



Bestuurlijk vermogen in de regio

**Praktijkervaringen ten behoeve van de
Milieubalans 2004**



Bestuurlijk vermogen in de regio

Praktijkervaringen ten behoeve van de Milieubalans 2004

F.J.G. Padt

CLM

Culemborg, februari 2004

Inhoud

1 Inleiding	1
2 Oplossingsrichtingen: algemeen	3
3 Oplossingsrichtingen: specifiek	5
3.1 Gemert – Bakel	5
3.2 Drentsche Aa	7
3.3 Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	8
3.4 Buurtschap Zwolle	10
3.5 Waterland	11
3.6 Noord-Oost Twente	12
3.7 Mergelland	13
4 Kansrijke oplossingsrichtingen	15
4.1 Oplossingsinrichtingen in de praktijk	15
4.2 Aanbevelingen voor een groter bestuurlijk vermogen	17
Bijlage 1 Informatiebronnen	19
Bijlage 2 Analyse oplossingsrichtingen met de JEP-driehoek	21

1 Inleiding

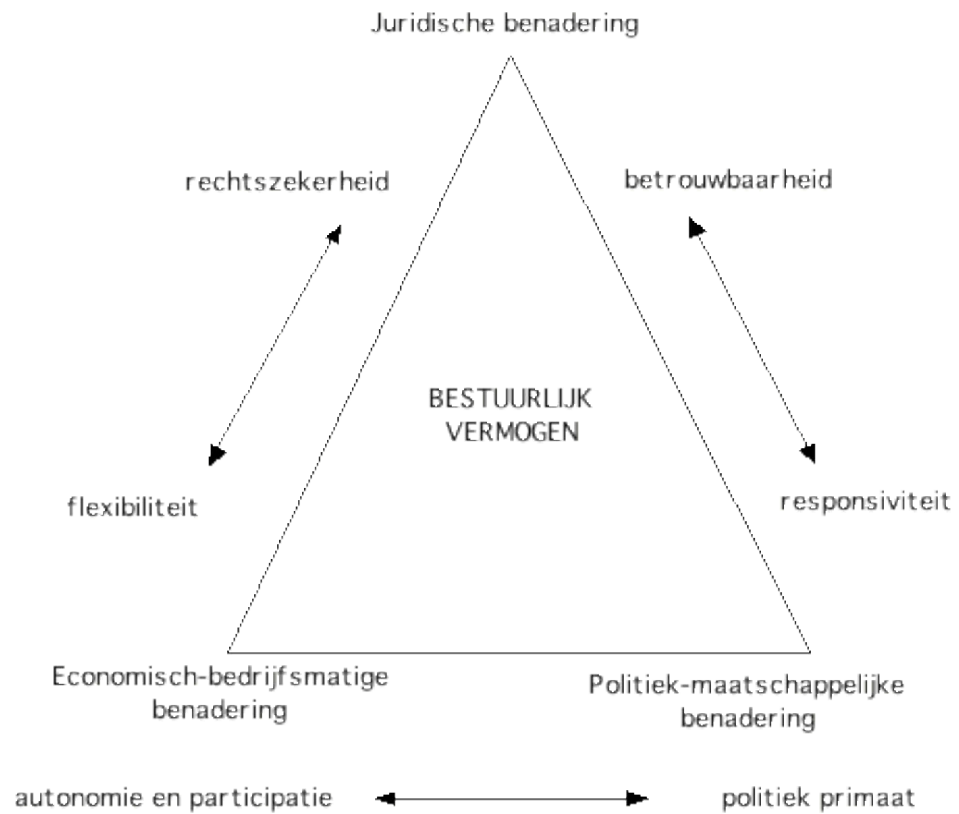
Eén van de hoofdstukken in de Milieubalans 2004 heet "Bestuurlijke effectiviteit van externe integratie". Dit onderwerp wordt op verschillende schaalniveaus behandeld, onder andere het regionale niveau (in relatie tot nationaal en Europees niveau), waarbij de externe integratie tussen de beleidsvelden milieu, natuur, water en ruimte centraal staat. Uit de voorbereidende studies voor het hoofdstuk, blijkt externe integratie in de regio lang niet altijd tot een hogere bestuurlijke effectiviteit te leiden. De knelpunten zijn genoegzaam bekend: conflicterende regelgeving, concurrerende subsidiestromen, bestuurlijke ondoelmatigheid, institutionele stroperigheid. Desondanks zijn er tal van initiatieven aan te wijzen waar mensen steeds weer nieuwe oplossingen zoeken en weten te vinden. In de Milieubalans zal een aantal aansprekende en kansrijke oplossingsrichtingen worden beschreven. Hiertoe zijn volgende casussen zijn geselecteerd:

- Gemert-Bakel (reconstructie)
- Drentsche Aa (Nationaal Park 'nieuwe stijl')
- Alblasserwaard/Vijfheerenlanden (polderlandschap)
- Buurtschap Zwolle (stadsrand)
- Waterland (veenweide)
- Noordoost Twente (reconstructie)
- Mergelland (kwetsbaar lösslandschap).

Bij deze selectie is rekening gehouden met de spreiding over Nederland, diversiteit in problematiek en bestuurlijke historie. We kennen de gebieden uit eerdere projecten en konden daardoor in de relatief korte tijd die ons ter beschikking stond relatief veel informatie naar boven halen (interviews, documentatie: zie bijlage 1). Bij de interviews is gekozen voor een open interviewstijl. De resultaten zijn verwerkt in hoofdstuk 3 en ter beoordeling voorgelegd aan de informanten.

Analyse heeft plaatsgevonden aan de hand van de zgn. JEP-driehoek (figuur 1). De JEP-driehoek brengt tot uitdrukking dat bestuurlijk vermogen kan worden beoordeeld vanuit drie invalshoeken: juridisch, economisch-bedrijfsmatig en politiek-maatschappelijk. De JEP-driehoek geeft ook aan dat ter vergroting van het bestuurlijke vermogen (van in dit geval gebiedsgericht beleid) verschillende beleidsvereisten met elkaar moeten worden verenigd. Aan de hand van de casussen gaan we na hoe men dit in de praktijk heeft gedaan. Na een algemene inleiding op de oplossingsrichtingen in hoofdstuk 2, beschrijven we in hoofdstuk 3 de casussen (met het accent op oplossingsrichtingen). Hoofdstuk 4 bevat de resultaten van de analyse en de conclusies.

Figuur 1: De JEP-driehoek



Bron: Nelissen, N. e.a. 2000. Bestuurlijk vermogen. Couthino, Bussum.

2 Oplossingsrichtingen: algemeen

Het gebiedsgerichte beleid in Nederland is begin jaren negentig van de vorige eeuw tot ontwikkeling gekomen. Het illustreert de omslag van een behoud- en beschermingsstrategie (met een fixatie op normen) naar een ontwikkelingsstrategie. In de beginperiode ontwikkelden de departementen van VROM, LNV en VenW ieder hun eigen gebiedsgerichte beleid. VROM introduceerde het ROM-beleid, als een experiment voor een betere afstemming tussen ruimtelijke ordening en milieu. De oplossing van problemen, zo werd gezegd, moest door onderhandeling op gebiedsniveau tot stand komen (schikken en wikken binnen bestaande institutionele kaders). LNV introduceerde het gebiedsgerichte beleid als een manier om een heroriëntatie van de landbouw te bewerkstelligen. Deze aanpak werd vooral uitgetoet in de Waardevolle Cultuurlandschappen. VenW tenslotte zag gebiedsgericht beleid als een praktische manier om bestuurlijke overeenstemming te krijgen over grote inrichtingsvraagstukken rondom de Grote Wateren.

