32/446 (420) 2e ex.

BIBLIOTHEEK
STARINGGEBOUW

Sturing in gebiedsgericht beleid

Het planvormingsproces binnen de waardevolle cultuurlandschappen (WCL) Midden-Limburg en Noordoost-Twente

R.P. Kranendonk

Rapport 428

DLO-Staring Centrum, Wageningen, 1996

1 8 APR. 1996

CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS
0000 0710 3563

ISN 920511

REFERAAT

Kranendonk R.P., 1996. *Sturing in gebiedsgericht beleid; het planvormingsproces binnen de waardevolle cultuurlandschappen (WCL) Midden-Limburg en Noordoost-Twente.* Wageningen, DLO-Staring Centrum. Rapport 428. 152 blz.; 1 tab.; 11 aanh.

Bestudeerd is hoe de uitwerking van waardevolle cultuurlandschappen (WCL) wordt gestuurd. Sturingsstrategieën en sturingsinstrumenten staan centraal bij het bestuderen van de planvormingsprocessen in de WCL-gebieden Midden-Limburg en Noordoost-Twente. De verschillen tussen beide gebieden worden verklaard en het proces wordt beoordeeld. In Midden-Limburg wordt bottom-up uitvoering gegeven aan WCL en uitvoeringsgericht samengewerkt tussen de verschillende actoren. In Noordoost-Twente is een zwaardere procedure noodzakelijk, vanwege de grote spanningen tussen landbouw en natuur. Voorts worden succesfactoren voor gebiedsgericht beleid onderscheiden, die in sterke mate afhankelijk zijn van contextuele factoren.

Trefwoorden: plattelandsvernieuwing, ruimtelijke planvorming,

ISSN 0927-4499

©1996 DLO-Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC-DLO)
Postbus 125, 6700 AC Wageningen. Tel.: (0317)474200; fax: (0317)424812; e-mail: postkamer@sc.dlo.nl

DLO-Staring Centrum aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DLO-Staring Centrum.

Project 549 Rap428w.IS\03-'96

Inhoud

	blz.
Verklaring van afkortingen	8
Woord vooraf	9
Samenvatting	11
1 Inleiding	15
1.1 Aanleiding van het onderzoek	15
1.2 Onderzoekskader: de kwaliteit van planning	16
1.3 Opzet van het onderzoek	17
1.4 Leeswijzer	18
2 Gebiedsgericht beleid	21
2.1 Regionalisering van beleid	21
2.2 LNV en gebiedsgericht beleid	22
2.3 Waardevolle cultuurlandschappen	24
2.3.1 Achtergrond van waardevolle cultuurlandschappen	24
2.3.2 Uitgangspunten en doelstellingen in het SGR	26
2.4 Selectie van gebieden voor case-study	27
3 Concepten, strategieën en instrumenten van sturing	29
3.1 Sturingsvisies en sturingsconcepten	29
3.2 Sturingsstrategieën	32
3.3 Sturingsinstrumenten	33
3.4 Opmerkingen ten aanzien van sturing in beleidsnetwerken	36
4 WCL als planningsopgave: analysekader voor de casestudies	39
4.1 Inleiding	39
4.2 Opstarten van het project	39
4.3 Planningsopgave	40
4.3.1 Opstellen van het gebiedsperspectief	40
4.3.2 Projecten	41
4.4 Inrichtingsopgave voor WCL	41
4.5 Stuuropgave WCL	43
4.6 Analysekader voor de case-studies	45
5 Case-study Midden-Limburg	47
5.1 Inleiding	47
5.2 Achtergrond WCL-gebied Midden-Limburg	47
5.2.1 Inhoudelijke achtergrond van het gebied	47
5.2.2 Bestuurlijk-organisatorische achtergrond van het gebied	48
5.2.3 Achtergrond van het beleid	50
5.3 Opstarten van het project	51
5.3.1 Opzetten van het netwerk	52
5.3.2 De organisatiestructuur van WCL Midden-Limburg	59
5.3.3 Conclusie	60
5.4 Formuleren van probleemdefinitie	61

5.4.1 De inrichtingsopgave 61
5.4.2 De stuuropgave 63
5.4.3 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave 65
5.5 Het opstellen van oplossingsrichtingen 66
5.5.1 De inrichtingsopgave 66
5.5.2 Stuuropgave 67
5.5.3 Het gebiedsperspectief 69
5.5.4 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave 70
5.6 Projecten 71
5.6.1 De inrichtingsopgave 71
5.6.2 De stuuropgave 72
5.6.3 Conclusie 75

6 Case-study Noordoost-Twente 77
6.1 Inleiding 77
6.2 Achtergrond WCL-gebied Noordoost-Twente 77
6.2.1 Inhoudelijke achtergrond van het gebied 77
6.2.2 Bestuurlijk-organisatorische achtergrond 78
6.3 Opstarten van het project 79
6.3.1 Opzetten van het netwerk 80
6.3.2 De organisatiestructuur van ggb-not 84
6.3.3 Conclusie 87
6.4 Het formuleren van de probleemdefinitie 88
6.4.1 De inrichtingsopgave 88
6.4.2 De stuuropgave 91
6.4.3 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave 94
6.5 De oplossingsrichtingen 94
6.5.1 De inrichtingsopgave 95
6.5.2 De stuuropgave 97
6.5.3 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave 100
6.6 Projecten 101
6.6.1 De inrichtingsopgave 101
6.6.2 De stuuropgave 102
6.6.3 Conclusie 103

7 Vergelijking en beoordeling van de processen in Midden-Limburg en Noordoost-Twente 105
7.1 Inleiding 105
7.2 Achtergrondsituatie van de gebieden 105
7.3 Opstarten van het project 107
7.4 Het formuleren van de probleemdefinitie en het opstellen van oplossingsrichtingen 110
7.5 Projecten 115
7.6 Conclusies en succesfactoren bij WCL beleid 117

Literatuur 121

Tabel

3.1 Sturingsvisies en sturingsconcepten (vrij naar Van Tatenhove, 1993) 30

Aanhangsels

1 Samenvatting van 'Kwaliteit van planning', concept-rapport van L. van den Aarsen et al. 127
2 De actuele situatie van het opstellen van het gebiedsperspectief in de WCL-gebieden 131
3 Overzicht van de uitgevoerde projecten in de WCL-gebieden tot eind 1994 133
4 Overzicht van de inhoudelijke problematiek van de WCL-gebieden 135
5 Reguliere instrumenten in te zetten bij uitvoering van WCL-beleid 137
6 Doelstellingen projecten, die worden uitgevoerd in WCL-verband 139
7 Manieren waarop de WCL-doelstellingen kunnen worden gehaald 141
8 Lijst van geïnterviewde personen 143
9 Interview gebruikt in Midden-Limburg 145
10 Interview gebruikt in Noordoost-Twente 147
11 Uitgevoerde projecten in Noordoost-Twente en Midden-Limburg 149

Verklaring van afkortingen

BNLO	Beleidsplan Natuur en Landschap Overijssel
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
GGB-NOT	Geïntegreerd Gebiedsgericht Beleid - Noordoost-Twente
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouw Bond
LNV	Ministerie van Landbouw Natuurbeheer en Visserij
NBLF	Natuur- Bos- Landschap- en Faunabeleid
NMO	Natuur en Milieu Overijssel
PEHS	Provinciale Ecologische Hoofdstructuur
RIMO	Regionale Inspectie voor de Milieuhygiëne in Overijssel
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieugebieden
SGR	Structuurschema Groene Ruimte
SME	Stichting Milieu Educatie
SRT	Samenwerkingsverband Regio Twente
Vekabo	Vereniging Kampeerboerderijen
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
WCL	Waardevolle Cultuurlandschappen

Woord vooraf

In het kader van het vervullen van de vervangende dienstplicht heeft R. Kranendonk tussen september 1994 en september 1995 onderzoek verricht naar sturingsprocessen in gebiedsgericht beleid. Het onderzoek past binnen de onderzoekswerkzaamheden op het gebied van sturing van ruimtelijke planvormingsprocessen dat sinds kort is opgestart in het programma van Ruimtelijke Planvorming en Openluchtrecreatie. Het is na het rapport van L. van den Aarsen et al. naar kwaliteit van planning en het onderzoek van P. van Velzen naar plattelandsvernieuwing het derde rapport in een serie onderzoeken naar sturingsprocessen en kan gezien worden als een uitwerking van het eerstgenoemde onderzoek.

Binnen het onderzoek ten aanzien van het landelijk gebied krijgt de vraag naar sturingsaspecten bij ontwikkeling en uitvoering van beleid steeds meer accent. In dit verslag staan de sturingsprocessen centraal en wel binnen waardevolle cultuurlandschappen, waarbij de bottom-up-werkwijze voorop staat. Het onderzoek betreft een case-study naar de processen binnen de gebieden Noordoost-Twente en Midden-Limburg, die in het Structuurschema Groene Ruimte zijn aangewezen als Waardevol Cultuurlandschap (WCL).

Uit het onderzoek blijkt dat de gebiedsspecifieke factoren en de heersende randvoorwaarden in sterke mate bepalend zijn voor een succesvolle toepassing van gebiedsgericht beleid. Ook blijken tweede-generatie-sturingsinstrumenten een belangrijke rol te spelen bij het sturen van de processen. De provinciale en gemeentelijke overheden hebben een belangrijke taak in het faciliteren van deze processen, waarmee ze het vertrouwen van de doelgroepen kunnen winnen.

Het onderzoek werd in eerste instantie begeleid door H. Kroon, hoofd afdeling Openluchtrecreatie. Later, toen het onderzoek zich meer concentreerde op bestuurlijke processen en toen werd besloten om het geheel te plaatsen binnen de driedeling inrichtings- stuur- en planningsopgave, heeft L. van den Aarsen (Ruimtelijke Planvorming) de belangrijkste begeleidende rol op haar genomen. W. de Haas (Ruimtelijke Planvorming) heeft gedurende het gehele jaar meer op afstand begeleid.

Voor het onderzoek zijn interviews gehouden met de projectleiders en de doelgroepen in de twee WCL-gebieden. Een dankwoord aan hen is hier op zijn plaats.

Drs. A.F van de Klundert
Programmaleider Ruimtelijke Planvorming en Openluchtrecreatie

Samenvatting

Het overheidsbeleid ten aanzien van het landelijk gebied kampt met een aantal problemen. Plannen zijn vaak slecht op elkaar afgestemd en onvoldoende toegespitst op de gebiedsspecifieke omstandigheden. Steeds meer wordt duidelijk dat maatwerk per gebied en integratie van sectorale en facetmatige beleidsvoornemens nodig is. Ontwikkelingen in het landelijk gebied, een sterk veranderende omgeving, vragen om een nieuwe planning en zodoende om een nieuw omgevingsbeleid van de overheid. Geïntegreerd gebiedsgericht beleid kan op regionaal niveau oplossingen bieden voor complexe afstemmingsproblematiek.

De positie van de overheid en overheidsplanning is veranderd. De klassieke opvatting van een centraal sturende overheid voldoet niet meer. Zowel publieke en private belangen spelen een rol, waaraan tegemoet gekomen dient te worden. Gebiedsgericht beleid zoekt naar oplossingen, waarvoor nieuwe sturingsvormen toegepast kunnen worden. Er bestaat een scala aan mogelijke sturingsvormen, lopend van een gesloten hiërarchische benadering van de problematiek, tot een open benadering, waarin de regionale actoren in beginsel gelijkwaardig aan elkaar en gezamenlijk tot probleemoplossing komen. Binnen deze uitersten zijn verschillende tussenvormen denkbaar, die de overheid de mogelijkheid bieden om een specifiek toegepaste sturingsvorm te hanteren voor de planfiguur Waardevolle Cultuurlandschappen, die in dit onderzoek centraal staat. De meest geschikte vorm hangt af van de gebiedsspecifieke omstandigheden. De uitvoering wordt overgelaten aan de streek en er wordt gestreefd naar maatwerk. Dit betekent een gebiedsgerichte, flexibele, geïntegreerde en uitvoeringsgerichte aanpak en het streven naar een breed draagvlak.

Bij het omgaan met deze planfiguur bestaat een grote afhankelijkheid van het initiatief vanuit de provincie en van medewerking door gemeenten en particuliere belanghebbenden. Verder bestaat er onzekerheid omtrent de inhoudelijke invulling van het beleid, de organisatie, de sturing en de financiering van de planvorm. De grote verschillen tussen de gebieden maakt een gebiedsspecifieke invulling noodzakelijk.

Dit onderzoek bestudeert het sturingsproces binnen twee WCL-gebieden, Midden-Limburg en Noordoost-Twente. Daarbij is onderzocht hoe gebiedsgericht beleid wordt toegepast en hoe binnen de processen de specifieke koppeling met inhoudelijke aspecten wordt gemaakt. Het kader van het uitgevoerde onderzoek wordt gevormd door een methode voor het beoordelen van de kwaliteit van planning (Van den Aarsen et al., 1994). Hierbij wordt het planvormingsproces gezien als een planningsopgave, die een inrichtings- en een sturingscomponent met elkaar verbindt. De planningsopgave bestaat daaruit dat de deugdelijkheid in fysiek opzicht en het draagvlak in maatschappelijk opzicht van de verschillende planvoorstellen op elkaar moeten worden afgestemd. In het onderzoek gaat het om een beoordeling van de kwaliteit van de stuuropgave in wisselwerking met de inrichtingsopgave.

Het uitvoeringsproces voor WCL wordt uiteengelegd in een aantal fasen, die elk als een deel van de planningsopgave gezien kunnen worden: opstarten van het project,

opstellen gebiedsperspectief (probleemdefinitie en oplossingsrichtingen) en het initiëren en uitvoeren van projecten.

De achtergrondsituatie blijkt in hoge mate bepalend voor de uitvoering die wordt gegeven aan WCL. Keuzen die worden gemaakt ten aanzien van de inzet van instrumenten en sturingsaanpak worden ingegeven door bestaande verhoudingen tussen doelgroepen, beleidsuitgangspunten, en geënt op inhoudelijke problemen en doelstellingen.

Deze achtergrondsituatie verklaart dan ook voor een belangrijk deel de verschillen tussen de planvormingsprocessen in Noordoost-Twente en Midden-Limburg. In Noordoost-Twente wordt aansluiting gezocht bij al bestaande netwerken en projecten en wenst men ondermeer de aanwijzing van de Ecologische Hoofdstructuur binnen het gebiedsperspectief aan te pakken. Vanwege de grote spanningen tussen de sectoren landbouw en natuur wordt hiervoor de WCL-werkwijze toegepast en worden WCL-gelden ingezet om draagvlak te verkrijgen. Zowel de inrichtingsopgave als de stuuropgave maken een zware procedure en een hoog ambitieniveau noodzakelijk. Het gevolg is dat de totstandkoming van het gebiedsperspectief traag verloopt. Voorzichtig probeert de trekker van het project (de provincie) de partijen te masseren, waarmee een situatie in de hand wordt gewerkt waarbij de partijen toegeven aan elkaars wensen. Op deze wijze wordt draagvlak voor te nemen maatregelen nagestreefd. De provincie heeft hierbij een sterk sturende rol. De werkwijze is zodoende niet volledig als bottom-up te karakteriseren en heeft zeker ook top-down-elementen. De gehanteerde sturingsvorm betreft gestructureerde reflexieve sturing, waarbij de provincie gebruik maakt van tweede-generatie-sturingsinstrumenten, voornamelijk van communicatieve aard. In Noordoost-Twente wordt behoedzaam geopereerd, met grote risico's op falen, maar met het vooruitzicht op grote winst bij een succesvolle afronding.

In Midden-Limburg heeft de overheid een faciliterende en sturende functie en nemen de actoren in de streek zelf de beslissingen en de verantwoordelijkheid ten aanzien van de inrichting. De werkwijze is eenvoudiger en meer uitvoeringsgericht dan in Noordoost-Twente. Dit is mogelijk, omdat er weinig struikelblokken liggen: de verhoudingen tussen de verschillende partijen zijn vrij goed, de EHS is al aangewezen en ook het streekplan is goedgekeurd. Het ambitieniveau van het gebiedsperspectief ligt zodoende minder hoog dan in Noordoost-Twente; er is sprake van een gunstige uitgangssituatie voor de stuuropgave en een bescheiden ambitie voor de inrichtingsopgave. De sturingsvorm die wordt gehanteerd is ongestructureerde reflexieve sturing, waarbij communicatie, geld en de rol van bepaalde sleutelpersonen de belangrijkste toegepaste instrumenten zijn. In Midden-Limburg kan voluit uitvoering gegeven worden aan de bottom-up-aanpak, die bij gebiedsgericht beleid wordt voorgestaan. Afstemming tussen sectoren vindt plaats binnen de ingestelde werkgroepen en binnen de projecten die worden voorgesteld en uitgevoerd. Deze zijn kleinschalig en hebben een adhoc-karakter. Het proces loopt soepel, zonder al te veel risico's, maar vooralsnog ook zonder een grote sprong voorwaarts.

Bij het bestuderen van de planvormingsprocessen in Midden-Limburg en Noordoost-Twente is gebleken dat juist twee tegenover elkaar staande situaties en wijzen van

aanpak gekozen zijn. Hierdoor werd het mogelijk een 'lichte' en een 'zware' variant van gebiedsgericht beleid te onderscheiden, afhankelijk van de complexiteit van de stuur- en/of inrichtingsopgave. De stuur- en inrichtingsopgave worden hierdoor op een gebiedsspecifieke wijze met elkaar verbonden.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding van dit onderzoek is gelegen in de veranderingen binnen het overheidsbeleid en de planvorming ten aanzien van het landelijk gebied. Deze veranderingen zijn enerzijds het gevolg van allerlei ontwikkelingen binnen en tussen de verschillende functies en anderzijds gevolg van nieuwe bestuurlijke inzichten.

Het beleid ten aanzien van functies in het landelijk gebied en de daarvoor ingezette instrumenten hebben niet voor alle regio's tot even bevredigende resultaten geleid; langs de algemene sector- en facetlijnen is het niet mogelijk geweest om tot een adequate oplossing te komen. In inhoudelijke zin is het gangbare overheidsbeleid veelal niet effectief, vanwege gebiedsspecifieke omstandigheden, èn omdat de verschillende plannen vaak niet op elkaar zijn afgestemd. Steeds meer wordt duidelijk dat maatwerk per gebied en integratie van sectorale en facetmatige beleidsvoornemens nodig is. Ontwikkelingen in het landelijk gebied, een veranderende omgeving, vragen om een nieuwe planning en zodoende om nieuw omgevingsbeleid van de overheid: geïntegreerd gebiedsgericht beleid.

Eén van de belangrijkste bestuurlijke ontwikkelingen is de veranderde positie van overheid en overheidsplanning. De klassieke opvatting van een centraal sturende overheid voldoet niet meer. Zowel publieke als private belangen spelen een rol (op alle schaalniveaus), waaraan tegemoet gekomen dient te worden voor een optimale afstemming (Glasbergen, 1993). Door de tegenvallende resultaten van overheidsbeleid wordt gezocht naar andere vormen van sturing, zoals netwerksturing op een regionaal niveau, waarbij het op gang brengen van interactie- en communicatieprocessen tussen de bij probleemcomplexen betrokken actoren centraal staat.

Noodzaak van maatwerk, integratie en netwerksturing brengen met zich mee dat de oplossing voor een bijzondere opeenstapeling van problemen gezocht wordt in gebiedsgericht beleid.

'Gebiedsgericht beleid is de verzamelterm voor alle vormen van beleid die een differentiatie in termen van doelstellingen en/of inzet van instrumenten in ruimte en/of tijd in een nader omschreven gebied beogen. Eén en ander met het doel om, rekening houdend met de bijzondere potenties, dan wel problemen in dat gebied, op een samenhangende wijze het beleid op maat toe te snijden (Ministerie van LNV, 1995)'.

Gebiedsgericht beleid zoekt naar oplossingen, waarvoor nieuwe sturingsvormen toegepast dienen te worden. In dit onderzoek staan nieuwe inzichten met betrekking tot sturingsvraagstukken centraal. Er bestaat een scala aan mogelijke sturingsvormen, lopend van een gesloten hiërarchische benadering van de problematiek tot een open benadering, waarin de regionale actoren, in beginsel gelijkwaardig aan elkaar, gezamenlijk tot probleemoplossing komen. Binnen deze uitersten zijn verschillende tussenvormen denkbaar. Deze tussenvormen bieden het Rijk de mogelijkheid voor

de onderscheiden regio's en problematiek een specifiek toegepaste sturingsvorm te hanteren. De meest geschikte vorm per gebied hangt af van de gebiedsspecifieke omstandigheden. De vraag is hoe de overheid de doelstellingen ten aanzien van gebiedsgericht beleid kan bereiken; met andere woorden welke instrumenten kan een overheid inzetten ten aanzien van welke gebiedsspecifieke problematiek en ten aanzien van welke doelgroepen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991)? Bestaat er een aanpak waarmee zo adequaat mogelijk aan verschillende inhoudelijke belangen tegemoet kan worden gekomen en welke rol kan de overheid daarbij spelen ten aanzien van regionaleactoren?

