in gebieden en projecten niet overeenstemmen met de subsidievoorwaarden. Na veel transactiekosten lukt het de gemeente Sluis vaak wel. Voor de recreatiesector zijn minder subsidies beschikbaar dan voor de landbouw. De aankoop en inrichting van recreatienatuur is geregeld, maar het beheer kan niet gefinancierd worden omdat het als natuurdoeltype geen onderdeel uitmaakt van het Programma Beheer. Tegen hoge transactiekosten is hier een oplossing voor gevonden via Staatsbosbeheer. Vanuit het gebiedsgericht beleid wordt niet geanticipeerd op Europese subsidies omdat zij vooral vertrekken vanuit eigen wensen. Dat neemt niet weg dat met name de gemeente Sluis wel de weg naar de Europese subsidies heeft weten te vinden. Het is ook aan de gemeente Sluis om projecten te prioriteren en niet aan de gebiedscommissie.

#### **Gebiedscommissie West Zeeuwsch-Vlaanderen, 2004**

Voor zowel EU-geld als Rijksgeld heerst in het gebied inmiddels de houding dat ze nergens op (kunnen) rekenen. Die houding heeft iedereen, maar dat is niet altijd zo geweest. In het begin rekenden met name de overheidsmensen op veel geld voor het gebied, maar dit heeft men niet waar kunnen maken. Dit heeft in die zin frustrerend gewerkt dat het bedrijven niet stimuleert om zelf een stapje extra te zetten, bijvoorbeeld in cofinanciering.

Ook met het stimulerend beleid (subsidies) wordt vanuit West Zeeuwsch-Vlaanderen in reactieve zin omgegaan. Zo zijn subsidiestromen in het kader van het programma Beheer van het Ministerie van LNV gestoeld op Europese voorschriften. Vanuit het gebiedsplan wordt creatief omgegaan met particulieren, maar als die plannen dan uitgevoerd moeten worden en zij willen een beroep doen op subsidies dan stuiten de lokale en regionale partijen op Europese voorschriften. Financiering vanuit de EU heeft nooit een rol gespeeld in het proces

van het opstellen en vaststellen van het gebiedsplan. Pas wanneer zaken zo concreet worden, wordt naar financiers gezocht.

### **Reactief inspelen op Europees beleid**

Over het EU-beleid wordt dus in het bestudeerde gebied reactief nagedacht over de effecten voor het gebied. Het geloof bij de regionale actoren in de veranderbaarheid en daarmee maakbaarheid van het EU-beleid is zeer beperkt. Signaleert men reactief mogelijke problemen, dan wordt wel pro-actief getracht het beleid te veranderen, met de provincie als voortrekker. Voor het overige gaat het vooral om inpassen, waar het gebiedsplan vanwege de aanwezige abstractie ook de flexibiliteit voor biedt. Aan het gebiedsplan wordt namelijk niet rigide vastgehouden: het gaat om de geest en niet om de letter. Het plan biedt daarmee voldoende flexibiliteit voor de uitvoering ook om plannen een beetje aan te passen aan eventuele EU-regels of geldpotten. Onverwachte maatregelen met een negatieve impact op het gebied kunnen leiden tot frustratie. Vaak is de reputatie van een EU-maatregel echter erger dan de maatregel zelf. Voor de andere afwegingen en faseringen op nationaal en EU niveau is wel begrip, maar toch frustreert het.

De afstemming tussen bestuurslagen wordt niet door het EU-beleid bemoeilijkt, maar door de verhouding tussen de provincie Zeeland en de gemeente Sluis. De gebiedscommissie is niet bij machte om projecten te prioriteren. Veel valt of staat bij de welwillendheid van de gemeente Sluis. De macht van het uitvoeren van het gebiedsgericht beleid ligt vooral in handen van de gemeente Sluis: politieke besluitvorming, financiering (EU-subsidies) en toetsing aan regelgeving (EU-kaderrichtlijnen). Een goed samenspel tussen de provincie Zeeland en de gemeente Sluis blijft onontbeerlijk voor het realiseren van het gebiedsplan.

### **Conclusie**

Bij het opstellen van het gebiedsplan is nooit een analyse gemaakt van kansen en beperkingen van EU-richtlijnen. Het maakte geen deel uit van het planvormingsproces in West-Zeeuwsch-Vlaanderen. Een analyse vooraf van het EU-beleid wordt geïnterpreteerd als 'beren op de weg' zien (Europese richtlijnen) of het geld leidend laten zijn (Europees beleid voor plattelandsontwikkeling) in plaats van de eigen gebieds- en projectdoelen. EU-regelgeving wordt niet door iedereen als beperkend ervaren. "Af en toe moet je wat anders doen of wat meer procedures volgen. Dit geldt bij uitstek voor de VHR".

## **7. Diagonale afstemming tussen andere beleidsvelden en gebiedsgericht beleid?**

### ***Hypothese 3: diagonale afstemming met Europees economisch en veiligheidsbeleid***

Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers)veiligheidsprojecten (vorm3) bemoeilijkt het gebiedsgericht beleid, omdat:

- a) het niet op de sectoren van het gebiedsgericht beleid is afgestemd (horizontaal);
- b) het niet op het beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd (vertikaal).

*Gevolgen voor natuur:* Voor de natuur is dit niet gunstig: het hoogst haalbare is compensatienatuur voor de natuur die er verdwijnt.

### ***Conclusie bij hypothese 3:***

EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust)veiligheidsprojecten, waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiator of bevoegd gezag is, beïnvloeden (bemoeilijken) het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen, omdat:

- a) EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust)veiligheidsprojecten op gespannen voet staat met eigen EU-richtlijnen voor natuur, water en milieu.
- b) Die spanning wordt niet op het Europese schaalniveau weggenomen, maar de EU verwacht dat dit op de lagere schaalniveaus (rijk, provincies en gemeenten) gebeurt.

*Gevolgen voor natuur:* De Europese projecten gericht op andere sectoren dan die van het landelijk gebied gaan ten koste van natuur als zij niet worden afgestemd met het gebiedsgericht beleid (Westerschelde: areaal en kwaliteitsverlies in de Westerschelde wordt gecompenseerd met aanleg van een natuurgebied en Duurzaam Veilig: compensatie van de vernietiging van de habitat van boomkikkers en kamsalamanders met een nieuw natuurgebied) en gaan beperkt ten koste van natuur of hebben zelfs natuur baten als dit wel gebeurt (Zwakke Schakels).

### Onderbouwing

Grootschalige projecten waarvan bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiatiefnemer of bevoegd gezag is en die niet deeluitmaken van het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen, hebben wel grote gevolgen voor de natuur van West Zeeuwsch-Vlaanderen:

- *-/:* *De natuurcompensatie voor de uitdieping van de Westerschelde.* Een project waarbij de provincie Zeeland in 2003 op de vingers is getikt omdat zij de compensatie te veel landinwaarts hebben gezocht langs kreken en te weinig aan de oevers van de Westerschelde om de natuurdoeltypen aldaar te compenseren.
- *+/+:* *Duurzaam veilig (natuurlijkheid, veiligheid en transport).* Een project waarbij een snelweg tussen Sluis en Oostburg en bij Aardenburg door de habitats gaat van boomkikkers en kamsalamanders.
- *+/+:* *Zwakke schakels.* Een project waarbij de kust van West Zeeuwsch-Vlaanderen als zwakke schakel is aangemerkt en een robuuste kust moet gaan ontstaan. Dit project is, in tegenstelling tot de twee voorgaande projecten, een enorme stimulans voor het gebiedsgericht beleid.

Het is moeilijk om grootschalige projecten te koppelen aan het gebiedsgericht beleid, omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat vaak een andere planningshorizon aanhoudt bij grootschalige projecten. Daarom staan grootschalige projecten vaak op gespannen voet met gebiedsgericht beleid. Het project Duurzaam Veilig heeft de gebiedscommissie proberen af te stemmen op het gebiedsgericht beleid, maar door de ontwikkelingsfase waarin het gebiedsgericht beleid zich bevond duurden de discussies te lang en kon het project niet goed worden ingepast. Het project Zwakke Schakels van Verkeer en Waterstaat blijkt wel een enorme stimulans te zijn voor het gebiedsgericht beleid. De uitdieping van de Westerschelde, waarbij natuurcompensatie is gezocht in West Zeeuws Vlaanderen, en het project Duurzaam Veilig hebben gevolgen voor het landelijk gebied van West Zeeuwsch-Vlaanderen, maar zijn niet goed gekoppeld aan het gebiedsgericht beleid.

Grootschalige projecten, zoals 'Duurzaam Veilig' en 'het uitdiepen van de Westerschelde', zijn projecten waarbij Europees geld wordt ingezet, maar waar de EU-richtlijnen geen mogelijkheden bieden voor maatwerk in het gebiedsplan of in projecten. EU-subsidies voor grootschalige projecten zijn niet afgestemd op de EU-richtlijnen voor natuur, water en milieu. Grootschalige projecten hebben veelal negatieve gevolgen voor de natuur en zijn niet afgestemd, laat staan afgewogen, ten opzichte van het gebiedsplan. Het streekplan is hiervoor het geëigende plan, maar dit moet hiervoor vaak herzieningen ondergaan, omdat het verouderd is en vaak een reactie vormt op de dynamiek van projecten en de daarmee samenhangende verschillende planningstermijnen.

## 8. Eindconclusie

In deze paragraaf verbinden we de inzichten uit de vorige empirische paragrafen met de centrale vraagstelling “*In welke mate is het gebiedsgericht beleid afgestemd op het Europees beleid en welke gevolgen heeft dit voor de natuur in het gebied?*” en gaan we de bijbehorende hypothese toetsen.

### ***Hypothese 0:***

Europees beleid is kaderstellend voor gebiedsgericht beleid. Gebiedsactoren zijn goed bekend met het Europees beleid en anticiperen hierop om hier zo goed mogelijk op in te spelen in het gebiedsgericht beleid. De natuur is de grote winnaar door deze afstemming van het Europees beleid in het gebiedsgericht beleid.

### ***Conclusie bij hypothese 0:***

Vooralsnog wordt in de documenten voor het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen niet veelvuldig verwezen naar het Europese beleid. Het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen komt vrij autonoom tot stand. De leden van de gebiedscommissie laten zich vooral leiden door de eigen visie op het gebied. Europees beleid en rijksbeleid vormen daarbij niet het vertrekpunt. Reactief wordt wel getoetst aan Europees beleid of gezocht naar Europese subsidies om projecten te verwezenlijken.

Wanneer de drie onderzochte vormen van Europees beleid in onderlinge samenhang worden beschouwd, blijkt dat het EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust-) veiligheidsprojecten (vorm 3), waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiator of bevoegd gezag is, het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen het sterkst beïnvloedt. Deze vorm van Europees beleid gaat vaak ten koste van de natuur. De invloed van EU-richtlijnen (vorm 1) en EU-subsidies (vorm 2) op gebiedsgericht beleid is veel geringer. Zij zijn wel aanleiding tot omvorming in het denken bij agrariërs in West Zeeuwsch-Vlaanderen, maar verder blijft de invloed beperkt tot reactief toetsen van de EU-richtlijnen door de bevoegde gezagen en reactief gebruik maken van EU-subsidies. Europese prijssubsidies voor de landbouw daarentegen houden wel veel agrariërs in de benen en daarmee ook het landschap in West Zeeuwsch-Vlaanderen.

De conclusies uit de casus Zeeuwsch-Vlaanderen kunnen niet zonder meer worden doorgetrokken naar andere gebieden. Daarbij dient in acht te worden genomen dat in Zeeland de EHS al was gerealiseerd en vandaar uit geen druk meer uitging naar andere functies als recreatie en landbouw. In andere gebieden zou vanuit gebiedsgericht beleid wel eens veel proactiever kunnen worden omgegaan met Europese richtlijnen en Europese subsidies. Van de VHR gaat dan immers een zonerende werking uit die beperkingen meegeven voor landbouw- of recreatiebedrijven.

Zeeuwsch-Vlaanderen is aan te merken als een onderdrukgebied. De relatief lage druk van functies ten opzichte van elkaar zorgt er voor dat binnen het gebiedsgericht beleid van Zeeland nog relatief veel functies gescheiden kunnen worden en daarmee pijnlijke keuzes uit de weg kunnen worden gegaan. Overdrukgebieden zullen eerder worden gedwongen om echt keuzes te maken die ten koste gaan van bijvoorbeeld recreatie, natuur of landbouw of vanuit de Europese richtlijnen die voor die functies gelden stringenter voorwaarden stellen aan belendende functies. Afstemming van Europees beleid in gebiedsgericht beleid lijkt daarmee vooral ingegeven door de gebiedscontext. Hiernaar zou in vervolgonderzoek de aandacht kunnen uitgaan.



## **DEEL 2 ACHTERGRONDTEKST**



# 1 Verhoudingen tussen Europees en gebiedsgericht beleid

## 1.1 Aanleiding

Dit onderzoek gaat over de verhoudingen tussen Europees en gebiedsgericht beleid en de gevolgen hiervan voor de handelingspatronen van de gebiedsactoren en daarmee uiteindelijk op de natuur in een gebied. Dit onderzoek is verricht in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Dit onderzoek maakt deel uit van het programma 419 Mens en Natuur van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/Directie Kennis (LNV/DWK).

Aanleiding voor dit onderzoek zijn de gesignaleerde bestuurlijke trends in het natuurbeleid (Kuindersma (red.) et al., 2002). In het Nederlandse natuurbeleid heeft de rijksoverheid in de jaren zeventig tot en met negentig een relatief grote rol: zowel bij het verschijnen van het Natuurbeleidsplan in 1990 als bij de daarvoor tot stand gekomen regelgeving. Drie bestuurlijke trends, te weten de versterkte europeanisatie van het natuurbeleid, de decentralisatie van rijksbeleid naar provincies, en tenslotte de realisering van vermaatschappelijking en verbreding van het natuurbeleid en de wens van de rijksoverheid om dit verder uit te bouwen, leiden tot verandering in de rol van de rijksoverheid. Met name de EU en de provincies winnen terrein op de rijksoverheid in het natuurbeleid. Deze twee verschuivingen naar andere bestuurslagen kunnen op gespannen voet met elkaar staan: beleid met een grotere nadruk op een integraal gebiedsgericht afwegingskader en beleid gericht op een verdergaande europeanisatie in een sectorale Europese context.

EU-richtlijnen, zoals de Habitat- en Vogelrichtlijn, de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water, hebben een enorme ruimtelijke impact op de ruimtelijke ordening in Nederland. EU-richtlijnen zijn vaak thematisch en daarmee sectoraal van karakter en vaak niet ruimtelijk op elkaar afgestemd. De effecten van EU-richtlijnen worden vaak in gebieden pas zichtbaar nadat zij zijn omgezet in nationale regelgeving. Gebieden kunnen het zogenaamde integratiekader zijn waar alle richtlijnen en stimulerende maatregelen vanuit de EU elkaar ontmoeten. Maar zelden wordt nagegaan wat de effecten en de consistentie is van alle richtlijnen in een gebied. Ook Europees beleid voor het platteland met bijbehorende subsidies, zoals structuurfondsen en communautaire initiatieven, worden vaak verontachtzaamd in studies naar de gevolgen van Europees beleid.

Binnen gebiedsgericht beleid stuurt de EU met Verordeningen (POP) en met richtlijnen (HVR, KRW, N) op hoofdlijnen. Binnen de gebiedsgerichte projecten wordt vaak gekozen voor een thematische aanpak om het proces beheersbaar te maken. Het risico is daarbij aanwezig dat de aandacht te veel gericht is op de afzonderlijke sectorale resultaten en minder op de integratie van thema's in een gebied als resultaat. Koppeling van de thema's aan een geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak verdient daarom voortdurend de aandacht.

Het sturen op hoofdlijnen wordt bemoeilijkt door thematische doelstellingen. Integrale ideeën vergen dan vaak een intensivering van sturing. Vaak is niet duidelijk welke vrijheidsgraden er zijn binnen gebiedsgericht beleid om flexibel om te gaan met thematische doelstellingen.

Het gebiedsgericht beleid zou door de thematische invulling een 'blue-printbenadering' of 'patroonplanning' worden. Hoewel een verdere kwantificering dan momenteel het geval is wordt toegejuicht, kan beter niet alles tot op de letter en het cijfer in plannen worden gezet,

maar kan ruimte worden gelaten om in een procesbenadering invulling te geven aan het gebiedsgerichte beleid.

Binnen de EU kan duidelijker positie worden gekozen met betrekking tot de verhouding tussen integraal gebiedsgericht beleid en thematisch sectoraal generiek beleid. Bij de beleidsuitvoering blijken deze vormen soms tegenstrijdig met elkaar te zijn, terwijl zij niet tegenstrijdig mogen zijn en juist elkaar zelfs kunnen aanvullen of versterken. Alleen dan is sprake van een meerwaarde van gebiedsgericht beleid.

Veel sectoraal generiek beleid van de EU is *gecentraliseerd*, terwijl het gebiedsgerichte beleid *decentraal* van karakter is. Centraal gestelde doelen moeten via een decentrale aanpak worden gerealiseerd.

Het sectorale generieke beleid van de EU ook worden gedecentraliseerd door gebiedsgerichte gedifferentieerde normstelling in plaats van Europese generieke normstelling. Gebiedsgerichte normstelling is nu een ontbrekende schakel tussen enerzijds het Europese en nationale generieke sectorale beleid en anderzijds het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid. Gebiedsgerichte normstelling kan een verbindende spanningsverminderende schakel worden tussen sectoraal en gebiedsgericht beleid.

De vraag of het nodig is op Europees niveau kwaliteitseisen te formuleren zal verschillende worden beantwoord. Het is afhankelijk van de feitelijke omstandigheden in de betreffende sector en van het gewicht dat men politiek toekent aan de realisatie van bepaalde waarden. In dit onderzoek wordt het als een gegeven beschouwd dat in bepaalde gevallen centrale doelstellingen en normen nastrevenswaardig worden geacht binnen overigens decentrale bestuurlijke stelsels.

Nederland heeft in de jaren 2002 en 2003 een grotere achterstand gekregen bij het invoeren van Europese richtlijnen, waardoor het tot de achterblijvers in Europa behoort (NRC-Handelsblad, 24 januari 2004). Op dit moment zorgt de invoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) in Nederland tot spanningen, omdat de maatschappelijke gevolgen van deze EU-richtlijn voor met name de landbouw nog onduidelijk zijn (Van der Bolt, 2003). Ook de Nitraatrichtlijn (NR), de Habitat- en Vogelrichtlijn (HVR) en de CO<sub>2</sub>-richtlijn weten in Nederland het gebiedsgerichtbeleid, ondernemers, ambtenaren en maatschappelijke organisaties te frustreren.

Europese richtlijnen kenmerken zich door harde afrekenbare doelen waarop de overheden van de lidstaten kunnen worden afgerekend met boetes. In het Nederlandse omgevingsbeleid is echter een decentralisatieproces in gang gezet waarbij de uitvoering van beleid grotendeels bij provincies en gemeenten komt te liggen. Hierbij zijn veelal onvoldoende afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden. De sturende rol van het Rijk in het decentralisatieproces is nog onduidelijk, de samenhang tussen de beleidsvelden milieu, natuur, water en ruimte is beperkt en de regelgeving en financiering is nog complex. Er worden pogingen gedaan om dit aan te pakken (Wet Investeringsbudget Landelijk Gebied. In veel gevallen is bij het decentrale gebiedsgerichte beleid nog onvoldoende sprake van meetbare kwaliteitsdoelen en ontbreekt aandacht voor een adequate monitoring van effecten. De mogelijke bijdrage van het decentrale beleid aan het realiseren van nationale of EU-doelen blijft hierdoor onduidelijk. Op rijksniveau ligt dan ook nog een belangrijke uitdaging om een strategie te formuleren voor de regierol tussen Brussel en de regio (MNP, 2004).



*Integratie en decentralisatie van het Nederlandse milieubeleid (Bron: MNP, 2004)*

De decentralisatie van het Rijksbeleid leidt voor het Rijk enerzijds tot meer spanning omdat men enerzijds meer beleidsvrijheid biedt aan lagere overheden en anderzijds afrekenbare verplichtingen heeft richting Brussel (MNP, 2004).

De invoering van Europese richtlijnen in Nederland en de decentralisatie van het milieubeleid in brede zin (ook water, natuur en ruimte) leidt tot toenemende spanningen in Nederland tussen bestuurslagen alswel tussen het rijk en de EU (MNP, 2004). Het spanningsveld tussen EU-beleid (sectoraal, regulering en afrekenbaarheid) en decentraal gebiedsgericht beleid (decentraal, afweegbaar) neemt toe. Er is nog geen nationale strategie hoe hier mee om te gaan, enerzijds richting Brussel (anticiperen op Europees beleid) en anderzijds richting regio voor verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden (MNP, 2004).

Deze evaluatie van het MNP gaat nog voorbij aan de integrerende werking tussen de richtlijnen op Europees niveau die de Kaderrichtlijn Water (KRW) zou kunnen hebben. Wel wordt in de Milieubalans 2004 gesignaleerd dat de KRW een integratiekader zou kunnen bieden voor milieu, water, natuur en ruimtelijke ordening op internationaal, nationaal en regionaal niveau, maar dit is zuiver geredeneerd vanuit de KRW zelf. Men is nog niet in de gebieden of regio's zelf nagegaan wat de perceptie is van de integrerende werking die de KRW in de gebiedspraktijk zou hebben.