Gebiedsgericht beleid past ook bij de omslag in het denken over de rol van de overheid bij het oplossen van maatschappelijke vraagstukken. Het illustreert het afscheid van hiërarchische sturing (overheid als piloot) en de opkomst van netwerksturing (overheid als partner) binnen de bredere context van de managementstaat. De managementstaat is met name onder het eerste Paarse kabinet (1994-1998) tot ontwikkeling gekomen. Managementprincipes als deregulering, decentralisatie, privatisering en marktwerking hebben binnen het gebiedsgerichte beleid vaak als inspiratiebron gediend. Gesteld kan worden dat het gebiedsgerichte beleid in Nederland in het begin op een managementleest was geschoeid en vanuit een economisch-bedrijfsmatige benadering is opgezet (de E-hoek in de JEP-driehoek). Na de pioniersfase kwamen echter al snel de institutionele grenzen in zicht. Het gebiedsgerichte beleid raakte steeds meer verstrikt in conflicterende regelgeving, concurrerende subsidiestromen en botsende bestuursculturen. Weliswaar werd er veel en zinvol gepraat, maar resultaten bleven vaak uit. Het geringe bestuurlijke vermogen van het gebiedsgerichte beleid werd steeds vaker benadrukt. Tegelijk bleven de ambities onverminderd hoog, getuige de stapeling van gebiedsaanwijzingen. Het gevolg was dat de politiek vragen ging stellen: wat heeft het gebiedsgerichte beleid eigenlijk opgeleverd, hoe effectief wordt het geld besteed en (hoe) kan het beter (discussie ontstapelen en ontschotten)? Sindsdien zijn verschillende soorten oplossingsrichtingen bedacht. In termen van de JEP-driehoek:

- Vanuit de E-hoek: het afrekenbaar (SMART) maken van het gebiedsgerichte beleid. Het sturingsmodel voor het landelijk gebied, de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid en recentelijk het Investeringsbudget Landelijk Gebied passen bij deze oplossingsrichting.
- Vanuit de J-hoek: wettelijk verankeren van de status van gebiedsgericht beleid. De Reconstructiewet, de Nationale Parken 'nieuwe stijl' en recentelijk de Nationale Landschappen passen bij deze oplossingsrichting.
- Vanuit de P-hoek: versterking van de lokale democratie. Diverse vormen van interactief beleid (variërend van consultatie tot burgerinitiatieven) alsmede provinciale omgevingsplanning ('regievoering') passen bij deze oplossingsrichting.

Met deze verschillende oplossingsrichtingen als kader, worden hierna de casussen afzonderlijk beschreven.

3 Oplossingsrichtingen: specifiek _____

3.1 Gemert – Bakel

De gemeente Gemert-Bakel is een typische Peelgemeente met veel intensieve veehouderij. Medio jaren negentig is een begin gemaakt met de herstructurering van de intensieve veehouderij in NUBL-verband (Mestplan Zuid). NUBL is een voormalig ROM-gebied en staat voor Nadere Uitwerking Brabant-Limburg. In NUBL werd (zoals in alle ROM-gebieden) met bestaande wet- en regelgeving gewerkt. Dit bleek niet voldoende om de problematiek met de intensieve veehouderij op te lossen. Vanaf 1997 viel het NUBL-gebied onder het regiem van de Wet Herstructurering Varkenshouderij. Het NUBL-gebied is hierin aangeduid als Reconstructiegebied Zuid. De wet leunde op twee pijlers: enerzijds werd een verplichte sanering van de veestapel aangekondigd en anderzijds werd de intensieve veehouderij een nieuw ontwikkelingsperspectief geboden. Uit die laatste pijler is de Reconstructiewet voortgekomen (ontwerp eind 1998, in werking begin 2002). De Reconstructiewet is te beschouwen als een ruimtelijke inrichtingswet voor de concentratiegebieden met een integrale doelstelling.

Gemert-Bakel heeft sinds in 1999 als landelijke pilot gefungeerd voor de reconstructie (één van de zes pilots). Het reconstructieplan voor Gemert-Bakel werd in januari 2000 opgeleverd en goedgekeurd in december 2000. Gemert-Bakel werd als pilot gekozen vanwege de scherpe overgangen tussen landbouw en natuur en vanwege de omvang van de problematiek met de intensieve veehouderij. De basis voor het reconstructieplan was al eerder gelegd in het bestemmingsplan uit 1994. De provincie heeft in de pilot (en later voor het totale reconstructiebeleid) opgetreden als intermediair tussen de wensen van de regionale partners en die van het rijk. Hieronder wordt deze intermediaire rol geïllustreerd met drie voorbeelden. De voorbeelden hebben niet alleen betrekking op Gemert-Bakel maar op het hele reconstructiebeleid De Peel (waar Gemert-Bakel onder valt), al heeft Gemert-Bakel wel steeds een cruciale rol gespeeld.

Eerste voorbeeld: integrale zonerings. Het reconstructieplan Gemert-Bakel is gebaseerd op een integrale zonerings, bestaande uit landbouwonwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden. Het rijk had in het ontwerp-Reconstructiewet alleen de landbouwonwikkelingsgebieden opgenomen en stelde daarnaast ammoniakzones voor met een vaste afstand van 500 meter, met een emissieplafond per bedrijf (ammoniakbrief september 2000). De provincie Noord-Brabant had daarentegen liever vee-arme zones van 250 meter, die volgens hen effectiever zijn en letterlijk meer ruimte voor de reconstructie bieden. Politieke discussies tussen de gezamenlijke reconstructieprovincies en LNV en VROM en in de Tweede kamer leidde alsnog tot opname van 250 meter zones in de Wet Ammoniak en Veehouderij en de mogelijkheid van flexibele zonerings in de Reconstructiewet (gezamenlijk vastgesteld in de Eerste Kamer in april 2002).

Tweede voorbeeld: Akkoord van Cork. Aanleiding voor dit akkoord was dat de ZLTO uit het brede reconstructieproces was gestapt toen de provincie met de eerste zoneringsplannen kwam. Bedrijven zouden in extensiveringsgebieden niet meer mogen uitbreiden, ook al bood het bestemmingsplan daarvoor ruimte en ook al

hadden ze al vergunning aangevraagd. Er werd hun in feite rechten afgenomen. Ook zitten er nog rechten verborgen in de Dierwelzijnswet (uitbreiding op grond van de vereiste oppervlakte per dier), maar ook deze werden afgenomen. Er zou planschade moeten worden betaald. Men werd het er over eens dat dit zonde is van het geld. In Akkoord van Cork zijn afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder uitbreiding nog wel mag plaatsvinden en hebben partijen de gewenste zekerheid verkregen

Derde voorbeeld: revitalisering landelijk gebied. TELOS (onderdeel van de Universiteit Tilburg) heeft onderzoek uitgevoerd naar de duurzaamheid van het reconstructieplan voor Gemert-Bakel. In dit plan was vooral de ruimtelijke zonering uitgewerkt. TELOS adviseerde om ook de aspecten economie en leefbaarheid uit te werken. Het TELOS-onderzoek had de steun van de toenmalige gedeputeerde Van Geel, die wilde weten of Gemert-Bakel ook in brede zin als pilot (provinciaal en landelijk) kon fungeren. Voor de aspecten economie en leefbaarheid heeft de provincie in 2002 aparte programma's opgestart. Omdat de reconstructie nu breed werd opgepakt, werd de term revitalisering landelijk gebied geïntroduceerd. Deze brede aanpak past bij de integrale doelstelling van de Reconstructiewet (art. 4) en komt tegemoet aan de wensen van regionale en lokale partijen. Mede hierdoor is de streek gemobiliseerd.

De relatie met het rijk is niet eenduidig. Het ministerie van LNV zit weliswaar als adviseur in de reconstructiecommissie De Peel, maar in de praktijk is zij "toezichthouder" voor de uitvoering van rijksbeleid. Daarmee wordt de ruimte voor de reconstructiecommissie vaak meer beperkt dan op grond van de Rijksuitgangspunten (onderdeel van de Reconstructiewet) nodig is. Daarbij komt dat LNV de provincie en niet de reconstructiecommissie als partij beschouwt om mee te communiceren en dus nog geen formeel standpunt over het ontwerp-reconstructieplan De Peel wil innemen. Dit plan is in december 2003 uitgebracht. Wel is onlangs afgesproken dat LNV haar mening kenbaar zal maken.

