

Tussen recht en ruil

Gebiedscontracten in Brabant



Instituut voor
Agrarisch Recht

Streekwijzer

Integrale plattelandsontwikkeling

Tussen recht en ruil

Gebiedscontracten in Brabant

E.M. Hees

R. de Bruin

D.W. Bruil

J.A. Bleumink

Centrum voor Landbouw en Milieu

Utrecht, februari 2002

CLM 522-2002

Dit rapport verkent, aan de hand van interviews en literatuurstudie, de bestuurlijk-juridische mogelijkheden van en het draagvlak voor de inzet van gebiedscontracten in het Brabantse omgevingsbeleid. De verkenning leidt tot een beslisboom, met behulp waarvan de provincie de meerwaarde van een gebiedscontract kan bepalen. Voorts worden aanbevelingen gedaan voor de opzet en uitvoering van een aantal concrete experimenten met gebiedscontracten in Noord-Brabant.

ISBN: 90-5634-156-1

Voorwoord

Uiteindelijk telt het resultaat. Toch gaat er steeds weer veel energie zitten in discussies over de manier waarop we, overheid en particulieren, dit resultaat willen bereiken. Het jaar 2001 stond met het Koepelplan voor de reconstructie 'Reconstructie aan zet' en het ontwerp streekplan sterk in het teken van dergelijke discussies. Welke instrumenten zet de overheid in? Hoe pakt dat uit voor de ontwikkelingsmogelijkheden van (agrarische) bedrijven? In deze discussies kwam al snel naar boven dat we, overheid en particulieren, minder orthodoxe wegen kunnen en zouden moeten bewandelen. Daarbij viel het woord 'gebiedscontracten'. De idee is: vanuit een gezamenlijk gedragen doel maken overheid en particulieren praktische afspraken over de wijze waarop we die realiseren. Zo houden we het landschap aantrekkelijk en natuurlijk. Zo integreren we waterbeheer in de agrarische bedrijfsvoering. Dit in combinatie met en in aanvulling op de instrumenten die de overheid traditioneel kan inzetten: regels en stimulerende maatregelen.

Om de haken en ogen van een dergelijke aanpak scherp in beeld te krijgen vroeg de Provincie Noord-Brabant het consortium van CLM, Instituut voor Agrarisch Recht en Streekwijzer een verkenning uit te voeren. Kunnen gebiedscontracten wel? Waar moeten we rekening mee houden? Wat zijn succesfactoren en wat zijn faalfactoren? In dit rapport treft u de antwoorden op deze vragen aan.

Ik ben verheugd dat de onderzoekers concluderen dat gebiedscontracten mogelijk zijn. Ook wordt duidelijk dat er draagvlak is voor gebiedscontracten in het Brabantse. Verdere concretisering is dan wel een eerste vervolgstap. Het rapport biedt in de vorm van een beslisboom zicht op de succes- en faalfactoren. Aan de hand daarvan wordt al gauw duidelijk of een gebiedscontract meerwaarde heeft en (dus) een succes kan worden.

De Provincie Noord-Brabant heeft recent drie afsprakenkaders afgesloten met Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie, Brabantse Milieufederatie en Platform Brabants Toeristisch Bedrijfsleven. In termen van het voorliggende rapport zijn dit 'procesoliecontracten'. Deze leggen de basis voor de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid, samen met de betrokken agrarische en toeristisch recreatieve ondernemers. Met voorliggende verkenning kan de provincie een volgende stap zetten op de zo ingeslagen weg. Die moet leiden naar een florerend bedrijfsleven in een aantrekkelijk en natuurlijk Brabant. Want alleen dat resultaat telt.

Pieter van Geel
Gedeputeerde Ruimtelijke Ordening

Inhoud

| | |
|---|------------|
| Voorwoord | I |
| Inhoud | III |
| Samenvatting en aanbevelingen | V |
| 1 Aanleiding | 1 |
| 2 Waarom gebiedscontracten? | 5 |
| 2.1 Sturingsfilosofie | 5 |
| 2.2 Definitie | 6 |
| 2.3 Meerwaarde | 7 |
| 2.4 Thema's | 7 |
| 3 Vormen van gebiedscontracten | 9 |
| 3.1 Gebiedscontract als procesolie | 9 |
| 3.2 Gebiedscontract als aanvulling | 9 |
| 3.3 Gebiedscontract als alternatief | 10 |
| 4 Noord-Brabant over gebiedscontracten | 13 |
| 4.1 Over vormen van gebiedscontracten | 14 |
| 4.2 Thema voor thema of integraal? | 15 |
| 4.3 West Brabant | 16 |
| 4.4 Een gebiedscontract voor landinrichting St. Oedenrode? | 17 |
| 4.5 Conclusie | 19 |
| 5 Toepasbaarheid van gebiedscontracten | 21 |
| 5.1 Beslisboom | 21 |
| 5.2 Hoe te komen tot een contract? Het proces | 23 |
| 5.3 Hoe te komen tot een contract? De inhoud | 26 |
| 6 Experimenten met gebiedscontracten | 29 |
| 6.1 Keuze voor gebieden en thema's | 29 |
| 6.2 Opzet van experimenten | 30 |
| 7 Uitvoeringscontracten: definitie en meerwaarde | 33 |
| Bijlage 1 Leden kerngroep | 35 |
| Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden | 37 |
| Bijlage 3 Deelnemers aan workshop op 26 oktober 2001 | 39 |

| | |
|--|-----------|
| Achtergronddocumenten | 41 |
| 1 Gebiedscontracten in bestuurlijk perspectief | 43 |
| 1.1 Gebiedsgericht beleid en gebiedscontracten | 43 |
| 1.2 Binding | 44 |
| 1.3 Afstemming op andere regelgeving | 45 |
| 1.4 Afrekenbaarheid | 46 |
| 1.5 Democratische legitimering | 47 |
| 1.6 Thema's | 47 |
| 1.7 Voorbeelden van gebiedscontracten | 49 |
| 1.8 Conclusies | 51 |
| 2 Gebiedscontracten in juridisch perspectief | 53 |
| 2.1 Motieven voor contracten | 53 |
| 2.2 Wie zijn partijen bij een gebiedscontract? | 55 |
| 2.3 Is een gebiedscontract bindend? | 57 |
| 2.4 Wat is de positie van derde-belanghebbenden? | 58 |
| 2.5 De inhoud van een gebiedscontract? | 59 |
| 3 Brabant over gebiedscontracten | 63 |
| 3.1 Algemeen beeld | 63 |
| 3.2 Uitvoeringscontracten | 64 |
| 3.3 Gebiedscontracten | 66 |
| 3.4 Meerwaarde van gebiedscontracten | 68 |
| 3.5 Thema's | 68 |
| 3.6 Thema voor thema of integraal? | 69 |
| 3.7 Mogelijk betrokken partijen | 70 |
| 3.8 Conclusies | 71 |
| 4 Gebiedsstudie St. Oedenrode | 73 |
| 4.1 Vraagstelling en werkwijze | 74 |
| 4.2 Aanleiding en achtergrond | 75 |
| 4.3 Wensen en voorwaarden voor effectieve bescherming | 76 |
| 4.3.1 Algemeen | 76 |
| 4.3.2 Planologische bescherming | 77 |
| 4.3.3 Handhaving | 79 |
| 4.3.4 Vergoeding van inspanningen | 79 |
| 4.3.5 Communicatie, bewustwording en draagvlak | 80 |
| 4.3.6 Intentieverklaring uitvoering: deelname en inspanningsverplichting | 81 |
| 4.3.7 Controle en zelfregulering | 81 |
| 4.4 Mogelijkheden en meerwaarde voor gebiedscontracten | 82 |
| 4.4.1 Mogelijkheden | 82 |
| 4.4.2 Meerwaarde | 83 |
| 4.5 Thema's | 85 |
| 4.5.1 Integraal of thematisch | 85 |
| 4.5.2 Natuur en landschap | 85 |
| 4.5.3 Water | 85 |
| 5 Bestemmingsplan en gebiedscontracten | 89 |
| 5.1 Verschillende constructies | 89 |
| 5.1.1 Constructie Kedichem | 89 |
| 5.1.2 Constructie Alkemade | 90 |
| 5.1.3 Constructie Fortgens | 90 |
| 5.1.4 Constructie Mill / Bernheze | 91 |
| 5.2 Beoordeling | 91 |
| 5.3 Een andere oplossing? | 92 |

Samenvatting en aanbevelingen

Dit rapport geeft de resultaten van een verkenning naar de kansen en beperkingen van het instrument gebiedscontract in het omgevingsbeleid in de provincie Noord-Brabant. Tot deze verkenning had het provinciebestuur besloten in het Koepelplan “Reconstructie aan Zet” en het ontwerp-streekplan “Brabant in Balans”. De verkenning is uitgevoerd door het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Bureau Streekwijzer en het Instituut voor Agrarisch Recht (IAR) in opdracht van het Brabants provinciebestuur. Er is bewust gekozen voor een interdisciplinair onderzoeksteam, waarin relevante expertises (juridisch, ecologisch, sociaal-wetenschappelijk, bestuurskundig) intensief samenwerkten.

Het succes van nieuwe beleidsinstrumenten wordt voor een belangrijk deel bepaald door het draagvlak voor en de overeenstemming over doelen en werkwijze tussen de betrokken partijen. Daarom is, naast een meer *desk-studie* achtige bestudering van kansen en beperkingen van gebiedscontracten, veel aandacht besteed aan de inventarisatie en analyse van wensen en verwachtingen van (mogelijk) betrokken Brabantse partijen ten aanzien van gebiedscontracten.

In dit rapport worden de volgende vragen beantwoord:

- Waarom eigenlijk gebiedscontracten? Welke meerwaarde kunnen gebiedscontracten hebben, naast de bestaande beleidsinstrumenten?
- Welke vormen van gebiedscontracten zijn er beschikbaar?
- Welke opvattingen bestaan er in Brabant over het nut en de toepasbaarheid van gebiedscontracten en wat is het draagvlak om hiermee aan de slag te gaan?
- Op welke wijze kan het instrument gebiedscontracten in de praktijk worden ingezet, gelet op bestuurlijke, procesmatige, juridische en inhoudelijke aspecten?
- Hoe kunnen experimenten met gebiedscontracten in Brabant worden ingericht?

Uit de verkenning kan een aantal conclusies worden getrokken:

- Gebiedscontracten kunnen, mits zorgvuldig voorbereid en opgesteld (zie hierna), een belangrijke meerwaarde bieden in het realiseren van gebiedsgericht omgevingsbeleid.
- Vanuit juridisch oogpunt bestaan er geen overwegende bezwaren tegen het aangaan van gebiedscontracten mits adequaat vormgegeven.
- Gebiedscontracten dienen evenwel geen doel op zich te zijn; de meerwaarde moet blijken uit een systematisch afwegingsproces, waarin het omgevingsdoel centraal staat en het bestaande beleidsinstrumentarium eerst zorgvuldig wordt getoetst. Bij zo'n afweging is gebruik van een beslisboom, zoals opgesteld in het kader van deze verkenning, behulpzaam.
- Het aangaan van gebiedscontracten houdt voor de overheid, als onderhandelende partij, een zeker risico in. Overigens gaat ook éézijdig instrumentarium gepaard met risico's, bijvoorbeeld op het punt van de handhaving. De wetenschap dat het omgevingsdoel er mee is gediend zal de doorslag moeten geven bij de afweging tot het aangaan van gebiedscontracten. Wel verdient het aanbeveling ervoor te zorgen dat, bij gebleken mislukking van het contractinstrument, een terugvaloptie bestaat.
- Het thema van een gebiedscontract dient betrekking te hebben op bevoegdheden van de betreffende regionale overheid; voor thema's die gestuurd worden door rijksbeleid liggen gebiedscontracten niet voor de hand.

- Er zijn drie vormen van gebiedscontracten te onderscheiden, betrekking hebbend op resp. ‘procesolie’, aanvulling op bestaande instrumenten en een alternatief voor bestaande instrumenten. Gebiedscontracten kunnen verder betrekking hebben op intenties, geld en/of bestuursbevoegdheden.

| Doel | Juridische binding | Waarover gaat het contract/wat brengt de overheid in? |
|-------------|--------------------|---|
| Procesolie | Niet bindend | Intenties (1) |
| Aanvulling | Bindend | Geld (2.a) |
| | | Stimulerend gebruik van bestuurs-bevoegdheden |
| | | Huidige regelgeving (2.b.1) |
| | | Toekomstige regelgeving (2.b.2) |
| Alternatief | Bindend | Achterwege laten van bestuursbevoegdheden (3) |

- Het voorbereiden en opstellen van een gebiedscontract is een maatschappelijk proces, waarin uiteenlopende partijen (en mensen!) een gezamenlijke geschiedenis hebben en een gezamenlijke toekomst aangaan; er moet geïnvesteerd worden in dat proces, bij voorkeur onder onafhankelijke begeleiding.
- Een gebiedscontract dient, gelijk elk contract, ten minste een aantal bepalingen te bevatten, zoals considerans, wie zijn partijen, wederzijdse rechten en verplichtingen, tijdsbepaling, eventuele afspraken over geld, voorzieningen voor gewijzigde omstandigheden, voorzieningen voor conflictsituaties en ondertekening.
- In Brabant bestaat brede interesse voor het gebruik van gebiedscontracten, overigens zonder al te veel duidelijkheid over wat precies hieronder verstaan moet worden; het instrument past in de ambities die partijen hebben in het kader van de Reconstructie en het nieuwe Streekplan.

Aanbevelingen

Op grond van de resultaten uit de verkenning bevelen wij de provincie Noord-Brabant aan:

- Start met enkele concrete experimenten met gebiedscontracten om het draagvlak voor dit instrument te toetsen en praktische ervaring op te doen. Een eerste inventarisatie leverde de volgende kandidaatgebieden op: Groene Woud, Duinboeren, Alphen-Chaam, Regionale boerderij Asten-Someren en acht zeer kwetsbare grondwaterbeschermingsgebieden.
- Loop voor elk van de kandidaatgebieden de beslisboom af, om nut en noodzaak van het gebiedscontract te toetsen en om te bepalen welke vorm van gebiedscontract zich voor de betreffende situatie aandient (procesolie, aanvulling of alternatief).
- Wijs voor elk experiment een regisseur aan, die het mandaat krijgt om het proces te starten, te leiden en partijen te binden aan het proces.
- Zorg voor goede (externe) begeleiding bij de totstandkoming en uitvoering; daarbij gaat het om zowel procesmatige, inhoudelijke als juridische begeleiding.
- Stel voortdurend de vraag of de contracten wel scherp genoeg zijn geformuleerd; wanneer nakoming een feit is; wat er moet gebeuren als de omstandigheden wijzigen enzovoorts. Dit legt een iets zwaardere belasting op de totstandkomingsfase, maar kan veel moeilijkheden in een latere fase voorkomen.

- Schenk voldoende aandacht aan de financiële consequenties van het aangaan van specifieke gebiedscontracten, met name wanneer geld de te leveren tegenprestatie van de overheid is.
- Schenk voldoende aandacht aan de monitoring en de evaluatie van de experimenten, essentieel voor het overdragen van de ervaringen naar andere gebieden en voor het verbeteren van de systematiek.
- Communiceer, aan de hand van een gedegen communicatieplan, over de opzet en vorderingen van de experimenten met alle betrokken Brabantse partijen.

1 Aanleiding

De provincie Brabant vindt dat gebiedscontracten een belangrijke rol kunnen spelen bij het realiseren van reconstructiedoelen in gebieden met een sterke verweving van natuur, landschap, landbouw en recreatie.

“ Realisatie van reconstructiedoelen betekent het stimuleren van de passende activiteiten en het aanpassen en / of beperken van minder goed passende activiteiten in een gebied. De kunst is het vinden van de meest effectieve mix. De instrumenten voor reconstructie sluiten hierop aan: sturen en stimuleren van activiteiten in het landelijk gebied. In aanvulling daarop wil de provincie nieuw instrumentarium ontwikkelen, met name gebiedscontracten.....Vooraf in gebieden met een intensieve menging van functies (natuur, landschap, water, landbouw, recreatie), en met name daar waar deze vermenging een economische drager voor (agrarische) bedrijven kan worden (bijvoorbeeld in de vorm van verbrede landbouw), is het afsluiten van gebiedscontracten een mogelijkheid om wederzijds bindende afspraken te maken. Die afspraken hebben enerzijds betrekking op de realisatie van de gebiedsdoelen door de ondernemers, en anderzijds op de beschikbaarheid van gelden en faciliteiten van de zijde van overheden. Ook kunnen in dergelijke contracten afspraken worden gemaakt over ontheffingen op regels, bijvoorbeeld inzake de inrichting of het gebruik van percelen of inzake waterbeheer. De ondernemers krijgen dan meer handelingsvrijheid onder verplichting de gestelde beleidsdoelen te realiseren. De provincie zal de mogelijkheden voor gebiedscontracten onderzoeken, onder andere gericht op de koppeling aan provinciaal instrumentarium (zoals de Provinciale Milieuverordening). ...Inzet van gebiedscontracten zal in eerste instantie op experimentele basis (proeftijd 5 jaar) en in een beperkt aantal gebieden aan de orde zijn. Zo mogelijk starten er al in 2002 in een of twee gebieden experimenten. “ (Koepelplan Reconstructie aan Zet, Juli 2001)

Ook in het Ontwerp-Streekplan maakt het provinciebestuur duidelijk belangstelling te hebben voor het instrument van gebiedscontracten:

“ De laatste jaren worden in toenemende mate convenanten, gebiedscontracten en soortgelijke overeenkomsten gesloten tussen agrariërs, natuur- en landschapsbeschermende instanties en gemeenten, over het behoud en de ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden. Wij zijn hiervan een voorstander, omdat wij meer resultaten verwachten van vrijwillige samenwerking dan van eenzijdig door de overheid opgelegde regels. Door het sluiten van convenanten geven agrariërs blijk van het besef dat zij een zorgplicht hebben voor de natuur- en landschapswaarden in hun gebied. De provincie heeft het voornemen om het vrijwillig natuur- en landschapsbeheer in de GHS-landbouw en de AHS-landschap te subsidiëren. Convenanten en gebiedscontracten kunnen echter niet in de plaats komen van regels over aanlegvergunningen en grondgebruik in het bestemmingsplan. Wel lijkt het verantwoord om dergelijke regels in een sluimertoestand te laten, zolang het convenant goed werkt. De jurisprudentie over het in een sluimertoestand houden van aanlegvergunningen- en grondgebruiksregels is nog niet uitgekristalliseerd.” (Ontwerp-Streekplan “Brabant in Balans”, december 2001)

Voor de Provincie Brabant is het zinvol om het instrument gebiedscontract in haar beleid op te nemen, als er een duidelijke *meerwaarde* is ten opzichte van bestaande instrumenten.

Maar er is nog een andere invalshoek. De Reconstructiewet voorziet in bestuursovereenkomsten tussen Rijk en Gedeputeerde Staten (GS) inzake de uitvoering van het

reconstructieplan (artikel 33). Het lag in het voornemen van GS om, vanwege het feit dat er in Noord-Brabant zeven reconstructieplannen zijn, één en ander ‘door te contracteren’ met de reconstructiecommissies. Dit zou resulteren in een ander soort contract, aan te duiden als uitvoeringscontract.

De provincie Brabant heeft het Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), het Instituut voor Agrarisch Recht (IAR) en het onderzoek- en adviesbureau Streekwijzer opdracht gegeven de inzet van gebiedscontracten en uitvoeringscontracten zowel voor de planvorming van de Reconstructie Concentratiegebieden als voor de planvorming in het project Revitalisering Landelijk Gebied West-Brabant nader te onderzoeken. Een ander onderdeel van de opdracht was de uitwerking en toetsing van een gebiedscontract voor het behoud en de ontwikkeling van landschappelijke waarden in de landinrichting Sint Oedenrode, die is gelegen in het Brabantse reconstructiegebied.

Lopende het onderzoek nam de opdracht op twee punten een wending. Al spoedig bleek dat het idee van het doorcontracteren van een uitvoeringscontract naar reconstructiecommissies niet zinvol is. In hoofdstuk 7 wordt dit toegelicht. Ook bleek dat het opstellen van een gebiedscontract voor de landinrichting Sint Oedenrode voorts nog niets kon toevoegen aan de al gemaakte afspraken. In achtergrond-document 4 gaan wij nader in op de situatie in Sint Oedenrode.

In deze rapportage beantwoorden we, samengevat, de volgende onderzoeksvragen:

- Waarom eigenlijk gebiedscontracten? Welke meerwaarde kunnen gebiedscontracten hebben, naast de bestaande beleidsinstrumenten? (Hoofdstuk 2)
- Welke vormen van gebiedscontracten zijn er beschikbaar? (Hoofdstuk 3)
- Welke opvattingen bestaan er in Brabant over het nut en de toepasbaarheid van gebiedscontracten en wat is het draagvlak om hiermee aan de slag te gaan? (Hoofdstuk 4)
- Op welke wijze kan het instrument gebiedscontracten in de praktijk worden ingezet, gelet op bestuurlijke, procesmatige, juridische en inhoudelijke aspecten? (Hoofdstuk 5)
- Hoe kunnen experimenten met gebiedscontracten in Brabant worden ingericht? (Hoofdstuk 6)

Voor gebiedscontracten geldt dat zij onderdeel uitmaken van complexe processen waarin zowel sociaal-economische, technische als beleidsmatige en juridische aspecten een rol spelen. In deze verkenning is daarom gekozen voor een aanpak waarbij de mogelijkheden en beperkingen van gebiedscontracten worden gerelateerd aan deze verschillende aspecten. Ook is bewust gekozen voor een interdisciplinair onderzoeksteam, waarin relevante expertises (juridisch, ecologisch, sociaal-wetenschappelijk, bestuurskundig) intensief samenwerken.

Het succes van nieuwe beleidsinstrumenten wordt voor een belangrijk deel bepaald door het draagvlak en de overeenstemming over doelen en werkwijze tussen de betrokken partijen. Daarom is, naast een meer *desk-studie* achtige bestudering van kansen en beperkingen van gebiedscontracten, veel aandacht besteed aan de inventarisatie en analyse van wensen en verwachtingen van (mogelijk) betrokken Brabantse partijen ten aanzien van gebiedscontracten.

Tenslotte hebben wij, om de leesbaarheid te vergroten, er voor gekozen de rapportage te splitsen in een hoofdtekst en vijf achtergronddocumenten.

In de hoofdtekst worden de onderzoeksvragen beknopt beantwoord. In de vijf achtergronddocumenten wordt een en ander uitgewerkt en onderbouwd:

- de plaats van gebiedscontracten in bestuurlijk perspectief,

- de plaats van gebiedscontracten in juridisch perspectief,
- de resultaten van de interviews met Brabantse partijen over gebiedscontracten,
- de resultaten van de interviews in St. Oedenrode over gebiedscontracten, en
- de bestuursrechtelijke verhouding tussen gebiedscontracten en bestemmingsplannen.

2 Waarom gebiedscontracten? _____

Om maar met de deur in huis te vallen: wat moeten we binnen de publiekrechtelijke verhouding tussen overheid en burger met zoiets typisch privaatrechtelijks als een gebiedscontract? Op zichzelf voorziet het Nederlandse bestuursrecht over voldoende instrumenten om op allerlei maatschappelijke doelen m.b.t. het landelijk gebied te sturen. Willen we als samenleving grafheuvels beschermen of meer stilte in het buitengebied afdwingen, dan kan de overheid – namens de samenleving of liever een meerderheid van de samenleving - ge- en verboden in stelling brengen, of vergunningplicht, voorlichting, fiscale begeleiding, subsidies. Het zijn bestuursbevoegdheden waaraan niemand hoeft te twifelen. Vanuit bestuurs*juridisch* oogpunt is er dan ook geen aanleiding voor zoiets als een gebiedscontract.

2.1 Sturingsfilosofie

Maar het zijn allemaal éézijdige instrumenten, zowel de voorlichting en de subsidies als de verboden en vergunningplicht. En ze hebben ook vaak dezelfde kenmerken: ze missen de uitdaging, zijn niet ontwikkelingsgericht, ze zijn generiek en dus niet specifiek en meestal niet gebiedsgericht. Soms zijn ze onderling strijdig. En daardoor ontbreekt vaak het draagvlak, niet zo zeer voor de maatschappelijke doelen *an sich*, zoals de bescherming van cultuurhistorie en stilte, maar wel voor de middelen, de gebruikte instrumenten. Soms is dat slechts jammer en zullen de betrokkenen in het landelijk gebied door de zure appel heen moeten bijten. Zij doen dat dan met tegenzin.

Soms is de weerstand zo groot dat het doel simpelweg niet wordt gehaald: betrokkenen negeren de voorlichting en de subsidies. De stimulering ‘werkt’ niet. Soms negeren ze zelfs ge- en verboden, vragen geen vergunningen aan. En de overheid is maar mondjesmaat in staat om een en ander tegen te gaan. Dan ‘werkt’ de handhaving niet. Het is deze geobjectiveerde situatie, waarmee géén van de betrokken partijen tevreden kan zijn, deze *verlies-verlies situatie*, die aanleiding kan vormen voor een gebiedscontract.

Naast de genoemde instrumenten figureert het (gebieds)contract namelijk als iets wezenlijk anders. In haar advies over de sturing van een duurzame samenleving onderscheidt de VROM-Raad een drietal sturingsfilosofieën: hiërarchisch, netwerk- en zelfsturing. Met elke filosofie hangt een bepaalde “instrumentenfamilie” samen, die stimulerend dan wel repressief van aard is. Terwijl ge- en verboden kenmerkend zijn voor een hiërarchische sturingsfilosofie, hoort het (gebieds)contract thuis in de filosofie van netwerksturing, van de overheid als onderhandelende partij met en tussen private partijen.

| | Stimulerend | Repressief |
|------------|------------------------|--------------------|
| Fysiek | Faciliteit (Glasbak) | Afsluiting (afrit) |
| Planning | Informatief plan | Normatief plan |
| Sociaal | Voorlichting/convenant | Propaganda |
| Economisch | Subsidie | Heffing |
| Juridisch | Overeenkomst/contract | Gebod, verbod |

Bron: VROM-Raad, Advies over de sturing van een duurzame samenleving, 1998.

Doel van deze verkenning is het verkrijgen van een goed inzicht in de mogelijkheden en beperkingen van gebiedscontracten bij het realiseren van de reconstructiedoelen in de Reconstructiegebieden en de gebiedsdoelen in het project Revitalisering Landelijk Gebied West-Brabant.

2.2 Definitie

We hebben in onze verkenning het gebiedscontract gedefinieerd als een schriftelijke overeenkomst tussen een regionale overheid en private gebiedspartijen, waarin partijen zich vastleggen op het leveren van een prestatie c.q. tegenprestatie.

Wat is in dit verband (de omvang van) een gebied? Bij reconstructiegebieden zijn die weliswaar een gegeven, maar in een verkenning naar gebiedscontracten is deze vraag een logische. De gebiedsgrootte wordt bepaald door twee factoren:

- *Fysisch-geografisch*: geredeneerd vanuit het omgevingsprobleem. De grootte van het gebied is in eerste instantie afhankelijk van het type omgevingsprobleem. Als we een Ecologische Verbindingszone of een waterbergingsgebied willen realiseren hangt de begrenzing van het gebied af van de ruimte die we zoeken en van de aard van het contract en het type probleem.
- *Socio-geografisch*: geredeneerd vanuit sociale samenhang. Gebiedscontracten hebben een sociale samenhang nodig: de betrokken partijen moeten op de een of andere manier met elkaar samenwerken. ¹ De maat van het project moet zodanig zijn dat die uitwisseling mogelijk is. Dat stimuleert gezamenlijk werken, draagvlak en ook de sociale controle. In een te groot gebied krijg je geen handen op elkaar. De sociale samenhang is de beste garantie voor duurzaamheid.

Een gebiedscontract veronderstelt een gezamenlijke wens om wederzijdse verplichtingen aan te gaan. Om welk soort prestaties gaat het nu? De prestaties van de grondgebruikers, veelal agrariërs (maar niet alleen) laten zich samenvatten in: beheer, onderhoud, inrichting, bescherming, bedrijfsin- en aanpassing, enzovoort.² De prestaties van overheden bestaan uit geld en bestuursbevoegdheden, deze laatste zowel beperkend als faciliterend (ontwikkelingsmogelijkheden) Concreet kan de prestatie dan bestaan uit het gebiedsgericht beschikbaar stellen van financiële middelen in ruil voor meetbare prestaties.

Een gebiedscontract is een vorm van publiek-private overeenkomst, waar niet alle juristen en bestuurskundigen op voorhand voor warm lopen. Kernpunt in dit sturingsmodel is dat de overheid zélf partij is in een onderhandelingsproces en niet langer partijen hiërarchisch aanstuurt of louter kaders stelt. Het gaat bij gebiedscontracten, met andere woorden, om 'private borging in een publiekrechtelijke omgeving'.

¹ In het project 'Een dijk van een landschap' in West-brabant, waarin oude dijken in hun oude staat worden hersteld, is die sociale basis heel belangrijk gebleken. Het project heeft geleid tot contacten tussen boeren (die elkaar vanwege een net uitgevoerde landinrichting nog niet goed als burens kenden).

² Daarbij gaat het om prestaties die normaal gesproken uitsteken bóven het niveau van Goede Landbouw Praktijk (GLP).

2.3 Meerwaarde

We gaven aan dat de kracht van een gebiedscontract is gelegen in het uitdagende, het ontwikkelings- en gebiedsgerichte. Verschillende – niet-juridische - motieven kunnen ten grondslag liggen aan de wens om gebiedscontracten te sluiten. Maar bij elk van die motieven is een waarschuwing op z'n plaats.

- Gebiedscontracten kunnen een geschikt alternatief ('op maat') bieden voor generieke regelgeving, zeker wanneer deze regelgeving zeer gedetailleerd is. Daarbij moet gewaakt worden voor onaanvaardbare verschillen binnen en tussen gebieden (rechtsongelijkheid).
- Gebiedscontracten kunnen ook *doelmatiger* zijn dan generieke regelgeving, omdat ze aansluiten bij het handelingsperspectief van belangengroepen en de beschikbare kennis van de doelgroepen beter benutten. Een risico bij 'onderhandeld beleid' is evenwel dat gevestigde belangen de overhand krijgen (d.w.z. de belangen van de best georganiseerde groepen).
- Vaak wordt verondersteld dat milieudoelen met gebiedscontracten beter *haalbaar* zijn omdat er snel 'zaken kunnen worden gedaan'. Dit is echter ook tegelijk een belangrijk kritiekpunt: door het ontbreken van wettelijke inspraak- en bezwaarprocedures kan rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid optreden
- Met gebiedscontracten zou de doelgroep van beleid beter kunnen worden bereikt. Dat veronderstelt wel dat de deelname van de doelgroep aan het gebiedscontract voldoende groot is om de gestelde gebiedsdoelen te halen. Aan het begin van een proces is dit nog moeilijk vast te stellen: er dient juist in ruime mate in het proces te worden geïnvesteerd om voldoende animo te krijgen.
- Een belangrijke potentie van gebiedscontracten is dat partijen hun inspanningen zichtbaar maken en zich daardoor kunnen profileren met een positief imago. Daardoor ontstaat een morele binding, die vaak al voldoende is voor een succesvolle uitvoering (bij niet naleven staat immers het imago op het spel).
- Ook kunnen gebiedscontracten rollen van partijen snel verhelderen: de overheid stelt doelen, het gebiedscontract regelt langs welke weg de doelen worden gehaald. In de praktijk loopt het vaak minder eenduidig en zien we dat doelen, uitvoeringsstrategieën en maatregelen tegelijk uitonderhandeld worden. Het gebiedscontract wordt dan een *package deal*.
- Het voordeel van *kosteneffectiviteit* geldt vooral voor de overheid omdat de uitvoering en handhaving van gebiedscontracten meestal goedkoper is in vergelijking met regelgeving. Daar staat tegenover dat de uitvoeringslasten van de andere contractpartijen kunnen stijgen (afwenteling).

Kortom, hoewel het gebiedscontract zonder twijfel aantrekkelijke kanten heeft, hangt het succes ervan in hoge mate af van de specifieke omstandigheden en uitwerking. Het is op die zaken dat wij in de volgende hoofdstukken uitvoerig ingaan.

2.4 Thema's

Een gebiedscontract veronderstelt een onderhandelende overheid. Dat betekent dat het onderwerp of het thema waarop het gebiedscontract betrekking heeft, onderwerp van onderhandeling moet kunnen zijn. We beperken ons in deze verkenning tot afspraken die zich richten op de beleidsterreinen waar de provincie en eventueel gemeenten en waterschappen bevoegd gezag zijn, in het bijzonder de ruimtelijke ordening en delen van het natuur-, landschap-, milieu- en het waterbeleid. En tot thema's waarover inhoudelijk ook onderhandeld kan worden.