De uitwerking van sturingsvraagstukken bij gebiedsgericht beleid is in dit onderzoek ingebed in het theoretisch kader van 'planningskwaliteit'. Bij de beoordeling van verschillende vormen van gebiedsgericht beleid zal de kwaliteit van de planning (planvorming en uitvoering) binnen het gebied centraal staan. Bij DLO-Staring Centrum is men bezig met het ontwikkelen van kaders voor het verrichten van dergelijk onderzoek. Dit is onder meer uitgemond in een rapport 'De kwaliteit van planning' (Van den Aarsen et al, 1995). In 1.2 volgt een samenvattende behandeling van het daarin gepresenteerde onderzoekskader.

1.2 Onderzoekskader: de kwaliteit van planning

In de notitie 'De kwaliteit van planning' (aanhangsel 1) staat de volgende vraag centraal: op welke manieren kan de kwaliteit van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving worden beoordeeld? Daarbij worden plannen gezien als een (tussentijds) resultaat van het onderliggende planningsproces. Bij de beoordeling of waardering van de inhoud van een concreet voornemen moet ook de totstandkoming ervan in de beschouwing worden betrokken.

Voor een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van plannen is in de notitie de benadering van Van Tatenhove et al. (1994) als uitgangspunt genomen. Hun benadering richt zich expliciet op de relatie tussen de fysieke en maatschappelijke aspecten van plannen. Zij beschouwen het planningsproces als schakel tussen beide, en maken zo onderscheid in: inrichtingsopgave, stuuropgave en planningsopgave.

Onder inrichtingsopgave wordt verstaan de definitie van knelpunten in en doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving in brede zin, de uitwerking van de voorgestelde oplossingsrichting (planvormingsfase) en het aanreiken van middelen teneinde daadwerkelijk in te grijpen in (processen in) de fysieke leefomgeving (uitvoeringsfase). De inrichtingsopgave wordt dus beperkt tot de 'fysieke' aspecten (ook wel het materiële object van planning genoemd).

Onder stuuropgave verstaan wij de vormgeving van de interactieprocessen tussen de betrokken publieke en private actoren waarin probleemdefinitie, keuze voor oplossingsrichting en in te zetten middelen tot stand komen (planvormingsfase) en de doorwerking van de uitkomst van deze interactieprocessen in het handelen van de betrokken actoren (uitvoeringsfase).

De planningsopgave bestaat daaruit dat de deugdelijkheid in fysiek opzicht en het draagvlak in maatschappelijk opzicht van de verschillende planvoorstellen op elkaar moeten worden afgestemd. Hierbij gaat het om een beoordeling van de kwaliteit van de wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave.

Het onderzoek concentreert zich op sturingsprocessen binnen gebiedsgericht beleid. De vraag is welke sturingsvormen effectief zijn voor welke problematiek en bij welke gebiedsspecifieke omstandigheden. Een belangrijk aspect hierbij wordt gevormd door de voorwaarden waaronder bepaalde sturingsvormen een optimale afstemming per onderscheiden planfiguur en daarbinnen per gebied kunnen bereiken. De gebiedsspecifieke planfiguur is zodoende afhankelijk van het gebiedsspecifieke inhoudelijke vraagstuk en de gebiedsspecifieke sturingsmogelijkheden

1.3 Opzet van het onderzoek

Veranderingen in ideeën over sturing mogen er niet toe leiden dat de inhoudelijke problematiek uit het zicht verdwijnt, vandaar dat dit onderzoek als doel heeft: nader inzicht verwerven in de specifieke koppeling tussen sturing en inrichting, rekening houdend met de contextuele factoren en resulterend in maatwerk in het gebied. Om nader inzicht hierin te verwerven is het noodzakelijk studie te verrichten naar specifieke vormen van deze vorm van beleid. Het onderzoek zal gericht zijn op de gebieden die in het SGR onderscheiden zijn als waardevolle cultuurlandschappen (WCL), vanwege:

- het multifunctionele karakter, van de problematiek, van de potenties en van de oplossingen;
- de relatief grote betrokkenheid van provincies en gemeenten met een sturing op afstand van de rijksoverheid: noodzaak van netwerksturing;
- de grote afhankelijkheid van initiatief van provincie en van medewerking van gemeenten en particuliere belanghebbenden (markt);
- de onzekerheid omtrent inhoudelijke invulling van het beleid, de organisatie, de sturing en de financiering van de planvorm.

Dit onderzoek betreft de processen binnen twee waardevolle cultuurlandschappen, vanwege de mogelijkheid de processen met elkaar te vergelijken, waardoor er meer inzicht ontstaat in de verschillende succes- en faalfactoren, en de invloed van gebiedsspecifieke factoren.

Deze achtergrond leidt tot de formulering van de probleemstelling, doelstelling en werkwijze:

Doelstelling:

Het beschrijven, verklaren en beoordelen van sturingsprocessen binnen gebiedsgericht beleid, met name gericht op de rol van verschillende actoren (de verschillende overheden en doelgroepen) gedurende het proces van beleidsvorming en -uitvoering en het aangeven van succes- en faalfactoren, afgezet tegen de gebiedsspecifieke context en de context van WCL.

Probleemstelling:

Hoe wordt binnen twee waardevolle cultuurlandschappen, waarbij gebiedsgericht beleid wordt toegepast, de specifieke koppeling tussen sturing en inrichting gemaakt?

Werkwijze:

Allereerst wordt op basis van literatuur de problematiek ten aanzien van het landelijk gebied, alsmede theoretische beschouwingen over sturingsconcepten en sturingsinstrumenten, bestudeerd. Vervolgens wordt de planvorming in de case-gebieden in kaart gebracht. De informatie over de rol van de verschillende actoren, over de stuur- inrichtings- en planningsopgave en over de contextuele factoren wordt verzameld door het analyseren van nota's en gebiedsdocumenten, en door het voeren van gesprekken en houden van interviews met deskundigen en doelgroepen in de gekozen gebieden.

Het onderzoek vindt plaats in overleg met het ministerie van LNV en dient uit te monden in een rapport, gericht op aanbevelingen ten behoeve van de overheid. Voorts dient het onderzoek een aanzet te geven voor verdere strategische expertise-ontwikkeling op DLO-Staring Centrum met betrekking tot sturing.

1.4 Leeswijzer

Binnen de problematiek ten aanzien van het landelijk gebied kan onderscheid worden gemaakt in inhoudelijke problematiek, waarin de noodzaak tot afstemming tussen verschillende functies in het landelijk gebied naar voren komt, en bestuurlijke problematiek, waarin de afstemming tussen bestuurslagen en tussen publieke en private actoren wordt behandeld. Vanwege de verschillen tussen gebieden is men er van overtuigd geraakt dat oplossingen gevonden kunnen worden in gebiedsgericht beleid. In hoofdstuk 2 wordt gebiedsgericht beleid, op te vatten als een nieuwe planningsopgave voor beleidsmakers, nader beschouwd. Eerst in algemene zin, later concreet door in te gaan op de planfiguur die centraal staat binnen dit onderzoek: waardevolle cultuurlandschappen. De achtergrond van WCL wordt geschetst en de doelstellingen uit het SGR worden aangehaald. Tevens worden in dit hoofdstuk de WCL-gebieden Noordoost-Twente en Midden-Limburg geselecteerd voor de case-studies.

De nieuwe planningsopgave brengt nieuwe vragen met zich mee met betrekking tot

inrichting en sturing. In hoofdstuk 3 worden de theoretische mogelijkheden verkend met betrekking tot de stuuropgave. Er wordt ingegaan op onder meer sturingsconcepten en sturingsinstrumenten. Deze uitwerking kan gezien worden als een verkenning van de mogelijkheden van sturingsaspecten voor planvorming en uitvoering.

Op basis van het onderzoekskader 'kwaliteit van planning', de planfiguur WCL en de theoretische beschouwing over sturing, wordt in hoofdstuk 4 het analysekader voor de case-study vastgesteld, bestaande uit een inrichtings- en een stuuropgave ten aanzien van de WCL-gebieden en een uitwerking van de mogelijke criteria om de kwaliteit van planning te kunnen beoordelen.

De processen van de totstandkoming van het gebiedsperspectief en de totstandkoming van projecten in beide case-gebieden worden beschreven in hoofdstuk 5 (Midden-Limburg) en in hoofdstuk 6 (Noordoost-Twente). Hierbij worden inrichtings- en stuuropgave onderscheiden. Rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid, alsmede gebiedsspecifieke factoren, zoals politiek, cultuur en historie worden beschreven als de contextuele factoren. In hoofdstuk 7 worden de gebieden met elkaar vergeleken, waarbij de verschillen tussen beide worden verklaard, en de processen worden beoordeeld. Hieruit worden conclusies getrokken door het aangeven van succesfactoren met betrekking tot gebiedsgericht beleid, die kunnen worden gezien als aanbevelingen ten aanzien van dergelijke vormen van beleidsvoering.

2 Gebiedsgericht beleid

Dit hoofdstuk heeft als doel wat dieper in te gaan op de achtergrond en de karakteristieken van gebiedsgericht beleid in het algemeen, alsmede op de betekenis van deze vorm van beleid voor het ministerie van LNV, waarbij de in dit onderzoek gekozen planfiguur 'waardevolle cultuurlandschappen' centraal staat. Allereerst wordt de achtergrond van gebiedsgericht beleid behandeld. Als antwoord op de inhoudelijke en bestuurlijke afstemmingsproblemen denkt men daarmee oplossingen op regionaal niveau te kunnen realiseren (2.1). In 2.2 wordt gebiedsgericht beleid gedefinieerd en wordt de betekenis van deze nieuwe vorm van beleidsvoering voor het Ministerie van LNV uiteengezet. Vervolgens wordt ingegaan op de gebiedsgerichte planfiguur die centraal staat in dit onderzoek, namelijk de waardevolle cultuurlandschappen (2.3). Allereerst wordt de achtergrond van WCL en de uitgangspunten ten aanzien van de planfiguur in het SGR geschetst. Vervolgens worden twee gebieden geselecteerd voor het houden van een case-study.

2.1 Regionalisering van beleid

De samenleving kenmerkt zich door ingewikkelde netwerken, waarin tal van individuele belangen, overheden, organisaties, bedrijven en onderzoeksinstellingen nauwe contacten met elkaar onderhouden. Een grondig inzicht in de werking en de onderlinge afhankelijkheid van deze relaties is vereist om te weten te komen welke beleidsinstrumenten en andere middelen nodig zijn om de problematiek ten aanzien van het landelijk gebied effectief aan te kunnen pakken (Ministerie van LNV, 1994b). Duidelijk is in ieder geval dat het Rijk niet de enige sturende instantie kan zijn. Zij moet opereren in een beleidsnetwerk van wederzijds afhankelijke actoren die er elk hun eigen doelstellingen op na houden en beschikken over eigen middelen voor de beïnvloeding van andere actoren.

Maatschappelijke processen vormen het uitgangspunt voor analyses met betrekking tot sturing. Door deze processen in hun volle complexiteit en dynamiek te bestuderen wordt het inzicht in de mogelijkheden voor sturing vanuit een polycentrisch perspectief (Termeer, 1993) vergroot. In de door het ministerie van VROM aangewezen ROM-gebieden is de nadruk komen te liggen op het creëren van een maatschappelijk en politiek draagvlak. Implementatie van beleid wordt gezien als het uiterst voorzichtig manoeuvreren tussen diverse beleidskaders en belangengroepen (Van Tatenhove et al., 1994). Dit inzicht is nu ook binnen het Ministerie van LNV doorgedrongen. Slechts enkele problemen zijn generiek aan te pakken.

De samenleving is dan wel niet meer maakbaar, maar nog wel beïnvloedbaar. De overheid moet zich bezighouden met het kanaliseren van belangen en krachten en met het regisseren van discussies en besluitvormingsprocessen. Het gaat om een sturende overheid 'als onderdeel van' in plaats van 'staande boven' de samenleving. Normstelling en het afkondigen van geboden en verboden biedt te weinig speelruimte

voor een invulling die past bij het eigen bedrijf, de sector of het specifieke probleem. Noodzakelijk is een andere rol van de overheid, maar ook van boeren, tuinders, landbouworganisaties, milieu- en consumentenorganisaties, politici en anderen (Ministerie van LNV, 1994b).

De ministeries van LNV en VROM zoeken naar een aanpak voor de afstemmingsproblematiek in het landelijk gebied. Want elk probleem heeft, afhankelijk van sectoren en gebieden, zijn eigen specifieke kenmerken. Daarom moet een optimale mix van instrumenten worden ontwikkeld en bepaald worden welke vormen van sturing het meest geschikt zijn.

Zo zijn er in dit kader de laatste jaren steeds meer interbestuurlijke projectgroepen aan de slag gegaan in de overtuiging dat maatwerk, toegesneden op de regionale situatie, noodzakelijk is. Ook in de meest recente Rijksnota's heeft dit zijn doorwerking gehad. Het Rijk heeft een aantal gebieden aangewezen, met een specifieke problematiek en waarvoor een specifiek beleid (planfiguren) noodzakelijk is.

Een strategie om de tekortkomingen van sectorale afstemming te bewerkstelligen is regionalisering van beleid. Het accent ligt hierbij niet langer op afzonderlijke overheden, maar op een regio. Regionalisering van beleid wordt nagestreefd door decentralisatie van bestuurlijke verantwoordelijkheid. Er wordt verwacht dat de effectiviteits- en de efficiëntieproblemen die zich op rijksniveau voordoen op regionaal niveau, met gebiedsgericht beleid, gericht op vergroting van de afstemming tussen verschillende sectoren, belangen en functies, met meer succes aangepakt kunnen worden (Van Tatenhove, 1993).

De richting van de ontwikkelingsmogelijkheden en beperkingen van ruimtegebruik kunnen weliswaar op hoofdlijnen worden geschetst, maar omdat men zich er van bewust is dat in veel gevallen meervoudig ruimtegebruik mogelijk moet blijven zal er op gebiedsniveau spanning en concurrentie om de ruimte blijven bestaan. Door de problematiek op regionaal niveau te bestuderen en het beleid op dit niveau te formuleren wordt het realiteitsgehalte verhoogd. Oplossingsrichtingen kunnen effectiever worden bepaald door specifiek regionale wensen en omstandigheden. Dit betekent dat pas op regionaal-lokaal niveau keuzen kunnen worden gemaakt. Andere overheden dan het Rijk hebben hierbij het voortouw; het SGR vormt het ruimtelijk kader voor beslissingen met een regionaal karakter. Het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid wat in ROM-gebied 'De Gelderse Vallei' is toegepast is een voorbeeld van een geslaagde proef met regionaal ingevulde beleidskaders (Van Tatenhove, 1993).

2.2 LNV en gebiedsgericht beleid

Gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied is belangrijk voor het ministerie van LNV omdat de verwachting bestaat dat het bereiken van de beleidsdoelen via een gebiedsgerichte benadering in voorkomende gevallen eerder en beter mogelijk wordt gemaakt dan met generiek beleid. De term gebiedsgericht beleid stamt van oorsprong uit het milieubeleid, waarbij het beleid is gericht op processen, waarbij oorzaak en

gevolg zich binnen hetzelfde gebied afspelen. Binnen het ministerie van LNV en de directe omgeving ervan neemt de belangstelling nu ook toe voor een gebiedsgerichte aanpak van het beleid.

Bij eenvoudige probleemsituaties kan worden volstaan met een aantal sectorale gebiedsgerichte maatregelen, maar bij meer complexe situaties ligt een geïntegreerde benadering meer voor de hand. Door LNV worden twee hoofdvormen van gebiedsgericht beleid onderscheiden: sectoraal en geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Sectorale vormen zijn gericht op één aspect, functie of beleidsveld (bijvoorbeeld EHS). Geïntegreerde vormen van gebiedsgericht beleid zijn gericht op meerdere aspecten, functies of beleidsvelden. Het gaat hierbij in brede zin om ruimtelijke kwaliteit, duurzaamheid en om de kwaliteit van het leefmilieu binnen regionale gebiedseenheden. Noodzakelijk hierbij zijn samenhangende ontwikkeling van beleid en instrumentarium binnen LNV en andere overheden, waarvoor interne en externe afstemming en vernieuwing, zowel van inhoud, vormgeving, procedure als voorwaarden, noodzakelijk zijn. Als voorbeeld kunnen genoemd worden: ROM-projecten en Waardevolle Cultuurlandschappen.

In 'Sturing op maat' (Ministerie van LNV, 1994b) wordt de nieuwe sturingsbenadering samengevat in enkele kernbegrippen: partijen hebben elkaar nodig bij de aanpak van problemen in het landelijk gebied, sturing dicht bij de ondernemer brengen, eigen verantwoordelijkheden van de ondernemer stimuleren, verandering van rollen, fundamentele herverdeling van verantwoordelijkheden, differentiatie in sturing en nadruk op processturing, gekoppeld aan prikkels. Er wordt uitgegaan van een situatie waarin door goede communicatie tussen de actoren, op basis van vertrouwen, de kans op creatieve en breedgedragen oplossingen groeit. Actoren dienen te erkennen dat ze elkaar nodig hebben.

Volgens Van de Klundert (1994) dient gebiedsgericht beleid te worden toegepast wanneer je niet zonder elkaar kunt, wanneer er nog geen formele overlegstructuur bestaat, als er urgentie is (planvorming binnen een 'schoon' ROM-gebied verloopt minder snel dan binnen een 'vuil' gebied), als er geen evidente mogelijkheid is de problemen af te wentelen op een andere regio en/of wanneer de complexiteit groot is (problemen, procedures en actoren).

Gebiedsgericht beleid is selectief: gebieden worden geselecteerd omdat ze kansen hebben of omdat ze bedreigd worden. De betrokkenen zijn in de regel diverse overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Ook is er sprake van vermaatschappelijking van het planningsproces als basis voor de legitimiteit en het noodzakelijke draagvlak. Bij gebiedsgericht beleid geldt voor het Ministerie van LNV dat beleid maatwerk dient te zijn en dat er ruimte gegeven dient te worden aan de bottom-up-benadering. Oplossingen zullen gestuurd moeten worden door problemen en door belangen in plaats van door regels en vanuit posities. Uiteindelijk zal deze vorm van beleid en sturing efficiënter en effectiever zijn: in proceduretijd en in fysieke uitvoering.

Met de uitwerking van de decentralisatie-impuls zijn de provincies centraal komen te staan bij de coördinatie van het regionale beleid met betrekking tot natuur,

landschap en landinrichting, waardoor er nieuwe kansen ontstaan voor samenhang. De rol van het Ministerie van LNV in 'uitvoeringsnetwerken' op operationeel niveau is beperkt; een stimulerende en faciliterende rol de beginfase.

Op rijksniveau zullen kaders moeten worden geboden. Met name op regionaal en lokaal niveau stelt het ontwikkelen van gebiedsgericht beleid hoge eisen aan de beleidsmakers, bestuurders en belanghebbenden. Het integrale denken vraagt om inzicht in complexe samenhangen en structuren en juridische mogelijkheden, die het concrete gemeentelijke en bedrijfsniveau overstijgen.

Gebiedsgericht beleid zal leiden tot verschillen in ontwikkelingsmogelijkheden op bedrijfsniveau. Hiervoor kan het maatschappelijk en bestuurlijk draagvlak op lokaal niveau soms beperkt aanwezig zijn (Pakker et al., 1994). Als belangrijkste knelpunt voor gebiedsgericht beleid wordt de afstemming beschouwd: het iedereen op één lijn krijgen, vooral met betrekking tot de intergemeentelijke samenwerking en samenwerking met bedrijven (Klijn en Jaarsma, 1990).

2.3 Waardevolle cultuurlandschappen

De planfiguur die centraal staat in dit onderzoek naar sturingsaspecten bij gebiedsgericht beleid is WCL. Op deze plaats wordt nader ingegaan op de achtergrond van WCL's (2.3.1). In 2.3.2 worden de beleidsuitgangspunten van WCL in het SGR nader uiteengezet, waarna vervolgens (2.4) een keuze van twee gebieden wordt gemaakt voor het houden van een case-study naar het planvormingsproces.