Het verplaatsen van veehouderijen vanuit de extensiveringsgebieden naar landbouwontwikkelingsgebieden en extensiveringsgebieden was voor de partijen in Gemert-Bakel cruciaal voor het welslagen van de pilot. Het rijk stimuleerde deze verplaatsing aanvankelijk niet: liever zette het rijk in op de RBV (Regeling Beëindiging Veehouderij) in kader van mestbeleid (mestbrief september 1999) en de afroomregeling in kader van de Wet Herstructurering Varkenshouderij (1997). Deze eenzijdige uitleg van de Reconstructiewet en eenzijdige inzet van instrumentarium was voor de lokale ZLTO reden om haar medewerking aan de pilot op te schorten. De provincie ging met de ZLTO mee en pleitte met herhaling voor een verplaatsingsregeling. Inmiddels heeft LNV twee experimenten gestart voor bedrijfsverplaatsing, waarvan één in De Peel (er doen twee bedrijven Gemert-Bakel mee). De provincie heeft ook een experiment voor bedrijfsverplaatsing gestart, waaraan twee (andere) bedrijven uit De Peel meedoen. Al met al verschuift het accent van de reconstructie van sanering naar ontwikkeling, hetgeen een logisch gevolg is van wat men met de Reconstructiewet beoogde.

De ontwikkelingsgerichte aanpak klinkt ook steeds meer door op provinciaal niveau, zoals in het streekplan uit 2002. Het streekplan heeft enerzijds sturing gegeven aan het reconstructieplan voor De Peel, anderzijds geeft het reconstructieplan invulling aan het streekplan. In het reconstructieplan is een praktische keuze gemaakt voor sectorale zoneringen, zoals voor intensieve veehouderij, de recreatie en de waterhuishouding, waarbij uiteraard wel een integrale aanpak wordt gevolgd.

De zonering vindt plaats op kavelniveau. In de uitvoering ontstaan uiteraard nog wel problemen, die soms zijn terug te voeren op de regelgeving (bijvoorbeeld bij vergunningen) en soms op de manier waarop deze regelgeving wordt gehanteerd. Inmiddels zijn voorbeelden bekend waarin door gezamenlijke inspanning en creativiteit passende oplossingen zijn gevonden.

Aanvankelijk stelde de provincie Noord-Brabant de kaders voor de uitvoering van de reconstructie vast in de Provinciale Uitgangspuntennota (1999) en het Koepelplan Reconstructie (2001). Het Koepelplan is in feite een optelsom van de wensen van regionale partijen, al is het ook als poging beschouwd om het reconstructieproces top-down aan te sturen. Later in het proces zijn speerpunten benoemd en hebben de reconstructiecommissies zelf invulling kunnen geven aan het reconstructieproces. Daarbij is gekozen voor participatieve aanpak. Voor De Peel zijn acht klankbordgroepen opgericht, waarin de plannen uit de streek en vanuit de reconstructiecommissie worden besproken. Daarnaast zijn er thematische werkgroepen. Deze aanpak geldt voor alle reconstructiegebieden, waarbij het beleid in ieder gebied logischerwijs anders uitpakt.

Specifiek voor Gemert-Bakel is eind 2002 een ontwikkelburo opgericht. Er zijn diverse disciplines en verschillende partijen in vertegenwoordigd (ambtenaren, een dorpsregisseur en lokale projectleiders). Het ontwikkelbureau wordt bemenst vanuit de provincie, DLG, de gemeente, KDS en Samenwerking Regio Eindhoven. Daarnaast zijn honderden vrijwilligers in werkgroepen en platforms actief voor een breed scala aan onderwerpen. Het ontwikkelburo heeft twee doelstellingen: het mobiliseren van partijen (vanuit de doelen) en het faciliteren van projecten. Daarbij gelden de volgende uitgangspunten: integraliteit (de TELOS-benadering), een evenwichtige verdeling van middelen tussen sectoren en een gebiedsgerichte uitvoering. Waar nodig worden projecten gemeentegrensoverstijgend uitgevoerd (bijvoorbeeld waterberging). Knelpunten in wet- en regelgeving worden gesignaleerd en in onderlinge samenwerking zoveel mogelijk opgelost of in bestuurlijk overleg aan de orde gesteld.

Bepalend voor het welslagen van het reconstructieproces zijn enthousiaste bestuurders. Op provinciaal niveau zijn als gevolg van de brede aanpak (revitalisering) meerdere gedeputeerden betrokken (natuur, water, welzijn, economie). De revitalisering van het landelijk gebied is tot eerste speerpunt benoemd. Ten behoeve van de uitvoering is een reorganisatie van het provinciale apparaat begonnen ('kanteling'). Deze moet in de zomer zijn beslag hebben gekregen. Deze reorganisatie geeft aan hoe belangrijk men de uitvoering vindt. Ook op lokaal niveau wordt enthousiasme opgezocht. In de uitvoering zal men zich gaan richten op gebieden waar men graag aan de slag wil. Projecten worden alleen uitgevoerd als er een trekker is. Dat kunnen lokale partijen zijn, de provincie of het rijk.

3.2 Drentsche Aa

Het Drentsche Aa-gebied is een voorbeeld van een gaaf beekdalstelsel. Het is min of meer gespaard gebleven voor de grote ontginningen uit de jaren vijftig en zestig. Eind 2002 is het gebied aangewezen als Nationaal Park 'nieuwe stijl'. Met deze laatste toevoeging wordt gerefereerd aan het grote areaal landbouwgrond binnen het gebied waarop landbouwontwikkeling mogelijk moet blijven. Deze benadering wijkt af van die in de andere nationale parken en is gestimuleerd door de VCNP (Voorlopige Commissie voor Nationale Parken), die de Drentsche Aa in 1993 op het lijstje

van Nationale Parken zette en in 1998 een verbrede aanpak bij de minister aanbeveelde. De VCNP is in 1980 ingesteld om een stelsel van nationale parken te ontwikkelen, aansluitend bij de IUCN-systematiek. De voorgenomen aanwijzing is opgepakt door een bestuurlijke regionale commissie, daarbij voortbouwend op de ervaringen en de bereikte resultaten in ROM- en WCL-verband vanaf 1992. Met name de ROM-aanpak heeft veel bestuurders in het gebied vertrouwen gegeven in de gebiedsgerichte aanpak, mede omdat veel geld voor uitvoering beschikbaar kwam. De relatie met het rijk is gedurende de aanwijzingsprocedure uitstekend geweest. Mede hierdoor en door de voortvarende (semi-gesloten) aanpak van de bestuurlijke regionale commissie kon relatief snel tot aanwijzing van het gebied als Nationaal Park 'nieuwe stijl' worden overgegaan. De wens voor een Nationaal Park dateert feitelijk al uit de zestiger jaren. Het idee is aangedragen door de toenmalige Natuurbeschermingsraad en uitgewerkt in gebiedsplannen (vanaf 1966), provinciale streekplannen (vanaf 1973) en de beheersplannen van Staatsbosbeheer (vanaf 1985). Thans is de officiële benaming 'Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap Drentsche Aa'.

Het Beheers-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan voor het gebied (2002) is gebaseerd op het principe 'behoud door ontwikkeling'. Dit principe (ontleend aan de nota Belvedere) betekent dat wordt gezocht naar nieuwe gebruiksmogelijkheden voor het landschap die de culturele identiteit en de leefbaarheid versterken. De bestuurlijke gebiedscommissie speelt een zware rol in het gebied (evenals bij de voorbereiding van de aanwijzing) en ook de provincie is zeer betrokken (ook al eerder als trekker van de ROM- en WCL-projecten). Er is een grote stroom van projecten op gang gekomen en ook is een aanvang gemaakt met het in kaart brengen van de kansen en de knelpunten in het gebied. Geld wordt verkregen via programmafinanciering (met een vaste subsidie van het rijk) op basis van gezamenlijk vastgestelde doelen (watersysteem, landbouw, natuur en landschap, recreatie en toerisme, wonen en leefbaarheid).

De betrokkenheid van de streek is vanaf de jaren van ROM- en WCL- geleidelijk gegroeid en is thans tamelijk groot. Belangrijk in dit opzicht waren en zijn de lokale werkgroepen. De relatie met de landbouw is echter nog moeizaam.