Verder gaat de aandacht in de evaluatie van het MNP wel eenzijdig uit naar Europees sectoraal beleid, ofwel Europese richtlijnen en niet naar verordeningen, structuurfondsen of communautaire initiatieven die op Europees schaalniveau vanuit integrale doelstellingen zijn geïnitieerd. Ook wordt geen aandacht besteed aan Europees beleid gericht op andere beleidsvelden dan die gericht zijn op de kwaliteit van de leefomgeving, zoals de economie.

Dit onderzoek gaat in een gebied na hoe de verschillende hier bovengenoemde drie vormen van Europees beleid het gebiedsgericht beleid beïnvloeden en daarmee uiteindelijk de natuur in dat gebied.

## 1.2 Doel- en vraagstelling

De doelstelling van dit onderzoek is om aan het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) aan te geven wat in een gebied de relatie is tussen het Europees beleid en het gebiedsgericht beleid.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

*Heeft Europees beleid invloed op gebiedsgericht beleid?*

Achter deze vraag gaat de volgende hypothese schuil:

### **Hypothese 0:**

Europees beleid beïnvloedt (is kaderstellend voor) gebiedsgericht beleid. Gebiedsactoren zijn goed bekend met het Europees beleid en anticiperen hierop om hier zo goed mogelijk op in te spelen voor de gebiedsgerichte planvorming.

Het Europees beleid wordt in dit onderzoek afgebakend tot drie vormen van beleid:

1. Europese richtlijnen: de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (N);
2. Europees beleid voor plattelandontwikkeling: POP, Leader+ en Interreg;
3. Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers) veiligheidsprojecten.

Voor deze drie vormen van Europees beleid is gekozen, omdat er verwachtingen zijn dat zij op verschillende manieren het gebiedsgericht beleid beïnvloeden:

Ad 1) Europese richtlijnen zijn thematisch van aard en daarmee sectoraal van karakter en gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied.

### **Hypothese 1:**

Europese richtlijnen beïnvloeden (werken sterk door naar) de verwante thema's in het gebiedsgericht beleid. Die sterke thematische gerichtheid van de Europese richtlijnen beïnvloedt (bemoeilijkt) de horizontale afstemming tussen thema's of de integraliteit binnen het gebiedsgericht beleid.

Ad 2) Europees beleid voor plattelandontwikkeling zijn integraal van aard en gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied.

### **Hypothese 2:**

Europees beleid voor plattelandontwikkeling beïnvloedt (bemoeilijkt) het gebiedsgericht beleid, omdat het niet op het beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd. De provincie en de gemeente zullen ondanks de integraliteit van het Europese beleid en de subsidies zich ingeperkt voelen in hun beleidsruimte en gezamenlijk richting de EU proberen die beleidsruimte te vergroten.

Ad 3)

Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers)veiligheidsprojecten is aan te merken als sectoraal beleid dat niet is gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied.

***Hypothese 3:***

Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers) veiligheidsprojecten beïnvloedt (bemoeilijkt) het gebiedsgericht beleid, omdat het niet op de thema's van het gebiedsgericht beleid is afgestemd en omdat het niet op het beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd.

Vertrekpunt bij het beantwoorden van de centrale vraag en het toetsen van de hypothesen vormt het gebiedsgericht beleid. De deelnemers in een gebiedscommissie vormen het vertrekpunt en niet de verschillende beleidscategorieën van het Europees beleid (richtlijnen, structuurfondsen, communautaire initiatieven):

- Dit zou immers vooral een bestudering van de EU-beleidscategorieën vergen, waarbij op voorhand al de vraag is of alle verkende beleidscategorieën wel opgeld doen in een nader te bestuderen gebied. Dit pleit er voor om ons door de empirie te laten leiden: daarmee komen waarschijnlijk ook zaken aan de orde die theoretisch nog niet zijn verkend. Wel zal voor de casusselectie, ofwel het gebiedsgericht beleid dat het vertrekpunt vormt, het voorkomen van meerdere Europese beleidscategorieën een belangrijk selectiecriteria vormen.
- Daarbij is het nog maar de vraag of (beleids)ruimte in verschillende beleids-categorieën voor gebiedsgericht beleid wel objectief te definiëren valt. En als dit al kan, dan nog zal het in de praktijk veel belangrijker zijn wat actoren met die feitelijk ruimte doen.
- Tenslotte zou een (statisch) antwoord gegeven worden hoeveel ruimte het Europees beleid voor regionaal maatwerk biedt. Dit antwoord zou immers maar zeer tijdelijk opgaan, want de Europese beleidsontwikkeling staat immers niet stil.

### **1.3 Aanpak**

Uit verschillende onderzoeken blijkt dat gebieden verschillend omgaan met het geboden maatwerk (Kranendonk et al., 1997; Pleijte et al., 2000; Boonstra, 2004). Vanuit deze constatering is dan ook een pleidooi gerechtvaardigd voor een meervoudige case-study aanpak. In dit onderzoek wordt echter gekozen voor een enkelvoudige casestudy. Dit brengt met zich mee dat de conclusies niet zondermeer mogen worden opgeschaald en context-specifiek kunnen zijn ingegeven.

Het gebiedsgericht beleid voor West-Zeeuwsch-Vlaanderen vormt het vertrekpunt in dit onderzoek. Voor de selectie van de casus zijn de volgende criteria gehanteerd (zie volgende pagina).

<b>Criteria voor casus-selectie</b>	<b>West-Zeeuwsch-Vlaanderen</b>
<b><i>Inhoudelijke criteria voor casus-selectie</i></b>	
<i>Europees beleid, vorm 1:</i> Een gebied kiezen waar wordt verwacht dat meerdere EU-richtlijnen van toepassing zullen zijn: EU-KRW, EU-HVR en EU-NR	EU-KRW: discussies omtrent ontpoldering, retentiegebieden etc. EU-HVR: grote delen van de Zeeuwse wateren kennen een internationale natuurstatus als Wetland en op grond van de Habitat- en Vogelrichtlijn EU-NR: Zeeuwsch-Vlaanderen kent veel veeteelt. In Zeeuwsch-Vlaanderen is geen scheiding van functies mogelijk tussen landbouw en natuur. Hier maken kreken deel uit van het totale afwateringssysteem ( <a href="http://www.zeeland.nl">www.zeeland.nl</a> ). In dat geval dienen beide belangen bij besluiten over peilen en maatregelen op evenwichtige wijze afgewogen te worden. Kortom: driehoeksverhouding water-landbouw-natuur is sterk aanwezig!
<i>Europees beleid, vorm 2:</i> Een gebied kiezen waar ook stimuleringsgeld vanuit de EU naar toegaat vanuit Europees beleid voor plattelandsontwikkeling	Leader +, Kaderverordening POP
<i>Europees beleid, vorm 3:</i> Een gebied kiezen waar ook Europees beleid op van toepassing is dat vooral is gericht op andere beleidsvelden dan de kwaliteit van de leefomgeving	Het uitdiepen van de Westerschelde
<b><i>Pragmatische criteria voor casus-selectie</i></b>	
Mogelijkheden voor secundaire analyse/bekend met casus/gebied	-
Bereikbaarheid tot medewerking aan het onderzoek vanuit het gebied	+ Het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt als succesvol beoordeeld, gerelateerd aan ander gebiedsgericht beleid in Zeeland.
Beschikbaarheid van documenten omwille van desk-research/ ofwel: enige geschiedenis met gebiedsgericht beleid/niet in de opstartfase	+: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Structuurvisie West-Zeeuwsch-Vlaanderen (juni 2000)</li> <li>• Gebiedsvisie Natuurlijk Vitaal (14 juli 2004)</li> <li>• Nieuwsbrieven (<a href="http://www.gebiedsgerichteaanpak.nl">www.gebiedsgerichteaanpak.nl</a>)</li> </ul>
Personificeren van respondenten: wie moet je hebben voor interviews?!	+: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gebiedscommissie met namen is bekend, vergemakkelijkt plannen van interviews</li> </ul>
Actieve natuurorganisatie in West Zeeuwsch-Vlaanderen	+: Zie: <a href="http://www.duumpje.nl">www.duumpje.nl</a>



Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is een gefaseerde aanpak gevolgd. Allereerst is via een quick scan literatuurstudie verricht. Daarvoor zijn vooral gebiedsdocumenten geraadpleegd. Vervolgens zijn op basis van literatuurstudie en documentanalyse interviewvragen opgesteld. De vragenlijst was half gestructureerd van karakter (zie bijlage 1). De afgeleide vragen uit de literatuurstudie zijn voorgelegd aan alle respondenten en boden zodoende mogelijkheden ter vergelijking. Afhankelijk van hun antwoorden, is doorgevraagd. Dit doorvragen was uiteraard persoonsgebonden: het betrof specifieke (maatwerk) vragen. Daarnaast leidt het afnemen van verschillende interviews ook bij de onderzoekers tot voortschrijdend inzicht. Dit heeft er toe geleid dat met de expertise van eerdere interviews nieuwe gerichte vragen gesteld konden worden bij nieuwe interviews.

Om een breed spectrum aan overheden en maatschappelijke organisaties, betrokken bij het gebiedsgericht beleid, aan bod te laten komen, is er voor gekozen om zoveel mogelijk leden van de gebiedscommissie West Zeeuwsch-Vlaanderen te interviewen. Daarnaast is ook een medewerker van Rijkswaterstaat geïnterviewd die niet deeluitmaakt van de gebiedscommissie maar wel via het project 'Zwakke Schakels' van Rijkswaterstaat is betrokken, dat via een gebiedsgerichte benadering wordt ingevuld. Uiteindelijk zijn in november 2004 negen interviews afgenomen. Die interviews zijn gehouden met:

- een medewerker van de provincie Zeeland die tevens secretaris is van de gebiedscommissie,
- een medewerker van de Dienst Landelijk Gebied/Goes;
- een wethouder van de gemeente Sluis en een gemeenteambtenaar;
- een medewerker van Waterschap Zeeuws Vlaanderen;
- een recreatieadviseur die ook de RECRON vertegenwoordigt;
- een agrariër;
- een medewerker planologie van de Zeeuwse Milieufederatie;
- een medewerker planologie van 't Duumpje, Zeeuwse Natuurvereniging;
- een medewerker van Rijkswaterstaat.

Belangrijker dan het aantal geïnterviewden zijn natuurlijk de redeneringen en de visies die erop worden nagehouden. De meeste interviews zijn met toestemming van de respondenten opgenomen om de uitwerking te vergemakkelijken. De interviewverslagen zijn als bouwstenen gebruikt in dit onderzoeksrapport.

## **1.4 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt eerst de natuur en het natuurbeleid in Zeeland beschreven. Hierna volgt een gebiedsbeschrijving. Vervolgens worden de structuurvisie, het gebiedsplan 'Natuurlijk Vitaal' en het Streekplan Zeeland, herziening West Zeeuwsch-Vlaanderen' kort getypeerd. Vervolgens gaat de aandacht uit naar de voorgeschiedenis van het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen, het gebiedsgericht beleid als proces, de functie van het gebiedsplan en de status van het gebiedsplan.

In hoofdstuk 3, staat vooral de horizontale afstemming tussen de sectoren landbouw, recreatie en natuur in het gebiedsgericht beleid centraal. Aangegeven wordt dat sectorale spanningen worden vermeden en dat het sectoraal afrekenen tot een sectorale opstelling van de gebiedsleden leidt. Het gebiedsplan dient zich overigens te beperken tot het buitengebied en mag niet over de bebouwde kom gaan, wat een sectorale benadering in de hand werkt.

In hoofdstuk 4 wordt ingegaan op de verticale afstemming tussen de verschillende bestuurslagen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de voor- en nadelen van een verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden voor gebiedsgericht beleid van de provincie Zeeland naar de gemeente Sluis. Vervolgens wordt aangegeven hoe de gebiedscommissie met EU-richtlijnen omgaat en wat de percepties en kennis van enkele leden van de gebiedscommissie is van die EU-richtlijnen. Vervolgens wordt ingegaan op de rol van verschillende actoren bij het toetsen van plannen aan EU-richtlijnen. De EU-richtlijnen blijken wel degelijk impact te hebben op het provinciaal beleid en leiden zelfs tot strategisch handelen. Vervolgens wordt aangegeven hoe gebiedssubsidies en EU-subsidies zich tot elkaar verhouden in West Zeeuwsch-Vlaanderen. Op basis van de verhouding EU-richtlijnen en EU-subsidies tot het gebiedsgericht beleid worden er tussenconclusies getrokken. Verder wordt aangegeven dat de prioritering van gebiedsprojecten en Europese subsidies niet door de gebiedscommissie gebeurt, maar door de gemeente Sluis.

In hoofdstuk 5 staat diagonale afstemming centraal: In hoeverre is sprake van afstemming tussen enerzijds Europees beleid gericht op andere beleidsvelden dan het platteland en anderzijds gebiedsgericht beleid. Aan de hand van een aantal grote Europese projecten wordt dit verduidelijkt.

## **2 Beleid voor West Zeeuwsch-Vlaanderen**

### **2.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt eerst de natuur en het natuurbeleid in Zeeland beschreven (2.2). Hierna volgt een gebiedsbeschrijving (2.3). Vervolgens worden de structuurvisie (2.4), het gebiedsplan 'Natuurlijk Vitaal' (2.5) en het Streekplan Zeeland, herziening West Zeeuwsch-Vlaanderen' (2.6) kort getypeerd. Verder gaat de aandacht in dit hoofdstuk uit naar het gebiedsgericht beleid als proces (2.7), de functie van het gebiedsplan (2.8), de status van het gebiedsplan (2.9) en worden tot slot conclusies getrokken (2.10).

### **2.2 Natuur en natuurbeleid in Zeeland**

#### ***Zeeuwse natuur***

Het Zeeuwsche landschap is de afgelopen vijftig jaar ingrijpend veranderd. Tegenwoordig spreken politici graag over een groen-blaauwe oase, maar die was vijftig jaar terug veel ongerepter en veel omvangrijker. De uitvoering van het Deltaplan, ruilverkavelingen, verlagingen van het waterpeil, aanleg van industrie- en recreatieterreinen, nieuwe wegen en dammen, uitbreiding van dorpen en steden heeft de Zeeuwse natuur geen goed gedaan. De natuur is teruggedrongen in de typische Zeeuwse natuurgebieden: duinen, inlagen, natte graslanden en bossen. Maar ook deze gebieden zijn niet ongeschonden omdat ze met problemen kampen als verzuring, vermessing, verontreiniging en versnippering. Planten en dieren verdwijnen hierdoor. Otter, grauwe klauwier, bruinvis en harlekijn zijn uitgestorven.

#### ***Provinciaal natuurbeleid***

Nog bestaande natuur moet in Zeeland zoveel mogelijk behouden blijven en nieuwe natuurgebieden moeten worden ontwikkeld. In Zeeland is dat vastgelegd in een aantal nota's, waarvan het provinciale Natuurgebiedsplan (2001) het belangrijkste is.

Hierin wordt handen en voeten gegeven aan de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). In Zeeland gaat het om ongeveer 5500 ha (natuurcompensatie, zoals langs de Westerschelde, niet meegerekend). In de brochure '*Terug van weggeweest*' legt de provincie (2004) uit hoe natuurontwikkeling gestalte krijgt. Daarbij kan afgevraagd worden in hoeverre het aansluit bij de laatste gewenste landelijke ontwikkelingen voor natuurbeheer, waarbij er van uit wordt gegaan dat grond niet altijd eerst hoeft te worden aangekocht. De brochure begint juist met het wapenfeit dat eerst grond moet worden aangekocht op vrijwillige basis. Als een grondeigenaar niet meewerkt, gaat het hele plan niet door of vertoont de EHS rare vormen. Verder valt in de brochure te lezen dat een breed draagvlak en betrokkenheid van velen van groot belang is voor de totstandkoming van de EHS. "De inwoners van Zeeland worden dan ook gevraagd mee te denken over wat er in hun regio gaat gebeuren". Die betrokkenheid van de burgers is echter tot nu toe zeer beperkt geweest. De planvorming voltrok zich in achterkamertjes en pas wanneer alles in kannen en kruiken was konden de omwonenden erachter komen wat de plannen voor hun grondgebied waren. Dat leidde tot protesten en extra vertraging in de uitvoering. Het dagelijks provinciaal bestuur wil daar nu verandering in aanbrengen.

### ***Voorgeschiedenis van het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen***

Gebiedsgericht beleid is in Zeeland gestart met plan Tureluur in Schouwen. Dit is tien jaar geleden en had een vrijwillig karakter. De provincie heeft dit toen opgepakt en is succesvol geweest met dit project. In Walcheren is men vervolgens vanuit de landinrichting ook gebiedsgericht gaan werken. Dit verliep veel moeilijker, deels omdat landinrichting daar geen vrijwillig karakter heeft.

Ook in West Zeeuwsch-Vlaanderen was men al enige tijd bezig met landinrichting, maar deze kwam niet erg van de grond. De voorgeschiedenis van het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen gaat terug tot 1979. Er is toen ruilverkaveling aan de orde geweest. De eerste ruilverkaveling is aangevraagd in 1979 in Aardenburg. Het betrof 30.000 ha. Toen zou er een ruilverkaveling plaatsvinden met een administratief karakter, maar dat is stilgevallen.

Toen is een landinrichtingscommissie zes jaar bij de kustzone bezig geweest, maar dat is nooit in stemming gebracht. De commissie voor de herinrichting van de kust is stilgevallen, omdat de landbouw opstapte. De agrariërs waren nog niet rijp voor de veranderingen.

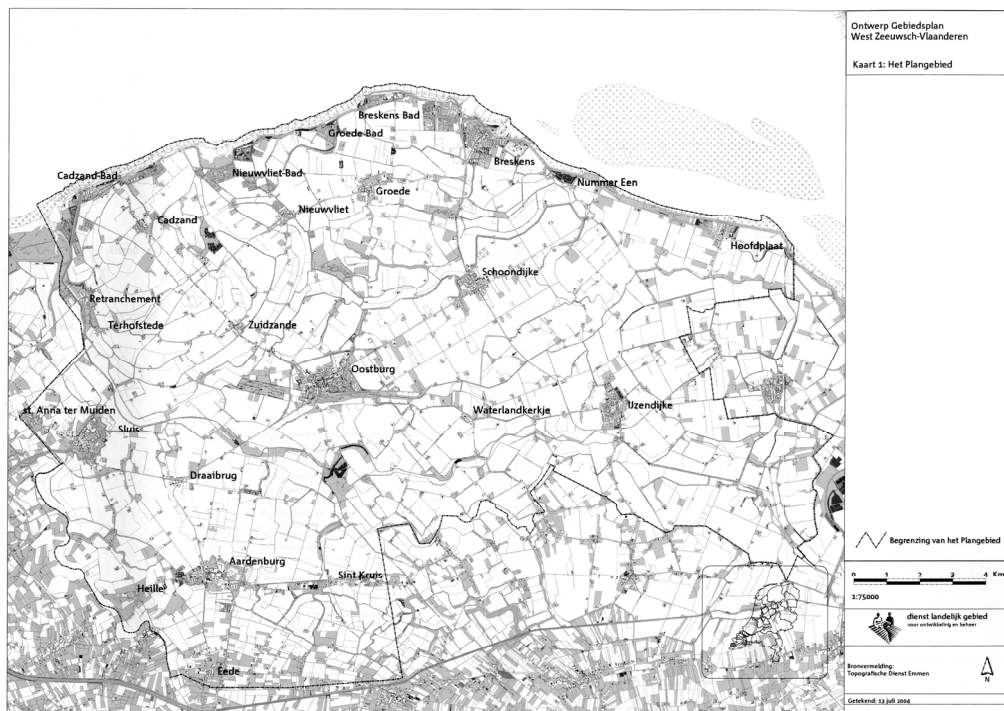
Toen kregen de overheden het plan om gebiedsgericht te gaan werken, met als motivatie dat de landbouw het dan niet meer kon tegenhouden en dat kon bij landinrichting wel en de overheden konden zo het gebied groter maken, dat was een vlucht naar voren. De overheden dachten: we hebben het werk al gedaan, we kunnen zo beginnen. Zij wilden het project Duurzaam Veilig hier aan koppelen. Dat viel tegen. Betrokkenen zijn nog zeven jaar bezig geweest en daarna vier jaar om te bepalen wat zij nou eigenlijk wilden. En toen zij wilden beginnen was het project Duurzaam Veilig al voor bij. Toen wilden zij nog even een rekening innen. Er wordt dan verwezen naar afspraken die al jaren ver terug liggen. Het zijn papierentijgers geworden.

In 1998 hebben 't Duumpje en de Recron gezamenlijk het visiedocument 'Kust in Kleuren' opgesteld, vanuit de gedachte dat het vooral van belang is om te denken in visies en kansen. Dit is de kern van gebiedsgericht beleid. Nu wordt dat ook wel ontwikkelingsplanologie genoemd. Doordat de natuurbeweging en Recron 'Kust in Kleuren' hadden gemaakt was er een goed startpunt voor het proces, er lag een discussiestuk. Bovendien gaf het de natuurbeweging de mogelijkheid om de andere partijen steeds een stapje voor te zijn, ze waren immers verder in hun denken. Hierdoor konden zij mensen meenemen in hun visie en zo dingen voor elkaar krijgen.