2.3.1 Achtergrond van waardevolle cultuurlandschappen

Het streven om te komen tot een integrale veiligstelling van gebieden die natuurwetenschappelijk, landschappelijk en cultuurhistorisch waardevol zijn en die bovendien recreatieve betekenis hebben, dateert uit het begin van de jaren '70. Na advies van een interdepartementale commissie omtrent de wijze waarop in Nederland een systeem van nationale parken en landschapsparken zou kunnen worden ontwikkeld, werd in de Nota Landelijke Gebieden 3a (Ministerie van LNV, 1975) onder andere gesteld dat de totstandkoming van nationale landschappen zal worden bevorderd. In een vijftal proefgebieden werden vervolgens praktijkervaringen opgedaan en werd doelgericht onderzoek verricht teneinde kwalitatief en kwantitatief inzicht te krijgen in functies en waarden als landbouw, bewoning, recreatie en natuurlijk milieu. In het eindadvies werd gepleit voor het in bepaalde gebieden voeren van een beleid dat is gericht op het instandhouden en het ontwikkelen van de aldaar aanwezige combinatie van waarden. Volgens het advies kwamen 20 gebieden in beginsel in aanmerking. Het eindadvies werd als bouwsteen voor de structuurschema's beschouwd (Ministerie van LNV, 1985).

In het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud (Ministerie van LNV, 1984)

zijn 'nationale landschappen' onderscheiden. De doelstelling voor deze beleidscategorie is het beschermen van gebieden door het opstellen van een beheers- en ontwikkelingsprogramma. Deze door het Rijk aangewezen gebieden zijn groter dan 10.000 ha. Er zijn 17 gebieden aangewezen voor deze status: alle huidige WCL-gebieden, behalve de Zak van Zuid-Beveland. De verantwoordelijkheid ligt bij de provincie. Er is gewerkt met een gecombineerde en geïntegreerde inzet van bestaand instrumentarium en er zijn 5 proefgebieden nationaal landschap ingesteld.

Ondanks de toenmalige positieve ervaringen in Noordwest-Overijssel, waar een horizontale en verticale integratie tussen allerlei instanties ontstond, is de beleidscategorie nationale landschappen een vroege dood gestorven, met name als gevolg van de ervaringen in Winterswijk (Bade, 1988). Het Landbouwschap trok zich namelijk terug. Tevens maakte begin '85 de minister van LNV bekend dat er geen geld meer beschikbaar werd gesteld voor de gebieden waarmee de nationale landschappen in feite failliet werden verklaard. Gesteld kan worden dat de beleidsvoornemens te algemeen en te zeer topdown waren en zodoende onvoldoende tegemoet kwamen aan de urgente problemen in het gebied. Verder beschikt de provincie over te weinig middelen om een nationaal landschap te beheren. Het experimentele beleid met betrekking tot de nationale landschappen heeft wel geleerd dat de aanwezigheid van een coördinatie- en/of overlegkader op regionaal niveau een positieve zaak is.

Toch blijft de doelstelling van nationale landschappen ongewijzigd. Bij de regionale toespitsing en afstemming van de verschillende instrumenten van het ministerie LNV zullen met name de per provincie aangestelde directeuren landelijke gebieden en kwaliteitszorg een belangrijke rol vervullen. Zij onderhouden contacten in de regio en verkeren bij uitstek in de positie om zowel een geconcentreerde alsook een gecoördineerde inzet van reguliere rijksinstrumenten en middelen van het ministerie ten behoeve van de gebieden te bevorderen. Voor een uitwerking en concretisering van het beleid vormen streekplannen een bij uitstek geschikte basis (Ministerie van LNV, 1985).

In 1988 werden GLE's aangewezen, gebieden met het accent op natuur en landschap, die het nationaal landschap lijken te gaan vervangen. De grote GLE's vallen ook voor een deel hiermee samen. GLE's zijn gebieden groter dan 5000 ha. Deze gebieden werden geïntroduceerd in de Nota Landelijke Gebieden (Bade, 1988) en is een vorm van gebiedsaanwijzing voor landschappen met een voornamelijk 'agrarische' functie die ook ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden herbergen. Het beleid is gericht op het instandhouden van:
- het algehele karakter van deze gebieden;
- de samenhang tussen de onderdelen van deze gebieden;
- het behoud van de ecologische, cultuurhistorische en landschappelijke waarden van die onderdelen afzonderlijk.

Provincie en gemeenten stellen gezamenlijk de grenzen vast en dienen deze gebieden op te nemen in hun ruimtelijke plannen. Het Rijk neemt zelf beschermende maatregelen middels herinrichting met landinrichting.

Het verschil met een nationaal landschap betreft voornamelijk het belang dat wordt toegekend aan recreatie. Dit wordt in de GLE's minder nadrukkelijk naar voren gebracht; ook is het beleid minder omvattend en worden de wetten en regels wat soepeler toegepast (Bade, 1988). De ervaringen met de bescherming in de GLE-gebieden zijn sterk wisselend. Sommige provincies, bij voorbeeld Groningen, Friesland en Noord-Brabant verwerken het GLE-beleid in hun streekplannen; andere daarentegen laten zich er nog weinig aan gelegen liggen, bijvoorbeeld Drenthe.

Op basis van de kritiek op en de ervaringen met de bovengenoemde gebiedsgerichte vormen van beleid heeft het kabinet bij het besloten het neerleggen van het SGR het beleid voor dit type gebieden te herzien en te vereenvoudigen. Voor behoud en versterking van belangrijke gebiedsspecifieke waarden blijft een geïntegreerde aanpak noodzakelijk. Planologische bescherming alleen is niet genoeg. De overheid moet ook zorg dragen voor een adequate inzet van inrichtings- en beheersinstrumentarium. Om naast de effectiviteit ook de overzichtelijkheid te vergroten kiest het kabinet in het SGR voor één nieuwe beleidscategorie: waardevolle cultuurlandschappen.

2.3.2 Uitgangspunten en doelstellingen in het SGR

WCL-gebieden zijn regio's met belangrijke natuur- en landschapswaarden en grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis, die recreatief-toeristisch aantrekkelijk zijn. Landbouw is in belangrijke mate de economische drager in deze gebieden. De functies zijn over het algemeen sterk verweven. De onderlinge afhankelijkheid en beïnvloeding leiden tot spanning tussen de functies landbouw, natuur en landschap. Deze functies staan de komende jaren onder druk of worden aangetast door de landbouw of andere maatschappelijke sectoren. De essentie voor deze gebieden is dat er een veranderingsproces op gang gebracht moet worden, waardoor de spanning vermindert. Doel is behoud en versterking van de bijzondere kwaliteiten van het gebied in samenhang met een duurzame landbouw.

Bij het gebiedsgerichte beleid in de WCL's wordt gestreefd naar maatwerk. Dit betekent een gebiedsgerichte, flexibele, geïntegreerde en uitvoeringsgerichte aanpak en het streven naar een breed draagvlak. De aanpak is uitvoeringsgericht, mede ingegeven door de ervaringen met het beleid voor de nationale landschappen en GLE's. De provincie is de coördinerende bestuurslaag. Hier liggen duidelijk kansen om de ideeën die in de streek leven op te pakken en uit te werken tot projecten en andere voorstellen. De veelzijdigheid van de problematiek, de vele beschikbare instrumenten en het vaak kleinschalige niveau van uitvoering vergen nauwe betrokkenheid en medewerking van de landbouw, andere maatschappelijke organisaties en overheden. Het is een proces dat door inspanningen van vele personen tot stand dient te komen. Deze werkwijze vergt veel energie van betrokken besturen en organisaties en voldoende beschikbaarheid van middelen. Beide zijn in beperkte mate aanwezig. Om deze reden worden slechts een beperkt aantal gebieden aangewezen als WCL (Gasser, 1994).

Vanwege de continuïteit van beleid en de aard van de problematiek heeft het Rijk

bij aanwijzing ook de nationale landschappen en GLE's in ogenschouw genomen. Selectie heeft plaatsgevonden aan de hand van volgende criteria:

- aanwezigheid van bijzondere natuur- (EHS), landschaps- (behoud en herstel nationaal landschapspatroon) en recreatiewaarden (recreatief-toeristische gebieden), die gebied een eigen karakter geven;
- de land- en of bosbouw heeft een belangrijke functie als economische drager en als beheerder van de groene ruimte;
- de bijzondere kwaliteiten en waarden staan de komende jaren onder druk of worden aangetast door de landbouw of andere functies;
- de gebieden zijn overwegend gelegen binnen gebieden met blauwe en/of groene koers.

Van de GLE's zijn 11 gebieden aangewezen als WCL. De projecten die binnen WCL worden uitgevoerd dienen te voldoen aan bepaalde doelstellingen (aanhangsel 6). Ook heeft het Ministerie van LNV een aantal strategieën waarmee de doelstellingen gehaald kunnen worden (aanhangsel 7) opgesteld.

Voor de uitvoering van het WCL-beleid zijn twee lijnen te onderscheiden. Enerzijds uitvoering van projecten op basis van het door de gebieden op te stellen gebiedsperspectief en anderzijds door toepassing van reguliere instrumenten en regelingen (aanhangsel 5), al of niet met een bijzondere invulling voor WCL's. De inzet van instrumenten kan per gebied sterk verschillen, al naar gelang de problematiek ter plaatse en de visie van de betrokken besturen en maatschappelijke organisaties.

2.4 Selectie van gebieden voor case-study

Dit onderzoek concentreert zich op sturingsprocessen bij uitvoering van het WCL-beleid, waarbij tevens de inrichtingsopgave, de planningsopgave en de contextuele factoren worden bestudeerd. Op basis van de onderstaande criteria (historie, problematiek, functies, lokale initiatieven en actuele situatie) wordt een keuze gemaakt voor twee WCL-gebieden.

Criteria in volgorde van belangrijkheid:
1. de totstandkoming van het **gebiedsperspectief** (aanhangsel 2),
2. de actuele stand van zaken van de uitvoering van het WCL-beleid (uitgevoerde **projecten** (aanhangsel 3),
3. gebiedsspecifieke **functies** en afstemmingsproblematiek (aanhangsel 4).

De keuze was niet eenvoudig, omdat er tijdens de selectie in december 1994 nog weinig bekend was over de stand van zaken in de WCL-gebieden. Er bestond slechts inzicht in de fase waarin het opstellen van het gebiedsperspectief zich bevond en in het aantal projecten waaraan goedkeuring verleend is.

Voor een volwaardig onderzoek naar de processen van beleidsvorming was het

minimaal noodzakelijk dat het gebiedsperspectief reeds klaar was of dat binnen afzienbare tijd (uiterlijk medio '95) het geval zou zijn. Zuid-Beveland, Vecht-Regge en Graafschap vielen zodoende af. De Veluwe en Midden-Limburg, waar het gebiedsperspectief vrijwel gereed is, scoren op dit criterium het best.

Ook bij het criterium 'projecten' vielen Graafschap en Vecht-Regge af. Omdat de Veluwe hoog scoorde op het vorige belangrijke criterium was het interessant om te kijken hoe het gebied scoorde qua projecten. De Veluwe had slechts 7 projecten goedgekeurd gezien. Van de 7 projecten betroffen 5 projecten slechts één doelstelling van WCL-gebieden. Interessanter zijn die gebieden waar al veel projecten goedgekeurd waren (Zuid-Beveland en Midden-Limburg) die meerdere doelstellingen van WCL-gebieden bevatten (Midden-Limburg, Noord-Drenthe, Noordoost-Twente, Midden-Brabant). Met name Midden-Limburg en Noordoost-Twente scoorden goed op dit criterium.

Op grond van bovenstaande analyse waren de Veluwe en Midden-Limburg het meest geschikt als studieobject als puur waardevol cultuurlandschap. Midden-Limburg is gekozen voor het houden van een case-study vanwege het grote aantal projecten die goedgekeurd zijn en die meerdere doelstellingen betreffen. Voor het maken van een keuze voor het tweede gebied is gekeken naar de gebiedsspecifieke functies en afstemmingsproblematiek.

Voor de Veluwe gold een specifieke situatie als gevolg van het feit dat de sector landbouw minder prominent aanwezig is, waardoor belangrijke actoren als de landbouwvertegenwoordigers een minder dominante rol spelen dan in de rest van WCL-gebieden. Zodoende zou de vergelijking tussen bestuurlijke processen, bijvoorbeeld naar verschillende rollen van actoren met Midden-Limburg, moeilijk worden. Hetzelfde gold voor Midden-Brabant, waar de druk van de verstedelijking en van grote attractieparken de gebiedsspecifieke problematiek beheerst, waardoor ook dit gebied niet geschikt werd geacht voor het vergelijking met Midden-Limburg. Maar ook vanwege het feit dat Midden-Brabant samen met Noord-Drenthe tevens ROM-gebied was, waardoor te verwachten is dat de beleidsprocessen van de planvormen elkaar zouden beïnvloeden.

Blijft over Noordoost-Twente, waar vrij veel projecten die meerdere doelstellingen van het WCL-beleid bevatten reeds zijn goedgekeurd. Tevens is de planfiguur WCL Noordoost-Twente een onderdeel geworden binnen het al vanaf 1991 van kracht zijnde gebiedsgerichte beleid Noordoost-Twente (ggb-not), wat begonnen is als geïntegreerd milieubeleid. Hierbij was een organisatiestructuur in het leven geroepen, waarbinnen dezelfde partijen vertegenwoordigd waren die ook binnen WCL zouden participeren. Het opstellen van het gebiedsperspectief, onder andere door de streek zelf, was het belangrijkste aspect van ggb-not geworden. Dit was een geheel andere uitgangssituatie dan in Midden-Limburg het geval was. Vandaar dat Noordoost-Twente het meest geschikt was om naast Midden-Limburg te bestuderen. Het is een interessante onderzoeksvraag in welke mate het verschil in uitgangspositie bepalend is voor de uitwerking van het WCL-beleid.

De case-studie richt zich op de gebieden Midden-Limburg en Noordoost-Twente.

3 Concepten, strategieën en instrumenten van sturing

In hoofdstuk 2 kwam naar voren dat oplossingen voor de afstemmingsproblematiek vooral gezocht moeten worden in gebiedsgericht maatwerk. Op regionaal niveau dienen globale oplossingsrichtingen te worden vertaald in een concrete aanpak. Dit maakt waardevolle cultuurlandschappen tot een planningsopgave. Kern van de planningsopgave is het verbinden van de inrichtingsopgave met specifieke vormen van sturing. Er dient draagvlak en maatschappelijke steun gevonden te worden door vertaling van nieuwe bestuurlijke inzichten met betrekking tot de rol van de overheid en de eigen verantwoordelijkheid van de doelgroepen voor oplossingen ten aanzien van afstemming tussen functies binnen een gebied. Dit onderzoek concentreert zich op de processen die plaats dienen te vinden en de wijze waarop dit dient te gebeuren.

Onder (publieke) sturing wordt in algemene zin verstaan: het gericht beïnvloeden van maatschappelijke processen en ontwikkelingen (Van Tatenhove, 1993). In deze studie gaat de aandacht uit naar planvorming en uitvoering. Meer specifiek wordt sturing daarom gedefinieerd als het gericht beïnvloeden van processen van beleidsvoering (probleemdefinitie, oplossingsrichting en uitvoering) en van actoren die bij deze processen betrokken zijn.

In dit hoofdstuk wordt de theoretische achtergrond van het onderzoek naar sturingsaspecten bij gebiedsgericht beleid gegeven. Deze vormt de basis voor het in hoofdstuk 4 te presenteren theoretische model voor dit onderzoek. In 3.1 worden vanuit een viertal visies op overheidssturing een aantal bijbehorende sturingsconcepten beschreven, waarbij met name in wordt gegaan op sturing binnen netwerken. Vervolgens komen in 3.2 de sturingsstrategieën aan bod en in 3.3 de sturingsinstrumenten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschouwing over sturing binnen beleidsnetwerken (3.4).

3.1 Sturingsvisies en sturingsconcepten

Aan het begin van de jaren tachtig werd het overheidsbeleid steeds vaker ter discussie gesteld. Mede hierdoor veranderde het denken over de relatie tussen staat en maatschappij. Het beleid bleek veelal onuitvoerbaar en ineffectief. De aandacht voor andere vormen van sturing, die rekening houden met de maatschappelijke complexiteit, nam toe.

Aan publieke sturing ligt een sturingsvisie en een daarbijbehorend sturingsconcept ten grondslag. In de wetenschappelijk literatuur worden vier verschillende sturingconcepten onderscheiden, welke voortkomen uit een een viertal sturingsvisies; ideaaltypische vervlechtingen tussen staat en maatschappij (Van Tatenhove, 1993):

- Monocentrische verstatelijking: formele relatie tussen staat en samenleving met wetgeving en regelgeving als verbindende schakels;
- Polycentrische verstatelijking: formele relatie tussen staat en samenleving, waarbij

rekening wordt gehouden met de belangentegenstelling tussen private en publieke actoren;
- Vermaatschappelijking: interactie tussen private en publieke actoren vindt plaats in overleg- en onderhandelingssituaties, waarbinnen private actoren gelijkwaardige partners vormen;
- Vermarkting: de overheid heeft een rol als marktpartij.

Deze sturingsvisies zijn de basis voor verschillende vormen van publieke sturing. De vorm van sturing wordt daarnaast bepaald door de sturingscontext als de specifieke omstandigheid waarin het sturingsvraagstuk zich bevindt. Van Tatenhoven komt uiteindelijk tot een klassificatie waarin vier sturingsconcepten worden onderscheiden: generieke sturing, contextuele sturing, reflexieve sturing en transactionele sturing (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 Sturingsvisies en sturingsconcepten (vrij naar Van Tatenhove, 1993)

Sturingsvisie	Vorm van publieke sturing	Sturingsconcept
monocentrische verstatelijking	autoritaire overheid	generieke sturing
polycentrische verstatelijking	coördinerende overheid	contextuele sturing
vermaatschappelijking	onderhandelende overheid	reflexieve sturing
vermarkting	calculerende overheid	transactionele sturing

In tabel 3.1 valt te zien dat binnen de visie van monocentrische verstatelijking de overheid een autoritaire vorm van sturing toepast. Het hierbij behorende sturingsconcept betreft 'generieke sturing'. Hierbijl ligt het initiatief tot sturing bij publieke actoren. De rijksoverheid vervult in de beleidsvorming een richtinggevende rol, in de uitvoerende fase kan het accent verschuiven naar lagere overheden. Generieke sturing kan ook hiërarchische sturing worden genoemd.

Bij 'contextuele sturing' ligt het initiatief tot beleidsvoering ook bij publieke actoren. De diversiteit van actoren wordt onderkend door sturing op een specifieke context of concrete situatie af te stemmen. Bij dergelijke afstemming spelen lagere overheden, door hun gerichtheid op de regionale/lokale situatie een belangrijke rol. Kenmerkend voor deze vorm zijn de gespreide bevoegdheden, verantwoorde-lijkheden en coördinatie van diverse publieke actoren. Contextuele sturing kan gezien worden als gedelegeerde hiërarchische sturing.

Het derde sturingsconcept dat door Van Tatenhove wordt onderscheiden is 'reflexieve sturing'. In dit concept vinden beleidsvorming en -uitvoering plaats door 'bindend' overleg tussen publieke en private actoren. Indien het initiatief tot onderhandeling en overleg bij publieke actoren ligt wordt gesproken van 'gestructureerde reflexieve sturing': de overheid neemt dan een structurerende rol op zich via de definitie van het vraagstuk en de te realiseren doelen. Als er sprake is van een gezamenlijk initiatief of initiatief door een private actor wordt de term 'ongestructureerde reflexieve sturing' gebruikt. Een andere benaming die voor reflexieve sturing wordt gebruikt is 'netwerksturing'.

Bij vermarkting vindt sturing plaats in de context van marktrelaties. Het sturingsconcept wordt hier aangeduid als 'transactionele sturing'. Beleidsinitiatieven worden afhankelijk gemaakt van de vraag van private actoren. Geplande transactionele sturing zijn vormen van privatisering waarbij het initiatief bij publieke actoren ligt. Bij ongeplande transactionele sturing zijn publieke actoren in grote mate afhankelijk van het handelen van economisch machtigere private actoren.

'Generieke sturing' zal slechts voor het oplossen van bepaalde beleidsproblemen een hanteerbaar concept zijn. Bij het zoeken naar andere vormen dan generieke sturing is ook de positie van de overheid veranderd. In de meeste beleidsprocessen wordt het belang van andere actoren (lagere overheden, semi-publieke of private actoren) onderkend. Steeds meer wordt gedacht in termen van beleidsnetwerken.

Hufen en Ringeling (1990) definiëren beleidsnetwerken als: 'sociale systemen waarbinnen actoren interactie- en communicatiepatronen ontwikkelen, die enige duurzaamheid vertonen en gericht zijn op beleidsproblemen of beleidsprogramma's (1990).' Meer algemeen wordt een netwerk beschouwd als een geheel van actoren die publiek, semi-publiek of privaat van karakter zijn. Ieder van deze actoren heeft zijn eigen waarden, doelstellingen en belangen, die hij tracht te realiseren door instrumenten in te zetten waarmee hij andere actoren tracht te sturen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991). De mate waarin binnen een netwerk gestuurd kan worden is afhankelijk van het netwerk. De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen drie kenmerken die een netwerk karakteriseren.