3.3 Ablasserwaard-Vijfheerenlanden

Dit uitgestrekte polderlandschap ligt onder de rook van de steden Rotterdam, Dordrecht en Gorinchem. Voor het gebied is in 1994 een gebiedsgericht project gestart, uit onvrede over het nieuwe ontwerp-streekplan. Organisaties en bewoners hebben zelf het initiatief tot dit project genomen. In 1996 is een startovereenkomst getekend met de overheden over een breed scala van gebiedsgerichte onderwerpen. Het project is sindsdien getrokken door een bestuurlijke 'gebiedscommissie', waarin bestuurders zitten van provincie, gemeenten, waterschap en maatschappelijke organisaties, onder voorzitterschap van één van de burgemeesters.

Vanaf 1996 zijn vele onderwerpen uit de startovereenkomst tot uitvoering gekomen. Vanaf 1998 is er een Stichting Uitvoering Landschapsplan, die thans 34 projecten uitvoert. In de stichting zitten zeven mensen uit de gebiedscommissie en een landschapscoördinator. De stichting voert projecten uit voor gemeenten en de provincie en vraagt subsidie aan in samenwerking met andere partijen. De stichting werkt zowel planmatig als uitvoeringsgericht en beheert een publiek-privaat fonds, het Streekfonds Ablasserwaard-Vijfheerenlanden. Het fonds wordt gevuld met

donaties (de 'club van honderd'), projectsubsidies, opbrengsten uit spreekbeurten en rente. Er zit altijd meer in het fonds dan nodig is voor projecten, zodat eventuele tekorten kunnen worden gedekt (verevening). 95 % van de projecten in de streek loopt via het fonds. Het fonds is vooral bekend geworden met agrarisch natuurbeheer, vooral door de grote inzet van de agrarische natuurvereniging Den Hâneker. Andere initiatieven komen moeizaam van de grond, hetgeen veelal te maken heeft met de stroperigheid van allerlei subsidieregelingen en met nieuw beperkend beleid.

De agrarische natuurvereniging Den Hâneker werkt met de verruimde mogelijkheden voor gebiedscontracten. Den Hâneker heeft overleg gevoerd met LNV over de ombouw van Programma Beheer. Den Hâneker is verbonden aan In Natura en draagt daarvoor geld af, al is dit soms moeilijk uit te leggen aan de donateurs.

In de gebiedscommissie hebben de bestuurders vooral de eerste jaren intensief met elkaar samengewerkt, waarbij de provincie (gedeputeerde en ambtenaren) in de beginperiode een nadrukkelijke regierol had. De laatste jaren heeft deze vorm van 'participatieve democratie' steeds meer spanning opgeroepen met de representatieve democratie, waar het om formele besluitvorming ging. Vooral de grotere gemeenten in de streek zetten vraagtekens bij het gewicht van de gebiedscommissie in verhouding tot die van hun gemeenteraden, met name toen allerlei nieuwe onderwerpen op de agenda kwamen (zoals leefbaarheid). Na een periode van herbezinning hebben de gemeenten besloten de intergemeentelijke samenwerking en besluitvorming te formaliseren door instelling van een Bestuurscommissie in het wettelijk kader van intergemeentelijke samenwerking. De gebiedscommissie heeft daarnaast meer het karakter gekregen van een platform, waar (dezelfde) partijen elkaar in een informele setting ontmoeten en gezamenlijk nieuwe creatieve ideeën ontwikkelen en doorsluizen naar de Bestuurscommissie.

De stichting zit samen met de ANV Den Hâneker in het 'streekkantoor' Kennis- en Innovatiecentrum Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Sinds kort zijn hier ook iemand van de provincie en iemand namens het intergemeentelijk samenwerkingsverband Zuid-Holland-Zuid werkzaam. De WLTO levert geen menskracht. Er gaat welke week een 'streekfax' uit. Recreatie en toerisme zijn opkomende thema's, waarover het streekkantoor intensief contact onderhoudt met de gemeenten. Dankzij het streekkantoor is er veel (bestuurlijk) draagvlak voor de uitvoering van allerlei projecten. Er worden geen projecten uitgevoerd waar gemeenten het niet mee eens zijn. Het streekkantoor is niet uit confrontatie, men wil partijen wel een "stapje verder laten lopen". Overtuigingskracht blijkt steeds weer essentieel te zijn.

Ook de relatie met de provincie is goed, zij het dat de contacten met de huidige gebiedsgedeputeerde minder frequent zijn dan voorheen, omdat de huidige gedeputeerde een groter gebied onder zich heeft en een grotere portefeuille dan haar voorgangster. Op ambtelijk niveau zijn de lijnen echter korter geworden omdat een provinciaal ambtenaar werkzaam is op het streekkantoor.

3.4 Buurtschap Zwolle

Dit gebied betreft een typisch IJssellandschap aan de westrand van Zwolle. Bewoners, ondernemers en organisaties uit het gebied hebben in 2000 het initiatief genomen voor een gebiedsgericht project. In 2002 hebben partijen een startconvenant getekend. In het gebied hebben partijen zich gevonden onder de gemeenschappelijke noemer dat de stadsrand 'groen en open' moet blijven. Daaronder hebben partijen ieder hun eigen belang: het drinkwaterbedrijf Vitens de bescherming van de waterwinning, de bewoners een aantrekkelijke woon- en recreatieomgeving, de agrarische ondernemers een toekomstperspectief en de provincie de bescherming van de EHS (Habitat-gebied). Vanuit deze belangen worden rond deelonderwerpen kleine coalities gevormd die de realisatie van de plannen ter hand nemen. De agrariërs en de bewoners zijn natuurlijke partners in het groen en open houden van het gebied.

Het waterbedrijf Vitens heeft grote belangen in het gebied. De winputten aan de rand van het Buurtschap, tegen de stad aan, lopen groot gevaar en sommige zijn vervuild en daarom wil men ze verplaatsen richting de IJssel. Nu wordt er diep en ondiep water gewonnen. Ook speelt mee de aanleg van de Hanzelijn en de bodemsanering van spooreplacement. De vraag speelt of dat op kosten moet van NS of Vitens. Tenslotte speelt 'ruimte voor de rivier' mee (in principe een gelijkgericht belang). Om al deze redenen maakt Vitens zich hard voor een integrale gebiedsgerichte aanpak. Vitens heeft de projectleider van de projectgroep geleverd en heeft door zijn enthousiaste instelling ook binnen Vitens veel bereikt. Hij wordt gesteund door de andere enthousiaste leden van de stuurgroep.

Staatsbosbeheer is ook zeer actief in het gebied, met name op het vlak van natuur en recreatie. Dit past bij de veranderingen die SBB de laatste jaren heeft doorgevoerd binnen de eigen organisatie qua missie en visie (vermaatschappelijking en groen bij de mensen).

Verder trekken burgers, verenigd in de Initiatiefgroep IJsselzone, hard aan het realiseren van allerlei projecten voor natuur, cultuur en recreatie.

De gemeente heeft eind 2003 een ontwikkelingsvisie vastgesteld (waarin ook relaties met bovenregionale ontwikkelingen in de IJsselvallei zijn gelegd). Uitgangspunt bij de toekomstige ontwikkeling is dat het gebied niet verder verstedelijkt en open, groen en vooral toegankelijk voor wandelaars en fietsers moet blijven. Thans wordt een publiek-privaat gebiedsfonds opgericht. Geld wordt verkregen uit bijdragen van gebiedspartijen en uit (deels nog te ontwikkelen) stad-land arrangementen. Tussen vragers en aanbieders in deze zullen individuele contracten worden gesloten.

De gemeente heeft feitelijk al in 1997 gekozen tegen verstedelijking van de stadrand. Toen werden vier 'groene visies' besproken. De commissie Ruimtelijke Ordening vroeg indertijd of er nog een verstedelijkingsvisie kwam, maar dat werd niet nodig gevonden.

Nu de visie in formele zin is vastgesteld, is het standpunt van de gemeente beter verankerd. Daarmee wordt tegenwicht geboden aan de in stadsranden altijd wel aanwezige verstedelijkingsdruk (denk aan projectontwikkelaars die grond opkopen). Op basis van de visie zullen ook de bestemmingsplannen integraal herzien worden: nu gelden er wel zo'n 10-15 losse bestemmingsplannen (zeer gefragmenteerd dus).