## **2.3 Gebiedsbeschrijving**

West Zeeuwsch-Vlaanderen is van oudsher een grensgebied op alle mogelijke terreinen. Door de verzanding van het Zwin en deling van Nederland en België kwam West Zeeuwsch-Vlaanderen in een unieke positie. Tussen de Westerschelde en de Belgische grens ontwikkelde het zich tot een eigen wereldje en een bijzonder landschap. In het westen ligt de duinstreek met natuur en recreatie, open eilanden omgeven door intieme kreken. In het noorden ligt de Westerschelde met haar visserij en jachthavens. Het middengebied wordt bepaald door open polders met beboomde dijken. Aan de zuidrand gaat de Nederlandse klei over in het Vlaamse zandgebied, een kleinschalig landschap met eeuwenoude stadjes en karakteristieke hoeven

Het gebied wordt gekenmerkt door een aantal sociaal-economische problemen. Er is sprake van afname van het inwonertal, vergrijzing van de bevolking en stilstand in de toeristisch-recreatieve sector. Hiermee neemt ook het voorzieningen niveau in het gebied af.



*Plangebied West Zeeuwsch-Vlaanderen (Bron: Gebiedscommissie West Zeeuwsch Vlaanderen, 2004*

De productiviteit van de landbouw, een belangrijke sector in het gebied, is lager dan in de rest van Nederland en er is weinig aandacht voor innovatie. Bovendien zijn met het verdwijnen van het autoveer naar Breskens en hervormingen in EU-regelgeving die het bank-toerisme niet meer aantrekkelijk maken, twee pijlers onder de economie verdwenen. Ook het landschap en de natuur in het gebied staan onder druk.

West Zeeuwsch-Vlaanderen behoort tot de provincie Zeeland en bestond tot voor kort uit twee gemeenten, namelijk Sluis-Aardenburg en Oostburg. Deze zijn recent samengevoegd tot de gemeente Sluis. Eind jaren negentig hebben de toenmalige gemeenten de in de vorige alinea genoemde problemen gesignaleerd, en is men over oplossingen gaan nadenken. Dat heeft geresulteerd in de Structuurvisie West-Zeeuwsch-Vlaanderen. Deze structuurvisie had als doel om een visie voor de lange termijn te ontwikkelen. Vervolgens is in een aantal trajecten voortbordurd op deze structuurvisie. Een voorbeeld hiervan is het Gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen.

Mensen uit de recreatiesector, de natuurorganisaties en de overheden die zich bij West Zeeuwsch-Vlaanderen betrokken voelden, besloten te werken aan één Gebiedsgerichte aanpak. De Gebiedscommissie West Zeeuwsch-Vlaanderen is in het leven geroepen om te werken aan een visie op het gebied. In deze bestuurlijke commissie zitten diverse overheden en maatschappelijke organisaties zodat er een gezamenlijk plan is ontstaan waar iedereen achter kan staan. Er is veel tijd besteed aan het bepalen waar zij met het gebied naar toe willen en met welke kansen en bedreigingen zij te maken hebben.

Verbetering van de economie is erg belangrijk. En dit kan alleen als er ook een verbetering is van de ruimtelijke kwaliteit. Inmiddels ligt er een ontwerp Gebiedsplan "Natuurlijk Vitaal" waarin

alle wensen en kansen zijn opgenomen. Het is een gezamenlijke visie geworden van alle partijen, die direct zijn betrokken bij het wel en wee van de regio.

Naast de al genoemde Gebiedscommissie is er een ambtelijke Coördinatiegroep die zaken voorbereid. Hierin zijn dezelfde instanties vertegenwoordigd.

---

*Samenstelling Gebiedscommissie West Zeeuwsch-Vlaanderen*



*Op de foto staan v.l.n.r.:*

Erik Dekker	- Agrarisch West Zeeuws-Vlaanderen
Kees van der Does (secretaris)	- provincie Zeeland
Miep Budde (verslaglegging)	- provincie Zeeland
Wim Roose	- Rijkswaterstaat
Hans Middendorp (plv. secretaris)	- Dienst Landelijk Gebied
Thijs Kramer (voorzitter)	- provincie Zeeland
Jan Bruurs	- Kamer van Koophandel
Johan Provoost (plv. voorzitter)	- gemeente Sluis
Arno Boomert	- Recron
Ben Holtslag (adviseur)	- Dienst Landelijk Gebied
Leo D'Hoore	- Natuur- en milieuorganisaties
Wybe de Graaf	- Waterschap Zeeuws-Vlaanderen

---

Eind jaren negentig is de gebiedsgerichte integrale aanpak in zwang gekomen, met name vanuit milieu- en plattelandsbeleid. Het gebiedsplan is nadrukkelijk vanuit het plattelandsperspectief tot stand gekomen, maar heeft een breed en integraal karakter. Er wordt in het gebiedsplan nadrukkelijk voortborduurd op thema's en oplossingstrajecten die voortkomen uit de structuurvisie. Er komen echter nadrukkelijk ook nieuwe initiatieven uit voort. De oplossingen die uit het gebiedsplan voortkomen zijn voor het grootste gedeelte middels een streekplanherziening ingebed in het ruimtelijk ordeningsbeleid. In al deze plannen heeft natuurbehoud en -ontwikkeling met name als doel de leefkwaliteit en recreatieve kwaliteit te doen toenemen.

Van de drie hierboven genoemde plannen, worden hieronder de uitgangspunten, prioriteiten en oplossingen en instrumenten één voor één behandeld, in chronologische volgorde. Op deze manier wordt een beeld verkregen van wat er aan beleid op het gebied af komt.

## 2.4 Structuurvisie

### ***Introductie en proces***

De structuurvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen is opgesteld door de toenmalige gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg. Een aantal veranderingen in de maatschappij en de regio maakt dat deze gemeenten het om welzijn en welvaart te kunnen garanderen nodig vonden om over de toekomst van het gebied na te denken. De structuurvisie beoogt niet als een afgerond plan te fungeren maar als visie, kader en inspiratiebron voor de betrokken partijen, zowel in de publieke als de private sector. De visie is kwalitatief van aard: wat is de kwaliteit van het toekomstige West Zeeuwsch-Vlaanderen?

Om tot de structuurvisie te komen is in fases gewerkt. Ten eerste zijn de verschillende planaspecten geanalyseerd en geconfronteerd (beleidsvoornemens voor een termijn van 10 jaar). Vervolgens is een abstracte, langlopende en grensverleggende visie ontwikkeld. Aan de hand van de resultaten van deze twee stappen is vervolgens intensief overleg gevoerd en zijn aspecten bediscussieerd en verder uitgewerkt. De resultaten hiervan zijn gepresenteerd aan gemeenteraden en belanghebbenden.

### ***Uitgangspunten***

Bij het opstellen van de structuurvisie is er vanuit gegaan dat het noodzakelijk is om op een fundamentele en abstracte manier over de toekomst van West Zeeuwsch-Vlaanderen na te denken. Om dit mogelijk te maken is voor een tijdshorizon van dertig jaar gekozen. Uitgangspunt is dat juist door een streefbeeld op de langere termijn te vormen, het mogelijk is om actiepunten voor de korte termijn te fungeren. Hierdoor vormt de structuurvisie voor plannen en nota's met een kortere termijn zowel een integratiekader als een structuur om dimensies aan toe te voegen.

In het Streekplan Zeeland (1997) is een provinciaal beleid geformuleerd met een sterke regionale oriëntatie waarbij alleen dragende kernen echte groeimogelijkheden krijgen. In West Zeeuwsch-Vlaanderen is Oostburg als dragende kern aangewezen. Voor de rest van het gebied is aangegeven dat de toeristisch-recreatieve kern van groot belang is en dat voor de ontwikkeling hierin extra aandacht noodzakelijk is. Tot slot wordt het behoud van het karakter van het landschap rond Cadzand en duurzaam veilig verkeer nagestreefd. Er is ruimte voor kleinschalige natuurontwikkeling, vooral rond de kreken.

In de Recreatievisie West Zeeuwsch-Vlaanderen is door de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg een aantal initiatieven voor een duurzame toeristisch-recreatieve sector benoemd. Hierin wordt aangestuurd op een meer diverse en kwalitatief hoogwaardige toeristisch-recreatieve sector, met een sterke koppeling met omliggende natuur- en cultuurlandschap. Daarnaast is een aantal kwantitatieve ontwikkelingen geschetst; een toename van de verblijfsruimte.

In de Strategische Beleidsvisie Bedrijventerreinen Zeeuwsch-Vlaanderen wordt geconstateerd dat er op basis van het streekplan te weinig ruimte is voor ambitie in dit beleid. Tot slot wordt geconstateerd dat de landbouw in West Zeeuwsch-Vlaanderen weinig vernieuwend is en een lage productiviteit kent.

### ***Prioriteiten***

Ten aanzien van wonen wordt gesteld dat om West Zeeuwsch-Vlaanderen als vestigingsgebied aantrekkelijk te maken, er ruimte moet worden geboden aan verschillende leefwijzen en culturen, en de verschillende daarmee samenhangende woonwensen. Hiervoor kunnen bijzondere woonprojecten worden ontwikkeld op rustige groene locaties, gecombineerd met

landschapontwikkeling. Voor bestaande kernen moet een duidelijk beleid ontwikkeld worden, gericht op het vitaliseren en verbeteren van de bestaande woningvoorraad.

De sector recreatie en toerisme is de belangrijkste economische pijler van de regio en in de toekomst moet deze rol nog belangrijker worden. Duurzaamheid is hierbij van belang, en kwaliteitsverbetering is het kernbegrip hierbij. Hierbij gaat het om kwaliteitsverbetering van zowel recreatievoorzieningen als het aanbod van kernen en het achterland.

Hoewel voor de economie met name de ontwikkeling van de toeristische sector van belang is, is het ook belangrijk om ruimte te geven voor de ontwikkeling van bedrijven. De omvang van 30 hectare wordt genoemd. Hierbij vormt landschappelijke inpassing een essentiële randvoorwaarde. Ook de detailhandel, aangesloten op het toerisme, dient in de kernen gestimuleerd te worden.

Voor de landbouw dient ingezet te worden op twee sporen. Ten eerste kan er een efficiëntere primaire productie plaatsvinden door herverkaveling en nieuwe teeltmogelijkheden. Daarnaast wordt sterk ingezet op verbreding. Door aan te sluiten bij natuurbeheer, toerisme en streekproducten kan buiten de primaire productie aanvullende meerwaarde worden gezocht.

In de structuurvisie wordt geschetst dat de wijze waarop met water wordt omgegaan zeer belangrijk is. Het ruimtegebruik dient daarom zo goed mogelijk afgestemd te worden op het natuurlijke watersysteem. Hiertoe is een aantal projecten geformuleerd, zoals het Zwingelproject.

Voor het landschap van West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn zowel behoud als ontwikkeling van belang. Daar waar nodig kan het landschap hersteld worden, door cultuurhistorisch interessante elementen of natuurontwikkeling rond kernen. Door de ontstaansgeschiedenis van het gebied zichtbaar te maken wordt ook de recreatieve aantrekkingskracht vergroot. Het integraal versterken en ontwikkelen van het landschap vormt daarmee een kernpunt voor de toekomst.

### ***Instrumenten***

De structuurvisie West Zeeuwsch-Vlaanderen is een visieproject die geen direct implementatiekader kent. In de structuurvisie worden vier projecten reeds opgestart. Deze zogenaamde speerpuntprojecten zijn de structuurvisie Breskens, het Zwingelproject, de structuurvisie Cadzand-Bad en de recreatievisie. Deze projecten lopen reeds, maar zijn geen van allen al concreet in uitvoering.

## **2.5 Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal**

In juli 2004 is het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal definitief vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Zeeland. De visie moet de sociaal-economische en recreatieve toekomst van de streek veiligstellen. Ook legt het plan nadruk op het veilig stellen van landschappelijke en cultuurhistorische waarden en de ontwikkeling van (recreatie)natuur. Met de naam Natuurlijk Vitaal wordt deze doelstelling ook uitgedrukt: enerzijds het verbeteren van de ruimtelijke kwaliteit, het landschap en de natuur en anderzijds het verbeteren van de economische vitaliteit van het gebied. Er is veel aandacht voor de ontwikkeling van recreatie en toerisme in het gebiedsplan. Het toerisme is een belangrijke pijler van de streekeconomie. Het belang kan toenemen door kwaliteitsverbeteringen van de verblijfsaccommodatie en van de omgeving. Voor uitbreiding van de verblijfsrecreatie is in het gebiedsplan een belangrijke randvoorwaarde vastgelegd: elke hectare uitbreiding van camping of recreatiepark moet gepaard gaan met de inrichting van



twee hectare publieksvriendelijke 'recreatienatuur'. Hoe die recreatienatuur precies ingevuld gaat worden, is nog niet uitgewerkt, maar gedacht kan worden aan bijvoorbeeld duinstruweel.

In het gebiedsplan komt ook kustverdediging aan de orde. De Noordzeekust tussen het Zwin en Breskens moet op termijn versterkt worden om het gebied bij een stijgende zeespiegel ook voldoende veilig te houden. Bij voorkeur gebeurt dit door landinwaartse versterking van de kuststrook, door de aanleg van binnendijkse duinen. In het gebiedsplan wordt er van uitgegaan dat er 330 ha. landbouwgrond omgezet moet worden voor de versterking van de kust.

In het plan worden andere functieveranderingen van landbouwgrond voorzien in de komende 15 jaar, maar met zo'n lange uitvoeringsperiode geven de kaartbeelden uit het gebiedsplan alleen schetsmatig de zoekgebieden aan voor de verschillende grondbestemmingen.

### ***Introductie en proces***

Het gebiedsplan Natuurlijk Vitaal is opgesteld in het kader van de Gebiedsgerichte aanpak West Zeeuwsch-Vlaanderen. Dit initiatief is voortgekomen uit de gebiedscommissie West Zeeuwsch-Vlaanderen en had als doel om een beter, sneller en efficiënter beleid voor het buitengebied te bewerkstelligen. De gebiedscommissie is samengesteld uit vertegenwoordigers van allerlei organisaties in het gebied.

Het proces is eind jaren '90 gestart met als voornemen om rond nieuwjaar 2001 een plan op te leveren. Hierin is men niet geslaagd, de belangenafweging bleek complexer te zijn. Halverwege 2001 is een tussenrapport gepresenteerd met een visie die afgestemd is op provinciale, landelijke en internationale kaders. Bij verschijnen van dit tussenrapport werd gericht op een eindrapportage eind 2001. Vervolgens is er in dit jaar en het volgende jaar aan het ontwerpplan en een uitvoeringsprogramma gewerkt, waarna ingeschat werd dat deze in oktober 2002 afgerond zouden kunnen zijn. Ook dit is niet gelukt, uiteindelijk is het concept rapport halverwege 2003 ter inzage gelegd. De gemeentelijke herindeling is hier mede schuldig aan geweest. Begin 2004 zijn de reacties verwerkt en op 2 juli heeft de gebiedscommissie goedkeuring verleend aan een plan dat een koers aangeeft voor de ontwikkeling in de komende 15 jaar. Hierbij richt het plan zich op een betere economische situatie, een betere woonomgeving en meer ruimtelijke kwaliteit. Na de totstandkoming van het plan heeft het opengestaan voor inspraak voordat het vastgesteld werd. Het plan wordt uitgevoerd in een aantal uitvoeringsprojecten. De Gebiedscommissie blijft hier nauw bij betrokken. Ondertussen is West Zeeuwsch-Vlaanderen in de Nota Ruimte aangewezen als Nationaal Landschap.

### ***Uitgangspunten***

De gebiedscommissie constateerde dat er al veel plannen liggen. In het gebiedsplan worden al deze plannen meegenomen om tot een integrale afweging voor het gebied te komen. De gebiedscommissie zet sterk in op uitvoering en wil hier zo snel mogelijk mee beginnen. Ontwikkelingen waarvoor een oplossing gevonden moet worden zijn de dreigende terugloop van het belang van de landbouw en visserij, tenzij er nieuwe impulsen aan deze sectoren gegeven worden en de stilstand of achteruitgang in de toeristisch-recreatieve sector. Daarnaast is er weinig animo voor bedrijfsvestigingen en is er sprake van vergrijzing en leegloop in de dorpen. Door het vervagen van landsgrenzen is er sprake van een achteruitgang van het kooptoeisme. Door het wegvallen van het autoveer Vlissingen-Breskens komt de regio nog geïsoleerder te liggen. Tot slot wordt als uitgangspunt gesteld dat het gebiedsprogramma zo opgesteld dient te worden dat alle deelnemende partijen zich erin kunnen vinden. Alleen dan kan het ook worden uitgevoerd, is de filosofie.

### ***Prioriteiten***

Het doel van het gebiedsplan is omschreven als een duurzame, leefbare en economisch draagkrachtige samenleving in West Zeeuwsch-Vlaanderen. Centraal staat dat West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn eigen karakter als een landelijk gebied met rust, ruimte en openheid moet behouden. Kreekerherstel moet daarom worden doorgezet en de EHS gerealiseerd. Daarnaast wordt aangegeven dat het waterbeheer optimaal ten dienste moet zijn van zowel de landbouw, de natuur en de recreatie. De infrastructuur moet veiliger worden en beter aansluiten op de behoefte van bewoners en recreanten. De toeristisch-recreatieve sector moet een kwaliteitsslag maken en het midden- en kleinbedrijf moet worden gestimuleerd. Tot slot dienen een verbeterde verkaveling en een toename van de verbrede landbouw voor een economisch duurzame sector te zorgen.

### ***Instrumenten***

In het gebiedsplan met het bijbehorende uitvoeringsprogramma is een aantal projecten geformuleerd waarlangs men de doelen denkt te bereiken. Daarnaast is voor een aantal functies een ruimteclaim gemaakt om ze ook voldoende ruimte te geven om de gewenste slag te kunnen maken. Daarnaast wordt voorgesorteerd op Europese en Rijkssubsidieprogramma's. Een aantal projecten heeft een expliciete natuurcomponent. Ten eerste is een rood voor groen bijdrage vanuit de recreatie aangenomen, ten behoeve van elke hectare versterking dient twee hectare natuur te worden gerealiseerd. Ten tweede is er een grondruilproject aangenomen dat ook aan de natuur ten goede komt. Ook de aanleg van een zeewering wordt wellicht aangegrepen om duinstruweel te ontwikkelen.

## **2.6 Streekplan Zeeland, Herziening West Zeeuwsch-Vlaanderen**

### ***Introductie en proces***

Naar aanleiding van de structuurvisie en met name het gebiedsplan zag de provincie Zeeland redenen om te overwegen haar streekplan aan te passen. De twee hoofdpijlers van het ontwerp gebiedsplan, namelijk de versterking van de economische structuur en de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, zijn zodanig ingevuld dat zij passen binnen het beleid van de provincie. Bij de Statenbehandeling van het gebiedsplan is een motie ingediend om die planonderdelen in het streekplan op te nemen, die in de gebiedsplanperiode een goede kans maken om gerealiseerd te worden. Hiertoe is een streekplanherziening opgesteld, die 16 april 2004 is vastgesteld.

### ***Uitgangspunten***

Het streekplan gaat uit van de problemen in West Zeeuwsch-Vlaanderen die ook aan het gebiedsplan ten grondslag hebben gelegen. Echter, de provincie wil wel onnodige planologische schaduwwerking voorkomen. Dit betekent dat alleen die uitvoeringsprojecten opgenomen worden waarvan de provincie in overleg met de gebiedscommissie van mening is dat de kans groot is dat deze binnen de planperiode gerealiseerd kunnen worden.

### ***Prioriteiten***

Projecten waarvoor besluitvorming van andere overheden moet plaatsvinden of waarvoor de financiering onzeker is worden niet meegenomen. Wel wordt extra ruimte voor recreatie opgenomen, met als voorwaarde dat het unieke projecten betreft. Daarnaast wordt de mogelijkheid om enkele tientallen unieke woningen te bouwen. Specifiek voor West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt de invulling van rood voor groen in het streekplan verankerd. Ten slotte

wordt overheden opgelegd waarborgen op te nemen tegen permanente bewoning van recreatiewoningen.