Globaal liggen de kansen dan op de volgende thema's of combinaties daarvan:

| Thema | Subthema | Verantwoordelijk | Leent zich voor gebiedscontract |
|-----------------------------------|-------------------------------------|------------------|---------------------------------|
| Ruimtelijk beleid | | R.P.G. | +/- |
| Water | Regionale waterberging | R.P. | + |
| | Gewenste grondwatersituatie | P.W. | +/- |
| | Verbeteren water- en bodemkwaliteit | P.W. | + |
| | Beek- en kreekherstel/verbetering | P.W. | + |
| Bodem | Duurzaam bodembeheer | P. | +/- |
| | Aardkundige waarden | P. | + |
| | Ontgrondingen | P. | + |
| Lucht | Ammoniak | R.G. | - |
| | Stank | R. | +/- |
| Geluid, licht en duurzame energie | Stiltegebieden | P. | +/- |
| | Donkere gebieden | P. | +/- |
| | Duurzame energie | P.G. | + |
| Natuur en landschap | EHS | R.P. | +/- |
| | Ecologische verbindingzones | R.P. | + |
| | Reg. natuur- en landschapeenheden | P.G. | + |
| | Agrarisch natuurbeheer | R.P. | + |
| | Soortenbescherming | R.P. | + |
| | Actualisatie GHS | P. | +/- |
| | Landschap en cultuurhistorie | P. | + |
| Landbouw | Mestbe- en -verwerking | R.P. | - |
| | Varkensvrije zones | P. | - |
| | Verbrede landbouw | P. | + |
| | Biologische landbouw | R.P. | +/- |

R = Rijk

P = Provincie

G = Gemeente

W = Waterschap

3 Vormen van gebiedscontracten _____

Er is al erg veel geschreven over gebiedscontracten en nog veel meer gezegd. (Zie achtergronddocumenten 1, 2 en 3) Er bestaan veel noties van gebiedscontracten maar nog weinig eenduidige definities. Een belangrijk oogmerk van deze verkenning is om in het woud van noties enige helderheid te scheppen. Binnen de globale definitie van het gebiedscontract zoals die in het vorige hoofdstuk is gegeven kunnen we de volgende vormen van gebiedscontracten onderscheiden.

3.1 Gebiedscontract als procesolie

Ten eerste onderscheiden we een gebiedscontract als instrument om, met betrekking tot een omgevingsgerelateerd vraagstuk, partijen in een gebied *op één lijn* te krijgen. Dit type contract fungeert vaak als voorloper van de hiernavolgende contracten. Het kan zinvol zijn als partijen sterk uiteenlopende opvattingen huldigen, maar ook als er, bij afwezigheid van éézijdige regelgeving, geen enkel initiatief op gang komt. Concreet krijgt zo'n type contract vaak de naam mee van convenant, intentieverklaring of herenakkoord.

Het is juridisch niet bindend, moreel wel. De inhoud is globaal, sterk in termen van uitgangspunten en voornemens, kan betrekking hebben op geld en/of regels en beoogt ook om achterbannen van partijen (bv. individuele boeren en natuurbeschermers) meer te disciplineren. De metafoer die we aan dit type hangen is *procesolie*.

In de Brabantse context is het "Afsprakenkader Gedeputeerde Staten, ZLTO en BMF over GHS, AHS en RNLE's" (in de volksmond de Vrede van Vught), waarin partijen principe- en procedurele afspraken maakten over de invulling van de Groene en Agrarische Hoofdstructuur, een voorbeeld van een 'procesolie-contract'.

3.2 Gebiedscontract als aanvulling

Een tweede vorm van gebiedscontract fungeert als fundament onder de beloning voor *extra* inspanningen bovenop vastgesteld beleid óf voor inspanningen bij het ontbreken van beleid. Het gaat hierbij om een invulling van stimuleringsbeleid. Vandaar dat deze vorm van gebiedscontracten bij uitstek een plaats kan krijgen in de Brabantse reconstructie, waarin stimulering immers een essentiële rol speelt.

Een mogelijke invulling luidt als volgt. De regionale overheid sluit een contract met een 'gebiedskoepel' van individuele grondgebruikers waarin de overheid geld of bestuursbevoegdheden inbrengt en de koepel een specifieke prestatie. Wel staat de vrijwilligheid van de individuele grondgebruiker voorop, d.w.z. er bestaat geen verplichting om lid te zijn van de koepel en zelfs niet om als lid van de koepel de prestatie te leveren. Denk aan het Programma Beheer, waarbij een overkoepelende organisatie voor een gebied een contract kan afsluiten. Leden die, in ruil voor geld of andere tegenprestaties, een contract sluiten, zijn daaraan wél juridisch gebonden. Dit type gebiedscontract biedt de overheid de gelegenheid om niet met alle individuele grondge-

bruikers contracten te hoeven sluiten. Om een bepaalde totaalprestatie te doen realiseren, kan de overheid in het gebiedscontract opnemen dat er een minimale hoeveelheid grond, individuen of anderszins moet deelnemen alvorens het contract in werking treedt.

Een Brabants voorbeeld is het contract van het samenwerkingsverband Duinboeren in het kader van het Programma Beheer.

Behalve geld kan de beloning ook bestaan uit een 'creatief', stimulerend (i.p.v. beperkend) gebruik van bestuursbevoegdheden. Een recent voorbeeld, o.a. in de reconstructiegebieden van Brabant, is de zogenaamde ruimte-voor-ruimte regeling. Partijen komen daarin overeen dat deelnemers aan de Regeling Beëindiging Veehouderij (RBV) in ruil voor de sloop van stallen een vergoeding krijgen vanwege de bouw van een woning in het buitengebied. De bestuurlijke bevoegdheid om een bouwvergunning te verlenen c.q. te weigeren wordt hier dus ingezet om een bepaalde prestatie, namelijk sloop van een landschapsvervuilende stal, te vergoeden.

Tenslotte kan de beloning betrekking hebben op toekomstige bevoegdheden en regelgeving. Een voorbeeld daarvan is een contract waarin partijen overeenkomen dat bepaalde inspanningen in de (naaste) toekomst geen gevolgen zullen hebben voor de bedrijfsontwikkeling in de directe omgeving (voorkomen van planologische schaduwwerking). In Brabantse termen wordt dit ook wel genoemd 'Nieuw groen is vrij groen'.

Hier past een belangrijke kanttekening. Lagere overheden kunnen weliswaar een overeenkomst sluiten gericht op het voorkomen van bijv. toekomstige schaduwwerking; later kan blijken dat deze toezegging niet kan worden waargemaakt omdat hogere overheden er eenzijdig 'overheen' zijn gegaan. Tegen die achtergrond verdient het aanbeveling om overeen te komen dat, indien de lagere overheid de toezegging niet kan nakomen, de eventuele schade voor de contractpartners wordt vergoed.

3.3 Gebiedscontract als alternatief

Tenslotte onderscheiden we een gebiedscontract als *alternatief* voor eenzijdige regelgeving. Daarbij gaat het om het achterwege laten van bestaande bestuursbevoegdheden, in ruil voor bepaalde tegenprestaties. Het betreft hier een alternatieve invulling van RO-beleid. Vandaar dat deze vorm van gebiedscontracten bij uitstek een plaats kan krijgen in het kader van RO-beleid (streek- en bestemmingsplannen).

Ten aanzien van de gemeentelijke overheid kan het gaan om het achterwege laten van de toepassing van een aanlegvergunningstelsel voor bepaalde activiteiten (bijv. het scheuren van grasland)³, ten aanzien van de provinciale overheid om het achterwege laten van de bevoegdheid om gemeenten te dwingen aanlegvergunningen op te nemen. In het contract kan worden opgenomen dat, indien uit monitoring mocht blijken dat de beoogde omgevingsdoelen niet worden gerealiseerd, de bedoelde aanlegvergunningregels alsnog van kracht worden (*terugvaloptie*).

Een Brabants voorbeeld van zo'n contract is het Convenant tussen de gemeente Mill & St.Hubert, de plaatselijke afdeling van de (toenmalige) NCB en de Milieu- en

³ Zie voor een uitvoerige beschouwing achtergronddocument 5.

Natuurvereniging Mill (1998) over activiteiten binnen en buiten het juridisch kader van het bestemmingsplan buitengebied die invloed hebben op natuur en landschap. (Zie Achtergronddocument 1)

Schematisch ziet de indeling in vormen van gebiedscontracten er als volgt uit:

| Doel | Juridische binding | Waarover gaat het contract/wat brengt de overheid in? | | |
|--|---|---|--|---|
| Procesolie | Niet bindend | Intenties (1) (Bv. Vrede van Vught) | | |
| Aanvulling | Bindend | Geld (2.a) (bv. contract Duinboeren in kader van Programma Beheer) | | |
| | | <table border="1"> <tr> <td>Stimulerend gebruik van bestuursbevoegdheden</td> <td>Huidige regelgeving (bv. 'Ruimte voor ruimte'-regeling) (2.b.1)</td> </tr> <tr> <td></td> <td>Toekomstige regelgeving (bv. 'Nieuw groen is vrij groen') (2.b.2)</td> </tr> </table> | Stimulerend gebruik van bestuursbevoegdheden | Huidige regelgeving (bv. 'Ruimte voor ruimte'-regeling) (2.b.1) |
| Stimulerend gebruik van bestuursbevoegdheden | Huidige regelgeving (bv. 'Ruimte voor ruimte'-regeling) (2.b.1) | | | |
| | Toekomstige regelgeving (bv. 'Nieuw groen is vrij groen') (2.b.2) | | | |
| Alternatief | Bindend | Achterwege laten van bestuursbevoegdheden (bv. 't Mills model) (3) | | |

Ook zijn combinaties mogelijk. Zo heeft het Convenant Beerse Overlaet (juli 1997) betrekking op enerzijds vergoedingen van maatregelen ten behoeve van weidevogels, struweelvogels en dassen (2.a) en anderzijds het zoveel mogelijk achterwege laten van aanlegvergunningregels (3).

4 Noord-Brabant over gebiedscontracten _____

Om het draagvlak voor en de wensen en verwachtingen over gebiedscontracten in Brabant in kaart te brengen, is in de zomer van 2001 een aanzienlijk aantal gesprekken gevoerd (interviews) met beleidsmedewerkers van (semi-)overheden, bestuurders, voorzitters van reconstructie- en gebiedscommissies, vertegenwoordigers van belangenorganisaties en grondgebruikers⁴. De resultaten van deze gesprekken zijn besproken in een workshop die op 26 oktober 2001 is gehouden op het Provinciehuis te Den Bosch⁵. Dit hoofdstuk is gebaseerd op zowel de interviews als de workshop. In dit hoofdstuk wordt het draagvlak voor gebiedscontracten en de wensen en verwachtingen die in Noord-Brabant leven omtrent dit instrument beschreven.

In algemene zin staan alle geïnterviewden positief tegenover het idee om via (gebieds)contracten afspraken te maken over de gewenste ontwikkeling in het landelijk gebied en de uitvoering van het hiermee samenhangend beleid. Vooral de juridische vertegenwoordigers van overheden (provincie, VROM) staan echter aanmerkelijk kritischer ten opzichte van het sluiten van allerlei mogelijke vormen van gebiedscontracten. Hierbij spelen juridische en beleidsmatige overwegingen een rol.

Naast de constatering van een algemene positieve grondhouding moeten we ook constateren dat er – zeker ten tijde van de interviews - nog weinig concrete ideeën waren over de mogelijke vorm en inhoud van de gebiedscontracten en de betrokken partijen.

De meerwaarde van gebiedscontracten ten opzichte van gangbare beleidsinstrumenten wordt door onze gesprekspartners uiteenlopend beoordeeld. De verwachtingen lopen uiteen en er bestaan ook verschillende opvattingen over de rol en het doel van gebiedscontracten. Voor de duidelijkheid zetten we hier een aantal visies op de meerwaarde van gebiedscontracten ten opzichte van een gangbare beleidsaanpak op een rijtje:

- a. gebiedscontracten hebben vooral een procesmatige meerwaarde: ze verbinden partijen aan een bepaalde ontwikkeling
- b. gebiedscontracten maken het mogelijk uiteenlopende financieringsbronnen te koppelen en in te zetten voor de gewenste ontwikkeling
- c. gebiedscontracten scheppen duidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden (voor de landbouw)
- d. gebiedscontracten zijn een mogelijkheid om beleidsmatige knelpunten voor duurzame ontwikkeling weg te nemen
- e. gebiedscontracten bieden de mogelijkheid om uiteenlopende beleidsterreinen met elkaar te koppelen
- f. gebiedscontracten dragen bij aan de vergroting van het draagvlak voor de versterking van de omgevingskwaliteit (natuur, milieu, cultuurhistorie)
- g. gebiedscontracten (in het kader van de reconstructie) kunnen bestemmingsplan procedures versnellen en kunnen bijdragen aan het toesnijden van bestemmingsplannen op de gewenste ontwikkelingen.

⁴ In bijlage 2 is een compleet overzicht van respondenten opgenomen.

⁵ Deelnemers van de workshop in bijlage 3

Zoals aangegeven bestaan er uiteenlopende opvattingen over de functie (de rol) en inhoud van een gebiedscontract. In de discussies over gebiedscontracten en ook in de gevoerde gesprekken lopen twee zaken, die wezenlijk van elkaar verschillen, door elkaar heen:

- Ten eerste worden gebiedscontracten in relatie gebracht met stimuleringsbeleid (bijv. reconstructie) waarbij een bepaalde gewenste ontwikkeling wordt gestimuleerd via geldelijke middelen of anderszins.
- Ten tweede worden gebiedscontracten in relatie gebracht met het RO-beleid (bijv. Streek- en bestemmingsplannen), waarbij de interpretatie of handhaving van regelgeving ter discussie staat.

De indeling van verschillende vormen van gebiedscontracten zoals in hoofdstuk 3 gepresenteerd is voor een belangrijk deel gebaseerd op de uitkomsten van de interviews. Het biedt een aantal mogelijke vormen voor gebiedscontracten, die tegemoet komen aan de verschillende wensen en verwachtingen. Hieronder wordt een beeld geschetst van het draagvlak voor de uiteenlopende vormen van gebiedscontracten⁶.

4.1 Over vormen van gebiedscontracten

- Gebiedscontract als procesolie

Over het algemeen is er een vrij groot draagvlak voor het sluiten van gebiedscontracten om gebiedsprocessen te versterken of te versnellen. Een aantal van de betrokkenen vraagt zich echter wel af of het afsluiten van een contract niet een te zwaar instrument is om processen te versterken. Met een gebiedscontract kun je geen wederzijds vertrouwen afdwingen, is dan de redenatie (in hoofdstuk 5 wordt dieper ingegaan op de gebiedsprocessen).

Vertegenwoordigers van het ministerie van VROM zien 'procesolie' als belangrijkste invulling van de term gebiedscontract. Maar er is bij hen geen draagvlak om op basis van dergelijke 'herenakkoorden' bestaande regelgeving te herinterpreteren of handhaving te laten sluimeren (dit laatste zeker niet na 'Enschede' en 'Volendam').

- Gebiedscontract als aanvulling

In het kader van de stimulering van gewenste ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het beheer van natuur en landschap, en integraal waterbeheer, kunnen gebiedscontracten afgesloten worden. Op basis van vrijwilligheid kunnen eigenaren en bewoners van het gebied gebruik maken van deze stimuleringsregeling, waarbij er een bepaalde beloning staat tegenover de uitvoering van een bepaalde activiteit of het nalaten van handelingen. Deze vorm van gebiedscontracten is vergelijkbaar met regelingen in het kader van het Programma Beheer, met dien verstande dat de regeling meer specifiek toegesneden kan worden op het gebied en de wensen van de bewoners. Het draagvlak voor deze vorm van gebiedscontracten is groot, dat blijkt zowel uit de interviews als de workshop. Het grote voordeel van deze vorm is dat het geen afbreuk

⁶ Hierbij past de kanttekening dat de respondenten en deelnemers aan de workshop zich in veel gevallen nog onvoldoende een beeld hebben / hadden kunnen vormen van de verschillende vormen van contracten. Het geschetste draagvlak is daarom slechts een indicatie. Veel zal hierbij afhangen van het verloop van de gebiedsprocessen (zie hoofdstuk 5).

doet aan bestaande regelgeving en bevoegdheden. Het idee om middels gebiedscontracten extra inspanningen te stimuleren wordt breed gedragen.

Over de vraag waarover precies de afspraken gemaakt worden en welke beloning of bevoegdheden daartegenover moeten staan, is men minder duidelijk. Het belonen van de extra inspanningen van grondgebruikers door middel van extra financiële middelen (geld) wordt vrij algemeen onderschreven. Er is een duidelijke relatie tussen de inspanning en de beloning. Als een van de mogelijke beperkingen bij deze vorm van contracten wordt genoemd dat geld al snel kan verworden tot de belangrijkste beperkende factor. Als de financiële middelen ontoereikend zijn, zijn er geen alternatieve 'tegenprestaties' voorhanden.

Het belonen van de extra inspanningen door het inzetten van bestuursbevoegdheden door de overheid heeft minder draagvlak, maar heeft als groot voordeel dat er uiteenlopende tegenprestaties in beeld komen. Tijdens de workshop bleek dat provinciale bestuurders en politici hier niet bij voorbaat afwijzend tegenover staan, maar wel een zekere reserve aanhouden.

- Gebiedscontract als alternatief

Bij deze vorm van gebiedscontract kunnen de contractanten (overheden zoals provincie en gemeenten samen met private partijen) gezamenlijk afspraken maken over de uitvoering van vastgesteld beleid. Dit betreft onder meer vrijstellingen van aanlegvergunningen of bepaalde algemene ontheffingen. De begunstigden (agrariërs en andere grondgebruikers) dienen zich als tegenprestatie te houden aan bijvoorbeeld een Goede Landbouwkundige Praktijk of het beheer en de instandhouding van landschapselementen.

Zoals al eerder aangegeven hebben juristen van de provincie en medewerkers van VROM ernstige bedenkingen bij deze vorm van gebiedscontracten. VROM hecht grote waarde aan het Sturingsmodel Gebiedsgericht Beleid Landelijk Gebied. In een gebied worden gezamenlijk doelen en resultaten afgesproken en hierover maakt de provincie afspraken met de Rijksoverheid. Als bijvoorbeeld de bestemmingsplannen de gewenste ontwikkeling in de weg staan, dan dienen de bestemmingsplannen in lijn te worden gebracht met de gewenste ontwikkeling. 'Via de voordeur' regelen dus. De Reconstructiewet biedt mogelijkheden om de procedures hiervoor aanmerkelijk te versnellen.

Met name vanuit de ZLTO-geledingen is er wel draagvlak voor deze vorm van gebiedscontracten, al geeft een aantal betrokkenen uit St. Oedenrode ook aan dat bijvoorbeeld een ontheffing van aanlegvergunningen eigenlijk niet zo relevant is. Als het gaat om de uitvoering en handhaving van bestemmingsplannen is een goed contact met de gemeentelijke ambtenaar en het hanteren van duidelijke procedures vaak veel belangrijker dan 'formele' ontheffingen⁷.

4.2 Thema voor thema of integraal?

Een aantal partijen, waaronder de ZLTO ziet een grote meerwaarde in gebiedscontracten als hiermee een *integrale* duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied

⁷ In het verslag over St. Oedenrode bespreken we het idee van een onafhankelijke gebiedscommissie die de afwegingen maakt als alternatief voor ontheffingen.

gefaciliteerd kan worden. Wat hen hierbij voor ogen staat is dat bepaalde inspanningen die de landbouw doet op het gebied van natuur, milieu, cultuurhistorie of waterbeheer gecompenseerd worden met ontwikkelingsruimte voor de bedrijven. Bijvoorbeeld: een boer die een deel van zijn bedrijf laat vernatten, krijgt op een ander deel vergunning voor boomteelt.

Hierbij benadrukt de ZLTO dat het niet (alleen) gaat om groeimogelijkheden in de primaire sector, maar juist ook ontwikkelingsmogelijkheden richting een duurzame plattelandseconomie. Ook economische verbreding is hierbij aan de orde. De inspanningen van de landbouwer kunnen worden gecompenseerd door middel van geld, ontwikkelingsruimte of het opheffen van concrete knelpunten (stankcirkels, aanlegvergunningen).

De ZLTO is vrij uitgesproken over de situaties waarin gebiedscontracten zin hebben: namelijk vooral in situaties waar een spanningsveld bestaat tussen landbouwkundige ontwikkeling en behoud en ontwikkeling van natuur / landschap / water. Juist in situaties waar er een 'contramal' is voor de landbouw, hebben gebiedscontracten meerwaarde. Deze stellingname impliceert een sectoroverschrijdende of integrale aanpak bij gebiedscontracten.

Andere partijen (BMF, VROM) zijn terughoudend ten aanzien van een dergelijke integrale benadering. De BMF geeft aan dat zij het zeer moeilijk vindt om afwegingen te maken tussen de uiteenlopende beleidsterreinen. VROM staat terughoudend tegenover de 'boerenslimheid' of 'koehandel' die hiermee samenhangt. In principe houdt men vast aan *sectoraal* beleid en de zaken die wettelijk zijn afgesproken, al geeft men ook aan dat juist binnen de reconstructie de mogelijkheid bestaat om verschillende beleidsterreinen te koppelen en prestaties uit te wisselen, als hiermee de totale ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd.

ZLTO en BMF geven aan dat zij weliswaar hun achterban vertegenwoordigen, maar dat lokale afdelingen/belangengroepen een zekere autonomie hebben in hun beleid. Daarnaast kan de ZLTO niet garanderen of afdwingen dat alle boeren (leden en niet-leden) zich zullen houden aan de gemaakte afspraken. De ZLTO geeft daarom aan dat het belangrijk is zoveel mogelijk door te contracteren met de individuele agrariër. De individuele boer (of een collectief van boeren – milieucoöperatie) dient afgerekend te (kunnen) worden op zijn / haar inspanningen op het gebied van de omgevingskwaliteit.

In het gesprek met de ZLTO werd het idee van het afsluiten van een Raamcontract op gebiedsniveau en dat vervolgens door te contracteren naar individuele grondeigenaren besproken. Naar bleek is voor deze opzet duidelijk draagvlak bij de betreffende respondenten.

4.3 West Brabant

De voorgaande paragrafen zijn gebaseerd op gesprekken met betrokken partijen uit de reconstructiegebieden. Er is reeds aangegeven dat de plannen die in het kader van de reconstructie worden gemaakt, een wettelijke status verkrijgen en richtinggevend zijn voor de herziening van streekplan en bestemmingsplannen.

In West-Brabant zijn 2 gebiedscommissies actief met het maken van integrale gebieds-plannen voor dat deel van de provincie. In tegenstelling tot de reconstructiegebieden is

er echter geen specifiek wettelijk kader van waaruit zij opereren en waar zij op terug kunnen vallen. In dit deel van de provincie gelden de gebruikelijke kaders en regelingen, bijvoorbeeld het streekplan en de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid. Dat betekent dat zij niet het krachtige middel van de reconstructiewet hebben om partijen (gemeenten) te verbinden aan de plannen. Ook zullen zij voor de financiële middelen aangewezen zijn op de reguliere kaders.

Vanuit de Gebiedscommissie West-Brabant wordt daarom aangegeven grote behoefte te hebben aan instrumenten om de te ontwikkelen plannen beter te verankeren in het gebied. In eerste instantie gaat het dan om een 'procesolie-contract' waarin publieke en private partijen zich – in de vorm van een uitdrukkelijke inspanningsverplichting – verbinden aan de uitvoering (en financiering) van de gebiedsplannen én uitvoeringsprogramma's. In een later stadium kunnen – voor bepaalde deelonderwerpen (bv. natuur- en landschapsbeheer) – ook gebiedscontracten als aanvulling en als alternatief een belangrijke rol functie vervullen in de verankering van de afspraken in het gebied, bijvoorbeeld in de twee Regionale Natuur- en Landschapseenheden.

4.4 Een gebiedscontract voor landinrichting St. Oedenrode?

Naast een algemene, brede verkenning van de wenselijkheid en mogelijkheden voor gebiedscontracten, wilde de provincie ook de praktische mogelijkheden voor een concreet gebied laten onderzoeken. De provincie heeft daarbij gekozen voor ruilverkaveling St. Oedenrode.

Probleem

In het gebied rond St. Oedenrode schiet de bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de praktijk vaak tekort. Veel waarden zijn planologisch niet beschermd, en waar die waarden wel beschermd zijn is de handhaving vaak onvoldoende, met als gevolg een geleidelijke aantasting van het landschap. Verwacht wordt dat door de uitvoering van de landinrichtingsplannen (vanaf 1 november 2001) het behoud van cultuurhistorische waarden meer onder druk komt te staan. Veel van de waarden die nu nog op kavelgrenzen liggen, komen straks binnen de nieuwe kavel van één eigenaar te liggen. Deze nieuwe eigenaar zal geneigd zijn om de waarden vanuit economisch oogpunt 'op te ruimen'.

Nieuw instrumentarium

Om dit verhoogde risico op aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden te verminderen hebben gemeenten, provincie, waterschappen, BMF en ZLTO op 23 februari 2001 een convenant ondertekend waarin de ontwikkeling van een samenhangende set van instrumenten werd afgesproken:

1. Een (financiële) *stimuleringsregeling* voor het behoud van cultuurhistorische en landschappelijke waarden;
2. *Communicatie* met de streek over (het belang van) cultuurhistorische waarden;
3. *Planologische bescherming*. Provincie en gemeenten hebben afgesproken cultuurhistorische waarden planologisch te beschermen, gekoppeld aan meer handhaving. De ZLTO heeft dit deel van de overeenkomst niet ondertekend.

Deze set van regelingen is in november 2001 bij de kavelovergang in werking getreden.

Onderzoeksvraag en werkwijze⁸

Onderzoeksvraag is of een gebiedscontract ten opzichte van de set van nieuwe

⁸ Zie voor een uitgebreide beschrijving van onderzoeksopzet en resultaten achtergronddocument 4.

instrumenten een aanvullend of integrerend instrument zou kunnen zijn voor de bescherming van cultuurhistorische en landschappelijke waarden in het gebied, en zo ja, hoe zo'n contract praktisch kan worden vormgegeven.

Om deze vraag te beantwoorden hebben we diepte-interviews gehouden met veertien direct betrokkenen. Op basis van de tussenresultaten hiervan heeft de ambtelijke projectgroep St. Oedenrode besloten de geplande vervolgstappen – een workshop en verdere uitwerking van een contract – voorlopig niet uit te voeren. De projectgroep was bang dat een te overhaaste discussie over gebiedscontracten het moeizame onderhandelingsproces over de stimuleringsregeling zou verstoren.

Resultaten

Uit de gesprekken met de veertien informanten kunnen we de volgende conclusies trekken:

1. Betrokkenen vinden dat met de uitwerking van de regelingen uit het convenant van 23 februari de bescherming van cultuurhistorische en landschappelijke waarden aanmerkelijk beter geregeld wordt dan voorheen. Betrokkenen zien nog wel problemen rond met name draagvlak voor de regelingen (vooral bij boeren) en voor de handhaving. Concreet:
 - a. Planologische bescherming en handhaving zijn in het convenant in principe afdoende geregeld. Maar met name de BMF twijfelt of bescherming en handhaving in de praktijk wel voldoende gewaarborgd is. Onder agrariërs is weinig draagvlak voor extra planologische bescherming (zie onder).
 - b. Communicatie is in het convenant in principe goed geregeld. Een gebiedscontract waarbij regelmatig overleg tussen verschillende partijen aan de orde is (en waarbij dus een soort gebiedsorganisatie in het leven wordt geroepen), kan extra bijdragen aan communicatie, uitwisseling van standpunten, wederzijds begrip en het oplossen van mogelijke conflicten.
 - c. Voor (financiële) vergoeding voor het beheer van cultuurhistorische waarden biedt een gebiedscontract geen inhoudelijke meerwaarde.
2. Onder agrariërs is weinig draagvlak voor extra planologische bescherming van cultuurhistorische waarden en het systeem van aanlegvergunning dat daarbij hoort. De lengte van de procedure, het risico op bezwaar van derden, leges-kosten en de beperkingen op het grondgebruik zijn hiervoor de belangrijkste argumenten. Voor cultuurhistorische waarden is het maken van afspraken over gebiedsdoelen (analoog aan bijvoorbeeld afspraken over het behoud van x% grasland in weidevogelgebieden) volgens de meeste betrokkenen niet zinvol: “weg is weg”. Er is vanwege de aard van het thema geen flexibiliteit in ruimte of tijd. In het kader van dit onderzoek heeft het IAR onderzocht of het ‘slapend houden van het systeem van aanlegvergunningen’ via het publiekrechtelijke spoor (dus niet in de vorm van een contract) kan worden geregeld, waarmee provincie en gemeenten tegemoet komen aan de bezwaren van de agrariërs. De resultaten hiervan worden beschreven in achtergronddocument 5.
3. Nagenoeg alle partijen staan positief tegenover het idee van een (aanvullend) gebiedscontract. Zo'n gebiedscontract moet dan met name de problemen rond draagvlak en handhaving oplossen. In de gesprekken zijn de volgende vormen van gebiedscontracten genoemd.
 - a. *Intentieverklaring voor uitvoering van voorgestelde regelingen* (procesafspraken). De betrokken partijen maken afspraken over looptijd, deelnamepercentage, inzet van geld etc. Het is een juridisch niet bindende overeenkomst.
 - b. *Verbreiding en versterking: cultuurhistorie als inkomstenbron* (procesafspraken). Doel van een dergelijke overeenkomst is door het maken van afspraken en het initiëren van projecten cultuurhistorie een belangrijker plek te geven in het gebied, grondgebruikers bewust te maken en fondsen te gene-

renen voor ‘cultuurhistorie als inkomstenbron’. Het ligt voor de hand om hiervoor een gebiedscommissie in het leven te roepen.

- c. *Adviescommissie aanlegvergunning* (procesafspraken). Een adviescommissie voor alle gemeenten in het gebied adviseert de gemeenten over aanvragen voor aanlegvergunningen. Het advies is juridisch niet bindend. Doel is vooral maatwerk te leveren (cultuurhistorie inpasbaar maken in de bedrijfsvoering) en draagvlak te genereren voor de manier waarop met aanlegvergunningen wordt omgegaan. De adviescommissie moet breed zijn samengesteld.
- d. *Vergoeding voor ontwikkeling van cultuurhistorische waarden* (extra geld voor extra inspanning). Deze extra inspanning kan in de vorm van een gebiedscontract worden vastgelegd, en worden doorvertaald naar individuele boeren (of groepen boeren). Ook kan ervoor worden gekozen de extra vergoeding in de stimuleringsregeling op te nemen.

In al deze gevallen ligt het voor de hand een gebiedscommissie rond cultuurhistorie en landschap in het leven te roepen. De gebiedscommissie kan een belangrijke rol spelen in de communicatie en in zelfregulering. Zelfregulering kan de behoefte aan handhaving beperken en daarmee de effectiviteit van de bescherming verhogen. Of zelfregulering inderdaad werkt is nog onduidelijk.

Conclusie van de verkenning in Sint Oedenrode is dat het opstellen van een gebiedscontract voor de landinrichting vooralsnog niets kan toevoegen aan de al bestaande set van afspraken over stimuleringsregeling, communicatie en planologische bescherming.

4.5 Conclusie

In de onderstaande tabel wordt het draagvlak voor de uiteenlopende vormen van contracten bij de Brabantse partijen nogmaals samengevat. Gezien het prille stadium waarin het denken over gebiedscontracten zich bevindt, dient de onderstaande indeling met de nodige voorzichtigheid te worden benaderd.

| | GC als procesolie | GC als aanvulling | GC als alternatief |
|-----------------------------|-------------------|-------------------|--------------------|
| Rijksoverheid (VROM/LNV) | ++ | + | - |
| Provincie | ++ | ++ | + |
| Waterschappen | + | ++ | ?/+ |
| Reconstructie- partners | + | ++ | + |
| - Landbouw | + | ++ | + |
| - BMF | ? | ? | * |
| - BL | ? | ++ | * |
| West Brabant | ** | ** | ? |

- + positief tegenover de optie / ++ sterk positief
- negatief (geen voorstander) / -- uitgesproken negatief
- ? nog onduidelijk / geen uitspraak gedaan
- * in bepaalde gevallen wel, maar altijd met een goed planologisch vangnet
- ** belangrijk om intenties en plannen via contracten te verankeren

5 Toepasbaarheid van gebiedscontracten _____

Eerder is opgemerkt dat een gebiedscontract een instrument is naast vele andere beleidsinstrumenten. Hoe kan nu vastgesteld worden of een gebiedscontract noodzakelijk dan wel wenselijk is? En zo ja, welk type gebiedscontract zich aandient? Om deze afweging zo zuiver mogelijk te kunnen maken, hebben we een zogenaamde beslisboom opgesteld. Het aflopen van deze beslisboom voorkomt dat het gebiedscontract te snel als *ultimum remedium* wordt binnengehaald of zelfs de plaats inneemt van het uiteindelijke omgevingsdoel. De beslisboom geeft, met andere woorden, het gebiedscontract ook de plaats in de bestuurlijke afweging die het verdient, niet meer en niet minder.

5.1 Beslisboom

De beslisboom maakt deel uit van een *bestuurlijke* afweging. De gebruiker van deze beslisboom is dan ook de (provinciale) overheid. Het in gezamenlijkheid aflopen van de beslisboom door overheid, landbouw- en milieuorganisaties en allerlei andere betrokken partijen is een al te ambitieuze optie. Maar hier past wel een belangrijke kanttekening. Overheidsvertegenwoordigers dienen tijdens de beslisboom-procedure voortdurend een inschatting te maken van hetgeen de genoemde andere gebiedspartijen zouden doen en vinden bij de verschillende stappen. Alleen zó ontstaat een betrouwbaar beeld van de beleidssituatie waarbinnen de bestuurlijke afweging gemaakt moet worden.

