

# **LNV - effectief op gebiedsniveau?**

## Hoofdrapport van het project 'LNV effectief op gebiedsniveau'

Drs. T.A. Selnes

Projectcode 62708

Mei 2003

Rapport 6.03.10

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

LNV - effectief op gebiedsniveau?; Hoofdrapport van het project ' LNV effectief op gebiedsniveau'.

Selnes, T.A.

Den Haag, LEI, 2003

Rapport 6.03.10; ISBN 90-5242-826-3; Prijs € 14,- (inclusief 6% BTW)

74 p., fig., tab.

Dit project betreft een analyse van de doorwerking van het beleid van LNV. Het gaat over de vraag welke obstakels er zijn met betrekking tot het bereiken van een doeltreffend en efficiënt LNV-beleid. Er wordt ingegaan op de samenhang tussen doelen en instrumenten onderling en de relatie tot belangrijke gebiedsprocessen. De resultaten laten zien dat er grote problemen zijn in de uitvoering van het beleid, vooral door het grote aantal en het versnipperde karakter van het instrumentarium, de grote administratieve lasten en de slechte kwaliteit van de verhouding tussen de niveaus van actoren. Sleutelbegrippen voor verbeteringen dienen vooral gezocht te worden in een beter beheer van wet- en regelgeving en andere instrumenten (zoals subsidies), minder administratieve lasten en vernieuwing en opwaardering van het communicatieve instrument.

**Bestellingen:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [publicatie@lei.wag-ur.nl](mailto:publicatie@lei.wag-ur.nl)

**Informatie:**

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: [informatie@lei.wag-ur.nl](mailto:informatie@lei.wag-ur.nl)

© LEI, 2003

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



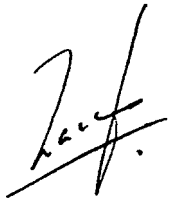
# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Ten Geleide</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	11
1.1 Doorwerking van beleid: effectiever en vereenvoudigde instrumenten nodig?	11
1.2 Verschuivingen in de aandacht: de institutionele omgeving als beleidsuitgangspunt	11
1.3 Omslag in het denken over het landelijk gebied	12
1.4 Gebiedsgericht werken	12
1.5 Een beleidstheoretisch perspectief	12
1.6 Doel en aanpak	13
1.7 Leeswijzer	13
<b>2. De gebieden in vogelvlucht</b>	15
2.1 De gebieden	15
2.2 Korte omschrijving per gebied	16
2.2.1 Achterhoek	16
2.2.2 Heuvelland	17
2.2.3 Middag-Humsterland	19
2.2.4 Noord-Holland Midden	20
2.2.5 De Venen	22
2.2.6 West-Zeeuws Vlaanderen	24
2.3 Geldstromen in de gebieden	26
<b>3. Probleemanalyse</b>	30
3.1 Inleiding	30
3.2 Hoofdconclusie uit de gebieden	30
3.3 De meest prominente knelpunten	31
3.3.1 Hoge ambities maar beperkte middelen	31
3.3.2 Het grote aantal regels, beleidscategorieën en gebiedsindelingen	33
3.3.3 Het grote aantal subsidieregelingen	37
3.3.4 De grote procedurele en administratieve lasten	41
3.3.5 Flexibiliteit wet- en regelgeving	42
3.3.6 Te veel detailsturing	44
3.3.7 Continuïteit van regelingen en uitvoeringskader	44
3.3.8 Lange termijnplanning: een spanningsveld	45

	Blz.
3.3.9 Tussen de niveaus: veel werk aan de winkel	46
3.3.10 Nut en noodzaak van maatwerk en gebiedsgericht afstemming	48
3.4 Te veel beleid en regelingen, en te weinig stimulering?	49
3.5 Het ondergeschoven kindje: communicatie	49
3.6 Enkele dilemma's voor het ministerie van LNV	51
3.7 Over enkele afzonderlijke regelingen	52
3.8 De problemen en de actualiteit	54
<b>4. Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>56</b>
4.1 Inleiding	56
4.2 Conclusies en aanbevelingen	56
<b>Literatuur</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage 1 lijst met beleidscategorieën en gebiedscategorieën medio 2002 (van voor de vereenvoudiging)</b>	<b>71</b>
<b>Bijlage 2 Lijst van betrokkenen</b>	<b>73</b>

## Woord vooraf

Dit rapport bevat het resultaat van een onderzoeksproject *LNV effectief op gebiedsniveau?*, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het project is gefinancierd uit het onderzoeksprogramma Gamma Groen (376). Het project werd begeleid door de werkgroep *LNV-effectief*, met deelname van vele directies van het ministerie van LNV. Ook mensen van buiten het ministerie zijn betrokken geweest. Wij bedanken allen voor de goede samenwerking en de vele vruchtbare ontmoetingen, en in het bijzonder een dank aan Frank Mugge van LNV-directie Noordwest, de leider van de begeleiding en de werkgroep.



Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse  
Algemeen Directeur LEI B.V.





## Ten Geleide

Het ministerie van LNV bevindt zich momenteel in een fase van grote veranderingen. Een herijking van de rol van LNV in de regio en de relatie met andere overheden hoort daarbij. Er is een grote maatschappelijke druk om te dereguleren, de administratieve lastendruk te verminderen en de regelgeving te vereenvoudigen. Met dit in het achterhoofd en uitgaande van de wetenschap dat veel beleid uiteindelijk doorwerkt in de diverse gebieden in Nederland is het project 'LNV effectief op gebiedsniveau' gestart. In een zestal gebieden is door het LEI onderzocht welke LNV-doelen en -middelen neerslaan in die gebieden en in hoeverre deze aansluiten bij de gebiedsprocessen. Dit rapport is het resultaat van deze studie.

In alle onderzochte gebieden blijken veel publieke en private partijen actief te zijn met veel inzet en enthousiasme. De instrumentele benadering van LNV blijkt echter niet goed aan te sluiten bij deze processen, waardoor LNV niet altijd even vlot haar doelen realiseert. En dat is jammer, want met de LNV-doelen blijkt men in de gebieden vaak prima overweg te kunnen. De pijn zit 'm in de instrumenten en de uitvoerbaarheid. Een betere aansluiting van het LNV instrumentarium bij de gebiedsprocessen lijkt niet alleen gunstig voor de gebieden zelf, maar vooral ook voor de effectiviteit van LNV.

De resultaten van deze studie vormen een waardevolle bijdrage aan de discussie over de rol van LNV in de regio. Een belangrijke discussie, want het gaat hierbij niet alleen om het verbeteren van de effectiviteit van het LNV beleid, maar ook over het verbeteren van de aansluiting van LNV met de maatschappij.



Caroline la Chapelle  
Wvd directeur LNV Noordwest



# 1. Inleiding

## 1.1 Doorwerking van beleid: effectiever en vereenvoudigde instrumenten nodig?

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) kent vele doelen en instrumenten. De doelen kunnen te maken hebben met sectoren, zoals de land- en tuinbouw, maar ook met gebieden, ketens, doelgroepen en thema's. De doelen zijn soms procesgericht, soms inhoudelijk gericht; soms gericht op de korte termijn en soms op de lange termijn. Het ministerie heeft ook doelen gericht op a) andere overheden en b) overige maatschappij. De diversiteit in doelen is groot, evenals het aantal betrokken actoren.

Bij de doelen worden passende instrumenten gezocht. Het ministerie heeft een breed arsenaal van instrumenten tot haar beschikking: regelgeving, subsidies, communicatie, etcetera. Deze zijn effectief als ze leiden tot de gewenste effecten. Maar de lange keten en de vele schakels van beleidsvorming tot uitvoering is lastig vaarwater. Doelen en middelen kunnen min of meer concurrerend, of zelfs tegenstrijdig zijn. Bovendien zijn ze vaak ambigue van karakter; ze zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast kent elke doel- en middelrelatie zijn eigen systematiek, eisen en procedures.

Uiteindelijk komt het beleid terecht in gebieden. De grote verscheidenheid en complexiteit van het beleid leiden tot bijzondere uitdagingen in verband met de doorwerking en uitvoering van het beleid. De vraag is of het beleid voldoende toegesneden is op een goede doorwerking in de gebieden.

## 1.2 Verschuivingen in de aandacht: de institutionele omgeving als beleidsuitgangspunt

Het LNV-beleidsproject *LNV - effectief!* is geboren uit het besef dat deze grote hoeveelheid beleid neerslaat in gebieden die divers van karakter zijn, en dat de match tussen beleid en praktijk hierdoor in de knel kan komen. Deze aandacht voor de doorwerking in de praktijk is niet van gisteren. Sinds de jaren zeventig is men zich bewust geweest van de gevolgen van de complexe beleidsstructuur op de uitvoering van beleid. Dit besef is sindsdien gegroeid van een aandacht hoofdzakelijk gericht op meerjarenplanning en coördinatie tot inbegrip van de institutionele omgeving waar wederzijdse afhankelijkheden en wisselende coalities van actoren optreden. Althans, de verschuiving is weliswaar zichtbaar, maar in de praktijk trekt vooral de grote beleidsdichtheid en beleidsintensiteit aandacht, en dan met name in relatie tot de uitvoerbaarheid. Beleid stapelt zich op en beleid 'verschuilt zich' achter dichte schotten. Tegelijk worden zowel mensen als organisaties steeds mondiger, veeleisender en kritischer. Het gevolg is dat zowel de doeltreffendheid als de legitimiteit van beleid in het geding komt.

### **1.3 Omslag in het denken over het landelijk gebied**

Ook de inhoudelijke onderwerpen die in het landelijk gebied een rol spelen zijn veranderd en veranderen nog steeds: de landbouw is allang meer dan puur voedselproductie, het gaat steeds meer over ketenvorming, functiecombinaties en groene diensten (zoals landschapsbeheer en agrarisch natuurbeheer). Natuur is momenteel ook in een fase waar verbreding en verdieping aan de orde is; nationale landschappen, verbindingzones en integratie met andere beleidsterreinen zijn voorbeelden. Vooral de interactie tussen landbouw, natuur, milieu en water zal de komende jaren vele mensen bezig houden. Ook de verhouding tussen stad en land is ingrijpend veranderd. Steeds vaker gaat het over slimme combinaties van functies, het creëren van innovaties en het scheppen van nieuwe institutionele arrangementen. Samenwerking wordt langzamerhand een voorwaarde voor het bereiken van resultaten, hoewel de vormen van samenwerking tot veelvuldige discussie leiden. Een gespannen verhouding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering zal deze omslag niet bevorderen.

### **1.4 Gebiedsgericht werken**

Slechts een deel van het beleid is gericht op gebieden, het meeste is generiek. Gebiedsgericht beleid of gebiedenbeleid is voor het rijk geen doel op zichzelf. Het is een instrument om rijksdoelen te bereiken door gebiedsontwikkelingen te stimuleren, door het draagvlak te vergroten. Het is ook niet een nieuw verschijnsel, het ministerie van LNV heeft vaker extra aandacht voor gebieden met bijzondere kenmerken of problemen. Denk aan het landinrichtingsinstrument. Momenteel gaat de discussie over de rol van deze werkwijze. Het gaat om de positie van gebieden in het beleidsproces en andersom; de positie van beleid in de gebieden. Dit rapport biedt, ter ondersteuning van dit proces, inzicht in de relatie tussen het rijksbeleid en gebiedsprocessen.

### **1.5 Een beleidstheoretisch perspectief**

De discussie rond gebiedenbeleid komt in een tijdperk waar het perspectief op sturingsvraagstukken aan het verschuiven is van government (traditionele sturing) naar governance (meer op samenwerking gerichte sturing). Centraal in het governance perspectief staan de concepten multi-actor en multi-level sturing. Er zijn vele, van elkaar afhankelijke, actoren en verschillende niveau's voor beleidsvorming en uitvoering. Kenmerkend voor beleidsontwikkeling wordt de wisselwerking tussen a) een interactie tussen min of meer strategisch handelende actoren en b) maatschappelijke, politieke en beleidsmatige processen. Deze wisselwerking zorgt voor verandering in de zogenaamde beleidsarrangementen, bestaande uit (zie Van Tatenhove en van der Zouwen, 2002:24):

- de betrokken actoren en coalities;
- de verdeling (mobilisatie en inzet) van macht en invloed;
- de vigerende regels en procedures voor beleidsvoering en besluitvorming en;
- de vigerende beleidsdiscoursen (dominante normen, waarden en concepten) en beleidsprogramma's (specifieke inhoud van nota's en maatregelen).

Verandering kan in ieder van de vier dimensies optreden en is vervolgens weer van invloed op de andere dimensies (Van Tatenhove en Van der Zouwen, 2002). Dit perspectief is van belang omdat het iets zegt over de manier waarop beleid zich ontwikkelt, of juist niet ontwikkelt. Zo is het de vraag of het vaststellen van een 'probleem' door een centraal sturende actor, die vooral instrumenteel denkt en handelt, voldoende is voor het verhogen van het probleemoplossend vermogen en het versterken van het draagvlak. Wellicht is het nut van coalitievorming en het mobiliseren van krachten en hulpmiddelen nog groter dan het nut van regelgeving en voorlichting.

## 1.6 Doel en aanpak

Dit onderzoek is vooral gericht op de probleemanalyse rond de uitvoering van het huidige beleid voor het landelijk gebied. De kernvraag hier is welke obstakels er zijn met betrekking tot het bereiken van een doeltreffend en efficiënt LNV-beleid. Daarbij wordt ook aandacht besteed aan de kansen voor verbeteringen. Verder wordt ingegaan op de rol die samenhang tussen doelen en instrumenten onderling spelen en in relatie tot belangrijke gebiedsprocessen. Is het instrumentarium voldoende ondersteunend voor gebiedsprocessen en de realisatie van gebiedsplannen?

Het doel is om een probleemanalyse te maken van de relatie tussen het rijksbeleid en de gebieden. Naast het signaleren van knelpunten wordt gezocht naar mogelijke verbeteropties. Kortom, het gaat over de verhouding tussen de effectiviteit en efficiency van het beleid en de condities voor de uitvoering op gebiedsniveau.

## 1.7 Leeswijzer

Dit rapport bevat de hoofdbevindingen van het onderzoek. In de volgende paragraaf volgt een overzicht en analyse van de gebieden, waarbij ook inzichtelijk wordt gemaakt welke financiële stromen naar de gebieden gaan. Voor een meer uitgebreid overzicht van de gebieden verwijs ik u naar de bijlagen.

Hoofdstuk 2 gaat in op de gebieden die in deze studie betrokken zijn (Achterhoek, Heuvelland, Middag Humsterland, Noord-Holland Midden, de Venen, West-Zeeuws Vlaanderen).<sup>1</sup> Het hoofdstuk bevat gebiedsomschrijvingen, schetst belangrijke proceskenmerken en geeft een beeld van de gebiedsproblematiek. Daarnaast volgt ook een overzicht van de financiële stromen in de gebieden.

In hoofdstuk 3 volgt de probleemanalyse. Met uitgangspunt in de meest prominente knelpunten uit de gebieden, wordt ingegaan op de relatie beleidsambitie, beleidsontwerp en uitvoering. Ook afzonderlijke subsidieregelingen worden in de analyse betrokken, alsmede de relatie met de actualiteit, zoals het instellen van een Investeringsprogramma Landelijk Gebied en de sturingsvraagstukken rond het beleid voor het landelijk gebied.

---

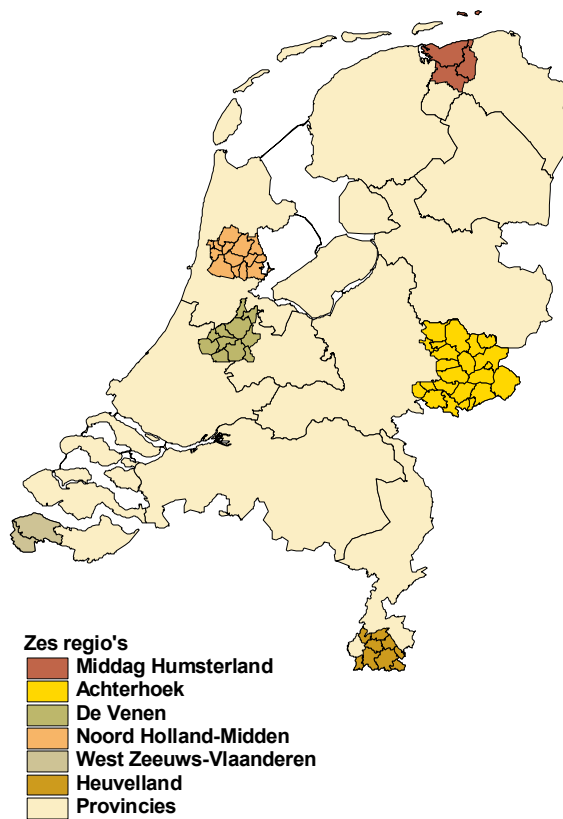
<sup>1</sup> De gebiedsanalyses zijn uitgevoerd door, J. van den Berg (Heuvelland), G.J. Kornmann (Achterhoek), B. van der Ploeg (De Venen), P.J. Rijk (West-Zeeuws Vlaanderen), Selnes, T.A (Noord-Holland Midden) en G.S. Venema (Middag-Humsterland).

In hoofdstuk 4 volgen de conclusies en de aanbevelingen. Dit hoofdstuk fungeert ook als samenvatting en kan separaat gelezen worden.

## 2. De gebieden in vogelvlucht

### 2.1 De gebieden

De zes gebieden die in de studie aan bod komen staan in onderstaand kaartbeeld weergegeven.<sup>1</sup>



---

<sup>1</sup> De gebiedsafbakening kan soms een beetje afwijken van indelingen elders gebruik (er kunnen meerdere indelingen in gebruik zijn). Dat geldt bijvoorbeeld voor Middag-Humsterland.

Uit de voorbereidende bijeenkomsten en workshops zijn de volgende zes gebieden gekozen als onderzoeksgebieden:

Gebied	Provincie	LNV-regio
de Achterhoek	Gelderland	Oost
Heuvelland	Limburg	Zuid
Middag Humsterland	Groningen	Noord
Noord-Holland Midden	Noord-Holland	Noordwest
De Venen	vnl. Utrecht	Noordwest
West Zeeuws-Vlaanderen	Zeeland	Zuidwest

- De keuze van deze zes gebieden is gedaan op basis van de volgende vier criteria:
- de gebieden zijn heel verschillend van elkaar wat betreft problematiek, grondsoort, agrarische activiteiten en cultuur;
  - de processen verschillen per gebied;
  - de gebieden liggen goed verspreid over Nederland;
  - de gebieden zijn verspreid over de verschillende regiodirecties.

## 2.2 Korte omschrijving per gebied

### 2.2.1 Achterhoek

#### *Gebiedsomschrijving*

De Achterhoek beslaat het gehele oostelijke deel van de provincie Gelderland en wordt begrensd door de rivieren Rijn en IJssel in het westen en door de provinciegrens in het resterende deel. Kenmerkend is het landschap met een grote afwisseling van percelen en gebieden met productielandbouw, bos en natuurgebieden. Het gebied heeft een lange en rijke (cultuur)historie welke is af te lezen aan de vele landgoederen en buitenplaatsen, houtsingels, laanbeplanting en het grote aantal - veelal kleine - steden en dorpen. Grotere steden als Nijmegen, Arnhem, Zutphen en Deventer bevinden zich alle langs de grote rivieren aan de rand van het gebied.

#### *Gebiedsproblematiek*

Het gaat er in de Achterhoek vooral om een nieuw perspectief te bieden aan de agrarische sector, in combinatie met het versterken van de landschappelijke, ecologische en recreatieve kwaliteiten. Het scheppen van ruimtelijke kwaliteit staat voorop. Voor zowel de nationale als de internationale markt vervult de Achterhoek een, zij het bescheiden, recreatief-toeristisch rol. Er is sprake van een stapeling van problemen als vermessing, verzuring, verdroging, verstening, verrommeling en stank.



De Achterhoek heeft ongeveer 360.000 inwoners op 138.000 hectare. Gerelateerd aan aantal inwoners is de Achterhoek nog steeds gekenmerkt door veel ruimte. Dit wordt vooral bepaald door het oppervlak bos en natuur (ruim 14.000 hectare). Naast bossen is er weinig andere natuur. De bevolkingsgroei is met 1.8% beperkt, de leeftijdsverdeling is ongeveer als landelijk gemiddeld. De inkomens liggen iets lager dan gemiddeld voor het landelijk gebied. Het aandeel landbouw ten opzichte van de totale bedrijvigheid is hoog (34%; 14 % Nederland als geheel). Ook het aandeel van agribusiness in de totale werkgelegenheid is hoog: 24%, terwijl Nederland gemiddeld op 12% staat. Naar verhouding komt relatief veel intensieve veehouderij voor. De landbouwstructuur kan als kleinschalig worden gekarakteriseerd. Verbreding op deze bedrijven komt in vergelijking met andere regio's weinig voor, maar dit komt wel overeen met het landelijk gemiddelde.

Hoge concentraties van milieubelastende stoffen bevinden zich in het gebied (intensieve veehouderij). Grondwateronttrekking vindt plaats door landbouw, industrie en drinkwaterbedrijven. Dit heeft negatieve gevolgen voor de natuurgebieden en de bekenstelsels. De landschappelijke verrommeling en verstening vormen ook knelpunten voor de cultuurhistorisch waardevolle elementen (de vele kastelen, landgoederen, buitenplaatsen en gebouwde elementen, zoals watermolens, kerken, bleekhuizen, bak- en droogovens, etc.) en de grote hoeveelheid en rijke variatie aan natuur- en landschapselementen (essen, houtwallen, beeklopen, kalkgroeven, kleiputten, etcetera).

Een bescheiden aantal gebieden in de Achterhoek is onderdeel van de Ecologische Hoofd Structuur. Meer in internationaal verband vallen delen onder de Habitat- en Vogelrichtlijn.

#### *Proceskenmerken*

Het betreft hier een reconstructiegebied. De Reconstructiewet Concentratiegebieden is het wettelijke kader voor de uitvoering. De provincie is verantwoordelijk voor de uitwerking en uitvoering. Het provinciaal bestuur heeft een reconstructiecommissie ingesteld die onderverdeeld is in drie streekcommissies: De Graafschap, Oost-Achterhoek en West-Achterhoek/Liemers.

Dit proces kost anno 2002 veel energie en tijd van alle betrokken organisaties en personen. In dit stadium gaat het vooral om het formuleren van plannen en programma's. In diverse deelgebieden van De Achterhoek bevindt het WCL-beleid zich in het stadium van afronding. In het WCL-Winterwijk is de uitvoering gecombineerd met de uitvoering van de plannen voor herinrichting van het gebied. Recent is voor het WCL-Winterswijk / Winterswijk-Oost een conceptgebiedsplan verschenen. In het kader van het BANS-traject (Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl) heeft een deelgebied van de Achterhoek als pilot gediend. Voor de naaste toekomst mag worden verwacht dat ook de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) voor De Achterhoek van toepassing wordt.

### 2.2.2 Heuvelland

#### *Gebiedsomschrijving*

De gebiedsbegrenzing van het Heuvelland varieert volgens verschillende beleidscategorieën en regiovisies. In het gebiedsplan gaat het over het gehele landelijk gebied van Zuid-Limburg. Hier gaat het vooral om Maastricht-Mergelland, een van de drie gebieden in het

plan. Kenmerkend zijn plateaus doorsneden met beekdalen en steile hellingen. Graften, holle wegen, houtwallen, heggen, hoogstamboomgaarden en graslanden zijn kenmerkende landschapselementen. De land- en tuinbouw in het gebied is vrijwel geheel grondgebonden en relatief extensief. In het Plan van Aanpak wordt aangegeven dat de agrariërs in het gebied 70% van het landschapsbeheer voor hun rekening nemen. Lintbebouwing is kenmerkend in het gebied.

#### *Gebiedsproblematiek*

Het gebied maakt deel uit van het achterland van een sterk verstedelijkt gebied, het grensoverschrijdend stedelijk netwerk Luik, Maastricht, Heerlen, Aken. Grote natuur- en cultuurhistorische waarden maken het gebied landschappelijk en toeristisch zeer aantrekkelijk. De bevolking loopt terug in aantal door een relatief laag geboorteoverschot en een negatief migratieoverschot. De lokale werkgelegenheid ligt met 272 arbeidsplaatsen per 1.000 inwoners ver onder het landelijk gemiddelde. Recreatie en toerisme hebben van oudsher een belangrijke economische betekenis. In het zuidelijke deel van het Heuvelland is de recreatie- en toerismesector de belangrijkste economische drager. De primaire landbouw heeft een aandeel van 7 procent in de lokale werkgelegenheid. Het aandeel van de landbouw inclusief de toeleverende en verwerkende sectoren en distributie ligt beduidend hoger (19%).