Het eerste kenmerk is de 'pluriformiteit van de actoren'. Actoren maken veelal deel uit van een organisatie die uit meerdere onderdelen bestaat. Deze onderdelen zijn niet homogeen. Visies op het te vormen beleid kunnen daardoor binnen een organisatie verschillen waardoor interne conflicten mogelijk zijn. Het voorbeeld bij uitstek is de overheid zelf. De overheid is geen monistisch geheel, maar een sterk gefragmenteerd systeem van overheidsonderdelen die wegens tegengestelde belangen in een competitierelatie tot elkaar staan. Door deze fragmentatie wordt ook de sturing door de overheid zelf bemoeilijkt (Hufen en Ringeling 1990). Tevens kan een doelgroep als geheel (die uit meerdere verscheidene actoren bestaat) pluriform zijn. Het gebruik van sturingsstrategieën en -instrumenten zal afgestemd moeten worden op pluriformiteit van een actor of groep van actoren.

Het tweede kenmerk van een netwerk is 'de geslotenheid'. Actoren in een complex netwerk zijn relatief gesloten, hetgeen inhoudt dat ze soms sterker op zichzelf zijn georiënteerd dan op hun omgeving. Ze zijn daardoor beperkt ontvankelijk voor stuursignalen. Geslotenheid kenmerkt zich ook door referentiekader of 'perceptiefilter'. Dit betekent dat ze een gekleurd beeld hebben van de omgeving. Ze zullen met name geïnteresseerd zijn in ontwikkelingen die aansluiten bij hun eigen referentiekader. Ook geslotenheid beperkt de sturingsmogelijkheden, maar biedt eveneens kansen voor sturing.

Ten derde is 'de interdependentie' tussen actoren die gezamenlijk het netwerk vormen een kenmerk die mogelijkheden voor sturing bepaalt. In netwerken zijn actoren wederzijds van elkaar afhankelijk. Volgens Hufen en Ringeling kan het sturings-

potentieel van andere actoren worden benut. Twee strategieën kunnen hiervoor worden gehanteerd: het reduceren van de complexiteit van het netwerk, door afhankelijkheden van te sturen actoren zoveel mogelijk te vermijden, en het afstemmen van handelingen op de omgeving, waarbij afhankelijkheden zoveel mogelijk worden benut.

Uit het bovenstaande moge duidelijk worden dat netwerksturing niet eenvoudig is. Naast de aard van de problematiek is de samenstelling van het netwerk (de actoren die bij de beleidsvoering zijn betrokken) bepalend voor de mogelijkheden van individuele actoren om te sturen. Voor de sturing binnen het netwerk is niet alleen kennis en informatie nodig over de problematiek, ook kennis over de verschillende actoren, over hun opvattingen en machtsposities is van belang.

Essentieel binnen het beleidsnetwerk is de interactie en communicatie tussen actoren. Een actor zal door interactie en communicatie bewust of onbewust andere actoren beïnvloeden of zelf door andere actoren beïnvloed worden. Bij het gericht beïnvloeden van andere actoren (sturing) kan gebruik gemaakt worden van verschillende strategieën en instrumenten. In de volgende paragraaf wordt een korte beschrijving gegeven van strategieën die gehanteerd kunnen worden om de beleidsvoering te sturen.

3.2 Sturingsstrategieën

Mogelijke strategiën om de samenstelling van en het verloop van processen binnen het netwerk te beïnvloeden worden door Koppenjan (1993) nauwkeurig beschreven. In het stromenmodel (zie ook Van Velzen, 1995) worden drie 'stromen' of variabelen onderscheiden waartussen een koppeling moet worden aangebracht om over te kunnen gaan tot de besluitvorming. Deze stromen betreffen problemen, oplossingen en participanten. Keuzemomenten vormen de koppeling tussen deze stromen. De samenstelling en inhoud van deze koppeling hangt af van de hoeveelheid en prioriteit van de problemen, oplossingen en participanten. Koppenjan onderscheidt vier clusters van strategieën die het verloop van deze stromen kunnen beïnvloeden en welke door de actoren in het netwerk kunnen worden gehanteerd:

- Beïnvloeding van de probleemformulering is erop gericht nieuwe probleemdefinities in het netwerk onder de aandacht te brengen, andere te weren of de inhoud van dominante probleemdefinties te wijzigen. Beïnvloeding van de probleemformulering is onder andere mogelijk door het nemen van initiatief, het gebruik maken van agenderingstrategieën waaronder gatekeeping, probleemformulering en herformulering, gemeenschappelijke beeldvorming, compromisvorming en decompositie.
- Beïnvloeding van de oplossingen is erop gericht de beschikbaarheid van oplossingen te handhaven of te wijzigen of een eigen oplossing naar voren te brengen. Beïnvloeding is mogelijk door de promotie en selectie van oplossingen, het investeren in nieuwe oplossingen (toename van kennis) en niet-beslissen.
- Beïnvloeding van de participatie is gericht op het wijzigen of handhaven van de actoren welke zijn betrokken in het netwerk en het realiseren van steun of verzet

tegen een bepaald voorstel. Mogelijke strategieën ter beïnvloeding van de participatie zijn: kanaliseringsbeslissingen, actor- en arenabouw, coalitievorming en participatie- en positiekeuze.
- Beïnvloeding van de factor tijd richt zich op de momenten waarop initiatieven worden genomen en/of keuzes worden gemaakt, de aanpak van het probleem in de tijd of de beïnvloeding van de tijdsdruk. Naast de beïnvloeding van de tijdsdruk en de keuze van het tijdstip kan procedurering het tijdsperspectief beïnvloeden.

De laatstgenoemde variabele, de factor tijd, komt in het stromenmodel niet voor. Maar vanwege de veranderlijkheid van de samenstelling van het netwerk vormt, volgens Koppenjan, ook de beïnvloeding van de factor tijd een aangrijpingspunt voor strategieën.

Het beleid dient meer dan tot dusver als een ontwikkelingsvraagstuk geformuleerd te worden: minder accent op correctie en meer op het creëren van condities die veranderingen mogelijk kunnen maken. Het op gang brengen en houden van een proces van verandering staat nu centraal. De zelfstandige sturingskracht van afzonderlijke overheden wordt gerelativeerd. Het beleid moet worden gerealiseerd in een context van complexe afhankelijkheidsrelaties tussen betrokken overheden en georganiseerde maatschappelijke belangen. Het probleemoplossend vermogen is gefragmenteerd en de actoren hebben elkaar nodig om tot probleemoplossing te komen. Het actorensysteem moet worden gemobiliseerd tot coöperatief handelen. De ontwikkelingsvisie dient uit te monden in een 'package deal' waarmee elk van de betrokken maatschappelijke actoren op termijn meer te winnen dan te verliezen heeft. De Rijksoverheid kan hierbij optreden als netwerkmakelaar en facilitator van het proces. Dit vereist een overheidsorganisatie die over voldoende kwaliteiten beschikt om genoemde strategieën toe te passen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

3.3 Sturingsinstrumenten

Netwerken kunnen gekenmerkt worden door een hoge graad van complexiteit. In dit hoofdstuk is reeds betoogd dat de complexiteit niet alleen voortkomt uit de aard van de problematiek, maar ook ontstaat door de verscheidenheid van actoren die onderdeel zijn van het netwerk waarin het beleidsproces zich ontwikkelt. Actoren kunnen tegengestelde (gepercipieerde) belangen hebben en zullen allen proberen de beleidsvorming in een voor hen zo gunstig mogelijk richting te laten ontwikkelen. Naast de genoemde strategieën staan actoren ook enkele instrumenten ter beschikking om andere actoren in het netwerk te sturen.

Naast het traditionele instrument van wet- en regelgeving kunnen instrumenten ingezet worden die juist een hoge graad van complexiteit kunnen verwerken en benutten. In deze studie wordt, in navolging van De Bruijn en Ten Heuvelhof (1991), een zestal categorieën van instrumenten onderscheiden:
- eenzijdige sturingsinstrumenten,
- meerzijdige sturingsinstrumenten,

- incentives,
- kengetallen,
- persoongerichte instrumenten,
- communicatieve instrumenten.

Onder eenzijdige sturingsinstrumenten wordt de traditionele wet- en regelgeving verstaan. De Bruijn en Ten Heuvelhof gaan summier in op de rol die eenzijdige instrumenten kunnen vervullen bij de sturing in complexe netwerken, ondanks het gegeven dat eenzijdige instrumenten bij de beleidsvoering worden toegepast. Dit sturingsinstrument kan slechts door of namens publieke actoren worden gebruikt.

Meerzijdige sturingsinstrumenten zijn overeenkomsten onder diverse benamingen tussen overheden onderling of tussen overheden en maatschappelijke actoren, die schriftelijk zijn vastgelegd en die handelen over de doelstelling van het overheidsbeleid of de uitvoering daarvan. Voor afspraken in deze context worden benamingen als basisakkoorden, bestuursakkoorden, herenakkoord en convenanten gebruikt. De gemaakte afspraken kunnen zowel inhoudelijk als procedureel van aard zijn. Het is mogelijk dat een meerzijdig instrument kaders schept waarbinnen de verscheidene actoren met elkaar omgaan. Hoewel convenanten zich richten op specifieke situaties en de voor- en nadelen van convenanten per concrete situatie kunnen verschillen, kunnen enkele karakteristieken worden genoemd die als overwegend positief, danwel negatief kunnen worden aangeduid. Hierbij wordt het convenant vergeleken met traditionele sturingsinstrumenten. Overwegend positief zijn: de snelheid waarmee partijen tot overeenstemming komen en met de uitvoering kan worden aangevangen, de effectiviteit, de flexibiliteit (mogelijkheid tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden) en de vermindering van het aantal wettelijke voorschriften (deregulering). Overwegend negatief zijn: de niet-democratische invloed van derden, het bereik (alleen de actoren die hebben ondertekend zijn gebonden aan de afspraak) en de rechtszekerheid.

Incentives zijn gedragsprikkels met een niet-dwangmatig karakter. Het niet-dwangmatige karakter blijkt uit het feit dat het actoren vrij staat om al dan niet te reageren op de gedragsprikkels. De Bruijn en Ten Heuvelhof beperken zich tot financiële gedragsprikkels. Wanneer deze gedragsprikkel het karakter heeft van een beloning is er sprake van een positieve incentive. Indien het incentive het karakter heeft van een boete wordt gesproken van een negatieve incentive. Incentives kunnen selectief ingezet worden om bepaalde actoren te bevoordelen of te benadelen. Dit kan leiden tot verstoring van de processen tussen de actoren.

Een kengetal als zodanig is vaak niets meer dan een absoluut getal of verhoudingsgetal. Kengetallen worden voornamelijk gebruikt bij de evaluatie of monitoring van bestaand beleid. Aan de hand van kengetallen wordt de effectiviteit van het beleid beoordeeld. Deze beoordeling kan aanleiding zijn om het beleid bij te stellen. Kengetallen kunnen ook gebruikt worden bij het formuleren van de doelstellingen van het te vormen beleid. Voorbeelden van kengetallen zijn nationale milieunormen.

Een belangrijk kenmerk van persoongerichte instrumenten is dat bij sturingsactiviteiten een individuele persoon centraal staat. Op een denkbeeldig spectrum van van persoonsgerichte instrumenten kunnen twee uitersten worden genoemd. Enerzijds kan het gebruik van persoongerichte instrumenten zich richten op het uitzetten van stuursignalen die zich richten op een individu binnen een organisatie. Anderzijds kan een persoonsgericht instrument een individu zelf zijn, die een instrumentele functie vervult. In het eerste geval geeft de benaming alleen de wijze aan waarop het instrument wordt toegepast. Individuen met een instrumentele functie zijn 'sturingsagenten' en 'mediators'. Sturingsagenten zijn personen die deel uitmaken van meerdere organisaties (of organisatie-onderdelen) binnen het netwerk. Door deze 'linking-pin'-positie hebben deze actoren een bepaald sturend vermogen. Mediators zijn onafhankelijke bemiddelaars die in het netwerk kunnen worden ingezet wanneer de belangentegenstelling tussen actoren te groot zijn om deze gezamenlijk te overbruggen.

De laatste categorie sturingsinstrumenten zijn de communicatieve instrumenten. Een relatief eenvoudige omschrijving van communicatieve instrumenten is: wederzijdse overdracht van kennis en informatie tussen de sturende actor en de te sturen actor(en). Voor politieke oordeelsvorming is kennis en informatie nodig. De Bruijn en Ten Heuvelhof plaatsen een viertal opmerkingen bij de hierboven gegeven omschrijving van communicatieve instrumenten:

- De mate van dwang die met de inzet gepaard gaat. Onderscheid wordt gemaakt tussen instrumenten die gericht zijn op wilsbeïnvloeding en instrumenten die níet de intentie hebben de keuzevrijheid aan te tasten.
- De passieve of actieve inzet van een communicatief instrument. In het eerste geval wordt om de informatie gevraagd, in het tweede geval wordt deze ongevraagd gegeven.
- Communicatieve instrumenten zijn veelal onderdeel van een instrumentenmix. Ze worden zelden zelfstandig ingezet.
- Aan communicatieve instrumenten zijn ethische aspecten verbonden. Waar ligt de grens tussen voorlichtig en propaganda?

Bij de keuze van instrumenten dient rekening gehouden te worden met het referentiekader dat elke organisatie heeft. Communicatieve instrumenten lijken bij uitstek geschikt om de samenstelling van het referentiekader van een organisatie te beïnvloeden. Communicatie is ook van belang bij de gemeenschappelijke beeldvorming. Door een onjuiste of ongewenste wederzijdse beeldvorming kan de besluitvorming worden geblokkeerd. De inzet van communicatieve instrumenten kan deze blokkade opheffen.

De Bruijn en Ten Heuvelhof noemen bovenstaande instrumenten, met uitzondering van de eenzijdige sturingsinstrumenten, tweede-generatie-sturingsinstrumenten. Een instrument uit de tweede generatie kan worden omschreven als een instrument dat de barrières verdisconteert die een overheid in haar sturingsactiviteiten ontmoet. Zij hebben gekeken naar de instrumenten die de overheid ter beschikking staan om de actoren in het netwerk te sturen. De meeste van deze instrumenten kunnen echter ook door semi-overheid of private actoren worden gebruikt. Echter, instrumenten zijn organisatieafhankelijk: ze vereisen een bepaalde hoeveelheid of hoedanigheid

organisatorische inspanning. Dit kan de toepassing van instrumenten in de praktijk beperken. Inzet van instrumenten wordt bepaald door de sturingscontext en andere instrumenten.

3.4 Opmerkingen ten aanzien van sturing in beleidsnetwerken

In netwerken met een marktstructuur zijn overheden ten opzichte van elkaar redelijk autonoom, hetzelfde geldt voor de relatie tussen overheden en maatschappelijke organisaties. In dit type netwerken zijn de sturingsmogelijkheden beperkt. In principe zijn er twee mogelijkheden om tot activering van een netwerk te komen, namelijk ruil en overtuiging. Bij ruil moet voor de partijen sprake zijn van een voordeel. Bij overtuiging moet de uitwisseling van ideeën leiden tot consensus. Beide komen niet spontaan tot stand. Daarvoor is het nodig organisatie-elementen te introduceren in de marktstructuur. Doeltreffendheid wordt bevorderd als:

- het initiatief wordt genomen door een publieke actor, die op grond van een legitieme taak en bevoegdheid de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de probleemsituatie;
- er voorwaarden zijn geschapen voor een zo breed mogelijk bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak;
- een terugkoppeling van beslispunten naar de achterban-organisaties is geregeld.
- een systeem van projectmonitoring is ingevoerd;
- het plan een zodanige juridische status heeft dat de betrokken overheidsinstanties zich aan het plan gebonden achten;
- de uitvoering is verankerd door uitvoering per actor en daarbij behorende tijdstermijnen;
- nieuwe relevante beleidsvoornemens van de overheid worden voorgelegd aan de projectorganisatie;
- een organisatorische voorziening is geschapen met als functie het begeleiden en controleren van de uitvoering van de vastgestelde maatregelen.

De kans op succes is het grootst bij een strak projectmanagement, gekoppeld aan een open planproces met als resultaat een juridisch bindend plan. Het convenant- of overeenkomstmodel biedt hiervoor mogelijkheden. Gebruik van een 'mediator' is aan te bevelen wanneer een situatie zo complex is dat gebruikelijke procedures geen aangrijpingspunten geven of wanneer er sprake is van grote belangentegenstellingen (Van de Klundert, 1993).

Het is belangrijk een netwerk zo te activeren en tot een zodanige ruil- en consensusvorming te komen dat het resultaat bevredigend is. De vraag is of dit bereikt kan worden door een kleine groep van actoren het voortouw te laten nemen en een plan 'van aanpak' te laten ontwikkelen of door het planningsproces volledig open te gooien. De eerste strategie zal sneller tot consensus leiden, maar bij de tweede zal de bereikte consensus een groter draagvlak hebben en daarmee een grotere zekerheid van uitvoering geven.

Pluriformiteit, geslotenheid en interdependentie, kenmerken van beleidsnetwerken, impliceren dat het belang van vrijwilligheid in het sturingsproces groot is, waardoor consensus tot norm wordt verheven, los van inhoudelijk normatieve oordelen. Tegen consensus als norm kunnen een aantal normatieve bezwaren worden ingebracht:

- Het risico bestaat dat alleen waarden in ogenschouw worden genomen die worden gedragen door de in het sturingsproces participerende actoren. Waarden van actoren van buiten het netwerk worden niet verdisconteerd.
- Het streven naar consensus kan tijdrovend zijn en maar al te makkelijk gericht zijn op herverdeling in plaats van op produktie. In een dergelijke situatie worden inhoudelijke beslissingen te lang uitgesteld of in het geheel niet genomen.
- Het op consensus gerichte besluitvorming krijgt een sterk incrementeel karakter. Dit kan leiden tot conservatisme: grote of ingrijpende veranderingen worden vermeden of tegengehouden.

Het risico van sturing in complexe netwerken is dat de verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid van een actor wordt versluierd. Toch is het een vereiste voor het functioneren van een moderne samenleving dat deze traceerbaar zijn. Het is veeleer aan de overheid om ondanks diffuse interactiepatronen in een netwerk duidelijke verantwoordelijkheden en aansprakelijkheden te stellen (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991).

In een netwerksituatie waarin hiërarchie slechts in beperkte mate aanwezig is, sturen de actoren voor een deel elkaar. Als gebiedsgericht beleid ergens stuk op loopt dan is het volgens Glasbergen (1993) op de onverenigbaarheid van de positie van de overheden met de traditionele posities die in de sector- en facetlijnen worden ingenomen. De overheid zijn slechte en soms onbetrouwbare onderhandelaars, dat zit ingebakken in de complexiteit van de organisatie van het omgevingsbeleid. Verder willen overheden zich helemaal niet binden en als ze dat doen is dat maar betrekkelijk. Dit geldt ook voor particulieren.

4 WCL als planningsopgave: analysekader voor de casestudies

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het analysekader gegeven, waarmee de WCL-gebieden Midden-Limburg en Noordoost-Twente worden bestudeerd. Dit analysekader omvat een uitwerking van de in hoofdstuk 1 gepresenteerde drie opgaven voor het bestuderen en het beoordelen van plankwaliteit. WCL als vorm van gebiedsgericht beleid kan worden gezien als een planningsopgave, waarin de verbinding wordt gelegd tussen de inrichtingsopgave en de stuuropgave. De WCL-uitgangspunten (hoofdstuk 2) en de gebiedsspecifieke problematiek concretiseren alle drie de opgaven. Het theoretische kader met betrekking tot sturing (hoofdstuk 3) dient als hulpmiddel hierbij.

WCL als planningsopgave bestaat eigenlijk uit een aantal deelopgaven. In alle fasen van het proces dienen de inrichtingsopgave en de stuuropgave met elkaar te worden verbonden. De inrichtingsopgave binnen WCL-gebieden betreft het zorgen voor ruimtelijke afstemming door inrichtingsmaatregelen. De stuuropgave betreft het bereiken van bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak voor de te nemen maatregelen. Na aanwijzing van het gebied als WCL wordt het proces opgestart door het opzetten van een regionaal netwerk (de eerste planningsfase), waarbinnen alle relevante partijen een plaats moeten hebben. Vervolgens wordt uitvoering gegeven aan de onderdelen van WCL; deze stappen in het proces kunnen worden gezien als drie planningsfasen: het opstellen van een gebiedsperspectief, bestaande uit formuleren van de probleemdefinitie (1) en het opstellen van oplossingsrichtingen (2) en het aanvragen en uitvoeren van projecten (3).