De beslisboom is opgebouwd langs de volgende vragen/stappen:

| Stap | Actie |
|------|--|
| 1 | Wat is precies het (omgevings)doel? |
| 2 | Bestaan er reeds (eenzijdige) beleidsinstrumenten, gericht op het doel? |
| 3 | Kan bestaand beleid voorzien in het (tijdig) realiseren van het omgevingsdoel? |
| 4 | Wat zijn de oorzaken van het niet (tijdig) realiseren van het doel? |
| 5 | Wordt het beleidstekort binnenkort opgevuld (nieuwe instrumenten, aanpassing of aanscherping)? |
| 6 | Leent het omgevingsdoel zich voor 'stimulering' dan wel 'onderhandeling'? |
| 7 | Wat zijn de hoofdlijnen voor een toekomstig gebiedscontract (aanvulling of alternatief, intenties, procedures, deelnemers, termijn)? |
| 8 | Aan welke vereisten dient het gebiedscontract te voldoen? |

Stap 1

Cruciaal is een juiste definiëring van het omgevingsdoel: welke thema of welke thema's betreft het? Hoe lopen de grenzen van het relevante gebied? Wie zijn eventuele

veroorzakers en gedupeerden, welke rol en verantwoordelijkheid heeft de regionale overheid? Hoe urgent is de realisatie van het doel en wie moet daarvoor in actie komen? Een en ander mondt uit in een concreet beleidsdoel, in termen van doelgroep, te leveren prestaties en termijnen.

Stap 2

Centraal staat hier de vraag of er reeds beleidsinstrumenten van kracht zijn die aangrijpen op het omgevingsdoel. Ook kan er beleid bestaan in termen van doelen en intenties (nota's) zonder instrumenten. In dit kader is echter vooral het al dan niet bestaan van instrumenten aan de orde: verboden, vergunningen, beloningen, fiscale facilitering, subsidies, voorlichting, e.a.

Stap 3

Als er géén sturingsinstrumenten voorhanden zijn, is er sowieso sprake van een beleidstekort. Maar ook als die er wel zijn kan sprake zijn van niet toereikende instrumenten of niet tijdige realisering van het omgevingsdoel. In al die gevallen gaan we naar de volgende stap.

Stap 4

Omvat de analyse van het beleidstekort. Genoemd is al de mogelijkheid van het ontbreken van beleid(sinstrumenten). Andere mogelijkheden hebben te maken met gebreken in de handhaving (opsporing, vordering, e.d.) en/of gebrek aan draagvlak voor het beleid. Dat laatste kan weer te maken hebben met uiteenlopende redenen: administratieve lasten, te weinig ruimte voor maatwerk, enz.

Stap 5

Behelst de vraag of er al dan niet nieuw, aangepast of aangescherpt beleidsinstrumentarium in voorbereiding is. Als dat het geval is (bv. van Rijksweg), dan ligt afwachten van de resultaten voor de hand. In een later stadium, als blijkt dat het nieuwe instrumentarium toch niet het gewenste doel dichterbij brengt, kan alsnog met stap 3/4 doorgegaan worden. (Een *loop* in de beslisboom)
Vanaf stap 5 kan besloten worden dat er aanleiding is voor een gebiedscontract als procesolie (type 1).

Stap 6

Als van nieuw of aangepast beleid geen sprake is, dan doet zich de vraag voor of stimulering dan wel flexibilisering nuttig en mogelijk is. Bij de vraag of het nuttig is, gaat het vooral om potentiële deelname; bij de vraag of het mogelijk is gaat het om de bestuurlijk-juridische ruimte en de financiële consequenties. De beslisboomsystematiek ondervindt hier een moeilijkheid: stap 6 mondt uit in de keuze tussen twee 'pijlen', voor een gebiedscontract als aanvulling (type 2) of een gebiedscontract als alternatief (type 3). Deze keuze hangt, behalve van bestuursrechtelijke voorkeuren, sterk af van de specifieke omstandigheden in een gebied (zie ook paragraaf 5.2).

Stap 7

Omvat de bestuurlijke voorbereiding van een gebiedscontract, in termen van intenties, procedure, deelnemers, termijn, handhaving en kosten. Dit mondt uit in een 'startnotitie' voor de bestuurlijke organen, op basis waarvan bestuurlijk (het hoogste bevoegd orgaan) besloten kan worden over voortzetting.

Stap 8

Omvat de vragen rond de uitwerking van het gebiedscontract – welk type dan ook. (Zie ook paragraaf 5.3)

Beslisboom Gebiedscontracten

stap

1.

Omgevingsdoel in gebied

Definiëring

- a. thema / onderwerp
- b. gebiedsgrenzen
- c. krachteveld
- d. urgentie

belanghebbenden
betrokkenen

(beleids)doel in termen van prestaties
overeenstemming!

2.

Bestaan en al eenzijdige instrumenten ?

NEE

JA

- Juridisch: W.R.O. (streek- en bestemmingsplan), NBW, PMO, WMB (vergunningen), enz.
- niet-juridisch: PB, fiscale faciliteiten, subsidies, voorlichting

Is al ingezet of niet ?

JA

NEE

Zal inzet van eenzijdige instrumenten voldoende effectief zijn?

NEE

JA

3.

Wordt omgevingsdoel gerealiseerd ?

JA

NEE (helemaal niet, deels niet, te laat)

JA

Is de oplossing (kosten) effectief

GC niet zinvol

NEE

Wat is de voornaamste oorzaak ?

Instrumentarium ontoereikend

Onvoldoende draagvlak voor inzet instrumentarium

Onvoldoende handhaving van instrumentarium

GC niet zinvol

4.

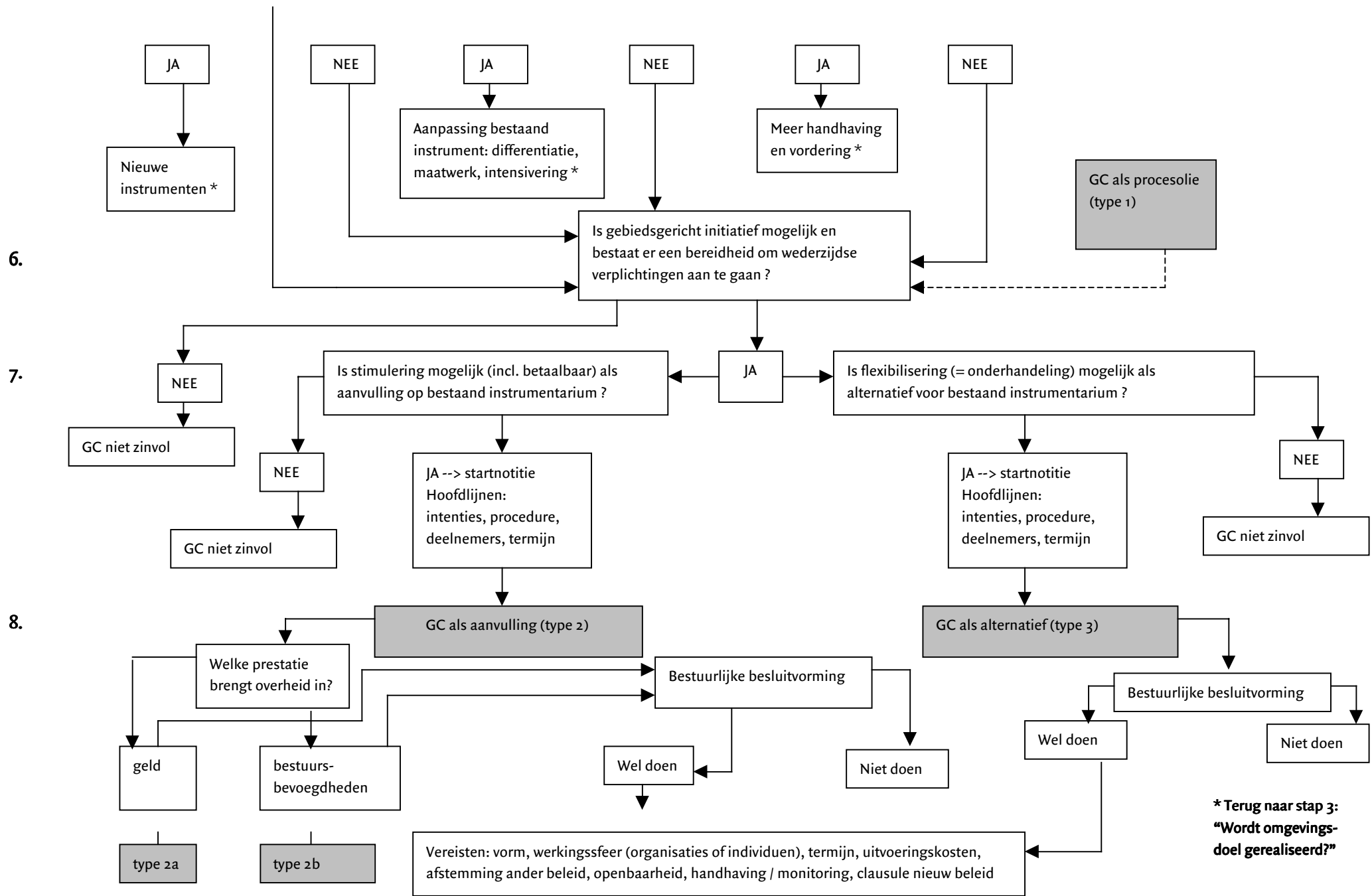
Zijn nieuwe instrumenten op komst ?

Is aanpassing instrumenten op komst ?

Is aanscherping handhaving op komst ?

5.





5.2 Hoe te komen tot een contract? Het proces

Indien uit het toepassen van de beslisboom de conclusie volgt dat een gebiedscontract het geschikte instrument is voor het realiseren van het omgevingsdoel, start een proces van voorbereiden en opstellen van het contract. Voordat we ingaan op een aantal juridische vereisten waaraan zo'n gebiedscontract moet voldoen (zie 5.3) staan we eerst stil bij het voorbereiden en opstellen van een gebiedscontract als maatschappelijk proces. Het is immers een 'spannend' proces waarin partijen, met uiteenlopende belangen en achtergronden, onderhandelen over prestaties en tegenprestaties. Eerder in dit rapport (hoofdstuk 4) werd al gewezen op de uiteenlopende verwachtingen die partijen in de provincie Brabant hebben van gebiedscontracten. Bovendien, partijen hebben voor een deel een gezamenlijke geschiedenis achter zich, voordat men eventueel het besluit neemt om met gebiedscontracten aan de slag te gaan.

Op basis van eerdere ervaringen kan een aantal knelpunten worden geïdentificeerd voor het afsluiten van gebiedscontracten:

- gebrek aan vertrouwen tussen partijen,
- onduidelijke verantwoordelijkheden,
- onvoldoende mandaat van onderhandelingspartners,
- onvoldoende (financiële) middelen om verwachtingen waar te maken,
- spanning tussen lokale processen en provinciale politieke processen,
- slechte communicatie,
- verschil in tempo en slagvaardigheid bij betrokkenen,
- partijen voelen zich niet gebonden aan naleven van de afspraken.

De vraag die op basis van het bovenstaande voorligt is de volgende: hoe schep je de juiste randvoorwaarden om gebiedsprocessen succesvol te laten verlopen en daarbij tot concrete afspraken te komen, al dan niet in de vorm van een contract? Er bestaat geen blauwdruk of standaardrecept om gebiedsprocessen succesvol te verlaten lopen. Wel kan een aantal richtlijnen worden gegeven die uiteindelijk bijdragen aan het succes van gebiedsprocessen en daarmee de kans op het sluiten van overeenkomsten vergroten.

- Betrek onafhankelijke partijen bij besluitvorming en uitvoering

Veel gebiedsprocessen worden gekenmerkt door het feit dat betrokken partijen elkaar met een zeker wantrouwen benaderen. Het is van het grootse belang om vooraf een vertrouwensbasis tussen de partijen te creëren. Dat kan door gezamenlijk een kader af te spreken waarbinnen de onderhandelingen plaatsvinden (het globale doel), maar ook door een *onafhankelijke externe toezichthouder* aan te wijzen, met het mandaat om beslissingen te nemen als de partijen er onderling niet meer uitkomen. Een externe toezichthouder zorgt voor rust in het onderhandelingsproces. Een voorwaarde hierbij is dat de externe toezichthouder door alle betrokken partijen wordt geaccepteerd.

Na afsluiten van een contract kan bijvoorbeeld een streekcommissie, waarin uiteenlopende partijen vertegenwoordigd zijn, een rol spelen bij de uitvoering van de afspraken.⁹ Een dergelijke streekcommissie ziet toe op het naleven van de afspraken en kan voorkomen dat er conflicten ontstaan over bijvoorbeeld de interpretatie van de afspraken, de geleverde prestaties.

⁹ Zie ook achtergronddocument 4.

- Werk vanuit een stapsgewijze aanpak

Er is een breed scala aan mogelijke afspraken die via gebiedscontracten geregeld kan worden. Zoals uit hoofdstuk 4 is gebleken bestaan hierover in Brabant sterk uiteenlopende verwachtingen.

Er is echter onvoldoende ervaring met gebiedscontracten om nu al met zekerheid te kunnen zeggen wat een succesvolle aanpak is. Het risico bestaat dat wanneer partijen teveel in één keer willen regelen het proces onnodig onder druk komt. Aanbevolen wordt daarom om vanuit een stapsgewijze aanpak te werken. Als blijkt dat de (kleine) stappen die worden gezet succesvol verlopen, wordt de vertrouwensbasis tussen de partijen versterkt, waarna desgewenst ook grotere stappen gezet kunnen worden. Anderzijds, soms werkt een afspraak omdat het een *package deal* is.

- Benut verschillende vormen van gebiedscontracten

De verschillende vormen van gebiedscontracten die in hoofdstuk 3 zijn onderscheiden bieden goede aanknopingspunten voor een stapsgewijze aanpak¹⁰. Via een 'procesolie contract' kunnen gezamenlijke intenties en globale doelen worden afgesproken. Dit vormt dan de basis voor verdere onderhandelingen over de uitwerking middels andere vormen van contracten¹¹. Een contract over de beloning van extra inspanningen ligt daarna voor de hand, waarbij een financiële beloning het eerst voor de hand ligt en later wellicht een beloning via het inzetten van bestuursbevoegdheden aan de orde komt.

Hoewel er in strikte zin geen rangorde tussen de verschillende vormen van gebiedscontracten bestaat, denken we dat gebiedscontracten als alternatief voor bestaande regelgeving het moeilijkst te realiseren zijn. Hiervoor is het noodzakelijk om een groot wederzijds vertrouwen te hebben. Dit vertrouwen kan ontwikkeld worden door eerst te experimenteren met de andere vormen van gebiedscontracten. Ook ligt het voor de hand om bij invoering van gebiedscontracten als alternatief voor bestaande regelgeving uit te gaan van een proefperiode.

- Eerst thematisch, daarna integraal

In hoofdstuk 4 is geconstateerd dat er partijen pleiten voor het maken van integrale afspraken, waarbij afwegingen worden gemaakt tussen verschillende thema's, en partijen die vanwege de duidelijkheid pleiten voor thema-voor-thema afspraken. Integrale afspraken stuiten met name op het bezwaar dat het moeilijk is om verschillende prestaties met elkaar te vergelijken. Daarnaast moeten bij integrale afspraken ook vaak meer partijen (overheden) worden betrokken. Dit compliceert het afsluiten van contracten aanzienlijk. Aan de andere kant kan juist een integraal contract de problemen in het gebied op een samenhangende manier oplossen, waardoor het meer levensvatbaar is.

Aanbevolen wordt om in de eerste instantie uit te gaan van thematische afspraken en pas in een later stadium toe te werken naar een integrale aanpak.

¹⁰ De hier geschetste stapsgewijze aanpak is gebaseerd op de uitkomsten van de workshop over gebiedscontracten die op 26 oktober 2001 is gehouden op het provinciehuis in den Bosch.

¹¹ Het CLM heeft in eerdere publicaties het voorstel gelanceerd om te werken met een raamcontract, waarin gezamenlijke uitgangspunten en doelen worden beschreven, en deze uitgangspunten en doelen via meer gedetailleerde contracten verder uit te werken (J.A. Bleumink et. al. *Conflict of consensus. Milieuovereenkomsten tussen agrarische sector, overheid en milieubeweging*. CLM 395 - 1998)

- Ruimte voor het proces

Zoals reeds eerder vermeld is een gebiedscontract geen doel op zich, maar slechts een middel om een bepaald doel te bereiken. Het is daarom van belang om ook andere uitkomsten die bijdragen aan de doelrealisatie mogelijk te maken.

Het gebiedscontract mag niet verworden tot een keurslijf, waarbinnen de partijen koste wat kost moeten opereren. Er moet ruimte blijven bestaan voor alternatieve vormen en creatieve oplossingen¹².

De begeleiding van het proces is in veel opzichten cruciaal. Hierbij dient een geschikte balans te worden gevonden tussen doelrealisatie, procesruimte en looptijd. Gebaseerd op ervaringen met gebiedsprocessen in onder andere Brabant (De Hilver, St. Oedenrode, NUBL, Stad en Milieu) kan hiervoor geen blauwdruk worden opgesteld.

Belangrijke adviezen in deze zijn: houdt het gezamenlijk doel steeds voor ogen, geef ruimte aan het proces, zorg dat de vaart in het proces blijft maar overhaast niets.

- Regiefunctie

In de gesprekken die zijn gevoerd in de provincie, werd meerdere malen aangegeven dat het van belang is dat er een duidelijke regisseur is in de processen die moeten leiden tot gebiedscontracten¹³. Wie de regiefunctie op zich moet nemen is afhankelijk van de situatie. Door velen werd de provincie genoemd als regisseur, maar in de gevallen dat zij ook contractant is, is dit (waarschijnlijk) niet wenselijk.

De regisseur moet van de betrokken partijen het mandaat krijgen om er zorg voor te kunnen dragen dat alle relevante partijen aan de onderhandelingstafel zitten en dat vooral ook de juiste partijen aan tafel zitten. Het betreft hier zowel de partijen die het beleid moeten uitvoeren of ondersteunen, maar vooral ook de partijen die uiteindelijk de tekenbevoegdheid hebben om overeenkomsten af te sluiten. Wie deze partijen zijn, kan van geval tot geval verschillen. De regisseur dient ook het mandaat te krijgen de partijen in een vroegtijdig stadium te binden aan het proces en te houden aan de gemaakte afspraken.

- Geef afspraken een kans van slagen

Een van de oorzaken van het beeld van de onbetrouwbare overheid, is de snelle opeenvolging van regels en plannen die op gebieden afkomen. Daarnaast worden gemaakte afspraken in een aantal gevallen weer ingehaald door nieuw beleid of regelgeving vanuit andere overheden.

Om gebiedscontracten ook op langere termijn succesvol te laten zijn, is het van belang een duidelijk tijdsperspectief in te bouwen, met daarbij afspraken over de te volgen procedures na afloop van de periode. Hierbij kan gedacht worden aan het maken van afspraken over een periode van bijvoorbeeld 10 jaar, met de afspraak om daarna de resultaten te evalueren en nieuwe afspraken te maken. In de tussenliggende periode van 10 jaar heerst er dan in beginsel rust. Indien in die periode een van de partijen haar afspraken – om welke reden dan ook – niet na kan komen, dan dient het contract ‘heronderhandeld’ te worden dan wel de in gebreke blijvende partij de andere partij schadeloos te stellen.

¹² Uit een evaluatie van de reconstructiepijl Nederweert is gebleken dat juist het feit dat er op voorhand ontsnappingsmogelijkheden zijn ingebouwd het proces aanmerkelijk heeft versneld en gefaciliteerd. Als dergelijke ontsnappingsmogelijkheden ontbreken zijn partijen eerder geneigd om het proces te vertragen of bij voorbaat op hun strepen te gaan staan.

¹³ Uit evaluaties van het WCL-gebiedenbeleid is gebleken dat een regisseur van essentieel belang is om gebiedsprocessen op gang te krijgen en houden.

Overheden moeten voorkomen dat er schaduwwerking op zal treden, in de vorm van aangescherpt beleid of extra kosten die op grondgebruikers afgewenteld worden.

- Beschouw het contract niet als eindpunt van het proces

De constatering dat een gebiedscontract geen doel op zich is, betekent ook dat met het afsluiten van een contract het proces niet afgelopen is. Ondanks alle juridische zekerheden die middels een overeenkomst worden ingebouwd, dient het contract zelf toch vooral gezien te worden als een bevestiging van de basis tot samenwerking. Het is van het grootste belang om na het afsluiten van het contract de samenwerking verder te stimuleren en bevorderen op basis van vrijwilligheid en niet op basis van het contract. Tussentijds dient de ‘werking’ van het contract te worden geëvalueerd.

- Communicatie

De communicatie over (de inhoud van) het gebiedscontract moet zo open en zo eenduidig mogelijk zijn. Personen namens deelnemende partijen (ambtenaren, agrariërs, enz.) zullen in de loop der tijd wisselen, maar dat moet tot zo min mogelijk wisselingen leiden in communicatie over en implementatie van het gebiedscontract.

5.3 Hoe te komen tot een contract? De inhoud

- Wie zijn partijen?

Het is van belang goed na te gaan welke partijen er precies verplichtingen op zich nemen. Het hangt dus af van de in de overeenkomst op te nemen rechten en verplichtingen welke contractspartijen dienen te worden opgenomen. Gaat het bijvoorbeeld om bestuursbevoegdheden dan zal het bevoegde bestuursorgaan als partij dienen te worden vermeld. Worden privaatrechtelijke rechten en verplichtingen overeengekomen dan zal de privaatrechtelijke (rechts)persoon partij zijn (bijvoorbeeld de Gemeente X). Het verdient aanbeveling om niet al te voorzichtig te zijn met het opnemen van partijen. In de eerste plaats kan dat het draagvlak vergroten, in de tweede plaats kan dit problemen bij de uitvoering voorkomen.

- Is een contract bindend?

Een contract is per definitie bindend. Deze binding strekt uiteraard niet verder dan hetgeen ook is afgesproken. In de overeenkomst wordt dus bepaald welke verbintenis elk van de partijen precies op zich neemt. Daarbij is natuurlijk onderscheid mogelijk: inspannings- versus resultaatsverplichtingen; precieze en tamelijk ‘vage’ verplichtingen enz. Op het uitgangspunt van de gebondenheid zijn enkele wettelijke uitzonderingen: redelijkheid en billijkheid en onvoorziene omstandigheden. Dat een overeenkomst bindend is wil nog niet automatisch zeggen dat zij ook in rechte afdwingbaar is. Partijen kunnen afspreken dat dat niet het geval is. De verplichting blijft maar kan niet worden afgedwongen.

- Wat is de positie van derden?

Bij het sluiten van een overeenkomst zal men zich moeten realiseren dat ook derden (niet-partijen) daar wellicht rechten aan kunnen ontlenen. Bij de opstelling van overeenkomsten dient men er voorts rekening mee te houden dat de rechten van

derden die voortvloeien uit het publiekrecht, zoals bezwaar en beroep, niet doorkruist mogen worden. Dit kan het geval zijn indien de overeenkomst wordt ingezet als alternatief voor publieke regeling (zie achtergronddocument 5 inzake bestemmingsplanconvenanten).

- De inhoud van een contract

Een contract kent in het algemeen een vast aantal onderdelen. Dat geldt dus ook voor gebiedscontracten. De volgende elementen van het contract vallen te onderscheiden:

- Considerans: de bedoeling van partijen met het contract. Het is altijd verstandig om de bedoeling van de overeenkomst te omschrijven. Dit kan bij eventuele interpretatiegeschillen over de inhoud van het contract de nadere uitleg vergemakkelijken. Zo dienen de overeengekomen prestaties steeds in het licht van de “bedoeling” van partijen te worden beoordeeld.
- Contracterende partijen: openbare lichamen / bestuursorganen / particuliere organisaties / rechtspersonen / natuurlijke personen. Het moet duidelijk zijn wie de contracterende partijen zijn.
- Wederzijdse rechten en verplichtingen: een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de verplichtingen die partijen over en weer op zich nemen. Bij de omschrijving van rechten en verplichtingen zal zo scherp en nauwkeurig als mogelijk moeten worden geformuleerd. In het algemeen maakt men daarbij onderscheid tussen inspannings- en resultaatverbintenissen, maar dat hoeft ook weer niet per se. Het is wel zaak dat men zich bij het formuleren van een verplichting voor ogen brengt wanneer gezegd kan worden dat aan de verplichting is voldaan.
- Eventueel tijdsbepalingen: zowel voor de realisering van verplichtingen binnen de overeenkomst als de looptijd van de overeenkomst zelf. Over de looptijd van de overeenkomst kunnen afspraken worden gemaakt als er sprake is van voortdurende verplichtingen. Voor bepaalde onderdelen is het misschien beter om de overeenkomst te laten eindigen zodra aan de verbintenis is voldaan. Een en ander hangt af van de aard van de verbintenis.
- Eventuele afspraken over geld: betaling, voorschotten etc. Duidelijk is dat als het de bedoeling is dat er financiële stromen op gang moeten komen daarover afspraken gemaakt dienen te worden.
- Wat er moet gebeuren bij gewijzigde omstandigheden: nader overleg e.d. Hoezeer men zijn best ook doet, bij het aangaan van de overeenkomst is niet alles te voorzien. Gewijzigde omstandigheden kunnen op allerlei manieren naar voren treden: wijzigingen in regelgeving, wijzigingen in beleid, financiële tegenvallers etc. etc. Voor een aantal van deze toekomstige problemen kan wellicht dan een oplossing gevonden worden. Meestal is nader overleg dan wel nodig. Dit kan reeds nu afgesproken worden. Voor een aantal andere problemen kan misschien bij het aangaan van de overeenkomst reeds worden aangegeven wie van de partijen daarvan het risico draagt. Zo is denkbaar dat een bestuursorgaan zich garant stelt voor schade die mocht ontstaan bij de wederpartij door beleidswijzigingen.
- Wat er moet gebeuren bij conflicten: arbitrage. Als men voor de beslechting van geschillen niets regelt is de gewone burgerlijke rechter bevoegd. Dit is lang

niet altijd de door partijen meest gewenste rechtsgang. Wil men een alternatieve weg, zoals arbitrage, bewandelen dan zal zulks in het contract moeten worden geregeld.

- Ondertekening

Wie is de rechtsgeldige vertegenwoordiger van de ondertekenende partijen? Wie het contract ondertekent hangt voor de privaatrechtelijke partijen af van de regels van burgerlijk recht / rechtspersonenrecht en voor wat betreft de overheid van de regelingen in organieke wetgeving (Gemeentewet etc.).

- Waarschuwing

Het komt nogal eens voor dat aan de typisch juridische aspecten van gebiedscontracten (te) weinig aandacht wordt besteed. Dat valt te verklaren doordat de figuur van de overeenkomst in het verleden nogal eens voor procesdoeleinden is ingezet (procesolie-functie). In dat stadium is men vaak al blij dat men met alle partijen 'on speaking terms' is. Bovendien is het altijd vervelend om zich al bij aanvang van een overeenkomst te realiseren wat er allemaal fout zou kunnen gaan. Dat kan de totstandkoming van de overeenkomst bemoeilijken en het eventueel nog bestaande wantrouwen tussen partijen (weer) aanwakkeren. En men sluit juist een overeenkomst omdat men het zo mooi eens is geworden. Toch is het beter dat men zich van tevoren afvraagt of de juridische verbintenissen wel scherp genoeg zijn geformuleerd; wanneer nakoming een feit is; wat er moet gebeuren als de omstandigheden wijzigen enzovoorts. Dit legt een iets zwaardere belasting op de totstandkomingsfase, maar kan veel moeilijkheden in een latere fase voorkomen. Het is dan ook verstandig om bij de opstelling van de overeenkomst een jurist te betrekken, onder het motto: beter geen overeenkomst dan een slechte overeenkomst.

6 Experimenten met gebiedscontracten _____

Er zijn goede mogelijkheden voor het aangaan van gebiedscontracten, ook in juridische zin. Uit de interviews en workshop blijkt dat het idee van gebiedscontracten in Brabant breed gedragen wordt. Tegelijkertijd zijn er nog veel vragen over de praktische haalbaarheid van gebiedscontracten (juridisch, technisch en procesmatig) en over de uiteindelijke beleidsmatige effectiviteit ten opzichte van andere beleidsinstrumenten. Ondertussen is er in het kader van het project Revitalisering Landelijk Gebied grote behoefte aan praktijkvoorbeelden die laten zien hoe overheden en maatschappelijke partijen in het landelijk gebied gezamenlijk en binnen heldere kaders kunnen komen tot vernieuwing van hun gebied.

In het Koepelplan 'Reconstructie aan Zet' kondigt de provincie Brabant aan in één of meer gebieden op korte termijn te starten met een experiment voor het opstellen en uitvoeren van een gebiedscontract (proeftijd 5 jaar). In dit hoofdstuk geven we aan hoe de provincie tot een keuze voor één of meer experiment-thema's en -gebieden kan komen en hoe zij de experimenten op hoofdlijnen zou kunnen invullen.

6.1 Keuze voor gebieden en thema's

Wat maakt een gebied geschikt voor het starten van een experiment? Op basis van de verkenning concluderen we dat experimenten een goede kans van slagen hebben in een gebied waar zich de volgende omstandigheden voordoen:

- Er is sprake van een spanningsveld m.b.t. één of een combinatie van omgevingsdoelen. Met andere woorden, er is al een inhoudelijke aanleiding aanwezig.
- De betrokken partijen moeten ten minste positief staan ten opzichte van een onderzoek naar de mogelijkheden voor een gebiedscontract. Als nu al duidelijk is dat een gebiedscontract op juridische gronden of anderszins niet mogelijk is, is het niet verstandig om dat gebied te kiezen omdat dat de kans op experimenteren met gebiedscontracten aanmerkelijk verkleint.¹⁴
- Een bestaande regionale *organisatie van agrariërs* zoals een milieucoöperatie of een agrarische natuurvereniging (al of niet gelieerd aan de ZLTO) kan een belangrijk pluspunt zijn in de totstandkoming en uitvoering van een gebiedscontract. Wellicht kan een dergelijke organisatie een katalyserende rol spelen in de organisatie, juridische 'doorvertaling' en in de uitvoering van het contract.
- Experimenteren met gebiedscontracten is niet alleen relevant voor de betreffende gebieden zelf, maar heeft ook – en bovenal – een voorbeeldfunctie voor andere gebieden in Brabant. Het betekent dat proefgebieden moeten worden gekozen waar op korte termijn van start kan worden gegaan en waar omgevingsdoelen spelen die (ook) relevant zijn voor andere delen van Brabant.

¹⁴ Overigens hoeft een experiment met gebiedscontracten niet te leiden tot het afsluiten van een gebiedscontract. Ook andersoortige oplossingen en de inzet van andere instrumenten kan het resultaat zijn van het proces en het doorlopen van de beslisboom.

Experimenten met gebiedscontracten zouden zowel in West-Brabant als in Reconstructie-Brabant moeten plaatsvinden. Het West-Brabantse gebiedsplan heeft, in tegenstelling tot het reconstructieplan, geen wettelijke status. De grote meerwaarde van een gebiedscontract zou voor West Brabant dus de verankering in het gebied kunnen zijn. Bovendien zullen de meeste ervaringen met gebiedsexperimenten in beide delen van de provincie uitwisselbaar zijn, zodat die ervaringen ook gebruikt kunnen worden in andere delen van Brabant.

Op basis van deze randvoorwaarden en een ronde langs de gebiedscoördinatoren van de negen Brabantse gebieden (Reconstructiegebieden en Gebieden Revitalisering Landelijk Gebied West Brabant) dienen zich de volgende gebieden aan voor een experiment met gebiedscontracten:

| Gebied | Toelichting |
|--|---|
| 1 Groene Woud | Het gebied is een RNLE en het gebied is een proeftuin Groenblauwe dooradering. Er is een organisatie: de Woudboeren. In het projectenprogramma is (het komen tot) een gebiedscontract opgenomen. |
| 2 Zeer kwetsbare grondwater- beschermingsgebieden | In de acht zeer kwetsbare is aanvullend beleid noodzakelijk ten aanzien van het gebruik van bestrijdingsmiddelen. De provincie bereidt een vervolgproject beleidsinstrumenten voor. |
| 3 Duinboeren | De Duinboeren ontplooiën tal van activiteiten gericht op versterking van natuur, landschap en water in combinatie met een verbrede agrarische bedrijfsvoering. |
| 4 Alphen-Chaam | Gemeente, natuur- en milieuorganisaties, ZLTO en provincie bereiden een aanpak voor natuur- en landschapsbeheer voor. |
| 5 Regionale Boerderij Astén-Someren | In de Peel is sinds jaren de Milieucoöperatie De Peel actief. Deze ontplooit tal van activiteiten op het gebied van onder andere verbrede landbouw en agrarisch natuurbeheer. Zij wil deze bundelen onder de titel Regionale Boerderij en zo een meer structureel karakter geven. |

De provincie zal in overleg met de betrokkenen in de genoemde gebieden bezien of en hoe een experiment met een gebiedscontract vorm kan krijgen.