Voorzien is dat in de uitvoering nog heel wat hobbels zijn te nemen. Daarvoor is het nodig het project beter te verankeren binnen de deelnemende organisaties. Hierover hebben de leden van de projectgroep afspraken gemaakt. Daarnaast wordt een formele rechtsvorm opgericht met als basis een gemeenschappelijke regeling (voor de overheden) en een vereniging (voor particulieren) met allerlei dwarsverbanden. Samen moeten ze er voor zorgen dat het gebiedsdoel "open en groen" wordt gerealiseerd en dat daarvoor de middelen beschikbaar komen. Dit heeft als voordeel dat de organisaties met één stem spreken. Ten behoeve van de uitvoering wordt door de vereniging Buurtschap een uitvoeringsorgaan opgericht met een dagelijks bestuur en een directeur/beheerder. Die functioneert als een soort ontwikkelings/exploitatie maatschappij die zorg draagt voor de afstemming tussen verschillende taakgroepen die zelfstandig kunnen opereren in het realiseren van de ontwikkelingsvisie. Na het volbrengen van de taken worden de taakgroepen opgeheven of gaan over in zelfstandige bedrijven of stichtingen. Dat geldt bijvoorbeeld voor de taakgroep fondswerving en -beheer en ook voor bijvoorbeeld het geplande buurtschapcentrum en nieuwe agrarische bedrijven.

3.5 Waterland

Waterland is het veenweidegebied ten noorden van Amsterdam, waar water en de agrarische bedrijvigheid het landschap hebben gevormd. In 1982 is een Samenwerkingsverband Waterland opgericht en werden de eerste stappen gezet met agrarisch natuurbeheer. Het gebied kwam begin jaren negentig in een neerwaartse spiraal terecht, omdat de perspectieven voor de landbouw slecht waren en werd er steeds minder aan agrarisch natuurbeheer gedaan. Met de start van het WCL-beleid in 1992 in Waterland is er nieuw elan in de streek gekomen. Waterland is een geslaagd voorbeeld van WCL. In 1995 is de agrarische natuurvereniging (ANV) Waterland opgericht met steun van het al bestaande Samenwerkingsverband Waterland. De ANV maakte een vliegende start omdat de helft van de boeren gelijk lid werd (thans 85%). In samenwerking met de provincie is er geld gekomen voor allerlei projecten, onder andere voor agrarisch natuurbeheer.

De werkcontacten met de provincie zijn goed; de politiek vindt dat de ANV Waterland goed werk doet. De ANV Waterland vindt de vele bestuurlijke en ambtelijke wisselingen lastig. Jammer is ook dat het structurele overleg met de provincie, VROM en LNV is gestopt, aldus de ANV Waterland. Dit overleg was voortgekomen uit het experiment met de milieucoöperaties, ook al is dat experiment nooit van de grond gekomen. Dit laatste was een grote deceptie: de ANV had op uitnodiging van de overheid in 1997 een 'aanbod' geformuleerd, zijnde een pakket van originele en creatieve projecten. Het werken aan dit aanbod had veel enthousiasme in de streek losgemaakt (ook bij LNV Noordwest). Het aanbod werd echter afgewezen door het rijk en de provincie omdat de projecten zich niet goed zouden verhouden met bestaande subsidieregelingen, nationale milieuwetgeving en/of Brusselse wetgeving (bijv. het milieuvriendelijke bovengronds uitrijden van mest). Ook speelde mee de bestuurlijke schaalvergroting, waarbij de provincie de focus verbreedde van Waterland naar het totale gebied van Noord-Holland Midden, waarvoor een apart programma werd ontwikkeld (met een hoog top-down gehalte). Tenslotte speelde mee het geringe draagvlak van de Waterlandse aanpak bij de WLTO.

De ANV Waterland is niet betrokken geweest bij de Task Force voor Noord-Holland Midden, ondanks het feit dat 85 % van de boeren in Waterland lid zijn van de ANV. De Task Force had als taak een programma voor duurzaam beheer van het veenweidegebied te ontwikkelen. De WLTO was wel vertegenwoordigd in de Task Force, mede namens de ANV Waterland. De WLTO is echter minder "aanwezig" in Waterland dan de ANV Waterland, bijvoorbeeld als het gaat om verbreding of om functiecombinaties.

Na het WCL-beleid heeft het Programma Beheer financiële mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer geboden. De ANV Waterland is betrokken geweest bij de ombouw van het Programma Beheer. Het Programma Beheer is voor Waterland heel belangrijk, want er gaat vanuit het programma veel geld naar Waterland toe. Nadat het Programma Beheer door Brussel werd afgekeurd (natuurverenigingen mochten geen betaalorgaan zijn) zijn in 2003 onderhandelingen gevoerd tussen LNV en In Natura (de samenwerkende agrarische natuurverenigingen), waarbij ANV Waterland een steeds meer sturende rol heeft gehad.

De ANV Waterland is een professionele projectorganisatie geworden met een coördinator en adviseurs voor de leden. Er vindt intensieve samenwerking met alle partijen in de streek plaats, vaak op basis van een contract. Daarmee is de natuurvereniging een belangrijke uitvoerende en initiërende speler geworden in Waterland. Er lopen thans ruim 60 projecten voor een breed scala aan onderwerpen. Er zijn 430 vrijwilligers bij de ANV Waterland betrokken.

Agrotoerisme wordt een steeds belangrijker activiteit van de ANV Waterland. De ANV bezoekt momenteel de gemeenten om hen te overtuigen van het belang van agrotoerisme. Het recreatieschap is hierbij een belangrijke partner. De ANV zet in op gemeenten die het bestemmingsplan herzien en heeft met sommige gemeenten een contract afgesloten. Amsterdam heeft in de loop der tijd meer oog voor Waterland gekregen en is in plaats van een bedreiging (dreigende stadsuitbreiding) een bondgenoot geworden.

De afgelopen jaren is er hernieuwde politieke aandacht voor de veenweideproblematiek en worden de bestuurlijke krachten gebundeld. Belangrijke ontwikkelingen zijn het Nationaal Bestuursakkoord Water, het Veenweide-manifest (Noord-Holland, Utrecht, Zuid-Holland), het Investeringsprogramma voor de Groene Long (Noord-Holland Midden) en recentelijk de plannen voor een Nationaal Landschap Noord-Holland Midden. Het is nog niet duidelijk hoe deze ontwikkelingen zullen uitpakken voor Waterland.

3.6 Noord-Oost Twente

Noord-Oost Twente is een agrarisch cultuurlandschap bestaande uit stuwwallen, ontginningsgebieden, essen en kampen. Al vanaf begin jaren negentig wordt voor Noordoost Twente gebiedsgericht beleid gevoerd. Het begon met het voornemen van het rijk om in het gebied 22.500 ha nieuwe natuur aan te leggen (SGR). Er is toen een ambtelijke stuurgroep opgericht, die een visie en een integrale stimuleringsaanpak heeft ontwikkeld. In het kader van het WCL-beleid is vanaf 1993 (intentieverklaring) een zeer intensief interactief proces gestart, met een grote inbreng van de bevolking (met tientallen voorlichtingsrondes). Het WCL-beleid heeft een omslag in het denken teweeggebracht, al waren de projecten niet erg innovatief en hadden ze vaak weinig met landschap te maken. Na het uitbrengen

van het Gebiedsperspectief (1996) zijn veel projecten opgezet, maar bleef het ontbreken aan passende instrumenten om deze plannen in een regionale samenhang te realiseren. De moeilijke projecten zijn niet tot uitvoering gekomen vanwege de bepalingen in vergunningen, onduidelijkheid over verantwoordelijkheden tussen overheden of omdat ze niet Brusselproof waren. Dit heeft de motivatie bij veel mensen weggenomen.

Toen de landelijke overheid de 'kwaliteitsimpuls landbouw' inzette in acht regionale proeftuinen voor groen-blauwe dooradering, is Noord-Oost Twente door de provincie Overijssel als proeftuin voorgesteld. De proeftuin is eind 2001 gestart onder regie van de reeds bestaande Stuurgroep gebiedsgericht beleid Noord-Oost Twente. De proeftuin heeft tamelijk autonoom geopereerd, omdat de bestuurlijke aandacht vooral uitging naar het reconstructiebeleid en de reconstructiecommissie nog niet toe was aan een proeftuinexperiment.