In dit hoofdstuk wordt eerst vanuit het SGR de start van het proces (het opzetten van een regionaal netwerk) beschreven (4.2). Vervolgens wordt ingegaan op de drie volgende planningsfasen (4.3), voorts wordt dit uiteengelegd in een inrichtingsopgave (4.4) en een stuuropgave (4.5), waarbij wordt aangegeven welke inrichtingsmaatregelen worden voorzien en op welke wijze dit dient te gebeuren. Dit resulteert in 4.6 in het analysekader, op basis waarvan de cases worden beschreven en beoordeeld.

4.2 Opstarten van het project

Voor het gezamenlijk opstellen van een gebiedsperspectief is het noodzakelijk dat er een regionale organisatiestructuur ontstaat waarin alle relevante partijen betrokken zijn. De provincie heeft hierbij een initiërende taakstelling. Allerlei vertegenwoordigers van organisaties en verenigingen in het landelijk gebied dienen samen gebracht te worden in een netwerk. De opstartfase kan worden gezien als een onderdeel van de stuuropgave in het proces. Deze fase betreft de volgende vragen:
- welke partijen dienen te participeren?
- op welke wijze worden de partijen overtuigd van de noodzaak tot deelname?
- hoe ontstaat een werkbare organisatiestructuur?

Veelal zijn er in de als WCL aangewezen gebieden reeds overlegstructuren aanwezig en plannen in voorbereiding of uitvoering, die wat doelstellingen en aanpak verwantschap tonen met hetgeen wordt beoogd met WCL's. Het is gewenst daarbij zoveel mogelijk aansluiting te zoeken.

4.3 Planningsopgave

De planningsopgave betreft het opstellen van het gebiedsperspectief (4.3.1) en het uitvoeren van projecten (4.3.2).

4.3.1 Opstellen van het gebiedsperspectief

Vanuit het SGR vraagt het Rijk de provincies om voor en met de regio, bestaande uit gemeenten, schappen, maatschappelijke organisaties, beheerders, bedrijven en individuele burgers een toekomstperspectief voor het gebied op te stellen. Dit gebiedsperspectief bevat tenminste de begrenzing van het gebied, een visie op de gewenste ontwikkeling voor de komende 5 à 10 jaar, een activiteitenplan met concrete maatregelen en voorstellen voor projecten en een globale raming van de uitvoeringskosten.

Het opstellen van het gebiedsperspectief kent twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft het formuleren van de probleemdefinitie, in de praktijk wordt dit per sector uitgevoerd. Vervolgens worden er aan de geformuleerde probleemdefinitie de oplossingsrichtingen of uitvoeringsthema's gekoppeld, die de basis vormen voor de uit te voeren projecten.

Het toekomstperspectief van de landbouw omvat het beschrijven van de te verwachten ontwikkeling van de landbouw in de WCL's in de komende 10 jaar, zonder specifiek, aanvullend beleid. Hieruit zal blijken welk perspectief er voor de landbouw is en in hoeverre er in de sector zelf aanleiding is om te komen tot herstructurering en/of heroriëntatie. Dit is een belangrijke stap voor het creëren van draagvlak. Daarnaast worden de perspectieven voor natuur- en landschapsbeheer en/of het exploiteren van toeristisch/recreatieve voorzieningen uitgewerkt. Deze verkenningen zullen mogelijkheden voor herstructurering laten zien.

Bij het opstellen van het gebiedsperspectief dienen de inrichtingsopgave en de stuuropgave samengebracht te worden. Bij de inrichtingsopgave dienen vanuit de ruimtelijke problemen oplossingsrichtingen te worden opgesteld, waaraan concrete inrichtingsmaatregelen kunnen vloeien. Bij de stuuropgave dient een conflictsituatie tussen verschillende belanghebbenden tot een consensussituatie gebracht te worden.

Het Rijk toetst het gebiedsperspectief aan de hoofdlijnen van het rijksbeleid, eisen van effectiviteit en uitvoerbaarheid en de budgettaire ruimte. Deze criteria blijken nog in ontwikkeling te zijn. Het Rijk levert een bijdrage door kennis in te brengen,

het eigen instrumentarium in te zetten en maatregelen en projecten financieel te ondersteunen.

4.3.2 Projecten

Het gebiedsperspectief is de basis voor de uiteindelijk uit te voeren projecten, waarbij de inrichting van de ruimte zijn beslag krijgt. Voor de projecten is een budget van 1 miljoen gulden per WCL-gebied in het eerste jaar en 2 miljoen in de daarop volgende 4 jaren. De voorgestelde projecten worden, wanneer het past binnen het opgestelde gebiedsperspectief voor een deel, tussen de 30% en 70%, gesubsidieerd. Na vijf jaar dient de streek een zodanige organisatie op poten te hebben gezet en projecten te hebben uitgevoerd, dat zonder overheidshulp gerealiseerde veranderingen voort kunnen bestaan. Het Rijk streeft naar een werkwijze waarbij projecten jaarlijks worden gebundeld in een programma, met een doorkijk naar de volgende jaren. De financiële ondersteuning is van tijdelijke aard.

De inrichtingsopgave bij het aanvragen en uitvoeren van projecten betreft de vraag welke ruimtelijke problemen worden opgelost, middels welke projecten. De stuuropgave betreft de vraag op welke personen, bedrijven en/of organisaties op welke wijze tot het aandragen en uitvoeren van projecten komen. Ook de vraag hoe overeenstemming tussen alle betrokken partijen over de uit te voeren projecten ontstaat, is deel van de stuuropgave.

4.4 Inrichtingsopgave voor WCL

De WCL-gebieden bevatten hoge natuur- en landschapswaarden, welke nagenoeg allen ontstaan zijn door het vroegere landbouwkundige gebruik. In de actuele situatie is de landbouw niet meer de enige bepalende factor. Een groot deel van de WCL's bestaat uit gebied met belangrijke natuurwaarden (ecologische hoofdstructuur tussen de 50% en 90%). Het beheer van onderdelen van het landschapsecologisch systeem door agrariërs is een factor van groot belang bij de instandhouding van natuurwaarden in de WCL-gebieden. De bedrijfsstructuur van de landbouw in de WCL's onderscheidt zich niet van die buiten de gebieden. Voor het tegengaan van verzuring, vermesting en verdroging is beleid ingezet dat op langere termijn zal leiden tot een vermindering van de milieubelasting door de landbouw. Dit zal in het algemeen gunstig zijn voor de natuur- en landschapswaarden.

Wil binnen een aanvaardbare termijn voldaan worden aan de voorwaarden die nodig zijn om bestaande natuur- en landschapswaarden te behouden of herstellen dan zal bijzondere aanpassing van de landbouw nodig zijn. De omschakeling naar een andere meer duurzame manier van landbouw, die voldoet aan een verscherpt milieubeleid, zal belangrijk zijn. Om de doelstellingen van het milieubeleid te realiseren zullen veel bedrijven hoge kosten moeten maken. WCL kan bij de omschakeling mogelijk een rol spelen.

Op basis van de in de inrichtingsopgave onderscheiden categorieën natuur- en landschapswaarden in de WCL-gebieden kunnen twee strategieën gekozen worden om de waarden te behouden, herstellen en ontwikkelen:

- een verwevingsstrategie, gericht op ontwikkeling van duurzame landbouw met minder gevoelige natuur- en hoge landschapswaarden, waarbij gestreefd wordt naar duurzame bondgenootschappen tussen functies;
- een scheidingsstrategie, gericht op ontwikkeling en bescherming van hoge natuurwaarden in gebieden waar natuur het primaat heeft (EHS, excl. beheersgebieden van de Relatienota) en rond de gevoelige ecotopen een buffergebied.

Op basis van deze strategieën kunnen oplossingsrichtingen voor de WCL-gebieden worden opgesteld door de gebieden ruimtelijk in te delen in: verwevingsgebieden en natuurgebieden.

Er zijn een aantal stappen te onderscheiden om invulling te geven aan de beide strategieën. Als eerste zal er overeenstemming moeten bestaan over de te behouden of te ontwikkelen waarden in het betreffende waardevolle cultuurlandschap (probleemdefinitie). Hierbij is het aangeven van prioriteiten van belang omdat niet aan alle wensen tegemoet gekomen kan worden. Een goede gebiedskennis is de belangrijkste informatiebron; hierbij kan de streek betrokken worden. De tweede stap is het kiezen van de juiste strategie bij de beoogde waarden (oplossingsrichting). Hierbij is het belangrijk te bepalen of de ambities niet te hoog gesteld zijn. Wanneer dit het geval is zullen deze bijgesteld moeten worden. Andere waarden komen misschien in aanmerking voor versterking en bescherming. Als de gekozen strategie haalbaar is kan die verder worden ingevuld. Het gaat er steeds om zoveel mogelijk dubbele winst (win-win) te halen, bijvoorbeeld zowel voor landbouw als voor natuur.

Voor realisering van win-win bestaan grofweg twee oplossingsrichtingen: het onttrekken van grond aan de landbouw, waarvoor landbouwbedrijven gecompenseerd dienen te worden, en het bevorderen van extensief agrarisch beheer, afgestemd op de aanwezige natuur- en landschapwaarden, waarbij de agrariër inkomen kan verwerven uit natuur en landschap en omschakeling naar duurzamere vormen van landbouw. De eerste strategie doet een sterk beroep op overheidsmiddelen. Een extra handicap daarbij zijn de relatief hoge grondprijzen in Nederland. Belemmeringen voor de tweede strategie, waarbij het afsluiten van beheersovereenkomsten een voorbeeld is, hebben vaak te maken met van bovenaf opgelegde en weinig flexibele regels. Vanwege de verscheidenheid in bedrijfsstijlen is juist die flexibiliteit van groot belang. Uit recent onderzoek blijkt de belangstelling voor het uitvoeren van beheersovereenkomsten toe te nemen, naarmate boeren meer de ruimte wordt geboden om de gestelde doelen langs eigen wegen te bereiken. Flexibiliteit zou de realiseringkansen daarvan doen toenemen.

Naast herstructurering van de landbouw door het bevorderen van extensief beheer en het streven naar duurzaamheid, wordt ook toeristisch-recreatieve ontwikkeling in meer of mindere mate gezien als een inrichtingsopgave.

Aanhangsel 4 voorziet in een overzicht van de inhoudelijke problematiek per gebied.

4.5 Stuuropgave WCL

In 1992 was er ook voor toenmalig staatssecretaris Gabor nog onduidelijkheid over de aanpak binnen de WCL's: 'Er bestaat nog geen model hoe we gaan zorgen voor afstemming tussen functies; daarvoor gaan we naar de gebieden toe om in overleg met anderen, bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen samen plannen te maken en uit te werken.' En: 'Voor de WCL's is er geen sprake van een van bovenaf opgelegd model; het moet van onderaf in samenspraak, met kennis van zaken vanuit het gebied ingevuld worden.' (Georg en Schutter, 1992)

Ook in 1995 bestaat er voor het Rijk nog onduidelijkheid over haar eigen rol, met name over de in te nemen afstand ten aanzien van de gebieden, zoals blijkt uit onderstaande opmerkingen:

'Voor het welslagen van een integraal LNV-beleid t.a.v. WCL moet samenhang tussen alle relevante beleidsinspanningen in deze gebieden worden aangebracht. Dit gebeurde voorheen nog niet, omdat de problemen in de WCL-gebieden niet dermate manifest zijn. De provincie zou eigenlijk belanghebbenden bij elkaar moeten verzamelen met elkaar in contact laten komen om de problemen eerder te doen erkennen. De regie vanuit het Rijk zou strakker moeten zijn. Op dit moment komt zowel de provincie als het Rijk niet toe aan integratie van beleid. De overheid voelt zich momenteel onmachtig ten aanzien van de WCL's. LNV worstelt nog met de vraag welke voorwaarden gesteld moeten worden aan het geheel van doelstellingen, maatregelen, activiteiten en projecten, dat wordt gepresenteerd en op welke wijze de communicatie met en de inbreng van de streek kan worden vormgegeven?' (T. de Boer, 1994)

'Het is de intentie van de rijksoverheid om nadrukkelijk ruimte te bieden voor invulling van het beleid door de streek zelf (faciliterend beleid). Daar staat tegenover dat de overheid als initiatiefnemer van dit nieuwe beleid zeker in de beginfase nadrukkelijk richting wil geven aan het nieuwe beleid. Bovendien wil ze i.v.m. de doelstellingen en de besteding van financiële middelen ook daarna een zekere sturing blijven geven. Er is dus een spanning tussen enerzijds een actieve, initiërende en bepalende rol voor de overheid en anderzijds een meer terughoudende en voorwaardenscheppende opstelling ten opzichte van de streek. Bij formulering van het WCL-beleid ontbreekt de suggestie van een topdown-benadering dat uitgaat van een eenvoudige hiërarchische structuur, met een sturende overheid die boven de te sturen actoren staat. Afdwingen van een draagvlak met gedragsinperkend, regulerend beleid is kennelijk niet de bedoeling. Anderzijds wordt ook niet echt een bottom up-benadering voorgestaan: de rijksoverheid wil een eigen inbreng leveren, accepteert niet dat handhaving van de status quo in WCL-gebieden leidt tot het verdwijnen van de specifieke, onderling samenhangende cultuur- en natuurwaarden.' (Volker, 1994)

In dit onderzoek wordt uitgegaan van de rol van de provincie, die de verantwoordelijkheid omtrent het vormgeven aan WCL van het Rijk heeft overgedragen gekregen. Er zal worden geoordeeld of de opgezette organisatiestructuur werkbaar blijkt te zijn. Hierdoor ontstaat meer inzicht in de rollen van de verschillende overheden bij gebiedsgerichte planvormen, waardoor het Rijk ook meer inzicht krijgt in haar rol.

De stuuropgave binnen WCL-gebieden betreft het op gang brengen van een interactie- en communicatieproces, gericht op afstemming tussen deelnemende publieke en private actoren. Als eerste ten aanzien van de op te zetten organisatie, vervolgens ten aanzien van de probleemdefinitities en de oplossingsrichtingen en hieraan gekoppeld de aangevraagde en uit te voeren projecten. Hierbij zijn de keuze voor een sturingsconcept, de keuze voor strategieën en het inzetten van sturingsinstrumenten belangrijk. Bij gebiedsgericht beleid hoort het sturingsconcept 'situationele sturing', wanneer het generiek gebiedsgericht beleid betreft. Het gebiedsgerichte beleid wat wordt voorgestaan binnen de WCL-gebieden betreft 'reflexieve sturing', ofwel netwerksturing. In eerste instantie gestructureerd, omdat het de provinciale overheid in samenwerking met de gemeente zijn die het voortouw nemen. Na verloop van tijd, wanneer de streek volledig betrokken is geraakt en het proces op gang is gebracht kan dit overgaan in ongestructureerde reflexieve sturing. De inzet van sturingsinstrumenten is afhankelijk van de keuze van strategie zo blijkt uit onderstaand voorbeeld ten aanzien van de bij de inrichtingsopgave onderscheiden strategieën.

In een onderzoek naar 'Landbouw in relatie tot natuur- en landschapswaarden in waardevolle cultuurlandschappen' (IKC-V en IKC-NBLF, 1993), worden een aantal succesfactoren bij het toepassen van een 'verwevingsstrategie' aangedragen, die kunnen gelden als een concretisering van de stuuropgave: beleidsvorming en -uitwerking in een intensieve samenwerking van beleidsmakers op het gebied van natuur en landschap en op het gebied van landbouw, veel aandacht voor een groot draagvlak door beleidsuitwerking op een laag schaalniveau met betrokkenen uit de streek, promotionele activiteiten voor de streek, een expliciete maatschappelijke waardering van overheden, consumenten en recreanten voor de inspanning van de boer voor het beheer van natuur en landschap en aanzienlijke financiële inspanningen in de tijd gespreid (prikkels en substantiële inkomensoverdracht).

Het realiseren van de 'scheidingsstrategie' zal grote inspanningen met zich meebrengen. In de buffergebieden kan sprake zijn van saneren en uitkopen (verplaatsen) van bedrijven. Ook kunnen investeringen in technische maatregelen onderdeel uitmaken van de strategie. De financiële inspanningen zullen met name in het begin geleverd moeten worden. Net als in de verwevingsgebieden zal veel afhangen van het draagvlak voor maatregelen. Daarnaast zijn goede planologische regelingen belangrijk. De noodzakelijke acties t.b.v. ruimtelijke ordening, regelingen, voorlichting en toepassing van stimulerende en compenserende financiële maatregelen vragen om een centraal punt per WCL waar deze acties gebiedsgewijs gecoördineerd worden.

De streek moet sterk bij de uitwerking betrokken blijven om het draagvlak zo groot mogelijk te houden. Bij de uitvoering zullen de succesvoorwaarden steeds in het oog gehouden moeten worden (Nauta en Van Wingerden, 1994).

In de case-studies zal gekeken worden in hoeverre de gestelde randvoorwaarden in acht zijn genomen.

Samenvatting
Samenvattend kan gesteld worden dat vanuit het SGR de volgende opgave wordt gesteld ten aanzien van de WCL-gebieden:

Planningsopgave vanuit SGR:	**Inrichtingsopgave vanuit SGR**	**Stuuropgave vanuit SGR**
opstarten project	herstructureren landbouw, natuur en landschap	opzetten netwerk
opstellen gebiedsperspectief: - probleemdefinitie - oplossingsrichting	ontwikkeling van toeristisch-recreatieve sector	bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak faciliterende overheid
uitvoeren projecten		mediator-rol projectleiders
gebiedsgerichte, flexibele, geïntegreerde en uitvoeringsgerichte aanpak		sluiten van langdurige bondgenootschappen tussen functies

4.6 Analysekader voor de case-studies

De doelstelling ten aanzien van de case-studies is drieledig. Per gebied vindt allereerst een beschrijving van het planningsproces plaats op basis van de de drie onderdelen van planningskwaliteit. De structuur hiervan wordt bepaald door de planningsopgave in chronologische volgorde: opstarten project, opstellen van probleemdefinities, formuleren van oplossingsrichtingen en uitvoering, waarbij vooral wordt gekeken naar de stuuropgave. Voor het beschrijven van de sturingsprocessen wordt gebruik gemaakt van de in hoofdstuk 4 gepresenteerde sturingsconcepten, -strategieën en -instrumenten. In hoofdstuk 5 komt Midden-Limburg aan de orde en in hoofdstuk 6 Noordoost-Twente. Vervolgens worden de verschillen van met name de invulling van de stuuropgave tussen beide gebieden op een rij gezet en worden deze verklaard (hoofdstuk 7). Tevens wordt in dit hoofdstuk de kwaliteit van de planning in beide gebieden beoordeeld. Voor het beoordelen van het proces wordt gebruik gemaakt van de criteria, behorende bij de netwerkbenadering (Van den Aarsen et al., 1995).

De uitgangspunten uit het SGR dienen in de gebieden vertaald te worden en te worden geconcretiseerd met de gebiedsspecifieke inhoudelijke problematiek en regionaal-organisatorische factoren. De bestudering van het planningsproces in de gebieden vindt plaats op basis van de onderdelen van de planningsopgave, die een bijzondere wisselwerking tussen de inrichting en de sturing betreft. Schematisch kan de structuur van het proces het best als volgt worden weergegeven:

```
                    |             |             |             |
                -----*-------------*-------------*-------------*---------inrichtingsopgave
                    |             |             |             |
                    |             |             |             |
opstarten proces -----1------*------2------------3-----*------4----*---- planningsopgave
                    |             |             |             |
                    |             |             |             |
                -----*-------------*-------------*-------------*--------- stuuropgave
                    |             |             |             |

                    1. netwerk

                          * totstandkomen organisatie

                                  2. opstellen probleemdefinitie

                                            3. formuleren oplossingsrichtingen

                                                  * gebiedsperspectief

                                                        4. aanvragen projecten

                                                              * uitvoering
```

5 Case-study Midden-Limburg

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het WCL-proces in Midden-Limburg per fase behandeld. Allereerst wordt de achtergrond van het project gegeven (5.2). Enerzijds de inhoudelijke factoren en anderzijds de bestuurlijke-, organisatorische- en beleidsuitgangspunten. Deze uitgangspunten gelden als de gebiedsspecifieke contextuele factoren. In 5.3 wordt de totstandkoming van het netwerk beschreven, resulterend in een organisatiestructuur (5.3.2). Vervolgens wordt de fase van de het opstellen van de probleemdefinitie beschreven (5.4), bestaande uit enerzijds de problematiek van de doelgroepen en anderzijds uit het proces van totstandkoming ervan. In 5.5 wordt beschreven tot welke oplossingsrichtingen de verschillende sectoren zijn gekomen en op welke wijze dit is geschied. Kort wordt beschreven hoe op basis hiervan gekomen is tot de samenstelling van het gebiedsperspectief. Het gebiedsperspectief bestaat uit de opgestelde probleemdefinities en de hieraan gekoppelde oplossingsrichtingen. Het proces van het opstellen van het gebiedsperspectief begint dus al na het tot stand komen van een organisatiestructuur en wordt definitief vastgesteld na het opstellen van de oplossingrichtingen door de werkgroepen. Het gebiedsperspectief is de basis voor de uit te voeren projecten. Welke projecten uitgevoerd worden en hoe men hiertoe komt wordt beschreven in 5.6.