6.2 Opzet van experimenten

De genoemde voorstellen om te experimenteren met een gebiedscontract vloeien niet voort uit een beslisboomprocedure, zoals beschreven in hoofdstuk 5, maar uit de gehouden interviews en de workshop. Bezien vanuit de provinciale verantwoordelijkheid, ligt het dan voor de hand om de beslisboom alsnog in elke situatie af te lopen, om te voorkomen dat het gebiedscontract toch een doel op zich wordt en er geen sprake is van een meerwaarde t.o.v. bestaande beleidsinstrumenten.

Ook kan de beslisboom – in het geval dat een gebiedscontract inderdaad meerwaarde kan bieden – leiden tot een meer gefundeerde keuze voor een bepaalde *vorm* van gebiedscontract (procesolie, aanvulling dan wel alternatief).

Bij de verdere opzet van een experiment is het, juist omdat een experiment alle aandacht op zich vestigt, van belang om extra zorgvuldig te werk te gaan. Naast de in hoofdstuk 5 beschreven elementen (beslisboom, proces en contractvereisten) mogen in een experiment zeker ook de volgende elementen niet ontbreken.

Regievoering. Essentieel, juist ook in een experimentele situatie waarop alle ogen gericht zijn, is de keuze van de regisseur van het proces. De regisseur moet van alle betrokken partijen het mandaat krijgen om het proces te starten, te leiden en de partijen te binden aan het proces en te houden aan de gemaakte afspraken. Afhankelijk van het bestaande spanningsveld is het beter een interne dan wel een externe regisseur aan te wijzen.

Begeleiding bij totstandkoming en uitvoering. Om te komen tot een gebiedscontract is procesmatige, inhoudelijke en juridische begeleiding nodig. Voor een groot deel kunnen bestaande organisatiestructuren (provincie, streekcommissie, reconstructiecommissie) taken uitvoeren; voor een deel is hier specialistische begeleiding en advisering nodig.

Financiering. In veel gebiedscontract zal de tegenprestatie gepaard gaan met financiering (beheersvergoedingen of stimuleringsregelingen). Het toekomstperspectief voor het gebied (en de levensvatbaarheid van het contract) zal in veel gevallen worden bepaald door de continuïteit en zekerheid van de financieringsbronnen. We adviseren dan ook speciale aandacht te besteden aan financieringsconstructies. Speciale aandacht verdienen de zg. Koopmans-gelden, die kunnen worden ingezet voor de extensivering van de melkveehouderij en juist voor een provincie als Brabant met relatief veel intensieve bedrijven goed bereikbaar zijn.

Monitoring en evaluatie. Om te kunnen vaststellen of een gebiedscontract meerwaarde heeft is het noodzakelijk het opstellen en de uitvoering van het gebiedscontract te monitoren en te evalueren. Daarbij gaat het zowel om procesmatige, juridische als inhoudelijke evaluatie. Monitoring en evaluatie en het in kaart brengen van de mogelijkheden en beperkingen van gebiedscontracten zijn essentieel voor het overdragen van de ervaringen naar andere gebieden en voor het verbeteren van de systematiek.

Communicatie. Grote aandacht dient uit te gaan naar de communicatie, aan de hand van een gedegen communicatieplan, over de opzet en vorderingen van de experimenten met alle betrokken Brabantse partijen. Voor het draagvlak op termijn is het van belang de partijen vroegtijdig te betrekken bij en deelgenoot te maken van de experimenten.

7 Uitvoeringscontracten: definitie en meerwaarde

Tussen provincies en rijk worden uitvoeringscontracten gesloten over de uitvoering van het gebiedsgericht beleid in het algemeen, waaronder de Reconstructie. Is het zinvol, zo luidde een vraag in het kader van deze verkenning, om deze uitvoeringscontracten door te contracteren met gebiedspartijen? In dit hoofdstuk wordt deze vraag beantwoord.

In de Reconstructiewet wordt in artikel 33 een bestuursovereenkomst verplicht gesteld tussen gedeputeerde staten en de ministers van VROM en LNV. Deelneming van andere partijen is mogelijk. Deze bestuursovereenkomst heeft betrekking op de uitvoering van de reconstructie en wordt tegelijk met de vaststelling van het uitvoeringsprogramma (art. 31) vastgesteld. In de bestuursovereenkomst worden afspraken gemaakt over de onderwerpen genoemd in art. 33, tweede lid. De financiële bijdragen van de partijen en wat daarvoor gepresteerd zal moeten worden zullen niet de minst belangrijke onderdelen zijn. Het uitvoeringsprogramma moet tenminste eens per twee jaar bezien worden op de noodzaak van aanpassingen (art. 32). Het programma kan worden gewijzigd en dan zal misschien ook de bestuursovereenkomst aanpassing behoeven (art. 34).

Overwogen is of het mogelijk zou zijn de verplichtingen die de provincie (gedeputeerde staten) op zich neemt in de bestuursovereenkomst zouden kunnen worden “doorgecontracteerd” met de reconstructiecommissies. Er zou dan een zgn. uitvoeringscontract kunnen worden gesloten tussen gedeputeerde staten enerzijds en de reconstructiecommissie anderzijds. De reconstructiecommissie zou zich dan op haar beurt verplichten om met bepaalde financiële en technische middelen bepaalde resultaten te behalen.

Een aldus gedefinieerd uitvoeringscontract is niet goed denkbaar. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren.

- a) De reconstructiecommissie is een orgaan van de provincie en niet een zelfstandige rechtspersoon of een zelfstandig bestuursorgaan. De provincie zou zichzelf moeten aanspreken als de reconstructiecommissie wanprestatie pleegt. Een uitvoeringscontract zou vergelijkbaar zijn met een overeenkomst tussen provinciale en gedeputeerde staten. Natuurlijk kunnen er allerlei afspraken worden gemaakt, maar niet in de vorm van juridisch bindende overeenkomsten.
- b) De reconstructiecommissie heeft onder de vigeur van de Reconstructiewet geen eigen bevoegdheden, welke in een overeenkomst zouden kunnen worden ‘ingebracht’. De commissie is een commissie als bedoeld in hoofdstuk V van de Provinciewet.¹⁵ Het is de bedoeling om wat dat betreft alles aan de provincie over te laten. De artikelen 6 en 7 Reconstructiewet bepalen slechts *dat* er een commissie is en geven regels voor de samenstelling ervan. Daarmee verschilt de reconstructiecommissie wezenlijk van de landinrichtingscommissie die onder de Landinrichtingswet

¹⁵ Zie hierover: Kamerstukken II, 1998 – 1999, 26356, nr. 3, blz. 49 en 1999 – 2000, nr. 5, blz. 62

wel bepaalde uitvoerende taken en eigen bevoegdheden heeft. Waar bijvoorbeeld art. 124 Landinrichtingswet de uitvoering van het landinrichtingsplan uitdrukkelijk aan de landinrichtingscommissie opdraagt wordt de uitvoering van het reconstructieplan in art. 37 Reconstructiewet opgedragen aan gedeputeerde staten. De regering suggereert in de kamerstukken weliswaar dat gedeputeerde staten zouden kunnen besluiten om op basis van art. 80 Provinciewet allerlei bevoegdheden over te dragen aan de reconstructiecommissies, maar dat lijkt toch in elk geval voor wat betreft de bevoegdheid tot het nemen van besluiten nauwelijks het geval nu de Reconstructiewet daarover niets expliciet bepaalt.¹⁶ Trouwens ook al zouden de commissies bepaalde taken en bevoegdheden – die verder gaan dan advisering – uitoefenen, dan nog worden deze volledig beheerst door gedeputeerde staten.

- c) Een overeenkomst is slechts zinvol als de ene contractspartij iets wil bereiken waarvoor hij de medewerking / instemming van de andere contractspartij nodig heeft. In casu wordt de eventuele uitoefening van taken en bevoegdheden door de reconstructiecommissie zoals gezegd geheel beheerst door provinciale en gedeputeerde staten. Dat begint al bij de initiële toekenning van taken en bevoegdheden, door middel van het instellingsbesluit door provinciale staten. In dat besluit kunnen ook allerlei regels worden gegeven over de werkwijze en de verantwoording door de commissie. Als het om gedelegeerde bestuursbevoegdheden gaat, kunnen provinciale of gedeputeerde staten ook nog eens beleidsregels vaststellen (art. 10:16 Awb) en kunnen zij het delegatiebesluit ten allen tijde intrekken (art. 10:18 Awb).¹⁷ Uiteindelijk bepalen ook het reconstructieplan en het uitvoeringsprogramma zelf de grenzen van de daarna te hanteren (uitvoerings)bevoegdheden (art. 37, derde lid, Reconstructiewet).
- d) Het ligt voor de hand om aan de reconstructiecommissie wel een aantal voorbereidende en uitvoerende taken (geen bestuursbevoegdheden) op te dragen. Daarbij zal waarschijnlijk ook wel een instructie worden opgesteld, welke vergelijkbaar is met de voor landinrichtingscommissies geldende Regeling werkwijze landinrichtingscommissie.¹⁸ Volgens deze regeling maken de commissies voorschrijdende uitvoeringsplanningen en jaarlijkse werkplannen. Ook wordt er bijvoorbeeld een aankoopbeleid geformuleerd. Het ligt des te meer voor de hand de commissies daarvoor te (blijven) gebruiken nu ook de toevoeging van een ingenieur van het kadaster en een ingenieur van de Dienst Landelijk Gebied gecontinueerd blijft (art. 7, vijfde lid). Maar ook in dat geval zal een overeenkomst tussen provincie en commissie niets toevoegen.
- e) De uitvoering van de reconstructie is mede afhankelijk van de gelden die beschikbaar komen op basis van de Regeling subsidiering gebiedsgericht beleid en reconstructie concentratiegebieden (Stcrt. 25 september 2001, nr. 185). De Reconstructiewet voorziet in art. 33, tweede lid, onder e) in wijzigingen van uitvoeringsprogramma en bestuursovereenkomst als gevolg van deze Regeling. Ook de regeling zelf sluit direct aan bij provinciale gebiedsplannen en uitvoeringsprogramma's (art. 9 e.v.). In dat systeem past een rol voor de reconstructiecommissies – via uitvoeringscontracten – geenszins.

De conclusie luidt dat het niet zinvol is om te streven naar contracten tussen de provincie en de reconstructiecommissie over de uitvoering van de reconstructie.

¹⁶ Artikel 10:15 Awb stelt als eis voor delegatie van bevoegdheden dat de wet daar uitdrukkelijk in voorziet.

¹⁷ In theorie is ook nog de figuur van mandaat denkbaar, maar daar past de overeenkomst al helemaal niet.

¹⁸ Stcrt 1985, 217 (gew.).

Bijlage 1 Leden kerngroep

J. Buys (voorzitter)
Projectleider Koepelplan/Coördinator Programmering
Projectunit Revitalisering Landelijk Gebied

J. Aarts
Juridisch beleidsmedewerker
Projectunit Revitalisering Landelijk Gebied

S. Buijze
Beleidsmedewerker Bodembeheer
WMV/B&A/BLG

M. Meffert
Provinciaal archeoloog
REW/WEC/Cultuur

I. Orbon
Beleidsmedewerker
REW/EBZ/SEZ

F. Panjer
Beleidsmedewerker B&L
REW/N&L/B&U

F. Schippers
Gebiedscoördinator De Baronie
REW/RLG/PCP

E. Vos
Beleidsmedewerker RO-A
REW/RO/RO NO

R. de Bruin
Streekwijzer

W. Bruil
Instituut voor Agrarisch Recht

J. Bleumink
Streekwijzer

E. Hees
Centrum voor Landbouw en Milieu

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden _____

| | | |
|---------------------|-----------------------------|--------------------------------------|
| J. Lambregtse | VROM | Inspectie RO Zuid Nederland |
| J. Elzinga | VROM/RPD | Afdeling Landelijk Gebied |
| J. Klitsie | VROM | DGM |
| P. Beekhuizen | LNV | JBZ, Reconstructie |
| G. van der Sar | LNV-Zuid | Gebiedsgericht beleid; reconstructie |
| P. van Geel | Prov. Noord-Brabant | Gedeputeerde RO |
| E. Vos | Prov. Noord-Brabant | Bestemmingsplan/LI |
| M. Meffert | Prov. Noord-Brabant | Cultuurhistorie |
| J. Aarts | Prov. Noord-Brabant | Juridisch/RO |
| B.J. Oosterbeek | Prov. Noord-Brabant | Landschap/Natuur |
| H. van der Ven | Gemeente St. Oedenrode | RO/Plattelandsontwikkeling |
| E. Jansen | Waterschap De Dommel | Stroomgebiedsmanager |
| Th. Van der Weijden | HH West Brabant | Dijkgraaf |
| W. Duffhues | Reconstr.cie Meierij | Voorzitter |
| J. de Geus | Gebiedscie. West-Brabant | Voorzitter |
| F. Witmer | Gebiedscie. West-Brabant | Gebiedscoördinator |
| H. Clement | Gebiedscie. West Brabant | Planschrijver |
| H. van Gastel | Melkveehouder St. Oedenrode | Lid wg Landschap St.Oedenrode |
| P. Jansen | Melkveehouder Schijndel | Lid LI-commissie St. Oedenrode |
| R. van de Laar | Melkveehouder Liempde | Lid LI-commissie St. Oedenrode |
| K. van Heesbeen | ZLTO | Secretaris Brabant |
| H. Litjens | ZLTO | Coördinator reconstructie |
| P. Souwerbren | BMF | Management/reconstructie |
| O. Raymakers | BMF | Ecoloog/natuur en landschap |
| T. Cooymans | BMF | RO Buitengebied |
| E. Rijken | Brabants Landschap | |
| E. Vrenegoor | ROB | Behoud van arch. monumenten |
| D. Bogert | ROB | Stimuleringsbeleid (Belevedere) |
| H. Boot | Brabants Heem | Secretaris |

Bijlage 3 Deelnemers aan workshop op 26 oktober 2001

| | |
|--------------------------|---|
| H. Litjens | ZLTO |
| N. van Wijk | Statenlid Groen Links |
| P. van Heeswijk | Statenlid CDA |
| K. Geene | Statenlid CDA |
| M. Nijssen | Statenlid PvdA |
| L. Verheijen | Gedeputeerde milieu provincie Noord-Brabant |
| G. van der Sar | LNV-Zuid |
| H. Bunt | LNV-Zuid |
| J. van Weel | Reconstructiecommissie Baronie |
| F. Schippers | Gebiedscoördinator Baronie |
| H. Willemsen | Gemeente Breda |
| E. Jansen | Waterschap Dommel |
| H. Jonkers | Waterschap Maaskant |
| F. Panjer | Provincie Noord-Brabant |
| A. Jansen | Provincie Noord-Brabant |
| J. Buys | Provincie Noord-Brabant |
| J. van Voorst tot Voorst | Provincie Noord-Brabant (voorzitter) |
| J. Weerkamp | Gespreksleider |
| H. Bleumink | Streekwijzer |
| R. de Bruin | Streekwijzer |
| W. Bruil | Instituut voor Agrarisch Recht |
| E. Hees | Centrum voor Landbouw en Milieu |

Achtergronddocumenten _____

1. Gebiedscontracten in bestuurlijk perspectief
2. Gebiedscontracten in juridisch perspectief
3. Brabant over gebiedscontracten
4. Gebiedsstudie St. Oedenrode
5. Bestemmingsplan en gebiedscontracten

1 Gebiedscontracten in bestuurlijk perspectief

F.J.G. Padt & E.M. Hees (CLM)

In dit achtergronddocument gaan wij in op de plaats van het concept gebiedscontract binnen de Nederlandse beleidstraditie. Speciale aandacht gaat uit naar het gebiedsgerichte beleid. We benoemen een aantal bestuurlijke haken en ogen rond gebiedscontracten en beschrijven een aantal markante voorbeelden in den lande.

1.1 Gebiedsgericht beleid en gebiedscontracten

Het denken over gebiedscontracten kwam in Nederland ruim tien jaar geleden op gang. Als mogelijk instrument voor het gebiedsgerichte beleid paste het in de trends van decentralisatie (subsidiariteit) en ‘polderachtige’ afspraken tussen *stakeholders* in een gebied. Maar het denken over gebiedscontracten is even ‘modieus’ als ‘vaag’ gebleven.

Evaluaties van het gebiedsgerichte beleid tonen aan dat gebiedscontracten in de praktijk betrekking hebben op afspraken tussen overheden onderling. We verwijzen daarvoor naar de volgende beleidsontwikkelingen:

- In de nota *Ontstapelen en ontschotten* lanceerde de minister van LNV ideeën over gebiedscontracten. (Brief van 25 juni 1998 aan de Tweede Kamer) Een gebiedscontract zou afspraken tussen Rijk en regionale partijen moeten bevatten over de inzet van gelden voor gebiedsgericht beleid. In het daarop volgende debat wenste de Tweede Kamer daarbij een vereenvoudiging van de bestaande subsidie-regelingen (een wens die provincies overigens al meermaals hadden geuit).
- In 1999 startte een bestuurlijk experiment met bestuursakkoorden voor een aantal geselecteerde gebieden. Dit experiment maakte deel uit van het *BANS-project* (Bestuursakkoorden Nieuwe Stijl; voortvloeiend uit Regeerakkoord 1998). Doel van BANS is het verbeteren van de besluitvorming en de oplossing van maatschappelijke vraagstukken door de werkwijze (niet de structuur) van het binnenlands bestuur te veranderen. In december 1999 hebben Rijk, IPO en VNG afspraken gemaakt over het onderdeel ‘vitalisering platteland’ en de start van 13 pilotprojecten.¹⁹
- In de *Bestuursovereenkomst Landelijk Gebied* (IPO, LNV & VROM 2000) werd een volgende stap gezet. Afsproken werd dat Rijk en provincies nadere bestuursovereenkomsten sluiten (en vervolgens uitvoeringscontracten) over het maximaal te verlenen subsidiebedrag voor gebiedsgericht beleid (meerjarige afspraken). Kern van het ‘nieuwe sturingsmodel’ is dat niet langer op middelen (zoals tot nu toe gebruikelijk is), maar op doelen wordt gestuurd.

¹⁹ Daarnaast wordt in het huidige regeerakkoord gesproken van een ‘regiocontract’ tussen Rijk en provincies voor de besteding van de ICES-gelden (ruimtelijk-economische structuurversterking).

Het sturingsmodel zou het merendeel van de subsidiestromen voor het gebiedsgerichte beleid moeten omvatten, waarbij over de bestedingen in kentallen (bijv. milieuwinst) wordt afgerekend.

- In de *Subsidieregeling Gebiedsgericht Milieubeleid* (SGB 2001), opvolger van de *Bijdragenregeling Gebiedsgericht Milieubeleid*, schrijft het ministerie van VROM voor dat subsidie-aanvragen gebaseerd dienen te zijn op ‘operationele doelen’, voortvloeiend uit een door *meerdere partijen* gedragen gebiedsprogramma met een lange-termijn perspectief én een stelsel van milieu-indicatoren.

Uit dit overzicht blijken de volgende trends:

Een eerste trend is toenemende verantwoordelijkheid van provincies voor het gebiedsgerichte beleid, terwijl het Rijk op afstand stuurt. Ook blijkt dat gebiedsgericht beleid tot nu toe vooral is ingekaderd in de verhouding tussen Rijk en lagere overheden (dus tussen publieke lichamen), en niet of nauwelijks in de verhouding tussen publieke en private partijen.

Een tweede trend is de toenemende verzakelijking in het gebiedsgerichte beleid. Zagen we begin jaren ‘90 vooral ‘zachte’ convenanten tot stand komen in de regio, tegenwoordig gaat de ambitie (ook in deze opdracht) meer in de richting van juridisch ‘harde’ contracten. Overigens is dit onderscheid minder eenduidig dan het op het eerste gezicht lijkt. In de praktijk blijkt namelijk dat de juridische status van gebiedsovereenkomsten juist onderwerp van onderhandeling is. Er bestaat met andere woorden geen ultiem ‘format’ voor een gebiedscontract, hooguit een checklist met aandachtspunten waar de opstellers van een gebiedsovereenkomst rekening mee moeten houden (en waarvan de juridische hardheid een afgeleide is).

Een derde – ontluikende – trend is het erbij betrokken raken van andere dan louter overheidspartijen. Het is juist dat type publiek-private overeenkomsten waarop deze verkenning betrekking heeft.

1.2 Binding

Waarom eigenlijk gebiedscontracten? Wat willen de partijen er precies mee bereiken en welk type binding is daarvoor nodig? We onderscheiden drie soorten binding: morele binding, juridische binding en zelfbinding.

Morele binding: met name voor onderwerpen die in de publieke belangstelling staan, is dit een niet te onderschatten functie van een gebiedscontract. Ommeren en de Ru (1993) formuleren het als volgt: “De wederzijdse uitdrukkelijke wilsuiting geeft convenanten in de ogen van maatschappelijke organisaties en hun achterbannen vaak meer gezag, dan een éézijdig overheidsbesluit[..], ook al is dat laatste ingebed in een cultuur van advisering en overleg.”

Wat betreft de *juridische binding* kunnen we constateren dat gebiedscontracten, eenmaal afgesloten, in beginsel altijd bindend zijn, ook voor de overheid (Tonnaer 1992).²⁰ Als de overheid zich wil onttrekken aan de convenantsafspraken met een beroep op het algemeen belang, dan zal de rechter dit algemeen belang afwegen tegen algemene beginselen van behoorlijk bestuur (Ommeren en de Ru 1993). Dit is een

²⁰ Men kan zelfs stellen dat ook het proces naar het contract toe al bindend is. Contractprocessen zijn niet vrijblijvend, zeker de overheid moet handelen in lijn met eerder gedane uitspraken.

belangrijke constatering in het licht van het vaak gehoorde verwijt aan de overheid als 'onbetrouwbare contractpartner'. Tegelijk dwingt het de overheid (en de andere partners!) het afsluiten van gebiedscontracten niet al te licht op te vatten. Tenminste dienen de partners in het contract vast te leggen onder welke voorwaarden het contract kan worden opgezegd, gewijzigd etc. en hoe eventuele geschillen worden beslecht (zie ook *Aanwijzingen voor convenanten* 1996).

Tenslotte noemen we de interne werking van gebiedscontracten (*zelfbinding*). Hiermee wordt bedoeld dat gebiedscontracten de betrokken organisaties een richtsnoer geven voor het eigen handelen. De precieze juridische status doet in dit verband minder ter zake dan het draagvlak dat het contract heeft binnen de eigen organisatie (politiek en ambtelijk). Het is daarom belangrijk dat vertegenwoordigers voldoende ruimte krijgen om gebiedscontracten binnen de eigen organisatie te 'verkopen'.

1.3 Afstemming op andere regelgeving

Een belangrijke vraag is of er sprake is van spanning, of zelfs strijdigheid met bestaande regelgeving? In de praktijk zien we nog al eens dat - door een zeker collectief enthousiasme - een nauwkeurige toetsing van het gebiedscontract aan bestaande regelgeving ontbreekt. Dit is vanzelfsprekend een omissie. Maar dan nog: binnen bestaande regelgeving heeft het bevoegde gezag vaak nog veel beleidsruimte in het hanteren van bevoegdheden. Een formele toetsing op zich zegt dan niet zoveel. Beter is het dan om in het gebiedscontract vast te leggen hoe deze beleidsruimte zal worden ingevuld, bijvoorbeeld hoe de gemeente omgaat met vergunningverlening. Een variant op ontheffing (actief) is immers het nalaten van handhaving (passief) van generieke regels.²¹

Ommeren en De Ru (1993) zien dit vastleggen van het gebruik van de beleidsruimte zelfs als één van de belangrijkste functies van het gebiedscontract: het draagt bij aan de voorspelbaarheid van het overheidsbeleid en daarmee aan de rechtszekerheid van de burger.

Een andere situatie ontstaat als met een gebiedscontract expliciet op *ontheffing* van bestaande regelgeving wordt aangekoerst. Binnen het bedrijfsleven (c.q. de landbouw) speelt deze gedachte vaak mee bij het afsluiten van gebiedscontracten; daarom gaan we hier wat dieper op in. We denken (op grond van bestaande ervaringen) dat het lastig is om met een gebiedscontract ontheffing te krijgen van bestaande generieke rijksregelgeving (bijvoorbeeld de mestwetgeving). Alvorens tot dergelijke ontheffingen te kunnen besluiten, dient het Rijk adequate wettelijke voorzieningen te treffen^{22 23}.

²¹ Dit is vergelijkbaar met de 'vredesclausule' in CAO's: lopende de CAO zullen partijen geen doorkruisende activiteiten ondernemen, zoals stakingen en strijdige nieuwe regels.

²² Vergelijk de *Experimentenwet Stad & Milieu* (1999), de nooit tot stand gekomen *Experimentenwet Milieucoöperaties* en de nota *Met recht verantwoordelijk* (2000). In deze laatste nota wordt voorgesteld onderzoek te doen naar een experimenteerartikel in de Wet milieubeheer, waarmee bedrijven onder bepaalde omstandigheden kunnen afwijken van generieke regelgeving. Ook de Raad voor het Landelijke Gebied (1999: 11, 2000: 58) houdt een pleidooi voor een wettelijk verankerde experimenteerstatus voor gebieden waar met generieke regels de gewenste gebiedsdoelen niet kunnen worden gehaald.

²³ In bestaande wetgeving is soms expliciet ruimte aan de minister gelaten om ontheffing te verlenen, bijvoorbeeld voor een experiment. Dat geldt bijvoorbeeld voor het *Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen*, vallens binnen de *Wet Bodembescherming*. In het Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4, hoofdstuk 10) wordt overigens voorgesteld provincies en gemeenten meer beleidsruimte te geven bij gebiedsgericht beleid.

Ontheffing van provinciale en gemeentelijke regelgeving zou daarentegen wel mogelijk moeten zijn. Het gebiedscontract zou in dat geval onderdeel moeten uitmaken van een mix van instrumenten (zie de praktijkvoorbeelden in §1.4).

1.4 Afrekenbaarheid

Het recent uitgebrachte Vierde Nationaal Milieubeleidsplan (NMP4; 2001: 79) is opmerkelijk kritisch over milieuvolledigheden (die het milieubeleid van de afgelopen tien jaar zo kenmerkten)²⁴. Het kabinet ziet als nadelen vooral dat de doelgroepen achterblijven bij het realiseren van de afgesproken doelen voor 2010 en het ontstaan van *free riders*²⁵. Het kabinet wil toe naar hardere convenanten met een “goede en betrouwbare monitoring van de voortgang, een afdwingbare vorm van geschillenbeslechting en ingrijpen wanneer convenantsafspraken niet of onvoldoende terug te zien zijn in de resultaten.”. Tegen deze achtergrond kondigt het kabinet een evaluatie aan. Ook zullen de *Aanwijzingen voor convenanten* worden aangepast.

Dit geluid is ook bekend binnen het gebiedsgerichte beleid. Om deze reden stelt het nieuwe *Sturingsmodel Landelijk Gebied* ‘afrekenbare doelen’ en monitoring centraal (zie §1.1). Afrekenbare doelen zouden ook de ruggengraat moeten vormen van gebiedscontracten. Maar tegelijk past de waarschuwing dat afrekenbare doelen niet ‘van bovenaf’ opgelegd zouden moeten worden, maar dat zij meer als verlengstuk (‘bezegeling’) van een goede werkrelatie tussen het Rijk, provincie en gebiedspartijen moeten worden beschouwd.²⁶ Hier zou dan ook met name in moeten worden geïnvesteerd.

Het probleem van de *free riders* is daarmee nog niet opgelost (misschien wel verminderd). Gebiedscontracten kunnen nu eenmaal niet, zoals bijvoorbeeld CAO's, algemeen bindend worden verklaard voor alle in het gebied wonende en werkende partijen²⁷. Maar indien in het contract de mogelijkheid is opgenomen om zich alsnog aan te sluiten, is in ieder geval een eerste stap gezet om dit probleem op te lossen. Een verdergaande stap zou zijn het lidmaatschap van een contractpartij te koppelen aan bepaalde gunsten, zodat het ook voor *free riders* aantrekkelijk wordt lid te worden (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid 1992; Eijlander e.a. 1995; Kummeling & van Bijsterveld 1997). De partij zou dan wel als rechtspersoon moeten optreden in het gebiedscontract.

Glasbergen (1999) kiest voor een iets andere benadering. Hij stelt dat overeenkomsten moeten worden ingebed binnen een wettelijk kader dat de gemaakte afspraken kan formaliseren en sancties aan *free riders* kan opleggen.

²⁴ Voorbeelden binnen de landbouw zijn de ‘heren-akkoorden’ over gewasbeschermingsmiddelen, Groen-Label-stallen, kunststofafval, zuivelindustrie, bloembollen en glastuinbouw. Tot op heden zijn een kleine dertig van dit soort convenanten gesloten (binnen en buiten de landbouw).

²⁵ *Free riders* zijn personen en partijen die niet deelnemen aan het gebiedscontract, maar wel profiteren van de uitwerking ervan, bijvoorbeeld verbetering van de sociale en fysieke gebiedsomstandigheden.

²⁶ Glasbergen (1998) stelt dat convenanten alleen werken binnen een reeds geïnstitutionaliseerde werkrelatie tussen overheid en bedrijfsleven, d.w.z. een uitgewerkt beleidskader, professionele bureaucratie, goed georganiseerde belangengroepen). Glasbergen (1999) beschrijft bij wijze van voorbeeld de serie Meerjaren Afspraken (MJA's) over energie efficiency (kwantitatieve doelen, taakstellingen, toetsmomenten etc.), die de overheid heeft afgesloten met de georganiseerde glastuinders, de champignonkwekers en de bollentelers.

²⁷ Zie voor de gevolgen de uitspraak van de Raad van State inzake de constructie Kedichem, achtergronddocument 5, paragraaf 5.1.1.

Tenslotte merken we op dat het afsluiten van afrekenbare gebiedscontracten weinig zin heeft als er sprake is van (te) grote belangentegenstellingen tussen partijen (zie ook Herweijer en Fleurke 1992: 103). In dat geval kan de overheid vaak beter haar publiekrechtelijke bevoegdheden gebruiken. Een combinatie met een ‘zacht convenant’, dat vooral als doel heeft belangentegenstellingen tussen partijen te slechten, kan daarbij zinvol zijn. Dit soort overwegingen zouden al bij de keuze voor een convenant moeten worden gemaakt.

1.5 Democratische legitimering

Hoe kan de totstandkoming van een gebiedscontract democratisch worden gelegitimeerd? Een gebiedscontract mag immers niet in de weg staan dat wettelijk voorziene inspraak- of adviesprocedures worden doorlopen en een volwaardig effect hebben. Dit betekent onder meer dat relevante derden-belanghebbenden en adviesinstanties bij de voorbereiding van het contract moeten worden betrokken. Hierbij kan ook een formele benadering worden gevolgd conform de Algemene wet bestuursrecht.²⁸

De gemaakte belangenafweging dient in het gebiedscontract helder te worden ver(ant)woord. Wellicht kunnen de procedures voor een gebiedscontract worden vastgelegd in de provinciale milieuverordening?

Voorts is het wenselijk het gebiedscontract in het College van Gedeputeerde Staten of zelfs Provinciale Staten te behandelen (of deze daarover te informeren).

Dit speelt met name als het gebiedscontract grote financiële gevolgen heeft of als er grote politieke belangen in het geding zijn. Overigens willen Provinciale Staten vaak zelf actief betrokken zijn bij de totstandkoming van gebiedscontracten.

Tenslotte kunnen transparant tot stand gekomen gebiedscontracten een remedie zijn tegen verstrengeling tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Deze verstrengeling kan leiden tot ondoorzichtige besluitvorming, waarbij partijen zich achter elkaar verschuilen. Participatie wordt dan contraproductief. In dat geval is het beter aan te sturen op verzakelijking in de betrekkingen, waarbij maatschappelijke organisaties hun eigen verantwoordelijkheid nemen en afspraken met de overheid maken.²⁹ Een gebiedscontract wordt daarmee een serieus alternatief voor inspraak, overleg en advisering en een afgewogen besluitvorming (Ommeren en De Ru 1993).

1.6 Thema's

Het omgevingsbeleid omvat veel verschillende thema's. Als het gaat om de vraag welke thema's zich (meer) lenen voor het sluiten van gebiedscontracten tussen overheden onderling of overheden en private partijen, ligt het voor de hand eerst te kijken op welk overheidsniveau de bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt. Daarnaast speelt de vraag of voor het thema al generieke wet- en regelgeving geldt of dat het een 'nieuw'

²⁸ Tonnaer (1992) stelt voor convenanten wettelijk te verankeren in de *Algemene Wet Bestuursrecht* (Awb). Diverse adviesorganen (CRMH, RaRo, RLG) hebben ook al meermaals gepleit voor een wettelijke basis van gebiedsgericht beleid (i.c. convenanten). Tot op heden is hier nog geen werk van gemaakt.

²⁹ Het Centrum voor Landbouw en Milieu heeft voor milieuoöperaties de leidraad *Afspraak is afspraak* (1999) geschreven, om een dergelijke actieve opstelling van milieuoöperaties te bevorderen.

thema betreft. Tenslotte speelt ook de vraag of het thema zich leent voor ‘onderhandeling’ in het kader van een gebiedscontract.

Zo kan over verplaatsbare landschapselementen zinvoller een contract worden gesloten dan over niet-verplaatsbare cultuurhistorische elementen (grafheuvels of steilranden).