## 2.7 Gebiedsgericht beleid als proces

Sinds 2000 is actief gewerkt aan gebiedsgerichte samenwerking. Er is een heel moeizaam traject doorlopen als proces. De eerste jaren van het gebiedsgerichte proces bestonden in West Zeeuwsch-Vlaanderen nog twee gemeenten die elkaar slecht verdroegen en dat werd over de rug van de gebiedscommissie uitgevochten. Dat heeft ertoe geleid dat de versnelling pas gemaakt kon worden sinds 1 januari 2003 toen de gemeente Sluis is gevormd na de gemeentelijke herindeling, toen was de rivaliteit tussen de twee gemeenten opgelost. Toen kon het concept gebiedsplan ook bestuurlijk worden teruggekoppeld en is de gebiedscommissie met het gebiedsplan de formele inspraak ingegaan. Een respondent over het gebiedsplan:

*“Het is een vrij progressief product geworden waar we proberen integraal te zijn. Ten tweede hebben wij gekeken hoe we de financiën kunnen regelen. We hebben te weinig geld, dat is duidelijk. Vervolgens hebben wij ons afgevraagd of wij gaan vasthouden aan het ambitieniveau. We zijn ingestoken vanuit een vrij hoog ambitieniveau omdat eerst sprake zou zijn van ICES-gelden. Daar is een hoop van verdampt, maar niet van de ambities. Het is immers een plan voor 15 jaar. We zullen stukje voor stukje moeten zien te realiseren met die kleine brokjes geld, maar er komt op termijn wel een heleboel geld los”.*

Volgens een andere respondent zijn er twee manieren om als partij deel te nemen in een gebiedsgericht proces:

*“Keihard voor het eigen belang gaan of proberen naar 't midden van de tafel te komen. In West Zeeuwsch-Vlaanderen is het goed gelukt om er samen uit te komen, dat was echt een succes. Wel moesten vrijwel alle partijen praten als brugman om het compromis uit te leggen aan de achterban. Hierbij is het met name van belang geweest voor partijen om, ondanks bijvoorbeeld dat er momenteel gunstig tegen natuur aangekeken wordt, toch niet het onderste uit de kan te willen halen. De achterban begrijpt dit niet altijd. In het bijzonder geldt dit voor de gemeente naar de gemeenteraad, die hebben moeite met dergelijke 'voorgekookte' beslissingen”.*

Nu begint de uitvoering op gang te komen, maar dit gaat vooralsnog moeizaam. De centrale vraag is nu, wie is waarvoor verantwoordelijk en met welk geld. Wie kan waarop worden aangesproken. Dit speelt zowel op het algemene niveau als op het projectniveau. Begin december gaat men hierover verder discussiëren. Het draagvlak voor het uitvoeren van het gebiedsplan staat echter niet ter discussie.

## 2.8 Functie van het gebiedsplan

Een respondent geeft aan er geen volledig vertrouwen in te hebben dat het gebiedsplan zoals het er ligt uitgevoerd gaat worden. Toch ziet de respondent dat het gebiedsplan wel een functie heeft.

*“Het gebiedsplan voorkomt ook een heleboel opportunisme. Iemand roept wat en daar gaan we dan met zijn allen achteraan. De tijd zal uitwijzen hoe lang het*

*gebiedsplan meegaat. Ik geloof niet dat het honderd procent zo zou worden uitgevoerd. Als terugkomend opportunisme maar wordt voorkomen”.*

Een respondent geeft aan dat aan het opstellen van het gebiedsplan wel 50 vergaderingen zijn vooraf gegaan. Gelijk geeft de respondent aan dat vanuit opportunisme hieraan is gewerkt, omdat het gebied zich altijd heeft rijk gerekend. Er werden altijd enorme bedragen genoemd.

*“Als ik maar 1 procent van die bedragen had gekregen, was ik nu schathemeltje rijk geweest”.*

Toch geeft de respondent aan dat, ondanks het tegenvallende rendement in geld uitgedrukt, het de moeite waard is geweest om een gebiedsplan op te stellen. De respondent:

*“Ondanks dat een worst is voorgehouden die bedrijven nooit hebben kunnen pakken, heeft het werken aan een gebiedsplan geresulteerd in een omslag in het denkproces. Dit heeft nog niet tot uitvoering en daarmee tot successen geleid”.*

Volgens een respondent heeft het gebiedsplan nu al goed gewerkt. De problemen in de omslag naar de uitvoering hebben volgens die respondent vooral ook met onervarenheid met deze fase te maken. Het is volgens haar vooral belangrijk dat de partijen samen blijven leren.

Gebiedenbeleid moet volgens een respondent beleid voor voorlopers zijn, die moeten gestimuleerd worden.

*“Je moet geen energie steken in het vooruit helpen van de achterblijvers”.*

Het gebiedsplan is daarnaast een wapen in het beïnvloeden van de beleidswereld om het gebied heen, dat werkt echt zo. De provincie is hier overigens meestal voortrekker in. Er is bij de gebiedsactoren begrip voor als dingen niet echt lopen, dat begrijpt men. Er is echter geen begrip voor echte tegenwerking, dan slaan het commitment en de energie dood.

## **2.9 Status van het gebiedsplan**

Over de status van het gebiedsplan bestaan meerdere visies onder de leden van de gebiedscommissie:

*“Het gebiedsplan is een wettelijk ruimtelijk ordeningsplan, waarbij bezwaren- en beroepsprocedures mogelijk zijn, omdat de gebiedscommissie tevens landinrichtingscommissie is. Het gebiedsprogramma is nu verankerd in de streekplanherziening. Daarin staat omschreven dat het gebiedsplan er onder ligt. Burgers hebben diverse beïnvloedingsmogelijkheden gehad. Bij het gebiedsplan konden zij schriftelijk bezwaar maken en ook bij het streekplanherziening. Daarbij is er nog een motie geweest in de Staten van het CDA, maar die heeft het niet gehaald”.*

De gebiedscommissie heeft het gebiedsplan “Natuurlijk Vitaal” ter inzage gelegd en er zijn zogenaamde inloopavonden georganiseerd waar burgers vragen konden stellen over het gebiedsplan. Dit kan ertoe leiden dat burgers de gebiedscommissie verwarren met de bevoegde gezagen. Er zijn drie inloopavonden geweest. Mensen konden één op één vragen stellen. Vervolgens was er halverwege de avond een plenair gedeelte waarin de voorzitter van de gebiedscommissie de rol van de gebiedscommissie uitlegde. Het plan is niet het finale besluit. In tegendeel: het is het begin van een vervolgtraject. En in dat vervolgtraject ontstaan

nog tal van mogelijkheden om in te spreken: hetzij bij het bevoegd gezag en ook nog eens in het vergunningetraject. Dat is uitgelegd. Maar desalniettemin kwamen er al reacties die in de bestemmingsplan achtige sfeer lagen. In een antwoordnota heeft de gebiedscommissie dat nog maar eens op schrift uitgelegd, waarbij aangegeven is dat er geen mogelijkheden zijn voor bezwaar en beroep tegen dit gebiedsplan. Dat is niet aan de orde, hoe waardevol de inbreng ook is van de burgers. De provincie heeft veel aan de inloopavonden gehad en het heeft ook tot een aantal aanpassingen geleid van het plan. Er was bijvoorbeeld een zoekgebied opgenomen voor landgoederen. Dat zoekgebied stuitte tegen bezwaren van mensen die bang waren dat zij hun uitzicht zouden verliezen en zij gaven aan dat het anders kon en zij overtuigden de gemeente en de provincie en natuurbescherming stond er ook achter, waarmee het gebiedsplan is aangepast. Hiermee is het bezwaar weggefallen en voor de gemeente is sprake van een gespreid bedje.

Dus ook al zijn burgers met hun bezwaren bij de gebiedscommissie en inloopavonden niet aan het juiste adres, heeft het toch een signaalfunctie. Inloopavonden stellen bevoegde gezagen in de gelegenheid om al te anticiperen. Het voorwerk is daarmee verricht voor vervolgpcedures. Dat laat nog wel onverlet dat het geen directe mogelijkheden biedt voor bezwaar en beroep, maar dat het wel aangeeft hoe verschillende overheden hier instaan.

## 2.10 Conclusies

Vanuit het gebied gezien bevinden de problemen er zich in het sociaal-economische domein. Het beleid richt zich daarom ook sterk op sociaal-economische oplossingen. De rol van natuur bestaat hierin met name uit het verbeteren van de kwaliteit van het gebied, zowel om in te wonen als om in te recreëren. Hiermee neemt de aantrekkingskracht van West Zeeuwsch-Vlaanderen als vestigingsgebied voor bewoners en recreatieondernemingen toe. Op basis van structuurvisie en het gebiedsplan is een aantal oplossingen als uitvoeringsproject voorgesteld en een aantal ruimteclaims gemaakt, die deels zijn overgenomen in de streekplanherziening. De plannen kunnen al met al gekarakteriseerd worden als sociaal-economisch en bottom-up van aard.

Vooralsnog wordt in de documenten voor het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen niet veelvuldig verwezen naar het Europese beleid. Het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen komt vrij autonoom tot stand. De leden van de gebiedscommissie laten zich vooral leiden door de eigen visie op het gebied. Europees beleid en rijksbeleid vormen daarbij niet het vertrekpunt. Interviews met leden van de gebiedscommissie wijzen in de navolgende hoofdstukken uit hoe dit gebiedsgericht beleid zich verhoudt tot drie vormen van Europees beleid:

- 1) Europese richtlijnen voor de kwaliteit van het landelijk gebied,
- 2) Europees beleid voor plattelandsontwikkeling met bijbehorende subsidies en
- 3) Europees beleid voor grootschalige (financieel gezien) economische en (kust- en verkeers-) veiligheidsprojecten.



## 3 Horizontale afstemming tussen functies?

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt vooral ingegaan op de afstemmings- of zelfs integratiemogelijkheden van functies. Eerst wordt aangegeven hoe de sectoren landbouw (3.2), recreatie en natuur (3.3) in het gebiedsgericht beleid staan. Aangegeven wordt dat sectorale spanningen worden vermeden (3.4) en dat het sectoraal afrekenen tot een sectorale opstelling van de gebiedsleden leidt (3.5). Het gebiedsplan dient zich overigens te beperken tot het buitengebied en mag niet over de bebouwde kom gaan, waarmee voor een sectorale benadering is gekozen (3.6). Tot slot wordt gereflecteerd op de mate waarin sprake is van horizontale afstemming tussen functies in West Zeeuwsch-Vlaanderen (3.7).

### 3.2 Landbouw

Volgens een respondent is het afhaken van agrariërs een continue proces.

*“Dat zal nog verder gaan. Neem de EU-regels voor de bieten. Ook dat is natuurlijk een subsidie die zeer bepalend is voor de akkerbouw, maar in wezen losstaat van het gebiedsgericht beleid. Het is nodig als drager voor de landbouw. Misschien dat agrarische natuurbeheer de vervanger kan worden voor de akkerbouw. Maar ook dat is weer een Europees verhaal. Ook dan moet je binnen de kaders blijven en die maken het juist heel erg moeilijk”.*

De meest sturende subsidies voor het gebiedsgericht beleid zijn niet de subsidies die voor gebiedsgericht beleid bedoeld zijn, maar de prijssubsidies op landbouwproducten. Met die subsidies zijn agrariërs in staat om te overleven en daarmee het landschap te karakteriseren als landbouwgebied.

Een respondent geeft aan dat het perspectief voor de landbouw in Zeeland niet rooskleurig is:

*“Met agrarisch natuurbeheer alleen kunnen boeren natuurlijk niet het hoofd boven water houden. Er is dan ook 3000 ha functieverandering voorzien in West Zeeuwsch-Vlaanderen. Er wordt dus toch geanticipeerd op grondmobiliteit. Er zijn veel stoppers onder de boeren omdat zij geen opvolgers hebben. Vorig jaar is geopperd om koolzaad te telen voor dieselmotoren. Maar wie gaat daar nu aan beginnen? Als er een schip met koolzaad vanuit Polen komt is dat veel goedkoper”.*

Een andere respondent over de landbouw in West Zeeuws Vlaanderen:

*“Ik zie een geleidelijke verandering ten opzichte van de begin jaren tachtig. Het was toen al duidelijk dat het de kant op zou gaan die het nu is gegaan: minder subsidies, minder maatschappelijk draagvlak voor boeren. Maar dat was toen niet bespreekbaar, maar pas halverwege de jaren negentig. Nu zie je pas dat boeren onder Nieuwe Economische Dragere en agrarisch natuurbeheer meer plannen proberen te realiseren. Persoonlijk vind ik dat boeren nog onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden die het gebiedsplan biedt. Zij zijn nog te reagerend en te*

*weinig initiërend. Dat is een moeizaam proces. Dat heeft ertoe geleid dat zij ook moeite hebben met de ontwikkelingen die er nu zijn. Tot nu toe werken zij wel positief en constructief in het gebiedsgericht beleid mee”.*

Diezelfde respondent onderkent dat de landbouw qua ondernemingszin nog steeds niet de grote slinger maakt die nodig is. Hij wijt dit ook de overheden. Zij houden steeds meer hun hand op de portemonnaie.

### **3.3 Recreatie en natuur**

Op dit moment komt er alleen via vrijwillige kavelruil in Zeeland grond beschikbaar. Nu maakt dit voor Zeeland niet zo uit: dan wordt iets minder natuur gerealiseerd. Veel van de EHS is in Zeeland toch al gerealiseerd. Natuurvereniging 't Duumpje en de RECRON zetten vooral in op recreatienatuur.

Natuurvereniging het Duumpje is sinds halverwege de jaren tachtig, toen de ruilverkaveling startte, gaan deelnemen aan het overleg in die ruilverkaveling.

*“Vanuit ons is het initiatief genomen om te kijken of er met de recreatie niet iets ander opgezet kon worden. Daar is ‘kust in kleuren’ uit voortgekomen. Dat contact is belangrijk geweest ook voor het draagvlak in de streek. Het is een plan dat volstrekt uit de particuliere hoek komt: ‘t Duumpje en particuliere recreatieondernemers. Dat is op zich al bijzonder. ‘Kust in kleuren’ is uiteindelijk in gebracht in het gebiedsplan. De boeren hebben uiteindelijk de landinrichting in gebracht, maar uiteindelijk kwamen wij er met de landbouw niet uit”.*

Ook een recreatieadviseur beaamt dat in 1998 de Recron samen met de ZMF een toekomstvisie wilde creëren. Recreatie en natuur kwamen naar elkaar toe op dat moment.

*“Als je het snel achter elkaar zegt ontstaat er een nieuw woord: recreatienatuur. Voordeel is dat recreatienatuur niet zonerend werkt, omdat het niet met de VHR heeft te maken. Recreatienatuur kom je nu in het gebiedsprogramma tegen. Wij hebben een visie gemaakt ‘Kust in kleuren’. Ook in de recreatievisie van de gemeenten Sluis en de voormalige gemeente Aardenburg is de visie van Kust in kleuren voor honderd procent overgenomen. Dadelijk vormt het ook het toetsingskader”.*

Bij die visie is gekeken naar het historisch beeld: dijkresten, karrevelden en oude kreken. Die zijn terug in beeld gebracht en daarmee ontstond een plaatje van 700 ha langs de kust. Toen het gebied te maken kreeg met de eis van 300 ha bos, waar niemand op zat te wachten, hebben de ZMF en de Recron voorgesteld om daar recreatienatuur van te maken. Zij waren geen voorstander van bos, omdat dat niet gebiedseigen is. De recreatieadviseur hierover:

*“Het is geen Zeeuwsch element. Dat is het zelfde als dat je de toppen van de Alpen er af gaat halen. Er was weerstand. De boeren waren tegen 300 ha bos en zijn toen uit de herinrichting gestapt. Recreatienatuur is voor ons belijdbaar: het is van toegevoegde waarde voor het recreatieve product”.*

*Geen subsidie, maar rood voor groen*

De recreatieondernemers zetten in op recreatienatuur voor het gebiedsprogramma. Er was een heel summier budget voor aankleding en verwerving. Een recreatieadviseur:



*“Als je er iets leuks mee wil doen kost het meer. Toen hebben wij gezegd: stel wij hebben nu ongeveer 120 ha in gebruik als recreatiesector dan hebben wij daar sinds 1948 over gedaan. Stel dat wij in de komende 15 jaar nog eens 165 ha nodig hebben voor kwaliteitsimpulsen, voldoen aan de ruimte die de gasten vragen. De bedrijfstak moet kansen hebben. Toen wij de claim legden op de 300 ha die LNV wilde aankopen en wij zelf 165 ha wilde hebben toen zei iemand dan moet iemand die grond aankopen die LNV voor zijn rekening wilde nemen. Toen was de formule heel eenvoudig. Voor elke ha die wij willen omzetten voor de recreatiesector moeten wij twee ha financieren. Dan kom je uit op 34000 euro. Dat hebben wij ingezet. Dat is het rood voor groenprincipe. Daarnaast vonden wij dat er te veel stacaravans stonden in Zeeuwsch-Vlaanderen. Van de 4000 die er staan mogen er 2000 worden omgebouwd tot recreatiewoning. Dat is ook een kwaliteitsimpuls. Daarnaast mochten de woningen 135 m<sup>2</sup> zijn in plaats van 70 m<sup>2</sup>”.*

Een respondent geeft aan dat niet iedereen bereid is om het principe rood voor groen in de praktijk te brengen.

*“De weerstand komt van ondernemers die 25 jaar lang niets hebben gedaan. Er zijn nog ondernemers die nog van 40 eenheden naar 30 moeten van 4 ampère naar 16 ampère nog geen riolering en water op de standplaats hebben. Dat is niet meer te behappen. Die zeggen nu dat het een onhaalbare kaart is, maar dat is niet waar. Zij hebben niet op tijd mee geïnvesteerd. Het waren geen ondernemende ondernemers. Anderzijds hebben ondernemers die niets hebben gedaan of doen wel een goede oudedagsvoorziening geboden gekregen met het rood voor groen verhaal. Het is geen boerderij met een melkquotum of een vissersschip met een vangstquotum, nee het is een recreatiebedrijf met ontwikkelingskansen in het gebied. Met die plus waarde kunnen zij hun oude dag regelen, maar daar staan zij niet bij stil”.*

Een respondent geeft aan dat de impuls die voortvloeit uit recreatienatuur in het gebiedsplan broodnodig was voor de recreatiesector in Zeeland.

*“De Zeeuwse kust was nu goed voor 6 weken. Maar recreatieondernemers moeten 365 dagen draaien. Concurrenieren met Lloret de Mar kunnen zij nooit. Naast zon, zee en strand, naast aantrekkelijke steden heeft West Zeeuwsch-Vlaanderen een aantrekkelijk landschap en dat moeten zij eruit zien te halen”.*

### **3.4 Vermijden van sectorale spanningen**

Een respondent geeft aan dat de projecten allemaal redelijk veilig worden opgesteld, dat wil zeggen niet in een spanningsveld van functies. Het zijn vaak projecten die afzonderlijk goed zijn voor natuur of recreatie of landbouw, zonder dat zij schade ondervinden. Een andere respondent beaamt dat spanningen tussen functies uit de weg gegaan worden:

*“Een recreatieondernemer komt niet aan de landbouw en de landbouw komt niet aan een recreatieondernemer. Die vijftig vergaderingen met de gebiedscommissie hebben personen ook veranderd. Het is een hecht proces”.*

De gebiedsgerichte projecten in West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn vaak sectoraal van karakter of integraal van karakter als er sprake is van win-win situaties. Spanningen tussen functies worden uit de weggegaan, waarmee van een echte integrale afweging tussen functies geen sprake is.

### 3.5 Sectoraal afrekenen leidt tot sectorale opstelling

Het sectoraal afrekenen van de afzonderlijke organisaties uit de gebiedscommissie leidt ertoe dat in tijden van financiële krapte de integraliteit wordt losgelaten ofwel tot een sectorale opstelling. In de gebiedscommissie zitten een aantal partners. Die zijn niet gelijkwaardig. Ze hebben niet dezelfde middelen en niet dezelfde doelen. Wanneer het financieel krupper wordt gaan mensen toch kijken: moet ik daar nu aan meebetalen?

Een respondent bevestigt dat het waterschap zich sterker richt op de eigen kerntaak ook vanwege bezuinigingen. Daarnaast richt het waterschap zich wel op de implementatie van regels, maar heeft verder een weinig pro-actieve houding. De praktijk van een waterschap staat toch nog heel ver van Brussel af. De provincie heeft een belangrijke rol voor het waterschap als partner met een belang die het gebied overstijgt. Bewoners betalen het waterschap niet voor recreatie, dus vindt het waterschap zich gerechtvaardigd om zich meer tot de kerntaak te richten. De KRW is niet belangrijk voor het gebied omdat de normen niet veel afwijken van wat nu wordt gehanteerd. Het gebiedsplan stimuleert in die zin tot samenwerking dat je elkaar veel tegen komt.

Het sectoraal afrekenen van organisaties leidt tot een sectorale opstelling van die organisaties in het gebiedgericht beleid.

### 3.6 Reikwijdte van het gebiedsplan

Het gebiedsplan gaat niet over de bebouwde kom. Van meet af aan is volgens een respondent door de gemeente gezegd:

*“wij doen mee in een gebiedsgerichte aanpak, maar jullie moeten van de bebouwde kom afblijven. Juist in de badplaatsen (bebouwde kom) zitten groeimogelijkheden: structuurverbetering van badplaatsen, waar ook het omliggende buitengebied van kan profiteren”.*

Het gebiedgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen heeft alleen betrekking op het buitengebied en niet op de bebouwde kom, wat een echte integrale benadering in de weg staat.

### 3.7 Conclusies

***Horizontale afstemming tussen het sectoraal of thematisch beleid binnen het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt niet beïnvloed (bemoeilijkt) door thematische of sectorale EU-richtlijnen, maar door de partijen uit de gebiedscommissie zelf.***

#### Onderbouwing

##### ***Landbouw***

De meest sturende EU-subsidies voor het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn niet de subsidies die gericht zijn op het gebiedsgericht beleid, maar de prijssubsidies op landbouwproducten. Met die EU-prijssubsidies zijn agrariërs in staat om te overleven en

daarmee het landschap te karakteriseren als landbouwgebied. Het wegvallen van de EU-prijssubsidie op bieten kan gedeeltelijk worden opgevangen door agrarisch natuurbeheer en verbrede landbouw (nieuwe economische dragers). De vrijkomende grond zal vooral beschikbaar komen voor recreatienatuur. De agrariërs hebben tien jaar nodig gehad om te wennen aan de benodigde omslag in de landbouw. Toenemende druk vanuit EU-kaderrichtlijnen, het wegvallen van EU-prijssubsidies en het aanbieden van EU-gebiedssubsidies (POP, Interreg, Leader+) heeft direct of indirect bijgedragen aan de ontvankelijkheid van agrariërs voor gebiedsgericht beleid. Agrariërs werken positief en constructief aan het gebiedsgericht beleid mee. Wel zijn zij veelal nog reagerend en weinig initiërend.