De gegevens zijn verkregen door bestudering van het gebiedsperspectief, door het voeren van gesprekken met de beide projectleiders en door het houden van interviews. Citaten uit de interviews worden tussen dubbele aanhalingstekens weergegeven.

5.2 Achtergrond WCL-gebied Midden-Limburg

5.2.1 Inhoudelijke achtergrond van het gebied

WCL-gebied Midden-Limburg omvat de gemeenten Swalmen, Roermond (oostelijke Maasoever), Roerdalen, Maasbracht, Echt en Ambt-Montfort. De Maas en de Rijksgrens vormen de respectievelijke westelijke en oostelijke begrenzing. Het is een gebied met afwisselend landbouw, natuur en andere functies in kleinere ruimtelijke eenheden. Het gebied omvat het terrassenlandschap, waarvan de kenmerkende opbouw van hoog-, midden- en laagterras de bijzondere natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden verklaart. Mede hierdoor is het gebied van groot belang voor de openluchtrecreatie. De landbouw is matig intensief, met plaatselijk accentverschillen. Alle produktierichtingen komen voor. Het gebied wordt doorsneden door noord-zuid-verkeersverbindingen, met daarlangs verspreide bebouwingsconcentraties, wat versnippering veroorzaakt. Oost-west slingeren de dalen van de grensoverschreidende rivieren de Roer en de Swalm en het dal van de Vlootbeek. De drinkwatervoorziening vraagt aandacht vanwege een te hoge nitraatbelasting en verdroging is aan de orde als gevolg van wateronttrekking. Het gebied maakt deel

uit van het internationale Grenspark Maas-Swalm-Nette, waarvoor bij verdrag tussen Nederland en Nordrhein-Westfalen is afgesproken, dat de ruimtelijke ordening wordt afgestemd ten behoeve van natuur en landschapsschoon. Verder maakt Nationaal Park de Meinweg deel uit van het gebied.

Het gebied Midden-Limburg is een voormalig 'nationaal landschap' en 'GLE'. Bij deze planvormen werd geen subsidie gegeven voor het uitvoeren van projecten, maar er werd gestreefd naar doorwerking van de doelstellingen in het streekplan. Het streekplan fungeert als een kader voor de WCL-projecten. Op deze wijze fungeren de voormalige planvormen nu als randvoorwaarde voor WCL. Via WCL bestaan er eindelijk middelen voor uitvoering van projecten.

Midden-Limburg is gelegen in het gebied dat door VROM als blauw koersgebied is aangemerkt. Het ontwikkelingsperspectief van de landbouw wordt zodoende mede bepaald door de aanwezigheid van andere functies. De afstemmingsproblematiek betreft de volgende functies: natuur, cultuurhistorie, openluchtrecreatie, landbouw en bosbouw.

De problematiek wat betreft recreatie is gelegen in de onbekendheid van de streek. Uit de interviews is gebleken dat Midden-Limburg een beetje een 'vergeten hoek' is. De bewoners van het gebied zijn niet ondernemend en er is weinig interesse in het gebied. De landbouw betreft voornamelijk gezinsbedrijven, die overleven dankzij de jaarlijkse aspergeverkoop. Het probleem voor de boseigenaren is dat bossen nauwelijks winstgevend zijn; het is moeilijk om bossen te vermarkten.

Voor de gemeente Echt geldt dat ze relatief weinig inwoners en een groot oppervlakte heeft, wat veel kosten met zich meebrengt (aanleg en onderhoud van infrastructuur). In Roerdalen maakt men zich zorgen over de milieuproblemen en over de toegenomen automobiliteit.

5.2.2 Bestuurlijk-organisatorische achtergrond van het gebied

Vegter heeft namens de provincie Limburg op nationaal niveau meegedacht over een nieuwe planfiguur (WCL). Vanwege de decentralisatietendens hebben de provincies slechts in de eerste fase geparticipeerd, want er waren bezwaren tegen het overheidsbeleid. De provincie Limburg stond nog op redelijk goede voet met het Rijk, vandaar dat onder andere Midden-Limburg als 'pilot-project' heeft gediend (eind 1992).

Het pilot-project was bedoeld om na te denken over de bestuurlijk-organisatorische structuur van de nieuwe planfiguur, om de bottom-up-gedachte handen en voeten te geven en om na te denken over de mogelijke projecten die middels WCL op touw gezet zouden kunnen worden. De opdracht was om te bestuderen wat de meest doelmatige opzet van WCL zou zijn. Het Ministerie van LNV was van mening dat in ieder geval de landbouwbedrijven geactiveerd dienden te worden. Wanneer zij meedoen, nemen ze medeverantwoordelijkheid voor het slagen van het project. Ook

de andere doelgroepen werden benaderd: de Recron, Bosgroep Limburg (een coöperatieve vereniging van boseigenaren) en de gemeenten.

De landbouw was aanvankelijk defensief. In overleg met de LLTB werd door het secretariaat besloten om zo dicht mogelijk op operationeel niveau te werken. Vandaar dat via de LLTB de afdelingsvoorzitters (per dorp) benaderd zijn. Met hen zijn de doelstellingen en uitgangspunten van WCL besproken en uiteindelijk kreeg WCL het voordeel van de twijfel van de agrarische organisaties. De belangrijkste reden hiervoor was, dat het imago van de agrariërs deuken heeft opgelopen en dat dit middels WCL hersteld zou kunnen worden.

Met de bosbouw is intensief gebrainstormd over wat de sector zou kunnen doen in het kader van duurzaamheid. De sector reageerde niet negatief. Men is gewend om door de overheid ondersteund te worden, want de rentabiliteit van de bossen is laag. De subsidies die men nu verkrijgt zijn ook laag, vandaar dat men wel geïnteresseerd was in WCL. Buiten de coöperatie zijn er nog een aantal eigenaren van kleine bossen. Deze zijn niet georganiseerd en kunnen de beheerstaak niet aan, waardoor de bossen in verval raken. Ook met hen is gesproken om het klein bosbezit te organiseren door gezamenlijk in de bosgroep opgenomen te worden, waardoor men onder andere gebruik kan maken van de expertise die daarbinnen aanwezig is.

De recreatiesector is benaderd via de Recron. De Recron is de filosofie van WCL voorgelegd en zij hebben vrij snel de medewerking toegezegd, vanwege drie argumenten: de kwaliteit van het gebied zal door de gemeenschappelijke inspanning stijgen, de beoogde ontwikkeling op het gebied van agro-toerisme zal een aanvulling zijn op het toeristisch-recreatief produkt in de streek, waardoor er een verbreding van het toeristisch-recreatief pakket ontstaat, en als derde vanwege de subsidies die in het vooruitzicht worden gesteld. Ook het beter benutten van de capaciteit is een doelstelling van WCL, die de recreatie-ondernemers aanspreekt. Er is al genoeg 'verstening' in de streek; de bestaande voorzieningen en gebouwen kunnen beter gebruikt worden met betrekking tot toeristisch-recreatieve ontwikkeling, kleinschalig en verspreid.

De gemeenten werden gevraagd een aantal voorstellen in te dienen voor het uitvoeren van voorbeeldprojecten. Het resultaat was dat er één gemeente was die er betrekkelijk veel indiende, twee gemeenten kwamen tot enkele projecten en drie gemeenten dienden helemaal niets in. Alles wat er ingediend werd, werd rondgefaxt naar de andere gemeenten, met als doel het verkrijgen van draagvlak en het inhoudelijk leren van de bedoelingen van WCL. Op deze wijze werden de andere gemeenten geprikkeld ook voorstellen in te dienen. Er was één gemeente die een voorstel indiende, dat eigenlijk niet paste binnen de WCL-doelstellingen. De gemeente vroeg namelijk subsidie aan voor een eigen project, terwijl de subsidie voor de economische dragers van de streek bedoeld zijn. Toch is de subsidie toegekend, om de gemeente gemotiveerd te houden. Er is in de pilotfase per gemeente één voorbeeldproject opgezet. De resultaten waren redelijk en binnen een jaar lag het idee van geïntegreerd gebiedsgericht beleid op tafel.

In de pilotfase is zodoende overleg met alle doelgroepen geweest, waaruit is gebleken

dat een gebiedsgerichte aanpak, uitmondend in concrete uitvoeringsgerichte projecten, het best tot resultaat kan leiden in een bottom-up-benadering. Deze werkwijze zou het best kan gedijen, als het wordt overgelaten aan de streekactoren: land- en tuinbouw, bosbouw en recreatie en toerisme, waarbij de overheid een voorwaardescheppende en faciliterende rol zou vervullen. Verder werd geconcludeerd dat de bottom-up werkwijze in principe door alle betrokkenen enthousiast is ontvangen, maar dat in de praktijk nog enige gewenning aan deze werkwijze nodig zal zijn.

5.2.3 Achtergrond van het beleid

Het bestaand beleid dient als kader, waarbinnen de oplossingsrichtingen en projecten van WCL vorm krijgen. Het rijksbeleid en provinciale beleid is door vertegenwoordigers van sectoraal en facetmatig beleid vertaald naar het gebied toe. Ook het gemeentelijk beleid staat vast. Uitgangspunt van WCL is dat hierover geen discussie mogelijk is. WCL is te allen tijde volgend op het overheidsbeleid. Zo heeft bijvoorbeeld de tracékeuze voor de A73 geen invloed op het proces. Overheidsbeleid is zodoende een contextuele factor.

Het sturingsconcept dat van toepassing is op deze fase van het proces is situationele of contextuele sturing. Rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid worden vertaald naar een concrete situatie, het gebied Midden-Limburg. Het is generiek beleid toegepast op een specifieke context, waarbij het initiatief ligt bij publieke actoren. Bij de afstemming van beleid spelen lagere overheden vaak een belangrijke rol, zo ook in Midden-Limburg, waar de gemeentelijke werkgroepen verantwoordelijk zijn voor het opstellen van een gedeelte van het beleid. Kenmerkend voor dit sturingsconcept zijn de gespreide bevoegdheden, verantwoordelijkheden en coördinatie van diverse publieke actoren. De planningsvorm die bij dit sturingsconcept hoort is planning als beleidsanalyse. Deze vorm van planning is een resultante van een bewustwordingsproces van het Rijk, dat heeft geleid tot een versterking van de positie van lagere overheden als belangrijke actor op regionaal niveau. Hieronder wordt in het kort het provinciaal beleid ten aanzien van Midden-Limburg weergegeven. Ook de positie van gemeentelijke plannen wordt kort aangegeven.

Provincie

- In het ontwerp-streekplan wordt gestreefd naar een scheiding van functies met een hoge omloopsnelheid (land- en tuinbouw, toerisme, intensieve dagrecreatie en verstedelijking) en functies met een lage omloopsnelheid (natuur, bosontwikkeling, waterwinning en extensieve recreatie).
- Provinciaal land- en tuinbouwbeleid is gericht op een duurzame, veilige en concurrerende sector. De provincie stelt zich tot taak de inkomenspositie van de veelal kleine boeren te verbeteren, onder andere via het ondersteunen van WCL-projecten.
- Ontwikkeling en versterking van het maatschappelijke en economische belang van de toeristisch-recreatieve sector in evenwicht met het milieu en het laagdynamisch raamwerk wordt nagestreefd. Hoge prioriteit heeft de ontwikkeling in ruime

zin van het Maasplassengebied.
- Streven naar verbetering ruimtelijke voorwaarden en mogelijkheden voor rationeel bosbeheer en de bosbedrijfstak: verbeteren van de bedrijfseconomische situatie in de bosbouw en een verhoging op termijn van de houtproduktie en creëren van multifunctioneel bosgebied.
- Natuurbeleid is gericht op het tot stand brengen van een ecologisch raamwerk, te realiseren door het ontwikkelen van een samenhangende ecologische structuur, bestaande uit natuurgebieden, EHS en verbindingszones.
- Landschapsbeleid is gericht op het behoud van reeds aanwezig cultuurhistorsch patroon, geomorfologisch patroon en het behoud van diverse open gebieden.
- Bescherming van de beekdalen met een specifiek ecologische functie van Swalm, Roer en Vlootbeek heeft grote prioriteit.

Het uitkomen van het streekplan (begin 1995) heeft gezorgd voor vertraging van de totstandkoming van het gebiedsperspectief en heeft geleid tot enkele aanpassingen in het derde concept gebiedsperspectief. De beperkingen van al te strakke regulering, die kenmerkend is voor streekplannen, heeft binnen het nieuw uitgebrachte plan een meer stimulerende stijl gekregen. Er worden randvoorwaarden gesteld, waarbinnen sectoren gestimuleerd worden zelf na te denken over de mogelijke ontwikkelingen.

Gemeente
Bestemmingsplannen zijn de juridische basis voor toetsing en uitvoering van aangedragen projecten. Daarnaast heeft vrijwel elke gemeente een landschapsbeleidsplan, milieubeleidsplan, toeristisch-recreatief beleidsplan of een combinatie van deze planvormen, die richting kunnen geven aan de uitvoering van het WCL-project en mede betrokken worden bij de projectbeoordeling.

De gemeenten stellen ook de randvoorwaarden in het kader van WCL. In de gemeente Echt is de secretaris van de werkgroep verantwoordelijk geweest voor het opstellen hiervan. Hiervoor is geput uit het landschapsbeleidsplan, dat destijds als basis heeft gediend voor het streekplan en dat is gebaseerd op consensus en draagvlak. De belangentegenstellingen tussen natuur en landbouw zijn zodoende hierbinnen al verwerkt. Het beleidsgedeelte heeft de functie van toetsingskader.

5.3 Opstarten van het project

Het opstarten van het project begint met het opstellen van een regionaal netwerk. In deze paragraaf wordt het proces van het opzetten van het netwerk beschreven, waarbinnen de sturingsvragen wie het netwerk opzet, welke partijen deelnemen en hoe het resultaat, de organisatie van het netwerk, er uit ziet, worden beantwoord.

5.3.1 Opzetten van het netwerk

Bij geïntegreerd gebiedsgericht beleid is het opzetten van een regionale organisatie een belangrijk onderdeel. De sturingsvragen bij het opzetten van een netwerk zijn: welke organisatiestructuur en welke werkwijze zijn efficiënt, wie is verantwoordelijk voor het opzetten van het netwerk en welke strategieën en welke instrumenten worden daarvoor gebruikt. Het opstellen van een netwerk is van belang voor het verkrijgen van draagvlak, één van de uitgangspunten bij de bottom-up-werkwijze. De verantwoordelijkheid voor de planvorming ligt bij de economische dragers binnen het gebied. Het is noodzakelijk om deze daarvan te overtuigen en in beweging te brengen. Daarvoor dienen de economische dragers betrokken te worden. Het initiatief ligt bij de overheid, waarbij de nadruk ligt op het maatschappelijk aanvaard krijgen van door politiek en bestuur aanvaarde beleidsinitiatieven. Uitgangspunt is dat in bindend overleg tussen publieke en private actoren beleid wordt gemaakt en uitgevoerd. Het toe te passen sturingsconcept is reflexieve sturing.

De strategieën voor het instellen van een netwerk moeten aansluiten bij deze WCL-doelstellingen. Vandaar dat bij het opzetten van het netwerk, de strategie actor- en arenabouw toegepast wordt. De sturingsvorm die daarbij past is netwerkmanagement, waar het secretariaat door Rijk en provincie in eerste instantie voor verantwoordelijk wordt gesteld. In een latere fase wordt gestreefd naar ongestructureerde reflexieve sturing, waarbij de streek verantwoordelijk wordt gesteld voor voortzetting van de tot stand gebrachte processen en de uitvoering. De verschillende doelgroepen zullen zelf of in samenwerking met anderen de verantwoordelijkheid krijgen voor het sturen van het proces, waarbij de financiële prikkel niet meer van het Rijk afkomstig zal zijn, maar door de streek zelf gegenereerd zal moeten worden.

Na aanwijzing van het gebied als WCL heeft het college van Gedeputeerde Staten het initiatief genomen door een Provinciale Commissie WCL in te stellen, die vanaf januari 1995 het Stichtingsbestuur vormt. Naast het Rijk en de provincie zijn de gemeentelijke en sectorale doelgroepen hierin vertegenwoordigd. De door het Rijk en de provincie gestationneerde personen voeren het project uit en vormen het secretariaat. Het Rijk en de provincie hebben het secretariaat bemand met Dhr. Vegter (provinciale staten) en Dhr. Reumkens (regiodirectie Zuid). Bij het aanstellen van Vegter en Reumkens is een persoonlijk instrument toegepast. Beiden zijn ervaren bestuurders, bekend met het gebied en overtuigd van de WCL-filosofie. Namens de provincie en het Rijk worden zij verantwoordelijk gesteld voor het vormgeven aan de WCL-ideeën. Deze personen zijn in de pilotfase al actief geweest, waardoor het niet vreemd was dat juist zij verantwoordelijk gesteld werden voor het opzetten van het netwerk en voor het op gang brengen van het beleidsvormingsproces. Het secretariaat is dagelijks bereikbaar op het WCL-kantoor in Roermond waar Vegter en Reumkens beurtelings zijn gestationneerd. Vanuit deze plek kan het secretariaat het proces beter sturen, dan vanuit de eigenlijke werkplek. De fysieke aanwezigheid van een coördinatiepunt wordt door verschillende partijen genoemd als een belangrijke succesfactor binnen het proces. Communicatie is een belangrijk onderdeel van de bottom-up-werkwijze en op deze wijze wordt de bereikbaarheid van de projectleiders in ieder geval gegarandeerd.

Uit de interviews is gebleken dat het secretariaat de 'spin in het web' is, de 'belangrijkste actoren' binnen het proces. Het secretariaat vervult een 'belangrijke aanjaag- en voortrekkersfunctie.' Het 'stuurt zaken nadrukkelijk aan' en vormt voor veel mensen in de streek een 'spreekbuis.' Over het algemeen is het secretariaat 'goed bereikbaar' en zijn de meeste zaken bespreekbaar. De werkwijze kan worden gekenmerkt door 'snelheid van uitvoering' en 'flexibiliteit.' Nu, nadat men meer dan een jaar bezig is met WCL, wordt gemerkt dat de sturende rol van het secretariaat minder groot wordt. Het proces wordt meer en meer opgepikt door de verschillende werkgroepen en hangt zodoende steeds minder af van enkele personen. Het contact van de gemeenten met de provincie en LNV is door de opstelling en handelswijze van het secretariaat veel 'persoonlijker.'

Als ondersteuning van het secretariaat is een coördinatieteam in het leven geroepen, bestaande uit provinciale- en rijksvertegenwoordigers van sector- en facetbeleid. Dit coördinatieteam is opgezet in samenspraak tussen het Rijk en de provincie, die elk een aantal personen verantwoordelijk heeft gesteld een bijdrage te leveren in de inventarisatie van de sectorale doelstellingen die, enerzijds op Rijksniveau en anderzijds op provinciaal niveau zijn geformuleerd, en die als randvoorwaarde voor WCL gelden. De vertegenwoordigers worden persoonlijk benaderd (persoonlijk instrument). Deze worden geacht de bestuurlijke randvoorwaarden te bewaken en het proces in de werkgroepen op gang te houden. Afstemming op provinciaal niveau is belangrijk in het proces, maar uit de interviews blijkt dat overleg binnen het coördinatieteam slecht loopt: 'het is meer een controlerende groep, die puur vanuit sectoraal perspectief de ontwikkelingen volgt', 'binnen de bijeenkomsten van het coördinatieteam worden provincie-interne afstemmingsproblemen bediscussieerd' en 'bijeenkomsten worden slecht bezocht en stukken worden te laat verzonden.'