Gebiedscontracten komen dus vooral in beeld ten aanzien van thema’s waarvoor overheden op gebiedsniveau (provincie, gemeente) bestuurlijke verantwoordelijkheid dragen. Op deze plaats gaan we nog kort in op de vraag of contracten ook betrekking kunnen hebben op thema’s en bevoegdheden van hogere overheden, bijv. mest, gewasbescherming en stank. In verschillende interviews (BMF en landbouw) bleek dat er grote behoefte bestaat om juist voor (rijks)thema’s als ammoniak en stank gebiedscontracten te ontwikkelen.

In 1995 is voor het stedelijk gebied een wettelijke regeling van start gegaan om probleemlocaties integraal te kunnen aanpakken en zodoende belangrijke milieu- en ruimtelijke ordeningsdoelen te realiseren. De Wet Stad & Milieu biedt daartoe de mogelijkheid om, onder de primaire verantwoordelijkheid van het gemeentelijk bestuur, zo nodig af te wijken van de relevante generieke wet- en regelgeving (zie kader).

In het project ‘stad en milieu’ experimenteren sinds 1997 24 steden met een drietrapsaanpak om problemen op te lossen: 1) slim ontwerpen, 2) optimaal en creatief benutten van de (nieuwe) wettelijke mogelijkheden en, als dat allemaal niet helpt, 3) oplossingen zoeken buiten de milieuwetgeving – ‘beleidsruimte’ dus. Om dat laatste mogelijk te maken is de Experimentenwet Stad en Milieu gecreëerd. Belangrijkste tussenresultaat van het experiment: bijna alle problemen zijn binnen de huidige wetgeving op te lossen. Maar nog belangrijker: het feit dat de derde stap mogelijk is zet gemeenten aan om voortvarend met de planvormingsprocessen te starten en creatief te denken – er is immers altijd een oplossing.

Naar aanleiding van de tussenevaluatie van het project Stad & Milieu, die overwegend positief is, stelt de minister van VROM: “Ik denk dat zich vergelijkbare problemen voordoen in het landelijk gebied, waar een zuinig ruimtegebruik en het bereiken van een optimale leefkwaliteit eveneens een rol spelen. Daarom wil ik de Evaluatiecommissie Stad & Milieu vragen na te gaan of en hoe de ervaringen met Stad & Milieu ook te benutten zijn om beleid en instrumenten in dat kader te ontwikkelen. Hierbij kan zij ook de ervaringen betrekken met de reconstructie van de zandgebieden.” (7 november 2001)

Gebiedscontracten kunnen, binnen en buiten de reconstructie, een belangrijk instrument zijn om thema’s integraal en gebiedsgericht aan te pakken, daarbij generieke wet- en regelgeving voor zover hinderlijk achterwege te laten en tóch niet te vervallen in vrijblijvendheid en een beleidsvacuüm. Een toekomstige wet Platteland & Milieu kan hieraan sterk bijdragen. Tot die tijd kunnen lagere overheden contracten over ‘rijksthema’s’ alleen sluiten voor zover de wetgeving daar specifieke voorzieningen voor kent (bijv. een experimenteerartikel).

1.7 Voorbeelden van gebiedscontracten

Op basis van het voorgaande kunnen we voorlopig een globale driedeling maken als het gaat om gebiedscontracten:

- gebiedscontracten als procesolie voor het op gang brengen van gebiedsprocessen (draagvlak, voorlichting, betrokkenheid, e.d.),
- gebiedscontracten voor de stimulering van initiatieven gericht op verbetering van de omgevingskwaliteit in een bepaald gebied,
- gebiedscontracten als alternatief voor bestaande bestaand of toekomstig beleid.

Van alle drie - en combinaties daarvan - geven we in de onderstaande kaders enkele praktijkvoorbeelden.

Waterland

De Agrarische natuurvereniging Waterland (Noord-Holland) wilde met Rijk en provincie een contract sluiten over een aantal zaken, waaronder betaling van agrarisch natuurbeheer aan leden van de vereniging, ontheffing van de generieke mestuitrijvoorschriften in ruil voor maatwerkvoorschriften en een collectieve in plaats van individuele mineralenaangifte. In plaats van een contract is uiteindelijk een combinatie van aanpassing van generieke regelgeving (verenigingen kunnen als collectief deelnemen in het *Programma Beheer*), onderzoek (naar de effecten van andere uitrijmethoden) en afwijzing (de collectieve *MINAS* is afgewezen) uit de bus gerold. De stand van zaken in het Waterlandse sindsdien, waaronder een grote, bloeiende agrarische natuurvereniging, illustreert hoe, zonder dat het contract er daadwerkelijk kwam, het werken aan een gebiedscontract als smeerolie kan werken voor het op gang brengen van de gewenste gebiedsprocessen.

Landschapsregeling Etten-Leur

De gemeente Etten-Leur heeft een Landschapsbeleidsplan vastgesteld en daarbij samen met Brabants Landschap een convenant uitgewerkt voor het grondgebied van de gemeente. Hierin is een soepele regelgeving voor nieuw groen en een subsidieverordening voor particulier landschapsbeheer vastgelegd. Uitgangspunt is dat de gemeente agrariërs en andere particulieren op vrijwillige basis wil betrekken bij onderhoud en aanleg van kleine landschapselementen en erfbeplantingen. Er is subsidie beschikbaar voor zowel aanleg, onderhoud als een bijdrage voor inkomstenderving. Voor aanleg van nieuw groen geldt in ca. 50% van het buitengebied een vergoeding voor inkomstenderving van 4% van de grondprijs. Deze grond houdt een agrarische bestemming en het blijft "vrij groen", waardoor geen planologische belemmeringen voor verdere bedrijfsvoering optreden. De gemeente heeft voor 10 jaar 1 miljoen gulden beschikbaar. Het College van B en W is verantwoordelijk voor de uitvoering, maar voert hierover overleg met de convenantpartners. Dit zijn de lokale ZLTO-afdeling en de lokale vogel- en natuurbescherming.

De gemeente draagt zelf de kosten, hetgeen makkelijker wordt door de grote woonkern met een relatief kleine oppervlakte buitengebied (veel inwoners per oppervlak).

Convenant gemeente Mill en St.Hubert

Dit gebiedscontract in de Oost-Brabantse gemeente Mill is gesloten tussen het gemeentebestuur, de plaatselijke ZLTO-afdeling en de plaatselijke Milieu- en Natuurvereniging (oktober 1998). Er zijn afspraken gemaakt over agrarische activiteiten (voornamelijk boomteelt) met gevolgen voor water en natuur, zoals het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, het rooien van houtgewas dat geen agrarisch productiegewas is en het omzetten van grasland in bouwland. Deze afspraken gaan verder dan het vigerende bestemmingsplan van het buitengebied van de gemeente. Ook zijn afspraken gemaakt over de verbetering en ontwikkeling van natuur en landschap (weidevogelbeheer, verbindingzones, perceelsranden langs bossen en sloten).

Gebiedscontract gemeente Alkemade

De gemeente Alkemade (Noord-Holland) heeft gezocht naar een gecombineerde inzet van een gebiedscontract en bestemmingsplanregeling bij het oplossen van het probleem van wisselteelt van bollen en de bescherming van landgoederen. De constructie komt er op neer dat de bestemmingsplanregeling terug kan treden als de bescherming van natuur- en landschapswaarden met een gebiedscontract voldoende is gewaarborgd. Van Buuren en Van Ommeren (1997) hebben hierover advies uitgebracht aan de provincie. Belangrijkste conclusie is dat de constructie in principe werkbaar is indien op een kaart precies wordt aangegeven welke (bollen)percelen onder het convenant vallen. Voor landgoederen zou een globale bestemming 'landgoed' kunnen volstaan, waarbij de precieze uitwerking in een convenant wordt geregeld. Pas als het convenant vervalt, stellen B&W bestemmingsplanvoorschriften op.

Convenant Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

In 1997 sloten provincie Zuid-Holland, de gemeenten in de regio Alblasserwaard en Vijfheerenlanden en een groot aantal private partijen (waaronder de WLTO-afdeling en de agrarische natuurvereniging Den Haneker) een gebiedsconvenant, onder meer over de bescherming van natuurwaarden en het open karakter van het landschap. In plaats van planologische beperkingen (aanlegvergunningen volgens bestemmingsplannen) werd gekozen voor vrijwillige afspraken en stimulering. Naar aanleiding van een zaak van het Zuidhollands Landschap sprak de Raad van State in januari 2000 als haar oordeel uit dat het Convenant (in tegenstelling tot een bestemmingsplan) geen dwingende werking had naar individuele agrariërs en dus de gewenste bescherming onvoldoende waarborgt. Het Convenant kon tegen die achtergrond slechts worden beschouwd als aanvullend op en niet inplaatstredend van het bestemmingsplan.

Dinkelconvenant

Om te voorkomen dat het grensoverschrijdende riviertje de Dinkel in Twente regelmatig buiten zijn oevers zou treden, zou het waterschap Regge en Dinkel ingrijpende maatregelen moeten nemen. De natuurwaarden van de Dinkel werden echter steeds meer gewaardeerd, waardoor deze ingrepen in de jaren negentig niet meer maatschappelijk verantwoord waren. Daarom zijn het waterschap en de grondgebruikers die regelmatig 'natte voeten' krijgen sinds 1995 op zoek gegaan naar alternatieven. In 2000 hebben zij uiteindelijk de *Bestuursverklaring Dinkedal* afgesloten. Zij hebben daarin afspraken gemaakt over vergoedingen die boeren ontvangen voor het wijzigen van de gronden in het bestemmingsplan (aan de bestaande bestemming is de bestemming 'incidentele wateropvang' toegevoegd).

1.8 Conclusies

Het gebiedscontract is een instrument dat veel verbeelding losmaakt, maar nog weinig geconcretiseerd is. Het past ideologisch prima in de Nederlandse 'poldercultuur' maar stuit ook op een aantal bezwaren als het gaat om het Nederlandse rechtsbestel (zie achtergronddocument 2). Om bepaalde omgevingsgerelateerde gebiedsdoelen te bereiken, kan het gebiedscontract een meerwaarde hebben. Daarvoor is nodig dat het niet alleen 'past' in het bestuurlijk-juridische kader maar dat ook sprake is van 'maatwerk' voor plaats en situatie.

Bronnen

't Mills model (1998). Convenant (agrarische) activiteiten binnen en buiten kader aanleg vergunningstelsel. Gemeente Mill.

Aanwijzingen voor convenanten (1996). Ministerie van Algemene Zaken. Den Haag.

Eijlander, Ph., P.C. Gilhuis & J.A.F. Peters (red.) (1995). *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?* Tjeenk Willink, Deventer.

Fortgens, A.C.H. (2000) *Aanlegvergunning, het convenant 'Beerse Overlaet' en enkele andere convenanten*. Mimeo, Den Bosch.

Glasbergen, P. (1999). Milieusturing op maat. Over de karakteristieken en relevantie van het convenanting proces. *Bestuurswetenschappen*, nr. 1, pp. 4-19.

Herweijer, M. & F. Fleurke (1992). Hoe en wanneer bevorderen plannen en convenanten de effectiviteit van beleid? In: Pröpffer, I.M.A.M. & M. Herweijer. *Effecten van plannen en convenanten*. Kluwer.

Kummeling, H.R.B.M. & S.C. van Bijsterveld (red.) (1997). *Grondrechten en zelfregulering*. Tjeenk Willink, Deventer.

Ommeren, F.J. & H.J. de Ru (red.) (1993). *Convenanten tussen overheid en maatschappelijke organisaties*. Den Haag.

Ovaa, B.P.S.A. (1999). *Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer*. Wageningen Universiteit, Wageningen.

Padt, F.J.G. (2001). *Contracten voor het omgevingsbeleid. Onderzoek naar sturingsinnovaties*. Projectbeschrijving. Centrum voor Landbouw en Milieu, Katholieke Universiteit Nijmegen, Utrecht/Nijmegen.

Raad voor het Landelijk Gebied (1999). *LNV tussen Europa en de regio. Tweede interimadvies*.

Tonnaer, F.P.C.L. (1992). *Gebieden en geboden. Een onderzoek naar bestuurlijk-juridische aspecten van gebiedsgericht milieubeleid*. Publicatierreeks gebiedsgericht beleid, Ministerie VROM, Den Haag.

VROM-Raad (1998). *Advies over de sturing van een duurzame samenleving*. Advies 006, Den Haag.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992). *Milieubeleid: Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid*. Rapport nr. 41, SDU Den Haag.

2 Gebiedscontracten in juridisch perspectief

D.W. Bruil & V.W.M.M. Ampt (IAR)

In het navolgende gaan wij uit van de gedachte van het Brabantse koepelplan: een gebiedscontract is een overeenkomst tussen het provinciebestuur enerzijds en regionale bestuursorganen c.q. openbare lichamen (gemeenten, waterschappen) en particulieren anderzijds. Voor deze overeenkomst kan dan de term 'gebiedscontract' worden gereserveerd. Begripsverwarring ligt overigens op de loer: soms worden allerlei andere overeenkomsten ook onder het begrip gebracht, terwijl in de memorie van toelichting bij de Reconstructiewet concentratiegebieden de term 'gebiedscontract' gebruikt wordt voor de overeenkomst tussen Rijk en provincie over de uitvoering (art. 33 Reconstructiewet), waarvoor elders weer de term 'uitvoeringscontract' wordt gebruikt, zoals ook de provincie Brabant doet.

2.1 Motieven voor contracten

De verhouding tussen overheid en burger wordt voornamelijk beheerst door het publiekrecht. De overheid onderscheidt zich van 'normale' mensen doordat zij de bevoegdheid heeft om eenzijdig, zonder medewerking van betrokkenen, voor de rechtspositie van de burgers, bepalende besluiten te nemen. Uiteraard stelt het publiekrecht grenzen aan de uitoefening van deze bevoegdheden en verschaft het aan burgers middelen om betrokken te worden bij de besluitvorming door inspraak en overleg, en om tegen onjuist geacht overheidsoptreden bij de rechter op te komen.

Toch gebruikt de overheid ook het privaatrecht om publieke doelen te bereiken. Het privaatrechtelijke instrument bij uitstek is de overeenkomst. Het belangrijkste kenmerk van een overeenkomst is dat twee partijen op basis van gelijkwaardigheid wederzijdse verplichtingen op zich nemen.

Er kunnen voor de overheid allerlei motieven bestaan om te komen tot overeenkomsten. Als we ons hier beperken tot de gangbare juridische motieven kunnen twee vormen van overeenkomsten worden onderscheiden: a) de overeenkomst als *aanvulling* op eenzijdig overheidsoptreden en b) de overeenkomst als *alternatief* voor eenzijdig overheidsoptreden. Voor beide vormen kunnen verschillende motieven gelden.

Om met de tweede vorm te beginnen: de overeenkomst wordt vaak gezien als een eigentijds alternatief voor eenzijdig overheidsoptreden door middel van regelgeving. De overeenkomst zou meer recht doen aan de gelijkwaardige positie van overheid en burgers (stakeholders-benadering). De overeenkomst heeft allerlei voordelen: handhaving / naleving, betrokkenheid, afstemming, draagvlak, snelheid etc. In feite zijn dit bij nadere beschouwing motieven van een meer politieke en / of bestuurskundige aard. In juridisch-instrumentele zin is er in deze situatie geen behoefte aan een overeenkomst.

Voor het nastreven van publieke doelen is zij dan immers niet noodzakelijk. Veelal staat het recht zelfs niet toe dat overeenkomsten in de plaats treden voor publieke regelingen (zie hierna; voorts: Fortgens). Niettemin kunnen deze motieven voldoende redenen vormen om tot overeenkomsten te geraken. Er kunnen immers belangrijke – zo al geen juridische – voordelen aan verbonden zijn.

Een echt juridisch motief voor het aangaan van overeenkomsten komt pas in beeld bij de overeenkomst als *aanvulling* op publiekrechtelijke regeling. De overheid constateert dat bepaalde doelen niet via het publiekrecht bereikt kunnen worden en is dan aangewezen op de vrijwillige medewerking van burgers. Deze vrijwillige medewerking krijgt vorm in een overeenkomst tussen overheid en burgers. Daarbij nemen beide partijen op zich om een bepaalde prestatie te leveren en wel in juridisch bindende vorm. De prestatie van de overheid heeft meestal betrekking op het gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden of geld; de prestatie van de burger betreft meestal bepaalde acties, waartoe hij zonder overeenkomst niet gehouden en niet geneigd zou zijn. Het klassieke voorbeeld van deze vorm is de beheersovereenkomst. Op grond van het publiekrecht kunnen agrariërs niet gedwongen worden tot vormen van actief beheer; tegen een vergoeding zijn zij daartoe wel bereid en daarover wordt dan een overeenkomst aangegaan. Dat de overeenkomst als juridische vorm ook in deze situatie niet het alleenrecht heeft, wordt bewezen door de regelingen in het kader van het Programma Beheer, waar de oude beheersovereenkomst uit de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling niet is teruggekeerd, en is gekozen voor het instrument van de subsidie. De subsidie heeft weliswaar enkele kenmerken van de overeenkomst – bijvoorbeeld de vrijwilligheid en de noodzakelijke instemming van de subsidieverkrijger, maar als juridische vorm moet de overeenkomst (als tweezijdige rechtshandeling) wel worden onderscheiden van de subsidie (als eenzijdig bestuursbesluit).

Natuurlijk komen ook mengvormen van de twee soorten van overeenkomsten voor. Soms zelfs in wetgeving. Voorzover bekend zijn er twee voorbeelden:

1. Art. 3 Uitvoeringsregeling ammoniak en veehouderij bepaalt dat een convenant inzake onderhoud en beheer er toe leidt dat het betrokken gebied niet langer als voor verzuring gevoelig wordt aangemerkt.
In beschermde natuurmonumenten geldt de vergunningplicht (voor schadelijke handelingen) niet voor handelingen die worden verricht overeenkomstig een tussen de overheid en de eigenaar afgesproken beheersplan (art. 14 Natuurbeschermingswet).
2. In beide gevallen treedt de eenzijdig vastgestelde publiekrechtelijke norm terug voor de verplichtingen die voortvloeien uit tweezijdig opgestelde overeenkomsten, terwijl de private persoon zich in deze overeenkomsten tot meer verplicht dan waartoe hij op grond van het publiekrecht gehouden zou zijn. Opgemerkt zij overigens dat dit rechtsgevolg de werking van andere regelgeving onverlet laat. Zo kunnen de handelingen op grond van een beheersplan ex Natuurbeschermingswet (en dus niet vergunningplichtig conform Natuurbeschermingswet) evenwel nog steeds aanlegvergunningplichtig volgens een bestemmingsplan zijn.

Vanuit het juridisch perspectief gezien heeft een gebiedscontract derhalve slechts meerwaarde indien zij wordt gebruikt ter aanvulling op regelgeving. Zoals gezegd kunnen allerlei andere motieven eveneens tot de wenselijkheid van overeenkomsten leiden.

2.2 Wie zijn partijen bij een gebiedscontract?

Volgens de Brabantse plannen zijn het provinciebestuur, gemeentebesturen, waterschapsbesturen en (organisaties van) burgers mogelijk partij bij gebiedscontracten. Wie in een concreet geval precies partij zijn, wordt aan de kant van de overheid bepaald door de inhoud van het contract. Daarbij dienen de bestuursorganen (zoals Gedeputeerde staten en het Bestuur van het waterschap) te worden onderscheiden van het openbaar lichaam als rechtspersoon (zoals de Provincie of het Waterschap). Vast staat dat in elk geval de bestuursorganen over de bevoegdheden waarvan een overeenkomst wordt gesloten, partij zijn bij de overeenkomst. Er zal dus nauwkeurig moeten worden nagegaan welke bevoegdheid aan de orde is en welk bestuursorgaan derhalve partij bij de overeenkomst is. De vraag is of niet ook de provincie, het waterschap en de gemeente als rechtspersoon partij bij de overeenkomst zouden moeten zijn. Zodra gecontracteerd wordt over vermogensrechten ligt dat voor de hand.³⁰ Maar ook bij publiekrechtelijke bevoegdheden wordt er wel voor gepleit om het openbaar lichaam als rechtspersoon tot de partijen te rekenen. Immers: een bestuursorgaan treedt steeds op als orgaan van de betrokken rechtspersoon (vgl. art. 1:1 onder a Awb), terwijl de rechtsgevolgen van de overeenkomst, zowel privaatrechtelijk als publiekrechtelijk, geheel aan het openbaar lichaam als rechtspersoon worden toegerekend.³¹ Er zijn evenwel ook auteurs die het niet nodig vinden dat de rechtspersoon mede als partij wordt aangemerkt³² of die het als een meer dogmatisch dan als een praktisch probleem bezien.³³

Het laatste is aanleiding om er niet al te veel woorden aan vuil te maken. Het verdient naar onze mening aanbeveling om – zekerheidshalve – naast de bestuursorganen ook de openbare lichamen zelf als partij aan te merken, maar men kan er, om welke reden dan ook, mee volstaan slechts de bestuursorganen te laten ondertekenen.

Welke bestuursorganen partij zijn, hangt zoals gezegd in de eerste plaats af van de bevoegdheden waarover gecontracteerd wordt. Op gemeentelijk niveau kennen we de burgemeester, het college van B&W en de gemeenteraad; bij het waterschap spreekt de Waterschapswet van een dagelijks bestuur en een algemeen bestuur. Wellicht is het verstandig om ook Provinciale staten en de gemeenteraad aan te merken als partij, met het oog op de bevoegdheden van respectievelijk art. 144 Provinciewet en art. 148 Gemeentewet, nog los van de status van partij op basis van de eigen bevoegdheden. Voor het algemeen bestuur van het waterschap ontbreekt een vergelijkbare bepaling. Daar staat weer tegenover dat het in beginsel de vertegenwoordigende organen – Provinciale staten (art. 143 Provinciewet), gemeenteraad (art. 147 Gemeentewet) en het algemeen bestuur van het waterschap (art. 77 Waterschapswet) -zijn aan wie de bevoegdheid tot het sluiten van privaatrechtelijke overeenkomsten toekomt.

Al met al neigen wij er toe met de status van partij bij de bestuursovereenkomst niet al te beperkt om te gaan. Weliswaar behoeft het ontbreken van een partij niet direct de nietigheid van de overeenkomst met zich mee te brengen³⁴ maar het is toch beter om eventuele problemen in dit opzicht voor te zijn.

In onderstaand schema zijn weergegeven:

- De partijen bij de overeenkomst;

³⁰ Zie Aanwijzingen voor convenanten, aanwijzing 6

³¹ De Haan c.s., blz. 465.

³² Kluin, a.w., blz. 50.

³³ S.E. Zijlstra, *Convenanten*, Zwolle 1994, blz. 27.

³⁴ Kluin (a.w., blz. 53) noemt als voorbeeld de overeenkomst door B&W die in strijd is met algemene regels op basis van art. 148 Gemeentewet.

- De benodigde besluiten; in deze besluiten wordt beslist tot het aangaan van de overeenkomst en (eventueel) gevolmachtigde ondertekenaars. Het verdient aanbeveling deze besluiten bij de tekst van de overeenkomst als bijlage op te nemen.³⁵
- De ondertekenaars.

| Partij | Besluit door | Ondertekening | Toelichting |
|--------------|--------------|-----------------|--------------------------------------|
| (Provincie) | PS | CdK* / Griffier | 176 / 102 Provinciewet ³⁶ |
| PS | (PS) | CdK / Griffier | |
| GS | GS | CdK / Griffier | |
| CdK | CdK | CdK | |
| (Gemeente) | Raad | B** / S*** | 75 / 105 Gemeentewet |
| Raad | Raad | B / S | |
| B&W | B&W | B / S | |
| B | B | B | |
| (Waterschap) | AB**** | Vz***** / S | Art. 55 / 94 Waterschapswet |
| AB | AB | Vz / S | |
| DB | DB | Vz / S | |
| Vz | Vz | Vz | |

* Commissaris van de Koningin

** Burgemeester

*** Secretaris

**** Algemeen Bestuur

***** Voorzitter

Ter toelichting: de rechtspersonen Provincie, Gemeente en Waterschap zijn tussen haakjes geplaatst, voor het geval men deze geen partij bij de overeenkomst wil laten zijn. De bestuursorganen zijn alle opgenomen, waarbij men wel de vraag dient te stellen: brengen zij ook bevoegdheden in? Deze vraag lijkt vooralsnog negatief te kunnen worden beantwoord voor Provinciale staten, de Commissaris van de Koningin en de Voorzitter van het Waterschap.

Vervolgens stelt zich de vraag: wie kunnen er aan de kant van de burger dan wel private organisaties toetreden tot een overeenkomst? Ook hier dienen wij in de eerste plaats uit te gaan van de beoogde inhoud van de overeenkomst. Op wie richt zij zich? Zijn dat bijvoorbeeld grondeigenaren, dan zullen deze ook contractspartij moeten zijn. Een bekend probleem is dat van de organisaties van belanghebbenden als contractspartij. Meestal zijn dat organisaties van boeren en / of grondeigenaren, belangenbehartigers (natuur en milieu), wildbeheereenheden etc. Deze organisaties kunnen uiteraard meepraten over gebiedsdoelen en dergelijke, maar zij kunnen degenen van wie zij de belangen vertegenwoordigen niet juridisch binden. Zij beschikken immers niet over dwingende bevoegdheden. Het is dan ook vaak de vraag, wat er precies terecht komt van overeenkomsten met deze particuliere organisaties.

In dit verband is het zinvol om kort een voorbeeld aan te duiden:

In het kader van de stimulering van agrarisch natuurbeheer is in het Programma Beheer hiervoor naar een oplossing gezocht. De regeling kent daarom verschillende constructies van samenwerkingsverbanden.³⁷ Zo kunnen de subsidies voor natuurbeheer

³⁵ Zie Aanwijzingen voor convenanten, aanwijzing 6 met toelichting.

³⁶ Of en in hoeverre ondertekeningsbevoegdheden kunnen worden gemandateerd blijft buiten beschouwing.

³⁷ Subsidieregeling Agrarisch natuurbeheer artikelen 4 en 5.

bijvoorbeeld worden aangevraagd door een samenwerkingsverband dat vervolgens weer verantwoordelijk is voor de uitbetaling aan de individuele beheerder. Deze gang van zaken is geregeld in een vooraf gesloten overeenkomst tussen het samenwerkingsverband en die beheerder. In die overeenkomst zijn tevens afspraken opgenomen over de verplichtingen van de beheerder en de overgang daarvan op diens verkrijger bij vervreemding. Aanvullend, als garantie voor de financiële afwikkeling met name bij niet nakoming van de verplichtingen, dient de beheerder nog tegenover de Nederlandse Staat te verklaren borg te staan voor terugbetaling van onterecht verkregen subsidies. Een andere constructie biedt de regeling in de vorm van een samenwerkingsverband als rechtspersoon met volledige rechtbevoegdheid.

Deze heeft, blijkens statuten, als doel de leden of aangeslotenen te ondersteunen bij de bedrijfsvoering die gericht is op natuur en milieu. Bij de subsidieaanvraag dient een plan te worden overlegd waarin ondermeer wordt beschreven hoe de subsidie door het samenwerkingsverband zal worden besteed en hoe het samenwerkingsverband de verplichtingen zal nakomen. Bovendien dient het samenwerkingsverband te beschikken over een reglement waaruit blijkt hoe het samenwerkingsverband het nakomen van verplichtingen door leden of aangeslotenen kan afdwingen of niet nakoming kan sanctioneren. Statuten, plan en reglement dienen door de minister van LNV goedgekeurd te worden.

Door de zaken op deze wijze te regelen zijn individuele beheerders via het samenwerkingsverband gebonden aan de regels van het Programma Beheer. Echter: ook in dit voorbeeld zijn beheerders uiteraard niet verplicht zich bij een samenwerkingsverband aan te sluiten.

Private partijen kunnen slechts via 'hun' organisaties worden gebonden indien deze organisaties beschikken over publiekrechtelijke bevoegdheden. Meestal gaat het om te verdelen geld, maar wellicht is ook overdracht van andere bestuursbevoegdheden mogelijk. De binding tussen organisaties en leden zal juridische vorm moeten krijgen via statuten en / of overeenkomsten tussen beide. Via de organisaties zullen als het ware de 'echte' private partijen over de streep getrokken en gebonden moeten worden. Laat men zich daar niet toe verleiden dan blijft men 'free rider'; de voornaamste zorg van bestuur en wel-contractanten is dan de voordelen van de overeenkomst niet ten goede te laten komen aan de niet-contractanten. Een groot probleem kan dat overigens niet zijn.

2.3 Is een gebiedscontract bindend?

Als het uitgangspunt voor het opstellen van gebiedscontracten recht doet aan het wezen van de overeenkomst (zie hiervoor), dan is het contract per definitie juridisch bindend. Partijen moeten dit natuurlijk wel uitspreken. De formulering van de bepalingen in de overeenkomst bepalen waaraan partijen dan gebonden zijn. Men kan het ook zo formuleren: in de overeenkomst wordt bepaald welke verbintenis elk der partijen

precies op zich neemt, en daartoe is die partij dan ook gehouden. In dit verband is het onderscheid inspanning / resultaat (zie hierna) van belang. Uiteraard is ook van belang of men ontsnappingsclausules of vage formuleringen ("zoveel mogelijk") in de overeenkomst opneemt. Uitgangspunt is derhalve de gebondenheid aan de overeenkomst. Daarop zijn enkele wettelijke uitzonderingen: de beperkende werking van de redelijkheid en de billijkheid (art. 6:248 BW) en de regeling voor onvoorziene omstandigheden (art. 6:258 BW) als nadere invulling daarvan. Op grond van het laatste is afwijking (niet nakoming) acceptabel indien er sprake is van ten tijde van het sluiten van de overeenkomst niet voorziene omstandigheden die – gelet op het algemeen belang –

afwijking rechtvaardigen. Dit brengt onder meer mee, dat omstandigheden die bekend zijn bij het sluiten van de overeenkomst geen grond voor niet nakoming kunnen zijn.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de vraag of een overeenkomst bindend is en de vraag of de overeenkomst ook in rechte afdwingbaar is. Als de overeenkomst door een partij niet wordt nagekomen staat in beginsel aan de wederpartij een vordering tot nakoming dan wel ontbinding en schadevergoeding open. Een dergelijke vordering kan worden ingesteld bij de burgerlijke rechter. Partijen kunnen wel afspreken dat de overeenkomst niet in rechte afdwingbaar zal zijn. Tegenwoordig is dit wel gebruikelijk. Dit betekent overigens niet dat geen juridische verplichting wordt aangegaan, doch alleen maar dat deze verplichting tussen de partijen niet kan worden afdwongen. Dit laat overigens onverlet de mogelijkheid voor een derde-belanghebbenden om het bestuur (als partij) aan te spreken op nakoming van de overeenkomst.

2.4 Wat is de positie van derde-belanghebbenden?

De juridische betekenis van gebiedscontracten kan voor derden (niet-partijen) twee vormen aannemen. In de eerste plaats zou het kunnen zijn dat burgers aanspraken ontlenen aan hetgeen is overeengekomen. Derden kunnen zekere rechten ontlenen aan een 'harde' uitspraak van een bestuursorgaan in een overeenkomst dan wel in een besluit tot het aangaan van een overeenkomst. Deze rechtswerking is te vergelijken met de rechtswerking van beleidsregels en toezeggingen door bestuursorganen. Het is bestuursorganen niet geoorloofd om ten nadele van burgers af te wijken van dergelijke uitspraken, indien dezen daardoor geschaad worden, een en ander op basis van het vertrouwensbeginsel. Dus: indien het gemeentebestuur toezegt een voorbereidingsbesluit te zullen nemen, zal het gemeentebestuur daar ten opzichte van derden niet zomaar op terug kunnen komen, onverschillig of deze toezegging nu gedaan wordt in het kader van een overeenkomst dan wel anderszins.

Het tweede aspect van de positie van derden betreft de vraag of de overeenkomst – waar die betrekking heeft op publiekrechtelijke bevoegdheden – allerlei publiekrechtelijke waarborgen zou kunnen doorkruisen, zoals inspraak, bezwaar en beroep. Formeel is dat niet het geval. De overeenkomst mag niet in de weg staan aan een eerlijke en onpartijdige behandeling van bezwaar- en beroepschriften. De meeste auteurs trekken hieruit de conclusie dat dergelijke bestuursovereenkomsten niet meer dan een inspanningsverplichting kunnen omvatten en met name geen resultaat-verbintenis zouden kunnen inhouden.³⁸ De grens is hierbij niet altijd gemakkelijk te trekken. Vergt de inspanningsverplichting bijvoorbeeld ook dat de gemeente tot bij de administratieve rechter haar standpunt handhaaft? Als het gaat om een bestemmingsplan wordt meestal niet meer overeengekomen dan dat het gemeentebestuur een plan (met een bepaalde inhoud) ter inzage zal leggen; bij een voorbereidingsbesluit echter leidt de inspanning ook direct tot resultaat. Onbestreden is dat aan overeenkomsten in de publiekrechtelijke procedure niet die bindende werking toekomt die zij wellicht tussen partijen heeft. Dat kan tot een hachelijk avontuur leiden, waar bestuursorganen op grond van het publiekrecht een bepaalde beslissing dienen te nemen, terwijl zij op grond van een overeenkomst tot een andere beslissing gehouden zijn.³⁹

³⁸ Zie AgvB 1 september 1992, AB 1993, 400 met noot Drupsteen. Vgl. ook P.J.J. van Buuren, Ch. Bakes, A.A.J. de Gier, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer 1999, blz. 147.