De plannen die partijen hebben gemaakt voor de proeftuin waren beduidend ambitieuzer dan die in de WCL-tijd. Dit was een bewuste keuze, temeer omdat de rijksoverheid aan de proeftuinen een grote mate van beleidsruimte had toegezegd. Gekozen werd voor een stevig experiment met het concept 'Boeren voor Natuur', want daarvan verwachten vooral boeren meer zekerheid op de lange termijn en een betere beloning voor geleverde prestaties, dan het huidige instrumentarium voor landschapsontwikkeling en beheer. Hoewel de projectgroep enthousiast begon, heeft de groeiende onzekerheid over de beleidsruimte (op nationaal niveau) ertoe geleid dat het vertrouwen in de goede afloop geleidelijk afnam. De projectgroep werd voorzichtiger met de verwachtingen die het in de regio wilde wekken en besloot de plannen niet tot op bedrijfsniveau te concretiseren, wat aanvankelijk wel de bedoeling was. Uiteindelijk gaf de minister geen toestemming voor een experiment in het proeftuingebied, maar wel elders in Nederland.

In het kader van het reconstructiebeleid wordt nu alsnog gezocht naar kansen voor groen-blauwe dooradering. Het reconstructiebeleid in Noord-Oost Twente heeft aldus een lange voorgeschiedenis, wat in het veld wel eens het gevoel geeft dat "alles weer opnieuw begint". Overigens is het reconstructiebeleid nog helemaal niet goed bekend bij gemeenten. Men baseert zich op bestaand beleid en is onvoldoende ontwikkelingsgericht.

In het kader van de proeftuin groenblauwe dooradering is een Vereniging Agrarisch Landschap Noordoost Twente opgericht. Hierin zijn een aantal reeds langer bestaande clubs ondergebracht. Het is een enorme deceptie voor de vereniging geweest dat de proeftuin niet doorging. Er was veel energie in gestopt en agrariërs waren bereid ver te gaan. Dat is bijzonder in Noordoost Twente, waar de volksaard tamelijk behoudend is. Men ziet niet zo snel een noodzaak om te denken in termen van nieuwe vormen van landbouw. Dat heeft ook te maken met de redelijk goede vermogenspositie van agrarische bedrijven. Dit is terug te voeren op het Saxische erfrecht, waarbij bedrijven in hun geheel overgaan en niet worden verdeeld onder familie. Deze goede vermogenspositie beperkt de ondernemingskracht.

3.7 Mergelland

Dit gebied omvat het lössgebied en de beekdalen in Zuid-Limburg en ligt temidden van een uitgestrekt stedelijk gebied. Het is een voormalig ROM-gebied, dat de start is geweest voor een groot aantal initiatieven. De Mergellandcorporatie heeft in de

beginjaren een grote uitvoerende rol gekregen, die met veel enthousiasme is opgepakt. Projecten van de Mergellandcorporatie komen van onderop tot stand en zijn integraal van karakter. Voor de Mergellandcorporatie is de drijfveer dat de landbouw behouden moet blijven en dat daarmee ook het Zuid-Limburgse landschap behouden blijft. Landschapsonderhoud is een taak van de moderne boer, ook met het oog op toekomstige generaties.

Aan het integrale programma "Voor wat hoort wat" deden 200 agrariërs mee, daarnaast deden er nog zo'n honderd mee aan andere projecten. Het plan is door het ministerie van LNV lang aangehouden omdat niet zeker was of Brussel het goed zou keuren. Minister Veerman heeft besloten een beschikking af te geven onder voorbehoud van Brusselse goedkeuring. Het programma "Voor wat hoort wat" krijgt geen direct vervolg. Dit tot spijt van de Mergellandcorporatie, die op het standpunt staat dat een lange doorlooptijd van dergelijke projecten nodig om milieu en natuur goed tussen de oren van de agrariërs te krijgen.

De Stuurgroep ROM is in 2000 officieel opgeheven, maar feitelijk in bijna dezelfde samenstelling doorgegaan onder de naam "Vitaal Platteland Zuid-Limburg". Het plan met dezelfde naam is in 2001 uitgebracht. In het kader van Vitaal Platteland heeft de Mergellandcorporatie tien projecten ingediend. De stuurgroep wilde met nadruk innoverende projecten die verder gaan dan "Voor wat hoort wat". De projecten hebben wel betrekking op dezelfde thema's als voorheen, al is water een stuk belangrijker geworden. Dat heeft te maken met de politieke aandacht voor water en de invloed van de provinciebrede werkgroep Schoon Water (die de stuurgroep Vitaal Platteland adviseert).

Het gevoel bij de Mergellandcorporatie is dat de procedures onder Vitaal Platteland bureaucratischer zijn dan onder ROM. Er moeten nu losse projectaanvragen worden ingediend (anders dan "Voor wat hoort wat"), wat betekent dat je meer te maken krijgt met de hokjes bij de provincie. Dat kost veel energie en het is funest voor de creativiteit en voor de door de stuurgroep gewenste innovatie. Overigens worden veel ontwikkelingen ook in de Euregio bepaald. Ook gemeenten stellen tamelijk veel eisen, bijvoorbeeld bij vergunningverlening.

In het bestuur van de Mergellandcorporatie zijn de LLTB en de Milieufederatie vertegenwoordigd. Een belangrijk discussiepunt is geweest dat werd aandrongen op 'professionalisering'. Dat zou betekenen dat de Mergellandcorporatie een projectenbureau zou worden, die projecten in opdracht van de overheid en anderen (onder andere de LLTB en de Milieufederatie) zou uitvoeren ('van bovenaf'). Dat wilden de agrariërs en de natuur- en landschapsbeschermers in de Mergellandcorporatie nadrukkelijk niet. Die volgen liever de weg via de werkgroepen en van projecten 'van onderop'. Door deze discussie heeft het projectenwerk een tijdlang nagenoeg stilgelegen. Inmiddels is er een nieuw dagelijks bestuur met een nieuwe algemeen coördinator en wordt gewerkt aan een creatieve doorstart.

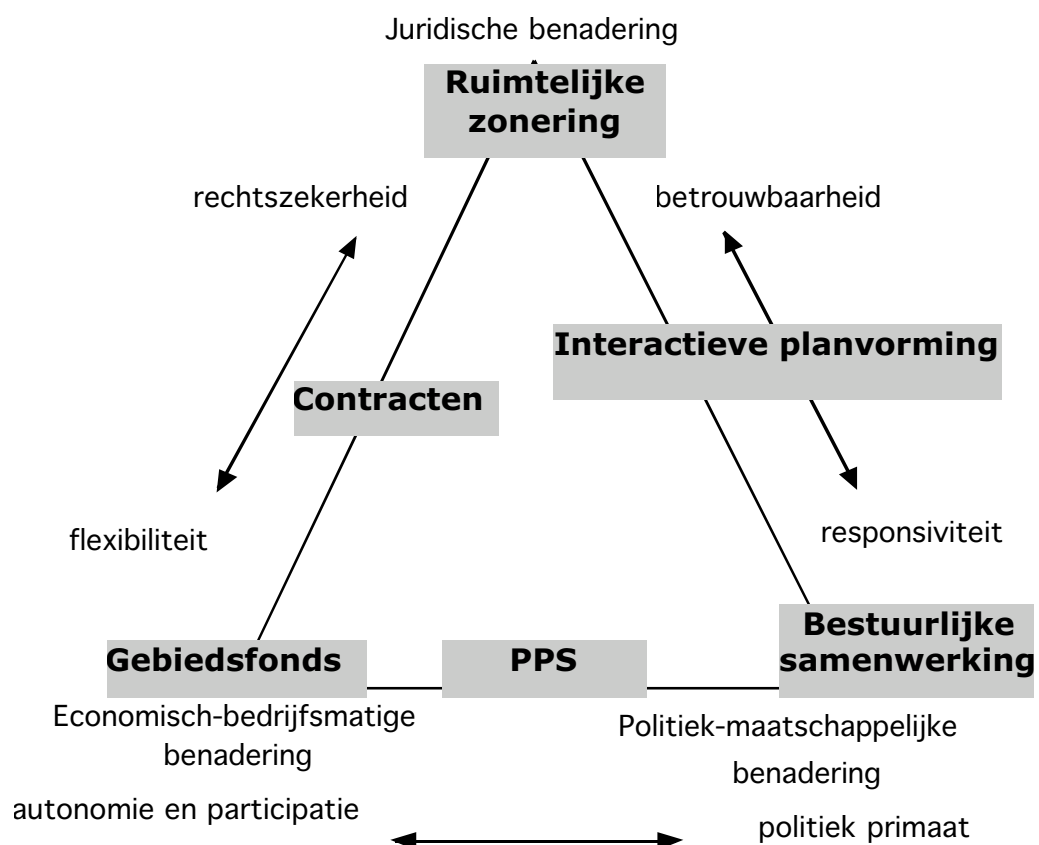
De Mergellandcorporatie heeft de hoop op integrale projectaanvragen opgegeven en richt zich nu op integratie in de uitvoering. Er zijn nog steeds 300 deelnemers, slechts enkelen zijn afgehaakt. De Mergellandcorporatie heeft het grote aantal deelnemers kunnen behouden door voortdurend open te communiceren over de voortgang. Het is nog niet duidelijk of straks weer met integrale contracten gaan werken, zoals bij "Voor wat hoort wat". Deelnemers tekenden met een dergelijk contract in op tenminste twee projecten en gingen een aantal verplichtingen aan (met tegenprestatie in de vorm van geld).