### ***Recreatie en natuur***

Veel van de EHS is in Zeeland al gerealiseerd. Grond komt alleen via vrijwillige kavelruil beschikbaar. Natuurvereniging 't Duumpje en de Recron zetten vooral in op recreatienatuur. Deze vorm van natuur werkt niet zonerend, omdat het niets met de VHR heeft te maken. Een nadeel hiervan is dat het geen 'hoogwaardige' natuur is, waarbij een beroep gedaan kan worden op Programma Beheer. Er was een gering budget beschikbaar voor verwerving en inrichting. In West Zeeuwsch-Vlaanderen is toen de rood-voor-groen benadering in de recreatiesector toegepast. Er werd ruimte geboden voor een kwaliteitsimpuls binnen de recreatiesector, in de vorm van extra hectares en het omzetten van stacaravans in grotere recreatiebungalows. Hiervoor dienden recreatieondernemers voor elke ha rood die zij wilden omzetten voor de recreatiesector twee hectaren groen te financieren.

De gebiedsgerichte projecten worden in West Zeeuwsch-Vlaanderen, allemaal redelijk veilig opgesteld, dat wil zeggen niet in spanningsvelden tussen de functies van landbouw, natuur en recreatie. De gebiedsgerichte projecten in West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn vaak sectoraal van karakter. Zij zijn vaak alleen integraal van karakter als sprake is van win-win situaties.

Het zijn vaak projecten waar een paar functies voordeel bij hebben, zonder dat de andere functies schade ondervinden. Hiermee worden mogelijke spanningen tussen functies uit de weg gegaan. Van een echte integrale afweging tussen functies is daarmee geen sprake.

Het sectoraal afrekenen van afzonderlijke organisaties uit de gebiedscommissies leidt ertoe dat in tijden van financiële krapte de integraliteit die nog wél aanwezig is, verder wordt losgelaten en teruggevallen wordt op een sector waarvoor een organisatie verantwoordelijk is.

Een integrale benadering wordt ook in de weg gestaan door afspraken die zijn gemaakt voordat het gebiedsgericht beleid van start ging. Afgesproken is met gemeenten dat het gebiedsplan zich concentreert op het landelijk gebied ofwel het buitengebied en niet op de bebouwde kom. Veel structuurverbeteringen blijken nu juist in de bebouwde kom van de badplaatsen te liggen, waar ook het buitengebied van kan profiteren.

### ***Conclusie***

*Horizontale afstemming tussen thema's (ook wel aangeduid als sectoren of functies) in het gebiedsgericht beleid wordt momenteel niet vanuit Europese thematische richtlijnen bemoedigd, maar door de afzonderlijke partijen uit de gebiedscommissie: 1) enerzijds landbouwprojecten en anderzijds recreatienatuurprojecten; 2) bezuinigingen drijven partijen als het waterschap terug naar sectorale budgetverantwoording en 3) gemeenten hebben de scheiding tussen bebouwde kom en buitengebied gehandhaafd.*



## **4 Verticale afstemming tussen bestuurlijke schaalniveaus?**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de voor- en nadelen van een verdere decentralisatie van taken en bevoegdheden voor gebiedsgericht beleid van de provincie Zeeland naar de gemeente Sluis (4.2). Vervolgens wordt aangegeven hoe de gebiedscommissie met EU-richtlijnen omgaat en wat de percepties en kennis van enkele leden van de gebiedscommissie is van die EU-richtlijnen (4.3). Vervolgens wordt ingegaan op de rol van verschillende actoren bij het toetsten van plannen aan EU-richtlijnen (4.4). De EU-richtlijnen blijken wel degelijk impact te hebben op het provinciaal beleid en leiden zelfs tot strategisch handelen (4.5). Vervolgens wordt aangegeven hoe gebiedssubsidies en EU-subsidies zich tot elkaar verhouden in West Zeeuwsch-Vlaanderen (4.6).

### **4.2 Decentralisatie**

Eind 2004 bestaat onzekerheid over de rol van de provincie. Gaat de provincie als uitvoeringsorganisatie verder? Gaat de provincie op de inhoudelijke toer of gaat de provincie het anders doen? Een andere vraag is of de provincie de regie blijft voeren of de gemeente? Hoe bevordert de provincie dat de beoogde doelen worden bereikt? Heeft de provincie daarin een taak of niet en is dat dan een coördinerende rol, een signalerende rol, een tackelende rol? Moet daar een ambtelijke organisatie voor komen naast het bestaande of moet dat juist niet? Wordt daarbij gedacht aan een gebiedsmakelaar of aan een ontwikkelingsmaatschappij? Gaat het bevoegde gezag op dezelfde voet door of gaan wij het heel anders aanpakken?

De provincie zit voor de vraag of zij het gebiedsgericht beleid moeten blijven trekken of niet, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Op West Zeeuwsch-Vlaanderen zijn verschillende beleidsontwikkelingen afgekomen. In de Nota Ruimte is West Zeeuws Vlaanderen erkend als Nationaal Landschap. Daarnaast is West Zeeuwsch-Vlaanderen samen met nog 13 andere gebieden aangemeld als gebied voor ontwikkelingsplanologie. Naast dat West Zeeuwsch-Vlaanderen een pilot is voor ontwikkelingsplanologie en Nationaal Landschap is, komt op alle provincies een heel nieuwe financieringsstructuur af: de Investeringsregeling Landelijk Gebied (ILG). De provincie Zeeland heeft daarnaast te maken met een gemeente die worstelt met de eigen rol. De gemeente heeft een aantal autonome projecten die weliswaar in het gebiedsplan terug zijn te vinden, maar die zij zelfstandig kunnen uitvoeren maar ook in samenwerking.

Aan diverse respondenten is de vraag voorgelegd wie het gebiedsgericht beleid het best kan regisseren: de provincie Zeeland of de gemeente Sluis.

Als het gebiedsplan niet tot uitvoering komt dan wijt een respondent dit onder meer aan een gebrek aan geld. Maar daarnaast wijst de respondent op nog een groot probleem: voor de lokale politiek (gemeente Sluis) is het moeilijk om het gebiedsplan te zien als rode draad waarlangs zij moeten opereren. Het grootste probleem is volgens die respondent om draagvlak te creëren binnen het ambtelijk denken.

*“De lokale politiek beseft onvoldoende dat het om een streekplanherziening ging en daarmee bindend is. Een wethouder die eerst in de oppositie heeft gezeten moet nu het gebiedsplan uitdragen”.*

Volgens een respondent kan de uitvoering van het gebiedsplan versneld worden via een ontwikkelingsmaatschappij:

*“Het gevaar is dat het gebiedsplan langer loopt dan de lokale politiek. Een wethouder van 60 kan toch niets met een plan van 15 jaar? Daar moeten partijen op gezet worden zonder lokale scoringsdrift. De regie van het gebiedsprogramma, de uitvoering mag absoluut niet op lokaal niveau komen te liggen. Als de gedeputeerde geen voorzitter meer is van het gebiedsgericht beleid dan is de streng naar Den Haag verbroken. Wij hebben het niveau niet dat onze burgermeester met minister Veerman een afspraak kan maken, met alle respect voor onze burgermeester”.*

De gebiedscommissie heeft al een extra zitting georganiseerd met de gemeenteraad van Sluis en het ambtelijk apparaat om het gedachtegoed van het gebiedsplan uit te dragen. Volgens een respondent schort het aan de opstelling van de gemeente Sluis ten aanzien van het gebiedsgericht beleid:

*“Als je een initiatief hebt moet een gemeenteambtenaar zeggen: we zullen het toetsen aan het gebiedsprogramma, maar nu zegt deze: we zullen eens kijken hoe we het gebiedsprogramma kunnen omzeilen. Dat is fout. Vandaar dat de gebiedscommissie alles wat de gemeente wil toetst aan het gebiedsplan, want anders doet de provincie het wel. Een gemeenteraadslid vindt dat niet fijn. Zij kunnen ook niet scoren met het gebiedsgericht beleid”.*

De gemeente wil graag een trekkersrol gaan vervullen. Dat heeft personele consequenties voor de provincie. Afgevraagd kan worden of bij het verder decentraliseren van het gebiedsgericht beleid naar de gemeente, de gemeente wel de intermediaire rol van de provincie kan overnemen tussen rijk en EU enerzijds en de burgers anderzijds. Dat hangt ook van de betrokken persoon/personen af.

Een respondent begrijpt de ophef niet om het gebiedsgericht beleid verder door te decentraliseren naar de gemeente.

*“Bestemmingsplannen worden toch altijd getoetst aan een herzien streekplan? Wil de provincie met omgevingsplannen nu toch hun grip houden op het ruimtelijk ordeningsbeleid?”*

Een gemeenteambtenaar geeft aan dat verouderde bestemmingsplannen wel een probleem kunnen vormen voor gebiedsgericht beleid. In dat geval wordt souplesse of beleidsruimte verwacht om het gebiedsgericht beleid te kunnen uitvoeren:

*“Een hoop projecten uit het gebiedsgericht beleid moeten nu in bestemmingsplannen indalen. Maar het bestemmingsplan is verouderd. Bij het kustgebied proberen wij op basis van het gebiedsplan de projecten wel door te zetten. Als gemeente zouden wij wat meer vrijheid moeten hebben om het beleid uit te voeren”.*

Het argument dat gemeentebesturen te kort zitten om het gebiedsgericht beleid vorm te geven houdt volgens een respondent geen stand:

*“De uitvoeringsprogramma’s voor gebiedsgericht beleid lopen ook vier jaar en zouden gekoppeld kunnen worden aan de wisseling van de gemeenteraad”.*

De reden dat de provincie wat meer afstand zou willen nemen ten aanzien van het gebiedsgericht beleid is volgens een respondent dat zij meer ruimte willen creëren om er een eigen mening op na te kunnen houden:

*“Als voorzitter moet de gedeputeerde van de provincie nu kiezen: of eigen zin doordrijven of meegaan. Dan moet hij een besluit in GS gaan verdedigen, waarvan hij van te voren al weet dat ze het niet zo fantastisch vinden. De voorzitter heeft daarmee een beetje een dubbelrol. Daar en tegen heeft de gemeente een tijd lang geroepen: ‘wij kunnen het zelf wel. Wij hebben de overkant van de Westerschelde helemaal niet nodig’. Dat lijntje naar de gedeputeerde biedt natuurlijk ook voordelen: zeker als het gaat om besluiten of toetsingen waarvoor de provincie aan de lat staat”.*

Een respondent geeft aan dat als het gebiedsgericht beleid meer naar de gemeente toe zou gaan, dit als nadeel heeft dat de bestuurlijke capaciteit van zo’n gemeente beperkt is.

Decentralisatie van gebiedsgericht beleid naar gemeenten hangt volgens een respondent vooral af van de grootte van de gemeente.

*“Nu zijn er streekplannen. De bestemmingsplannen worden geacht zich aan te passen aan de streekplannen eens in de zoveel tijd. Bij een verdere decentralisatie, krijg je niet twee kapiteins op een schip, maar heel veel kapiteins op hele kleine bootjes”.*

Een respondent ziet geen problemen om de gemeente een meer beslissende rol te geven.

*“Ik vind het zeker niet verkeerd. Natuurlijk komt dan de vraag wat de rol van de provincie is: een meer toetsende rol? Ook ruimtegevend vanuit de gebiedsplannen. De provincie moet dus wel een sturende rol houden”.*

Een respondent is niet bang dat de gemeente die intermediaire rol die de provincie nu vervult niet kan waarmaken naar het rijk en de EU. De respondent vindt dat rollen niet aan actoren alleen toebedeeld moeten worden, maar vindt dat het toch een voortdurende samenspel moet blijven. De respondent blijft toch uitgaan van een overlegmodel waarin goede verhoudingen bestaan en merkt zelf op:

*“Dat is natuurlijk een risico, omdat dit afhankelijk is van de relaties”.*

### **Conclusie**

*In West Zeeuwsch-Vlaanderen is een discussie gaande of het gebiedsgericht beleid verder moet worden door gedecentraliseerd van de provincie Zeeland naar de gemeente Sluis. De meningen hierover zijn verdeeld. Gezien deze discussie mag op voorhand niet worden verwacht dat de provincie Zeeland en de gemeente Sluis zich gezamenlijk tot de EU wenden om het gebiedsgericht beleid en het Europees beleid op elkaar af te stemmen.*

## **4.3 EU-richtlijnen**

### **De gebiedscommissie en EU-richtlijnen en verordeningen**

Een respondent geeft aan dat de gebiedscommissie niet het geëigende orgaan is om het gebiedsplan of projectplannen aan EU-richtlijnen of kaderverordeningen te toetsen. Volgens die

respondent houdt de gebiedscommissie zich wel op het strategische niveau bezig, maar niet op het planuitvoerende niveau. Op het planuitvoerende niveau bestaat er altijd een bevoegd gezag die toetst aan EU-richtlijnen en kaderverordeningen. De respondent geeft aan dat de gebiedscommissie daar niet voor is en niet tot dat niveau hoeft af te dalen.

Het gebiedsplan is in 2004 goedgekeurd door Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland. Op basis hiervan zullen de deelnemers van de gebiedscommissie de uitvoering ingaan. In veel gevallen zal de gemeente Sluis het bevoegd gezag zijn. In veel gevallen is een bestemmingsplanherzieningsprocedure of bestemmingsplanwijziging nodig. Hieruit volgt een afgeleide vraag: gaat de gemeente Sluis bij haar planologische beleid te werk volgens de Europese richtlijnen? Daar wordt door de provincie op getoetst ter goedkeuring en in beroep wordt daar door de Raad van State op getoetst. De vraag dient dus aan de gemeente Sluis te worden gesteld wat zij met al die beleidscategorieën doen en niet aan de gebiedscommissie.

Wel kan al dan niet sprake zijn van een indirecte link tussen gebiedsgericht beleid en richtlijnen. Er worden projecten geïnitieerd al dan niet vanuit de gebiedsvisie. Die projecten zullen moeten indalen in de formele toelatingsplanologie, daar ontmoeten ontwikkelings- (gebiedsgericht beleid) en toelatingsplanologie (Europese richtlijnen en de WRO) elkaar en daar zullen gebiedsprojecten de toets aan de formele juridische kaders moeten doorstaan.

### ***Percepties en kennis van Europees beleid bij leden van de gebiedscommissie***

Uit bovenstaande tekst wordt duidelijk dat de leden van de gebiedscommissie niet veel kennis van het Europees beleid behoeven te hebben, omdat de meesten van hen niet tot de bevoegde gezagen behoren die projecten of plannen op EU-richtlijnen moeten toetsen.

Volgens een respondent heeft West Zeeuwsch-Vlaanderen weinig last van de VHR. De VHR-zones liggen in West Zeeuwsch-Vlaanderen op het strand: de overgang van water naar land. Op zich valt het mee. Diezelfde respondent geeft aan niet op de hoogte te zijn van de KRW.

Een andere respondent geeft aan dat aan de Flora- en Faunawet en de HabitatVogelRichtlijn in de planning de afgelopen tijd veel meer belang wordt gehecht. De EHS ligt in Zeeland min of meer al gereed in de vorm van verbindingen, omdat hier in Zeeland voldoende ruimte voor bestond. De robuuste verbindingen worden volgend jaar vastgesteld. Het betreft vooral natte verbindingen: krekenerstel etc. Op de vraag wat in West Zeeuwsch-Vlaanderen onder de VHR valt, kan die respondent geen antwoord geven, omdat dit niet tot zijn takenpakket behoort. Op de vraag of de gebiedscommissie ook anticipeert op de KRW geeft een respondent aan dat voor Zeeland een complete wateranalyse is verricht. Standaard wordt aan de projecten een watertoets toegevoegd. Er wordt dus heel praktisch invulling aan gegeven.

Een respondent geeft aan bij EU-beleid vooral te denken aan de KRW en aan de flora- en faunawetgeving in verband met de VHR.

Een respondent geeft aan dat de gemeente bij projecten voor gebiedsgericht beleid gedeeltelijk met EU-regels van doen hebben. Het waterschap heeft een systeemanalyse voor water gemaakt. Als een gemeente projecten wil gaan uitvoeren heeft die gemeente te maken met de kaders voor het gebied om een bestemmingsplan te maken of heeft te maken met artikel 19 lid 1, afhankelijk van hoe het valt en dan komt de watertoets en de flora en faunatoets.

Het gebiedsplan was voor een groot deel al klaar toen de habitatgebieden aangewezen werden en heeft voor het gebiedsplan nog wel als input gediend. Wat hier ook nog mee speelt is dat de EHS in Zeeland al vrijwel geheel gerealiseerd is, waardoor VHR gebieden vaak al



aangekocht zijn, en bescherming dus geen conflicten oplevert. De EHS heeft bovendien als uitgangspunt gediend in het gebiedsplan dus de gebieden hebben nooit ter discussie gestaan in het proces. Eventuele beschermingszones rondom VHR gebieden zijn nooit op tafel gekomen in het gebiedsproces. Wat ten opzichte van het netwerk van natuurgebieden wel opvalt, is de zeer beperkte aandacht voor aansluiting met België.

Ook voor de KRW loop het gebiedsplan enigszins voor de muziek uit. Het waterschap heeft een watersysteemanalyse gemaakt om te bekijken waar de knelpunten in het gebied kunnen zitten. Hieruit zijn knelpunten naar voren gekomen waarvoor oplossingen zijn verzonnen.

De Nitratrichtlijn wekt veel bezorgdheid bij de boeren in het gebied, de ZLTO is erg bang dat ze niet aan de normen kunnen voldoen. Dit kan heel veel effect hebben voor West Zeeuwsch-Vlaanderen gezien het belang van de landbouw. Hier is echter totaal niet op geanticipeerd vanuit het gebiedenbeleid. Gebiedsbetrokkenen vinden het een taak van de ZLTO om hiermee aan de gang te gaan.

Een wethouder en gemeenteambtenaar van de gemeente Sluis zijn niet bang dat zij als gemeente voor voldongen feiten worden gesteld bij een benadering waar zij eerst veel investeren in het opzetten van gebiedsgerichte projecten en pas als het uitvoeringsklaar is toetsen.

*“Het is onmogelijk om een dergelijke toets voor een heel gebiedsplan te doen. Bovendien weet je niet wat er de komende 15 jaar gaat gebeuren. Er is sprake van dynamiek en niet van iets statisch”.*

Van vooraf anticiperen op Europees beleid is dus geen sprake. Toetsen op Europees beleid wordt niet op het schaalniveau van het gebiedsplan gedaan, maar alleen op projectniveau door het bevoegd gezag.