Het landelijk gebied van Zuid-Limburg kampt met structurele problemen met betrekking tot haar belangrijkste economische sectoren: landbouw, recreatie en toerisme. Een continue afname van het aantal agrariërs, als beheerders van waardevolle landschapselementen in het gebied, vormt een ernstige bedreiging voor de instandhouding van het cultuurlandschap. Hierbij dreigen gezichtsbepalende elementen, zoals graslanden en (hoogstam)fruitboomgaarden, te verdwijnen. Resterende melkveebedrijven proberen te overleven door bedrijfsvergroting of door zich te richten op andere inkomstenbronnen, waaronder de akkerbouw. De uitbreidingsmogelijkheden zijn beperkt, door een combinatie van grondschaarste, hoge grondprijzen, lage grondmogelijkheden en milieubeperkingen (geurhinder- en ammoniakbeleid). De huidige toename van het akkerbouwareaal (ten koste van het graslandareaal) en egalisering van het landschap leiden tot erosieproblemen in het gebied.

#### *Proceskenmerken*

In het Heuvelland krijgt de integrale gebiedsgerichte aanpak vorm via het Plan van Aanpak 'Zuid-Limburg-Vitaal Platteland' (Provincie Limburg, 2001b). Dit Plan van Aanpak is een uitwerking van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (Provincie Limburg, 2001a). De nadruk ligt op een integrale, gebiedsgerichte uitvoering van diverse projecten waarbij belang wordt gehecht aan ruimte voor inbreng uit de regio zelf. De ambitie van het Plan van Aanpak is het realiseren van een gezonde extensieve landbouwsector als basis voor het behoud van natuur en landschap. Onder voorwaarden is op zogenaamde 'pluslocaties' uitbreiding en vestiging van melkveehouderij mogelijk (zie Provincie Limburg, 2002). Het Plan van Aanpak wil richtinggevend en kaderstellend zijn voor de uitvoeringspraktijk waarin conclusies worden getrokken, feitelijke oplossingen worden afgekaart en investeringen worden gepleegd. Ruimte voor actualisatie van maatregelen en middelen is dan ook nadrukkelijk opgenomen in het plan. In december 2001 is het Plan van aanpak door Pro-

vinciale Staten Limburg goedgekeurd. Het plan vormt de basis van een convenant provincieregio, een en ander conform de lijn van het nieuwe Sturingsmodel Rijk-Provincies inzake gebiedsgerichtbeleid. Verder is het Plan van aanpak qua inhoud en doorlooptijd afgestemd op het Plattelands Ontwikkelingsprogramma (POP), het Provinciaal Uitvoeringsprogramma Landelijk Gebied (PUP) en de subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB).

### 2.2.3 Middag-Humsterland

#### *Gebiedsomschrijving*

Middag-Humsterland omvat in het onderzoek van Van der Sluis en Rijk (LEI, 2002) de gemeenten Zuidhorn, De Marne en (deel) Winsum. De landschappelijke identiteit van MiddagHumsterland bestaat uit een hoofdstructuur van dijken, wierden en dorpjes met waardevolle dorpsilhouetten, veelal langs natuurlijke waterlopen in een open landschap. Ook de natuurlijke laagten zijn een belangrijk landschapselement. Dit alles wordt ondersteund door onregelmatige blokverkavelingen in het westelijk deel, en langgerekte medenverkaveling in het oostelijk deel. Andere ondersteunende elementen zijn de smalle kronkelende wegen, kerken, jaagpaden, monumentale boerderijen en borgen. De grond (zeeklei) is in gebruik als grasland of bouwland

#### *Gebiedsproblematiek*

Middag-Humsterland is een relatief dunbevolkt gebied met veel grootschalige landbouwbedrijven. Het gebied heeft dan 43.000 inwoners en een areaal van ruim 39.000 hectare. De bevolkingsdichtheid ligt met 109 inwoners per km<sup>2</sup> ruim onder het nationale gemiddelde voor niet-stedelijke regio's (160 km<sup>2</sup>). Er is veel ruimte (natuur en recreatie) per inwoner in dit dunbevolkte gebied. De bevolkingsgroei is beperkt (1,2% in de periode 1995-1998), waarbij zowel het geboorte- als migratieoverschot beneden de 1% blijven. MiddagHumsterland heeft relatief meer jongere inwoners dan landelijk in de niet-stedelijke gebieden. Het gemiddelde inkomen komt overeen met het landelijke beeld op het platteland.

De uitdaging in het gebied betreft modernisering van de landbouw, en toenemende schaalvergroting, met behoud van de landschappelijke kwaliteiten. Halverwege de jaren negentig is door de provincie geconstateerd dat de kwaliteit van het landschap achteruitging. In een convenant is door de betrokkenen erkenning gegeven aan bepaalde waterlopen, wierden en natuurlijke laagten. Er werd vastgesteld dat vier pijlers van groot belang zijn voor Middag-Humsterland: a) ruimte voor de ontwikkeling van de landbouw, b) kleinschalig toerisme, c) behoud cultuurhistorisch landschap en d) natuur vooral via de EHS-gebieden. In het gebied zijn de waterlopen van groot belang. Natuurlijke waterlopen (oude prielen en geulen) moeten worden behouden, verbreed of hergraven, hoewel behoud belangrijker is dan versterken. Waterlopen die de verkaveling accentueren (in het westen onregelmatige patronen; in het oosten lange rechte lijnen vanaf de wierden) en zwetsloten, die accentueren de kleinschaligheid, zijn van belang voor het totaalbeeld. De overige sloten mogen worden gedempt bij de verbetering van de landbouwstructuur. Behoud van het natuurlijk reliëf is in het gebied ook belangrijk. Dit geldt vooral voor de natuurlijke laagten, waarin de natuurlijke waterlopen liggen, die bewaard zijn sinds de vroegste bedijkingen vanaf 1200.

In het gebied is er discussie over de toenemende druk op de open ruimte door bebouwing en toenemende verkeer. Ook de toename van koopkrachtige bevolkingen vernieuwingen die het traditionele dorpse karakter veranderen leiden tot discussie. Boerderijen, kerken en dergelijke, verliezen hun oude functies. Naast deze strijd rond traditie versus vernieuwing loopt ook discussie over intensivering van landbouw versus natuurbehoud.

#### *Proceskenmerken*

Na een intensieve communicatiecampagne ondertekenden acht partijen op 22 december 1998 een convenant Middag-Humsterland ter bescherming van het cultuurlandschap. Provincie en gemeenten geven leiding, maar werken in nauwe samenspraak met waterschap, milieufederatie en de belangenvereniging van dorpsbewoners. Ook is er een actieve klankbordgroep van boeren. Handhaving van het convenant gebeurt op basis van vrijwilligheid, maar het convenant zal juridisch vastgelegd worden in bestemmingsplannen. De bestuurlijke gebiedscommissie bestaat uit provincie, DLG, gemeenten Winsum en Zuidhorn, waterschap, NLTO, Milieufederatie Groningen en Dorpsbelangen Winsum en Zuidhorn. Het convenant wordt grotendeels als een succes beschouwd; alle belanghebbenden hebben water bij de wijn gedaan: 'rechte sloten zijn opgegeven, en kromme sloten zijn heilig'. In een CLM-rapport wordt een aantal succesfactoren genoemd: 1) gedreven initiatiefnemers en ambassadeurs uit de landbouw- en milieuhoeke, tezamen met vindingrijke ambtenaren, 2) intensieve communicatie voorafgaand, 3) snelle overeenstemming over globale bestemmingen; en 4) voldoende mogelijkheden tot win-win situaties. Er is ook een inrichtingsplan gemaakt voor het gebied.

Een belangrijk vertrekpunt voor het gebiedsplan betreft de constatering dat er weinig stuursignalen uitgingen van het beleid. Het beleid had niet het voor overheden beoogde effect. Opgelegde regelgeving en bestemmingsplannen konden het tij niet keren, boeren hielden zich er niet aan en diverse veranderingen voltrokken zich ongeacht het beleid. Naast het gebiedsplan speelt in het gebied ook het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) een rol bij het bundelen van krachten in de drie noordelijke provincies. SNN werkt op een programmatische wijze en heeft een coördinerende rol, in samenspraak met het bedrijfsleven, maatschappelijke organisaties en overheden, ook over het verdelen van subsidies. SNN is nog vooral gericht op de economische kernzones en weinig op de landelijke gebieden. Maar in het algemeen, met deze bundelingen van krachten, vooral via een gebiedsplan, wordt vaak benadrukt dat een andere manier van omgaan met elkaar is ontstaan. Waar vroeger onbegrip en impasses ontstonden, komen nu vaker overleg en uitleg. Er zijn niettemin voldoende spanningen over voor de actoren: tussen functies en tussen traditie en vernieuwing. Er ligt dus een grote uitdaging in het levend houden van deze gezamenlijke aanpak.

#### 2.2.4 Noord-Holland Midden

##### *Gebiedsomschrijving*

Noord-Holland Midden is een waterrijk gebied omgeven door steden en dorpen vanaf de grens van de bebouwde kom van de steden Amsterdam en Zaanstad en de bedrijventerreinen langs het Noordzeekanaal, tot de gemeenten Uitgeest, Castricum (exclusief duinen),

Akersloot en Limmen; en de IJsselmeerkust in het oosten en de West-Friese Omringdijk in het noorden.

Het gebied heeft rond 330 duizend inwoners op 47.000 hectare. Het is een vrij dicht bevolkt gebied met relatief weinig bos, natuur en recreatieterrein. De bevolkingsgroei is groot (2%), net als het arbeidspotentieel. Het gemiddelde inkomen is vrij hoog, wat overeenkomt met dichtbevolkte regio's. Met een arbeidsparticipatie van 65% ligt het gebied hoger dan gemiddeld. Het belang van de primaire land- en tuinbouw is relatief laag: 7% ten opzichte van alle bedrijven en 3% van de totale werkgelegenheid. Opvallend genoeg is dat minder dan het gemiddelde in Nederland (5%). Van alle werkenden zijn 71% in de dienstverlening, tegen 74% landelijk. Toch zijn er meer dan 1.200 landbouwbedrijven in het gebied, waarvan 48% kleiner zijn dan 40 hectare's (landelijk 42%). Relatief veel landbouwbedrijven zijn echter bezig met verbredingsactiviteiten (23% tegen 9% landelijk), met name natuurbeheer (17%). Het aandeel bos in m<sup>2</sup> per inwoner is meer dan verdubbeld van 1993 tot 1996, maar het was laag (van 7 naar 15; terwijl landelijk ging het van 204 naar 209).

### *Gebiedsproblematiek*

Bepalend voor de centrale opgaven is de bijzondere afwisseling tussen hooggelegen veengebieden en laaggelegen droogmakerijen. Het gebied bestaat uit agrarisch veenweidegebieden, droogmakerijen als Beemster en Schermer, de kleine kernen en havenstadjes, en de Stelling van Amsterdam.

Door de toenemende bebouwing, infrastructuur en de veranderende rol van de landbouw dreigt het landschap zijn eigen, open, karakter te verliezen. De landbouw is echter nog een belangrijke grondbeheerder en daarom ook beheerder van het landschap. Dagelijks trekken tienduizenden de regio uit om elders te werken. Het gebied is een achtertuin van de Randstad met een aantal toeristische trekkers als Zaanse Schans, Volendam en Marken. Maar tegelijkertijd maakt men zich zorgen over de spreiding van recreanten en het aanbod voor fietsers en wandelaars, buiten de stadsranden. In toenemende mate wordt waterbeheer een belangrijke factor: wateroverlast, verdroging/bodemdaling en verzilting.

Er liggen grote uitdagingen op het gebied van het inpassen van functies als wonen, werken en infrastructuur in verhouding tot het bewaren van het cultuurhistorische landschap en het afstemmen met het waterbeleid.

### *Proceskenmerken*

Noord-Holland wordt gekenmerkt door een grote bestuurlijke drukte. Er is veel beleid geformuleerd, zoveel zelfs dat de rode draad is zoekgeraakt en de uitvoering wordt verstoord. Veel energie gaat verloren doordat vele initiatieven langs elkaar ontwikkeld worden. Initiatiefnemers kunnen uit onbekendheid met de vele regelingen en loketten moeilijk of geen financiering vinden, met als resultaat dat de overheden hun geld niet gericht kwijt kunnen. Deze kenmerken dienen als uitgangspunt voor het gebiedsplan de Groene Long, een bundeling van krachten van de volgende investeerders:

- De provincie Noord-Holland;
- Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier;<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vanaf 1 januari 2003 zijn de betrokken waterschappen De Waterlanden en Het Lange Rond en het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen gefuseerd in het nieuwe hoogheemraadschap Hollands

- Gemeente Amsterdam;
- Gemeente Zaanstad;
- Intergemeentelijk samenwerkingsverband Waterland (ISW);
- Stadsdeel Amsterdam Noord;
- Het ministerie van LNV (wel investeerder, maar niet volgens de statuten, is adviseur namens rijk).

Het gebiedsprogramma is van 2001 en wordt breed ondersteund. Via het programma bundelen de investeerders initiatieven via een programmacommissie. Er worden prioriteiten gesteld voor het programmabureau, waar een directeur aansturing geeft aan zes gebiedsmakelaars en een communicatiemedewerker. Het bureau biedt een loket voor initiatieven en projecten en levert kennis en diensten op het vlak van geld en projectontwikkeling (coördinatie programmering, monitoren en verantwoording). Daarnaast initieert het innovatie voor de volgende generatie projecten, communicatie, financiële administratie en controle.

Een gebiedsraad van stakeholders zorgt voor het welslagen van het proces (17 gemeenten, natuur- en milieuorganisaties, kamer van koophandel, Recron, ANWB, WLTO, Agrarisch Voorzittersoverleg, cultuurhistorische organisaties).

Het gebiedsprogramma is vooral bedoeld als een manier om vigerend beleid beter uit te voeren, het is nog niet een plaats waar strijdpunten op tafel komen en nieuw beleid ontwikkeld wordt. Dat is wel denkbaar in de toekomst. Op dit moment worden beleidsonderwerpen op verschillende plaatsen en niveaus ontwikkeld. Dat geldt voor zowel verstedelijking, ruimtelijke ordening als water. Een programmabureau voor de uitvoering is een manier om ideeën, geldstromen en actoren te bundelen.

## 2.2.5 De Venen

### *Gebiedsomschrijving*

De Venen ligt op het grondgebied van de provincies Utrecht en Zuid-Holland, en voor een klein deel op dat van Noord-Holland. Het gebied omvat de gemeenten (of delen ervan) Abcoude, Alphen aan den Rijn, Bodegraven, Breukelen, Woerden, Liemeer, Nieuwkoop, Ouder-Amstel, De Ronde Venen en Ter Aar.

Het gebied heeft grotendeels het karakter van een veenweidegebied. Het oorspronkelijke patroon van verkaveling en bewoning - bijna duizend jaar oud - is op veel plaatsen nog bepalend voor het landschap. Door vervening en windafslag zijn er ook twee (drassige) plassengebieden ontstaan. Een derde gebiedsonderdeel betreft de ingepolderde meren ten westen van Nieuwkoop en Vinkeveen. Langs de grotere stromen als de Oude Rijn en Amstel ligt op het veen vaak een dek met kleiafzettingen. Het meest pure veenweidegebied ligt gewoonlijk diep in de polder. Het gebied maakt deel uit van het Groene Hart van de Randstad. De bevolkingsdichtheid van de tien gemeenten (529 inwoners per km<sup>2</sup> in 1998) ligt boven het landelijk gemiddelde. Het is een geliefde woonplaats voor forensen met werk in de Randstad. De primaire landbouw heeft een aandeel van 5% in de lokale werkgelegen-

---

Noorderkwartier. De vertegenwoordiging in de programmacommissie door het nieuwe hoogheemraadschap vervangt vanaf dat moment de vertegenwoordiging van de oude waterschappen.

heid (agribusiness 13%). Hoewel de economische betekenis beperkt is, is landbouw (rundvee) een belangrijke ruimtegebruiker en drager van landschap en cultuurhistorie.

### *Gebiedsproblematiek*

De Venen heeft als onderdeel van het Groene Hart te maken met spanningen rond toenemende verstedelijking en aanleg van infrastructuur versus het instandhouden van karakteristieke landschapselementen en het daarbijhorende traditionele agrarische cultuurlandschap. In het Groene Hart geldt restrictief beleid, maar de verdere bebouwing vindt toch plaats. Of dit slecht is of niet, daar zijn de meningen over verdeeld. Het leidt in ieder geval tot discussie.

Landbouw is nog een groot grondgebruiker in de Venen, maar de economische waarde is beperkt. Het gebied kent een relatief hoge bevolkingsdichtheid en de nabijheid van de Randstad zorgt voor een zekere druk op de ruimtelijke inrichting. Er is dan ook sprake van een ruimtetekort in De Venen. De vraag naar ruimte overstijgt de ruimte zelf.

In de Venen speelt ook de situatie dat de natuurgebieden een hoger waterpeil hebben dan in landbouwgebieden. Voor de natuurgebieden is een hoog waterpeil wenselijk om de veenbodem te conserveren en eventueel nieuw veen aan te maken. Hier is duidelijk een belangensverschil aanwezig. De strijd tegen inklinking van veen is voor het natuurbeleid van groot belang.

Voor beleidsmakers is het dilemma van de veenweiden de hoogte van het waterpeil. Het gaat volgens SGR2 vooral om a) beperkte drooglegging ('eigentijds veen met doelmatige landbouw'), b) passieve vernatting ('flexibel peilbeheer en 's winters plas-dras'); en c) actieve vernatting ('hoog water en meer natuur'). De discussie hierover is nog levend.

### *Proceskenmerken*

In de Venen is een gebiedsplan aanwezig. Het betreft een convenant (plan van aanpak) met deelgebiedsplannen (facetplannen) en sinds 1998 een uitvoeringsprogramma. De covenantpartners zijn provincies (Utrecht, Zuid-Holland, Noord-Holland), rijk (LNV, VROM, VWS), gemeenten (11), Hoogheemraadschappen/waterschappen, WLTO/GLTO, Milieufederatie, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, ANWB en HISWA (watersport). De provincies zijn aanjagers en gebiedsregisseurs. Er zijn drie gebiedscommissies in het leven geroepen (Nieuwkoop/Zegveld; Groot Mijdrecht-NWZ; Gagel-Donkereind), en een commissie landbouw.

De trigger voor het gebiedsproces lag, met provinciale inspraak, op rijksniveau met name bij het lanceren van de Strategische Groenprojecten, waaronder De Venen. Deze impuls werd overgenomen door de provincies. Vooral Utrecht, want op haar grondgebied zou de grootste functieveranderingen plaatsvinden. Dit leidde tot een intensief overleg.

Het gehele gebiedsproces wordt bewaakt door de Stichting De Venen, met Bureau De Venen voor het faciliteren van de nodige gebiedstransformaties. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) staat centraal als uitvoeringsorganisatie. Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, provincies, agrariërs en agrarische natuurverenigingen vertegenwoordigen belangrijke terreinbeheerders en zijn daarom van groot belang.

De gebiedstransformaties zijn vooral gericht op functieverandering (van landbouw naar natuur, recreatief medegebruik); zonder functieverandering (landbouwtotwikkeling), en functieverbreiding (ontwikkeling agrarisch natuurbeheer, agrotourisme/zorg). De be-

stuurlijke aandacht en financiële middelen concentreren zich op gebieden waar functieverandering van landbouw naar natuur aan de orde is (onder andere de vorming van een parklandschap tussen Mijdrecht en Vinkeveen). Het grootste deel van het gebied blijft echter de functie landbouw behouden (centraal staan duurzaamheid en landbouw als drager van het cultuurhistorische landschap). Het uitvoeringsprogramma dat door het Projectbureau De Venen is opgesteld, valt qua instrumenten deels samen met de landinrichting nieuwe stijl (veel deelprojecten gecoördineerd vanuit een gebiedsplan) die door de DLG wordt uitgevoerd. Voor alle planonderdelen geldt dat het overgrote deel van het inhoudelijke proces nog plaats moet vinden

Het is de bedoeling dat het raamplan gaandeweg ingevuld wordt in jaarprogramma's met de provincies als aanjagend regisseur. De provincies dienen ook jaarlijks evaluaties uit te voeren en over enkele jaren dient de rol als evaluerend regisseur zich te ontwikkelen. Deze rol wordt dan gedelegeerd naar de Stichting De Venen (bestuur plus bureau). De projectorganisatie bemiddelt tussen de partijen over de doelen en middelen. De rol van projectbureau en provincies verschilt sterk van zone tot zone binnen De Venen.

De missie in de Venen is het vergroten en verbeteren van de bestaande natuur. Dat gebeurt door landbouwgebieden om te vormen. Formeel zal dit gebeuren op basis van vrijwilligheid, maar het gevoel dat het 'diefstal van landbouwgrond' is, is nooit verdwenen. Toch is een voortvarend proces op gang gekomen onder agrariërs rond agrarisch natuurbeheer en functiecombinaties. Het draagvlak voor het gebiedsplan ligt wellicht ook bij andere partijen gevoelig, want bij de invulling van het raamplan steken steeds problemen de kop op (hoogte waterpeil). Sinds de convenantondertekening is het overheidsbeleid ook veranderd, en dat leidt tot onzekerheid (waterbeleid en claims voor nieuwe natuurontwikkeling).

## 2.2.6 West-Zeeuwsch Vlaanderen

### *Gebiedsomschrijving*

Het gebied omvat het totale grondgebied van de gemeenten Oostburg en Sluis-Aardenburg (in 2003 gaan deze gemeenten fuseren tot één gemeente). In het gebied liggen 16 dorpen. Het gebied bestaat uit een kustzone en een achterland die als zeele gebied is aangeduid.

Er wonen ruim 24.000 mensen. Er is een fulltime werkgelegenheid van 10.000 mensen. De belangrijkste bedrijfstak is de horeca en de recreatie (24% van de werkzame personen). In de (primaire) land- en tuinbouw werkt 12%. Het gebied heeft een oppervlakte van 31.000 ha. Een groot deel van de cultuurgrond is in gebruik voor de akkerbouw.

In vergelijking met de andere studiegebieden onderscheidt West-Zeeuwsch-Vlaanderen zich op de volgende zaken <sup>1</sup>: lage bevolkingsdichtheid, lage bevolkingsgroei, negatief geboorteoverschot, hoog migratieoverschot, weinig jongeren en veel ouderen en gepensioneerden, lager gemiddeld inkomen per huishouden, hoge arbeidsparticipatie, veel arbeidsplaatsen, laag opleidingsniveau van de beroepsbevolking, veel ongelukken in het verkeer en veel verkeersdoden, zeer veel winkels en horecagelegenheden, landbouw rela-

---

1 Bron: Zes plattelandsregio's in beeld; een sterktezwakte analyse op basis van ruimtelijke en sociaal-economische kenmerken, LEI-rapport, februari 2002, B.J. v.d. Sluis en P.J. Rijk.



tief van belang binnen totale bedrijvigheid, meer verbredingactiviteiten op landbouwbedrijven dan het gemiddelde.

### *Gebiedsproblematiek*

Een van de belangrijke opgaven in het gebied betreft het combineren van versterkingen van de kust middels verhoging van dijken en duinen, en het aanleggen van natuur, landschap en recreatievoorzieningen. Het gaat zowel over natuurlijke als cultuurhistorische structuurdragers. De natuurlijke dragers zijn eilanden en zeearmen, kreekruggen, veenkeren, zoet-zout overgangen en brakke getijdengebieden. De cultuurhistorische dragers zijn dijkenpatronen, groeiringen, kronkelende dijken, inlagen, verkavelingspatroon, oude havenplaatsen en dijkdorpen. Waterberging staat ook steeds nadrukkelijker op de agenda.

Vanuit het gebied wordt aangegeven dat er eigenlijk ook tal van knelpunten vanuit andere sectoren zijn die niet op het terrein en de verantwoordelijkheden van een gebiedscommissie liggen maar die wel degelijk meespelen bij de planvormingen. In het gebied speelt met name het feit dat er bijna nergens woningen gebouwd mogen worden, bedrijventerreinen aangelegd mogen worden, en dat de algemene leefbaarheid en het voorzieningenniveau achteruit aan het gaan is. Voorts spelen toekomstige plannen rondom de kustversterking en ruimte voor water (Schelde) en huidige projecten rondom verkeersveiligheid een cruciale rol.