4 Kansrijke oplossingsrichtingen

4.1 Oplossingsinrichtingen in de praktijk

In bijlage 2 zijn voorbeelden van oplossingen uit de casusbeschrijvingen in een overzicht samengevat. De voorbeelden zijn beoordeeld op de positie in de JEP-driehoek (kwalitatieve beoordeling). Het blijkt dat er in de verschillende gebieden min of meer gelijksoortige oplossingsrichtingen zijn gevonden. Op basis hiervan is het volgende 'model' ontwikkeld (figuur 2). Zoals in ieder model gaat het hier om een sterk vereenvoudigde weergave van de werkelijkheid.

Figuur 2. Oplossingsrichtingen om het bestuurlijk vermogen van gebiedsgericht beleid te vergroten



De verschillende oplossingsrichtingen worden hieronder kort beschreven en moeten nadrukkelijk in samenhang met de casusbeschrijvingen worden gelezen.

PPS (publiek-private samenwerking)

- Spanningen tussen het politiek primaat enerzijds en autonomie en participatie anderzijds worden in de casussen afgedekt door publiek-private samenwerking: het streekkantoor in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, het ontwikkelburo in Gemert-Bakel, de (beoogde) exploitatiemaatschappij in Buurtschap Zwolle, een gebiedscommissie in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Drentsche Aa en met bestuurlijke convenanten in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Buurtschap Zwolle. Met uitzondering van de exploitatiemaatschappij en het ontwikkelburo zijn dit informele voorzieningen.
- In de meeste casussen zijn daarnaast nog voorzieningen getroffen voor directe participatie van lokale groepen. Voorbeelden zijn de lokale klankbordgroepen en lokale werkgroepen in Gemert-Bakel, de agrarische natuurvereniging Waterland, de Mergellandcorporatie (met lokale werkgroepen), de lokale werkgroepen in de Drentsche Aa, het Buurtschap Zwolle, en de gebiedscommissie 'nieuwe stijl' in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.
- Ook zijn voorzieningen getroffen voor een bestuurlijk traject, waarbij het politiek primaat meer op de voorgrond wordt gesteld. Voorbeelden zijn de Bestuurscommissie in het kader van de intergemeentelijke samenwerking in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, de bestuurlijke samenwerking in de Groene Long (Waterland) en de Reconstructiecommissies (Gemert-Bakel, Noordoost Twente). Het schaalniveau van bestuurlijke samenwerking is meestal groter dan die van PPS.

Contracten

In bijna alle casussen worden contracten afgesloten waarin een midden wordt gezocht tussen flexibiliteit enerzijds en rechtszekerheid anderzijds. Voorbeelden zijn: de (beoogde) contracten tussen vragers en aanbieders van diensten in het Buurtschap Zwolle, de integrale bedrijfscontracten in Mergelland, de gebiedscontracten op basis van het Programma Beheer (Waterland, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden), de contracten tussen de agrarische natuurvereniging Waterland en andere lokale partijen. Het zijn alle lichte contractvormen. Zwaardere varianten, zoals het beoogde gebiedscontract in Waterland en het contract voor de proeftuin Noordoost Twente zijn niet van de grond gekomen vanwege onvoldoende bestuurlijke bereidheid.

Interactieve planvorming

- In bijna alle casussen zoeken partijen een midden tussen juridische betrouwbaarheid en bestuurlijke responsiviteit. Voorbeelden zijn: het Nationale Park 'nieuwe stijl' met het Beheers-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (programma-financiering) voor de Drentsche Aa, het integrale gebiedsprogramma in Mergelland, de ontwikkelingsvisie in het Buurtschap Zwolle, het experiment voor bedrijfsverplaatsing in Gemert-Bakel, het Akkoord van Cork (Gemert-Bakel), het provinciale gebiedsprogramma in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en het gebiedsperspectief in Noordoost Twente.
- De Rijksuitgangspuntennotitie voor de reconstructie is niet eenduidig op de as 'betrouwbaarheid en responsiviteit' te plaatsen omdat nog niet bekend is in welke mate deze als juridisch dan wel als bestuurlijk instrument gehanteerd zal worden.
- Voorbeelden van een uitgesproken responsieve aanpak in de casussen zijn de revitalisering van het landelijk gebied in Gemert-Bakel, de integrale stimuleringsaanpak in Noordoost Twente en de ROM-aanpak in de Drentsche Aa.

Genoemde oplossingsrichtingen hebben betrekking op het spanningsveld van de assen van de JEP-driehoek. Daarnaast zijn er voorbeelden gevonden van oplossingen die nadrukkelijk passen in één van de hoekpunten van de driehoek.

Gebiedsfondsen

In Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en het Buurtschap Zwolle wordt gewerkt met gebiedsfondsen. Met een dergelijk fonds verwerven partijen een grote mate van autonomie en kunnen zij rechtstreeks participeren in allerlei initiatieven. Tegelijk wordt met het fonds flexibiliteit in de uitvoering gezocht. Gebiedsfondsen passen bij een economisch-bedrijfsmatige benadering (de E-hoek). Het werken met gebiedsfondsen is een opkomende trend (zie www.nederlandmooi.nl).

Ruimtelijke zonering

In twee casussen wordt nadrukkelijk gewerkt met ruimtelijke zonering: de integrale zonering in het reconstructieplan (binnen de kaders en als uitwerking van het streekplan) in Gemert-Bakel en de integrale herziening van bestemmingsplannen in het Buurtschap Zwolle (als uitwerking van de ontwikkelingsvisie). Dit instrumentarium scoort vooral op de aspecten betrouwbaarheid en rechtszekerheid en moeten daarom in de J-hoek worden geplaatst.

Bestuurlijke samenwerking

Voorbeelden van oplossingen in de P-hoek zijn het Koepelplan voor de Reconstructie (Gemert-Bakel) en het programma Vitaal Platteland (Mergelland). Het zijn uitingen van bestuurlijke samenwerking, waarin responsiviteit en politiek primaat worden gecombineerd.

4.2 Aanbevelingen voor een groter bestuurlijk vermogen

In de vorige paragraaf zijn min of meer losstaande oplossingsrichtingen gepresenteerd op basis van de casussen. Het zijn allemaal pogingen van de mensen in de gebieden om het bestuurlijk vermogen in de gebieden te vergroten en daarmee verbeteringen in de fysieke leefomgeving aan te brengen (want daar gaat het uiteindelijk om). Opvallend is dat in de gebieden niet gekozen wordt voor één oplossingsrichting, maar dat meerdere oplossingsrichtingen tegelijk of na elkaar zijn of worden uitgetoet. Op de aspecten zijn daarmee tal van successen geboekt en is nieuw elan ontstaan. Onze indruk is echter dat een leerproces van vallen en opstaan wordt gevolgd en dat er nog weinig sprake is van collectief leren. Dit heeft te maken met het ontbreken van een coherent kader voor gebiedsgericht beleid op basis waarvan partijen zich voor langere tijd committeren (mensen, middelen en spelregels). Het balletje van gebiedsgericht beleid rolt nog te veel allerlei kanten op: de JEP-driehoek als flipperkast.