Het secretariaat is in eerste instantie de sturende actor bij het activeren van de streek. Het idee bestond enerzijds sectorale en anderzijds gemeentelijke werkgroepen in het leven te roepen. Middels het opzetten van een netwerk kunnen probleemdefinities, oplossingsrichtingen en participanten op een bepaald tijdstip samenkomen, waardoor resultaten geboekt kunnen worden. Bij de instelling van de werkgroepen is enerzijds aangegeven waar de problemen liggen en is anderzijds de streek overtuigd van te realiseren verbeteringen door een betere toekomstsituatie voor te schotelen. Door het koppelen van problemen aan organisaties, die de middelen tot oplossingen hebben, kan de lange weg van probleemdefiniëring worden afgesneden. Het formuleren van een probleemdefinitie en het presenteren van voorstellen voor oplossingsrichtingen heeft een enthousiasmerend en mobiliserend effect gehad op een aantal doelgroepen. Bij de beslissing tot het instellen van werkgroepen werd verwacht dat zo het ontwikkelen van initiatieven gestimuleerd zou worden en dat, door het werken vanaf de werkvloer, competentie zou kunnen worden uitgesloten en bureaucratie zou kunnen worden vermeden. Alleen door het uitwisselen van informatie, door het in contact treden met anderen, kan vertrouwen worden gekweekt. De instrumenten die in deze fase door het secretariaat gebruikt zijn, zijn communicatieve instrumenten (het voeren van overleg met doelgroepen), persoonsgerichte instrumenten (het selecteren en benaderen van invloedrijke personen) en het gebruik van incentives (het in het vooruitzicht stellen van subsidie).

Middels voorlichtingsavonden (communicatief instrument) in de zes gemeenten heeft het secretariaat in de pilotfase de streek de WCL-uitgangspunten duidelijk gemaakt. Allereerst is de streek een overzicht met te verdelen gelden voorgehouden (incentive), waarbij de landbouw kan beschikken over 60%, en de bosbouw en recreatiesector over ieder 20% van de in 1994 1,5 miljoen en de volgende 4 jaren 2,5 miljoen per jaar. De te verkrijgen subsidie zal 35 à 75% van het te investeren bedrag zijn. Het gebruik maken van het instrument incentive kan ook gezien worden als een vorm van transactionele sturing: er wordt een prikkel gegeven middels subsidie in het vooruitzicht te stellen voor particulieren die bereid zijn te investeren in het gebied. De overheid laat de werkelijke investeringen over aan de particulieren. Als publieke sturingsvorm geldt hierbij: calculerende overheid, in een situatie waarbij het primaat van directe actie van onderop voorop staat en waarbij de politiek wordt overgeleverd aan de krachten van de markt. Dit is in Midden-Limburg niet helemaal het geval. De overheid blijft een sturende rol vervullen, maar is wel sterk afhankelijk van actie van particulieren, die gezien kunnen worden als de markt. In de toekomst, in 1998, is het de bedoeling dat de subsidies en de sturing vanuit de overheid stop gezet worden en dat de streek zichzelf kan bedruipen. Er zullen dan geldstromen losgemaakt dienen te zijn waarmee de doelgroepen dan zelf het proces voortzetten. Gezien de achtergronden van het beleidsconcept WCL past deze sturingsvorm binnen de huidige ideeën over besturing: een terugtredende overheid, bezuinigingen en vermarkting.

De volgende basisprincipes zijn door het secretariaat aan de streek voorgehouden:
- het geld moet direct of indirect ten goede komen aan de ondernemers in de landbouw, bosbouw en/of recreatie en toerisme;
- het geld moet zoveel mogelijk besteed worden aan concrete projecten; dus niet aan dure onderzoeken, dikke nota's vergadercircuits, (extra) begeleiding etc.;
- er wordt vanuit de werkvloer geredeneerd (bottom-up-benadering), m.a.w. projecten waar niet alle partijen het mee eens zijn gaan gewoon niet door;
- alle projecten die in principe bijdragen aan een beter functioneren van de ondernemers in het bestaande en/of te verbeteren landschap komen in principe in aanmerking;
- de projecten moeten niet al voor 50 à 75% gesubsidieerd zijn uit andere 'potjes';
- de projecten moeten niet in strijd zijn met het beleid, zoals dat is omschreven in het gebiedsperspectief.

Met deze basisprincipes werd benadrukt dat het beleid vast ligt, dat er geen nieuw beleid wordt geformuleerd en dat het project een economische inslag heeft. De werkwijze is 'pragmatisch' en het kan het beste gezien worden als een subsidieverhaal. In principe worden alle aanvragen gehonoreerd. Vanuit bestaand beleid wordt goed functioneren ondersteund en beloond. Ook krijgt iedereen de kans mee te denken over de inhoudelijke invulling van het concept middels het opstellen van uitvoeringsthema's (oplossingsrichtingen). Daarbij wordt door het geven van beleidsruimte gestreefd naar het op gang brengen van een interactieproces tussen de verschillende werkgroepen (gezamenlijke probleemformulering), waarmee wordt gestreefd naar draagvlak voor het WCL-beleid.

Blijkbaar was al nagedacht over de inhoud van het gebiedsperspectief, want ook de beoogde inhoudsopgave ervan was al opgesteld door Vegter en werd op de voorlichtingsavonden gepresenteerd, inclusief de wijze van aanvragen (2 à 3 A4-tjes met naam, beschrijving en globale kosten). Dit om de anti-bureaucratische werkwijze te onderstrepen. Met nadruk werd gesteld dat de aanvragen vanaf 1 januari 1994 ingediend konden worden, dus al per direct. Ook de beoogde organisatiestructuur werd voorgesteld: een secretariaat dat dient als servicepunt (faciliterende overheid), met de werkgroepen daar omheen. In het onderstaande wordt de totstandkoming van de werkgroepen behandeld.

Landbouw

De invulling van de sectorale werkgroepen landbouw is tot stand gekomen via de overkoepelende belangenorganisaties. LNV heeft samen met het hoofdbestuur van de LLTB nagedacht hoe het proces vorm gegeven zou kunnen worden en hoe de sectorale werkgroep er uit zou moeten zien. Het antwoord op deze sturingsvraag was dat er in ieder geval lokale vertegenwoordigers van de LLTB in het proces zouden moeten participeren om de bottom-up-gedachte vorm te geven. De lokale bestuurders van de LLTB (per kerkdorp georganiseerd) zijn beter op de hoogte wat er zich afspeelt.

De voorzitter van de sectorgroep, waarin dus plaatselijke vertegenwoordigers zitting hadden, was eerst iemand met veel bestuurlijke ervaring. Deze persoon was nogal wantrouwend ten aanzien van de overheden, waarmee binnen WCL intensief samengewerkt dient te worden. Zodoende heeft een wisseling van de wacht plaatsgevonden. Een agrariër uit de gemeente Roerdalen, voorzitter van de LLTB op lokaal niveau, werd de nieuwe voorzitter. Binnen de LLTB is deze persoon enigszins controversieel; hij is een voorloper gezien zijn eigen bedrijfsvoering en zijn standpunten. Hij was bereid zich aan WCL te commiteren. Hij gelooft in de filosofie van WCL en wil graag een bijdrage leveren in het op gang brengen van het proces. Hij legt de boeren uit dat WCL een instrument is om boer te blijven en dat er midddels WCL geldstromen losgemaakt worden om dit te realiseren. Dit is volgens hem de manier om de boeren mee te krijgen (incentive). Hij constateert dat de boeren vooralsnog bang zijn om te breken met bestaande structuren, vanwege de coöperatieve instelling. De bestaande normen en waarden worden moeilijk aangepast. De voorzitter is ook actief binnen het bestuur van de Stichting Recreatie Roerdalen. Verder zitten ook andere districtsvoorzitters van de verschillende gemeenten in het WCL-gebied in de sectorgroep.

Uit de interviews blijkt dat de landbouwsector het best georganiseerd is en de grootste betrokkenheid kent. WCL is voor hen het meest interessant; er spelen veel belangen mee: imago, geld en hulp bij maatregelen. Daarnaast beschikt zij ook over de meeste middelen. Vanwege de goede organisatie kan de LLTB de gehele achterban bereiken.

Recreatie
Het probleem voor de toeristische sector is dat deze sterk versnipperd is. De Recron vertegenwoordigt voornamelijk grote bedrijven met overnachtingsmogelijkheden, maar het grootste gedeelte van de bedrijven is nergens bij aangesloten. Ook de horecasector is sterk versnipperd; bovendien zijn lang niet alle bedrijven afhankelijk van recreatie en toerisme en dus niet geïnteresseerd. Ook bestaat er weinig overleg tussen bedrijven en de belangenorganisaties. Verder beschikken organisaties over weinig middelen en niet over een daadkrachtig apparaat. Volgens de provincie is het opzetten van een platform een moeilijke taak, ook omdat meeste ondernemers sterk naar binnen zijn gericht en weinig met het totaalbelang van de sector rekening houden. WCL zou een aanzet kunnen zijn voor het opzetten van een overkoepelende organisatie, die tot nu toe heeft ontbroken.

Het secretariaat heeft een lijst gemaakt met personen die in aanmerking kwamen voor deelname aan de werkgroep. Via de Recron en streek-VVV (persoonlijke en communicatieve instrumenten) is de werkgroep recreatie tot stand gekomen. De VVV heeft de voorzitter geleverd, vanwege de taak als overkoepelende belangenorganisatie. De samenstelling kwam vrij eenvoudig tot stand, vanwege de al bestaande contacten tussen de meeste partijen. Naast de VVV participeert de Stichting Recreatie Roerdalen, die al langer actief is in het aanbieden van arrangementen en die veel contacten heeft, onder andere met agrariërs. Ook Horeca NL, ANWB-disctrict Limburg, Vekabo, VVV-Roermond en NCR-zuidoost zijn gevraagd, vanwege hun produkten, activiteiten en belangen.

Een vertegenwoordiger van de provincie (afdeling toerisme) neemt ook deel aan de werkgroep. 'Binnen deze werkgroep is deze persoon de drijvende kracht.' Deze positie heeft zij bij de ondernemers kunnen verwerven vanwege de 'anti-ambtelijke en marktconforme wijze waarop zij vorm geeft aan het toeristisch beleid.' Recentelijk (maart 1995) hebben ook vertegenwoordigers van de horeca in Midden-Limburg hun interesse getoond in het project. Dit vanwege de directe afhankelijkheid van de horeca van recreatie en toerisme. Ook zij hebben belang in bijvoorbeeld gebiedspromotie en zijn bereid daar hun eigen promotiebeleid op af te stemmen.

Er bestaat tevredenheid over de opgezette organisatie ('in de praktijk kom je toch altijd dezelfde mensen tegen, maar het werkt goed; de overlegstructuur is vrij compleet').

Bosbouw
De bosbouwers zijn persoonlijk benaderd. De grote ondernemers waren al verenigd in de Bosgroep Limburg, een belangenorganisatie, en de kleinere zijn overgehaald middels het initiatief tot vereniging, waardoor hun belangen in de toekomst beter behartigd kunnen worden en waardoor men gebruik zal kunnen maken van de expertise van de grotere en professionelere bedrijven. De Bosgroep onderhoudt onder andere contacten met papierfabrieken en houthandel. Voor de instelling van WCL bestond de Bosgroep al en het was logisch dat deze partij het voorzittersschap van de in te stellen werkgroep op zich zou nemen. De Bosgroep zag in WCL de mogelijkheid iets te doen aan de problematiek. De doelstelling bij de opzet van het netwerk

was dat elke deelnemer aan de werkgroep iets te maken had met een gemeente in het WCL-gebied. Er zijn uiteindelijk drie gemeenten vertegenwoordigd, alsmede een particuliere eigenaar en de waterleidingsmaatschappij, die veel te maken heeft met het beheer van grote landgoederen. Het secretariaat heeft er in belangrijke mate toe bijgedragen dat er een structuur in het leven werd geroepen, waardoor de betrokkenheid van de particuliere eigenaren is vergroot. 'Er is iets tot leven gebracht.'

Overige beheerders

Vervolgens zijn de overige beheerders van stukken grond benaderd; dit zijn met name degenen die bezorgd zijn over de ecologische waarde van het gebied en van daar uit geïnteresseerd zijn in het meedenken over een optimale combinatie van economie en ecologie. Op voorspraak van het secretariaat zijn de partijen aangeschreven en bij elkaar gekomen (persoonlijk en communicatief instrument). Het was logisch dat het IKL (Instandhouding Kleine Landschappen), als overkoepelende organisatie van natuur- en landschapsbeheer de voorzitter van de werkgroep zou leveren. De doelstelling van IKL is mensen bewust maken van het groen. Dit kan door WCL worden bereikt, doordat er verbindingen worden gezocht tussen terreinbeherende instanties. Het IKL werkt al jaren samen met boeren en gemeenten, dus van een ingrijpende verandering van werkwijze was dan ook geen sprake. Contacten met andere werkgroepen lopen voornamelijk via het secretariaat en via het voorzittersoverleg, waardoor het leggen van dwarsverbanden mogelijk wordt gemaak, welke met name voor deze sector zeer belangrijk zijn, vanwege een gebrek aan middelen. Het secretariaat heeft een voortrekkersrol vervuld bij het opzetten van een netwerk en het IKL is zeer tevreden over het resultaat.

In de sectorale werkgroepen zit tevens een lid van het coördinatieteam, die een sturende functie heeft. De werkgroepen hebben zelf hun voorzitters gekozen.

Gemeentelijke werkgroepen

Bij de gemeentelijke werkgroepen is gestreefd naar een multidisciplinaire vertegenwoordiging, waarbij alle mensen die in het buitengebied betrokken zijn, vertegenwoordigd zouden worden. Ook de sectoren zijn vertegenwoordigd, waarbij gestreefd is naar dezelfde personen die ook al in de sectorale werkgroepen actief zijn, waardoor het leggen van dwarsverbanden wordt gestimuleerd. Burgemeester en wethouders van de gemeente stellen de werkgroep samen en het secretariaat geeft daarbij steun, onder meer door te wijzen op bepaalde organisaties die niet mogen ontbreken. In het interview zijn de processen in de twee gemeenten die het verst waren met de uitvoering van WCL bestudeerd: Echt en Roerdalen. In het onderstaande wordt de totstandkoming van de gemeentelijke werkgroep besproken.

Echt
In Echt is de gemeentelijke werkgroep op een vrij eenvoudige wijze ontstaan. Al in 1990 werd op initiatief van de gemeente besloten om vertegenwoordigers van allerlei sectoren die belang hebben bij het buitengebied samen te brengen in een werkgroep. Deze werkgroep werd verantwoordelijk gesteld voor het opstellen van het landschapsbeleidsplan, voor de verdere uitwerking van het bestemmingsplan buitengebied. De werkgroep bestond uit de volgende vertegenwoordigers: landbouw, natuurontwikkeling, waterschap, jagers en de heemkundevereniging. Het was logisch dat deze personen ook binnen WCL, als gemeentelijke werkgroep, zouden participeren. De wethouder is voorzitter van de werkgroep, verder is de werkgroep, vanwege de WCL-doelstellingen, uitgebreid met recreatie (VVV), bosbouw en is de landbouwvertegenwoordiging verzwaard. Deze personen zijn door de gemeente (voorzitter en secretaris van de werkgroep benaderd).

De gemeente is de coördinerende instantie in de werkgroep, de LLTB heeft een informerende taak naar haar leden toe; hetzelfde geldt voor de bosbouw en de VVV. De relatie met de provincie is goed; het landschapsbeleidsplan is vrij gemakkelijk opgenomen in het streekplan.

Roerdalen
Voor het coördineren van de belangen van de recreatiesector in de gemeente Roerdalen was de Stichting Recreatie Roerdalen al opgericht. Doelstelling was de druk op het Nationaal Park de Meinweg te verminderen door op andere plaatsen voorzieningen te ontwikkelen. Binnen de Stichting zijn verschillende partijen vertegenwoordigd: de gemeente, plaatselijke ondernemers, recreatie-ondernemers en o.a. de landbouw. Deze stichting heeft een kantoor op het gemeentehuis in Herckenbosch. Deze stichting is de basis geweest voor de samenstelling van de gemeentelijke werkgroep in het kader van WCL waarbinnen dezelfde personen actief zijn. Het is logisch dat de gemeente de voorzitter heeft geleverd. De gemeente is ook verantwoordelijk geweest voor de samenstelling van de werkgroep. Een aantal sectorale beleidsmedewerkers heeft overleg gevoerd hierover. Uiteindelijk zijn een aantal organisaties en personen benaderd. Ook in deze gemeente is de landbouw extra zwaar vertegenwoordigd, mede vanwege het feit dat de gemeente Roerdalen bestaat uit drie kerkdorpen, die elk een eigen afdeling van de LLTB hebben. Binnen de werkgroep blijkt dat er tussen de partijen grote verschillen bestaan in organisatiegraad en daadkracht. De boeren vormen een sterke partij in tegenstelling tot de recreatie-ondernemers. WCL zou voor deze sector een bindmiddel kunnen zijn.
De gemeente heeft bewust een neutrale rol binnen het proces; zij ziet haarzelf meer als aanjager. Via gemeentekanalen probeert men de informatieverstrekking ten aanzien van de doelgroepen te optimaliseren. Voor een goed georganiseerde organisatie als de LLTB is dat niet nodig, maar wel voor bijvoorbeeld de bosbouwers. De gemeente is van mening dat je de doelgroepen niet het niet al te makkelijk moet maken, door ze direct te benaderen. De gemeente probeert ze zodoende te prikkelen.

De doelstelling van de werkgroep is het bereiken van consensus. Wanneer dit binnen de gemeentelijke werkgroep niet lukt worden er door de gemeente, als neutrale factor, knopen doorgehakt om de uitvoeringsgerichtheid geen geweld aan te doen.

5.3.2 De organisatiestructuur van WCL Midden-Limburg

In dit gedeelte wordt kort het resultaat gegeven van de opgave om een regionaal netwerk op te zetten. Het netwerk is als volgt samengesteld:

Stichtingsbestuur WCL (algemeen bestuur):
Samenstelling: voorzitter (GS), secretaris en projectleider (provincie), vice-voorzitter (regiodirecteur LNV), 6 vertegenwoordigers van de gemeenten, 3 vertegenwoordigers sectorgroep landbouw, vertegenwoordigers sectorgroep recreatie en toerisme, bosbouw en beheerders.

Taken: overlegorgaan, eindverantwoordelijke, goedkeuren jaarprogramma, goedkeuren jaarverslag en evaluatie, stellen van prioriteiten, beslissen over grotere projecten en achteraf goedkeuren van kleinere projecten. Zorgen voor de totstandkoming van het gebiedsperspectief.

Secretariaat:
Samenstelling: coördinator LNV en provinciale vertegenwoordiger.
Taken: voorbereiden van vergaderingen van het bestuur, instandhouden van netwerk, door coördinatie, informatie, facilitering, archivering en voorlichting, voorleggen subsidie-aanvragen aan de juiste groepen, toetsen van de projecten aan het gebiedsperspectief, nemen van beslissingen voor wat betreft de kleinere projecten na adviezen te hebben ingewonnen, ondersteuning van de werkgroepen, bewaking van de integraliteit van de projecten en het nemen van initiatieven. De leden vormen een begeleidende, faciliterende en toetsende eenheid.

Gemeentelijke werkgroepen:
Samenstelling: allerlei vertegenwoordigers van verenigingen en organisaties, die bij het buitengebied betrokken zijn.
Taken: het begeleiden van projecten in de uitvoerende sfeer, formuleren van gemeentelijke prioriteiten en het stimuleren van particulieren, adviseren van projecten van algemeen belang en van projecten binnen de eigen gemeente, onderzoeken procedurele uitvoerbaarheid, toetsen aan bestemmingsplan, verstrekken van vergunningen, stimuleren van doelgroepen, nemen van initiatieven, voorlichten eigen bevolking en toeristen en verstrekking van gereedmelding als het werk conform plan is uitgevoerd.

Sectorgroepen:
Beheerders: IKL, waterschap Roer en Overmaas, milieufederatie Limburg, Limburgs landschap, Staatsbosbeheer, waterschap Peel en Maasvallei.
Bosbouw: bosgroep Limburg, boseigenaren, WBE Roerstreek.
Landbouw: CLTB (alle gemeenten), VAB-Roermond.
Recreatie en toerisme: streek VVV Noord- en Midden-Limburg, Recron Limburg, Recreatiewerk Zuid- en Oost-Limburg, VVV Roermond, ANWB Zuid-Nederland.

Taken: het formuleren van uitvoeringsthema's, het genereren van projecten, het inhoudelijk beoordelen van projecten en waar nodig prioriteit geven vanuit sectoraal perspectief, adviseren van projecten van algemeen belang en die de sector direct of indirect aangaan, onderzoeken technische en economische uitvoerbaarheid, toetsen van projecten aan gebiedsperspectief, nemen van initiatieven, voorlichting/informatie naar de sector en naar inwoners en toeristen, stimuleren van doelgroep.

Coördinatieteam:
Samenstelling: sectorale vertegenwoordigers provincie en LNV.
Taken: coördinatie met het sector- en facetbeleid, informatie/afstemming t.a.v. de WCL-projecten in relatie tot sectorale projecten, adviseren van WCL-projecten, stimuleren van de integrale uitvoering van het sector- en facetbeleid in het WCL-gebied en ondersteuning van secretariaat.