Binnen de land- en tuinbouw is men ongerust over de toekomst. Naast verbreding ziet de sector schaalvergroting (areaaluitbreiding) of intensivering van het grondgebruik als opties. Maar volgens de sector zelf is schaalvergroting praktisch onmogelijk doordat de sector veel grond inlevert voor andere doelen en door de relatief hoge grondprijzen. Het gebied heeft relatief hoge grondprijzen die mede veroorzaakt worden door een actief aankoopbeleid van de DLG in het gebied voor toekomstige nieuwe functies en door nieuwe bedrijfsvestigingen van elders. Intensivering van het grondgebruik wordt bemoeilijkt door een als onrechtvaardig ervaren landelijk beleid, dat afwijkt van het beleid gevoerd in andere EU-landen rondom gewasbeschermingsmiddelen, milieu (mest, vee, stank, ammoniak), arbeid en importproducten (die elders geproduceerd zijn waar deze strenge regels niet gelden).

### *Proceskenmerken*

Vanaf december 1999 heeft West-Zeeuwsch Vlaanderen een gebiedscommissie gehad. Momenteel ligt er ontwerpplan Gebiedsplan West-Zeeuwsch Vlaanderen. Binnen dit gebiedsproces probeert men diverse processen en projecten in een samenhangend plan te vangen. Bij aanvang kwamen een aantal werkgroepen onder de verantwoordelijkheid van de gebiedscommissie: werkgroep Kavelruil en werkgroep Clementspolder, structuurvisie Zwingelproject, herinrichting Kust West-Zeeuwsch Vlaanderen, Sophiapolder en Willem Leopoldpolder (beide natuurcompensatie Westerschelde) en de landinrichting Ponte.

Daarnaast zijn er processen en projecten die niet onder de gebiedscommissie vallen maar wel aan de commissie rapporteren: structuurvisie West-Zeeuwsch Vlaanderen en Valorisation kernen (beide gemeente Oostburg en Sluis-Aardenburg), structuurvisie Cadzand (gemeente Oostburg), Themagerichte stranden (gemeente Oostburg, N61/N58 (tracenta/RWS) en Duurzaam Veilig (provincie Zeeland). Het gebied is ook een van de acht proeftuinen (700 hectare worden gezocht binnen een gebied van 7.000 hectare).

Het werkgebied van de huidige gebiedscommissie beslaat nu het gehele buitengebied van de beide gemeenten. Op een gebied van 5.050 hectare loopt het landinrichtingsproject Herinrichting Kust. Een aantal jaren geleden zijn de landbouworganisaties uit de voorbereidingscommissie gestapt, maar inmiddels is een doorstart gemaakt via de nieuwe gebiedscommissie

Er is in het gebied een gevoel dat er veel creatieve ideeën en plannen zijn, maar dat ze niet gerealiseerd kunnen worden omdat ze niet passen binnen bestemmingsplannen, streekplannen of regelgeving. De commissie is voor dit soort zaken een ontmoetingsplaats. Een aandachtspunt vormt de vele wisselingen van de wacht in de commissie.

### 2.3 Geldstromen in de gebieden

In deze paragraaf volgt een overzicht van de gebieden en de gelden die LNV investeert in deze gebieden.<sup>1</sup>

Tabel 2.1 Een aantal landbouwcijfers van de 6 gebieden (2000).

Naam gebied	De Venen	NHM	W-Z-Vlaan	Humsterland	Achterhoek	Heuvelland
<i>Landbouwkundige cijfers</i>						
Aantal bedrijven	965	1.129	609	118	5.336	417
Cultuurgrond (ha)	14.586	26.863	20.806	4.900	90.512	8.266
Waarvan grasland (ha)	13.001	22.869	1.930	3.686	56.283	2.760
maïs (ha)	497	757	420	163	18.908	943
Melkproductie (ton)	144.847	152.648	10.231	34.698	692.560	23.103
Opp. gebied (ha)	33.545	51.786	30.810	6.555	157.054	23.330

De bedrijven in West-Zeeuws Vlaanderen en Middag-Humsterland ontvangen de meeste inkomensondersteuning omdat deze bedrijven gemiddeld het grootst zijn; per hectare is dit bedrag het hoogst in Heuvelland. Landelijk werd in 2000 750 miljoen gulden directe inkomensvoelagen uitbetaald. Voor de akkerbouwgewassen lijkt de ombouw van prijsvoelagen tot inkomensvoelagen verder te gaan dan in de dierlijke sectoren; de overige plantaardige sectoren ontvangen geen voelagen in de vorm van directe inkomensvoelagen.

<sup>1</sup> De cijfers volgen uit: *De LNV en EU geldstromen op een rij: een analyse* Joseph Rooijackers, Martinus de Boer, Gerrit Bargerboos, Peter Paul Mertens en Perry de Moel Diemen, december 2001

Tabel 2.2 Overzicht van de EU-landbouw inkomstenstoeslagen per gebied (2000).

LASER	De Venen	NHM	W-Z Vlaan	Humsterland	Achterhoek	Heuvelland
Ooienpremie	651.738	1.844.796	107.314	79.365	888.857	81.566
Slachtpremie runderen/kalf	703.713	697.984	140.846	165.412	4.631.430	187.989
Regeling mannelijke runderen	112.336	158.438	165.176	297.827	1.579.772	112.583
Regeling veebezettingsgetal	11.119	969	15.024	5.956	53.179	10.719
Regeling zoogkoeien	225.362	296.103	282.633	36.807	1.447.426	292.611
Regeling akkerbouwgewassen	745.979	3.542.037	7.053.108	619.660	24.669.372	2.534.215
PVE	91.073	187	0	4.009	745.590	0
TOTAAL	2.541.320	6.836.514	7.764.101	1.209.036	34.015.626	3.219.683
toeslag per ha cultuurgrond	174	254	373	247	376	390
toeslag per bedrijf	2.633	6.055	12.749	10.246	6.375	7.721

Tabel 2.3 Overzicht van EU markt- en prijsondersteuning melk toegerekend naar de verschillende gebieden (2000).

Regeling	De Venen	NHM	Z-W Vlaan	Humsterland	Achterhoek	Heuvelland
<i>uitbetaald door LASER</i>						
Regeling bakkersboter	1.385.669	1.532.750	102.727	348.408	6.954.049	231.975
Regeling sociale boter	6.928	7.664	514	1.742	34.770	1.160
Regeling opslag	755.819	836.045	56.033	190.041	3.793.118	126.532
<i>uitbetaald door Productschappen</i>						
Akkerbouw	1.652.750	1.741.761	116.735	395.919	7.902.328	263.608
Zuivel	14.654.217	15.443.444	1.035.041	3.510.439	70.066.531	2.337.300
TOTAAL	18.464.883	19.561.664	1.311.050	4.446.548	88.750.796	2.960.576
bedrag per ha	1.266	728	63	907	981	358
bedrag per bedrijf	19.135	17.327	2.153	37.683	16.632	7.100

In Middag-Humsterland is de toegerekend subsidie per bedrijf het hoogst als gevolg van de combinatie melkveehouderij en grote bedrijven.

Naast inkomens- en prijsondersteuning vanuit de EU zijn er nog andere subsidieregelingen die neerdalen in een gebied. Het overzicht van deze overige regelingen is hieronder zo compleet mogelijk gepresenteerd. Er zijn echter een aantal regelingen niet naar de zes gebieden toegerekend omdat deze beperkt van omvang zijn. Een voorbeeld van een dergelijke regeling is de Kaderregeling subsidiëring natuurprojecten. Deze kaderregeling omvat onder andere bomenfonds, besluit voorkoming verbossing rietlanden, regeling subsidies achterstallig onderhoud historische parken, regeling zeldzame huisdierrassen. Op basis van deze kaderregeling wordt jaarlijks 11 miljoen gulden uitbetaald. Ook zijn enkele fiscale re-

gelingen (Natuurschoonwet 1928, verlaagd BTW-tarief voor merriehouders) niet in het overzicht opgenomen.

De SN en SAN geven alleen een overzicht van de uitbetalingen die in het gebied zijn gedaan. Dus beheerders die buiten het gebied zijn gevestigd, zoals Natuurmonumenten, vallen buiten het overzicht. De Rbon is niet opgenomen in het overzicht. De vergoedingen voor wildschade zijn verkregen via het Jachtfonds. Regionaal zijn er ook nog regelingen, zoals de Kwaliteitsimpuls Groene Hart, Waardevolle Cultuur Landschappen, pilots ten behoeve van de Reconstructie Zandgebieden en 5B-gebieden (Europees Structuurfonds). De landinrichtingsmiddelen zijn zoveel mogelijk uitgesplitst naar de verschillende categorieën. A2 zijn de waterwerken; A3 is Kavelruil.

Tabel 2.4 Overzicht per gebied bedragen vanuit overige LNV/EU regelingen (2000).

Regeling	De Venen	NHM	W-Z Vlaan	Humsterland	Achterhoek	Heuvelland
Landbouw						
Beeindigingsregeling	6.640.000	0	1.245.000	0	72.832.500	622.500
Regeling bio.landb.	15.525	101.165	53.498	0	71.445	0
Landelijk gebied						
SN	1.689	113.125	983	0	902.408	1.976
SAN	1.650.628	2.771.791	350.348	58.171	896.803	252.969
Vernieuwing LG			506.107			
Wildschade	36.794	135.218	14.272	51.642	75.915	29.105
Regionaal						
Kwaliteitsimpuls GH	1.799.366					
waarvan ASV	863.921					
WCL					4.852.542	
pilot reconstructie					315.000	
5B			1.327.579			
Landinrichting						
Grondaankoop	10.000.000	3.902.223	6.283.000		16.220.000	5.106.000
Voorber. krediet	100.000		89.000		1.336.000	3.000
LI in uitvoering (A1)	0	1.552.027	1.256.000	154.000	10.463.000	9.926.000
A2	50.000	12.000	294.009		408.000	83.000
GeBeVe	50.000	120.575			387.000	399.642
A3					273.000	16.000
TOTAAL	20.344.002	8.708.124	11.419.795	263.813	109.033.613	16.440.191

## TOTAAL OVERZICHT LNV/EU GELDSTROMEN

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de totale LNV-geldstromen die aan de 6 gebieden kunnen worden toegerekend.

Tabel 2.5 Overzicht per gebied van de totale LNV/EU geldstromen (2000).

	De Venen	NHM	W-Z Vlaan	Humsterland	Achterhoek	Heuvelland
Inkomenssteun	2.541.320	6.836.514	7.764.101	1.209.036	34.015.626	3.219.683
Prijsondersteuning	18.464.883	19.561.664	1.311.050	4.446.548	88.750.796	2.960.576
Overige LNVstromen	20.344.002	8.708.124	11.419.795	263.813	109.033.613	16.440.191
Totaal	41.350.205	35.106.302	20.494.946	5.919.398	231.800.035	22.620.450
bijdrage per hectare	1.233	678	665	903	1.476	970

In bovenstaande tabel zijn de LNV-geldstromen gedeeld door het bruto oppervlak van het gebied. Dit is niet hetzelfde als de hectare van tabel 1, want dat is de hoeveelheid cultuurgrond. Uit de tabel blijkt dat de geldstromen per hectare het hoogst zijn in de Achterhoek en De Venen. In de Achterhoek is de hoogte van dit bedrag sterk bepaald door de eenmalige bijdrage van de Regeling Beëindiging Veehouderijtakken. In de Venen door de markt- en prijsondersteuning.

## 3. Probleemanalyse

### 3.1 Inleiding

Het vertrekpunt in dit hoofdstuk is de hoofdconclusie uit de gebiedsstudies (zie paragraaf 3.2). Daarna wordt de problematiek uitgesplitst in een aantal onderdelen. Het gaat hier vooral om de knelpunten zoals ze beschouwd worden vanuit de gebieden, met daaromheen een reflectie vanuit een breder kader. Het is belangrijk om vast te stellen dat de problemen en de kansen die gesignaleerd worden niet van dezelfde orde zijn. Ze zijn niet allemaal even invloedrijk; ze zijn ook niet even beïnvloedbaar; ze leiden ook niet altijd (direct) tot actie; ze vragen soms een lang veranderingstraject en zijn soms alleen maar in samenwerking met anderen te bereiken. Wat ze wel gemeen hebben is dat ze allemaal invloed hebben op de kwaliteit van de doorwerking van rijksbeleid.

### 3.2 Hoofdconclusie uit de gebieden

#### *Uitvoeringsproblemen groot*

In het algemeen onderschrijven de gebieden de behoefte aan een gebiedsgerichte aanpak, met meer maatwerk en meer samenhang in de uitvoering van beleid. In grote lijnen vindt men niet dat de doelen elkaar sterk bijten, dat is de kern van het probleem niet. Als er kritiek is op de doelen, dan komt het vaak omdat men vindt dat ze te sectoraal en/of te ambitieus zijn en/of dat ze onvoldoende richtinggevend zijn. Er is dus wel kritiek op de doelen, maar deze verdwijnt in het niets vergeleken met de uitvoeringsproblemen.

#### *Forse aanpak onvermijdelijk*

De hoofdconclusie uit de gebiedsstudies is dus dat het beleid van het ministerie van LNV op hoofdlijnen redelijk wordt ondersteund, maar dat de uitvoeringsproblemen groot zijn. Als het ministerie van LNV de uitvoering wil verbeteren is een forse en ingrijpende aanpak van de uitvoering onvermijdelijk. Wel is het uitermate belangrijk om zorgvuldig te werk te gaan, in overleg met de actoren in de gebieden zelf.

#### *Steun voor gebiedsgericht aanpak*

De partijen lijken het eens te zijn met de ontwikkeling van een stimuleringskader voor een gebiedsgericht beleid. Vooral zien ze kansen door toenemende koppeling van instrumenten, minder directe sturing en meer voorwaardenscheppend werk van het ministerie, en daarnaast meer ruimte voor de gebieden zelf. Dit wordt door de meeste actoren als de juiste weg beschouwd. De huidige subsidieregeling, Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), heeft volgens de meeste respondenten 'alles in zich' om uit te groeien tot een goed stuk beleid, mits samenwerking, ontschotting, ontstapeling en vereenvoudiging centraal staan.

### 3.3 De meest prominente knelpunten

#### *De knelpunten uit de gebiedsstudies op een rij*

De kritiek op de uitvoeringsinstrumenten en de doorwerking in de gebieden is sterk verbonden aan de volgende factoren:

- Hoge beleidsambities maar beperkte middelen voor de uitvoering (3.3.1);
- Het grote aantal regels, beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën (3.3.2);
- Het grote aantal subsidieregelingen (3.3.3);
- De procedurele en administratieve lasten (3.3.4);
- Onvoldoende flexibiliteit in wet- en regelgeving (3.3.5);
- Continuïteit in regelingen, uitvoeringskader en geld ontbreken (3.3.7);
- Gebrek aan mogelijkheden om voor langere tijd te plannen (3.3.8);
- Onvoldoende begrip voor elkaar, en inzicht in de relatie, tussen de niveaus van actoren (3.3.9).

#### *Gezamenlijke effecten zorgelijk*

Alle deze bovenstaande knelpunten spelen afzonderlijk een rol, maar het is met name het gezamenlijke effect dat zorgelijk is. Plattelandsvernieuwing en goede, gedragen gebiedsoplossingen vereisen enthousiasme en steun van vele partijen. De 'inhoud' is al een grote uitdaging, maar vooral de grote administratieve rompslomp vraagt veel energie. Doordat veel energie in 'formulieren en schema's' gaan zitten komt de steun voor beleid niet echt tot bloei of brokkelt de steun af.

Gezien in een breder kader gaat het om de samenhangende gevolgen van bovenstaande knelpunten. Ze zijn gevolgen van een complexe maatschappelijke omgeving die veel beleid vraagt, terwijl dezelfde veelzijdige omgeving beleidsmatig opgepakt wordt door grote en sterke beleidsorganisaties die veel beleid gescheiden van elkaar maken. Het beleid is vervolgens moeilijk af te stemmen, zelfs op rijksniveau, en de neiging om beleid steeds te verfijnen en uit breiden is groot. Op gebiedsniveau komt al het beleid bij elkaar, of het nu afgestemd is of niet. Het totaaleffect is dat het beleid moeizaam tot uitvoering komt.

#### 3.3.1 Hoge ambities maar beperkte middelen

Er is op zichzelf niets mis met ambitieus beleid. Sterker nog, ambitie is nodig voor een stevige blik vooruit en een goede aanpak. Een langetermijn hoge ambitie is richtinggevend, schept duidelijkheid, draagt bij aan meningsvorming en aanscherping van de discussie en de aanpak. De gebiedsactoren wensen juist een scherpe en duidelijke visie van de overheid.

Het ministerie van LNV stelt zich dan ook hoge ambities. De problematische aspecten zijn gekoppeld aan de weerbarstige werkelijkheid, want de relatie tussen de ambities en de bevoegdheden is beperkt. Hetzelfde geldt ook voor de financiële middelen die ingezet kunnen worden. De wisselwerking tussen maatschappij en politiek zorgt voor een grote vraag naar beleid, waar vaak veel geld voor nodig is. Dit is een structureel gegeven waar ambtenaren en praktijkmensen mee moeten (leren) leven. Er is altijd sprake van een zekere schaarste. De schaarsteproblematiek is echter niet altijd op te lossen met geld. De middelen (zoals geld, mankracht, instrumenten) die nodig zijn, zijn niet altijd terstond beschikbaar.

Zoals reeds vermeld, sommige middelen zijn niet, of slechts voor een deel, in handen van LNV, waardoor veel beleid in de vorm van opdrachten aan anderen wordt geformuleerd. Een voorbeeld betreft de verhouding tussen verstedelijking en natuur/landschap. Andere middelen zijn in een ontwikkelingsfase en daarom niet direct inzetbaar (of de effecten zijn niet zichtbaar). Een voorbeeld is de nieuwe term ontwikkelingsgerichte landschapsstrategie. Onlosmakelijk aan dit probleemcomplex verbonden, bevindt zich een situatie waar de middelen die wel beschikbaar en inzetbaar zijn niet optimaal benut worden (effectiviteit en efficiency niet optimaal). Agrarisch natuurbeheer is hier een voorbeeld van.

De ambities zijn ook niet altijd goed op elkaar afgestemd. Een 'leefbaar platteland' kan strijdig zijn met de ambitie op het terrein van natuur. Arbeidsplaatsen en woningen stroken niet altijd met het bewaren van landschappelijke of natuurlijke waarden. De gebiedsactoren missen een ambitie van het rijk die het maken van een gebiedsplan ondersteunt en stimuleert. Door uiteenlopende rijksambities ontstaan 'dubbele doelstellingen', waar zaken zoals economie en milieu hand in hand moeten gaan. Voor het rijk betekent dit snel een spagaat waarin keuzes moeilijk gemaakt kunnen worden. Het krachtenveld rond het beleid zorgt hier voor spanningen, want de 'dubbele doelstellingen' gaan slechts beperkt hand in hand, doordat a) verschillende belangen soms verschillende zaken nastreven, en b) ze doen dat met legitieme bevoegdheden en eigen middelen. Zo is de ruimtelijke ordening (voor een belangrijk deel) in handen van VROM; het woonbeleid en milieubeleid is ook bij VROM. Infrastructuur en water zitten bij Verkeer en Waterstaat; het stimuleren van arbeidsplaatsen, energiebeleid en de economie zit bij Economische Zaken; vernieuwing binnen openbaar bestuur valt onder Binnenlandse Zaken. En dan, natuur, landschap en landbouw horen bij LNV. Deze versnippering is voor de uitvoering lastig. Op dit moment wordt wel gewerkt aan nieuwe koppelingen tussen de ministeries: met name infrastructuur (V&W, LNV en VROM), maar ook beleid voor het landelijk gebied (LNV, VROM en V&W, met LNV als coördinerend minister).

Daarnaast geldt dat er bij de meeste onderwerpen belangrijke rollen weggelegd zijn voor de EU, provincies en gemeenten. Datzelfde geldt ook voor waterschappen, samenwerkingsverbanden, belangengroepen, brancheorganisaties, bedrijven en burgers. Toch zijn de visies meestal sterk inhoudelijk gericht (naast ambitieus). De vraag is of de visies aansluiten op een realistisch inschatting van de sturingscapaciteit van het rijk. Uit de gesprekken met mensen uit de gebieden blijkt dat niet zo over te komen. Gebiedsprocessen zijn beter gediend met een meer maatschappelijk gerichte visie, met ook een zwaarder accent op de manier waarop resultaten bereikt kunnen worden, bijvoorbeeld via een gebiedsgerichte aanpak. Beleid blijft mensenwerk, om een cliché te benutten, maar op visieniveau is dat niet altijd zichtbaar.

Een visie neerzetten voor 'het landelijk gebied' is per definitie lastig, want het landelijk gebied is allang niet meer de voedselschuur van weleer. In de onderzochte gebieden is te zien dat tussen de 65% en 74% van de werkenden in de dienstverlening werken. In Nederland als geheel is dat 74% (Van der Sluis en Rijk, 31 mei 2001). 'Dienstverlening' is een verzamelterm waarachter een grote diversiteit van activiteiten schuilt. Dienstverlening trekt vervolgens bouwactiviteiten aan: gebouwen, parkeerplaatsen, wegen, winkels, verhardingen, lichtmasten, reclame- en informatieborden, ondergrondse infrastructuur etcetera. Het landelijk gebied is dus een zeer divers en dynamisch mozaïek van activiteiten en wensen, met veel stedelijke componenten. De verschillen met stedelijke gebieden zitten in de schaal



en intensiteit, de aanwezigheid van landbouw als belangrijke grondgebruiker en grondbe-zitter en de nadruk op landschappelijke en 'groene' probleemstellingen. Dat alles maakt het lastig om inhoudelijk en samenhangend beleid te maken. De beleidskaders zijn nu eenmaal in diverse thema's (of 'kokers') verdeeld. Traditioneel sectorbeleid uit deze gescheiden ko-kers wordt praktisch onwerkbaar. Het gevolg is dat men op gebiedsniveau niet goed uit de voeten kan in de uitvoering. Er is op dit punt een gat tussen de vaak welomschreven ambi-tieniveaus op rijksniveau en de lastige klus om de ambities om te zetten in resultaten op gebiedsniveau. Vrijwel alle respondenten ervaren dit als frustrerend.

Voor een deel betreft dit een structureel fenomeen; hoge ambities en beperkte midde-len zijn een deel van de politieke realiteit. Er zijn echter mogelijkheden om via nieuwe koppelingen van beleidsonderdelen en actoren tot gezonde veranderingen te komen. Voor-beelden zijn te vinden in het investeringsprogramma landelijk gebied, groene diensten, maatschappelijk verantwoord ondernemen en ontwikkelingsgerichte landschapsstrategieën.

### 3.3.2 Het grote aantal regels, beleidscategorieën en gebiedscategorieën

Nederland is een communicatief ingesteld land met veel dynamiek en veel behoefte aan maatwerk. Dat leidt tot een grote diversiteit. De diversiteit is een kracht. Er zit veel energie achter de vele initiatieven en werkzaamheden. Er zijn ook veel 'checks en balances' inge-bouwd: zo houdt men elkaar in een democratische balans. Maar de diversiteit kan ook doorschieten naar een sterk versnipperde aanpak en aansturing. Op dit moment lijkt dit een kenmerk te zijn.

Een van de gevolgen van de drukte/dynamiek en de vele belangen/bevoegdheden (dus ook strijd om ruimte) is steeds maar uitdijing en verfijning van het beleid. Ook het EU draagt hier aanzienlijk aan bij. Er komen steeds nieuwe opgaven bij, en weinig beleid wordt stopgezet, vooral als organisatorische eenheden hun bestaansrecht ontlenen aan een bepaald onderwerp. De vele belangen, en actoren die beleid formuleren, zorgen voor een bepaalde dynamiek: actie van de een leidt tot een reactie van een ander. Gaten worden be-leidsmatig gedicht en afstemming leidt voortdurend tot aanpassing. Het resultaat is een grote beleidsdichtheid en beleidsoverlap; er zijn momenteel enorm veel regels en verorde-ningen en subsidieregelingen en gebiedsindelingen.