Aanbeveling 1: organiseer gebiedsgericht beleid als een collectief leerproces en zorg dat partijen zich aan dit leerproces en de uitkomsten ervan committeren. Dit leerproces loopt door de verschillende overheidslagen, sectoren en politieke scheidslijnen heen. Verhoog het bestuurlijk vermogen van gebiedsgericht beleid door een evenwichtige benadering met aandacht voor economisch-bedrijfsmatige, juridische en politiek-maatschappelijke aspecten van het gebiedsgerichte beleid.

Een dergelijk leerproces verschilt uiteraard per gebied. Bij het ontwerp van bedoeld collectief leerproces en bij het kiezen van oplossingsrichtingen dient dan te worden ook ingespeeld op allerlei situationele factoren. We noemen:

- De formele gebiedsaanduidingen en het schaalniveau.
- De sociale context en de sociale geschiedenis van een gebied.
- Machtsverhoudingen tussen partijen (rijk-regio, vernieuwers-conservatieven).
- Enthousiasme en ondernemingszin.
- Kansen en bedreigingen waardoor mensen zich mobiliseren. Voorbeelden zijn dreigende stadsuitbreiding, de positie van de landbouw en/of de internationale landschapswaarde van het gebied.

Aanbeveling 2: ontwikkel een checklist op basis waarvan mensen in het gebied nieuwe oplossingsrichtingen vooraf en achteraf kunnen beoordelen op bestuurlijk vermogen.

Onze derde aanbeveling heeft betrekking op synergie tussen de oplossingsrichtingen die het rijk, provincies en gemeenten ondernemen met betrekking tot gebiedsgericht beleid. Uit de inleiding blijkt dat hierbij impliciet gekozen wordt voor één bepaalde benadering: economisch-bedrijfsmatig, juridisch dan wel politiek-maatschappelijk. Het risico bestaat dat deze oplossingsrichtingen gaan concurreren, terwijl ze in werkelijkheid elkaar prima kunnen versterken.

Aanbeveling 3: Ontwikkel op rijksniveau een beoordelingskader voor het bestuurlijk vermogen van gebiedsgericht beleid in relatie tot verbetering van de fysieke leefomgeving.

Bijlage 1 Informatiebronnen

Gemert-Bakel

- Interview René Dierx en Joep van de Ven (provincie Noord-Brabant).
- *Nieuwe arrangementen in bestaande arrangementen. Gemert-Bakel als strijdtoneel van de reconstructie.* Onderzoeksverslag Willem-Hendrik Renger (2003) Katholieke Universiteit Nijmegen/Centrum voor Landbouw en Milieu.

Drentsche Aa

- Interview Herman Thije (provincie Drenthe).
- De Drentsche Aa: een park dat geen park mag heten. Een beleidsreconstructie. Artikel Frans Padt (in voorbereiding).

Alblasserwaard/Vijfheerenlanden

- Interview Sjoerd Veerman (landschapscoördinator).
- *Interactief beleid in Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.* DVD, Centrum voor Landbouw en Milieu.

Buurtschap Zwolle

- Interview Hans de Graaf (adviseur).
- Visie IJsselzone (2003).

Waterland

- Interview Carolien Praag (voorzitter Agrarische Natuurvereniging Waterland).
- Divers projectmateriaal.

Noordoost Twente

- Interview Jan Kuks (melkveehouder in het gebied en bestuurder).
- Divers projectmateriaal.

Mergelland

- Interview Norbert Huijts (akkerbouwer in het gebied en bestuurder Mergellandcorporatie).
- Divers projectmateriaal.

Daarnaast is informatie aangeleverd door de CLM-medewerkers Gerwin Verschuur (Noordoost Twente), Eric Hees (Alblasserwaard-Vijfheerenlanden), Adriaan Guldemond (Waterland) en Wouter van der Weijden (Waterland).

Bijlage 2 Analyse oplossingsrichtingen met de JEP-driehoek

Casus	Oplossingsrichting per casus	Positie in de JEP-driehoek
AV	Bestuurscommissie Intergemeentelijke Samenwerking	Politiek primaat
NT	Reconstructie	Politiek primaat
WL	Bestuurlijke samenwerking Groene Long	Politiek primaat
GB	Koepelplan Reconstructie	Politiek primaat / responsiviteit
ML	Vitaal Platteland	Politiek primaat / responsiviteit
DA	ROM-gebied	Responsiviteit
GB	Revitalisering landelijk gebied	Responsiviteit
GB	Betrokken bestuurders	Responsiviteit
NT	Integrale stimuleringsaanpak	Responsiviteit
AV	Provinciaal gebiedsprogramma	Responsiviteit / betrouwbaarheid
BZ	Ontwikkelingsvisie	Responsiviteit / betrouwbaarheid
DA	Nationaal Park 'nieuwe stijl'	Responsiviteit / betrouwbaarheid
DA	Beheers-, inrichtings- en ontwikkelingsplan	Responsiviteit / betrouwbaarheid
DA	Programmafinanciering	Responsiviteit / betrouwbaarheid
GB	Akkoord van Cork	Responsiviteit / betrouwbaarheid
GB	Rijksuitgangspuntennotitie Reconstructiewet	Betrouwbaarheid
GB	Experiment bedrijfsverplaatsing	Responsiviteit / betrouwbaarheid
ML	Integraal projectenprogramma	Responsiviteit / betrouwbaarheid
ML	Integratie in de uitvoering	Responsiviteit / betrouwbaarheid
NT	Gebiedsperspectief	Responsiviteit / betrouwbaarheid
GB	Integrale zonerings	Rechtszekerheid / betrouwbaarheid
GB	Afstemming streekplan / reconstructieplan	Rechtszekerheid / betrouwbaarheid
BZ	Integrale herziening bestemmingsplannen	Rechtszekerheid / betrouwbaarheid
AV	Gebiedscontracten PB	Flexibiliteit / rechtszekerheid
BZ	Contracten vragers en aanbieders	Flexibiliteit / rechtszekerheid
ML	Integrale bedrijfscontracten	Flexibiliteit / rechtszekerheid
NT	Experimentele aanpak (proeftuin)	Flexibiliteit / rechtszekerheid
WL	Experimentele aanpak (aanbod gebiedscontract)	Flexibiliteit / rechtszekerheid
WL	Gebiedscontracten PB	Flexibiliteit / rechtszekerheid
WL	Contracten ANV en andere partijen	Flexibiliteit / rechtszekerheid
AV	Streekfonds	Flexibiliteit / autonomie en participatie
BZ	Gebiedsfonds	Flexibiliteit / autonomie en participatie
AV	Gebiedscommissie 'nieuwe stijl'	Autonomie en participatie
BZ	Private trekker (waterbedrijf)	Autonomie en participatie
DA	Lokale werkgroepen	Autonomie en participatie
GB	Locale klankbordgroepen en lokale werkgroepen	Autonomie en participatie
ML	Mergellandcorporatie	Autonomie en participatie

ML	Lokale werkgroepen	Autonomie en participatie
WL	Projectorganisatie ANV Waterland	Autonomie en participatie
AV	Startconvenant	Autonomie en participatie / politiek primaat
AV	Gebiedscommissie 'oude stijl'	Autonomie en participatie / politiek primaat
AV	Streekkantoor	Autonomie en participatie / politiek primaat
BZ	Startconvenant	Autonomie en participatie / politiek primaat
BZ	Exploitatiemaatschappij	Autonomie en participatie / politiek primaat
DA	Bestuurlijke regionale commissie	Autonomie en participatie / politiek primaat
GB	Ontwikkelburo Gemert-Bakel	Autonomie en participatie / politiek primaat