### **Conclusie**

*De deelnemers van de gebiedscommissie hebben, op de provincie Zeeland en de gemeente Sluis na, niet in toetsende zin te maken met Europese richtlijnen. Het is met name de gemeente Sluis die toetst of projecten uit het gebiedsgericht beleid aan de Europese richtlijnen voldoen. Van vooraf anticiperen op Europees beleid vanuit het gebiedsgericht beleid op planvormend niveau is geen sprake, eerder van reactief toetsen op projectniveau. Het gebiedsplan vormt niet het integratiekader voor Europese regelgeving, maar veel eerder het bestemmingsplan. Veel leden van de gebiedscommissie zijn niet heel goed op de hoogte van Europese richtlijnen, omdat de gemeente Sluis de toetsing aan Europese richtlijnen verricht, de EHS in Zeeland al is gerealiseerd en de VHR hiermee niet meer ter discussie staat, de KRW al door het waterschap is geanalyseerd. Omdat hierbij geen problemen optreden, vervalt de noodzaak voor de overige leden uit de gebiedscommissie om zich hierin te verdiepen. De Nitratrichtlijn wordt wel als een probleem gezien, maar wordt door de gebiedsbetrokkenen vooral geadresseerd aan de ZLTO en niet aan de gebiedscommissie.*

*De werkstijl van de gebiedscommissie is om niet van te voren te veel beren op de weg te zien van het beleid van hogere schaalniveaus, maar om te kijken wat de gebiedscommissie zelf wil en dan te kijken waar de gebiedscommissie tegenaan loopt. In die zin is het gebiedgericht beleid echt ontwikkelingsplanologie dat pas in een laat stadium aan de toelatingsplanologie van de EU en het Rijk wordt getoetst.*

## 4.4 EU-richtlijnen en gebiedsgericht beleid

Initiatiefnemers worden op mogelijke belemmeringen van Europese richtlijnen geattendeerd in het artikel 10 BRO vooroverleg. De provincie moet een gemeentelijk plan bijvoorbeeld ook toetsen aan de Europese kaders. En dan moet dat als resultaat bij het vooroverleg al worden gemeld. Een respondent hierover:

*"Ik denk dat het wel eens goed gaat en ook dat het wel eens niet goed gaat. Bijvoorbeeld in een procedure waarin de provincie het voor touw heeft, dan ontstaat een rolvermenging van initiatiefnemer en bevoegd gezag en dat breekt de provincie op. In het artikel 10 BRO overleg zitten ook de rijkspartners er bij, want die hebben de toetsende rol ook voor provincies zoals provincies die hebben voor gemeenten. Als het Rijk een tracébesluit maakt moet zij ook alle richtlijnen en regelgeving meenemen en dat wordt wel eens vergeten. Bij de Raad van State komt dat dan uit. Daarom is het best wel goed om een checklist te hanteren waarbij de Europese kaders zijn opgenomen. Zo werkt de provincie Zeeland ook. Ondanks het bestaan van zo'n checklist gaat het wel eens mis".*

De checklist wordt met het uitdijen van de Europese regelgeving steeds langer. Afgevraagd kan worden wat nu handiger is: dat de EU zelf al integratieslagen maakt of dat het gebied, het project of de gemeente als integratiekader optreedt? Hoe wordt hiermee omgegaan? Biedt een checklist dan nog een uitkomst? Wat is voor gebieden het fijnst en voor de EU? De richtlijnen zijn zowel sectoraal (HVR) als integraal (KRW) van karakter. Een respondent:

*"De uitdaging is om tot een integraal beleidskader te komen, waar alle bestaande richtlijnen die er nu zijn, in opgaan. Dat zou natuurlijk geweldig zijn, vergelijkbaar met de Wet Milieubeheer op Nederlands schaalniveau. Aan de andere kant denk ik: wat maakt dat dan voor verschil? Dat wordt natuurlijk nog een enorme dikke pil. Ik zie nog niet direct de meerwaarde van integratie op Europees niveau".*

Afgevraagd kan worden of de checklist, aangevuld met de Milieu-effectrapportage, niet al als integratiekader fungeren in plaats van EU-richtlijnen en verordeningen of het gebiedsgericht beleid. Een respondent:

*"Bijna alle projecten hebben een relatie tot het bestemmingsplan. Dat is het gremium waar je digitaal een checklist zou moeten hebben".*

### **Conclusie**

*Niet het Europees beleid of het gebiedsgericht beleid vormt het integratiekader, maar het bestemmingsplan omdat alle projecten tot dit formele WRO-instrument een relatie hebben.*

## 4.5 Impact van EU-richtlijnen op provinciaal beleid

Zeeland zit wat betreft de richtlijnen in een leertraject. Landelijk heeft dat ook de aandacht getrokken. Bij de plannen voor de Westerschelde Container Terminal (WCT) heeft de provincie de aandacht naar zich toe gehaald, door een streekplanherziening voor te stellen. Daarvoor moest de EHS worden aangepast. Dat heeft schipbreuk geleden bij de Raad van State. Er is ontzettend veel energie op gestopt samen met de gemeente en het waterschap. En de initiatiefnemer, Hessen Noord Natie, een Antwerps bedrijf, heeft bakzeil gehaald vanwege het niet in acht nemen van het schorrenveld onder de VHR. Dat geeft aan dat de gebiedsbetrokkenen in Zeeland in een leertraject zitten.

De frustratie van de provincie Zeeland met de EU-richtlijn is ook de reden dat zij het gebiedsplan niet in de vorm van een streekplanherziening met een bindend karakter hebben gestopt. Dan had het zelfde probleem als bij de WCT kunnen ontstaan. De provincie heeft voor de lichte vorm gekozen. De secretaris van de gebiedscommissie hierover die werkzaam is bij de provincie Zeeland:

*“De afwegingen die gemaakt moeten worden liggen nu bij gemeenten op hun bordje dus dat hebben we niet naar ons toegetrokken. Maar dat neemt niet weg dat wij voor de uitvoering van het gebiedsplan op vele fronten nog de verdiepingsslag zullen moeten maken: waar moeten wij nu allemaal aan denken. Daar hebben we met name al mee te maken bij de kustversterking, omdat de provincie daar de regie in heeft, moet daar een mer aan vooraf gaan. Bij een mer kom je natuurlijk al die EU-richtlijnen tegen. Dus die slag moet nog gemaakt worden”.*

### **Conclusie**

*Wanneer een gebiedsplan wordt aangegrepen om tot een streekplanherziening te komen wordt het plan daarmee op strategisch niveau getoetst aan Europese richtlijnen en loopt daarmee het gevaar dat het hele plan vertraagd of afgewezen wordt. Nu is gekozen voor een gebiedsplan met een minder zware status waarbij op projectniveau pas de toets aan Europese richtlijnen wordt aangegaan.*

## **4.6 Gebiedssubsidies en EU-subsidies**

Als de gebiedscommissie betrokken is bij de ontwikkeling van een project, maar zij zijn zelf geen initiatiefnemer, wat bijna in alle gevallen zo is, dan moet zo'n initiatiefnemer op het spoor zien te komen van alle subsidiemogelijkheden. Er is bij de provincie Zeeland wel een gebiedsloket waar een medewerker op de hoogte is van vele subsidiemogelijkheden. Verschillende geledingen vanuit de gebiedscommissie geven daar tips over, maar dat is heel vrijblijvend. Als het de moeite waard is en het is een groot project dan moeten daar specialisten voor in de arm worden genomen. Een respondent:

*“Bij de gemeente Sluis zijn ze daar erg handig in. Zij zitten goed in de internationale projecten. Soms zijn voor co-financiering subsidievoorwaarden en subsidiehorizonten niet goed op elkaar af te stemmen, terwijl hier wel veel energie op is ingezet”.*

Projecten gerelateerd aan het gebiedsgericht beleid zijn niet altijd evengoed afgestemd op EU-subsidies. Een respondent geeft aan dat de landbouw niet gemakkelijk voor subsidies in aanmerking komt om een omslag te maken.

*“Er zijn subsidiestromen gemaakt in het kader van het Programma Beheer door ons Rijk. Die zijn gestoeld op Europese voorschriften. Op het moment dat je zelf creatief aan de slag gaat waarbij je laat zien hoe particulier agrarisch natuurbeheer er uit zou kunnen zien, dan moet dat ook betaald worden, maar de Europese voorschriften maken dat moeilijk. De projecten zijn vaak een uitwerking van datgene wat in het gebiedsplan staat. Voorschriften kunnen als een corset gaan werken, van waaruit vertrokken wordt in plaats van praktijksituaties. De ZMF is bezig met een landschappelijk netwerk en zoekt naar financieringsbronnen daarvoor”.*

Een andere respondent geeft aan dat Europese subsidies veel meer gericht zijn op de landbouwsector en niet op de recreatiesector.

*“Interreg is mooi, maar het blijven twee culturen. De potjes zijn erg versnipperd. Altijd die misselijke co-financieringseis, dat wordt er voor een ondernemer niet eenvoudiger op. Grootschalige injecties in een gebied zou een pluspunt zijn. We moeten oppassen dat er dadelijk niets gebeurt met het gebiedsplan, dan leidt het alleen tot een streekplanherziening”.*

De aankoop en inrichting van recreatienatuur is geregeld, maar het beheer kan niet gefinancierd worden omdat het natuurdoeltype geen onderdeel uitmaakt van Programma Beheer. Nu is er met Staatsbosbeheer (dat niet aan het programma beheer gebonden is) via een U bocht-constructie toch iets voor geregeld. Er worden dus wel oplossingen voor gevonden, maar tegen hoge transactiekosten.

### **Landinrichtingsgeld**

De huidige gebiedscommissie is tevens landinrichtingscommissie en maakt wensenlijstjes om de mogelijkheden na te gaan om met landinrichtingsgeld die wensen te realiseren.

### **SGB-subsidie**

Een respondent geeft aan dat subsidieregelingen vaak vrij mechanisch zijn:

*“Wij willen iets en kijken dan welke middelen er bij passen. Daar hebben we niet een speciaal Europees gevoel bij”.*

### **EU-subsidies**

De gemeente Sluis maakt in het kader van het gebiedsplan gebruik van de volgende EU-subsidies: Interreg, POP en Leader+. De SGB/ILG zit onlosmakelijk aan het gebiedsplan vast. De provincie Zeeland heeft één loket gemaakt. Het zijn vooral ondernemers die een beroep doen op subsidies. Duurzame veiligheid is ook Europees geld. Het gaat vaak om co-financiering: dus de inzet van Europees geld en rijks geld. EHS, natuurvriendelijke oevers en recreatie/natuurprojecten komen echter ook weer voor een deel uit de Landinrichtingsmiddelen.

De gebiedscommissie is niet bij machte om projecten te prioriteren. De gemeente heeft bijvoorbeeld een project in ontwikkeling: Sluis aan Zee. Dat is een plan waar de economische kern van Sluis een oppepper moet krijgen, omdat dit momenteel achteruit gaat vanwege de teloorgang van het kooptoeisme. Daar is iets voor bedacht: het maken van een open verbinding met zee, waardoor Sluis met een jachthaven weer aan zee komt te liggen. Als economische drager wordt daar de bouw van 300 woningen bij inbegrepen. Dat is het plan dat ook in het gebiedsplan is geïncorporeerd. In het gebiedsplan zijn ook voorwaarden geformuleerd waarbinnen dat zijn beslag kan krijgen. Dat heeft natuurlijk zijn invloeden op de omgeving. De natuur en het landschap moeten er beter van worden en ook de wateropgave, waterberging moet ervan profiteren en de natuurlijke afwatering wordt gesteld. Dus het kader en de voorwaarden zitten in het gebiedsplan, maar het is aan de gemeente om te bepalen of zij dat doorzetten.

Maar de gemeente loopt tegen de VHR aan. Daar zijn zij al in overleg met België, omdat het in de buurt van het Zwin ligt. Er is ambtelijk contact en de gemeente wil een gezamenlijke visie opstellen.

Er zou nog wat ontpolderd kunnen worden en een nieuw gemaal neergezet kunnen worden om het Zwin open te houden en op de plaats van het huidige gemaal zou dan een schutsluis kunnen komen. De Belgen krijgen natte voeten dus de afwatering is nu richting Zeebrugge geregeld.

Bij het project Sluis aan Zee wil de provincie niet dat de sluis op de Westerschelde uitkomt, want daar zitten internationale verdragen op voor de scheepvaart. Je moet daar heel wat doen om zo maar een in- en uitlaatplaats te maken.

Er is binnen de gemeenteraad nog geen overeenstemming over of zij dit willen doorzetten. Met andere woorden: het is niet aan de gebiedscommissie om te bepalen welke projecten via Europese gebiedsgerichte subsidies, als Interreg, Leader + of POP gaan verlopen.

### **Conclusie**

*Voor de landbouw zijn wel voldoende subsidies, maar die subsidies zijn moeilijk te verkrijgen omdat praktijksituaties in gebieden en projecten niet overeenstemmen met de subsidievoorwaarden. Voor de recreatiesector zijn veel minder subsidies dan voor de landbouw. Vanuit het gebiedsgericht beleid wordt niet geanticipeerd op Europese subsidies omdat zij vooral vertrekken vanuit eigen wensen. Dat neemt niet weg dat met name de gemeente Sluis wel de weg naar de Europese subsidies heeft weten te vinden. Het is ook aan de gemeente Sluis om projecten te prioriteren en niet aan de gebiedscommissie.*

*Voor zowel EU-geld als Rijksgeld heerst in het gebied inmiddels de houding dat ze nergens op (kunnen) rekenen. Die houding heeft iedereen, maar dat is niet altijd zo geweest. In het begin rekenden vooral de overheidsmensen op veel geld voor het gebied, maar dit heeft men niet waar kunnen maken. Dit heeft in die zin frustrerend gewerkt dat het bedrijven niet stimuleert om zelf een stapje extra te zetten, bijvoorbeeld in cofinanciering.*

## **4.7 Eindconclusies**

***Samenwerking en afstemming van provinciaal en lokaal beleid binnen het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt niet beïnvloed (bemoeilijkt) door het EU-beleid, maar door de partijen uit de gebiedscommissie zelf: de provincie Zeeland en de gemeente Sluis.***

***Het Europees beleid beïnvloedt in beperkte mate (in beperkte mate kaderstellend voor) het gebiedsgericht beleid. Gebiedsactoren zijn niet goed bekend met het Europees beleid. Anticiperen op het Europees beleid wordt als een zwaktebod gezien. West Zeeuwsch-Vlaanderen neemt geen Europese kaders als vertrekpunt, maar gebiedseigen wensen en doelen.***

### **Onderbouwing**

De gemeente Sluis worstelt met haar eigen rol. De gemeente Sluis heeft een aantal autonome projecten, die weliswaar in het gebiedsplan zijn terug te vinden, maar die de gemeente Sluis zelfstandig kan uitvoeren, maar ook in samenwerking met andere partijen uit de gebiedscommissie. De provincie Zeeland is hierbij afhankelijk van de opstelling van de gemeente Sluis. De provincie Zeeland bezinde zich daarom eind december 2004 en begin 2005 op haar rol als beoogd regisseur in het Nationaal Landschap en de pilot ontwikkelingsplanologie, wat West Zeeuws Vlaanderen beide is. Een respondent vraagt zich af of de gemeente Sluis wel in staat is om het gebiedsplan als rode draad te beschouwen waarlangs geopereerd dient te worden. Daarnaast beseft de lokale politiek van de gemeente Sluis volgens de desbetreffende respondent onvoldoende dat het gebiedsplan gevolgd is door een streekplanherziening en daarmee bindend is, ook voor de gemeente Sluis. De gemeente Sluis bemoeilijkt verticale congruentie van het gebiedsgericht beleid met het gemeentelijk beleid.

Vanuit het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt door lagere overheden, maatschappelijke organisaties en ondernemers nauwelijks geanticipeerd op Europees beleid. Gebiedsactoren gaan niet pro-actief met Europees beleid om bij gebiedsgericht beleid. De gebiedspraktijk van West Zeeuwsch-Vlaanderen staat heel ver van Brussel af, toch maken veel doelen en voorschriften van het Europees beleid al deel uit van het gebiedsgericht beleid. Regionale en lokale overheden steken veel energie in het opstellen van een gezamenlijk gebiedsplan en het formuleren van bijbehorende projecten.

De echte toets van gebiedsgericht beleid aan EU-beleid volgt bij het relateren van het gebiedsgerichte projecten aan het WRO-instrumentarium (wijzigen van bestemmingsplan of streekplan) of aan vergunningen (aanlegvergunning, bouwvergunning, ontgrondingsvergunning etc). Hierbij komt ook de toets aan het Europees kader bijvoorbeeld via watertoets en via flora- en faunawet. Vanuit art. 10 BRO vooroverleg bestemmingsplan is sprake van een checklist waarbij de EU-richtlijnen ook aan bod komen.

Pas op dit moment wordt getoetst in hoeverre delen van het gebiedsgerichte plan of projecten aan het Europees beleid voldoen.

De gebiedscommissie is niet het geëigende orgaan om het gebiedsplan of projectplannen aan EU-richtlijnen of kaderverordeningen te toetsen. Op het planuitvoerende niveau is er altijd een bevoegd gezag die aan EU-richtlijnen en kaderverordeningen toetst. De leden van de gebiedscommissie behoeven dus vanuit dit oogpunt niet veel kennis van de richtlijnen te hebben. De gebiedscommissie en het gebiedsplan vormen niet het integratiekader voor Europese regelgeving, maar veelal de gemeente Sluis en het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan van de gemeente Sluis is echter verouderd. Eerder is opgemerkt dat de gemeente Sluis de verticale congruentie van het gebiedsgericht beleid met het gemeentelijk beleid kan bemoeilijken, vanwege:

- De moeilijkheid voor de lokale politiek om het gebiedsplan te volgen, vanwege lokale scoringsdrift;
- De afstand tot het provinciale, nationale en internationale beleid te groot wordt;

Anderzijds kan hiertegen in gebracht worden dat:

- De lokale politiek de uitvoering van projecten kan versnellen juist vanwege lokale scoringsdrift;
- De afstand tot de burgers wordt verkleind.

De gemeente Sluis is handig in het benutten van de Europese subsidiemogelijkheden: Interreg, POP en Leader+. Voor de landbouw en agrarisch natuurbeheer blijken voldoende Europese subsidies beschikbaar te zijn, maar die subsidies zijn moeilijk te verkrijgen omdat praktijksituaties in gebieden en projecten niet overeenstemmen met de subsidievoorwaarden. Voor de recreatiesector zijn minder subsidies beschikbaar dan voor de landbouw. De aankoop en inrichting van recreatienatuur is geregeld, maar het beheer kan niet gefinancierd worden omdat het als natuurdoeltype geen onderdeel uitmaakt van het Programma Beheer. Tegen hoge transactiekosten is hier een oplossing voor gevonden via Staatsbosbeheer.

Ook met het stimulerend beleid (subsidies) wordt vanuit West Zeeuwsch-Vlaanderen in reactieve zin omgegaan. Zo zijn subsidiestromen in het kader van het programma Beheer van het Ministerie van LNV gestoeld op Europese voorschriften. Vanuit het gebiedsplan wordt creatief omgegaan met particulieren, maar als die plannen dan uitgevoerd moeten worden en zij willen een beroep doen op subsidies dan stuiten de lokale en regionale partijen op Europese voorschriften. Financiering vanuit de EU heeft nooit een rol gespeeld in het proces

van het opstellen en vaststellen van het gebiedsplan. Pas wanneer zaken zo concreet worden, wordt naar financiers gezocht.

Over het EU-beleid wordt dus in het bestudeerde gebied reactief nagedacht over de effecten voor het gebied. Het geloof bij de regionale actoren in de veranderbaarheid en daarmee maakbaarheid van het EU-beleid is zeer beperkt. Signaleert men reactief mogelijke problemen, dan wordt wel pro-actief getracht het beleid te veranderen, met de provincie als voortrekker. Voor het overige gaat het vooral om inpassen, waar het gebiedsplan vanwege de aanwezige abstractie ook de flexibiliteit voor biedt. Aan het gebiedsplan wordt namelijk niet rigide vastgehouden: het gaat om de geest en niet om de letter. Het plan biedt daarmee voldoende flexibiliteit voor de uitvoering ook om plannen een beetje aan te passen aan eventuele EU-regels of geldpotten. Onverwachte maatregelen met een negatieve impact op het gebied kunnen leiden tot frustratie. Vaak is de reputatie van een EU-maatregel echter erger dan de maatregel zelf. Voor de andere afwegingen en faseringen op nationaal en EU niveau is wel begrip, maar toch frustreert het.

*De afstemming tussen bestuurslagen wordt niet door het EU-beleid bemoeilijkt, maar door de verhouding tussen de provincie Zeeland en de gemeente Sluis. De gebiedscommissie is niet bij machte om projecten te prioriteren. Veel valt of staat bij de welwillendheid van de gemeente Sluis. De macht van het uitvoeren van het gebiedsgericht beleid ligt vooral in handen van de gemeente Sluis: politieke besluitvorming, financiering (EU-subsidies) en toetsing aan regelgeving (EU-kaderrichtlijnen). Een goed samenspel tussen de provincie Zeeland en de gemeente Sluis blijft onontbeerlijk voor het realiseren van het gebiedsplan.*

Bij het opstellen van het gebiedsplan is nooit een analyse gemaakt van kansen en beperkingen van EU-richtlijnen. Het maakte geen deel uit van het planvormingsproces in West-Zeeuwsch-Vlaanderen. Een analyse vooraf van het EU-beleid wordt geïnterpreteerd als 'beren op de weg' zien (Europese richtlijnen) of het geld leidend laten zijn (Europees beleid voor plattelandsontwikkeling) in plaats van de eigen gebieds- en projectdoelen. EU-regelgeving wordt niet door iedereen als beperkend ervaren. "Af en toe moet je wat anders doen of wat meer procedures volgen. Dit geldt bij uitstek voor de VHR".

### ***De Vogel- en Habitatrichtlijn***

De Vogel- en Habitatrichtlijn is bij de meeste gebiedsactoren bekend, al kunnen zij niet altijd evengoed aangeven wat dit voor West Zeeuwsch-Vlaanderen betekent. De meesten zijn van mening dat het Vogel- en Habitatgebied zich beperkt tot de Westerschelde. Vanuit de gemeente Sluis werd onderkend dat de VHR ook voor strandpaviljoens en buitendijkse bebouwing gevolgen zal hebben. De EHS is in Zeeland al nagenoeg gerealiseerd, waardoor VHR gebieden vaak al aangekocht zijn en bescherming dus weinig conflicten oplevert. De EHS heeft bovendien als uitgangspunt gediend in het gebiedsplan, dus de gebieden hebben nooit ter discussie gestaan tijdens het proces van de ontwikkeling van het gebiedsplan. Eventuele beschermingszones rondom VHR gebieden zijn nooit ter tafel gekomen in het gebiedsproces. De aansluiting met België in het netwerk van natuurgebieden is overigens nog zeer beperkt.

### ***De Kaderrichtlijn Water***

Naar de Kaderrichtlijn Water is in West Zeeuwsch-Vlaanderen geen specifieke aandacht uitgegaan. Wel lijkt het gebiedsplan voor de muziek uit te lopen als het gaat om de voorwaarden vanuit de Kaderrichtlijn Water. Het waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen heeft een watersysteemanalyse verricht, die heeft doorgewerkt in het gebiedsplan. De watersysteemanalyse leverde een aantal knelpunten op waar projecten gerelateerd aan het gebiedsplan uitkomsten moeten bieden. Het Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen verwacht geen problemen

in West Zeeuwsch-Vlaanderen bij de implementatie van de KRW, omdat de normen vanuit de KRW niet veel afwijken van wat nu wordt gehanteerd.