<p><i>De Wijde Wormer is dubbel ingedeeld: zowel een provinciaal EHS als landbouwkerngebied. Bron: Gebiedsanalyse Noord-Holland Midden</i></p>
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Op gebiedsniveau is de grote beleidsdruk steevast een van de eerste opmerkingen als het gaat om ervaring met beleid. De hoeveelheid regels wordt als knellend ervaren. Te vaak is er onvoldoende inzicht in de betekenis van de regels en categorieën. Zo is er onvoldoende zicht op de gevolgen van de flora- en faunawetgeving op gebiedsgericht werken, bijvoor-beeld op projectniveau. De Natuurbalans (2002) stelt dat de flora- en faunawetgeving complex is, maar dat er ook nog weinig ervaring is met de wetgeving in de praktijk (2002:144). Sinds de totstandkoming van het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbe-leid in 2000 is het vervaardigen van soortbeschermingsplannen in een stroomversnelling geraakt (Natuurbalans, 2002:145). Het beleid lijkt dus te bewegen in de goede richting, maar de volgende slag dient een betere koppeling, of een integratieslag, te zijn tussen het

soortenbeleid (en de flora- en faunawetgeving in het algemeen) en het gebiedenbeleid. Er is een grote behoefte aan informatie over de wetgeving zelf, aan informatie over de verspreiding en leefmilieus van soorten, en over hoe dit in een gebiedsproces ingepast kan worden (Natuurbalans (2002:143-144)). Ook de raad voor het Landelijk Gebied stelt vast dat er grote behoefte is aan beheermatige informatie over de manier van omgang met dat beleid, aldus de Natuurbalans. Ook dit onderzoek bevestigt dit beeld. Gebiedsactoren weten vaak geen raad met de hoeveelheid beleid en de toepassing van het beleid. De doorwerking van het beleid wordt belemmerd door de onbekendheid en de onduidelijkheid over de beheeraspecten. Het gevaar hierbij, gezien vanuit het rijksbeleid, is dat regionale processen onvoldoende of nauwelijks geïnspireerd of gestuurd worden door de regelgeving. Het beleid is simpelweg onvoldoende bekend; de betekenis van het beleid voor gebiedsprocessen is onvoldoende en door de onbekendheid wordt beleid genegeerd of nauwelijks meegewogen. De onduidelijkheid lijkt zelfs een grotere bron van stress en frustratie dan de strengheid van de wetten.

*Projectmatig werken:*

*Een groot aantal LNV-regelingen en -instrumenten is gekoppeld aan een projectmatige werkwijze. Om vanuit de regio in aanmerking te kunnen komen, dient een projectplan te worden ingediend. Op dit plan vindt vervolgens door LNV een toets plaats ten aanzien van doelen en voorwaarden van de betreffende regeling. De ervaring met deze door LNV bedachte en getoetste werkwijze is anno 2002 in de regio niet positief. De voorbereidingstijd voor het indienen van een project door regionale belanghebbenden is niet zelden één jaar, hetgeen ronduit veel tijd van betrokkenen vraagt. De voorwaarden aan een projectplan zijn doorgaans zo gedetailleerd en complex dat het inhuren van een professionele consultant daartoe eerder regel dan uitzondering is. Tegenover de winst aan trefzekerheid en voorbereidingstijd staan de hogere voorbereidingskosten waarvan men niet bij voorbaat verzekerd is van vergoeding.*

*Bron: de gebiedsanalyse Achterhoek*

De processen die een uitdijende wetgeving stimuleren, leiden ook tot een sterk toename van het aantal beleidsinitiatieven en beleidscategorieën. Omdat deze initiatieven en categorieën in grote aantallen worden gemaakt en uit diverse kokers komen, ontstaat een sterke versnippering. Er wordt ook gesproken over een stapeling van beleid, stapels van beleids-categorieën en gebiedscategorieën die tegelijkertijd geldig zijn. Hiermee wordt Nederland ingedeeld in een zeer groot aantal 'gebieden'. Ter illustratie is hieronder een groot aantal van deze gebieden op een rij gezet. De bedoeling is om een idee te geven van de diversiteit en omvang van de indelingen (bronnen SGR, Vijn, websites van LNV, Natuurverkenning, tenzij expliciet vermelding):

- Volgens de werkgroep Vereenvoudiging categorieën verwerving en inrichting (concept eindrapport 4 juli 2002:11) heeft LNV tussen 26-38 beleidscategorieën (afhankelijk van de manier van tellen) en 36 gebiedscategorieën waarvan 16 buiten de scope van de werkgroep vallen (zie de bijlage achterin voor een overzicht);
- Onder de 16 die buiten de scope vielen van de werkgroep zitten bijvoorbeeld de kerngebieden en buffergebieden van de EHS, de Nationale Parken, de gebieden onder de Vogelrichtlijn, Habitatrictlijn, (die opgaan in de) Natuurbeschermingswet en de ROM-gebieden;

- 76 speciale beschermingsgebieden aangewezen onder de Vogelrichtlijn. Ook onder de Habitatrichtlijn zijn er 76 gebieden, maar het betreft niet dezelfde gebieden, er is wel overlap;
- 10 ROM-gebieden;
- 11 WCL gebieden, daar loopt nu alleen uitfinanciering (afrondding);
- 1 POP-Nederland, die uitgewerkt dient te worden in 4 Rurale Ontwikkelingsplannen.
- POP opereert ook met 252 probleemgebieden;
- 20 Nationale Parken;
- 7 Nationale landschappen;
- 9 zoekgebieden voor de Provinciale Landschappen;
- 17 Regionale Parken;
- 18 Belvédère-gebieden;
- 75 gebieden Herstructurering GIOS bestaand groen; 16 gebieden onder GIOS nieuwe groengebieden; 23 gebieden onder GIOS groene verbindingen; 8 robuuste verbindingen (voorlopig);
- 78 SGB-gebieden;
- 12 Reconstructiegebieden;
- 15.158 is het aantal EHS-gebieden dat door de provincies is aangewezen, verdeeld over 32 natuurdoeltypen. Daarvan beslaan 11.800 gebieden ongeveer 5% van de oppervlakte (bron: Natuurbalans, 2002:74);
- 17 deelstroomvisies verdeeld over 4 riviergebieden: De Kaderrichtlijn Water vraagt een gebiedsplan per internationale rivier;
- 10 glastuinbouwgebieden (ook projectvestigingslocaties genoemd);
- 10 bloembollengebieden;
- 150 soortbeschermingsplannen moeten ook doorwerken in streekplannen en bestemmingsplannen, alsmede gebiedsplannen;
- 122 Landinrichtingsprojecten in uitvoering, 73 in voorbereiding en 8 die nog gepland moeten worden (per 1/1/2001, LEI-berekening);
- 8 gebieden zijn proeftuinen in het kader van de Kwaliteitsimpuls Landschap;
- 5 gebieden zijn regionale innovatienetwerken;
- 28 Leader-gebieden;
- 13 BANS-gebieden.

Deze lijst is niet compleet, andere hadden ook genoemd kunnen worden, zoals interregII-gebieden, VINEX-locaties, ABC-locaties, Mainports, Randstad, Groene Hart, de indeling van het koersenbeleid, stedelijke netwerken, ruimtelijk-economische assen, etcetera. Of bijvoorbeeld indelingen en zonerings vanwege wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld ontwerpkaarten Wet ammoniak en veehouderij (Wav) of bodembeschermingsgebieden.

Het aantal 'gebieden' in Nederland is dus immens groot. De indelingen zijn echter beslist niet gelijkwaardig of elkaar uitsluitend. Ze zijn genoemd om de diversiteit te illustreren als we in Nederland praten over gebiedsgericht werken of gebiedsgericht beleid. Binnen elke indeling vindt men bovendien subgebieden en talloze processen en projecten. Er wordt dus een groot aantal plannen gemaakt in Nederland. Bij elk plan van aanpak worden relatief strenge eisen gesteld. Dat betekent dat heel veel aandacht uitgaat naar het

maken van plannen. Volgens de respondenten in dit onderzoek gaat veel te veel energie op in het maken van dit soort plannen. Voor de uitvoering is er in verhouding weinig tijd.

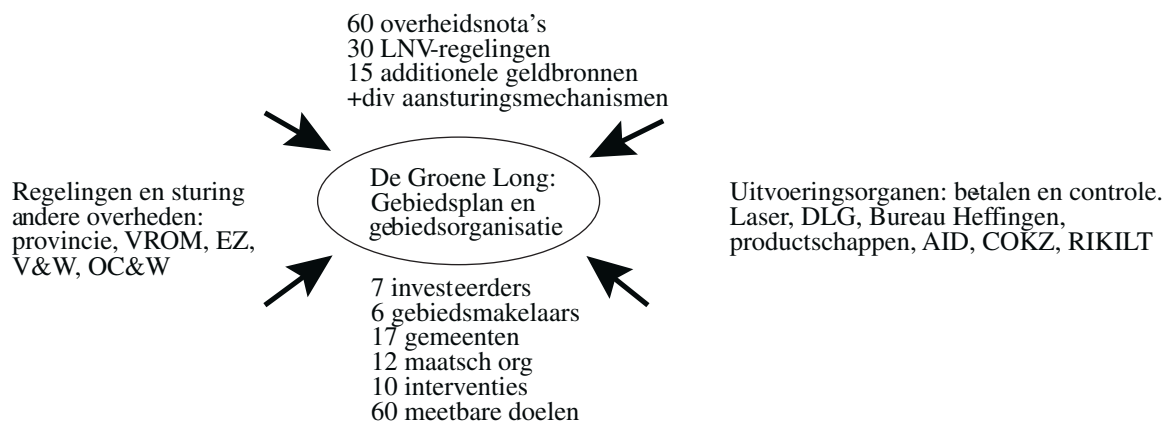
Naast beleidscategorieën en gebiedscategorieën zijn er ook bestuursgebieden en samenwerkingsverbanden, want deze plannenmakerij moet aangestuurd worden. Niet verbazingwekkend is dat ook hier sprake is van een grote diversiteit. Nederland is misschien een klein land, maar aan bestuurlijke gebiedsindelingen geen tekort:

Indeling	Aantal
Provincies	12
Gemeenten	496
Waterschappen (inclusief Hoogheemraadschappen, Polderdistrict)	48
Kaderwetgebieden	7
Gewesten en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	30
Regionale samenwerkingsgebieden	65+

Deze partijen ontmoeten elkaar ook nog in vele en diverse en wisselende samenstellingen in raden en overlegorganen (zoals IPO, Landsdeeloverleggen ter bevordering van Vijno, SER, Waddenadviesraad, etcetera) of bestuurscommissies (Randstad), verenigingen en koepelorganisaties (VNG, Unie van Waterschappen), en nu in toenemende mate ook in gebiedscommissies. Daarnaast zijn er ook publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (productschappen, bedrijfsschappen) en diverse rijksactoren en rijksgrémia voor besluitvoering en overleg. Alle deze actoren maken afzonderlijk hun eigen plannen, en vaak meer dan een. Ook de afzonderlijke ontmoetingsplaatsen leiden tot het maken van plannen. Een interessante constatering is dat de makers van de Nieuwe Kaart van Nederland te maken kregen met meer dan 5.000 plannen toen ze gingen inventariseren. Vele van de plannen waren bestemmingsplannen, streekplannen en plannen uit de koker van regionale overheden.

Als we kijken naar de betekenis van deze veelzijdigheid op de situatie in de gebieden (waar een en ander bij elkaar komt) dan ontstaat een beeld van het rijksbeleid als weinig samenhangend en weinig sturend. Op gebiedsniveau worden de actoren bedolven onder een grote hoeveelheid beleidscategorieën en gebiedsindelingen, zonder dat samenhang, volgorde of betekenis duidelijk zijn. Dit probleem wordt voortdurend naar voren gebracht in gesprekken met gebiedsactoren. Niet alleen de hoeveelheid, de overlap en gebrekkige samenhang vormen problemen voor gebiedsactoren, maar ook het gevoel dat de categorieën zelf belangrijker worden dan de maatschappelijke problemen die aangepakt moeten worden. Er lijkt dus sprake van doelverschuiving.

Bovendien hebben al deze actoren ook hun eigen zeggenschap in de gang van zaken, interpretaties, voorkeuren en onderhandelde compromissen. Hoe onduidelijker en meer versnipperd het rijksbeleid is, des te meer ruimte ontstaat ook voor deze uiteenlopende soorten actoren. De mate van het benutten van deze ruimte is afhankelijk van de mate van het bundelen van actoren en processen in het gebied. Onderstaande figuur schetst een voorbeeld.



*Figuur 3.1 Schets Noord-Holland Midden: de Groene Long als draaischijf*

Op gebiedsniveau zijn de actoren van elkaar sterk afhankelijk voor het realiseren van doelen. Deze afhankelijkheid is altijd aanwezig geweest in de gedecentraliseerde eenheidsstaat Nederland. Nieuw is echter dat de institutionele bindingen lossier zijn geworden (geen 'IJzeren driehoek'), en dit in een tijdperk met steeds meer diversiteit rond de ruimtelijk-economische vraagstukken. Dat betekent dat er niet snel gerekend kan worden op consensus.

Opvallend is de constatering dat ondanks alle mogelijke bestaande organisaties, samenwerkingsverbanden en overlegorganen, veel invloed is weggelegd voor ad hoc commissies en denkgroepen. De voor de Achterhoek zo belangrijke melkveehouderij werd bijvoorbeeld behandeld in de Commissie Koopmans en denkgroep Wijffels. De grote hoeveelheid actoren en 'actorcombinaties' produceren dus vanzelf 'nieuwe actoren', juist vanwege de aantallen en de verdeling van bevoegdheden. Er ontstaat onmacht om binnen de kaders beslissend op te treden, waardoor ruimte ontstaat voor een soort 'adhocratie'.

### 3.3.3 Het grote aantal subsidieregelingen

Het ministerie van LNV heeft in 2002 rond 30 subsidieregelingen, naast een aantal andere beleidscategorieën en beleidsinitiatieven waar ook geld aan vast zit. De 'gebieden' hebben ook te maken met diverse regelingen van andere overheden. De problematische aspecten van de subsidieregelingen zijn gekoppeld aan het geheel van de regelingen, inclusief voorwaarden en procedures. Om te beginnen zijn er veel subsidieregelingen, niet alleen van LNV. De subsidieshop van het ministerie van Economische Zaken biedt een overzicht van 358 subsidies. Een simpel search op 'landbouw' leverde 140 subsidies op.

Wat erbij komt is dat het voor de gebruikers niet altijd eenvoudig is om zich te oriënteren op subsidiegebied. Het probleem met toegang tot informatie is met internet aan het verdwijnen (hoewel niet iedereen toegang heeft tot het net), maar het probleem met de betekenis van informatie is daarentegen niet opgelost. Wel zijn er recent stappen genomen door bijvoorbeeld de instelling van een LNV-loket.

*LNV subsidie-instrumenten 2001/2002 (plus EU prijs en inkomenssteun): een overzicht per mei 2002*

1. *Directie inkomensondersteuning (uitbetaald door Laser)*
    - *regeling dierlijke EG-premies; ooien*
    - *slachtpremie runderen en kalveren*
    - *regeling dierlijke EG-premies; mannelijke runderen*
    - *regeling dierlijke EG-premies; extensiveringbedrag*
    - *regeling dierlijke EG-premies; zoogkoeien*
    - *regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen*
  2. *Prijsondersteuning (uitbetaald door Laser)*
    - *regeling bakkersboter en braadboter*
    - *regeling sociale boter*
    - *regeling particulier opslag boter/vlees e.a.*
    - *regeling gedroogde groenvoedergewassen*
    - *melkpoeder*
    - *PVE*
    - *Productschap zuivel*
    - *HPA aardappelzetmeel*
  3. *RSBP Regeling stimulering biologische productiemethode*
  4. *RBV Regeling beëindiging veehouderijtakken*
  5. *RBB Regeling Bedrijfshervestiging en beëindiging*
  6. *RSG 2002 Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw*
  7. *SGB Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid*
  8. *SN Subsidieregeling Natuurbeheer 2000*
  9. *SAN Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer, opvolger Rbon,*
  10. *ROS Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden*
  11. *Natuurbraaksubsidie*
  12. *Regeling Draagvlak Natuur*
  13. *Verspreidingsregeling vernieuwing landelijk gebied op proef in de drie noordelijke provincies*
  14. *Regeling Versterking Recreatie*
  15. *Subsidieregeling netwerk landelijke wandelpaden*
  16. *Stimuleringsregeling innovatie markt en concurrentiekracht*
  17. *Landinrichtingswerken*
  18. *BSE Besluit subsidiëring energieprojecten*
  19. *BOL besluit ontwikkeling landschappen*
  20. *Regeling Grondverwerving Particulier Natuurbescherming*
  21. *Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren*
  22. *Regeling instandhouding schaapskuddes*
  23. *STIDUG Stimuleringsregeling Duurzaam Glastuinbouw*
  24. *IRG Basisinrichting infra Westland en Aalsmeer en omstreken*
  25. *Subsidieregeling demonstratie- en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw*
  26. *Investeringsregeling biologische varkenshouderij*
  27. *Regeling Vestigingssteun Jonge Agrariërs*
  28. *Regeling effectgerichte maatregelen in bossen en natuurterreinen*
  29. *Reconstructie: geen 'regeling' wet + regioplannen met geld*
- Andere relevante beleidsmodules*
30. *Verwerving Staat Aankoop natuurgronden door het Rijk via Bureau Beheer Landbouwgronden*
  31. *GIOS Groen in en om de stad*
  32. *RIN: Pilots Regionale InnovatieNetwerken*
  33. *BANS Nieuwe Stijl*
  34. *Proeftuinen*

*Extra impulsen en grote projecten*

35. *Natuuroffensief - versneld uitvoering EHS*

36. *Extra Impuls Recreatie en Toerisme*

*Aflopende subsidieregelingen - met uitfinanciering oude verplichtingen*

35. *WCL*

36. *GeBeVe*

37. *Regeling Stimulering bosuitbreiding op landbouwgronden*

38. *Stimuleringskader: Demonstratieprojecten*

39. *Besluit instandhouding/aanleg landschapselementen*

40. *Extensivering vleesstierenhouderij*

Een totaal aantal subsidieregelingen van 30 hoeft niet per definitie te veel te zijn:

- als het totale aanbod van diverse overheden maar niet al te groot is, en
- de LNV-regelingen herkenbaar zijn, en
- als de regelingen voor verschillende doelgroepen en doeleinden zijn, en
- als het dan ook nog redelijk duidelijk is voor de betrokkenen welke regelingen er zijn, welke regelingen open zijn, hoeveel geld er is en de voorwaarden behapbaar zijn in de praktijk.

In de praktijk is a) het totale aantal regelingen van overheden juist immens groot, b) zijn de regelingen voor de gebruikers niet zo herkenbaar, c) zit er overlap tussen regelingen (en ook tussen subsidieregelingen en andere categorieën d) is er veel onduidelijkheid en frustratie over de regelingen en de uitvoering zelf (onduidelijkheid over openstelling, gegevensinwinning, afhandeling, etcetera). Het laatste punt gaat ver: subsidieregelingen, beleidscategorieën en beleidskaders worden door elkaar gehaald. De verwarring is groot: POP wordt vaak gezien als een subsidieregeling net als een willekeurige andere subsidie-regeling. Maar het is geen subsidieregeling, het is een 'paraplu', een kader voor plattelandsbeleid.

Bovenstaande punten leiden tot een troebel beleid: de actoren raken het zicht kwijt, bij beleidsafdelingen en helemaal bij de doelgroepen. In de beeldvorming komt daardoor het beleid nog meer versnipperd over dan het al is.

In het verlengde van deze kwestie bevindt zich ook nog de vraag of de regelingen wel het beleid voldoende ondersteunen? Dekken de geldstromen de beleidsonderwerpen van LNV? Volgens vele gebiedsactoren is het LNV-instrumentarium niet opgewassen tegen nieuwe thema's die nu op de agenda komen, zoals water, verstoring, verrommeling van landschappen, agroketens, agroinfra, of procesmatige opgaven, zoals het maken en uitvoeren van samenhangende gebiedsplannen, het bijsturen van verstedelijkingsprocessen, het versterken van vitaliteit, etcetera. Bovendien is een goede uitvoering van het LNV-beleid afhankelijk van sterke lokale en regionale 'groene' actoren die binnen de regionale setting de juiste allianties weten te vinden en tot goede afspraken komen. LNV zou kunnen overwegen om dit soort actoren wat actiever te versterken. Hetzelfde geldt voor de gemeenten, waar LNV op vele punten afhankelijk van is. Er is bijvoorbeeld weinig mankracht gericht op 'groen' en nog minder beloning voor meer aandacht voor het buitengebied.

Tabel 3.1 overzicht soorten regelingen

Thema/subsidieregelingen (per mei 2002)	Sector	Ketengericht/ Netwerkgericht/ Sectoroverstijgend	Gebieds- gericht	Sectoraal
RSBP Regeling stimulering biologische productiemethode	L			X
Investeringsregeling biologische varkenshouderij	L			X
RBV Regeling beëindiging veehouderijtakken				X
Subsidieregeling Zeldzame Landbouwhuisdieren	L			X
Regeling Vestigingssteun Jonge Agrariërs	L			X
Regeling instandhouding schaapskuddes	L			X
RBB Regeling Bedrijfshervestiging en beëindiging	L			X
RSG 2002 Regeling Structuurverbetering Glastuinbouw	L			X
STIDUG Stimuleringsregeling Duurzaam Glastuinbouw	L	X		
Subsidieregeling demonstratie- en bewustmakingsprojecten duurzame landbouw	L	X		
Stimuleringsregeling innovatie markt en concurrentiekracht	L	X		
BSE Besluit subsidiëring energieprojecten	L			X
IRG Basisinrichting infra				
Westland en Aalsmeer en omstreken	L		X	
SGB Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid	GR		X	
BOL besluit ontwikkeling landschappen	GR	X		
Landinrichtingswerken	GR		X	
Reconstructie	GR		X	
SN Subsidieregeling Natuurbeheer 2000	N			X
SAN Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer	N	X		
ROS Regeling Organisatiekosten Samenwerkingsverbanden	N	X		
Regeling Grondverwerving Particulier Natuurbescherming	N			X
Natuurbraaksubsidie	N			X
Regeling Draagvlak Natuur	N			X
Regeling effectgerichte maatregelen in bossen en natuurterreinen	N			X
Verwerving Staat Aankoop Natuurgronden	N			X
Verspreidingsregeling vernieuwing landelijk gebied	GR		X	
Regeling Versterking Recreatie	R			X
Subsidieregeling netwerk landelijke wandelpaden	R	X		
GIOS Groen in en om de stad	GR		X	
Regionale Innovatienetwerken 5 regionale pilots	GR		X	
Proeftuinen	GR	X		
BANS Bestuurs Akkoord Nieuwe Stijl	B		X	

L=landbouw; Gr=Groene ruimte; R=recreatie; N=natuur; B=bestuurlijk



*Veenweide West: een complex van dilemma's:*

*Veenweide West ligt tussen Beverwijk-Heemskerk-Castricum-Heilo in het westen en de lijn Westzaan-Wormerveer-Knollendam-(richting) De Rijk in het oosten, met het Noordzeekanaal als zuidgrens. Binnen het gebied zijn diverse grotere en kleinere veenweidepolders gelegen, en aan de noordzijde liggen het Alkmaarder- en Uitgeestermeer, met aansluitend de droogmakerij Starnmeer. Het landschap is grotendeels nog wijds tot open, met wisselende ruimtematen en vergezichten. Het beleid voor deze streek is vooral gericht op behoud en versterking van de gebiedskwaliteiten, openheid, waterrijkdom, cultuurhistorische afleesbaarheid en op een sterke landbouw als voornaamste gebruiksfunctie en drager van natuurwaarden.*

*Het realiseren van deze beleidsdoelen wordt ernstig belemmerd door de stedelijke uitbreiding, aldus gebiedsactoren. De wijdsheid, openheid en plaatselijk nog ongestoordheid en rust komt in het geding door de oprukkende stad. Ook de landbouw voelt zich bedreigd, terwijl landbouw in het gehele zuidelijke gedeelte van het gebied goede mogelijkheden voor diverse vormen van intensieve(re) landbouw kent. In het gebied worden ook stiltegebieden bedreigd door toenemend 'lawaai van buiten', onder andere als gevolg van verstedelijking, autoverkeer en Schiphol. In toenemende mate ervaart men problemen met lichthinder, vanuit zowel het gebied zelf als de omgeving (Amsterdam-Noord). Beleidsinstrumenten om dit aan te pakken ontbreken. Op dit moment bieden dus de beleidsinstrumenten van LNV weinig steun voor het bereiken van de LNV-doelen voor het gebied. Op het gebied waar LNV wel beleid inzet, de EHS, is veel onduidelijkheid. De EHS (van LNV) en de PEHS (provincie) sluiten bijvoorbeeld plaatselijk niet op elkaar aan, als het gaat om de ecologische verbindingen. Zo is het bijvoorbeeld bij de verbinding tussen polders Westzaan en Kalverpolder. Er zullen hier duidelijke keuzen moeten worden gemaakt met betrekking tot de zeer uiteenlopende externe claims op het gebied. Het betreft een aantal duidelijke en essentiële beleidskeuzen die te maken hebben met deels onverenigbare ruimtelijke claims en potenties van het gebied (zoals stedelijke ontwikkeling, agrarische productiefunctie, wateropvang/-bergingsfunctie) die op korte termijn genomen moeten worden.*

*Bron: gebiedsanalyse de Venen*

### 3.3.4 De grote procedurele en administratieve lasten

Zoals al net aangegeven, is er bij elke gebiedsindeling, beleidscategorie en regeling sprake van sterk uiteenlopende voorwaarden en procedures (definities, formulieren, categorieën, nummers, tenders/tijdlimieten, gegevensinwinning, planeisen en rapportageverplichtingen wisselen per regeling). De aanvraagformulieren en voorwaarden komen ook voor velen ingewikkeld en onduidelijk over. De regelingen zijn vaak zeer detailgericht en de behandeling bij de uitvoeringsorganisaties wordt door de gebruikers als te sterk 'juridisch' gericht en onvoldoende klantgericht ervaren. Het signaal van de gebieden is dat de procedurele en administratieve lasten zeer groot zijn. Alle gebiedsactoren benadrukken sterk dit punt als een obstakel. De motivatie wordt verder ondermijnd doordat de vergoedingen vaak als matig of niet toereikend worden beschouwd. Ook onduidelijkheid over de opstelling, beoordeling en definitieve budgetplafonds voor bijvoorbeeld het Programma Beheer schept frustraties en tast de stimulerende effecten aan, evenals late aankondigingen van verlengingen, en plotseling inzet van additionele middelen terwijl er middelen ontbreken voor lopend beleid en projecten. Opvallend is dat respondenten vaak vinden dat Programma Beheer juist strenger is geworden, zelfs na de pogingen de laatste paar jaren om een en ander te versoepelen.