³⁹ H.Ph.J.A.M. Hennekens, De bestemmingsplanovereenkomst: een hachelijk rechtsavontuur, Gemeentestem 1995, 7007, blz. 189 e.v.

Daar komt nog bij dat – hoewel overeenkomsten formeel de publiekrechtelijke waarborgen niet mogen doorkruisen – het nog maar de vraag is of zulks materieel ook altijd kan worden waargemaakt. Immers: in de gegeven situatie hebben de uitvoeringsbesluiten toch materieel een sterk volgend karakter,⁴⁰ terwijl de rechter met het bestaan van overeenkomsten ook wel degelijk rekening houdt en daaraan rechtens betekenis toekent,⁴¹ zij het niet in die mate die partijen zijn overeengekomen.⁴² Dat is dan ook de reden, dat ervoor wordt gepleit om op de overeenkomst ook allerlei publiekrechtelijke waarborgen los te laten, vooral ten aanzien van procedures voor de totstandkoming van de overeenkomst.⁴³ Het verdient derhalve aanbeveling om op enige manier de belangen van derden bij de voorbereiding van de overeenkomst tot uiting te laten komen.

2.5 De inhoud van een gebiedscontract?

Wat er precies in een gebiedscontract gewenst wordt, zal nog moeten blijken. In het algemeen zullen private partijen verplichtingen op zich nemen die passen in doelstellingen van de overheid, op het gebied van natuur, landschap, water, milieu. Behalve dat het zaak is de verplichtingen ook nauwkeurig te formuleren ligt hier juridisch geen probleem. Hoogstens zou gewezen kunnen worden op een verplichting die in de stukken is aangetroffen (Fortgens, 2000), waarbij een milieugroepering zich verplicht geen bezwaarschriften te zullen indienen. Een dergelijk beding is nietig.

Het probleem zit toch vooral aan de zijde van de overheid. Tegenover de inspanning van de ene contractspartij zal de andere – het bestuur – iets te bieden moeten hebben. In het algemeen zal de verplichting die de overheid aangaat betrekking hebben op a) geld of b) een bepaald gebruik van publiekrechtelijke bevoegdheden. Geld is slechts in zoverre een probleem dat het er vaak niet is. Juridisch gezien dient men de subsidietitel van de Algemene wet bestuursrecht in het oog te houden. Hierin wordt ondermeer aangegeven dat subsidiëring gebaseerd dient te zijn op een wettelijk voorschrift, hoe subsidie toegekend dient worden en hoe de financiële afwikkeling dient plaats te vinden.

Over het gebruik van bestuursbevoegdheden als inzet van een overeenkomst valt iets meer te zeggen. Wij hebben het dan dus over allerlei bestuursbevoegdheden zoals:

- Het verlenen van vrijstellingen, ontheffingen, vergunningen (zoals aanlegvergunningen);
- Het gebruik van handhavingmiddelen zoals bestuursdwang, dwangsom.

In Brabant (zie Fortgens, 2000) heeft men getracht de overeenkomst betrekking te doen hebben op de aanlegvergunningen in bestemmingsplannen, in die zin dat het aanlegvergunningstelsel terugtreedt als bescherming via het convenant gerealiseerd wordt. In de notitie van Fortgens wordt ook goed aangegeven waarom dit problematisch is.

In het algemeen kunnen bestuursbevoegdheden onderwerp zijn van een overeenkomst, tenzij sprake is van strijd met de wet (of misbruik van bevoegdheid en / of omstandigheden). Wanneer is nu sprake van strijd met de wet? In de eerste plaats zal het om bevoegdheden moeten gaan waarbij de wet aan het bestuur beleidsvrijheid

⁴⁰ Van Buuren c.s., blz. 147.

⁴¹ Hennekens, a.w., blz. 194.

⁴² Vgl. ABRS 25 april 1994, AB 1994, 579.

⁴³ Zie Aanwijzingen voor convenanten.

overlaat. Zo kan over de bouwvergunning niet worden gecontracteerd omdat de wet zelf voorschrijft wanneer de vergunning al dan niet verleend moet worden. Hetzelfde geldt voor de aanlegvergunning (art. 44 WRO). Ook het gebruik van andere bevoegdheden, waarbij de wet ruimte lijkt te laten, kan door de rechtspraak aan banden zijn gelegd (bijvoorbeeld bestemmingsplanjurisprudentie: wat kan en wat moet in bestemmingsplannen, tegenwoordig op basis van de vage wettelijke norm “goede ruimtelijke ordening”; ook de verlening van milieuvergunningen is steeds meer aan vaste regels gebonden, overigens nog niet eens zozeer op basis van de Wet milieubeheer). Soms neemt de rechter doorkruising van de wet aan als daarin geregelde waarborgen voor derden worden omzeild. Voor elke in te brengen bestuursbevoegdheid zal derhalve nauwkeurig moeten worden nagegaan welke vrijheid het bestuur heeft om daarover te contracteren. Daarbij moet ook in ogenschouw worden genomen dat ook Europese regelgeving de bevoegdheden van lagere overheden aan banden kunnen leggen. Creatieve oplossingen (zoals Fortgens) hebben als nadeel dat zij wellicht niet judge-proof zijn. Het mooiste zou natuurlijk zijn dat wetgeving de mogelijkheid van contracten uitdrukkelijk opende (zoals hiervoor genoemd: Natuurbeschermingswet en ammoniak; dus niet alleen op basis van experimenten). In de meeste wetten is echter geen uitdrukkelijke basis te vinden. Ook provinciale en gemeentelijke regelgeving zou daartoe flexibel kunnen worden opgezet. Soms bevatten wetten zelf helemaal geen bestuursbevoegdheden (zoals de Wet herstructurering varkenshouderij) of is de provincie niet bevoegd. Dan valt er helemaal niets te contracteren.

Bronnen

Aanwijzingen voor convenanten, Stcrt. 1995, nr. 249

Kamerstukken II, 1998-1999, 26 356, nrs. 1-5

Bestuursgeschillen. Een onderzoek naar de beslechting van interbestuurlijke geschillen, Deventer 1999

P.J.J. van Buuren, Ch. Backes, A.A.J. de Gier, Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht, Deventer 1999

Fortgens, A.C.H. (2000) Aanlegvergunning, het convenant ‘Beerse Overlaet’ en enkele andere convenanten. Mimeo, Den Bosch.

P. de Haan, Wetten, plannen, richtlijnen, overeenkomsten en toezeggingen. Een zevental proefschriften over de verhouding tussen recht en beleid, Bouwrecht 1996, blz. 463 e.v.

H.Ph.J.A.M. Hennekens, De bestemmingsplanovereenkomst: een hachelijk rechtsavontuur, Gemeentestem 1995, 7007, blz. 189 e.v.

R. Kluin, Overeenkomsten tussen overheden, Deventer 1994

W. Konijnenbelt, Convenanten met de gemeente; fluiten in het schemerduister, Utrecht 1992

W. Konijnenbelt, Het convenant als publiekrechtelijke overeenkomst, NJB 1993, blz. 507 e.v.

P. de Haan. Th.G. Drupsteen, R. Fernhout, Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat, deel I, Deventer 1996.

J.M.M. Menu, De toezegging in het privaatrecht, een intern rechtsvergelijkende analyse met de toezegging in het bestuursrecht, Deventer 1994.

M. Scheltema, Een bijzondere positie voor de overheid in het overeenkomstenrecht?, WPNR 1992, blz. 958 e.v.

S.E. Zijlstra, Conventanten, Zwolle 1994

3 Brabant over gebiedscontracten _____

R. de Bruin, J.A. Bleumink & J. Neefjes (Streekwijzer)

Dit achtergronddocument is een analyse van een serie interviews die in de zomer van 2001 zijn gehouden over de wensen en verwachtingen ten aanzien van gebieds- en uitvoeringscontracten.⁴⁴ De gesprekken hadden tot doel de wensen en verwachtingen van betrokkenen ten aanzien van gebieds- en uitvoeringscontracten in kaart te brengen en hiermee tevens de contouren van mogelijke vormen van contracten te schetsen. Dit document is bedoeld om samenhang aan te brengen in de uiteenlopende wensen en verwachtingen over gebieds- en uitvoeringscontracten in Brabant. Hierbij past de kanttekening dat het gaat om een momentopname, aan het begin van een bewustwordingsproces over de (on-) mogelijkheden van gebiedscontracten. De onderzoekers willen benadrukken dat het voorliggende document een weergave is van opvattingen van onze gesprekspartners en dus niet per sé de mening of visie van de onderzoekers weergeeft.

3.1 Algemeen beeld

Positief

In algemene zin staan alle geïnterviewde regionale partijen (belangenorganisaties, gemeentes, semi-overheden) positief tegenover het idee om via (gebieds-)contracten afspraken te maken over de gewenste ontwikkeling in het landelijk gebied en de uitvoering van het hiermee samenhangend beleid. Hierbij past de nuancering dat vooral juridische vertegenwoordigers van overheden (provincie, VROM) aanmerkelijk kritischer staan ten opzichte van het sluiten van allerlei mogelijke vormen van gebiedscontracten. Hierbij spelen juridische en beleidsmatige overwegingen een rol.

Weinig concreet

Naast de constatering van een algemene positieve grondhouding moeten we ook constateren dat er ten tijde van de interviews (zomer 2001) nog weinig concrete ideeën waren over de inhoud van de gebiedscontracten en de betrokken partijen.

Veel onduidelijkheid

De term gebiedscontract wordt in de regel gebruikt voor een groot aantal verschillende vormen van contracten met uiteenlopende doelen en juridische status. Ook over het onderscheid tussen een gebiedscontract en een uitvoeringscontract bestaat grote verdeeldheid en onduidelijkheid. In de opzet van dit stuk gaan we uit van de indeling zoals de provincie die in de opdrachtbrief heeft verwoord:

- een uitvoeringscontract is een contract tussen de provincie en een reconstructiecommissie over de uitvoering van het regionale reconstructieplan;
- een gebiedscontract is een contract tussen overheden en (groepen van) grondgebruikers (in principe zonder tijdshorizon) over het realiseren van de beleidsdoelen voor dat gebied.

⁴⁴ In de bijlage is een lijst met onze gesprekspartners opgenomen.

Het feit dat de term ‘Gebiedscontract’ wordt gebruikt voor uiteenlopende vormen van contracten met uiteenlopende doelen, leidt ertoe dat ‘gebiedscontract’ verwordt tot een containerbegrip, waar iedereen wel wat in ziet, maar waarvan de inhoudelijke betekenis lang niet voor iedereen duidelijk is. Dit document is bedoeld om samenhang aan te brengen in de uiteenlopende wensen en verwachtingen.

3.2 Uitvoeringscontracten

Rond het begrip uitvoeringscontract bestaat veel verwarring. In deze paragraaf proberen we enige duidelijkheid te verschaffen. Tevens gaan we in op de rol van de Reconstructiecommissie (die volgens de provincie een van de contractpartners in een uitvoeringscontract moet zijn). Voor een verdere juridisch-inhoudelijke bespreking van het uitvoeringscontract wordt verwezen naar hoofdstuk 7 van de hoofdtekst.

Wat is een uitvoeringscontract?

Onder een uitvoeringscontract verstaat de provincie een contract tussen de provincie en de reconstructiecommissie, gericht op de periode van uitvoering van de reconstructie (10-12 jaar), binnen de kaders die de Reconstructiewet daarvoor stelt. In *Reconstructie aan zet* geeft de provincie de reconstructiecommissie inspannings- en resultaatverplichtingen mee, en vraagt zij de commissies deze verplichtingen te vertalen in taakstellende of streefdoelen. Daartegenover stelt de provincie - deels via het Rijk - geld (en andere ondersteuning) ter beschikking om de doelen te bereiken. De provincie wil onderzoeken hoe de afspraken over de inzet van middelen enerzijds en het realiseren van doelen anderzijds kan worden geregeld: het uitvoeringscontract.

In het kader van de Reconstructie wordt per reconstructiegebied een uitvoeringsplan gemaakt, met daarin aangegeven de gewenste doelen en resultaten. Het geheel van de 7 reconstructieplannen wordt, samen met de gebiedsplannen voor West-Brabant, gesmeed tot een Provinciaal Uitvoeringsplan (PUP). De provincie maakt (via het IPO) afspraken met het Rijk over de uitvoering van de plannen. Dit wordt vastgelegd in een zgn. Uitvoeringscontract (zie reconstructiewet). Het Rijk stelt financiële middelen ter beschikking voor de uitvoering van de plannen.

Door medewerkers van VROM werd erop gewezen dat de term ‘uitvoeringscontract’ in een eerder stadium ook is gebruikt voor eventuele contracten tussen provincie en een reconstructiegebied. De term wordt nu echter *exclusief* gebruikt voor afspraken tussen de Provincie en het Rijk.

Rol reconstructiecommissie

De vooronderstelling is dat de provincie het Uitvoeringscontract ‘door kan contracteren’ met de afzonderlijke gebieden. De Reconstructiecommissie heeft hierin een bemiddelende en adviserende rol, maar is zelf geen partij om contracten te sluiten, geven alle betrokkenen aan. Omdat de Reconstructiecommissie (RC) geen rechtspersoon is heeft zij geen tekenbevoegdheid (de RC is een adviescommissie). Dat betekent dat de RC geen contracten af kan sluiten. Eventuele gebieds- of uitvoeringscontracten waarbij de RC betrokken is, moeten getekend worden door de ‘achterliggende’ afzonderlijke partijen. Zowel ZLTO als BMF geven aan dat zij niet snel geneigd zullen zijn ‘verdergaande’ contracten te tekenen.

De voorzitter van de RC Meierij ziet daarom voor de RC’s voornamelijk een bemiddelende en adviserende rol naar GS toe. Daarbij zou zij de contracten inhoudelijk voor kunnen bereiden en de partijen bijeen kunnen brengen / houden.

Door een aantal respondenten wordt als randvoorwaarde aangegeven de RC voldoende mandaat te geven, want zonder duidelijke bevoegdheden en verantwoordelijkheden zal de positie in het maatschappelijk krachtenveld op zeer korte termijn onhoudbaar zijn.

De RC brengt partijen bij elkaar, vertaalt de wensen van het gebied door naar de provincie, die vervolgens met het Rijk een overeenkomst sluit over de middelen. Als dat geregeld is, brengt de Reconstructiecommissie de provincie en uitvoerende partijen met elkaar in contact voor het afsluiten van concrete 'plaatselijke gebieds- of uitvoeringscontracten'. Of zoals een van de gesprekspartners het verwoordt: *“Bedoeling van zo'n contract lijkt ons vooral dat je maximale commitment vanuit de streek krijgt en dat je waterschappen en gemeenten optimaal bij de uitvoering betreft.”* Vanuit de BMF wordt er op aangedrongen dat er in een uitvoeringscontract de mogelijkheid komt voor een inhoudelijke toets en op basis daarvan inhoudelijke bijsturing. In landinrichtingsprojecten is het niet mogelijk om het uitvoeringsplan te toetsen, zelfs niet via de rechter. Dat betekent dat je tijdens de uitvoering helemaal niet meer kunt bijsturen.

Vershil Reconstructie – West-Brabant

De 7 reconstructieplannen en de 2 integrale gebiedsplannen voor West-Brabant worden samen gesmeed tot een Provinciaal Uitvoeringsplan (PUP). Toch is er een wezenlijk verschil tussen beide soorten plannen. De plannen die in het kader van de reconstructie worden gemaakt, verkrijgen een wettelijke status en zijn richtinggevend zijn voor de herziening van streekplan en bestemmingsplannen. De gebiedscommissies West-Brabant opereren echter niet vanuit een wettelijk kader waar zij op terug kunnen vallen. Dat betekent dat zij minder middelen hebben om partijen (gemeenten) te verbinden aan de plannen. Ook zijn de financiële middelen om de plannen tot uitvoer te brengen beperkt.

Vanuit de Gebiedscommissie West-Brabant wordt daarom aangegeven grote behoefte te hebben aan instrumenten om de te ontwikkelen plannen te verankeren in het gebied.

Plaatselijke uitvoeringscontracten

Een aantal gesprekspartners spreekt over 'plaatselijke uitvoeringscontracten'. Hieronder wordt iets anders verstaan dan onder de term uitvoeringscontract zoals de provincie hanteert. De 'plaatselijke uitvoeringscontracten' dienen afgesloten te worden met uitvoerende partijen (waterschappen, landinrichtingscommissie, organisaties van grondgebruikers). Feitelijk gaat het hier om een soort van *aanneemcontract*: tegenover een concrete prestatie staat een afgesproken beloning. Volgens verschillende respondenten moet het mogelijk zijn om via lokale uitvoeringscontracten maatwerk te leveren binnen de reconstructieplannen. Het gaat hierbij om het uitvoeren van maatregelen in specifieke aangewezen deelgebieden. Van geval tot geval wordt bekeken welke uitvoerende partijen het meest geschikt zijn om de plannen uit te laten voeren. De Reconstructiecommissie kan hierbij een coördinerende rol spelen.

3.3 Gebiedscontracten

Functie en rol van gebiedscontracten

Zoals aangegeven bestaan er uiteenlopende opvattingen over de functie (de rol) en inhoud van een gebiedscontract. In de discussies over gebiedscontracten en ook in de gevoerde gesprekken lopen twee zaken door elkaar heen, die wezenlijk van elkaar verschillen.

- Ten eerste worden gebiedscontracten in relatie gebracht met stimuleringsbeleid waarbij een bepaalde gewenste ontwikkeling wordt gestimuleerd via geldelijke middelen of anderszins.
- Ten tweede worden gebiedscontracten in relatie gebracht met het RO-beleid (bijv. Streek- en bestemmingsplannen), waarbij de interpretatie of handhaving van regelgeving ter discussie staat.

Uit de gesprekken tot nu toe kunnen we de volgende uiteenlopende functies van een gebiedscontract onderscheiden.

Gebiedscontract als procesolie

In deze opzet spreekt een aantal relevante partijen af om zich in te zetten voor de ontwikkeling van het landelijk gebied volgens een gezamenlijke visie. Dit kan worden beschouwd als een 'herenakkoord' tussen de betrokken partijen, waarbij de ondertekenaars zich verplichten tot bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen om de gewenste ontwikkeling te realiseren⁴⁵, tot het – vrijwillig - onderhoud en beheer van het landschap (door de landbouw), of tot het nalaten van het voeren van beroepsprocedures (BMF).

Vertegenwoordigers van het ministerie van VROM zien dit als belangrijkste invulling van de term gebiedscontract. *'Een herenakkoord ontheft je echter niet van de plicht om de zaakjes goed volgens de voordeur te regelen'*, aldus een van hen. Er is geen draagvlak om op basis van dergelijke 'herenakkoorden' bestaande regelgeving te herinterpreteren of handhaving te laten sluimeren (dit laatste zeker niet na 'Enschede' en 'Volendam'). VROM hecht grote waarde aan het Sturingsmodel Gebiedsgericht Beleid Landelijk Gebied. In een gebied worden gezamenlijk doelen en resultaten afgesproken en hierover worden afspraken gemaakt met de Rijksoverheid. Als bijvoorbeeld de bestemmingsplannen de gewenste ontwikkeling in de weg staan, dan dienen de bestemmingsplannen in lijn te worden gebracht met de gewenste ontwikkeling. *Via de voordeur regelen dus ('de oorzaak aanpakken en niet het symptoom bestrijden')*. De reconstructiewet biedt mogelijkheden om de procedures hiervoor aanmerkelijk te versnellen.

Gebiedscontract als stimuleringsregeling (extra inspanning bovenop vastgesteld beleid)

In het kader van de stimulering van gewenste ontwikkelingen, bijvoorbeeld ten aanzien van het beheer van natuur en landschap, behoud van cultuurhistorie en integraal waterbeheer, kunnen gebiedscontracten afgesloten worden. Op basis van vrijwilligheid kunnen eigenaren en bewoners van het gebied gebruik maken van deze stimuleringsregeling, waarbij er een bepaalde beloning staat tegenover de uitvoering van een bepaalde activiteit of het nalaten van handelingen.

Kortom: deze vorm van gebiedscontracten is vergelijkbaar met regelingen in het kader van het Programma Beheer, met dien verstande dat de regeling meer specifiek toegesneden kan worden op het gebied en de wensen van de bewoners.

⁴⁵ De meerwaarde van een contract of convenant waarbij overheden en instanties betrokken zijn, kan dan met name bestaan uit het verkrijgen van toegang tot financiële middelen die anders moeilijk te koppelen zijn, of waartoe moeilijk toegang te krijgen is.

De meerwaarde van deze vorm van contracten is dat doelen bereikt kunnen worden bovenop hetgeen reeds wettelijk vastgelegd is.

Onder meer bij de ROB (Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek) wordt aan een dergelijke vorm van gebiedscontracten gedacht, waarbij ontwikkelingen gestimuleerd worden waarvoor op dit moment nog geen regeling is getroffen. Dit zou m.n. kunnen gaan om het behoud van cultuurhistorische waarden. Naast financiële middelen om een vrijwillig beheer van elementen te stimuleren, kunnen ook afspraken worden gemaakt over informatievoorziening naar het gebied toe (bijvoorbeeld over het belang van cultuurhistorische waarden) of voor gezamenlijke acties op het gebied van promotie van het gebied.

Met name in de landbouw heerst er vaak onvrede over het feit dat boeren die zich positief inzetten voor het behoud van natuur en landschap, in een aantal gevallen geconfronteerd worden met beperkingen op de bedrijfsvoering door de planologische schaduwwerking. De discussies rondom de aanwijzing van de leefgebieden van dassen en struweelvogels als GHS of AHS zijn hier mede op terug te voeren. Via een gebiedscontract kan afgesproken worden dat vrijwillig beheerde landschapselementen of andere vrijwillige inspanningen door de landbouw in de toekomst niet zal leiden tot planologische beperkingen voor de bedrijfsvoering. Een soortgelijke afspraak kan gemaakt worden over de interpretatie van de stankrichtlijnen in het kader van bestemmingsplannen. Vanuit de landbouw wordt aangegeven dat de stankrichtlijnen een belemmering vormen voor vernieuwing in de landbouw. Mogelijk kunnen op gebiedsniveau afspraken worden gemaakt over de interpretatie van het landelijk beleid in deze.

Bij de ZLTO is zeker draagvlak voor het maken van gebiedsafspraken over de interpretatie van (toekomstig) beleid.

Bij overheden is men terughoudend, al geven medewerkers van VROM aan dat in het NMP4 ruimte wordt gecreëerd om duurzame landbouw gebiedsgericht in te vullen. Dit betreft onder meer de stankrichtlijnen. Men vraagt zich echter af of dit een onderwerp is om op gebiedsniveau over te contracteren.

Gebiedscontract als alternatief voor eenzijdige regelgeving

Bij deze vorm van gebiedscontract kunnen de contractanten (overheden zoals provincie en gemeenten samen met private partijen) gezamenlijk afspraken maken over de uitvoering van vastgesteld beleid. Dit betreft onder meer vrijstellingen van aanlegvergunningen of bepaalde algemene ontheffingen. De begunstigden (agrariërs) dienen zich als tegenprestatie te houden aan bijvoorbeeld een Goede Landbouwkundige Praktijk of het beheer en de instandhouding van landschapselementen. Zoals al eerder aangegeven hebben juristen van de provincie en medewerkers van VROM ernstige bedenkingen bij deze vorm van gebiedscontracten. Met name in de optiek van VROM heeft deze vorm van contract inhoudelijk weinig toegevoegde waarde op het veranderend RO beleid, dat in het kader van de reconstructie aanzienlijk flexibeler en doelgerichter wordt.

Vanuit de geldingen van de ZLTO is er zeker draagvlak en/of interesse voor deze vorm van gebiedscontracten, al geeft een aantal betrokkenen uit St. Oedenrode ook aan dat bijvoorbeeld een ontheffing van aanlegvergunningen eigenlijk niet zo erg relevant is. Als het gaat om de uitvoering en handhaving van bestemmingsplannen is een goed

contact met de gemeentelijke ambtenaar en het hanteren van duidelijke procedures vaak veel belangrijker dan ‘formele’ ontheffingen.⁴⁶

Vanuit de waterschappen wordt als mogelijkheid geopperd om de *keur*, net als het bestemmingsplan in te zetten om bepaalde doelen te bereiken. De *keur* is een set met regels en voorschriften waaraan een grondgebruiker in het kader van het waterbeheer aan moet voldoen. Je mag een dijk bijvoorbeeld niet doorsteken of ploegen, en je mag ook niet zonder vergunning water onttrekken of lozen op het oppervlaktewater. Net als in een bestemmingsplan moet je voor bepaald werkzaamheden ontheffing aanvragen, bijvoorbeeld voor de aanleg van drainage. Bij de waterschappen komen dagelijks verzoeken van individuele grondgebruikers binnen om drainage aan te mogen leggen. Wellicht behoort het tot de mogelijkheden om hierover op gebiedsniveau afspraken te maken.

3.4 Meerwaarde van gebiedscontracten

De meerwaarde van gebiedscontracten wordt door onze gesprekspartners uiteenlopend beoordeeld. Uit het bovenstaande is al gebleken dat de verwachtingen uiteen lopen en dat er ook verschillende opvattingen bestaan over de rol en het doel van gebiedscontracten. Voor de duidelijkheid zetten we hier een aantal visies op de meerwaarde van gebiedscontracten ten opzichte van een gangbare beleidsaanpak op een rijtje:

- gebiedscontracten hebben vooral een procesmatige meerwaarde: ze verbinden partijen aan een bepaalde ontwikkeling
- gebiedscontracten maken het mogelijk uiteenlopende financieringsbronnen te koppelen en in te zetten voor de gewenste ontwikkeling
- gebiedscontracten scheppen duidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden (voor de landbouw)
- gebiedscontracten zijn een mogelijkheid om beleidsmatige knelpunten voor duurzame ontwikkeling weg te nemen
- gebiedscontracten bieden de mogelijkheid om uiteenlopende beleidsterreinen met elkaar te koppelen
- gebiedscontracten dragen bij aan de vergroting van het draagvlak voor de versterking van de omgevingskwaliteit (natuur, milieu, cultuurhistorie)
- gebiedscontracten (in het kader van de reconstructie) kunnen bestemmingsplan procedures versnellen en kunnen bijdragen aan het toesnijden van bestemmingsplannen op de gewenste ontwikkelingen.

Overigens kunnen bepaalde aanpakken (zoals extra inspanning bovenop vastgesteld beleid) ook gerealiseerd worden zonder een gebiedscontract, bijvoorbeeld door middel van individuele contracten (analoog aan het Programma Beheer).

3.5 Thema's

Tijdens de inventariserende gesprekken zijn uiteenlopende thema's genoemd waarover contracten afgesloten kunnen worden. Echter niet voor alle thema's bestaat een even groot draagvlak.

In eerste instantie zijn wij uitgegaan van de beleidsterreinen waar de provincie een speler is bij het vaststellen of het uitvoeren van het beleid. Dat betreft ruimtelijke

⁴⁶ In het verslag over St. Oedenrode bespreken we het idee van een onafhankelijke gebiedscommissie die de afwegingen maakt als alternatief voor ontheffingen.

ordering, natuur, landschap, cultuurhistorie en water (kwaliteit en kwantiteit). Voor de meeste gesprekspartners zijn dit thema's die inderdaad in aanmerking komen voor het afsluiten van gebiedscontracten.

- RO. Rondom ruimtelijke ordering als onderwerp bestaat een zekere verdeeldheid, omdat het hierbij onder meer gaat om handhavingsvraagstukken en mogelijk over de interpretatie van reeds vastgesteld beleid. Eerder is al aangegeven dat daarover juist een zekere controverse bestaat.
- Functieverandering. Hoewel het onderwerp in de gesprekken nauwelijks ter sprake is gekomen is ook het onderwerp 'functieverandering' iets waar aan gedacht kan worden bij gebiedscontracten. In gemeentes elders in het land zijn afspraken gemaakt rondom nieuwe economische dragers en functieverandering van vrijkomende agrarische gebouwen (VAB's). De vraag hierbij is uiteraard of dergelijke zaken via gebiedscontracten of via het bestemmingsplan geregeld moeten worden.
- Water, landschap en mineralen. Voor deze onderwerpen liggen er mogelijkheden om over te gaan van een defensieve naar een meer offensieve strategie, waarbij afspraken gemaakt worden over de extra te realiseren doelen en de beloning die ertegenover staat.

Wat mineralen betreft: denk aan verbreed randenbeheer langs waterlopen wat voorkomt dat mineralen afspoelen. Ook bij de inrichting van de Ecologische Verbindingszones kan aanvullend op de wettelijke 25 meter extra prestaties worden afgesproken. Interessant zijn vooral de combinaties tussen de thema's, bijvoorbeeld via de groenblauwe dooradering.

- Natuur: Voor dat deel van het natuurbeleid dat landelijk is vastgelegd (Programma Beheer en de EHS) ziet de BMF geen mogelijkheden voor gebiedscontracten. "Boeren roepen vaak dat zij de EHS wel uitvoeren, maar daar zijn wij geen voorstander van. Over het inscharen van vee in reservaatgebieden of natuurgebieden kun je in een gebiedscontract natuurlijk wel afspraken maken, - analoog aan wat de duinboeren met hun grondbank doen - maar feitelijk is dat alleen maar het formaliseren van dingen die nu ook al gebeuren. Daarvoor heb je geen gebiedscontract nodig."
- Ammoniak. Een thema dat niet direct op het terrein van de provincie ligt, maar dat wel veel is genoemd, is 'milieu' en dan met name de ammoniakproblematiek. Zowel de BMF als de ZLTO geven aan dat de grootste knelpunten zich voordoen op dit terrein. Vanuit deze organisaties wordt er dan ook op aangedrongen de ammoniakproblematiek te betrekken bij gebiedscontracten. Door een aantal respondenten wordt geopperd om de afspraken die oorspronkelijk in het ARP stonden te regelen via een regionaal of provinciaal contract.
- Ontwikkelingsruimte voor landbouw of recreatie. Vanuit deze sectoren wordt benadrukt dat gebiedscontracten niet alleen gericht moeten zijn op het realiseren van doelen op het gebied van natuur, landschap, waterbeheer en dergelijke, maar dat ook concrete ontwikkelingsmogelijkheden voor economische sectoren geregeld kunnen worden.

3.6 Thema voor thema of integraal?

Met name de ZLTO ziet een grote meerwaarde in gebiedscontracten als hiermee een *integrale* duurzame ontwikkeling van het landelijk gebied gefaciliteerd kan worden. Wat hierbij voor ogen staat is dat bepaalde inspanningen die de landbouw doet op het gebied van natuur, milieu, cultuurhistorie of waterbeheer gecompenseerd worden met ontwikkelingsruimte voor de bedrijven. Bijvoorbeeld een boer die een deel van zijn bedrijf laat vernatten, krijgt op een ander deel vergunning voor boomteelt.

Hierbij benadrukt de ZLTO dat het niet (alleen) gaat om groeimogelijkheden in de primaire sector, maar juist ook ontwikkelingsmogelijkheden richting een duurzame plattelandseconomie. Ook economische verbreding is hierbij aan de orde. De inspanningen van de landbouwer kunnen worden gecompenseerd door middel van geld, ontwikkelingsruimte of het opheffen van concrete knelpunten (stankcirkels, aanlegvergunningen).

Voor de ZLTO is het belangrijk dat gebiedscontracten een bijdrage leveren aan het scheppen van duidelijkheid voor agrarische ondernemers: de kaders waarbinnen toekomstige ontwikkelingen mogelijk zijn kunnen middels gebiedscontracten worden vastgelegd. Betrokken partijen (publiek en privaat) dienen zich hieraan te committeren en de ontwikkelingen ook financieel te faciliteren. Ook de landbouw moet zelf investeren in de gewenste ontwikkelingen, dit komt niet alleen neer op overheden.

De ZLTO is vrij uitgesproken over de situaties waarin gebiedscontracten zin hebben: namelijk vooral in situaties waar een spanningsveld bestaat tussen landbouwkundige ontwikkeling en natuur / landschap / water. Juist in situaties waar er een 'contramal' is voor de landbouw, hebben gebiedscontracten meerwaarde. Deze stellingname impliceert een sectoroverschrijdende of integrale aanpak bij gebiedscontracten.

Andere partijen (BMF, VROM) zijn terughoudend ten aanzien van een dergelijke integrale benadering. De BMF geeft aan dat zij het zeer moeilijk vindt om afwegingen te maken tussen de uiteenlopende beleidsterreinen. VROM staat terughoudend tegenover de 'boerenslimheid' of 'koehandel' die hiermee samenhangt. In principe houdt men vast aan *sectoraal* beleid en de zaken die wettelijk zijn afgesproken, al geeft men ook aan dat juist binnen de reconstructie de mogelijkheid bestaat om verschillende beleidsterreinen te koppelen en prestaties uit te wisselen, als hiermee de totale ruimtelijke kwaliteit wordt verbeterd. Ook de voorzitter van de reconstructiecommissie Meierij stelt de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit als hoogste doel, waar bestaand beleid ondergeschikt aan gemaakt moet worden.

3.7 Mogelijk betrokken partijen

Tijdens de gesprekken is steeds gevraagd met welke partijen gebiedscontracten afgesloten moeten worden. Uit de antwoorden kunnen we opmaken dat bij voorbaat vrijwel geen partijen uitgesloten worden. Tussen welke partijen uiteindelijk de contracten afgesloten moeten worden is afhankelijk van de aard van de afspraken en van de onderwerpen.