### ***De Nitraatrichtlijn***

De Nitraatrichtlijn wekt veel bezorgdheid bij de boeren in West Zeeuwsch-Vlaanderen, de ZLTO is bang dat de boeren niet aan de normen kunnen voldoen. Dit kan grote gevolgen hebben voor het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen, gezien het belang van de landbouw. Op de Nitraatrichtlijn is totaal niet geanticipeerd. Het wordt teveel als een zaak van alleen ZLTO beschouwd.

Bovenstaande beleidsontwikkelingen zijn autonoom beleid en maken geen deel uit van het gebiedsgericht beleid voor West Zeeuwsch-Vlaanderen, terwijl zij wel grote gevolgen hebben voor het gebied van West Zeeuwsch-Vlaanderen en die beleidsontwikkelingen ook sterk aan Europees beleid zijn gerelateerd.

De VHR en de realisatie van de EHS is door de provincie Zeeland opgenomen in het streekplan en staat ook in het gebiedsplan niet ter discussie. Het EU-beleid voor de VHR werkt getrap door en is ook ingebed in de plannen.

De watersysteemanalyse heeft doorgewerkt in het gebiedsplan. De watersysteemanalyse leverde een aantal knelpunten op waar gebiedsprojecten uitkomst voor kunnen bieden.



## 5 Diagonale afstemming tussen andere beleidsvelden en gebiedsgericht beleid?

### 5.1 Inleiding

Twee projecten blijven buiten het gebiedsgericht beleid, maar hebben wel een relatie met het Europees beleid en hebben ook gevolgen voor het gebied West Zeeuwsch-Vlaanderen:

- Toepassing van het natuurcompensatiebeginsel voor de uitdieping van de Westerschelde;
- Duurzaam veilig: de rondweg rond Aardenburg die de gemeente Sluis wil aanleggen.

Afgevraagd kan zelfs worden of zij de relaties voor het gebiedsgericht beleid niet in de toekomst onder druk zullen zetten.

Eén project wordt wel betrokken op het gebiedsgericht beleid: het project zwakke schakels. Voor achtergrondinformatie over deze drie projecten verwijzen wij naar bijlage 1.

Vanuit het gebiedsgericht beleid West Zeeuwsch-Vlaanderen is geprobeerd om in te spelen op het EU-project Duurzaam Veilig', maar dit is niet gelukt. Ook de uitdieping van de Westerschelde is niet gerelateerd aan het gebiedsgerichte beleid van Zeeland. Vanuit het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt *we'* ingespeeld op het project 'Zwakke Schakels'. Opvallend is dat bij alle drie genoemde projecten het ministerie van Verkeer en Waterstaat betrokken is. Vandaar dat in dit hoofdstuk eerst wordt nagegaan wat met name de houding van Rijkswaterstaat is ten opzichte van het gebiedsgericht beleid in Zeeland (5.2). Vervolgens worden de drie projecten kort neergezet die al dan niet een relatie hebben met het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen en die in ieder geval gevolgen hebben voor de inrichting van West Zeeuwsch-Vlaanderen: Duurzaam Veilig (5.3), Verdieping van de Westerschelde en het natuurcompensatiebeginsel (5.4) en tot slot Zwakke Schakels (5.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (5.6).

### 5.2 Rijkswaterstaat en gebiedsgericht beleid

De associatie van een medewerker van Rijkswaterstaat met gebiedsgericht beleid is vooral West Zeeuwsch-Vlaanderen, een open planproces, polderen met veel partijen en de betrokkenheid van particulieren. Hij geeft aan dat er niet vaak een rol is voor Rijkswaterstaat in dergelijke processen en dat de organisatie er nog niet op is ingericht, maar dat dat er toch steeds meer van komt. Rijkswaterstaat is veelal beheerder van objecten die als kans of beperking een rol spelen in het gebiedsgerichte beleid. Het ministerie van V&W tracht veel beleid, zoals via de zwakke schakels, te decentraliseren naar de provincies, maar door die rol als beheerder raakt het ministerie, in casu de regiodirectie van Rijkswaterstaat, er via een achterdeur vaak toch weer bij betrokken. Vaak worden de regionale uitvoerende diensten betrokken, alhoewel die officieel geen beleidsrol hebben.

Een medewerker van Verkeer en Waterstaat geeft in eerste instantie aan dat er voor Rijkswaterstaat niet direct veel is te bereiken bij gebiedsgericht beleid aangezien de regiodirectie gewoon voorzieningen beheert. Hier komt hij meteen weer op terug, in de praktijk vergen veel zaken wel planvorming en samenwerking in de vergunningverlening. Door

het relatief smalle belang van Rijkswaterstaat ziet Rijkswaterstaat zich zelf echter niet als een initiatiefnemer, wel als iemand die eventueel gemeenten en provincies stimuleert om gebiedsgericht beleid te voeren, zoals bijvoorbeeld bij de zwakke schakels. Maar Rijkswaterstaat gaat gebiedsgerichte processen toch vooral vanuit de eigen kerntaak in.

Een medewerker van Rijkswaterstaat ervaart het eigen belang bij het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen als beperkt, maar vindt de inzet, die gevraagd wordt, groot. Bovendien wordt er veel verwacht van Rijkswaterstaat terwijl Rijkswaterstaat van begin af aan heeft aangegeven weinig bij te kunnen dragen als regionale organisatie. Ze zijn betrokken vanaf 2001, toen werd er al aan het gebiedsplan geschreven maar was het nog in een beginstadium.

Volgens een medewerker van Rijkswaterstaat zijn de EU-richtlijnen behoorlijk integraal van aard en is juist het denken van de provincie over het waterbeleid heel sectoraal.

In het gebiedsplan is nooit een analyse gemaakt van kansen en beperkingen van EU-richtlijnen. Het maakte absoluut geen deel uit van het planvormingsproces. Bovendien is EU-regelgeving helemaal niet zo beperkend: alleen moet je af en toe zaken wat anders doen, of wat meer procedures volgen. Dit geldt bij uitstek voor de VHR. De Vogelrichtlijn geldt overigens slechts voor de Westerschelde tot de gemeentegrens van Vlissingen. Er is dus slechts een indirect effect.

EU fondsen en programma's kennen een sterk integraal karakter, maar betalen vaak geen uitvoeringskosten. Rijkswaterstaat heeft er veel ervaring mee, maar een medewerker van Rijkswaterstaat ziet weinig mogelijkheden om er als Rijkswaterstaat in het gebiedsplan wat mee te doen. Bovendien moeten aanvragen vanuit de regio geïnitieerd worden, en dat lukt de gemeente Sluis heel goed volgens een medewerker van Rijkswaterstaat.

Financiering vanuit EU niveau heeft ook nooit een rol gespeeld in het proces van het gebiedsplan. Pas nu zijn zaken zo concreet dat er naar financiers kan worden gezocht. Hierbij wordt nadrukkelijk naar Rijkswaterstaat gekeken, maar die betalen alleen voor hun kerntaak.

### **5.3 Duurzaam veilig**

De rondweg rond Aardenburg die de gemeente Sluis wil aanleggen is een bedreiging voor de populatie boomkijkers in Zeeuws Vlaanderen. Onderzoekers van Alterra toetsten de rondweg aan de Europese Conventie van Bern. Conclusie is dat de rondweg het leefgebied van de boomkikker ernstig zal versnipperen en ook de kamsalamander zal negatieve gevolgen ondervinden.

Bij uitvoering van het Europese programma 'Duurzaam veilig' is sprake van spanningen in het project, met name rond Aardenburg omwille van de Boomkikker en de Kamsalamander. Dit project was al een rijdende trein en is daarom niet meegenomen in het gebiedsplan. Het zijn vooral de doorsnijdingen van de habitat die als een probleem worden gezien. Een respondent hierover:

*"Met Europees geld wordt een vlieg doodgeslagen met een olifant, vind ik. Het houdt geen maat. Terwijl ik wel voor oplossen van het veiligheidsprobleem ben. De beste oplossing is een weg onder de grond maar dat wordt weer te duur".*

De harde infrastructuur die door het landelijk ofwel buitengebied gaat, valt buiten het gebiedsplan. Daarnaast heeft een gebied met verschillende Europese programma's te maken en daarmee met verschillende planningshorizonnen. Die verschillende planningshorizonnen maken het ook moeilijk om de verschillende Europese programma's geïntegreerd in een gebiedsplan te betrekken. Zo moet het programma 'duurzaam veilig' in 2008 zijn afgerond. Dan komt de uitvoering van het gebiedsplan pas net op gang, omdat eerst nog een heel besluitvormingsproces moet worden doorlopen. Het bestemmingsplan moet nog worden vastgesteld door de gemeente Sluis en dan moeten de uitvoeringsmodules nog worden weggezet, maar er zijn al weer problemen met het geld. Bij de aanvang van het gebiedsgericht beleid was er meer geld beschikbaar dan nu. Bijvoorbeeld omdat het rijk minder geld beschikbaar stelt voor de EHS. Gemeenten en particulieren investeren ook minder. De uitvoering van projecten hangt vaak af van de inbreng van rijks- of EU-geld. Het project zwakke schakels wordt dan ook als een enorme stimulans voor het gebied ervaren.

## **5.4 Het uitdiepen van de Westerschelde en natuurcompensatie**

Aan het uitdiepen van de Westerschelde wordt in het gebiedsplan niet gerelateerd. Voor het uitdiepen van de Westerschelde is natuurcompensatie vereist. Die natuurcompensatie heeft de provincie Zeeland vooral binnendijks gezocht: de inrichting van de Sofiapolder. In de Zwarte polder en de Willem Leopold polder is geld ingezet vanuit de natuurcompensatie en is er een link met het gebiedsplan.

Volgens de EU heeft de provincie Zeeland de natuurcompensatie te veel binnendijks en te weinig buitendijks gezocht. Natuurcompensatie voldoet niet aan de eisen van de EU en dat heeft ook alles te maken met de moeizame discussie over ontpolderen. Het zijn echter allemaal landinwaartse compensaties en daarom dus onder de maat. Ook op de verdieping die nu aan de orde is, wordt niet vanuit gebiedsgericht beleid ingespeeld.

De provincie heeft in 2003 een tik op de vingers gehad vanuit Brussel. Zij moesten buitendijks natuur aanleggen. Binnendijks moest er getijdennatuur gemaakt worden. Dat betekent dat je eigenlijk praat over ontpolderen en dat ligt gevoelig in Zeeland. Een respondent hierover:

*"Dat is ook een kwestie van tijd, dat groeit er gewoon uit net als de ervaringen met de Tweede Wereldoorlog. Daarnaast wordt er ook gecompenseerd in de nabijheid van het Zwin. Er moet gecompenseerd worden voor het Schelde-milieu. Maar dat is natuurlijk een dun lijntje, want het Zwin ligt niet aan de Schelde".*

PROCESS is bezig met de volgende verdieping die er aan zit te komen. Dat verloopt echt bilateraal: Nederland en België. Er is afgesproken dat Nederland en Vlaanderen ieder 1000 hectare nieuwe natuur gaan realiseren, als onderdeel van de compensatie van de haven van Antwerpen. Die gaat er ook cruciaal aan bijdragen. Daarvoor zijn een aantal polders rondom de Westerschelde aangewezen. Daar is veel discussie over geweest. Daar is veel geschoven. In Nederland willen ze de Zwinpolder nog verder opengraven. Dit wordt gepresenteerd als natuurcompensatie voor de Westerschelde. Ze zeggen wij creëren een win-win-situatie. We gaan het milieu robuuster maken. De natuurlijkheid wordt versterkt. En de veiligheid wordt versterkt en het transport wordt versterkt. Wat er gaat gebeuren is dat die Westerschelde toch zo'n 13 meter wordt uitgediept.

Bij de vorige verdieping van de Westerschelde is afgesproken dat natuurwaarden die bij die operatie verloren gaan, worden gecompenseerd. Het rijk – rijkswaterstaat – is

verantwoordelijk voor vervangende natuur buitendijks. De provincie moet zorgen voor compensatie binnendijks.

Directeur M. Hemminga van stichting Het Zeeuwse Landschap merkte in Vlissingen op bij het begin van de campagne '*De Schelde Natuurlijk*'<sup>2</sup> dat de landbouw niet langer het monopolie heeft op het gebruik van de Zeeuwse polders. "Nu zijn voor deze gronden andere economisch belangrijke activiteiten ook mogelijk en zelfs wenselijk. Dat geldt in elk geval voor de polders langs de deltawateren. De Zeeuwse economie is geen zuivere landbouweconomie meer, zoals vroeger. Daar hoort dan ook bij dat er een heroriëntatie moet zijn op het gebruik van de grond, waar vroeger geen discussie over mogelijk was"<sup>3</sup>. Deze visie van Hemminga sluit aan bij de Schelde-visie van de Nederlands-Vlaamse natuur- en milieubescherming, waarin wordt gepleit voor ontpolderen ter vergroting van veiligheid en natuurlijkheid.

Bij het toelaten van getijdeninvloed kunnen kustpolders ook een rol spelen bij het uitbouwen van de aquacultuur in de provincie of een impuls geven aan het toeristisch-recreatief product van de streek. In het kader van *De Schelde Natuurlijk!* Zijn tien concrete plannen voor ontpoldering en natuurontwikkeling aangegeven.

Minister Veerman heeft bij de start van de campagne al aangegeven dat de natuur in het Scheldebekken geen voorrang krijgt boven toegankelijkheid en veiligheid. Wel maakt het Nederlandse kabinet zich sterk voor het drieluik natuurlijkheid/veiligheid/toegankelijkheid. De minister erkende dat de natuur in het Scheldebekken het waard is hersteld en behouden te worden, maar dat het een afweging is van vele belangen. Andere belangen, zoals de landbouw en veiligheid verzetten zich tegen ontpolderen. De minister opende een speciale Schelde-campagne bus, het Schelde-ervarium genaamd, die zowel in Nederland als in België te zien is. Onder het motto 'Schatten van de Schelde' wordt voorlichting over de natuurwaarden gegeven.

Directeur Hemminga van het Zeeuwse Landschap toonde zijn bezorgdheid over de nieuwe Ontwikkelingsschets 2010 voor de Schelde. Hij vertelde dat in de schets ingezet wordt op een maximale verdieping van de Westerschelde en dat slechts een basispakket aan natuurwaarden voorgesteld wordt. Hemminga beklemtoonde dat Nederland en Vlaanderen op grond van de Europese regels verplicht zijn de natuurlijkheid van het Scheldebekken te behouden en te herstellen. "Ontpolderen is onontkoombaar. Op sommige plekken die binnendijks liggen, zal het getijdenwater in de toekomst vrij spel moeten hebben", aldus Hemminga<sup>4</sup>

Ook gedeputeerde Kramer zei dat ontpolderen nodig is, waarbij de natuur gekoppeld moet worden aan andere belangen (zoals recreatie en zilte cultures). "Dan is er wel degelijk draagvlak voor ontpolderen". Kramer is bezorgd over de wijze waarop de Zeeuwen worden voorgelicht over de Ontwikkelingsschets. Hij vreest dat het bureau Proses hieraan niet genoeg aandacht schetst. "Achter de schermen gebeurt er van alles en maar weinig speelt zich in de openbaarheid af"<sup>5</sup>. De gedeputeerde beklemtoonde dat Zeeland een veel grotere inbreng moet krijgen bij het uitstippelen van het beleid voor de Westerschelde, al worden beslissingen op regeringsniveau genomen

---

<sup>2</sup> De campagne *De Schelde Natuurlijk* is gestart op 23 augustus 2004.

<sup>3</sup> PZC, 24/08/2004

<sup>4</sup> PZC, 24/08/04.

<sup>5</sup> BN-de Stem, 14/10/04, Ook Statencommissie faliekant tegen verdieping.

## 5.5 Zwakke schakels

De kust van West Zeeuws Vlaanderen is als zwakke schakelproject aangemerkt. Daar heeft het ministerie van V&W planstudie geld voor. Voor de gebiedscommissie is er een adviesrol weggelegd. Dat gaat niet alleen over veiligheid, maar ook over ruimtelijke ordening. Aan de rand van het gebiedsplan begeeft zich het project 'zwakke schakels' en de robuuste kust. Deze laatste is wel opgenomen in het gebiedsplan. De wethouder en ambtenaar van de gemeente Sluis zijn beducht dat de HVR daarbij parten kan spelen: strandpaviljoens, mogelijk buitendijkse bebouwing. Dat speelt zich aan de rand van het gebiedsplan af. Maar de gemeente heeft wel een integrale kustvisie liggen die ook ingepast is en overgenomen is in het gebiedsplan. Een medewerker van Rijkswaterstaat geeft aan dat het proces bij het project 'Zwakke Schakels' is ingezet als een integraal proces, en juist daarvoor naar de provincies is gedecentraliseerd. V&W betaalt voor de planvorming. V&W wil graag resultaat, vandaar dat zij zich ook committeert aan het proces.

## 5.6 Eindconclusies

***EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust)veiligheidsprojecten, waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiator of bevoegd gezag is, beïnvloeden (bemoeilijken) het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen. EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust)veiligheidsprojecten staat op gespannen voet met eigen EU-richtlijnen voor natuur, water en milieu. Die spanning wordt niet op het Europese schaalniveau weggenomen, maar er wordt verwacht dat dit op de lagere schaalniveaus (rijk, provincies en gemeenten) gebeurt.***

### ***Onderbouwing***

Grootschalige projecten waarvan bijvoorbeeld het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiatiefnemer of bevoegd gezag is en die niet deeluitmaken van het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen, hebben wel grote gevolgen voor de natuur van West Zeeuwsch-Vlaanderen:

- *De natuurcompensatie voor de uitdieping van de Westerschelde.* Een project waarbij de provincie Zeeland in 2003 op de vingers is getikt omdat zij de compensatie te veel landinwaarts hebben gezocht en te weinig aan de oevers van de Westerschelde. Wat heeft natuur langs kreken voor meerwaarde voor de natuurdoeltypen van de Westerschelde?
- *Duurzaam veilig (natuurlijkheid, veiligheid en transport).* Een project waarbij een snelweg tussen Sluis en Oostburg en bij Aardenburg door de habitats gaat van boomkickers en kamsalamanders.
- *Zwakke schakels.* Een project waarbij de kust van West Zeeuwsch-Vlaanderen als zwakke schakel is aangemerkt en een robuuste kust moet gaan ontstaan. Dit project is, in tegenstelling tot de twee voorgaande projecten, een enorme stimulans voor het gebiedsgericht beleid.

Het is moeilijk om grootschalige projecten mee te koppelen met het gebiedsgericht beleid, omdat het ministerie van Verkeer en Waterstaat geen deel uitmaakt van de gebiedscommissie en er bovendien andere planningshorizonnen worden aangehouden. Deze grootschalige projecten staan vaak op gespannen voet met het gebiedsgericht beleid. Het project Zwakke Schakels van Verkeer en Waterstaat blijkt een enorme stimulans te zijn voor het gebiedsgericht beleid. De uitdieping van de Westerschelde, waarbij natuurcompensatie is

gezocht in West Zeeuws Vlaanderen, en het project Duurzaam Veilig hebben gevolgen voor het landelijk gebied van West Zeeuwsch-Vlaanderen, maar zijn niet gekoppeld aan het gebiedsgericht beleid.

'Duurzaam Veilig', 'het uitdiepen van de Westerschelde', 'het mogelijk aanleggen van de Westerschelde Container Terminal' en 'Sluis aan Zee' zijn projecten waarbij Europees geld wordt ingezet, maar waar de EU-richtlijnen geen mogelijkheden bieden voor maatwerk in het gebiedsplan of in projecten. De EU-subsidies voor grootschalige projecten zijn hier niet congruent met de EU-richtlijnen voor natuur, water en milieu.

Grootschalige projecten worden met EU-subsidies geïnitieerd. Deze projecten hebben veelal negatieve gevolgen voor de natuur en zijn niet afgestemd, laat staan afgewogen, ten opzichte van het gebiedsplan. Het streekplan is hiervoor het geëigende plan, maar dit moet hiervoor vaak herzieningen ondergaan, vanwege de dynamiek in projecten en de daarmee samenhangende verschillende planningshorizonnen. De grootschalige projecten blijken vaak op gespannen voet te staan met EU-richtlijnen. De EU-subsidies voor grootschalige projecten zijn hier niet congruent met de EU-richtlijnen voor natuur, water en milieu.

## 6 Totaalbeeld conclusies

Op basis van de vorige hoofdstukken wordt de centrale vraagstelling teruggehaald en worden de hypothesen getoetst.

*Heeft Europees beleid invloed op gebiedsgericht beleid?*

Achter deze vraag gaat de volgende hypothese schuil:

**Hypothese 0:**

Europees beleid beïnvloedt (is kaderstellend voor) gebiedsgericht beleid. Gebiedsactoren zijn goed bekend met het Europees beleid en anticiperen hierop om hier zo goed mogelijk op in te spelen voor de gebiedsgerichte planvorming.

**Conclusie 0:**

Vooralsnog wordt in de documenten voor het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen niet veelvuldig verwezen naar het Europese beleid. Het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen komt vrij autonoom tot stand. De leden van de gebiedscommissie laten zich vooral leiden door de eigen visie op het gebied. Europees beleid en rijksbeleid vormen daarbij niet het vertrekpunt.