Binnen het LNV-werkgebied zorgen mestbeleid en veterinaire regels voor de meeste administratieve lasten, bleek vorig jaar uit een quick scan naar die lastendruk. De kosten van de administratieve lasten op deze twee terreinen worden in een nulmeting door Cap Gemini Ernst & Young geschat op 231 miljoen euro in 2002. Sorgdrager constateert in haar rapport 'de lastige lasten' dat verplichtingen vanuit de EU de mogelijkheden om regelgeving te vereenvoudigen beperken. Toch blijkt uit haar onderzoek lastenverlichting goed mogelijk, door bijvoorbeeld het verminderen van het aantal vereiste formulieren,

mogelijk, door bijvoorbeeld het verminderen van het aantal vereiste formulieren, samenvoegen van mestnummers en afschaffen van de verplichting tot het bijvoegen van een rapport van bevindingen bij de Minas-aangifte. Ook het harmoniseren van begrippen, definities, controles en momenten van gegevensinwinning kan leiden tot een forse lastenreductie. Een zware inzet op ICT zou een deel van de problemen weg kunnen werken.

De parallel met de gebiedsanalyses is op dit punt groot. Praktisch iedereen benadrukt de grote administratieve lasten als een van de grote knelpunten. Definities, formulieren, categorieën, nummers, tenders en gegevensinwinning wisselen per regeling, en wisselen zelfs (in de loop van de tijd) binnen een regeling. De veranderingen van richtlijnen, vergoedingen en andere zaken komen ook slecht aangestuurd over bij gebiedsactoren, iets wat demotiverend werkt. Hetzelfde geldt voor de lange tijdsperiode tussen insturen, behandelen en afhandelen van aanvragen. Vaak worden kosten gemaakt lang voordat een beschikking komt. Bovendien is de kans aanwezig dat de uitbetaling te laat komt (of helemaal niet), aldus gebiedsactoren.

*De dorre doorwerking: agrarisch natuurbeheer in de praktijk:*

*Uit de gebiedsanalyse in Heuvelland komen er signalen over een lastige doorwerking van beleid gericht op agrarisch natuurbeheer (vooral het Programma Beheer). Er wordt gestuurd op detailniveau: landschapselementen gelegen in reservaatgebieden (nieuwe natuur) komen niet in aanmerking voor subsidie als de landschapselementen op landbouwgrond gelegen zijn, wat vaak het geval is. Veel landschapselementen vallen dus nu buiten de regeling, waardoor beheer en behoud van de landschapselementen in gevaar komen. Veel animo gaat ook verloren door de trage afhandeling of onzekerheden over continuering. Initiatieven richting natuurontwikkeling van individuele ondernemers vinden vaak geen doorgang. Ondernemers kiezen daarom noodgedwongen voor continuering van de landbouwfunctie; verkopen is niet aan de orde. Kansen op natuurontwikkeling gaan op deze manier verloren.*

*Bron: gebiedsanalyse Heuvelland*

De grote administratieve lasten vormen grote obstakels voor draagvlak en het realiseren van resultaten. De voorbeelden uit Limburg komen terug in alle gebieden die onderzocht zijn. Het komt erop neer dat er geen sprake is van goede doorwerking van het LNV-beleid. De uitvoeringssystematiek is ingewikkeld en lastig in gebruik. Er zou gezocht moeten worden naar een makkelijker uitvoeringssystematiek. Een systeem van shared services (veel meer gekoppelde projecten en plannen) zou daaronder ook kunnen passen.

### 3.3.5 Flexibiliteit wet- en regelgeving

Uit de gebiedsanalyses blijkt ook dat men meer flexibiliteit van wet- en regelgeving wenst. Bij het opstellen en uitvoeren van gebiedsplannen is maatwerk nodig, en dat kan soms betekenen dat er op gebiedsniveau afgeweken zou moeten worden van de generieke regels. Bekend zijn inmiddels de verhalen van de pogingen van milieucoöperaties om zelf plannen uit te voeren gebaseerd op meer flexibiliteit van de milieuwetgeving (zie Selnes, 1999). In de praktijk liep dat stroef: een voorbeeld betrof koppelingen van investeringen in nieuw voermanagement en voertehniek met een flexibeler milieuwetgeving (waardoor op termijn minder uitstoot plaats vindt). Dat werd niet gehonoreerd. De vraag is niet of dit voorbeeld wel of niet gehonoreerd had moeten worden, maar of dit soort kansen serieus

overwogen wordt, of er een mechanisme is dat een behoorlijk besluit ondersteunt? De besluitvorming rond dit soort zaken is niet altijd transparant.

In de gebieden ervaren mensen vaker de regelgeving als star en onvriendelijk in gebruik. Zo eist de ammoniakwet 250 meter zones rond de bedrijven, terwijl men in een bepaald gebied misschien tot de conclusie komt dat het op gebiedsniveau anders verdeeld kan worden, en gemiddeld op 250 meter uitkomt. Soortgelijke verhalen komen snel op tafel, bijvoorbeeld bij Programma Beheer. De vraag is of het milieu net zo goed gediend wordt met een gemiddelde van 250 meter als bij een naleving van de generieke wetgeving. Op dit punt is duidelijk een spanningsveld. Een situatie die op lokaal niveau als aanvaardbaar wordt beschouwd kan vanaf een ander schaalniveau als onaanvaardbaar gezien worden. Maar omdat de koppeling tussen de niveaus niet altijd goed geregeld is, loopt ook de communicatie rond de keuzes niet best.

Naast een reële spanning tussen generieke wetgeving (waar het gelijkheidsbeginsel belangrijk is) en de behoefte aan maatwerk (voor inpasbaarheid en draagvlak) bevindt zich ook een nogal mistige relatie tussen de behoefte aan meer flexibiliteit en de onbekendheid met het toepassen van wetgeving. De natuurwetgeving heeft ook te maken met de bovengenoemde spanning. Toch ontstaat een beeld van een situatie waar gebrekkige flexibiliteit niet altijd te kern is van de problematiek. Vaak lijkt gebrekkige flexibiliteit gebruikt te worden als argument terwijl het probleem is dat de rek in en de strekking van de wet- en regelgeving onbekende factoren zijn. Het lijkt er sterk op dat de beheeraspecten van de wet- regelgeving een belangrijker aandachtspunt zijn dan de flexibiliteit. Duidelijkheid verschaffen in wat en hoe rond de regels zal een van de belangrijke zaken worden de komende tijd. Zo is bijvoorbeeld het soortenbeschermingsregime nog niet ingebouwd in regionale planning. Dat zal achteraf mogelijk tot problemen leiden.

*Eenvoudigere milieuregels volstaan niet:*

*De door het vorige kabinet doorgevoerde vereenvoudiging van de milieuregelgeving loopt tegen haar grenzen op. Het beleid om via algemene regelgeving de bureaucratie te verminderen, moet daarom worden gestopt. Het is zinvoller om weer te reguleren via specifieke vergunningen. Dit stelt de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECWM) naar aanleiding van recent onderzoek van KPMG Milieu en het Centrum voor Milieurecht van het Universiteit van Amsterdam. De ECWM is een onafhankelijke commissie onder leiding van de Utrechtse hoogleraar bestuursrecht prof. F. Michiels, die in 2000 door het Ministerie van VROM is ingesteld. (Het Financiële Dagblad, 12 augustus 2002)*

De discussie rond flexibiliteit is ook vaak gekoppeld aan een behoefte aan vereenvoudiging. Deze discussie wordt snel warrig, want pogingen om de regelgeving eenvoudiger te maken lijken soms los te staan van een proces om wet- en regelgeving beter beheersbaar te maken. Voor het formuleren van een samenhangend beleid voor het landelijk gebied is het beter om te beginnen met de beheeraspecten, gekoppeld aan het vereenvoudigen en bundelen van subsidieregelingen, gebiedsindelingen en beleidscategorieën, dan geïsoleerd werken aan minder en eenvoudiger regels. Flexibiliteit en vereenvoudiging van regelgeving kan een onderdeel vormen van dit proces.

*In de gebieden maakt men zich zorgen over de onzekerheid van de toekomst. In West-Nederland vraagt een aantal agrarische natuurverenigingen zich af of ze verder willen met Programma Beheer. LTO meldt dat van de 28 verenigingen een kwart afgezien heeft van nieuw beheer in 2002 (4.300 hectare). In 2000 en 2001 is op regeltechnische gronden voor 6.000 hectare geen subsidie toegekend, aldus het LTONET. De kritiek is voornamelijk gericht op de ontbrekende flexibiliteit en gebiedsgerichtheid, die als essentiële voorwaarden van succes worden gezien. De uitvoering loopt vast op verschillende interpretaties van de plannen, de lange wachttijden, 'het keurslijf' van de EU. Bovendien klopt de vergoedingssystematiek niet, nogmaals volgens het LTONET. De mensen worden beloond voor gedeelde inkomsten in plaats van voor een nieuw product. Volgens een CLM/Alterra onderzoek (CLM, 2001:65) biedt deze vergoeding minder perspectief dan doorgaan met intensivering.*

De vraag is of het beleid voor het landelijk gebied niet beter af zou zijn met een beter beheer van de wet- en regelgeving.

### 3.3.6 Te veel detailsturing

Wetten, regels en beleidsprogramma's zijn er 'voor ons allemaal'. Ze hebben voordelen, althans, dat is de bedoeling. Maar in de gebieden ervaren mensen beleid als star en als onvriendelijk in gebruik, en LNV te veel op detailniveau bezig met sturing. Dit verwijt richting LNV dient gezien te worden in het licht van de pogingen de laatste jaren om meer op hoofdlijn en op afstand te sturen. Kennelijk komt het nog niet op die manier over.

In het algemeen vindt men dat Programma Beheer strenger en meer op details gericht is dan de voorganger, Rbon. Onder de Rbon werd bijvoorbeeld vergoeding betaald voor onderhoud van eenzijdige heggen, of heggen korter dan 50 meter en knotbomen die geen rij van 10 stuks of meer vormen. Onder Programma Beheer verviel dit.

Er is ook kritiek op de uiteenlopende eisen rond de 'pakketten'. Onder andere is er kritiek op de hectare-eisen die per pakket wisselen. Volgens respondenten vallen daardoor bijzondere natuurwaarden vaak buiten de regeling.

*De contracten van Programma Beheer worden door de plaatselijke agrariërs in doorsnee als ingewikkeld en star ervaren. Daarnaast is de vergoeding veelal niet marktconform. Indien agrariërs in MiddagHumsterland bereid zijn meer aan agrarisch natuurbeheer te doen, bijvoorbeeld Weidevogelbeheer en instandhouding van fijnmazig landschap in enkele delen van het gebied, dan zijn de vergoedingen voor de plaatselijke agrariërs te laag, met name vanwege de handicaps die landschapselementen voor de bedrijfsvoering opleveren  
Bron: Gebiedsanalyse Middag-Humsterland*

### 3.3.7 Continuïteit van regelingen en uitvoeringskader

De continuïteit van de regelingen en de uitvoeringssystematiek is een interessant punt. Volgens de gebiedsactoren is er onvoldoende continuïteit in de uitvoeringssystematiek: mensen raken niet voldoende vertrouwd met de werkwijze voordat het veranderd wordt. Meerdere actoren trekken hier een parallel met de Waardevolle Cultuur Landschappen: eerst onbekend en onbemind, en nu heerst een soort nostalgie. Op dit punt is er een wisselwerking met de versnipperde beleidsthema's, categorieën en regelingen en een gevoel dat het beleid niet altijd de juiste richting opgaat. De uitvoeringssystematiek van lopende regelingen veranderen voortdurend, terwijl men ziet dat bepaalde onderwerpen niet worden opgepakt. In bijvoorbeeld Assendelft, Zaanstad, Beverwijk-Haarlem en rond het Noord-

zoekkanaal ervaren mensen dat er geen beleidskeuzes worden gemaakt met betrekking tot landbouw, water en verstedelijking, maar is er kennelijk wel capaciteit om te sleutelen aan de uitvoeringssystematiek van de bestaande regelingen. Deels is dit te verklaren door de neiging om 'de overheid' als een samenhangende (coherente) actor te zien, en dat is 'de overheid' niet. Het is eerder een netwerk van krachtenvelden die verschillende 'publieke domeinen' aansturen. Overheden kunnen als 'concullega's' worden gezien (samenvoegsel van concurrenten en collega's). Het resultaat is echter wel frustratie, onbegrip en weerstand. De vraag is nu of veranderingen in beleidsprioriteiten altijd tot verandering in de uitvoeringssystematiek moet leiden. De gedachtelijn om meer programmatisch aan het werk te gaan, kan hier voor verbetering zorgen (zie hoofdstuk conclusies en aanbevelingen).

*Samenhang in beleid wenselijk*

*Behoud van het veenlandschap is steeds meer het doel van het rijksbeleid. Veeninklinking leidt tot verloren gaan van landschappen, problemen in het waterbeheer en uitstoot van broeikasgassen. Toch gaat het waterbeheer uit van het doorspoelen van veengebieden in de zomer met gebiedsvreemd water, wat afbraak van veen versnelt.*

*Kloen (CLM), 2001.*

### 3.3.8 Lange termijn planning: een spanningsveld

De wens om op langere termijnen te plannen is een veelgehoorde wens in de gebieden. Men wil een voorspelbaar plan met perspectief. Deze motivatie is begrijpelijk, maar omgeven door enkele problematische factoren. Een van deze factoren is de dynamiek van de maatschappij en de politiek. Veranderende inzichten en omgevingsfactoren maken van langetermijnplanning een onzekere onderneming. De condities waarbinnen een plan verkeert kunnen in Nederland relatief snel veranderen. Daardoor komt de realiseerbaarheid in het geding en ook vaak de legitimiteit van een plan. Een lange termijn plan kan dus snel valse verwachtingen over de realiseerbaarheid wekken. Het vasthouden aan een lange termijn plan kan ook leiden tot starheid op gebiedsniveau: het vasthouden van achterhaalde plannen. Wat wel breed ondersteund wordt in de gebieden is het principe van meerjarenplannen. Vooralsnog is echter veel discussie over de jaarlijkse update van de plannen, zoals bedoeld in de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid. Communicatie hierover verdient veel aandacht. Op dit moment lijkt er ook weinig begrip voor elkaars standpunten op dit punt. Dat brengt ons op volgende onderwerp.

Het voorbeeld van de Venen laat zien dat de gebiedsplannen niet zozeer als lange-termijnplannen die per definitie altijd vastgehouden moeten worden hoeven te functioneren, maar meer als arena's voor dialoog en ontwikkeling, misschien vergelijkbaar met de ROM-aanpak (Ruimtelijke Ordening en Milieu).

*Koppeling onderwerpen vereist planning en samenwerking, maar is ook een broos proces: de Venen als voorbeeld.*

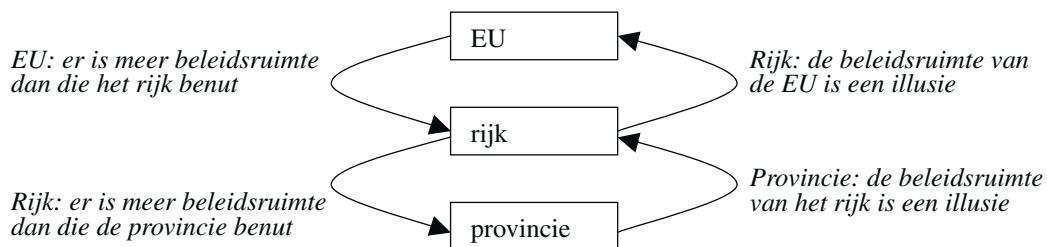
*Het draagvlak voor het gebiedsplan in de Venen ligt gecompliceerd vanwege de complexiteit van de problematiek in een veenweidegebied. Compromissen zijn broos, want bij de invulling van het raamplan steken problemen steeds weer opnieuw de kop op. Overheidsbeleid blijkt bovendien in de korte tijd na het ondertekenen van het convenant een dynamische aangelegenheid te zijn: via het waterbeleid komen klimaatsverandering en bodemdaling veel scherper op de agenda. SGR stelt 'passieve vernatting' voor (dus het tegendeel van 'waterpeilen volgen bodemdaling' uit het gebiedsplan), en nog wel in de voor landbouw minst vriendelijke vorm ('dynamisch peilbeheer': 's winters plas-dras, s' zomers langzaam uitzakkend), aldus sommige respondenten. Bij de provincie Utrecht leeft sterk de gedachte dat een zonering, zoals op de kaart van het gebiedsplan, met grote verschillen in de hoogte van waterpeilen bij nader inzien moeilijk te beheren wordt (te complexe waterhuishouding op termijn). Tegelijkertijd is er ook het besef dat landbouw nu al een vrij zwakke economische drager van het landschap is en dat dit met het verhogen van waterpeilen nog veel erger wordt. Het tweede spoor is dat van nieuwe claims voor natuurontwikkeling, overigens mede ingegeven door water op te vatten als sturende factor (natte as). Op instigatie van de rijksoverheid gaan provincies ook in de Venen aan de slag met het onderzoeken van de mogelijkheden van nieuwe of zwaarder aangezette ecologische verbindingzones ('robuuste verbindingzones').*

*Bron: gebiedsanalyse De Venen*

### 3.3.9 Tussen de niveaus: veel werk aan de winkel

De verhouding tussen de niveaus komt naar voren als een van de belangrijke aandachtspunten. Er zijn op dit moment veel problemen rond de doorwerking van beleid op een niveau naar de praktijk op een ander niveau. De relatie is ook nogal verwijtend van karakter en genereert veel negatieve energie. Het gaat om twee soorten niveaus die veel met elkaar te maken hebben. Het gaat om de bestuurlijke niveaus: gemeenten, provincies, rijk en EU. En het gaat om de wat abstracte niveaus beleidsvorming en beleidsuitvoering. In het algemeen is er onvoldoende begrip voor elkaar, en onvoldoende inzicht in de relatie tussen de niveaus.

Het valt op dat de actoren in het algemeen zeer kundige, vaardige, gedreven en betrokken mensen zijn. Maar deze kundigheid en gedrevenheid is vooral gericht op eigen bestuurlijk/ambtelijk niveau en afgebakend tot het eigen, vaak sectorale, inhoudelijke domein. Tegelijkertijd liggen de grote uitdagingen op het gebied van nieuwe dwarsverbanden tussen de niveaus, en op communicatie, beheer en doorwerking van regels en dergelijke. Er lijkt ook een patroon te zijn in de relatie, iets wat de volgende illustratie kan weergeven:



*Figuur 3.2 een schets van de relatie tussen bestuurlijke niveaus*

Elk niveau lijkt het volgende niveau van ongeveer hetzelfde te verwijten. Het gaat hier niet om wie gelijk heeft. Wat wel geconstateerd kan worden is dat er op dit moment nog onvoldoende zicht is op, en inzicht in, de gevolgen van beleid voor het volgende niveau. Er is onvoldoende zicht op de gevolgen van het EU-beleid voor het rijksbeleid, en vervolgens wat een provincie (en gebied) zelf mag beslissen: zo is er volgens het Rijk ruimte voor gebiedseigen pakketten binnen Programma Beheer, terwijl mensen op gebiedsniveau dat niet zo ervaren. Er wordt onvoldoende aandacht gegeven aan het scheppen van duidelijkheid (doorvertaling) en realistische verwachtingen. Volgens het rijk valt over definities te praten ('wat is een helling?'), kunnen simpele maatregelen ervoor zorgen dat informatie uit de Staatscourant verspreid wordt, kan de communicatie versneld worden. Zo zijn er nog meer voorbeelden te noemen. Dit zijn dan ook zeer nuttige zaken; de vraag is alleen of het voldoende is om te schaven aan de huidige regelingen en de uitvoeringssystematiek. Volgens gebiedsactoren is de uitvoeringssystematiek dusdanig gefragmenteerd en te strak geregeld om goed te kunnen werken. Daarbij komt dat er minder ruimte is om te sleutelen aan deze zaken dan het Rijk zelf beweert, aldus gebiedsactoren. Er is dus een duidelijke kloof tussen de opvattingen van het Rijk en de gebieden over de daadwerkelijke beleidsruimte en de mogelijkheden om te sleutelen aan de systematiek.

Op dit moment vindt de koppeling tussen EU, rijk en provincie vaak plaats achteraf, via toetsing. Het rijk als geheel heeft ook heel wat van deze beleidstoetsen. De Jong en Nooteboom (2002:16) vragen zich in hun artikel 'verdwalen we in een woud van beleidstoetsen' af of de ongeveer 30 verschillende beleidstoetsen ten goede komen aan het beleid. Voor het gebiedenbeleid kan een meer procesgerichte en programmatische vorm uitkomst bieden. Dit kan door middel van visitatiecommissies (vergelijk stedelijke vernieuwing), gekoppeld aan monitoring en zelfevaluatie door de gebieden.

Het huidige sturingsmodel voor het landelijk gebied (herziening vindt momenteel plaats) was een poging om de relatie tussen de niveaus te verbeteren (vooral rijk en provincie). Het sturingsmodel was vooral gericht op het opstellen van heldere en duidelijke afspraken (in de zin van wie doet wat wanneer). Maar het maken van duidelijker afspraken is een schijnoplossing zolang het wettelijke kader onduidelijk is of onvoldoende gericht is op de doorwerking naar het volgende niveau. Want wetten en regels werken toch door tot aan de haarvaten van de samenleving (op verschillende manieren, zoals via rechters, inspecties, onderzoek, media, individuen, politiek etc). Voor het opstellen van een nieuw sturingsmodel is dit punt van groot belang. Meer aandacht voor de doorwerking is dus nodig: op dit moment zijn de beheeraspecten van het institutionele kader (zoals wetten en regelingen) te onderbelicht om een 'goed' sturingsmodel te maken.

Illustratief is de relatie tussen natuurbeheer en gebiedenbeleid. Er is sprake van de 'wet van de remmende voorsprong'. De Nederlandse wetgeving werd niet toegesneden op de EU-richtlijnen, waardoor andere categorieën en indelingen in Nederland gehanteerd werden (bovenop de categorieën uit de EU-richtlijnen). Vervolgens werkt het EU-kader steeds sterker door in Nederland. Op dat moment komt de gebrekkige harmonisering scherper in beeld, evenals de ontbrekende aandacht voor beheeraspecten.