De meeste geïnterviewden geven wel aan dat de afspraken die in de contracten vastgelegd worden zo veel mogelijk afdwingbaar moeten zijn. In principe betekent dit dat de afspraken gemaakt moeten worden met de eindverantwoordelijke (uitvoerende) partijen en dus niet met belangenorganisaties.

ZLTO en BMF zelf geven aan dat zij weliswaar hun achterban vertegenwoordigen, maar dat lokale afdelingen/belangengroepen een zekere autonomie hebben in hun beleid. Daarnaast kan de ZLTO niet garanderen of afdwingen dat alle boeren (leden en niet-leden) zich zullen houden aan de gemaakte afspraken. De ZLTO geeft daarom aan dat het belangrijk is zoveel mogelijk door te contracteren met de individuele agrariër.

De individuele boer (of een collectief van boeren – milieucoöperatie) dient afgerekend te (kunnen) worden op zijn / haar inspanningen op het gebied van de omgevingskwaliteit.

In het gesprek met de ZLTO werd het idee van het afsluiten van een Raamcontract op gebiedsniveau en dat vervolgens door te contracteren naar individuele grondeigenaren besproken. Naar bleek is voor deze opzet duidelijk draagvlak.

De overwegende opvatting is wel dat bij gebiedscontracten zowel publieke als private partijen zijn betrokken. Veel worden de provincie, ZLTO, BMF, gemeenten en waterschappen genoemd. De NB organisaties, Brabants Heem en andere – uitvoerende – partijen worden minder vaak genoemd.

Hoewel er een vrij grote consensus is over de betrokken partijen – en men beseft dat men niet zonder elkaar kan - is er zeker ook een onderling wantrouwen te bespeuren. Door maatschappelijke partijen wordt vaak gesproken over de ‘onbetrouwbare’ overheid, de BMF verdenkt de ZLTO van verdragingsstactieken en de ZLTO op haar beurt vindt dat de BMF teveel van de consistente lijn afwijkt doordat ze zich moet conformeren aan landelijke beleidslijnen. Van VROM en LNV wordt niet veel verwacht als het gaat om het zoeken van creatieve oplossingen, daarvoor is men teveel met handhaving bezig. Ook denkt men op landelijk niveau nog veel te sectoraal – is de opvatting.

3.8 Conclusies

Op basis van het bovenstaande mag geconcludeerd worden dat er wel degelijk draagvlak is voor het ontwikkelen en inzetten van het instrument gebiedscontracten om gebiedsdoelen te realiseren. In principe staat het merendeel van de Brabantse partijen positief tegenover gebiedscontracten, als is vaak nog niet duidelijk hoe dit instrument ingezet kan worden en welke zaken geregeld kunnen worden. Het blijkt dat met name over deze punten uiteenlopende wensen en verwachtingen zijn.

Gebiedscontracten lenen zich voor veel verschillende onderwerpen. Een belangrijk punt van discussie is nog in hoeverre gebiedscontracten thematisch, dan wel integraal van opzet moeten zijn.

Over het onderwerp ‘uitvoeringscontract’ bestaat vooralsnog veel onduidelijkheid. De definitie die de provincie hanteert in de opdrachtformulering sluit maar ten dele aan bij hetgeen de Brabantse partijen onder uitvoeringscontracten verstaan. Het doorcontracteren van de afspraken gemaakt in het reconstructieplan naar een gebied, stuit op een aantal inhoudelijke en juridische problemen.

Bij de ontwikkeling van de integrale gebiedsplannen voor West-Brabant, heeft de gebiedscommissie minder instrumenten en middelen beschikbaar om partijen daadwerkelijk aan de plannen te verbinden. Er bestaat daar grote behoefte om de gemaakte afspraken contractueel vast te leggen. Gebiedscontracten bieden hiervoor mogelijk aanknopingspunten.

Voor daadwerkelijk over gegaan kan worden tot het sluiten van gebiedscontracten dient nog een aantal hobbels te worden genomen. Een van de belangrijkste hobbels betreft een zeker wantrouwen tussen de betrokken partijen. Zowel tussen de private partijen en de overheden bestaat wantrouwen, als tussen de private partijen onderling.

4 Gebiedsstudie St. Oedenrode

R. de Bruin, J.A. Bleumink & J. Neeffes (Streekwijzer)

Concrete aanleiding voor de studie in St. Oedenrode is het lopende gebiedsproces rondom de landinrichting en de hieraan gekoppelde discussies over de cultuurhistorische waarden die in dit gebied verloren dreigen te gaan. Om de waarden te beschermen is inmiddels besloten extra instrumenten in te zetten:

een vergoedingstelsel (stimuleringsregeling) en communicatie met de streek (volgens convenant van 23 februari 2001);
planologische instrumenten: meer handhaving en een voorbereidingsbesluit voor een partiële herziening van bestemmingsplannen (volgens procedureakkoord tussen gemeenten en provincie).
Hieraan gekoppeld: het opstellen van een inventarisatiekaart met alle voorkomende landschappelijke en cultuurhistorische waarden.
Het gebiedscontract zou een aanvullend instrument kunnen zijn.

Deze notitie gaat in op de mogelijkheden voor gebiedscontracten rond cultuurhistorie en landschap, met name omdat dit onderwerp het meeste 'leeft'. Daarnaast is tijdens de interviews ook het weidevogelconvenant ter sprake gekomen. De geïnterviewden hadden bij de gesprekken nog geen duidelijk beeld van een gebiedscontract. Een beeld ontstond vaak tijdens de gesprekken. De notitie beschrijft de situatie in het najaar van 2001.

Samenvatting

Voor het ruilverkavelingsgebied St. Oedenrode wordt conform het convenant van 23 februari 2001 een samenhangend pakket van maatregelen ontworpen om bedreigde cultuurhistorische en landschappelijk waarden beter te beschermen: planologische bescherming, handhaving, communicatie en een stimuleringsregeling. Vraag is of een gebiedscontract meerwaarde heeft. Betrokkenen vinden dat met de huidige afspraken de bescherming aanmerkelijk beter geregeld is dan voorheen, maar zien nog wel problemen rond draagvlak en handhaafbaarheid. Een gebiedscontract zou hierin een rol kunnen spelen. Meerwaarde ligt dan op het vlak van het maken van (proces)afspraken over het vervolgtraject (waarin onder andere een minimum deelnamepercentage is vastgelegd), flexibele en op maat gesneden toepassing van planologische bescherming, en zelfregulering. Ook het vergroten van het draagvlak door extra vergoedingen en het ontwikkelen van cultuurhistorie als inkomstenbron (recreatie, identiteit) kan onderdeel zijn van een gebiedscontract.

| Voorwaarde/instrument | Huidige situatie | Convenant 2001 | Gebiedscontract* |
|-----------------------------------|------------------|----------------|------------------|
| Planologische bescherming | - / + | + | + |
| Handhaving | - / + | + | + |
| Geen / flexibele aanlegvergunning | + | - / + | + |
| Communicatie / bewustwording | - | + | + |
| Vergoeding beheer | - | + | + |
| Vergoeding ontwikkeling | - | - | + |
| Afspraken uitvoering | - | - | + |
| Zelfregulering | - | - | + |

-: voorziet hier niet of onvoldoende in; +: voorziet hierin; * afhankelijk van uitwerking van het contract

4.1 Vraagstelling en werkwijze

Probleem

In landinrichtingsgebied St. Oedenrode blijkt de bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in de praktijk tekort te schieten. Veel waarden zijn planologisch niet beschermd, en waar die waarden wel beschermd zijn schiet de handhaving vaak tekort. Gevolg is een geleidelijke aantasting van het landschap.

Verwacht wordt dat bij de uitvoering van de landinrichtingsplannen (vanaf 1 november 2001) nog meer dan in het verleden cultuurhistorische waarden verloren dreigen te gaan of te worden aangetast omdat veel van de waarden die nu nog op kavelgrenzen liggen straks binnen de nieuwe kavel van één eigenaar komen te liggen. Deze nieuwe eigenaar zal geneigd zijn om de waarden vanuit economisch oogpunt 'op te ruimen'.

Nieuw instrumentarium

Om dit verhoogde risico op aantasting van landschappelijke en cultuurhistorische waarden te verminderen hebben gemeenten, provincie, waterschappen, BMF en ZLTO op 23 februari 2001 een convenant ondertekend waarin de ontwikkeling van een samenhangende set van instrumenten werd afgesproken:

- Een stimuleringsregeling voor het behoud van cultuurhistorische en landschappelijke waarden;
- Communicatie met de streek over (het belang van) cultuurhistorische waarden.

Daarnaast hebben provincie en gemeenten afgesproken cultuurhistorische waarden planologische te beschermen, gekoppeld aan meer handhaving. Dit wordt op korte termijn al ingevoerd door een voorbereidingsbesluit te nemen voor een partiële herziening van de bestemmingsplannen. De ZLTO heeft dit deel van de overeenkomst niet ondertekend.

Om te bepalen welke elementen bescherming verdienen en wat de grondslag is voor vergoeding aan de grondgebruikers, is in de loop van 2001 een inventarisatiekaart opgesteld met alle voorkomende landschappelijke en cultuurhistorische waarden. De instrumenten treden eind 2001 in werking.

Gebiedscontract: vraagstelling

Daarnaast heeft de provincie met de ZLTO in het zelfde kader afgesproken om te bekijken of de inzet van een gebiedscontract in het gebied een aanvullend instrument kan zijn. Onderzoeksvragen zijn:

1. Hoe kijken de verschillende partijen in de ruilverkaveling St. Oedenrode aan tegen een eventueel gebiedscontract voor de bescherming van cultuurhistorische en landschappelijke waarden?
2. Biedt een gebiedscontract meerwaarde voor de bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden in ruilverkaveling St. Oedenrode?
3. Zo ja: hoe kan een gebiedscontract worden vormgegeven? Aandachtspunten zijn: welke thema's en welke partijen zijn onderdeel van het contract en op welk schaalniveau wordt een contract afgesloten?

Werkwijze

Om een algemeen beeld te krijgen van de situatie in St. Oedenrode hebben we gebruik gemaakt van de Onderzoeksrapportage van de Werkgroep Landschap Sint-Oedenrode (2000) en van het overzichtsartikel van Bleumink in Landwerk 4 (2000).

Vervolgens hebben we diepte-interviews gehouden met veertien personen die direct betrokken zijn bij de problematiek in landinrichting St. Oedenrode (zie bijlage 1). Bedoeling was de uitkomsten hiervan in een workshop te bespreken met deze en andere betrokkenen, om vervolgens gezamenlijk te besluiten of en in welke vorm een gebiedscontract voor St. Oedenrode meerwaarde zou hebben.

De ambtelijke projectgroep St. Oedenrode heeft op basis van de tussenrapportage over de gespreksresultaten geconcludeerd dat er op dit moment te weinig aanleiding is om op korte termijn (dat wil zeggen voor 1 november 2001) een gebiedscontract op te stellen. Bovendien zou er een risico zijn dat (onderhandeling over) een contract de tot nu toe bereikte resultaten onderuit zou halen en het moeizame proces zou verstoren. Een te overhaast opgesteld contract zou bovendien een zelfde lot beschoren kunnen zijn als het weidevogelconvenant in St. Oedenrode (zie onder). Mogelijk kan een gebiedscontract voor St. Oedenrode *wel* als een van de pilots in 2002 nader uitgewerkt worden.

Voor de interpretatie van de hier gepresenteerde resultaten is het van belang te beseffen dat de resultaten nog niet via een workshop zijn teruggekoppeld, waardoor interpretatieverschillen kunnen ontstaan.

4.2 Aanleiding en achtergrond

Achtergrond

In landinrichtingsgebied St. Oedenrode zijn veel cultuurhistorische en landschappelijke waarden te vinden. Het gebied valt voor een groot deel samen met het WCL-gebied de Meierij en met het Belvedere-gebied het Dommeldal. De cultuurhistorische waarden zijn over het algemeen niet afdoende beschermd. Waar dat wel het geval is schiet de handhaving vaak tekort. Gevolg is een geleidelijke aantasting van het landschap. Verwacht wordt dat bij de uitvoering van de landinrichtingsplannen nog meer cultuurhistorische waarden verloren dreigen te gaan. Veel van de waarden die nu nog op kavelgrenzen liggen komen straks binnen de nieuwe kavel van één eigenaar te liggen. Die zal vaak geneigd zijn die waarden 'op te ruimen'.

Lokale natuur- en milieugroepen en de BMF hebben in september 1999 in het Brabants Dagblad de noodklok hierover geluid. Gevolg was een escalerend conflict waarbij nagenoeg alle partijen in het gebied betrokken waren. Om de problemen op te lossen is een werkgroep in het leven geroepen die de ernst van de problematiek heeft onderzocht en voorstellen heeft gedaan voor een betere bescherming van de cultuurhistorische en landschappelijke waarden. Op basis hiervan hebben de betrokken partijen op 23 februari 2001 een convenant ondertekend (zie ook hoofdstuk 1).

Landinrichting en cultuurhistorie

De landinrichting is volgens de geïnterviewden vrij zorgvuldig geschied, gezien het gedachtegoed van de tijd waarin het tot stand kwam. Ook de BMF ziet dat de planvorming voor het laatste blokdeel beter is dan dat voor het eerste. Desondanks zijn er volgens de BMF ook in dat laatste blokdeel verbeteringen mogelijk. De BMF heeft dan ook beroep aangetekend tegen alle plannen.

Nu de belangstelling voor cultuurhistorie in de laatste twee jaar is toegenomen (o.a. door Belvedere), zouden zaken anders zijn aangepakt, erkent iedereen. Brabants Heem en ROB benadrukken dat cultuurhistorie beter moet worden vertegenwoordigd in landinrichtingen én in de reconstructie. De cultuurhistorie is afhankelijk van de toevallige goede intenties en kennis ontbreekt vaak. In de toekomst zullen daardoor steeds weer problemen ontstaan.

Geen van de geïnterviewden geeft aan dat de landinrichting stopgezet zou moeten worden of opnieuw opgestart, hoewel ZLTO-bestuurder Van Gastel denkt dat als er nu weer zou worden gestemd, er geen meerderheid zou zijn (vanwege alle planwijzigingen die inmiddels hebben plaatsgevonden). Algemeen beeld is dat het langdurige proces van de landinrichting en de vele afspraken niet meer zomaar ongedaan gemaakt kunnen worden.

Conflict over cultuurhistorische waarden

Nog steeds heerst er wantrouwen tussen vooral BMF en de landbouw over cultuurhistorische waarden. Door alle commotie kan niet meer in de luwte aan een oplossing en aan bewustwording worden gewerkt. Het imago van de landinrichting is aangetast. De landbouw ziet nieuwe regels op zich af komen. Vooral BMF vreest dat boeren hun kans zullen grijpen voordat er goede inventarisaties of regels zijn, en cultuurhistorische waarden alsnog zullen 'wegwerken'.

Spanning rond weidevogelconvenant

Daarnaast geldt de kwestie van onthouding van goedkeuring door de provincie van het bestemmingsplan van de gemeente St. Oedenrode, in verband met het weidevogelconvenant. In de ogen van de provincie moet de aanwezigheid van het weidevogelgebied planologisch geregeld worden. Boeren stellen de toename van het aantal weidevogels is ontstaan door hun inspanning, en hebben geen vertrouwen meer in de overheid. Anderen, zoals Brabants Landschap, menen dat de inspanning van boeren niet moet worden overdreven. De provincie merkt op dat het gebied in het vorige streekplan al was aangewezen als weidevogelgebied.

Ondanks de overeenstemming over de problematiek over cultuurhistorische waarden kan deze spanning de totstandkoming van een gebiedscontract bemoeilijken.

4.3 Wensen en voorwaarden voor effectieve bescherming

4.3.1 Algemeen

Alle partijen (ook de landinrichtingscommissie) erkennen dat in St. Oedenrode de cultuurhistorische waarden extra bescherming kunnen gebruiken, dus dat de landinrichting op bepaalde wijze moet worden 'gerepareerd'. Jansen en Van Laar (beiden landbouw en landinrichtingscommissie) vinden wel dat de problematiek veel minder groot is dan in het algemeen wordt voorgesteld.

Om cultuurhistorische en landschappelijke waarden te beschermen noemen de geïnterviewden in eerste instantie de instrumenten die, los van een eventueel gebiedscontract, al op de rol staan: bestemmingsplanherziening in combinatie met vergoedingen en communicatie. Over de mate waarin het bestemmingsplan bescherming moet bieden en welke elementen daadwerkelijk worden opgenomen is minder overeenstemming. De stimuleringsregeling moet al een belangrijke impuls zijn voor boeren om een andere economische afweging te maken in de keuze om cultuurhistorische waarden al of niet op te ruimen.

De geïnterviewden hadden bij de gesprekken nog geen duidelijk beeld van een gebiedscontract. Een beeld ontstond vaak tijdens de gesprekken. Wel zien betrokkenen dat een gebiedscontract meerwaarde kan hebben ten opzichte van de huidige en voorgestelde instrumenten. Naast meer draagvlak voor het beleid, meer maatwerk, meer betrokkenheid, meer bewustwording en interne controle (zelfregulatie) speelt ook de constatering mee dat handhaving van cultuurhistorie en landschap in de praktijk vaak tekort schiet, ook als de bescherming formeel goed geregeld is.

Om tot effectieve bescherming van landschappelijke en cultuurhistorische waarden te komen zijn volgens de betrokken partijen de volgende zaken van belang:

- Planologische bescherming;
- Handhaving;
- Vergoeding van inspanning / stimuleringsregeling;
- Communicatie, bewustwording, draagvlak;
- Intentieverklaring uitvoering;
- Controle en zelfregulatie.

We werken deze punten hieronder uit. Niet alle partijen zijn het op alle punten met elkaar eens. Als partijen het niet met elkaar eens zijn hebben we dat in de tekst vermeld.

4.3.2 Planologische bescherming

Nagenoeg alle partijen zijn het erover eens dat het ontbreken van een effectieve planologische bescherming van cultuurhistorische en landschappelijke waarden een van de belangrijkste oorzaken is van het verdwijnen van die waarden. Ook de landinrichtingscommissie (Van Laar en Jansen; zie ook Onderzoeksrapport Werkgroep St. Oedenrode) vindt dat.

In het convenant tussen provincie en gemeenten is opgenomen dat de gemeenten cultuurhistorische waarden (zoals aangegeven op de inventarisatiekaart) planologische beschermen. Voor het verwijderen of veranderen van de aangegeven elementen moet een grondgebruiker bij de gemeente een aanlegvergunning aanvragen. De gemeente weegt dan af of het belang van het element / de betreffende waarde opweegt tegen andere belangen en geeft al dan niet een aanlegvergunning af.

Voor de landbouw heeft grote moeite met extra planologische bescherming. De ZLTO heeft het deel van het convenant dat hierover handelt niet mede ondertekend. Bescherming moet plaatsvinden op vrijwillige basis en via de stimuleringsregeling, vindt de ZLTO. Voor boeren is planologische bescherming en het stelsel van aanlegvergunningen vervelend om de volgende redenen (Van Gastel / Vos / Meffert):

1. langdurige procedure, waarbij belangenorganisaties beroep kunnen aantekenen tegen aanvragen;
2. weinig zicht op maatwerk;
3. kosten (leges);
4. psychologisch: niet vrij kunnen beschikken over je eigen dure grond.

Ook de gemeente St. Oedenrode is niet erg enthousiast over extra planologische bescherming en benadrukt dat ze niet zomaar wil breken met een jarenlange planologische samenwerking in de landinrichting. 'Nieuwe afwegingen zijn goed, maar wel in overleg en met een vergoeding.'

Coymans (BMF) is er niet gerust op dat bescherming en handhaving ook daadwerkelijk effectief ter hand worden genomen: 'Ik vind het merkwaardig dat de gemeenten de afspraken uit het convenant niet nakomen en geen voorbereidingsbesluit voor een herziening van het bestemmingsplan willen nemen en nu wachten tot de inventarisatiekaart gereed is. Het lijkt net of iedereen roept dat de cultuurhistorische waarden in het gebied zo belangrijk zijn en moeten worden behouden, terwijl men in de praktijk bescherming de hele tijd maar uitstelt.'

De provincie onderzoekt (mede) daarom of alternatieve systemen mogelijk zijn, waarin de juridische / planologische bescherming gewaarborgd is, terwijl de nadelen voor de grondgebruikers tot een minimum beperkt blijven en het draagvlak voor de regeling toeneemt. Uit de gesprekken komen grofweg drie mogelijkheden naar voren.

4.3.2.1 Slapend houden van het systeem van aanlegvergunningen

Idee is dat de gemeente(n) met de grondgebruikers een overeenkomst sluiten waarin zij afspreken dat het systeem van aanlegvergunningen in slapende toestand blijft zolang de gebiedsdoelen worden gerealiseerd. Op basis van de conclusies uit de notitie van Fortgens heeft de provincie besloten hiervoor niet de weg van een privaatrechtelijk

gebiedscontract te bewandelen maar te onderzoeken of een dergelijk ‘slapend’ systeem via een publiekrechtelijke bepaling in het bestemmingsplan kan worden vormgegeven. Het IAR assisteert de provincie hierin. (Zie achtergronddocument 5)

4.3.2.2 Gebiedscontract / afspraken in plaats van planologische bescherming

Provincie en BMF zien voor cultuurhistorische waarden weinig tot geen mogelijkheden voor een gebiedscontract in plaats van planologische bescherming. Coymans: ‘Cultuurhistorische waarden kun je niet verplaatsen en kunnen niet elders gecompenseerd worden. Weg is weg.’

Voor landschappelijke waarden en natuur (dassen, weidevogels) zien deze partijen veel meer ruimte om te werken via het slapend houden van het systeem van aanlegvergunningen. Landschappelijke elementen bieden meer flexibiliteit. Ze kunnen verplaatsbaar worden gemaakt. Overigens staat dit ook als optie genoemd in de stimuleringsregeling.

4.3.2.3 Adviescommissie aanlegvergunning

In de gemeente Boxtel bestaat sinds enige jaren een commissie die de gemeente adviseert over aanvragen voor aanlegvergunningen in het buitengebied. Op basis van dit advies besluiten B&W de aanvraag al of niet te honoreren. Hieraan kan de gemeente voorwaarden koppelen, zoals compensatie van waarden door de aanleg van een poel of houtwal elders. Deze commissie functioneert volgens Jansen (landbouw) en Coymans (BMF) goed, hoewel Coymans daaraan toevoegt dat de samenstelling van de commissie van groot belang is.

Analoog aan deze gemeentelijke commissie zou er voor het gehele ruilverkavelingsgebied een adviescommissie kunnen worden ingesteld die de gemeenten adviseert, menen o.a. Coymans en Jansen. Zo’n commissie moet breed samengesteld zijn en geleid worden door een onafhankelijke voorzitter. Voordelen van zo’n commissie zijn:

1. *Maatwerk en inpasbaarheid.* Vooral vanuit de landbouw / landinrichtingscommissie bestaat behoefte om per perceel tot afwegingen te komen voor het al of niet verwijderen / aanpassen van elementen. De algemene stimuleringsregeling en de afwegingen voor aanlegvergunningen voorzien hier waarschijnlijk niet voldoende in. Voorbeeld: Boer x heeft na de landinrichting een grote kavel bestaande uit twee percelen gescheiden door een houtwal. Door een opening te maken in de houtwal, kan hij besparen op de rijtijden. De historische structuur als geheel blijft zichtbaar, omdat de houtwal verder blijft staan (niet de hele houtwal hoeft te worden opgeruimd, terwijl de bedrijfsvoering sterk verbetert). De BMF ondersteunt deze aanpak.
2. *Compensatie.* Als tegenprestatie voor het (gedeeltelijk) aanpassen van waarden zijn maatregelen mogelijk die (elders) de historische of landschappelijke structuur versterken. Dat kan zowel winst voor de landbouw als voor de cultuurhistorie betekenen. De BMF (en ook andere partijen) zijn huiverig om daarbij met heel veel thema’s te werken omdat afweging dan heel moeilijk wordt.
3. *Draagvlak.* Afwegingen voor aanlegvergunningen gebeuren nu nog op het gemeentehuis. De landbouw heeft een grote voorkeur om dergelijke afwegingen te maken met mensen die het gebied kennen. Die kunnen per perceel de noodzaak, de gevolgen, en de eventuele compensatie inschatten. Deze beoordelaars uit de streek zullen bovendien een grotere legitimiteit genieten.
4. *Samenhangend* beleid voor het gehele gebied;

5. *Logistieke voordelen.* Er wordt veel werk uit handen van de gemeenten genomen. In de komende jaren (als de ruilverkaveling zal worden uitgevoerd en de waarden planologisch zijn beschermd) zullen de gemeenten veel aanvragen ontvangen.

4.3.3 Handhaving

Handhaving is in de praktijk een groot probleem. In het convenant van februari 2001 zijn duidelijke afspraken gemaakt over extra handhaving. Met name de BMF is er niet gerust op dat bescherming en handhaving ook daadwerkelijk effectief ter hand worden genomen.

4.3.4 Vergoeding van inspanningen

4.3.4.1 Inspanning

Beheer

De stimuleringsregeling gaat uit van behoud en beheer van landschappelijke en cultuurhistorische elementen. Hierover is brede overeenstemming.

Ontwikkeling

Verschillende partijen stellen voor om naast een vergoeding voor beheer van cultuurhistorische waarden ook geld ter beschikking te stellen voor ontwikkeling. Van Gastel (ZLTO) stelt voor om houtwallen te ontwikkelen en houtsoorten in bosjes te vervangen voor meer bij het gebied en de streek passende soorten. De gemeente St. Oedenrode en Brabants Landschap willen cultuurhistorische elementen zichtbaar maken door beplanting. Dan ontstaat een hogere belevingswaarde en is de sociale controle tegen weghalen groter.

Cultuurhistorie als inkomstenbron

Vrijwel alle geïnterviewden opperen om 'cultuurtoerisme' in de streek te ontwikkelen. Denk aan kerkpaden en oude boerderijen. Cultuurtoerisme kan inkomsten opleveren en het imago van de streek (en de boeren) versterken. BMF vindt het betrekken van de recreatiesector ook belangrijk, enerzijds als grondeigenaar (die ook best eens wat mag doen), anderzijds als gebruiker (en potentiële betaler) van het aantrekkelijke landschap, bijvoorbeeld via (een vrijwillige) toeristenbelasting. Brabants Heem zegt veel te kunnen bieden: advies aan boeren (streekkennis bij leden, meer theoretische kennis bij overkoepeling), voorlichting naar het publiek, intermediaire rol naar VVV's, voorstellen ontwikkelen over paden, toeristische functies van oude bedrijfsgebouwen. Ook ROB heeft ideeën over advisering om de belevings- en gebruikswaarde van agrarische gebieden voor toeristen te vergroten.

4.3.4.2 Vergoeding

Vergoeding van de prestaties van grondgebruikers kunnen volgens Van Gastel (ZLTO) liggen op de volgende vlakken:

1. *Geld.* Vergoeding, zoals programma beheer voor agrarisch natuurbeheer of de stimuleringsregeling voor cultuurhistorie.
2. *Grond.* Via een 'grondbank' langer lopende overeenkomsten over het gebruik van gronden van terreinbeheerders, gemeenten en eventueel de waterschappen, in gebieden die vooral cultuurhistorisch van belang zijn. Door deze in beheer te geven agrariërs wordt het voor de organisaties gemakkelijker het kleinschalige landschap

te behouden (voorbeeld Wielse Kamp). Voor agrariërs wordt het gemakkelijker te extensiveren (en te voldoen aan de nieuwe normen voor veedichtheid). Brabants Landschap – als terreinbeheerder - is hierin terughoudend. Ze wil liever niet dat boeren in hun bedrijfsvoering afhankelijk worden van keuzes in het natuurbeheer.

3. *Bedrijfsontwikkeling.* Grootste knelpunt in de veehouderij is ammoniak (zie elders). In de grondgebonden sectoren zijn teeltondersteunende voorzieningen vaak een belemmering en in verwevings- en extensiveringsgebieden kan de bouwblockgrootte een belemmering in de bedrijfsontwikkeling zijn. Goede prestaties op het vlak van cultuurhistorie en landschap kunnen worden beloond met minder stringente eisen op het vlak van bouwblockgrootte of ondersteunende voorzieningen.

4.3.4.3 Financiering

In de stimuleringsregeling en in de onderzoeksrapportage van de Werkgroep Landschap Sint-Oedenrode (2000) wordt aangegeven welke financieringsbronnen kunnen worden aangeboord voor de financiering van het beheer van cultuurhistorische waarden. Aanvullend hebben Brabants Heem, Brabants Landschap en gemeente St. Oedenrode de volgende bronnen genoemd:

1. Inzet van gelden uit de OZB, en rood-voor-groen constructies (heffing bij nieuwe bebouwing gebruiken voor financiering van kwaliteitsimpuls landelijk gebied). In St. Oedenrode komt een groot recreatief project: hotel, congrescentrum, golfbaan. De ondernemers zijn (gevraagd door de gemeente) wellicht bereid geld te investeren in landschappelijke kwaliteit en inrichting.
2. Ruimte-voor-Ruimteconstructies: historische schuren opknappen en herbestemmen als woning of recreatief object. De waardevermeerdering die door die functiewisseling ontstaat kan worden gebruikt voor het opknappen van en investeren in natuur, landschap en cultuurhistorie. Dit sluit aan bij ideeën van de provincie over ontwikkelingsmaatschappijen (PPS-constructies). Door aan oude bedrijfsgebouwen een nieuwe functie toe te kennen (en de waarde ervan te vermeerderen) worden die gebouwen ook beter beschermd. Achter de huidige jaren '70 boerderijen staan soms zeventiende en achttiende eeuwse gebouwen die vaak niet als monument of zelfs niet als MIP-object zijn geïnventariseerd. Ze zijn nu in gebruik als stal of schuur. Deze kunnen wellicht onder voorwaarden van restauratie een nieuwe functie krijgen als woning. Zo'n functiewisseling zou geld kunnen genereren. De gemeente St. Oedenrode bekijkt de mogelijkheden voor een pandenbank. Stel: een boerderij komt vrij. Nu komt het op de vrije markt. Kan je hierin sturen, afhankelijk van de betekenis voor landbouw, cultuurhistorie, etc. De juridische implicaties moeten nog in kaart worden gebracht.

4.3.5 Communicatie, bewustwording en draagvlak

In het convenant van 23 februari 2001 neemt communicatie een belangrijke plaats in. De Werkgroep Landschap Sint-Oedenrode (2000) constateerde immers dat in het voorafgaande traject (waarin zoveel botsingen waren geweest) gebrek aan communicatie een belangrijke oorzaak was. Ook kan communicatie worden ingezet om de grondgebruikers in het gebied meer bewust te maken van de aanwezigheid en waarde van cultuurhistorie en landschap, zodat begrip en draagvlak voor het beleid ontstaat. Cultuurhistorie is een onderwerp dat weinig structurele aandacht krijgt en waarover binnen gemeenten en bij boeren weinig bekend is: onbekend maakt onbemind. Inmiddels heeft adviesbureau Imagro hiervoor een communicatieplan opgesteld.

In de gesprekken gaven de meeste geïnterviewden aan grote meerwaarde toe te kennen aan verbeterde communicatie, het wederzijdse begrip en het creëren van draagvlak om cultuurhistorische waarden te behouden. De landbouw, de provincie, de gemeente St. Oedenrode, Brabants Landschap, Brabants Heem en BMF verwachten (in meer of mindere mate) dat samenwerking en het aangaan van afspraken op basis van vrijwilligheid uiteindelijk zal leiden tot meer draagvlak, tot het over de streep trekken van meer boeren, tot meer kennis en bewustwording en uiteindelijk tot betere resultaten voor de gebiedskwaliteit. Vanuit de landbouw en de landinrichtingscommissie is de verwachting dat er begrip zal ontstaan voor de positie van boeren en voor de keuzes die de landinrichtingscommissie heeft gemaakt.

4.3.6 Intentieverklaring uitvoering: deelname en inspanningsverplichting

Cooymans (BMF) constateert dat in het convenant van 23 februari 2001 geen afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van de verschillende regelingen. Hij stelt daarom voor in een convenant / intentieverklaring afspraken hierover te maken. Globaal staan daar de volgende zaken in:

- de provincie zorgt gedurende een langere periode voor financiering van de regeling;
- ZLTO spant zich in dat na x jaar y% van de landbouwers de stimuleringsregeling gebruikt;
- de gemeenten zorgen voor aanpassing van het bestemmingsplan en voor de handhaving;
- BMF (en de lokale natuur- en milieugroepen) stellen zich constructief op.

Reden voor een dergelijke intentieverklaring is dat Cooymans vindt dat de partijen zich actief moeten opstellen om zo veel mogelijk boeren mee te laten doen aan de stimuleringsregeling. Alleen dan heeft de regeling ook succes. Met andere woorden: als boeren niet meedoen moet extra hard worden ingezet op planologische bescherming en handhaving.

Andere geïnterviewden hebben dit punt niet naar voren gebracht. Wel geeft Van Gastel (ZLTO) aan dat het succes van de stimuleringsregeling (het aantal deelnemende boeren) vooral afhankelijk is van de economische aantrekkelijkheid. Voor de landbouw is verder een heldere, simpele werkwijze, liefst met uitvoerders die bekend zijn in de streek een belangrijke voorwaarde om zoveel mogelijk agrariërs aan te spreken.