Het Europees beleid is in dit onderzoek afgebakend tot drie vormen van beleid:

- 1) Europese richtlijnen: de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR), de Kaderrichtlijn Water (KRW) en de Nitraatrichtlijn (N);
- 2) Europees beleid voor plattelandontwikkeling: POP, Leader+ en Interreg;
- 3) Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers)veiligheidsprojecten.

Voor deze drie vormen van Europees beleid is gekozen, omdat er verwachtingen zijn dat zij op verschillende manieren het gebiedsgericht beleid beïnvloeden:

### **1. Horizontale afstemming tussen functies**

Europese richtlijnen zijn thematisch van aard en daarmee sectoraal van karakter en gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied.

**Hypothese 1:**

Europese richtlijnen beïnvloeden (werken sterk door naar) de verwante thema's in het gebiedsgericht beleid. Die sterke thematische gerichtheid van de Europese richtlijnen beïnvloedt (bemoeilijkt) de horizontale afstemming tussen thema's of de integraliteit binnen het gebiedsgericht beleid.

**Conclusie 1:** Deze Hypothese is verworpen. Horizontale afstemming tussen het sectoraal of thematisch beleid binnen het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt niet beïnvloed (bemoeilijkt) door thematische of sectorale EU-richtlijnen, maar door de partijen uit de gebiedscommissie zelf.

## **2. Verticale afstemming tussen bestuurlijke schaalniveaus**

Europees beleid voor plattelandsontwikkeling is integraal van aard en gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied.

### **Hypothese 2:**

Europees beleid voor plattelandsontwikkeling beïnvloedt (bemoedigt) het gebiedsgericht beleid, omdat het niet op het beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd. De provincie en de gemeente zullen ondanks de integraliteit van het Europese beleid en de subsidies zich ingeperkt voelen in hun beleidsruimte en gezamenlijk richting de EU proberen die beleidsruimte te vergroten.

**Conclusie 2:** Deze hypothese is verworpen. Samenwerking en afstemming van provinciaal en lokaal beleid binnen het gebiedsgericht beleid van West Zeeuwsch-Vlaanderen wordt niet beïnvloed (bemoedigt) door het EU-beleid, maar door de partijen uit de gebiedscommissie zelf: de provincie Zeeland en de gemeente Sluis.

Het Europees beleid beïnvloedt in beperkte mate (in beperkte mate kaderstellend voor) het gebiedsgericht beleid. Gebiedsactoren zijn niet goed bekend met het Europees beleid. Anticiperen op het Europees beleid wordt als een zwaktebod gezien. West Zeeuwsch-Vlaanderen neemt geen Europese kaders als vertrekpunt, maar gebiedseigen wensen en doelen.

## **3. Diagonale afstemming tussen andere beleidsvelden en gebiedsgericht beleid**

Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers)veiligheidsprojecten is aan te merken als sectoraal beleid dat niet is gericht op de kwaliteit van het landelijk gebied.

### **Hypothese 3:**

Europees beleid voor grootschalige economische en (kust- en verkeers)veiligheidsprojecten beïnvloedt (bemoedigt) het gebiedsgericht beleid, omdat het niet op de thema's van het gebiedsgericht beleid is afgestemd en omdat het niet op het beleid van de regionale bestuurslagen is afgestemd.

### **Conclusie 3:**

Deze hypothese is niet verworpen. EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust)veiligheidsprojecten, waarvoor het ministerie van Verkeer en Waterstaat initiator of bevoegd gezag is, beïnvloeden (bemoedigen) het gebiedsgericht beleid in West Zeeuwsch-Vlaanderen. EU-beleid voor grootschalige economische en (verkeers- en kust)veiligheidsprojecten staat op gespannen voet met eigen EU-richtlijnen voor natuur, water en milieu. Die spanning wordt niet op het Europese schaalniveau weggenomen, maar er wordt verwacht dat dit op de lagere schaalniveaus (rijk, provincies en gemeenten) gebeurt.



## Literatuur

- Antonisse, R. Provincie betreft bevolking bij natuurontwikkeling. *PZC*, 20 juli 2004.
- Bavel, M. van, J. Frouws, P. Driessen, 2004. *Nederland en de Nitraatrichtlijn. Struisvogel of strateeg?*
- Boonstra, F., 2004. *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Assen: Van Gorcum.
- Bolt, F. van der, R. v.d. Bosch, T. Brock, P. Hellegers, C Kwakernaak & D. Leenders, O. Schouwman en P. Verdonschot, 2003. *Aquarein. Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij*. Alterra-rapport 835. Wageningen: Alterra
- Derde Nederlandse Actieprogramma (2004-2009) inzake de Nitraatrichtlijn; 91/676/EEG*.
- Gebiedscommissie West Zeeuwsch Vlaanderen, 2004. *Gebiedsplan Natuurlijk Vitaal*.
- Hemminga, M., 2004. Plan Waterdunen: goed voor natuur en recreant. In: *Zeeuwsch Landschap: 3-5*.
- Kranendonk, R.P., N.T. Bisschop, W. de Haas en M. Pleijte 1997. *Metten van maatwerk. Monitoring van het WCL-beleid 1994-1996*. Wageningen: DLO - Staring Centrum.
- Kuindersma, W (red.), 2002. *Bestuurlijke trends in het natuurbeleid*. Planbureaustudies 3. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen.
- Kuiper Compagnons, 2000. *Structuurvisie West Zeeuwsch Vlaanderen*. In opdracht van de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij, 1995. *Gebiedenderwijs*. Rapportage Projectgroep Gebiedsgericht beleid.
- Milieu- en Natuurplanbureau, 2004. *Milieubalans 2004*.
- Pleijte, M., R.P. Kranendonk, F. Langers, Y. Hoogeveen, 2000. *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor waardevolle cultuurlandschappen*. Wageningen: Alterra.
- Provincie Zeeland, 2001. *Provinciaal Natuurgebiedsplan*.
- Provincie Zeeland, 2004. *Streekplan Zeeland, Herziening West Zeeuwsch-Vlaanderen*.
- Provincie Zeeland, 2004. *Terug van weggeweest (brochure)*.
- Recron Zeeuws Vlaanderen & Natuurbeschermingsvereniging 't Duumpje, 1998. *Kust in kleuren. Een visie op de toekomst van West Zeeuwsch Vlaanderen*.
- Roo, G. de, 2004. Toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie - een bestuurskundige beschouwing. Uitgeverij Koninklijke van Gorcum, Assen.
- Terug van weggeweest: brochure over natuurontwikkeling in Zeeland*. 2004. Milieureeks nummer 27. Eindredactie Wim van Wijngaarden. Uitgave Provincie Zeeland, Middelburg.
- Waard, M. de, Europese regels. Nederland loopt achter met invoeren. In: *NRC-Handelsblad*, 24 januari 2004.



## **Bijlage 1 Achtergrondinformatie van drie sectorale projecten**

### ***Compensatienatuur uitdiepen Westerschelde***

Op 17 juni 2005 stemden de Provinciale Staten van Zeeland in met de grootschalige aanleg van nieuwe natuur langs de Westerschelde. Wel stelden de Provinciale Staten daarbij de eis dat Minister Veerman van het ministerie van LNV eerst nog een nadere wetenschappelijke onderbouwing moest geven voor de aanleg van zeshonderd hectare natuur, die deels door ontpoldering tot stand moet komen. Ook moet de Minister duidelijk maken wat de doelstelling is van het natuurgebied dat onder Europese bescherming valt. Voor de werkzaamheden krijgt Zeeland 200 miljoen euro, wat België en Nederland samen betalen. Hiervan is 50 miljoen bestemd voor 'flankerend landbouwbeleid'. Van het pakket maatregelen maakt ook het herstel van het estuarium van de Westerschelde deel uit, alsmede betere infrastructuur in Zeeland waaronder betere wegen en een tunnel bij Sluiskil. Voor die tunnel krijgt Zeeland nog eens 100 euro. De provincie Zeeland heeft zelf de regie bij het zoeken van gebieden die voor natuur in aanmerking komen.

## **Duurzaam Veilig**

### **Waarom Duurzaam Veilig?**

In West Zeeuws-Vlaanderen vallen meer verkeersslachtoffers dan in andere, vergelijkbare gebieden in ons land. De sterk verouderde wegenstructuur is een belangrijke oorzaak. In het rampjaar 1991 vielen in West Zeeuws-Vlaanderen 21 doden en 61 ziekenhuisgewonden in het verkeer. Bestuurders uit de regio vonden dat er iets moest gebeuren. Dat resulteerde in 1996 in het project Duurzaam Veilig Verkeer. Het project loopt t/m 2006.

### **Wat doet Duurzaam Veilig?**

De nadruk in het project ligt op het verbeteren van de verkeersveiligheid door middel van infrastructurele maatregelen. Daarnaast is er aandacht voor voorlichting, educatie en politiecontroles. In totaal is 55 miljoen euro beschikbaar. Veiligheid staat op nummer één van het prioriteitenlijstje. Maar ook met bereikbaarheid en leefbaarheid wordt rekening gehouden.

### **Demonstratieproject**

Duurzaam Veilig Verkeer is een relatief nieuw verkeersconcept. Het is een stelsel van ideeën over de inrichting van het verkeer in Nederland, waardoor verkeersveiligheid als het ware 'ingebakken' zou worden in wegen en weggebruikers. In vier regio's in Nederland zijn de uitgangspunten van Duurzaam Veilig in de praktijk getoetst. Ook in West Zeeuws-Vlaanderen ging een demonstratieproject van start. De hoge verkeersonveiligheid in dit gebied en de integrale aanpak door de wegbeheerders waren voor de Minister van Verkeer en Waterstaat reden om aan het project een aanzienlijke rijkssubsidie toe te kennen. In ruil voor die subsidie moeten de wegbeheerders hun ervaringen delen met andere regio's in Nederland. Want het concept Duurzaam Veilig Verkeer wordt inmiddels in heel het land toegepast.

### **De projectpartners**

In het project werken vier wegbeheerders samen:

- Gemeente Sluis
- Waterschap Zeeuws-Vlaanderen
- Provincie Zeeland
- Rijkswaterstaat directie Zeeland

De vier samenwerkende wegbeheerders zijn ieder verantwoordelijk voor het aanpassen van hun eigen wegen. Kernen worden door de gemeenten duurzaam veilig ingericht, het buitengebied door het waterschap, de provinciale wegen door de Provincie Zeeland en de rijkswegen door Rijkswaterstaat. Verder werkt Duurzaam Veilig Verkeer West Zeeuwsch-Vlaanderen nauw samen met het Regionaal Orgaan Verkeersveiligheid Zeeland, 3VO, het Openbaar Ministerie, de Regiopolitie Zeeland en de Dienst Landelijk Gebied.

Duurzaam Veilig Verkeer West Zeeuwsch-Vlaanderen is niet altijd even positief ontvangen. Met name in de startfase stuitte het project op veel verzet en klachten van omwonenden en weggebruikers. In de jaren dat het project nu loopt, hebben de projectpartners veel bijgeleerd. Van deze ervaringen kunnen zowel anderen als betrokkenen weer leren. Een van de leerfactoren heeft betrekking op de balans tussen verkeersveiligheid en leefbaarheid.

### **Balans tussen verkeersveiligheid en leefbaarheid**

Herinrichting mag niet ten koste gaan van alles; West Zeeuws-Vlaanderen moet wel leefbaar blijven. Daarom worden de principes van DWV inmiddels flexibeler toegepast. Zo wordt bij de inrichtingsplannen voor de gebiedsontsluitingswegen meer rekening gehouden met bestaande bebouwing en natuur en met de belangen van hulpdiensten en het openbaar vervoer. In de buitengebieden blijven verkeersremmers beperkt tot echte gevarenpunten en ontmoedigingsmaatregelen bij de ingangen, om onnodig verkeer uit dat buitengebied te weren.

Bron: <http://www.duurzaamveiligwzvl.nl>

## Project Zwakke Schakels Zeeland

### Introductie

Acht kustgebieden in Nederland zijn bestempeld als Zwakke Schakel. Dat wil zeggen, dat ze tussen nu en het jaar 2200 niet meer bestand zullen zijn tegen een storm, zoals die gemiddeld eens per 4000 jaar plaats vindt.

Twee van die acht Zwakke Schakels liggen langs de Zeeuwse kust.

Het Projectbureau Zwakke Schakels Zeeland heeft zich tot doel gesteld plannen te ontwikkelen om van deze zwakke plekken een robuuste kust te maken, die de komende tweehonderd jaar tegen een stootje kan.

Hoe het Projectbureau dat aanpakt en hoe u als inwoner van het kustgebied West Zeeuwsch-Vlaanderen of Zuidwest Walcheren daarbij betrokken wordt, leest u op de pagina's hiernaast.

### Doel van het project

Het project streeft twee doelstellingen na:

Veiligheid tegen overstroming en verbetering van ruimtelijke kwaliteit.

Veiligheid houdt hier in: veilig bij extreem hoogwater zoals dat volgens de rijksnorm maar eens in de 4000 jaar voorkomt (zie [zeespiegelstijging](#)).

Bij verbetering van ruimtelijke kwaliteit moet worden gedacht aan versterking van natuur, landschap, recreatie.

Om aan deze twee doelstellingen te kunnen voldoen zijn maatregelen nodig om de kust te versterken en tegelijkertijd maatregelen die de ruimtelijke kwaliteit versterken. Voor ieder alternatief (zeewaarts, landwaarts en consolideren) wordt een pakket maatregelen ontwikkeld. Dit ontwikkelen van alternatieven vindt zoveel mogelijk parallel aan elkaar en in interactie met elkaar plaats. Op deze manier wordt een integrale aanpak het beste gewaarborgd.



In de planstudie vindt de ontwikkeling van de alternatieven stapsgewijs plaats. Hierbij worden de volgende stappen onderscheiden:

### **Fase 1**

Verkenning/Visievorming,  
Ontwikkeling alternatieven,  
Beschrijving effecten,  
Strategische Milieu Beoordeling (SMB)  
en maatschappelijke kosten/baten analyse (MKBA) ,  
Vaststellen voorkeursalternatief (VKA)



*Duinafslag*

### **Fase 2**

Uitwerking voorkeursalternatief,  
m.e.r. kustversterking,  
kustversterkingsplan

Het proces kent twee hoofdsporen: kustversterking en ruimtelijke kwaliteit. De resultaten van beide sporen komen samen in een derde (middelste) spoor van integrale deelproducten. De resultaten van deze studies worden verwoord in rapporten zoals SMB, MKBA en m.e.r. Naast de hoofd rapporten worden diverse achtergrond rapporten opgesteld. Voorbeelden van achtergrond rapporten zijn onderzoeken naar de kustveiligheid (duinafslag- en dijkhoogteberekening), inventarisaties naar flora en fauna in het projectgebied, onderzoeken naar geulverlegging, etc.

Voor het kustvak West Zeeuwsch-Vlaanderen is een groot deel van de voorbereidende activiteiten voor de planvorming al uitgevoerd in het kader van het Gebiedsplan West Zeeuwsch-Vlaanderen Natuurlijk Vitaal dat in juli 2004 is vastgesteld. In dit plan is eveneens al een duidelijke voorkeursvariant voor de kustverdediging aangegeven. Dit betekent dat de voorbereidende activiteiten m.b.t. verkenning en visievorming versneld kunnen worden doorlopen. Hierbij zal zoveel mogelijk worden aangesloten op en gebruik worden gemaakt van de resultaten van het Gebiedsplan.

Fase 1 zal medio 2005 worden afgerond.

Fase 2 kan in september 2006 zijn afgerond.

Voor Walcheren ligt dit anders. Omdat er geen Gebiedsplan Zuidwest Walcheren bestaat, kunnen verkenning en visievorming niet versneld worden doorlopen. Deze fase vergt daardoor meer tijd dan in West Zeeuwsch-Vlaanderen. Ook het ontwikkelen van alternatieven duurt langer. De verwachting is dat fase 1 medio 2006 wordt afgerond en fase 2 eind augustus 2007.

### **Relatie kustverdediging en ruimtelijke kwaliteit**

Decennia lang waren zware dijken het antwoord op gevaar vanuit zee. De laatste jaren is hier een kentering in gekomen en wordt vaker rekening gehouden met de functies van het land achter de waterkering.



De wijze waarop een gebied is ingericht hangt nauw samen met de wensen van de bewoners van het gebied. Zeker in het dichtbevolkte Nederland heeft elk gebied een doel en een functie. Denk daarbij aan natuur, cultuur (bijv. historische bouwwerken), industrie, landbouw, recreatie en andere vormen van bedrijvigheid. Al deze functies zijn bepalend voor de manier waarop een gebied er uitziet en worden meegenomen in het begrip *ruimtelijke kwaliteit*.

Hoe langer de bewoningsgeschiedenis van een gebied, des te minder is sprake geweest van weloverwogen plannen bij de inrichting. Een gereedschapsschuurtje naast een huis werd veertig jaar geleden bevorderd tot vakantiewoning, een kavel die tientallen jaren als boomgaard in gebruik is geweest, brengt veel meer op nu hij dienst doet als minicamping. Vaak is de huidige inrichting niet de mooiste die je zou kunnen bedenken. Het is een resultaat van praktische oplossingen voor zich voordoende problemen en van compromissen tussen landeigenaren en –beheerders.

Nu de zwakke schakels in de kustverdediging aangepakt moeten worden, zullen er onvermijdelijk veranderingen in de kuststrook plaatsvinden, hetzij door bredere zeeeringen, hetzij door bredere stranden. Daarom werpt de provincie in nauwe samenwerking met waterschappen en gemeenten tegelijkertijd een kritische blik op de randen van het land om te zien of die beter in overeenstemming met de wensen van bewoners en ondernemers kunnen worden ingericht.

Stand van zaken planstudie West Zeeuwsch-Vlaanderen maart 2006

De definitieve richtlijnen zijn vastgesteld voor beide milieueffectrapportages:

De Zwakke Schakels bij Cadzand, Zwarte Polder West, Nieuwvliet/Groede en Breskens, en Het Project Waterdunen.

De richtlijnen geven aan wat er in de twee projecten onderzocht zal moeten worden.

Twee onderzoeksbureaus zijn inmiddels geselecteerd en aan het werk. Een combinatie onder leiding van DHV gaat aan de slag met de Zwakke Schakels. Oranjewoud leidt een combinatie die de plannen voor het Project Waterdunen nader uitwerkt en onderzoekt.

#### *Richtlijnen*

Eind november is de gezamenlijke startnotitie voor beide milieueffectrapportages gepubliceerd.

Inloopavonden zijn georganiseerd op 12 december in Napoleon Hoeve en op 15 december in Cadzand.

Beide avonden zijn goed bezocht. Velen zijn binnengelopen en hebben vragen gesteld en hun reactie op de startnotitie gegeven. Er zijn in de inspraakperiode (van 1 december tot 11 januari) ruim 60 schriftelijke reacties binnengekomen. Daarin wordt onder andere aandacht gevraagd voor de effecten voor de landbouw (ruimtebeslag, zand, zout) en de bestaande woningen, voor de consequenties voor strandpaviljoens en voor het mogelijke verlies van uitzicht op strand en zee vanuit appartementen in Cadzand-Bad en Breskens. In verschillende reacties is gepleit voor het onderzoeken van consoliderende- en/of zeewaartse oplossingen in het deelgebied Nieuwvliet/Groede. Al deze reacties heeft de Commissie voor de milieueffectrapportage betrokken bij hun advies aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten hebben dit advies -met enkele kleine aanpassingen en aanvullingen- overgenomen. De adviesrichtlijnen en de definitieve richtlijnen zijn op deze website te vinden onder "nieuws/rapporten en openbare nota's". Alle indieners van zienswijzen krijgen de richtlijnen toegestuurd.



#### Lopend onderzoek

De richtlijnen en de startnotitie geven aan, wat in beide projecten, Zwakke Schakels en Project Waterdunen, onderzocht moet worden en waaraan de plannen zullen moeten voldoen. Voor sommige kustvakken betekenen de richtlijnen een aanpassing van de in de startnotitie aangeduide alternatieven en varianten. Zo zullen voor het deelgebied Nieuwvliet/Groede ook consoliderende en zeewaartse versterkingsopties worden onderzocht en vergeleken.

Het onderzoek door respectievelijk DHV en Oranjewoud mondt uit in een milieueffectrapport én in ontwerpplannen. Voor de Zwakke Schakels zal een kustversterkingsplan worden opgesteld, voor het Project Waterdunen een kustversterkingsplan en een bestemmingsplan. Bedoeling is de principekeuze, de keuze van het voorkeurs-alternatief, nog vóór de zomer te maken. De afronding van de milieueffectrapporten en de ontwerpplannen, en de inspraak daarover, wordt na de zomer verwacht.

Zoals ook is toegezegd op de inloopavonden zullen de direct belanghebbenden actief betrokken worden bij de verdere uitwerking van de plannen. Een eerste bijeenkomst in dat verband vindt plaats op 3 april, met de strandpaviljoen- houders, inwoners en eigenaren in het zoekgebied van het Project Waterdunen zullen bijeenkomsten worden georganiseerd.





## WOt-onderzoek

### Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 41 90 00; E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOt-website [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

---

## 2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria
- 19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij ‘Verkenning Duurzame Landbouw’
- 20 *Niet verschenen*

## 2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J.Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O.Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006