Een bijkomend verschijnsel betreft de kwaliteit van de wetgeving. Er is in de natuurwetgeving veel interpretatieruimte. Dit komt deels door het politieke spel; voortgang in de wetgeving werd geforceerd ondanks kwaliteitsgebreken. De interpretatieruimte wordt besloten door de rechters. De vraag is of de rechters wel voldoende kennis en affiniteit met

de EU-richtlijnen hebben. Velen hebben hun ervaring onder andere omstandigheden opgedaan. Het lijkt erop dat de tijd nu rijp is om de natuurwetgeving op een ander leest te schoeien: op de harmonisering en de beheeraspecten. Wellicht is het een idee om handboeken voor gemeenten en gebiedscommissies te ontwikkelen? Pogingen om dat te doen in de Wadden stuitten op verzet bij het rijk: ze zouden niet compleet genoeg zijn. Maar wellicht was het beter dan niets?

Een interessant maar misschien onderbelicht onderwerp in dit verband betreft het verschil tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. In feite voeren de verschillende niveaus vaak beleid uit van de andere niveaus. Dit is het principe achter doorwerking. Maar de actoren op de 'niveaus' maken ook eigen beleid. Daar hebben ze ook bevoegdheden en middelen voor. Op dat moment kan men beter over 'lagen' praten, bestuurlijke lagen. Het verschil tussen 'niveaus' en 'lagen' is zeer belangrijk.<sup>1</sup> Het rijk en de provincie maken allebei beleid. Welk beleid de voorkeur heeft is lang niet altijd duidelijk. Dat het een betekenisvol verschil betreft staat vast, maar welke betekenis het krijgt in deze discussie is nog onvoldoende belicht.

### 3.3.10 Nut en noodzaak van maatwerk en gebiedsgericht afstemming

Hoewel weinig mensen het nut en de noodzaak van veel maatwerk in de gebieden bestrijden, is het toch vaak nodig om te benadrukken dat dit nut en deze noodzaak groot zijn. Er is een grote behoefte aan een bepaalde inhoudelijke afstemming op praktijkniveau.

*Voorbeelden van inhoudelijke dilemma's en strijdigheden in de praktijk*  
*Een inmiddels bekend probleem: de maïspremie (Notitie Kloen van CLM).*  
*Een boer maakt van grasland maïsland. De gemeente, die gebiedsgericht beleid heeft ontwikkeld en dit heeft vastgelegd in het bestemmingsplan, legt hem hiervoor een boete op. Van Laser, die in dit geval subsidie verleent, ontstaat uit generiek beleid, krijgt de boer voor hetzelfde feit een maïspremie. Soms, zoals op de erosiegevoelige hellingen in Zuid-Limburg, is het behoud van grasland essentieel. Maar de maïspremie leidt tot het verbouwen van maïs en het wegspoelen van de bodem. In het veenweidegebied is het verbouwen van maïs onwenselijk door de landschappelijke aspecten en vanwege de oxidatie van het veen dat tot extra inklinking leidt. Ook hier veroorzaakt de maïspremie het omkeerde van wat in het gebied gewenst is*

Deze voorbeelden van CLM geven aan dat afstemming per gebied nodig is, en dat generieke regels problemen kunnen veroorzaken als er geen mechanisme is om het zinvolle van het zinloze te scheiden op gebiedsniveau.

Er zijn vele dilemma's en strijdigheden. Vaak komt dat door generiek beleid. Maar het is te makkelijk om het daarbij te laten. Een aantal oplossingen zien we al in de praktijk toenemen, zoals meer afstemming op gebiedsniveau:

- door het benutten van gebiedsmakelaars die binnen een gebiedsprogramma opereren;
- gebiedscommissies;
- procesafspraken;
- meer ontwikkelingsgerichte gebiedsplannen;
- meer en betere regie vanuit de provincies.

---

<sup>1</sup> Zie Hill and Hupe, 2002:149.



Het rijk kan deze gebiedsprocessen faciliteren via een proces van bundeling van rijksmiddelen, en integreren waar het kan. Ook de verhouding tussen rijk en provincie dient bekeken te worden.

### **3.4 Te veel beleid en regelingen, en te weinig stimulering?**

De paradox met het beleid voor het landelijk gebied is dat een grote hoeveelheid beleid ingezet wordt ter stimulering van bepaalde ontwikkelingen, terwijl juist deze grote hoeveelheid belemmerend uitwerkt voor de mensen die ermee moeten werken. Bovendien is er nog onvoldoende gereedschap om bepaalde problemen aan te pakken (zoals afstemming met verstedelijkingsprocessen). Op cruciale punten zijn de schakels zwak: tussen de bestuurlijke/ambtelijke niveaus bijvoorbeeld. In het kielzog van deze problematiek volgt wantrouwen en onbegrip. Nodige correcties op de al lastige uitvoering in de gebieden gaan daardoor juist onderweg verloren.

Veel van het nieuwe beleid, aangekondigd in Vjno en SGR2 (nu Nota Ruimte), vraagt dermate grote omslagen in het beleid, dat ambtenaren door de bomen het bos niet meer zien, iets wat versterkt wordt doordat de grote nota's niet goed op elkaar zijn afgestemd (zie ook de knipselkrant van LNV, 12-3-2002) of op onderdelen botsen. Hoge beleidsambities stapelen zich op, er is weinig selectiviteit, de sturingssignalen zijn vaak onduidelijk en uiteindelijk is er soms ook nog onvoldoende geld voor realisatie van bestaand beleid, terwijl nieuw beleid zich aandient. De schade voor de realisatie is vervolgens aanzienlijk en het beleid zelf wordt een rem op vernieuwing.

De belemmeringen zijn niet alleen zorgelijk voor de korte termijn, ook toekomstige beleidsinitiatieven komen in de problemen zonder ingrepen. Vele toekomstige beleidsinitiatieven zullen een beroep doen op het innoverende vermogen van gebiedsactoren. Het innoverende vermogen wordt echter door de huidige uitvoeringssystematiek belemmerd.

### **3.5 Het ondergeschoven kindje: communicatie**

Een opvallende bevinding betreft de eenduidige roep om betere communicatie. Communicatie, met openheid, transparantie en vertrouwen als kernpunten, komt naar voren als een zwaar onderbenut middel uit de gereedschapskist. De vraag is echter niet of een sterkere inzet op communicatieve instrumenten nodig is, maar in combinatie met welke middelen communicatie het best ingezet kan worden. Zo is een andere kijk op 'ontmoetingsplaatsen' tussen de niveaus dringend nodig.

Een specifiek communicatiepunt betreft de daadwerkelijk toegestane handelingsruimte. Door onbekendheid en/of 'mythevorming' lijken mogelijkheden onderbenut of zelfs helemaal niet benut te worden. Externe toetsing achteraf is een achterhaalde werkwijze als het de enige manier is van toetsen. Meer participatieve en interactieve toetsing is nodig, gekoppeld aan een meer programmatische werkwijze en veel inzet op zelfreflectie.

*Halverwege de jaren negentig constateerde de provincie Groningen dat de kwaliteit van het landschap achteruitging. Opgelegde regelgeving op basis van het bestemmingsplan kon dit niet tegenhouden: boeren hielden zich er niet aan. Na een onderzoek door de Heidemij werd gekozen voor een andere aanpak: boeren en andere belanghebbenden in het gebied kregen een stem. Na een intensieve communicatiecampagne ondertekenden acht partijen op 22 december 1998 een convenant ter bescherming van het cultuurlandschap in Middag-Humsterland. Het convenant over Middag-Humsterland en het daarop stoelende inrichtingsplan wordt beschouwd als een redelijk succes. Alle belanghebbenden hebben water in de wijn gedaan en staan voor het overeengekomen plan oftewel 'rechte sloten zijn opgegeven, kromme sloten zijn heilig' (CLM rapport). In hetzelfde rapport worden als succesfactoren genoemd:*

- *Gedreven initiatiefnemers (gedeputeerden) en ambassadeurs in landbouw- en milieuvetegenwoordiging, tezamen met vindingrijke ambtenaren,*
- *Intensieve communicatie voorafgaand aan het convenant (persoonlijk overleg tussen betrokkenen op locatie over moeilijke kwesties),*
- *Snelle overeenstemming over de globale bestemming van het gebied,*
- *Voldoende mogelijkheden tot win-win-situaties (kanoroutes/waterberging, recreatieve fietspaden/veiliger routes voor bewoners).*

*Bron: Gebiedsanalyse Middag Humsterland*

*Samen tot begrip komen: communicatie helpt*

*Convenant en Inrichtingsplan brengt meer onderling begrip voor ieders belangen (ontwikkeling landbouw en landschap). Onderlinge afstemming tussen partijen is verbeterd en er ontstaat meer samenhang tussen de meerdere aspecten van het plattelandsbeleid. Via de breed samengestelde gebiedscommissie komen de partijen meer samen en heeft geleid tot een verbetering van bestuurlijke verhoudingen;*

*Bewoners en vooral de boeren zijn zich bewuster van de landschappelijke en overige kwaliteiten van het gebied en vooral de benutting ervan;*

*Bron: gebiedsanalyse Middag Humsterland*

Communicatie in de brede zin heeft te maken met wederzijds begrip voor elkaar en elkaars positie. De EU legt bijvoorbeeld beperkingen op aan de speelruimte voor nationale en regionale actoren. Maar wat de speelruimte precies is, dat blijft duister. Zo is Nederland door de EU-commissie aangeklaagd vanwege een tekortkomende wetgeving rond de habitatrictlijn (19 december 2002).

Een van de factoren betreft de grens van wat wel en niet beïnvloedbaar is. Er zijn institutionele zaken die moeilijk veranderbaar zijn, daar moet men mee 'leren leven'. De democratische 'spel' en de werkverdeling bevatten regels en procedures. De agenda van politici, ambtenaren en uitvoerders zijn verschillend. Het 'spel om de knikkers' bevat altijd spanningen en kent vaak een grillig verloop. Het gevolg daarvan is dat de politieke prioriteiten zullen blijven veranderen. Plotseling en ad-hoc komen gelden vrij voor bepaalde prioriteiten. Bijvoorbeeld aan het eind van het jaar. In korte tijd moeten prioriteiten gesteld worden en projecten op tafel komen. Ad-hoc communicatie is dan nodig, want de onduidelijkheid waar het geld voor bestemd wordt neemt snel toe. Op zo'n moment dient veel in beweging te komen om het geld rond te zetten. Maar de betrokken groepen beschikken niet altijd over de nodige mankracht om zo'n inspanning te plegen. Of deze inspanning moet een dusdanig meerwaarde hebben dat een extra inzet gerechtvaardigd wordt. En dat is juist een pijnpunt: er is wel geld voor iets nieuws, terwijl bestaande en even goede zaken moeten blijven liggen. Het is moeilijk uit te leggen tegenover het gebied dat er ineens wel geld is voor bijvoorbeeld een natuuroffensief en niet voor een landinrichting. Dit fenomeen van extra geld aan het eind van het jaar is goed bedoeld, maar werkt vaak verstrend.

### 3.6 Enkele dilemma's voor het ministerie van LNV

De discussie rond de uitvorming van het LNV-beleid bevat een aantal dilemma's. Het lijkt duidelijk dat er een spanning is tussen LNV als a) kaderstellend apparaat, waar anderen zich aan dienen te houden, en b) facilitator die anderen in staat stellen om beter te functioneren. Op papier is hier een scherp onderscheid te maken, maar in de praktijk zal LNV altijd elementen van beide in zich hebben. De keuze ligt, zoals vaker, op meer of minder van het een of het ander. Uit dit onderzoek blijkt dat het wenselijk is dat LNV meer faciliterend optreedt. LNV kan bijvoorbeeld gebiedsprocessen stimuleren of ondersteunen (gebiedscontracten ondertekenen, budgetten toepassen op gebiedsplannen, etcetera). Onderzoek naar nieuwe instrumenten en nieuwe toepassingen van instrumenten kan dit proces ondersteunen. Een duidelijk signaal is ook de wens om een andere invulling te geven aan het kaderstellend apparaat: 1) minder nadruk op nieuwe LNV-regels en meer nadruk op beheer van regels, en 2) betere koppeling van en inzicht in de doorwerking van het beleid tussen de niveaus. Zeker de lijn van EU-regels, rijkskader en de provincie is van groot belang. Een problematisch element voor meer kaderstellend optreden ('sturen op afstand') is dat LNV met haar wet- en regelgeving, categorieën en subsidies juist erg dicht op de huid van gebiedsactoren zit. De zogenaamde 'afstand' is daarom betrekkelijk. Op dit moment ervaren mensen vaak dat de regels op afstand worden gemaakt, maar dat bij de uitleg van de betekenis en waarde van de regels de afstand groot is.

Een ander dilemma betreft het stellen van prioriteiten en daarbij bepaalde zaken loslaten versus een breed 'alomvattend' beleidskader waar LNV zich op een waaier van onderwerpen richt zonder echt bepaalde keuzes te maken. Ook hier is een tegenstelling gemaakt die de realiteit niet helemaal toelaat. Uit diverse gesprekken op verschillende niveaus blijkt dat het 'waaier-model' tot capaciteitsproblemen leidt. De ambitie wordt bijvoorbeeld niet waargemaakt vanwege een te geringe personele inzet. Dit tast ook de geloofwaardigheid van het ministerie aan.

Een derde dilemma heeft te maken met welke nieuwe onderwerpen LNV op wil pakken. Blijft het ministerie zich richten op de traditionele LNV-onderwerpen (landbouw, landschap, natuur) of gaat LNV een algemeen ministerie van het landelijk gebied worden? Het landelijk gebied kampt in toenemende mate met de problematiek van water, verrommeling van landschappen, een dynamische verstedelijking, omgaan met diversiteit, ketenvorming, procesondersteuning, stadland-issues, etcetera. De keuze lijkt gemaakt te zijn met de nota Voedsel en Groen. In de praktijk is LNV nog vooral op de traditionele wijze bezig. Zo is er de vraag of de steden niet betrokken moeten worden in de landinrichting.

Bij elk van deze drie dilemma's kan LNV zekere keuzes maken. De stelling hier is dat LNV wel dient te kiezen met het uitgangspunt dat de keuzes tot een beter uitvoerbaar beleid horen te leiden. Het is tijd om de uitvoering meer aandacht te geven ten opzichte van de beleidsvorming.

### 3.7 Over enkele afzonderlijke regelingen

#### *EU-regelingen prijs- en inkomenssteun*

Volgens de OECD (Agricultural Policies in OECD Countries: A Positive Reform Agenda, persbericht 9 dec 2002) is het EU landbouw en plattelandsbeleid in het algemeen inefficiënt: het draagt weinig bij aan het verhogen van inkomens, beschermt nauwelijks het milieu of ondersteunt nauwelijks een leefbaar platteland. Ook in Nederland is er kritiek: Volgens de Club van Brugge (o.a. WLTO, Natuur en Milieu, In Natura) stamt het EU beleid grotendeels uit een andere tijd en is het niet meer toegesneden op de huidige realiteit. Het beleid bevordert niet duurzame ontwikkeling en bevordert daarom ook niet het natuur-, landschaps- en milieubeleid. Het vormt geen steun in de rug voor een gebiedsgericht plattelandsbeleid, het levert geen antwoord op de verscheidenheid van omstandigheden in de EU, levert ongelijkheid in verdeling van overheidssteun, onvoldoende steun voor kwaliteitsproducten, oneerlijke concurrentie voor ontwikkelingslanden.

De EU is bezig met een ombuiging van het beleid: was het hoofdzakelijk regel- en regelinggericht, dan gaat het nu meer richting beheer van de regels en verbreding van het landbouwbeleid. Principes als cross-compliance en nationale enveloppen worden belangrijker. Actueel is ook de uitbreiding van de EU, waarvan de gevolgen nu niet duidelijk zijn. In de media is onrust over een vermeende financiële onzekerheid. Volgens de SER (Bos en van Riel, 2002) is daar geen reden voor: de EU - begroting is voorzien van een hele reeks waarborgen tegen uitgavenverhogingen en - overschrijdingen.

Uit onderzoek in de gebieden blijkt dat de gebieden wel sterk aangewezen zijn op EU-geld, vergeleken met de totale geldstromen van LNV en EU. Het Heuvelland is het gebied met de minste bijdrage uit de EU-pot: 27%. De rest haalt tussen 45% en 95% (Zuid-West Vlaanderen 45% en Humsterland 95%) uit de EU. Daaruit is een zekere afhankelijkheid gegroeid. De vraag is nu in hoeverre LNV zich kan en wil inzetten voor een andere besteding van EU-geld (beleidsruimte en onderhandelingen). De trend lijkt in ieder geval minder nadruk op de EU-pijler 'steun' en versterking van de pijler 'plattelandontwikkeling'. Inzet op het uitwerken van de voorwaarden en criteria voor besteding van plattelandsgelden wordt in EU-verband steeds belangrijker. Een manier om dat te doen is inzet op het faciliteren van gebiedsgericht werken (zoals Groene Diensten).

#### *Programma Beheer*

Met het Programma Beheer heeft LNV een kader voor de financiering van het natuurbeleid. De kritiek op Programma Beheer is echter aanzienlijk, zoals aangetoond. De meeste kritiek is al bekend en er wordt gewerkt aan een vereenvoudiging en het inbouwen van verbeteringen op het gebied van communicatie.

Inmiddels heeft het echter een imago probleem gekregen. Het wordt door velen als een te rigide kader gezien, met te gedetailleerde doelen, waar cofinanciering niet mogelijk is en er te lang onzekerheid bestaat over het toekennen van een bijdrage die vaak toch niet toereikend is (zie ook van den Ham, Venema en van den Elzen, november 2002:50). LNV constateert echter dat de ruimte in het Programma Beheer niet volledig wordt benut. Verbeteringsopties liggen op het gebied van een verruiming van de flexibiliteit, minder gedetailleerde doelstellingen, verduidelijking van de daadwerkelijke ruimte in de regeling en een overgang naar een sterk verdiept en verbreed Programma Beheer richting Groene

Diensten. Zo is bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer een te smalle basis: het gaat ook om landschapsbeheer en andere diensten.

Een verdiept en verbreed en meer flexibel Programma Beheer, waarin Groene Diensten en landschapsbeheer een prominente rol spelen, maakt LNV effectiever. Misschien gaat nu te veel aandacht richting doelpakketten en te weinig naar gebiedsgerichte 'resultaatpakketten'. Illustratief is de bevinding in de Natuurverkenning dat er vaak onvoldoende gekeken wordt naar het effect van waterkwaliteit op natuur. Ondanks het beoogde 'natuurdoel' in het pakket ontstaat juist een ander soort natuur, vanwege de waterkwaliteit. Bovendien kunnen juist hele kleine natuurgebieden zeer waardevol zijn. Maatwerk via een gebiedsgerichte aanpak kan dit verbeteren, mits kwaliteit nadrukkelijk aandacht krijgt. Ook hier heeft een programmatische aanpak voordelen ten opzichte van vele afzonderlijke regelingen.

### *Landinrichting*

Het voorstel voor herijking van landinrichting als methodiek, met sleutelbegrippen verbreding, vereenvoudiging, versnelling en flexibilisering, had in 1998 breed draagvlak. 'Landinrichting is nu weer een modern en eigentijds instrument', stelde de directeur-generaal De Leeuw van LNV. Zo werd voorgesteld het stoffige imago van landinrichting te verbeteren, via een dialoogmethode, en facilitatie van bestuurlijke processen en het stimuleren van meer maatwerk. Uit dit onderzoek blijkt dat dit redelijk is gelukt. Maar het is niet altijd duidelijk hoe de Landinrichting zich verhoudt tot andere regelingen en gebiedsprocessen. Er zijn op dit moment ook discussies over de deelname binnen de landinrichting. Dienen bijvoorbeeld de steden niet (soms) deel te nemen aan de landinrichting? Die vraag is zeer actueel.

### *Subsidieregeling gebiedsgericht beleid (SGB)*

De Landinrichting en de SGB zullen langzamerhand in elkaar groeien. Ze vormen dan ook twee van de belangrijkste motoren achter het plattelandsbeleid. De SGB-aanpak wordt door bijna alle respondenten gezien als 'de weg te gaan'. Op dit moment vindt men echter de administratieve en procedurele lasten te hoog. Er lijken schotten te zijn tussen de subkopjes in de regeling. Er is ook nog veel onduidelijkheid over de werking van de regeling.

Velen zien SGB als een soort opvolger van de Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL). WCL wordt als voorbeeld van goed beleid gezien. Het was gebaseerd op een bottom-up aanpak, met grote mate van zelfbeschikking over projecten, het was procesgericht en gebouwd op een meerjarenprogramma. Er is op dit moment sprake van een behoorlijk draagvlak voor de intenties achter SGB. In de beleidspraktijk is men op dit moment echter niet al te positief, vanwege diverse praktische problemen. Vooral ontschotting tussen departementen en directies is op dit moment nodig.

### *Subsidieregeling netwerk landelijk gebied*

Dit betreft een eenvoudige, kleine regeling waar weinig gebruik van gemaakt wordt. De vergoeding is ook laag. De regeling sluit verder niet aan op iets anders. LNV kan de regeling beter opheffen: laat de regeling opgaan in de landinrichting of SGB, met beheer eventueel onder Programma Beheer. Het is ook een overweging waard om alle recreatieregelingen te laten opgaan in een nieuw doelgroepbeleid voor de recreatiesector. De sector

mist een meer samenhangend beleid op het gebied van recreatie. Wellicht kunnen alle recreatieregelingen opgaan in een deelprogramma onder het Investeringsprogramma Landelijk Gebied, met een betere koppeling tussen overheid en markt/ondernemers.

#### *Diverse stimuleringsregelingen landbouw*

Een signaal uit de praktijk is dat de stimuleringsregelingen onvoldoende samenhang vertonen. Verbreding en verdieping van het innovatiebeleid wordt gewenst, met een samenhangende aansturing en meer integratie tussen de regelingen. Het is ook een wens dat de regelingen breder worden opgezet dan alleen vanuit milieuoogpunt. Een programmatische aanpak die ook verder reikt dan LNV is gewenst. Onder andere EZ heeft interessante aanknopingspunten. Er is veel onzekerheid over wel of niet openstelling etcetera De sector loopt weg, vooral van de regeling innovatie, markt en concurrentiekracht.

De regeling RSG (structuurverbetering glastuinbouw) loopt op zich goed, maar bevat een onderdeel clusterplannen: dit lijkt weinig te stimuleren en er zijn weinig aanvragen. De regeling RSBP (stimulering biologisch productie) biedt ook de glastuinbouw mogelijkheden om subsidie aan te vragen. De vergoeding is echter dusdanig klein dat het geen zin heeft voor glastuinders. Er zijn dan ook heel weinig aanvragen van deze groep.

#### *Andere subsidieregelingen landbouw*

Er zijn diverse andere regelingen op landbouwgebied, veelal sectoraal. De vraag is of de structuur van regelingen niet anders opgebouwd kan worden. Ook hier valt te denken aan een meer programmatische aanpak. In ieder geval is een meer ondernemersgerichte aanpak gewenst. Er lopen al initiatieven om een meer ondernemergerichte aanpak uit te werken (bij Laser). Dit verdient veel aandacht. Wellicht is ook hier een of andere vorm van nieuw doelgroepenbeleid relevant?

### **3.8 De problemen en de actualiteit**

Kenmerkend van de actualiteit is dat 'alles' open lijkt te liggen, of in ieder geval ter discussie staat: er wordt gesproken over bouwen in Nationale Landschappen, versoepeling van regels en gebieden 'niet op slot doen'. Tegelijkertijd wordt in bestuurlijke kringen gewerkt aan meer samenwerking en beter beheer van regels. Ook bij LNV is de bereidheid om te veranderen groot. In het kort volgen hier enkele actuele ontwikkelingslijnen relevant voor het beleid voor het landelijk gebied.

Op het niveau van de EU wordt langzamerhand de tijd rijp voor meer aandacht voor beheer van regels, in plaats van het maken van regels. Het nationaal ruimtelijk beleid is ook in een omwentelingsfase. De omwenteling op het nationale niveau betreft drie soorten veranderingen. Ten eerste vindt een heroriëntatie plaats op de processen rond het kabinet, de zogenaamde voorportalen van het kabinet. Zo vindt de VROM-raad dat de ICES-aanpak vastgelopen is (ICES is de Interdepartementale Commissie voor Economisch Structuurversterking). De werkwijze is ondoorzichtig en te centralistisch, aldus de VROM-raad (persbericht nr. 02/0113 juni, 2002). Er is sprake van versnippering en een onduidelijke relatie met nationale en provinciale beleidsnota's. De ICES is volgens de raad verworden tot een dans om een subsidiepot. De VROM-raad stelt voor dat een minister belast wordt met

de coördinatie van de ruimtelijke planning. Of dat haalbaar is, is hier niet aan de orde. Het punt is dat het krachtenveld rond het kabinetsbeleid zwaar gericht is op meer samenhang en samenwerking. Samenvoeging van de voorportalen ICES en RPC/RMC (Rijksplanologische commissie en Rijksmilieuhygiënische commissie) is ook steeds naar voren gehaald. Men wil af van het zig-zagbeleid op basis van de waan van de dag. Ook de financieringswijze moet op de schop. Een andere financieringsmethode en meer aansluiting op marktpartijen zijn aan de orde.