4.3.7 Controle en zelfregulering

Handhaving van de planologische bescherming moet gebeuren door de verantwoordelijke instantie, de gemeente. Controle of de gelden uit de stimuleringsregeling inderdaad worden ingezet de bescherming en het beheer van de waardevolle elementen moet plaatsvinden onder verantwoordelijkheid van de financierende instantie(s).

Respondenten signaleren dat naast deze formele controle en regulering ook interne, sociale controle en zelfregulering een belangrijke rol zouden kunnen spelen in het realiseren van de doelen voor het gebied. In de huidige regelingen is hiervoor geen plaats ingeruimd. Een gebiedscontract zou daarin een belangrijke rol kunnen spelen. De gemeente St. Oedenrode wil het liefst uitgaan van het zelfregulerend vermogen van de groep. “Je kunt het beste aangesproken worden door je eigen mensen”. Ook de andere geïnterviewden zien een dergelijke sociale controle ontstaan als gevolg van een gebiedscontract. Mocht Brabants Heem meedoen aan het gebiedscontract, dan ziet deze een signalerende functie voor de aangesloten groepen. Brabants Landschap wil geen controlerende taak.

4.4 Mogelijkheden en meerwaarde voor gebiedscontracten

4.4.1 Mogelijkheden

Op grond van de inventarisaties (theorie en interviews, zowel in St. Oednrode als Brabantbreed) komen we tot drie hoofdtypen gebiedscontracten, naar gelang het doel dat ermee wordt nagestreefd. Tabel 4.1 geeft hiervan een overzicht. De hoofdtekst gaat dieper in op deze indeling.

Tabel 4.1 Overzicht typering gebiedscontracten

| Doel | Aanduiding | Juridische binding | Waarover gaat het contract | Nr. |
|---|-------------|--------------------|--|-----|
| Partijen in een gebied op één lijn brengen Draagvlak | Procesolie | Niet bindend | Intenties (bijvoorbeeld Vrede van Vught) | 1 |
| Extra inspanningen uitlokken bovenop het wettelijk minimum (bijvoorbeeld bovenop Goede Landbouw Praktijk) | Aanvulling | Bindend | Geld in ruil voor prestaties (bijvoorbeeld Programma Beheer) | 2a |
| | | | Bestuursbevoegdheden in ruil voor prestaties | 2b |
| Beleidsstekort opvullen | | | In de sfeer van toekomstige bevoegdheden (Bijvoorbeeld 'nieuw groen is vrij groen') | 2c |
| Alternatief voor éénzijdige regelgeving c.q. handhaving | Alternatief | Bindend | Bestuursbevoegdheden in ruil voor prestaties (Bijvoorbeeld Bestemmingsplanbepaling in sluimertoestand) | 3 |

Uit de gesprekken in St. Oedenrode komen de volgende mogelijke vormen van gebiedscontracten naar voren:

1. *Intentieverklaring voor uitvoering van voorgestelde regelingen* (type 1). Deze intentieverklaring is beschreven in §3.5. Het is een juridisch niet bindende overeenkomst. Betrokken partijen zijn in ieder geval: provincie, gemeenten, ZLTO en BMF. Dit type is alleen besproken met de BMF.
2. *Verbreiding en versterking: cultuurhistorie als inkomstenbron* (type 1). Doel van een dergelijke overeenkomst is door het maken van afspraken en het initiëren van projecten cultuurhistorie een belangrijker plek te geven in het gebied, grondgebruikers bewust te maken en fondsen te genereren voor 'cultuurhistorie als inkomstenbron'. Betrokken partijen kunnen zijn: provincie, gemeenten, waterschappen, ZLTO, agrarische natuurverenigingen, Brabants Landschap en andere terreinbeheerders, particuliere grondeigenaren, Brabants Heem en lokale heemkunde groepen, BMF en lokale natuur- en milieugroepen. Het ligt voor de hand om hiervoor een gebiedscommissie in het leven te roepen.
3. *Adviescommissie aanlegvergunning* (type 1). De adviescommissie adviseert, het advies is juridisch niet bindend. Doel is vooral maatwerk te leveren en draagvlak te genereren voor de manier waarop met aanlegvergunningen wordt omgegaan. De

adviescommissie moet breed zijn samengesteld: gemeente, landbouw, BMF, Brabants Heem en lokale heemkundige en natuur- en milieugroepen.

4. *Vergoeding voor ontwikkeling van cultuurhistorische waarden* (type 2a). Deze extra inspanning kan in de vorm van een gebiedscontract worden vastgelegd, en worden doorvertaald naar individuele boeren (of groepen boeren). Ook kan ervoor worden gekozen de extra vergoeding in de stimuleringsregeling op te nemen.
5. *Slapend houden van systeem van aanlegvergunningen* (type 3). Zie §3.1.1. Bedoeling is dit via het publiekrechtelijke spoor vorm te geven; een gebiedscontract is hier dus niet aan de orde.
6. *Gebiedscontract in plaats van planologische bescherming* (type 3). Zie §3.1.2. De betrokken partijen zijn in dat geval de gemeenten en de betrokken grondeigenaren, eventueel via hun koepel. Hiervoor is bij de provincie, BMF en Brabants Landschap weinig animo.

Tabel 4.2 geeft een overzicht van de houding van de verschillende partijen ten aanzien van de mogelijkheden voor een gebiedscontract. De rij ‘contract nodig?’ beantwoordt de vraag of er voor het inzetten van het beoogde instrument een gebiedscontract nodig is, of dat het instrument op een andere manier kan worden ingezet (publiekrechtelijk of via een individuele overeenkomst).

Tabel 4.2 Wensen en verwachtingen gebiedscontract voor cultuurhistorie & landschap in St. Oedenrode

| Doel | Intentie- verklaring | Verbreding | Adviescie. aanlegver- gunning | Extra geld voor extra inspanning | Slapende aanleg- vergunning | Alternatief planologische bescherming |
|-----------------------|-------------------------|------------|-------------------------------------|--|-----------------------------------|---|
| Type contract | 1 | 1 | 1 | 2a | 3 | 3 |
| Contract nodig? | Ja | Ja | Ja | Nee | Nee | Ja |
| Houding partijen | | | | | | |
| Provincie | ? | ? | ? | + | + | - |
| Gemeente | ? | + | ? | ++ | * | * |
| Landbouw | ? | + | + | ++ | * | + |
| BMF | ++ | + | + | ++ | - | - |
| Brabants Landschap | ? | ? | ? | + | - | - |
| Brabants Heem | ? | + | ? | ++ | - | - |

Verklaring

+: voorstander van deze optie / ++: groot voorstander

-: geen voorstander van deze optie / ernstige bedenkingen

?: geen uitspraak gedaan over deze optie / onbekend / nog checken

*: liefst wel maar voor cultuurhistorische waarden waarschijnlijk niet mogelijk

4.4.2 Meerwaarde

We kunnen de instrumenten in de huidige situatie en de situatie zoals voorgesteld in het convenant van 23 februari 2001 toetsen aan de wensen en voorwaarden voor een effectieve bescherming, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Hieruit kunnen we bepalen of en waar aanvullende instrumenten meerwaarde kunnen opleveren. Vervolgens kunnen

we de vraag beantwoorden of dat via een gebiedscontract dan wel via een andere regeling kan plaatsvinden.

Tabel 4.3 geeft hoe de instrumenten in de huidige situatie en in de situatie zoals voorgesteld in het convenant van 23 februari scoren. Ook geeft de tabel aan waar de meerwaarde van een gebiedscontract kan liggen. Toelichting op de score is te vinden in de beschrijvingen in hoofdstuk 3.

Tabel 4.3 Overzicht instrumenten

| Voorwaarde | Huidige situatie | Convenant 2001 | Meerwaarde gebiedscontract* |
|-----------------------------------|------------------|----------------|-----------------------------|
| Planologische bescherming | - / + | + | - |
| Handhaving | - / + | + | - |
| Geen / flexibele aanlegvergunning | + | +* | + |
| Communicatie / bewustwording | - | + | + |
| Vergoeding beheer | - | + | - |
| Vergoeding ontwikkeling | - | - | - |
| Afspraken uitvoering | - | - | + |
| Zelfregulering | - | - | + |

Verklaring:

-: voorziet hier niet of onvoldoende in

+: voorziet hierin

*: afhankelijk van uitkomst onderzoek IAR

Conclusies

1. Planologische bescherming en handhaving zijn in het convenant afdoende geregeld. Maar met name de BMF twijfelt of bescherming en handhaving in de praktijk wel voldoende gewaarborgd is. Hier biedt een aanvullend gebiedscontract overigens weinig meerwaarde, of het moet zijn via de intentieverklaring uitvoering (die juridisch niet bindend is, zie onder).
2. Flexibel omgaan met de aanlegvergunning ('slapend houden') zal waarschijnlijk via het publiekrechtelijke spoor (zoals beschreven in §3.1.1) geregeld kunnen worden. Maatwerk en het inpasbaar maken van cultuurhistorie in de bedrijfsvoering (§3.1.3) is hier niet in meegenomen; op dit punt biedt een brede 'adviescommissie aanlegvergunning' meerwaarde.
3. Communicatie is in het convenant in principe goed geregeld. Een gebiedscontract waarbij regelmatig overleg tussen verschillende partijen aan de orde is (en waarbij dus een soort gebiedsorganisatie in het leven wordt geroepen), kan extra bijdragen aan communicatie, uitwisseling van standpunten, wederzijds begrip en het oplossen van mogelijke conflicten.
4. Voor vergoeding (zowel voor beheer als voor ontwikkeling) biedt een gebiedscontract geen meerwaarde. Wel kan overwogen worden de stimuleringsregeling te verbreden van alleen beheer naar ook ontwikkeling.
5. Een 'intentieverklaring uitvoering' kan alle partijen bij de start van de uitvoering van de regelingen helderheid geven over hun rol en taak en biedt in die zin meerwaarde. Vraag is of de partijen daaraan behoefte hebben.
6. Zelfregulering kan de behoefte aan handhaving beperken en daarmee de effectiviteit van de bescherming verhogen. Of zelfregulering inderdaad werkt is nog onduidelijk. Voor zelfregulering is een actieve organisatie in het gebied belangrijk.

4.5 Thema's

4.5.1 Integraal of thematisch

Een gebiedscontract kan een instrument zijn om problemen in een gebied op te lossen. In de gesprekken hebben we veel aandacht besteed aan de problemen rond landschap en cultuurhistorie, enerzijds omdat dit de belangrijkste aanleiding vormde voor het onderzoek, anderzijds omdat onze gesprekspartners hierover het meeste te melden hadden. Koppeling met andere omgevingsthema's vond men over het algemeen lastig. In de gesprekken is het discussiepunt 'integraal versus thematisch' dan ook nauwelijks aan de orde geweest.

Wel is duidelijk geworden dat de problematiek in het onderzoeksgebied breder is dan alleen landschap en cultuurhistorie. Landschap en cultuurhistorie is samen met de problematiek rond het weidevogelconvenant vooral een 'kristallisatiepunt van onvrede' waar omheen zich conflicten hebben voorgedaan.

Vanuit de landbouw gezien liggen de grootste problemen op het vlak van bedrijfsontwikkeling, die wordt beperkt door tal van regels, met name op het gebied van ammoniak, stank en ruimtelijke ordening (grootte bouwblok, teeltondersteunende voorzieningen en GHS zoals struweelvogels, dassen, natuur en ook cultuurhistorie). Ook de BMF ziet ammoniak als een van de grootste problemen in het gebied. Een gebiedscontract zou een rol kunnen spelen in het vormgeven van een samenhangende oplossing voor al deze problemen. Maar de geïnterviewden hebben op dit moment geen beeld of een dergelijk samenhangend 'contract' zinvol is en hoe het er uit zou kunnen zien.

4.5.2 Natuur en landschap

In de gesprekken kwam wel naar voren dat een eventuele regeling rond cultuurhistorie en landschap vrij logisch aansluit op de volgende zaken:

- Weidevogelconvenant;
- Regelingen voor struweelvogels en dassen;
- Agrarisch natuur- en landschapsbeheer.

Integratie ligt dan ook voor de hand, hoewel het ook om bestuurlijk gescheiden trajecten gaat.

4.5.3 Water

Van Gastel (ZLTO) en Jansen (waterschap De Dommel) zien ook op het vlak van water problemen met het realiseren van doelen, waarin een contract wellicht een oplossing kan zijn. Het gaat om:

1. Waterberging / retentie. Er zijn gebieden die nu al en in de toekomst mogelijk vaker te maken krijgen met wateroverlast / worden aangewezen als waterbergingsgebied. Het waterschap worstelt nu met de vraag hoe dat moet worden geregeld. Gronden aankopen en zelf beheren, of aankopen en verpachten aan boeren, waterbeheersovereenkomsten afsluiten, anders bestemmen, jaarlijks een vergoeding uitkeren? In de loop van dit jaar moet daar meer duidelijkheid over komen. Grootste probleem is hoe je ervoor zorgt dat alle (of in ieder geval de meeste) boeren meedoen. Jansen vreest dat je zo 20 jaar bezig bent voordat je op vrijwillige basis voldoende grond voor waterberging hebt vrijgemaakt. Wellicht kan een gebiedscontract hierin uitkomst bieden.
2. Verdrogingsbestrijding. Idem. Eind dit jaar ligt er een regeling hoe het waterschap met vernattings schade wil omgaan.

3. Blauwe knooppunten. Daar waar een deelstroomgebied uitstroomt in een groter stroomgebied ligt een blauw knooppunt. Het beleid is nu zo dat het water uit het deelstroomgebied op het blauwe knooppunt moet voldoen aan de eisen van dat grotere stroomgebied. Als dat water afkomstig is uit een landbouwgebied is het vaak vervuild. Je kan het dan zuiveren (machinaal) of via een (natuurlijk) helofytenfilter (van Brabants Landschap bijvoorbeeld) of je kan met de landbouw afspraken maken om dat te realiseren. Denk bijvoorbeeld aan de inrichting van spuitvrije zones als akkerranden. Zou een mogelijkheid kunnen zijn. Jansen ziet vooral mogelijkheden hiervoor bij 2 of 3 nieuwe waterinlaten in ruilverkaveling St. Oedenrode, waarbij water ingelaten wordt uit het Wilhelminakanaal (bestrijding droogteschade landbouw). De 'uitlaat' van dit water, dat alleen door agrarisch gebied stroomt, komt uit in de Dommel. Dat water moet schoon zijn. Overigens worden de waterlopen wel voor een groot deel natuurvriendelijk ingericht, of zelfs als Ecologische Verbindingszone.
4. Van Gastel ziet met name op de hogere gronden (aan beide zijden van de Dommel, de nieuwe heideontginningen, waar ook wateraanvoer plaatsvindt) mogelijkheden voor agrarisch waterbeheer (verdrogingsbestrijding), ook in de vorm van een gebiedsafspraak. Op het gebied van waterberging: dat gebeurt al in de praktijk, hoewel het waterschap dat ontkent. Probleem is hier vooral de waterkwaliteit (het slib op zijn land). Het water is afkomstig uit het stedelijk gebied. Wellicht zou je iets met een contract kunnen doen.

Bijlage 1: Gesprekspartners

Provincie Brabant

- P. van Geel, lid GS, portefeuille RO
- E. Vos, ambtelijk, bestemmingsplan, lid werkgroep landschap St. Oedenrode
- M. Meffert, ambtelijk, cultuurhistorie, lid werkgroep landschap St. Oedenrode
- H. van Driel, ambtelijk, voorzitter werkgroep landschap St. Oedenrode

Lagere overheden

- H. van der Ven, gemeente St. Oedenrode, ambtenaar RO / plattelandsontwikkeling
- E. Jansen, Waterschap De Dommel, stroomgebiedsmanager Dommel Noord

Land- en tuinbouw

- H. van Gastel, (melk)veehouder te St. Oedenrode, lid werkgroep landschap, diverse ZLTO-bestuursfuncties
- P. Jansen, melkveehouder te Schijndel, lid LIC St. Oedenrode, voorzitter ZLTO afdeling Schijndel
- R. van de Laar, melkveehouder te Liempde, lid LIC St. Oedenrode, gemeenteraad Boxtel

Natuur en milieu, cultuurhistorie en landschap

- T. Cooymans, BMF, RO buitengebied
- E. Rijken, Brabants Landschap
- H. Boot, secretaris Brabants Heem
- E. Vrenegoor en D. Bogert, Rijksdienst Oudheidkundig Bodemonderzoek

Bijlage 2: Overzicht partijen en hun rollen in een gebiedscontact

Welke partijen een gebiedscontract ondertekenen is afhankelijk van de aard en de invulling van het contract. De volgende partijen zijn genoemd als contractpartner, en hun eventuele rol.

Landbouw

- Handhaven onderhouden ontwikkelen van cultuurhistorische waarden;
- Educatie over cultuurwaarden ;
- Aanbieder recreatieve diensten;
- Gekozen kan worden voor individuele boeren als contractpartner of voor een overkoepelende organisatie (ZLTO of ZLTO-afdeling of agrarische natuurvereniging / milieucoöperatie). Hier geldt dat ZLTO niet namens alle boeren kan contracteren.
- Brabants Landschap stelt voor eisen te stellen aan degenen die meedoen (bereidheid om deel te nemen aan een cursus, om een bedrijfsplan te maken).

Andere grondeigenaren

Naast boeren zijn ook gemeenten, terreinbeheerders (Brabants Landschap, SBB), landgoedeigenaren, recreatieondernemers, hobbyboeren en kleine particulieren (tot 15% van het totaal) grondeigenaar. Al deze eigenaren kunnen op hun eigen terreinen cultuurhistorie beschermen en versterken, steeds tegen andere tegenprestaties. Brabants Landschap wil dat alleen doen voor terreinen die niet de hoofdfunctie natuur hebben.

Brabants Landschap wil speciaal aandacht schenken aan de kleine particuliere grondbezitters die niet gemotiveerd kunnen worden door vergoedingen voor inkomstenderving, maar anders gestimuleerd moeten worden.

Gemeente

Gemeente St. Oedenrode (Van der Ven) vindt de kwaliteit van het buitengebied een gemeentelijke verantwoordelijkheid en ziet verschillende rollen voor de gemeente:

- faciliterend: aanbieden van cursussen, vergaderruimte etc.
- procesmanager, plattelandontwikkelaar: coördineert de organisatie rond het gebiedscontract.
- financier: extra gelden uit opslag OZB, uit opbrengsten bouwgrond
- geld genereren bij grote projecten (zie .)
- handhaver: volgens velen: planologisch achtervangnet, maar volgens v.d.Ven st. Oedenrode ook: minimaliseren rompslomp met vergunningen, samenbrengen van vele provinciale en gemeentelijke loketten, betrouwbare partner zijn.
- commitment bij burger kweken voor aantrekkelijk buitengebied.

Recreatie

Recreatie-ondernemers zijn behalve landeigenaren ook belanghebbende (medefinancier) bij een aantrekkelijk landschap met een cultuurhistorische rijkdom.

Landschapsbeheerders

- Als coördinatiepunt landschapsbeheer kan Brabants Landschap advies geven over regels en subsidies, bedrijfsplannen maken, cursussen geven, en de helpende hand bieden bij beheer (regelen van vrijwilligers?).
- Andere (vrijwillige) landschapsbeheerders zijn bijvoorbeeld de jeugdnatuurwacht en de Vereniging Knotwilgen.

Heemkundegroepen

Lokale heemkundegroepen lijken een logische groep om mee te denken over de bescherming van cultuurhistorische waarden en een eventueel gebiedscontract. Brabants Heem zou als koepel vanwege zijn kennis en menskracht een partij kunnen zijn (adviseren en mede-ontwikkelen). Lokale groepen kunnen ook controle (signalering) op zich kunnen nemen.

Miliegroepen

Zijn, gezien hun rol in de huidige spanningen, vanzelfsprekend een partij om mee te denken. De landbouw wil via samenwerking met miliegroepen werken aan maatschappelijk draagvlak en procedures voorkomen. Bij de landbouw bestaat enige huiver voor mede-ondertekening door miliegroepen. Als ze meedoen, dan liever de overkoepeling (BMF) en niet plaatselijke actiegroepen die al snel voor oppositierol kiezen (volgens St. Oedenrode, landbouw). Hier geldt dat BMF niet kan garanderen dat plaatselijke groepen geen procedures beginnen.

ROB

- Kennisleverancier.

Waterschap

- Als grondeigenaar zie boven;
- Grotere rol bij breder gebiedscontract.

5 Bestemmingsplan en gebiedscontracten _____

D.W. Bruil (IAR)

In veel gemeenten is er bij de justiciabelen weinig draagvlak voor de eenzijdig af te dwingen aanlegvergunningstelsels. Ook binnen de gemeentelijke organisatie is er vaak weinig aandacht voor aanlegvergunningen, met name de handhaving daarvan. Daar staat tegenover dat boeren / grondeigenaren en belangenorganisaties vaak wel bereid zijn afspraken te maken over gewenste en ongewenste ontwikkelingen. In een aantal gevallen worden daarvoor convenanten afgesloten. Soms komt dan de wens naar voren om deze afspraken in de plaats te laten treden van - als (procedureel) hinderlijk ervaren aanlegvergunningen.

De probleemstelling voor dit achtergronddocument komt daar uit voort: is het mogelijk om aanlegvergunningstelsels buitenwerking te stellen als het daarmee na te streven doel op andere wijze - via een overeenkomst - kan worden bereikt? Direct verband met deze vraag houdt de volgende vraag: is het mogelijk aanlegvergunningstelsels weer te laten herleven als het doel niet (meer) via overeenkomsten kan worden bereikt. Om in een metafoor te spreken: kan ervoor worden gezorgd dat aanlegvoorschriften in een slumtoestand zijn zolang ze niet noodzakelijk zijn voor het bereiken van het gestelde doel, en wakker worden als dat wel het geval is?

5.1 Verschillende constructies

5.1.1 Constructie Kedichem

In het bestemmingsplan “Landelijk gebied Kedichem” had de gemeente Leerdam geen aanlegvergunningstelsel opgenomen, terwijl in het betrokken gebied wel degelijk te beschermen waarden van natuur en landschap aanwezig waren. De gemeente rechtvaardigde het niet- opnemen van aanlegvergunningen door te stellen dat dit niet nodig was, aangezien de waarden beschermd worden via het convenant Alblasserwaard / Vijfheerenlanden. Dit bestemmingsplan is ter toetsing aan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State voorgelegd door het Zuid-Hollands Landschap (ABRS 24 januari 2000, BR 2000, blz. 414 m.nt.). De Raad van State gaat na of het convenant voldoende bescherming biedt - en dus een aanlegvergunningstelsel overbodig maakt - en of een stelsel van overeenkomsten de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet doorkruist. De eerste vraag wordt negatief beantwoord: individuele agrariërs zijn geen partij bij het convenant en er is dus geen enkele garantie dat de beoogde bescherming ook daadwerkelijk geboden wordt. Ook is sprake van doorkruising van de waarborgen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening de figuur van het convenant niet met inspraak en rechtsbescherming is omgeven. Het plan wordt door de Raad van State dus niet goedgekeurd, omdat het aanlegvergunningstelsel ten onrechte ontbreekt. Conclusie: een convenant met bestuursorganen en organisaties van belanghebbenden kan niet in de plaats treden van een aanlegvergunningstelsel.

5.1.2 Constructie Alkemade

Het Alkemade-model is beschreven in F.A. van Doorn – Bestemmingsplannen met convenanten, BR 1999, blz. 486. De constructie komt op het volgende neer:

- Er worden convenanten gesloten tussen o.a. de gemeente en particuliere eigenaren. De strekking van dit convenant staat in de beschrijving in hoofdlijnen.
- Voor de in deze convenanten betrokken percelen is in de bestemmingsplanvoorschriften een percelenkaart opgenomen. Voor de aldus aangewezen percelen geldt een aanlegvergunningstelsel, in casu voor o.a. dempen van sloten.
- Het plan bevat een wijzigingsbevoegdheid (art. 11 WRO). Met deze bevoegdheid kunnen percelen van de kaart worden gehaald (indien voor het betrokken perceel een convenant wordt afgesloten) of daar aan worden toegevoegd (indien een convenant wordt beëindigd).

Het resultaat is derhalve dat de betrokken waarden worden beschermd door een convenant of door het aanlegvergunningstelsel. Deze constructie is voor zover bekend niet door de Raad van State getoetst. Van Doorn is van mening dat de wijzigingsbevoegdheid ten aanzien van de percelenkaart niet in strijd is met de WRO. De Vries (in zijn noot onder de uitspraak Kedichem) twijfelt.

Conclusie: de constructie Alkemade lijkt mogelijk mits:

- men juridisch afdwingbare contracten afsluit met particuliere eigenaren (in plaats van met organisaties);
- deze contracten het noodzakelijk te achten beschermingsniveau garanderen.

Daarmee is voldaan aan het eerste criterium dat de Raad van State aanlegt: biedt het systeem voldoende bescherming? Dan dient ook nog de vraag, die in Kedichem eveneens aan de orde was, te worden beantwoord: worden hiermee de waarborgen van de WRO doorkruist? (Windmill-arrest). In beginsel is van doorkruising geen sprake: het geheel is publiekrechtelijk ingebed door het bestemmingsplan zelf en de wijzigingsbevoegdheid, inclusief de daaraan inherente mogelijkheden van inspraak en rechtsbescherming. Toch zou er een probleem kunnen ontstaan, indien het gemeentebestuur zich in de overeenkomsten ongeclausuleerd verplicht tot het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid. Inspraak en rechtsbescherming zouden dan immers illusoir kunnen worden geacht door de rechter, en daarmee zou van een 'doorkruising' kunnen worden gesproken. Al met al biedt de Alkemade-constructie, mits met grote zorgvuldigheid toegepast, perspectief.

5.1.3 Constructie Fortgens

In een notitie van 3 augustus 2000 beschrijft Fortgens (Noord-Brabant) het convenant Beerse Overlaet, waarin allerlei afspraken zijn gemaakt over inrichting en beheer van het gebied en ook over aanlegvergunningen. In verschillende bestemmingsplannen is dit uitgewerkt:

- Gemeente Lith: convenant beschreven in beschrijving in hoofdlijnen; geen aanlegvergunningstelsel; wijzigingsbevoegdheid om alsnog een aanlegvergunningstelsel op te nemen, indien het convenant niet (meer) werkt. Dit lijkt in strijd met de Kedichem-uitspraak.
- Gemeente Maasdonk en Gemeente Oss: convenant in beschrijving in hoofdlijnen; Buiten toepassing laten van aanlegvergunning "indien de bescherming (...) voldoende wordt gewaarborgd door toepassing van het convenant". GS heeft goedkeuring onthouden (terecht).
- Gemeente Ravenstein: handhaving aanlegvergunningstelsel alleen in het geval van excessieve overtredingen; ook (terecht) niet goedgekeurd.

Fortgens stelt dat wellicht een volgende constructie houdbaar is:

- In de beschrijving in hoofdlijnen wordt een beschrijving van het convenant opgenomen.
- Er wordt een aanlegvergunningstelsel opgenomen ter bescherming van in aanmerking komende waarden;
- Uitzondering op aanlegvergunningvereiste voor werken en werkzaamheden die in het convenant zijn genoemd voor bepaalde werken, mits:
- Het werk wordt gemeld bij B&W
- En B&W meedelen dat het gemelde werk niet in strijd is met het convenant.
- Het plan bevat een wijzigingsbevoegdheid, waarbij genoemde uitzondering kan vervallen indien blijkt – uit een evaluatie – dat de betrokken waarden niet voldoende zijn beschermd.

Fortgens meent zelf al dat het niet zeker is of deze regeling door de beugel kan. Mij dunkt dat deze constructie met name zal stranden op het eerste Kedichem-criterium: biedt het wel voldoende zekerheid van bescherming? Nog steeds immers geldt het vereiste van een aanlegvergunning niet, als het convenant geldt. En dat convenant is – evenals in Kedichem – niet gesloten met individuele eigenaren. Weliswaar zijn er een paar extra waarborgen, maar daadwerkelijke bescherming via het plan vindt pas plaats als van de wijzigingsbevoegdheid is gebruik gemaakt. Voorts is de vraag wat de bestuursrechtelijke betekenis is van de ‘melding’. Aangenomen dat dat een besluit is, staat daartegen ook beroep open en dan lijkt de winst gering. Bovendien kent de WRO een dergelijk besluit niet, zodat het ook om die reden met die wet in strijd zou kunnen komen.

5.1.4 Constructie Mill / Bernheze

Ook de constructies Mill en Bernheze zijn zeker niet zonder meer judge-proof (Fortgens). Voor zover uit de summier beschrijving valt af te leiden, heeft men in de desbetreffende bestemmingsplannen gekozen voor een bepaalde wijze van omgaan met de aanlegvergunning, een ‘algemene aanlegvergunning’ of een ‘identieke vergunningverlening’. Deze rechtsfiguren zijn zeker niet zonder meer in overeenstemming met de Wet op de Ruimtelijke Ordening te achten.

5.2 Beoordeling

Bij een beoordeling van de hiervoor genoemde constructies moet onderscheid worden gemaakt tussen de situatie waarbij overeenkomsten met particuliere eigenaren worden gesloten enerzijds en de situatie waarbij sprake is van convenanten tussen bestuursorganen en organisaties van boeren / natuur en landschapsbescherming anderzijds. De eisen die aan oplossingen worden gesteld zijn geformuleerd in de Kedichem-uitspraak. Indien sprake is van een overeenkomst tussen overheid en particulieren lijkt de Alkemade-oplossing houdbaar: de bescherming van een bindende overeenkomst kan gelijkwaardig zijn aan een aanlegvergunningstelsel; de publiekrechtelijke waarborgen van de WRO rond het aanlegvergunningstelsel en de wijzigingsbevoegdheid blijven intact. Indien sprake is van een overeenkomst met organisaties valt geen van de constructies zonder meer aan te bevelen. Doordat individuele eigenaren niet aan de convenanten zijn gebonden is er geen directe relatie tussen het vervallen van aanlegvergunningstelsels (of minder duidelijke constructies) en de verplichting van individuen. De Raad van State zal daar niet snel mee akkoord gaan. Dit is ook terecht: een contract waarvan de voornaamste functie ‘procesolie’ is, kan niet in de plaats tre-

den van het gebruik van bestuursbevoegdheden. In de Alkemade-constructie treedt een bindende overeenkomst in de plaats van een eenzijdige regeling: dat kan in beginsel wèl.

5.3 Een andere oplossing?

Een andere oplossingsrichting zou kunnen zijn om het bestemmingsplan en de daarin opgenomen aanlegvoorschriften formeel ongemoeid te laten (of in een nieuw bestemmingsplan gewoon de gebruikelijke aanlegvergunningstelsels op te nemen), maar in de overeenkomst afspraken te maken over het gebruik van de vergunningbevoegdheid door het gemeentebestuur. Dit is wellicht juridisch een weinig elegante, maar misschien wel een effectieve oplossing. Deze zou er – puntsgewijs – als volgt uit kunnen zien:

- In het bestemmingsplan worden allerlei werken en werkzaamheden aan een aanlegvergunning gebonden, dat wil zeggen zoals nu te doen gebruikelijk. Dit betekent onder meer dat de noodzaak van het vergunningsstelsel vast moet staan. In de criteria volgens welke de vergunning geweigerd of verleend moet worden dient zoveel mogelijk – volgens de geldende rechtspraak - beleidsruimte te worden gecreëerd.
- In de af te sluiten convenanten zegt het gemeentebestuur (natuurlijk tegenover een tegenprestatie) toe dat deze beleidsruimte zal worden benut voor het afgeven van de vergunning. Dit zet de procedure op zich en de bezwaarmakers natuurlijk nog niet buiten de deur. Daarom zou ook moeten worden toegezegd dat het gemeentebestuur niet handhavend zal optreden als (alvast) zonder vergunning wordt gewerkt. De rechtspraak staat zoals bekend kritisch tegenover zo'n uitspraak ('beginselplicht tot handhaving'), maar handhaving zal toch niet kunnen als a) legalisering mogelijk is (quod est) of b) een belangenafweging ten nadele van de handhaving uitvalt (wat heel goed beargumenteerd kan worden nu het belang via de overeenkomst wordt gehandhaafd). Voor de leges zou wel een afspraak gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld: gemeente neemt de kosten voor haar rekening).

Het voordeel van deze oplossing is dat zij niet op voorhand door de Raad van State getoetst kan worden. Dat kan pas gebeuren bij de verlening van de aanlegvergunning of het nemen van een (negatieve) handhavingsbeslissing. Hoe de jurisprudentie daarover luidt is bekend. Veel risico's zitten dus ook niet aan deze benadering.

In het convenant zullen dan wellicht ook afspraken nodig zijn, voor het geval dat de rechter roet in het eten gooit.

Deze publicatie (*CLM 522 - 2002*) kunt u telefonisch of schriftelijk bestellen bij het CLM. Tel. (030) 244 13 01, fax (030) 244 13 18 of e-mail clm@clm.nl Postbus 10015, 3505 AA Utrecht. De kosten zijn EUR 18,15
Op verzoek zenden wij een volledig overzicht van onze publicaties.
Het rapport is kosteloos te downloaden via www.clm.nl.

Lay-out: Francien de Groot

Druk- / kopieerwerk: MultiCopy, Utrecht Centrum

Eerste druk: ex. 200