Op dit moment zien we deze heroriëntatie terug in het feit dat er een Nota Ruimte moet komen, met daarin opgenomen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte. Er is ook toenemende aandacht voor meer samenhang tussen beleidsonderdelen. De samenwerking tussen LNV, V&W en VROM op het gebied van infrastructuur is een voorbeeld.

Het meest interessante onderwerp voor de gebieden en het gebiedenbeleid is het plan voor een interdepartementaal Investeringsprogramma voor het Landelijk Gebied (ILG). Een verdergaande bundeling van doelen en middelen zal waarschijnlijk het gevolg zijn. Maar ook de toenemende aandacht voor lokale en regionale samenwerking is van groot belang. Afstemming op gebiedsniveau vereist onder andere goed lopende samenwerkingsverbanden. Zo wordt de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) uitgebreid met een paragraaf voor verplicht samenwerking.

## 4 Conclusies en aanbevelingen

### 4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de conclusies en aanbevelingen die uit het onderzoek voortkomen. Het is getracht om dit hoofdstuk als een zo veel mogelijk zelfstandig stuk te schrijven. Het hoofdstuk neemt daardoor veel over van de rol die de samenvatting vaak speelt. De conclusies en de aanbevelingen zijn hier onderverdeeld in vier groepen:

- hoofdlijn beleid;
- doorwerking en uitvoering;
- afzonderlijke regelingen;
- sturing.

### 4.2 Conclusies en aanbevelingen

#### **Conclusies en aanbevelingen ten opzichte van de hoofdlijn van het beleid**

*Conclusie 1: steun voor hoofdlijn beleid - uitvoeringsproblemen groot - forse aanpak onvermijdelijk*

De hoofdconclusie uit het onderzoek is dat het beleid van het ministerie van LNV op hoofdlijnen redelijk wordt ondersteund, maar dat de uitvoeringsproblemen groot zijn. In grote lijnen vindt men niet dat de doelen elkaar sterk bijten, dat is de kern van het probleem niet. Als er kritiek is op de doelen, dan komt het vaak omdat men vindt dat ze te sectoraal en/of te ambitieus zijn voor de beschikbare middelen en/of dat ze onvoldoende richtinggevend zijn. Er is dus wel kritiek op de doelen, maar deze verdwijnt in het niet vergelijken met de uitvoeringsproblemen.

Als het ministerie van LNV de uitvoering wil verbeteren is een forse en ingrijpende aanpak van de uitvoering onvermijdelijk. Wel is het uitermate belangrijk om zorgvuldig te werk te gaan, in overleg met de doelgroepen. In het algemeen onderschrijven de gebieden de behoefte aan een meer gebiedsgerichte aanpak, met meer maatwerk en meer samenhang in de uitvoering van beleid.

Het ministerie van LNV stelt zich terecht hoge ambities. De problematische aspecten zijn gekoppeld aan de weerbarstige werkelijkheid, want de relatie tussen de ambities, middelen en de bevoegdheden is beperkt. De gebiedsactoren missen wel een ambitie van het rijk die het maken van en uitvoeren van een gebiedsplan ondersteunt en stimuleert.

Door de grote maatschappelijke druk en dynamiek en de vele belangen/bevoegdheden (dus ook strijd rond schaarste) ontstaat steeds maar uitdijning en verfijning van het beleid. Ook de EU draagt hier aanzienlijk bij. Er komen steeds nieuwe opgaven bij, en weinig beleid wordt stopgezet.



*Conclusie 2: nieuwe stijl op komst bij het ministerie van LNV!*

Op het ministerie van LNV lijkt ook een nieuwe stijl op komst. Er is veel gaande op dit moment: een grote heroriëntatie op de vorm, inhoud en aansturing van het beleid. Werkgroepen zijn allang bezig met vereenvoudiging van het beleid en effectiever maken van beleid. Een directie voor regionaal beleid is op komst en er wordt gesleuteld aan een nieuw sturingsmodel.

*Aanbeveling 1: inzetten op beheer wet- en regelgeving, communicatie en vereenvoudiging en bundeling van instrumenten is de juiste weg. Maar ook: loslaten!*

De nieuwe stijl vanuit LNV lijkt de juiste weg, blijkt uit de gebiedsstudies. Wel is het van groot belang om deze stijl te koppelen met:

- een beter beheer van wet- en regelgeving;
- meer en betere communicatie en onderhandeling tussen de niveaus;
- meer programmatische samenhang van het rijksbeleid;
- vereenvoudiging beleid en uitvoeringsprocedures;
- betere bundeling van uitvoeringsinstrumenten en subsidieregelingen;
- betere communicatie met de gebieden;
- meer loslaten en laten!

Dit zijn op hoofdlijnen de sleutelvariabelen voor een meer effectief LNV.

*Aanbeveling 2: versterk het programmatische karakter van het beleid*

Het onderzoek ondersteunt het opzetten van meer programmatisch beleid via een Investeringsprogramma Landelijk Gebied (ILG). Dit werk dient dan ook krachtig voortgezet te worden. Beschouw ILG als een groeimodel, waarin participatieve evaluaties knelpunten voortdurend signaleren. Maak de procesafspraken en de inhoudelijke overwegingen, inclusief knelpunten en kansen, zichtbaar en beschikbaar (bijvoorbeeld via internet). Een sterke koppeling met de punten a tot en met g verdient aanbeveling. Het ILG dient in wezen een nieuwe werkwijze in te leiden richting meer aandacht voor de institutionele omgeving, met wederzijdse afhankelijkheden, coalitievorming en gebruikers als uitgangspunten. Beleid is nu te versnipperd en verkokerd; meer samenhang en meer resultaatgerichtheid zijn nodig. Dit alles nodigt uit tot een meer programmatische aanpak, dat wil zeggen: minder sectoraal en niet zo vanuit LNV 'doel-middel' gericht denken en doen, maar meer in samenhang en samenspel met gebruikers/doelgroepen.

*Conclusie 3: meer gebiedsgericht werken en gebiedsgericht beleid wordt ondersteund*

Een conclusie uit dit onderzoek is dat er brede steun is voor een meer gebiedsgerichte werkwijze, of meer gebiedenbeleid. Een kanttekening is dat er nog veel onduidelijkheid en onzekerheid bestaan over wat dit nou precies betekent. Het verschil tussen de twee is momenteel ook niet helder. Gebiedenbeleid moet ook niet een soort 'geloofskwestie' worden, waar voorstanders altijd voor gebiedenbeleid zijn en anderen tegenstanders worden. De discussie is daar niet mee gediend. De risico is wel aanwezig.

## **Conclusies en aanbevelingen ten opzichte van de doorwerking en uitvoering van beleid**

### *Conclusie 4: LNV-beleid en de gebieden: lastige doorwerking*

De doorwerking van het LNV-beleid wordt vooral belemmerd door de gezamenlijke effecten van het grote aantal en de versnippering van regels, beleidsinitiatieven, gebiedscategorieën en subsidieregelingen. Actoren op gebiedsniveau worden daarbij ook geconfronteerd met grote procedurele en administratieve lasten. Het is puzzelen met regels, voorschriften, procedures en definities, terwijl de actoren liever puzzelen met de gebiedsprocessen zelf. Het draagvlak voor beleid is op gebiedsniveau daarom relatief laag en het wantrouwen groot. Dit is een zorgelijke situatie voor een ministerie dat haar hoge beleidsambities met beperkte middelen moet bereiken, en bovendien afhankelijk is van vele partijen voor de uitvoering. De afhankelijkheid komt tot uitdrukking in bijvoorbeeld de doorwerking van soortbeschermingsbeleid binnen regionale plannen.

Het beleid komt bij de gebruikers over als hoofdzakelijk een vanuit LNV geredeneerde doel-middel aanpak, weinig flexibel en weinig gericht op maatwerk. Veel beleid is echter voor succes afhankelijk van motivatie en enthousiasme, maar de beleidskaders belemmeren juist het enthousiasme.

### *Conclusie 5: steun voor gebiedsgerichte aanpak*

De partijen lijken het eens te zijn met de ontwikkeling van een stimuleringskader voor een gebiedsgericht beleid. Vooral zien ze kansen in toenemende koppeling van instrumenten, minder directe sturing en meer voorwaardenscheppend werk van het ministerie, en daarnaast meer ruimte voor de gebieden zelf. Dit wordt door de meeste actoren als de juiste weg beschouwd. De huidige subsidieregeling, Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB), heeft volgens de meeste respondenten 'alles in zich' om uit te groeien tot een goed stuk beleid, mits samenwerking, ontschotting, ontstapeling en vereenvoudiging centraal staan. Op dit moment is de SGB echter niet zo ver.

### *Conclusie 6: de zorgelijke verhouding tussen de niveaus*

Voor een goede doorwerking van beleid is de relatie tussen de verschillende niveaus van bestuur van groot belang. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren. Op dit moment is er onvoldoende begrip voor elkaar. Er is ook onvoldoende inzicht in de relatie tussen de niveaus van actoren. Ernstig is de combinatie van onvoldoende begrip voor elkaar op verschillende niveaus, en de wederzijdse afhankelijkheid van elkaar om resultaten te bereiken. De actoren zijn namelijk goed uitgerust met hulpmiddelen en bevoegdheden op hun eigen niveau. Het is dan makkelijk om hindermacht uit te oefenen door hulpmiddelen te mobiliseren, vooral als de relatie zo verwijtend blijft als nu (en men verwijt elkaar ook nog van dezelfde gebreken). Het beleidskader is op dit moment niet goed toegerust om de relatie tussen de niveaus te verbeteren. Er wordt ook onvoldoende aandacht gegeven aan het scheppen van duidelijkheid in de doorvertaling van beleid en duidelijkheid over wat men van elkaar kan verwachten.

Het valt op hoe kundig en vaardig de actoren zijn op eigen bestuurlijk en ambtelijk niveau en eigen inhoudelijk terrein. Er zijn echter weinig actoren die kundig en vaardig

zijn op het gebied van de verbanden tussen de niveaus (communicatie, doorwerking en beheer regels), en op die punten liggen momenteel grote uitdagingen.

*Aanbeveling 3: zwaar inzetten op de relatie tussen de niveaus*

Beleed blijft te veel 'hangen' op een niveau. Meer aandacht voor de verbanden tussen de niveaus, inclusief dialoog en doorvertaling van beleid, is nodig. Pak het EU-beleed, rijksbeleed en provinciaal beleid gezamenlijk op binnen ILG. Maak programmeams (eventueel deelprogrammeams) met deelname van verschillende niveaus. Ambtenaren kunnen vaker de doorvertaling van beleid als kernactiviteit krijgen. Een analyse van nieuwe 'ontmoetingsplaatsen' tussen de bestuurlijke niveaus kan nuttig zijn.

*Conclusie 7: Strekking en betekenis van beleid is onvoldoende bekend*

Vastgesteld kan worden dat de strekking en betekenis van het beleid van LNV te onbekend is bij de gebruikers/doelgroepen, maar ook bij beleidsmensen zelf. Het is moeilijk om inzicht te krijgen in de betekenis van het beleid voor de doorwerking. Men krijgt geen vat op de vele kaders en categorieën en regelingen. Wetten en regels dienen als randvoorwaarden, als sturende krachten rond regionale processen. Echter, als de betekenis van wetten en regels onvoldoende uitgelegd kan worden, dan is het sturend effect klein. Zo is er bijvoorbeeld weinig bekend over de betekenis van de flora- en faunawetgeving op gebieds- of planniveau. Gebiedsactoren weten vaak geen raad met de hoeveelheid beleid en de toepassing van het beleid. De doorwerking van het beleid wordt belemmerd door de onbekendheid en de onduidelijkheid over de beheeraspecten.

Sinds de totstandkoming van het Meerjarenprogramma Uitvoering Soortenbeleid in 2000 is het vervaardigen van soortbeschermingsplannen in een stroomversnelling geraakt (Natuurbalans, 2002:145). Het beleid lijkt dus te bewegen in de goede richting, maar de volgende slag dient een betere koppeling flora- en faunawetgeving in het algemeen en het gebiedenbeleid te zijn. Er is een grote behoefte aan informatie over en inzicht in de wetgeving zelf, aan informatie over de verspreiding en leefmilieus van soorten, en hoe dit in een gebiedsproces ingepast kan worden (zie Natuurbalans, 2002:143-144).

*Aanbeveling 4: schakel om van het maken van beleid op het investeren in beter beheer van beleid*

De overmaat van aandacht voor het maken van eigen beleid dient ruimte te maken voor beter beheer van beleid. Beleid vertakt zich en stapelt zich op zonder dat men goed om kan gaan met beleid. ILG kan een geschikte schakel zijn voor een krachtige inzet op het beheer van bestaande wet- en regelgeving. Met beheer van beleid wordt hier in ieder geval bedoeld: een programmatische werkwijze via ILG; een betere doorvertaling van beleid tussen EU-rijk-provincie-gemeenten-gebruikers (inzicht in de betekenis van beleid voor een ander niveau); opbouw van specifiek inzicht in de betekenis van wet- en regelgeving voor de praktijk. Voor LNV geldt dat de Flora- en Faunawet en de Vogel- en Habitatrichtlijn grote en toenemende invloed zullen hebben op projecten en plannen. Maar het inzicht in hoe en wat is te gering op dit moment; hier liggen kansen voor LNV.

*Conclusie 8: huidig beleid leidt tot overmaat van plannen van aanpak*

Er wordt een groot aantal plannen gemaakt in Nederland. Bij elke indeling, categorisering en regeling worden plannen geschreven en herschreven. Daarnaast ontstaan binnen elke indeling ook subindelingen en talloze processen en projecten die tot plannen leiden. Bij elk plan van aanpak worden relatief strenge eisen gesteld. Dat betekent dat heel veel aandacht uitgaat naar het maken van plannen. Volgens de respondenten in dit onderzoek gaat veel te veel energie op aan het maken van dit soort plannen. Voor de uitvoering is er in verhouding weinig tijd.

*Conclusie 9: groot aantal LNV-regelingen niet per definitie fout*

Een totaal aantal subsidieregelingen van 30 hoeft niet per definitie te veel te zijn:

- als het totale aanbod van diverse overheden maar niet al te groot is;
- als de LNV-regelingen herkenbaar zijn;
- als de regelingen voor verschillende doelgroepen en doeleinden zijn; en
- als het dan ook nog redelijk duidelijk is voor de betrokkenen welke regelingen er zijn, welke regelingen open zijn, hoeveel geld er is, en de voorwaarden behapbaar zijn.

Op dit moment is echter het totale aanbod van alle overheden immens groot, de herkenbaarheid slecht, overlap aanwezig en is onduidelijk welke regelingen er zijn, welke open zijn, hoeveel geld er is en zijn de voorwaarden moeilijk om mee te werken.

*Aanbeveling 5: het werk rond het opruimen en ordenen en vereenvoudigen van regelingen krachtig voortzetten*

*Conclusie 10: LNV afhankelijk van lokale en regionale actoren voor de uitvoering*

Op gebiedsniveau zijn de actoren sterk van elkaar afhankelijk voor het realiseren van doelen. De afhankelijkheid geldt ook tussen gebiedsactoren en beleidsactoren op rijksniveau. Een proces richting meer gebiedsplannen en andere bundelingen van initiatieven zal de afhankelijkheid versterken. Een goede uitvoering van het LNV-beleid is dus vaak afhankelijk van het gedrag van lokale en regionale actoren. Deze sluiten allianties, verzinnen initiatieven en kennen de lokale setting goed. Op dit moment gaat veel beleid naar de gebieden in de vorm van opdrachten, zonder dat de beleidskaders al te duidelijk zijn of dat de middelen toereikend zijn. Dit ondermijnt eerder het draagvlak

*Conclusie 11: gebieden afhankelijk van EU*

De gebieden zijn sterk aangewezen op EU-geld. Het Heuvelland is het gebied met de minste bijdrage uit de EU-pot: 27% van de totale steun van LNV en EU. De rest haalt tussen 45% en 95% (Zuid-West Vlaanderen 45% en Humsterland 95%). Daaruit is een zekere afhankelijkheid gegroeid. De vraag is nu in hoeverre LNV zich kan en wil inzetten op een andere besteding van EU-geld (beleidsruimte en onderhandelingen). De trend lijkt in ieder geval dat minder nadruk komt te liggen op de EU-pijler 'steun' en versterken van de pijler 'plattelandontwikkeling'.

*Conclusie 12: de behoefte aan flexibiliteit in wet- en regelgeving is op gebiedsniveau sterk aanwezig*

Hoewel een generieke, strakke en duidelijke wetgeving voordelen heeft, er is ook vaak behoefte aan afwijkingen. De vraag hier is niet of concrete voorbeelden wel of niet gehonoreerd had moeten worden, maar of dit soort kansen serieus overwogen wordt, of er een mechanisme is dat een behoorlijk besluit ondersteunt. De besluitvorming rond dit soort zaken is niet altijd transparant.

*Aanbeveling 6: Stel een werkgroep in rond het thema 'afwijking generiek regelgeving'*

Onderzoek de mogelijkheden om afwijkingen van generieke regelgeving als een eigen thema te lanceren, wellicht in de vorm van een expertgroep. De groep kan onderzoeken of en welke mechanismen nodig zijn om zinvolle afwijkingen te kunnen beoordelen. Ook zijn een paar pilots mogelijk om concrete gevallen te kunnen bestuderen.

*Conclusie 13: vereenvoudiging en flexibiliteit lijkt niet gekoppeld te zijn met beheer van wet- en regelgeving*

De discussie rond flexibiliteit is vaak gekoppeld aan een behoefte aan vereenvoudiging. Deze discussie wordt snel warrig, want de relatie met beheer van wet- en regelgeving wordt onvoldoende vorm gegeven. De relatie is wel zeer belangrijk voor het voeren van een samenhangend beleid voor het landelijk gebied. Vaak lijkt gebrekkige flexibiliteit gebruikt te worden als argument terwijl het probleem is dat de strekking van en de rek in de wet- en regelgeving te onbekend is.

*Aanbeveling 7: koppel een inzet op regelbeheer nadrukkelijk met de vereenvoudiging en de mate van flexibiliteit*

Het is beter om te beginnen met de beheeraspecten, gekoppeld aan het vereenvoudigen en bundelen van subsidieregelingen, gebiedsindelingen en beleidscategorieën, dan geïsoleerd werken aan minder en eenvoudiger regels. Flexibiliteit en vereenvoudiging van regelgeving kan een onderdeel vormen van dit proces.

*Aanbeveling 8: meer steun aan en stimulering van lokale en regionale actoren*

LNV zou kunnen overwegen om lokale en regionale actoren actiever te versterken. Een van deze is de gemeente. Er is bijvoorbeeld weinig mankracht gericht op 'groen' en nog minder beloning voor meer aandacht voor het buitengebied.

*Conclusie 14: Veel invloed gaat richting ad-hoc actoren*

Het is opvallend om te constateren dat ondanks alle mogelijke bestaande organisaties, samenwerkingsverbanden en overlegorganen, veel invloed is weggelegd voor ad-hoc commissies en denkgroepen

*Conclusie 15: gemeenten belangrijk voor LNV*

LNV formuleert veel beleid in de vorm van opdrachten aan gemeenten, die op hun beurt een belangrijke rol spelen op lokaal niveau (buitengebied). De gemeenten zijn dan ook cruciale spelers voor het realiseren van LNV-doelen. Op het gebied van natuur- en landschapsbeheer is er echter weinig stimulans en weinig capaciteit bij de gemeenten.

*Aanbeveling 9: actieprogramma gemeenten en buitengebied*

Wellicht is een nationaal actieplan nodig om deze schakel te versterken. Het is een overweging waard om de gemeenten als een doelgroep voor LNV te beschouwen. Versterking van de gemeentelijke schakel kan veel winst opleveren voor LNV.

*Aanbeveling 10: stimuleer de ontwikkeling van 'shared services' en 'front offices'*

In toenemende mate zouden organisaties en bedrijven kunnen werken via 'shared services' (gedachte leeft al bij LNV). Boeren of anderen kunnen steeds meer samengaan in natuur- en landschapontwikkeling en beheer. Gemeenten kunnen via 'front offices' meer samenwerken op bepaalde gebieden. Een variant hierop is het in het leven roepen van gebiedsgerichte ontwikkelingsbedrijven. Bij diverse partijen wordt positief over deze ontwikkeling gedacht.

*Conclusie 16: de continuïteit van de regelingen en de uitvoeringssystematiek is een zorgpunt*

Volgens de gebiedsactoren is er onvoldoende continuïteit in de uitvoeringssystematiek: mensen raken niet voldoende vertrouwd met de werkwijze voordat ze veranderd wordt. Maar er is ook iets anders aan de hand: veranderingen komen voortdurend, terwijl men ziet dat vele knelpunten niet worden opgepakt. Er zijn kennelijk wel capaciteit en middelen om te sleutelen aan de uitvoeringssystematiek, maar niet om knelpunten op te lossen. Dit is een dubbel probleem dat tot frustratie en onbegrip leidt.

De vraag nu is of veranderingen in beleidsprioriteiten altijd tot verandering in de uitvoeringssystematiek moet leiden

*Aanbeveling 11: streef naar meer standardisering en overzichtelijkheid in het uitvoeringskader*

De meest eenvoudige vorm is één uniforme uitvoeringssystematiek voor alle regelingen: definities, formulieren, categorieën, gegevensverzameling en informatieverplichtingen. Maar een uniforme systematiek is zeer waarschijnlijk niet mogelijk of wenselijk. LNV-medewerkers vrezen zelf dat dan echt een monster gecreëerd wordt, en dat is ook aanneemelijk. Het voortzetten van een proces van standaardisering van uitvoeringssystematieken is wel nodig. Het is wellicht zinvol om dit onder andere te organiseren als een Community of Practice (of vergelijkbare procestechnieken, waar ook de nadruk op begeleiding ligt). Decentralisatie van veel uitvoering naar de provincie, gebiedscontracten en meer gekoppelde initiatieven (shared services) kunnen ook voertuigen worden voor minder lastendruk.

*Aanbeveling 12: stimuleer de ontwikkeling van regionale groenfonds*

Een veelgehoorde wens betreft het ontwikkelen van regionale groenfonds. LNV kan wellicht in ieder geval een rol spelen in het faciliteren van zo'n ontwikkeling.

*Aanbeveling 13: Meer samenwerking tussen beleidsmedewerkers, kenniswerkers en veldwerkers*

Meer samenwerking tussen beleidsmedewerkers, kenniswerkers en veldwerkers is momenteel een trend. Dit kan gestimuleerd worden door de kennisinfrastructuur anders in te zetten, bijvoorbeeld meer gebiedsgericht, en onderzoekstrajecten dichter bij de beleidsont-

wikkeling te laten lopen. Soms wordt de relatie tussen beleid, onderzoek en praktijk in het midden gelaten. Door meer expliciet over deze relatie te praten, kunnen nieuwe kansen ontstaan.

*Aanbeveling 14: Integreer inzichten uit Impuls voor vernieuwing met de bedrijfsvoering binnen LNV*

Het gevaar dat de inzichten uit Impuls (LNV's eigen organisatieontwikkeling Impuls voor vernieuwing) blijven liggen is groot. Dat is helaas inherent aan dit soort trajecten; ze worden ondergeschikt aan de bedrijfsvoering. Door meer programmatisch en beheersmatig te werken ontstaan echter nieuwe kansen voor toepassing. Ook nieuwe ontwikkelingen in de ICT bieden nieuwe kansen. Toets bepaalde inzichten door ze als interne pilots te beschouwen.

## **Conclusies en aanbevelingen met betrekking tot enkele afzonderlijke subsidieregelingen**

*Conclusie 17: Programma Beheer te rigide*

Er is veel kritiek op de detailsturing en de uitvoering van Programma Beheer. Inmiddels is het ook een imago probleem geworden.

*Aanbeveling 15: verruiming en verdieping Programma Beheer nodig*

Een verdiept, verbreed en meer flexibel Programma Beheer, waarin groene diensten en landschapsbeheer een prominente rol spelen, maakt LNV effectiever.

*Conclusie 18: Landinrichting raakt stoffige imago kwijt*

Langzamerhand begint het landinrichtingsinstrument een eigentijdse faciliteit te worden. Momenteel is de verhouding met de SGB niet goed uitgewerkt/bekend, alsmede de relatie met de steden. Deelname van steden kan de stad-land relaties verbeteren (verstedelijking aansturen).

*Aanbeveling 16: kansen voor verdergaande modernisering aanwezig*

Samen met SGB kan de landinrichting een belangrijke motor blijven voor LNV. Wel is een duidelijke koppeling en/of integratie met SGB nodig. Het is ook zeer belangrijk om de deelname van steden goed te overwegen. Dit punt staat al op de agenda, en het dient een prominente plaats te krijgen binnen ILG.

*Conclusie 19: SGB veelbelovend maar kent nog kinderziektes*

De kinderziektes betreffen in sterke mate de nasleep van ingewikkelde uitvoeringskaders en verkokerde beleidskaders. Er is echter behoorlijk draagvlak voor de principes achter de regeling: bundeling, ontkokering, ontstapeling en een meer gebruiksvriendelijke uitvoering. Het is de weg te gaan, aldus bijna alle respondenten.

*Aanbeveling 17: zware inzet op SGB nodig - doorlopend opvolging van kinderziekten*

Een signaal uit dit onderzoek is dat een zware inzet op SGB een sterkere kans biedt voor LNV om effectiever te worden. Gebruik SGB samen met de Landinrichting en de Reconstructie als motoren voor een nieuwe aanpak: een meer gebruiksvriendelijke en meer gebundelde inzet.

*Conclusie 20 en aanbeveling 18: Subsidieregeling netwerk landelijk gebied*

Dit betreft een relatief eenvoudige, kleine regeling waar weinig gebruik van gemaakt wordt. De vergoeding is ook laag. De regeling sluit verder niet aan op iets anders en LNV kan de regeling beter opheffen: laat de regeling opgaan in de landinrichting of SGB, met beheer eventueel onder Programma Beheer. Het is ook een overweging waard om alle recreatieregelingen te laten opgaan in een nieuw doelgroepenbeleid Recreatie. De sector mist een meer samenhangend recreatiebeleid. Wellicht kunnen alle recreatieregelingen opgaan in een deelprogramma onder SGB/ILG, met een betere koppeling tussen overheid en markt/ondernemers.

*Conclusie 21 en aanbeveling 19 rond diverse stimuleringsregelingen landbouw*

Een signaal uit de praktijk is dat de stimuleringsregelingen onvoldoende samenhang vertonen. Verbreding en verdieping van het innovatiebeleid wordt gewenst, met een samenhangende aansturing en meer integratie tussen de regelingen. Het is ook een wens dat de regelingen breder worden opgezet dan alleen vanuit milieuoogpunt. Een programmatische aanpak die ook verder reikt dan LNV is gewenst. Onder andere EZ heeft interessante aanknopingspunten. Er is veel onzekerheid over wel of niet openstelling etcetera. De sector loopt weg, vooral van de regeling innovatie, markt en concurrentiekracht.

De regeling RSG (structuurverbetering glastuinbouw) loopt op zich goed, maar bevat een onderdeel clusterplannen: dit lijkt weinig te stimuleren en er zijn weinig aanvragen. De regeling RSBP (stimulering biologische productie) biedt ook de glastuinbouw mogelijkheden om subsidie aan te vragen. De vergoeding is echter dusdanig klein dat het geen zin heeft voor glastuinders. Er zijn dan ook heel weinig aanvragen van deze groep.

*Conclusie 22 en aanbeveling 20 rond andere subsidieregelingen landbouw*

Er zijn diverse regelingen op landbouwgebied, veelal sectoraal. De vraag is of de structuur van regelingen niet anders opgebouwd kan worden. Ook hier valt te denken aan een meer programmatische, doelgroepgerichte en ondernemersgerichte aanpak. Er lopen al initiatieven om een meer ondernemergerichte aanpak uit te werken (plan Laser). Dit verdient veel aandacht de komende tijd. Hier is een koppeling met Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO) evident nodig. Hetzelfde geldt voor een koppeling met Groene Diensten en ontwikkelingsgerichte strategieën.

*Aanbeveling 21: Bundelen van kleine LNV-initiatieven en LNV-regelingen*

Met meer aandacht voor beheersmatige aspecten en een meer programmatisch werkwijze (ILG, SGB), ontstaan nieuwe kansen om kleine en versnipperde initiatieven (zoals pilots), regelingen en projecten beter te bundelen. Nu worden deze soms 'aan hun lot overgelaten' en het is niet altijd duidelijk welke lessen eruit getrokken worden. Zoek naar interessante uitvoeringssystematieken die robuust genoeg zijn om veranderende politieke prioriteiten



op te vangen, zonder dat daardoor de uitvoeringssystematiek zelf op de schop gaat. Een zekere eenvoud van de systematiek is zeer belangrijk voor de gebruikers. Kleine LNV-initiatieven kunnen daardoor effectiever uitgezet worden.

## **Conclusies en aanbevelingen ten opzichte van sturing**

*Conclusie 23: Sturing in de knel door te veel nadruk op duidelijkheid van afspraken – te weinig op betekenis en doorwerking*

Het sturingsmodel van 2001 werd te veel opgehangen aan het maken van duidelijke afspraken. Verduidelijking van de afspraken wordt echter bijna betekenisloos als het beleidskader daaromheen onduidelijk is. Onbekend is iets anders dan onduidelijk. De huidige sturingsaanpak (nu in herziening) kwam mede daardoor in problemen.

*Conclusie 24: beheer wet- en regelgeving en een meer programmatische aanpak voorwaarde voor een goed sturingskader*

Het nut en de noodzaak van de reeds ingezette lijn van LNV om meer programmatisch te werken (inclusief bundelen, vereenvoudigen, lastendruk verminderen), wordt als reeds vastgesteld in dit onderzoek breed en krachtig ondersteund. Het element van beter beheer van wet- en regelgeving is minder belicht, en de koppeling met het sturingskader wordt meestal helemaal niet gelegd. Beleid in uiteenlopende varianten heeft een ingrijpend effect op de verhoudingen tussen de actoren. Duidelijke afspraken maken over wie wat wanneer doet en hoe is bijna zinloos als een mistig beleidskader grote invloed uitoefent op al deze vragen.

*Aanbeveling 22: nieuw sturingsmodel koppelen aan beheer en programma*

Via een kaderafspraken met het IPO (Interprovinciaal Overlegorgaan) kunnen afzonderlijke sturingsafspraken gemaakt worden met de provincies. De provincies zijn immers divers van karakter. Dit punt is momenteel in ontwikkeling: misschien is het beter om rechtstreeks met de provincies (en kaderwetgebieden/G30 waar nodig) contracten te sluiten, zoals vaker voorgesteld de laatste tijd. Een koppeling met een ontwikkelingsgerichte aanpak (met een prestatietijdpad) dient overwogen te worden. De afspraken kunnen via ILG of (als er geen ILG komt) direct via LNV (met SGB als motor) lopen. Laat zelfregulerende kaders bloeien op gebiedsniveau. Zelfbeschikking is een basisfactor voor motivatie. Communicatie en vertaling van bestaand beleid (beheeraspecten van wet- en regelgeving bijvoorbeeld) dienen nadrukkelijk als uitgangspunt, niet het maken van nog duidelijker afspraken en nog meer coördinatie en controle op naleving. Draagvlak en enthousiasme zijn belangrijker dan afspraken en controle. En draagvlak en enthousiasme vraagt beter beheer.

*Aanbeveling 23: experiment opstarten sturing nieuwe stijl*

Het is het overwegen waard waard om een experiment 'sturing nieuwe stijl' op te starten met een gebied in een provincie: een pilotcontract, wellicht met de provincie Noord-Holland en het gebied Noord-Holland Midden (de Groene Long). De Groene Long is al een soort pilot, dus iets waarop voortgebouwd kan worden. Hier is ook een stevig gebiedsproces al aanwezig, er zijn meerdere complexe problemen aanwezig, de traditionele

werkwijze heeft allang gefaald en er is een monitoringssysteem opgebouwd om de activiteiten rond de afrekenbare doelen te volgen. Hierdoor kan het ministerie van LNV goed inzicht krijgen in de gevolgen.

*Aanbeveling 24: maak gebruik van visitatiecommissies*

Vooraf binnen een ILG verdient een systeem van visitatiecommissies aandacht. Lessen uit de stedelijke vernieuwing (ISV) kan hier van pas komen. Het is een interessante optie, met een potentieel groot sturend effect. Introductie van visitatiecommissies kan dus een waardevolle stap worden, mits goed verankerd binnen de ILG. Zorg dan wel voor een adequaat opleidingstraject (of begeleiding) voor de deelnemers. Stimuleer ook goed werkende monitoringssystemen. Een uitgebreide toepassing van zelfevaluatie in de gebieden kan behulpzaam zijn. Zorg ook voor een binding met het veld door ambtenaren deel te laten nemen aan visitatiecommissies, in wisselende samenstellingen. Omgekeerd geldt ook: neem gebiedsmakelaars en dergelijke mee in de visitatiecommissies.

*Aanbeveling 25: visies op doelgerichte samenwerking en functiecombinaties vanuit de sectoren nodig*

Een eventuele overgang naar een Investeringsprogramma Landelijk Gebied vergt van het ministerie van LNV een strategische en actieve opstelling. Het is aan te bevelen dat de sectorafdelingen een eigen perspectief ontwikkelen voor de rol van hun eigen sector (landbouw, natuur, recreatie) binnen ILG, maar ook op samenwerking met anderen en het creëren van functiecombinaties. Een LNV-visie dient niet los van de sectoren gezien te worden.

*Tot slot -conclusie 25 en aanbeveling 26 nadere analyse nodig van definitie, vorm en inhoud gebiedsgericht werken en gebiedenbeleid*

Er is op dit moment onduidelijk wat gebiedsgericht werken en gebiedenbeleid precies is, wat het betekent voor LNV en hoe het in verhouding staat tot andere vormen van beleid, zoals generiek beleid. Ook is nadere analyse nodig van definitie, verschijningsvormen, vorm en inhoud van gebiedsgericht beleid en gebiedenbeleid.

## Literatuur

Bos, M.G. en B. van Riel, 'Financiering uitbreiding Europese Unie geen probleem'. In: *ESB* (2002), pp.920-923.

Commissie Regionaal bestuur in Nederland, voorzitter Geelhoed, Mr.L.A., *Op schaal gewogen, regionaal bestuur in de 21e eeuw*. Ad-hoc adviescommissie ingesteld door het Interprovinciaal Overleg, Den Haag, Maart 2002.

Ham, A. van den, G.S. Venema en G.J.F. van den Elzen, *Naar netwerkfinanciering en -aanpak voor Kwaliteitsimpuls Landschap*. LEI, Den Haag, November 2002.

Heffen, O. van en M.J.W. van Twist, *Beleid en wetenschap, hedendaagse bestuurskundige beschouwingen*, Samson H.D. Tjeenk Willink. Alphen aan den Rijn, 1993.

Hill, Michael and Peter Hupe, *Implementing Public Policy, Governance in Theory and Practice*. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi, 2002.

Jong, D. de en S. Nooteboom, 'Verdwalen we in een woud van beleidstoetsen?' In: *Openbaar bestuur* 9 (2002).

Kloen, H., *Overzicht praktijkvoorbeelden: zo wil het rijk het eigenlijk niet, maar het gebeurt wel!*. CLM, werkdocument, 2001.

Ministerie van LNV, *Beleidsreactie op de Natuurbalans 2002, brief aan de Tweede Kamer*. Den Haag, 15 oktober 2002.

Ministerie van LNV, *Waar moet het heen met gebiedenbeleid?*. Discussienotities, 29 juli en 4 september 2002.

Ministerie van LNV (namens het rijk) en IPO, *Plattelandsontwikkelingsprogramma Nederland (inclusief bijlagen)*. september 2001.

Ministerie van LNV, *pilot gebiedsgericht beleid Noord-Holland Midden, brief van de staatssecretaris aan de partijen in Noord-Holland Midden*. 1 november 2001.

Ministerie van LNV, *Structuurschema Groene Ruimte 2, Samen werken aan groen Nederland*. Den Haag, januari 2002.

Ministerie van LNV, *Voedsel en groen*. Den Haag, juli, 2000.

Ministerie van LNV en VROM, *Ontstapelen en Ontschotten, naar een slagvaardiger beleid voor het landelijk gebied*. NovioConsult, verzamelbundel, augustus 1998.

Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Evaluatie ROM-aanpak; Eindrapportage*. NovioConsult, Nijmegen, 8 november 1997.

Ministerie van van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Rijksplanningologische Dienst, *Ruimte maken, ruimte delen, Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000/2020*. januari 2001.

Ministeraad, *Stellingnamebrief Nationaal Ruimtelijk Beleid*. Den Haag, 1 november 2002.

Milieu- en Natuurplanbureau, *De Nationale Natuurverkenning 2, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM. Aan de Natuurverkenning werd meegewerkt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)*. Bilthoven, 2001.

Milieu- en Natuurplanbureau, *De Natuurbalans 2001, Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en de stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), onder eindverantwoordelijkheid van het RIVM. Aan de Natuurverkenning werd meegewerkt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ) en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA)*. Bilthoven, 2001.

Noordergraaf, M., *Attention! Work and Behaviour of Public Managers amidst Ambiguity*. Eburon Publishers, Delft, proefschrift EUR, 2000.

Programmacommissie Noord-Holland Midden, red: C.M. van Hoof, R.M.H. Tekke, E.A. van der Kooij en M.W.H. van Eekhout, *Samen aan de slag in de Groene Long, gebiedsprogramma Noord-Holland Midden*. November 2001.

Provincie Noord-Holland, gemeente Amsterdam, *het waterschap Het Lange Rond, het waterschap De Waterlanden, het hoogheemraadschap Uitwaterende Sluizen in Hollands Noorderkwartier, ministerie van LNV, Het pact van Mercurius, intentie tot doelgericht investeren in de Groene Long*. Wormerveer, 6 juni 2001.

Remmers, G., R. van Broekhuizen en J.D. van der Ploeg, *Initiatiefgroepen op het platteland: naar het creëren van koppelingen tussen praktijk en beleid*. Wageningen Universiteit, Wageningen, oktober 2000.

Rooijackers, Joseph, Martinus de Boer, Gerrit Bargerbos, Peter Paul Mertens en Perry de Moel, *De LNV en EU geldstromen op een rij: een analyse*. Diemen, december 2001.

Sluis, B. van der en P. Rijk, *Zes plattelandsregio's in beeld, een sterkte-zwakke analyse op basis van ruimtelijke en sociaal-economische kenmerken*. LEI, 31 mei, 2001.

Stortelder, A.H.F et al., *Boeren voor natuur, de slechtste grond is de beste*. Alterra-WUR, Alterra-rapport 312, Wageningen juni 2001.

Tatenhove, J.P.M. van der en M. van de Zouwen, *Implementatie van natuurbeleid in Nederland*. Natuurplanbureau, planbureaustudie nr.1, Wageningen, juni, 2002.



## Bijlage. 1      Lijst met beleidscategorieën en gebieds- categorieën medio 2002 (van voor de vereenvoudiging):

Beleidscategorieën	Gebiedscategorieën
Traditionele (bestaande) natuurterreinen	Met verwervings-/inrichtingstaakstellingen
Reservaten	Strategische Groenprojecten
Groenaccord Domeinen	Bufferzones
Natuurontwikkeling	NURG
Robuuste verbindingen	Regionale Parken
Ecologische verbindingzones	Nationale landschappen
Natte natuur	Provinciale landschappen
Recreatiebos	Veenkoloniën
Landinrichting	Ruimtelijke verbinding recreatie en natuur
Staatsbos	Behoud en herstel landschapskwaliteit
Groene verbindingen	Recreatief-toeristische gebieden
VINAC-strategisch groen	Waardevolle cultuurlandschappen
VINAC-regionaal groen	Belvederegebieden/Hollandse Waterlinie
Bosaanleg rond steden buiten de Randstad	Reconstructiegebieden
Bosuitbreidingslocaties	Nadere Uitwerking Brabant-Limburg (NUBL)
Kwaliteitsimpuls landschap	Groene Hart-impuls
Overig bos en landschap in landinrichting	Landinrichtingsgebieden
Bos gekoppeld aan woningbouw	Gebieden SGB
Bos op nieuwe landgoederen	Veenweidegebieden
Nationaal Landschapspatroom	Westland
Overig landschap	Beïnvloedingsgebieden
Recreatie binnen landinrichting	
Lange Afstandswandelpaden (km)	<b>Buiten de scope van de werkgroep</b>
Lange Afstands Fietspaden (km)	Kerngebieden EHS
Basis Toervaart Recreatienetwerk (km)	Buffergebieden EHS
Inrichtingsbehoefte landbouw	Belangrijke Weidevogelgebieden
Projectlocaties glastuinbouw	Belangrijke gebieden voor ganzen/zwanen
Projectlocaties bollenteelt	Nationale Parken
	Gebieden Vogelrichtlijn
	Gebieden Habitatrichtlijn
	Gebieden Natuurbeschermingswet
	Soortenbeleid
	Waterrijke gebieden Nat Nederland
	Waterrecreatiegebieden
	Gebieden behoud Openheid
	Gebieden anti-verdroging
	ROM-gebieden
	'Europese' gebieden (gebieden die in aanmerking komen voor EU-subsidie)
	Deltametropool

Bron: werkgroep vereenvoudiging beleidscategorieën en gebiedscategorieën, LNV, 4 juli 2002





## Bijlage 2      Lijst betrokkenen

### **Onderzoekers LEI, gebiedsstudies**

Trond Selnes  
Jolanda van den Berg  
Gijs Kornmann  
Bareld van der Ploeg  
Piet Rijk  
Gabe Venema

### **Leden projectgroep LNV**

Frank Mugge (projectleider)	Directie Noordwest
Paul Beekhuizen	Directie Juridische Zaken
Annelie Boogerd	Directie Zuidwest
Sander de Bruin	Directie Financieel Economische Zaken
Roelf Gravemeijer	Directie Landbouw
Henk Massink	Directie Internationale Zaken
Sandra van der Pas	Directie Zuidwest
Joseph Rooijackers	Directie Oost
Marc Schakenraad	LASER
Andre van Straaten	Directie Natuur
Hans Zwetsloot	Directie Groene Ruimte en Recreatie

### **Werkgroepen**

Jan van Rheenen	Dienst Landelijk Gebied
Daphne Dernison	Directie Internationale Zaken
Andre Smit	Directie Groene Ruimte en Recreatie
Gerrit Bargerbos	Directie Noord
Martinus de Boer	Directie Zuidwest
Theo Janssen	Expertise Centrum
Floor de Sera	Directie Noordwest
Peter-Paul Mertens	Directie Zuid
Perry de Moel	Directie Noordwest
Caroline Schrandt	Directie Noordwest
Kees Nieuwerth	Directie Noord
Michelle Rieu	Directie Noordwest
Lini Vossers	Directie Oost

## Gesprekspartners gebieden

### Achterhoek

Dhr. J. Tiggelhoven	Secretaris streekcommissie Oost-Achterhoek
Dhr. P. Seesing	SPA/Plattelandshuis te Zelhem
Dhr. Ir. J.W. Calicher	Prov. Gelderland, coördinator Achterhoek en secretaris Reconstructiecommissie
Dhr. Hiddink	GLTO gebiedsfunctionaris voor de Achterhoek
Dhr. E.V. Gatacre	Landgoed de Wiersse te Vorden
Mw. B Keyzer	Plattelandshuis te Zelhem; uitvoering innovatiebeleid LNV ten aanzien van Achterhoek
Dhr. H. Wikkering	voorzitter afd, Winterswijk van GLTO, plv. in Reconstructiecommissie
Dhr. L. Hesselink	milieuzorgbeleid Neede - Borculo

### Heuvelland

Mw. M. Bemelmans	Stichting Mergellandcorporatie
B. Cobben	Milieufederatie Limburg
A. Canjels	Provincie Limburg, ambtelijke aansturing Vitaal Platteland
H. Davits	LNV, Directie Zuid
S. Gielen	LNV, Directie Zuid
Dhr. R. Gravemeijer	LNV, Directie Landbouw
H. de Jong	Provincie Limburg, Landelijke leefomgeving
J. van der Linden	Limburgse Land- en Tuinbouw Bond (LLTB)
P. P Mertens,	LNV, Directie Zuid
Dhr. A. Smit	LNV, Directie Groene Ruimte en Recreatie
Dhr. G. Stienen	LNV, Directie Zuid
M. Wouters	LLTB-Advies, regio Zuid-Limburg

### Middag-Humsterland

Dhr. F. Knijpstra	Dienst Landelijk Gebied, begeleider uitvoering gebiedsplan en lid van de gebiedscommissie
Dhr. H. Postbus	agrariër en lid Landbouw-klankbordcommissie (input voor gebiedscommissie)
Dhr. H. Prins	medewerker milieufederatie Groningen en lid van ambtelijke begeleidingscommissie
Dhr. P. Prins	NLTO, Lid van de commissie Middag-Humsterland
Mw. F. van der Schuur	Provincie Groningen, Voorzitter van gebiedscommissie Middag-Humsterland
Dhr. D. Strijker	Rijksuniversiteit Groningen en bestuurslid van Stichting particuliere dorpsbelangen in gebied
Dhr. J. ter Veer	agrariër en lid gebiedscommissie

### **Noord-Holland Midden**

Dhr. A. Distel	Provincie Noord- Holland, beleidsmedewerker
Mw. K. van Hoef	Programmabureau De Groene Long, communicatie
Mw. F. de Jong	LNV, directie Noordwest, beleidsmedewerker
Dhr. P. Kant	Provincie Noord Holland, beleidsmedewerker
Dhr. D. Ket,	Programmabureau De Groene Long, gebiedsmakelaar
Dhr. T. Konijn	Programmabureau De Groene Long, directeur
Dhr. T. Kraakman	Programmabureau Noord-Holland Midden, gebiedsmakelaar
Mw. M. Meuwissen	Provincie Noord-Holland, beleidsmedewerker
Dhr. F. Mugge	LNV, directie Noordwest
Dhr. R. Tekke	Programmabureau, Noord-Holland Midden, gebiedsmakelaar
Dhr. J. van de Veen	Provincie Noord-Holland, teamleider Noord-Holland Midden, en beleidsadviseur gedeputeerde.

### **De Venen**

Dhr. B. Addink	beleidsmedewerker, provincie Zuid-Holland
Dhr. P. van den Arend	agrariër, Woerdense Verlaat
Dhr. IJ.Bol	agrariër, Zegveld
Dhr. B. de Groot	agrariër, Zegveld
Dhr. B. de Groot	agrariër, Kamerik
Dhr. L. van Hulten	beleidsmedewerker, provincie Utrecht
Dhr. G.Kastelijn	agrariër, Kamerik
Dhr. J.Kastelein	agrariër, Bodegraven
Dhr. T. Koekoek	beleidsmedewerker, provincie Utrecht
Dhr. K. van de Laan	agrariër, Kamerik
Dhr. A.Langerak	agrariër, Zegveld
Dhr. H. Moen,	projectburo De Venen
Dhr. J.Oudshoorn	agrariër, Zegveld
gebr. Oudijk	agrariër, Wilnis
Mw. J. Reinders	beleidsmedewerker, provincie Zuid-Holland
Dhr. K.Segers	agrariër, Kockengen
Dhr. Th.Spruit	agrariër, Zegveld
Dhr. J.Verheul	directeur Praktijkcentrum Zegveld

### **West- Zeeuws Vlaanderen**

Mevr. C.R.A.F.A. Bolijn- Hertzberger	Gemeente Oostburg, wethouder
Dhr. A. Boomert	Recron
Dhr. M.ten Braak	Gemeente Oostburg, beleidsmedewerker
Dhr. J. Bruurs	Kamer van Koophandel, beleidsmedewerker
Mevr. V. Calus	Gemeente Oostburg en Sluis-Aardenburg, landbouwloket
Dhr. C. van der Does	Provincie Zeeland, beleidsmedewerker
Dhr. E. Dekker	Agrarisch West-Zeeuwsch-Vlaanderen

Dhr. T. Kramer  
Mevr. M. de Lange  
Mevr. T. Maenhout  
Dhr. E.J. van der Meer  
Dhr. T. Mouton

Natuur- en milieuorganisaties, medewerker  
gemeente Sluis-Aardenburg, beleidsmedewerker  
Gemeente Oostburg, beleidsmedewerker  
Dienst Landelijk Gebied  
Waterschap Zeeuwsch-Vlaanderen