5.3.3 Conclusie

De problematiek van een marginale landbouw en bosbouw, een weinig ontwikkelde recreatiesector en bedreigde natuurwaarden en cultuurlandschap, heeft het Rijk doen besluiten Midden-Limburg aan te wijzen als WCL. Een provinciale- en een Rijksvertegenwoordiger werden verantwoordelijk gesteld om uitvoering te geven aan een concept, dat door de streek vorm gegeven dient te worden. Het secretariaat heeft het proces aangezwengeld, door het benaderen van de grondeigenaren. Hiermee wilde men de economische dragers van de streek (landbouw, bosbouw en recreatie), de sectoren die voor de oplossingen zouden kunnen zorgen, met in acht name van natuur- en landschapswaarden, verantwoordelijk stellen voor de ontwikkeling van de streek.

De bottom-up-aanpak heeft het secretariaat vorm gegeven door de ondernemers zelf aan te spreken, waarmee men zo dicht mogelijk op uitvoeringsniveau zou komen te zitten, waardoor de stap naar projecten eenvoudig gemaakt zou kunnen worden. Hiermee werd de uitvoeringsgerichtheid van het concept benadrukt. Bij het opzetten van het netwerk zijn invloedrijke personen benaderd, die op sectoraal niveau de kar kunnen trekken en die verantwoordelijk worden gesteld voor het opzetten en onderhouden van het sectorale netwerk. Het is gebleken dat het aanspreken van de ondernemers zelf, de rol van invloedrijke personen, het benadrukken van de uitvoeringsgerichtheid, het benoemen van de problemen, het aandragen van oplossingen en met name het vooruitzicht van subsidieverstrekking de belangrijke redenen zijn

geweest voor het aanvaarden van WCL en voor een geslaagde mobilisatie. Ook de geboden sectorale ondersteuning door vertegenwoordigers van de provincie, met name bij recreatie en landbouw, is van invloed hierop geweest.

De zes gemeenten werden gevraagd om integrale werkgroepen in het leven te roepen. De idee hierbij was dat er op gemeentelijk niveau samenwerking en afstemming zou ontstaan tussen de sectoren. Vandaar dat het wenselijk was dat de personen die binnen een sectorale werkgroep actief zijn ook zouden participeren binnen een gemeentelijke werkgroep. In een aantal gemeenten bestond er al een integrale werkgroep.

Er zijn verschillen te constateren in snelheid en gemak waarmee het project wordt opgepakt en in het draagvlak dat is ontstaan tussen gemeenten en tussen sectoren. De verschillen zijn veroorzaakt door de rol van personen, de professionaliteit van sectoren, de prioriteit die aan het project gegeven wordt, de bestaande verhoudingen tussen partijen en de middelen voor het project aangewend kunnen worden. Toch hebben alle relevante partijen zich gecommitteerd aan WCL.

Het is duidelijk geworden dat met name het secretariaat een belangrijke rol heeft vervuld. Door de grote betrokkenheid, bereikbaarheid en de faciliterende instelling heeft men veel waardering binnen de streek gekregen. Zij hebben ervoor gezorgd dat er netwerken zijn ontstaan op streek-, sectoraal- en gemeentelijk niveau, die in elkaar steken en dat de streek actief is gaan participeren en zich aan het project heeft gecommitteerd.

5.4 Formuleren van probleemdefinitie

Het formuleren van de probleemdefinitie betreft het proces wat begint bij de tot stand gekomen organisatiestructuur en loopt tot en met de binnen de sectorale werkgroepen vastgestelde sectorale probleemanalyse. Het vormt een onderdeel van de planningsopgave, waarbij een wisselwerking tussen de inrichting en de sturing dient plaats te vinden. In de volgende paragrafen wordt allereerst de inrichtingsopgave behandeld (5.4.1): de door de sectorgroepen opgestelde inhoudelijke problemen. Vervolgens komt de stuuropgave (5.4.2), waarin de totstandkoming van de probleemdefinities wordt beschreven, aan de orde.

5.4.1 De inrichtingsopgave

Per sectorale werkgroep zijn de resultaten van de inhoudelijke analyse als volgt:

Landbouw
In de landbouwanalyse worden vanuit de autonome ontwikkeling conclusies getrokken die bepalend zijn voor heroriëntatie. Hieruit wordt duidelijk dat de problemen liggen in de arbeidsopbrengst; de gemiddelde arbeidsopbrengst blijft achter bij de gemiddelde opbrengst in de rest van Noord- en Midden-Limburg. Het gevolg is dat het aantal akkerbouwbedrijven, veehouderijbedrijven en de overige veehouderij zal afnemen als gevolg van de slechte bedrijfsstructuur, melkquote, schaalvergroting en verbod op nieuwvestiging. Ook worden er door het milieubeleid beperkingen gesteld aan nieuwvestiging en uitbreiding.

Recreatie
De visie van de sectorgroep recreatie is gebaseerd op een probleemanalyse, waarbij de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen in kaart zijn gebracht. Op basis hiervan worden het ontwikkelingsperspectief en concrete actiepunten vastgesteld. Deze worden in de volgende fase behandeld. De zwakten zijn gelegen in de minimale overnachtingsmogelijkheden, het beperkt dagrecreatief aanbod, een beperkte informatievoorziening en het niveau van bekendheid (geen eigen imago). Er is een onvoldoende aanbod aan brochures, gidsen, bewegwijzering en informatiepanelen. Verder laat de bereikbaarheid vanuit het Duitse achterland te wensen over. De kans dat in toekomstige natuurontwikkelingsplannen te weinig aandacht aan recreatief medegebruik wordt besteed, de financiering is en het 'toeristisch bewustzijn' van de bewoners, de verbrokkeling en lage organisatiegraad van de sector vormen bedreigingen voor het produkt.

Bosbouw
In de analyse van de sectorgroep bosbouw worden de probleemvelden per bossoort in kaart gebracht, van waaruit gezocht wordt naar oplossingsrichtingen. De problemen zijn gelegen in de eenzijdige samenstelling van de bossen, in het verlies van oude structuren, in de hoge kosten die de te nemen maatregelen met zich meebrengen en in de geringe deskundigheid van een aantal met name 'kleine' boseigenaren.

Beheerders
De taak voor de overige beheerders van gronden is gelegen in ondersteuning van uitvoeringsthema's en -acties van de sectorgroepen. Daarnaast heeft de sectorgroep vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een belangrijke taak in het stimuleren van het opstellen van de 'gebiedsvisie natuur, bos en landschap' (stimuleringsplan), dat opgesteld wordt door NBLF en provincie. Het stimuleringsplan is een nadere invulling van het gebiedsperspectief, aan de hand waarvan de hectares EHS worden toegewezen binnen het gebied.

De problemen zijn gelegen in een gebrekkige en vervallen structuur van landschap en van recreatiepaden. Voor het inpassen van natuur- en landschapsbeheerselementen is er gebrek aan expertise en geschikte documentatie en bestaat er geen planmatige aanpak. Door vermindering van fourageergebied en versnippering van leefgebied staan

soorten voortdurend onder druk. De kosten van natuur- en landschapsonderhoud zijn hoog en de middelen van de organisaties beperkt.

5.4.2 De stuuropgave

In deze fase speelt inhoudelijk gezien de sturingsvraag hoe de formulering van de probleemdefinities tot stand komt. De doelstelling in deze fase is het verkrijgen van consensus binnen de werkgroepen, wat dient te resulteren in probleemdefinities die passen binnen het bestaande beleid en die het uitgangspunt zijn voor het opstellen van uitvoeringsthema's. Zodoende wordt in deze fase het sturingsconcept van reflexieve sturing toegepast. Enerzijds gestructureerd, waarbij de overheid het initiatief neemt via definitie van het vraagstuk en de te realiseren doelen en waarbij ze ruimte creëert voor de streek om hier inhoud aan te geven. Dit gebeurt middels de in het beleidsgedeelte gestelde randvoorwaarden en in het vooruitzicht gestelde subsidies. De overheid neemt vanuit de doelstellingen het initiatief om het proces op gang te brengen, bijvoorbeeld door het geven van een aanzet, middels het inventariseren van problemen voor een bepaalde sector. Vervolgens ontstaan er in de sectorale werkgroepen onderhandelingen. Binnen de werkgroepen wordt gestreefd naar het gemeenschappelijk formuleren van probleemdefinities. Na aansturing van deze groepen kan de rest van het proces van beleidsvorming gezien worden als ongestructureerde reflexieve sturing.

Het secretariaat en het bestuur hebben het initiatief genomen om de sectorale werkgroepen zelf verantwoordelijk te houden voor de inhoud van de uitvoeringsthema's. Zo wordt er binnen de werkgroepen, door degenen die in de praktijk dagelijks met bepaalde zaken worden geconfronteerd, gestreefd naar gemeenschappelijke beeldvorming, waardoor men uiteindelijk beoogt te komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie.

Net als bij het opzetten van het netwerk geldt ook hier het sturingsconcept van transactionele sturing. De werkgroepen worden aangestuurd bijvoorbeeld middels incentives: totstandkoming van het gebiedsperspectief is een voorwaarde voor het ter beschikking van de streek komen van WCL-gelden. Hierbij wordt de sturingsstrategie beïnvloeding van de tijdsdruk toegepast. Ook persoonlijke instrumenten worden toegepast. Zo worden de werkgroepen door het secretariaat middels enerzijds de voorzitter van de werkgroep en anderzijds middels het lid van het coördinatieteam gemotiveerd. Daarnaast wordt het instrument communicatie gebruikt. Door het op gang brengen van een interactieproces, waarbij gestreefd wordt naar doorgaande interactie, worden alle actoren bij het proces betrokken gehouden. Communicatie vindt plaats tussen het secretariaat en de leden van het coördinatieteam, tussen het secretariaat en de voorzitter van de werkgroep en binnen de werkgroep. Daarnaast communiceert het lid van het coördinatieteam met alle leden van de werkgroep. Het opstellen van probleemdefinities en het onderhandelen hierover, met als uiteindelijk resultaat consensus tussen bestuurders en doelgroepen, kan gezien worden als een meerzijdig sturingsinstrument. Voor het opstellen van probleemdefinities kan gebruik worden gemaakt van kengetallen. Deze geven de doelgroep inzicht in de overschotten

en tekorten op een bepaald gebied. De kengetallen kunnen door het secretariaat, het lid van het coördinatieteam en door de leden van de werkgroep ingezet worden.

Hieronder wordt per sectorale werkgroep het proces van probleemdefiniëring beschreven:

Landbouw

In de werkgroep landbouw worden vanuit de autonome ontwikkeling conclusies getrokken die bepalend zijn voor heroriëntatie van de sector. De Rijksoverheid heeft veel geïnvesteerd in het kweken van vertrouwen bij de landbouw. Binnen de sectorgroep heeft veel discussie plaatsgevonden. Naarmate de tijd vorderde werd de discussie veel opener. De sectorgroep heeft ideeën opgeschreven en is daarmee de streek ingegaan om de boeren zelf te vragen waar de problemen liggen. Tijdens de gehouden voorlichtingsbijeenkomsten, waar de voorzitter in het dialect een presentatie hield, kwam onder andere de landbouwproblematiek in het gebied aan de orde en konden de boeren op formulieren zelf invullen welke problemen nog over het hoofd waren gezien. Het verkrijgen van consensus over de probleemdefinitie wilde men bereiken door de boeren zelf te laten nadenken en mee te laten praten (reflexieve sturing). Het belangrijkste instrument wat hiervoor werd gebruikt was het voorhouden van subsidie en de boeren op de hoogte stellen van andere regelingen, waarvan gebruik gemaakt kan worden (incentive).

Recreatie

De werkgroep recreatie voert een probleemanalyse uit door het in kaart brengen van de sterkten, zwakten, kansen en bedreigingen. Op basis hiervan worden het ontwikkelingsperspectief en concrete actiepunten vastgesteld. De probleemdefiniëring is verzorgd door de provincie en door het secretariaat. Daarover bestond overeenstemming met de andere partners. Het is dus niet tot stand gekomen op basis van reflexieve sturing, maar het gehanteerde sturingsconcept betreft eerder situationele sturing. De doelgroepen gingen akkoord met de gedane analyse. De instrumenten die zijn gebruikt betreffen met name kengetallen en communicatieve instrumenten. Hiermee zijn de doelgroepen gewezen op de problematiek, waaraan men zich heeft gecommitteerd.

Bosbouw

Aan de hand van een analyse van de bossituatie door de Bosgroep Limburg zijn de probleemdefinities geformuleerd. Deze zijn in samenspraak met het secretariaat tot stand gekomen en zijn op een voorlichtingsavond, tegelijkertijd met de hieraan gekoppelde uitvoeringsthema's, gepresenteerd. De leden konden zich hierin vinden. 'Door de analyse van de sectorgroep is de bosbouwsector zich bewust geworden van zaken die men eigenlijk al wist, maar nooit zo helder heeft gemaakt en zo integraal heeft beschouwd.'

Beheerders
De taak voor de overige beheerders van gronden is gelegen in ondersteuning van uitvoeringsthema's en -acties van de sectorgroepen. De werkgroep heeft de probleemdefinitie geformuleerd, maar voor de definitieve versie van de gebiedsvisie van de sectorgroep dient nog gewacht te worden op het uitkomen van 'het Stimuleringsplan' (de gebiedsvisie natuur, bos en landschap), dat opgesteld wordt door NBLF en provincie. Na het uitkomen van het Stimuleringsplan wordt een projectgroep in het leven geroepen. Ook bestaat het voornemen om provinciaal sectoraal beleid en de bijbehorende gelden met voorrang in te zetten in het WCL-gebied en om het sectorinstrumentarium ten bate van de gebiedswaarden te operationaliseren. Het Stimuleringsplan zal dienen om de belangen van natuur en landschap binnen de andere sectoren naar voren te brengen en om de zorgen van de sectorgroep uit te spreken.

Het Stimuleringsplan kan gezien worden als een meerzijdig sturingsinstrument. Vervolgens heeft de sectorgroep de taak het sectorbeleid te coördineren en te stroomlijnen en de projecten die daaruit voortvloeien in WCL-verband (mede) op te stellen en de uitvoering ervan te begeleiden. Binnen de gebiedsvisie wordt gestreefd naar het maken van de koppeling economie-ecologie. Vanwege het nog niet gereed komen van het Stimuleringsplan, hebben de beheerders tot maart 1995 zich in de marge opgehouden.

Duidelijkheid omtrent het provinciale en gemeentelijke beleid, als uitgangspunt voor de op te stellen uitvoeringsthema's, en het goede verloop van bestuurlijk overleg wordt in de interviews aangegeven als een succesfactor voor het slagen van WCL.

5.4.3 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave

Het totstandkomen van de probleemdefinities vindt plaats binnen de afzonderlijke werkgroepen. Het secretariaat stuurt samen met de voorzitter van de werkgroep en de sectorale vertegenwoordiger van de provincie het proces tot probleemdefinitie aan. De mate van betrokkenheid van de gehele sectorale werkgroep bij de totstandkoming verschilt per werkgroep, maar in het algemeen kan worden gesteld dat vooral de voorzitter en de sectorale provinciale vertegenwoordiger verantwoordelijk hiervoor zijn geweest.

Er is binnen de sectoren overeenstemming over de problematiek, waardoor er weinig discussie heeft plaatsgevonden. De Bosgroep Limburg en de provinciale vertegenwoordiger van recreatie werden capabel geacht dit op papier te zetten, waarna het de goedkeuring van de werkgroep heeft gekregen. Ook het secretariaat heeft hulp geboden, wanneer de werkgroepen daar behoefte aan hadden. De totstandkoming is vrij vlot verlopen, omdat het als voorwaarde werd gesteld voor het beschikbaar komen van WCL-gelden, maar ook omdat de juiste partijen zijn geconsulteerd. Wanneer de provincie de problemen in kaart brengt komt daar meestal verzet tegen. Door de problemen te koppelen aan organisaties die de middelen tot oplossingen hebben wordt de lange weg van probleemdefinitie afgesneden.

5.5 Het opstellen van oplossingsrichtingen

De volgende fase van het proces betreft het opstellen van oplossingsrichtingen. In Midden-Limburg heeft men het over uitvoeringsthema's. In dit rapport zal deze term daarom dan ook aangehouden worden. Op basis van de opgestelde probleemdefinities worden, door de sectorale werkgroepen, de uitvoeringsthema's vastgesteld. De inrichtingsopgave wordt behandeld in 5.5.1 en de stuuropgave in 5.5.2. Vervolgens wordt door het secretariaat het gebiedsperspectief samengesteld, wat voorgelegd wordt aan de werkgroepen. Na een inspraakronde wordt het definitieve gebiedsperspectief vastgesteld (5.5.3).

5.5.1 De inrichtingsopgave

De door de sectorale werkgroepen opgestelde uitvoeringsthema's zijn de volgende:

Landbouw
Vanuit de landbouwanalyse zijn de volgende uitvoeringsthema's, die allen zijn gericht op versterking van de economische basis (verbreding), geformuleerd:
- Natuurlandschapsbeheer: aanleg hoogstamboomgaarden, erfbeplantingen en overige landschapselementen;
- Recreatie: kamperen bij de boer, vakantie-appartementen op de boerderij en logiesaccommodaties;
- Milieuverantwoord produceren: stimuleren van geïntegreerde landbouw, centrale spoel- en reinigingsplaatsen (zo mogelijk aansluitend aan gemeentelijk milieupark), spuitkeuringen, afstellen kunstmeststrooiers en invoeren mineralenboekhouding;
- Produktinnovatie: produktie, verwerking en afzet van hoogwaardige streekeigen produkten;
- Communicatie, voorlichting en samenwerking: realiseren van voorbeeldbedrijven en bedrijfsdoorlichting in verband met toekomstig ondernemen volgens verbrede doelstelling.

Recreatie
Vanuit de analyse van sterkten-zwakten-kansen-bedreigingen wordt het ontwikkelingsperspectief opgesteld, inclusief concrete actiepunten:
- Gebiedspromotie in samenhang met andere economische dragers en de gebiedswaarden: voorlichting, educatie ten behoeve van natuur-, cultuur- en agrotoerisme (gidsen) en themagerichte werving met spreiding van recreatiedruk;
- Intensivering en zonering recreatief medegebruik: route-aanduidingen en informatie, recreatief medegebruik van agrarische gronden;
- Landschappelijke inpassing recreatiebedrijven: beplantingen op en rond projecten-/bedrijven;
- Milieu: verlaging automobiliteit;
- Cultuurhistorie: behoud van beeldbepalende kleinschalige bebouwing.

Bosbouw
Vanuit de probleemdefinitie worden de volgende uitvoeringsthema's geformuleerd:
- Omvorming naar meervoudige doelstelling met geïntegreerd beheer: ontginningsbossen met betere benutting van groeiplaatspotenties en optimalisering van recreatief gebruik; bron-, moeras- en oeverbossen, waarin de vervanging van de populier bijdraagt tot verhoging van de natuurwaarden; herstel van oude cultuurhistorische structuren van landgoederen binnen oude bossen;
- Verjonging van boomweiden ter instandhouding van het gewenste landschapsbeeld;
- Organisatie kleinschalig bosbezit: vereniging van kleine boseigenaren en realiseren van gemeenschappelijk beheer;
- Bosuitbreiding.

Beheerders
De eigen doelstellingen zijn vertaald naar de drie andere sectorgroepen:
- Raakvlakken met economische dragers/andere sectorgroepen: openstelling-/ontsluiting van het landelijk gebied voor recreatief medegebruik met wandelpaden in een gebiedsdekkend net, vergroting inpassing natuur- en landschapsbeheer, scholing agrariërs in onderhouds- en beheerstechnieken inzake landschaps- en natuurbeheer, nieuwe landschapselementen in het kader van soortenbeleid, instandhouding landgoederenkarakteristiek en beeldbepalende kleinschalige bebouwing;
- Ondersteuning onderhoudsgroepen voor landschapselementen: coördinatie vrijwillig landschapsbeheer, milieucoöperatie landbouwers en organisatie kleinschalig bosbezit;
- Bevorderen dat sectorinstrumentarium in het kader van NBP met voorrang worden toegepast: landschapsverzorging, natuurontwikkeling en bosontwikkeling.

5.5.2 Stuuropgave

Deze fase loopt vanaf het formuleren van probleemdefinities tot het definitief vaststellen van het gebiedsperspectief. Bij het formuleren van oplossingsrichtingen wordt gestreefd naar win-winsituaties, middels het opstellen van integrale uitvoeringsthema's. Binnen de werkgroepen dient hierover consensus te ontstaan. De bijdragen van de verschillende werkgroepen vormen gezamenlijk het gedeelte uitvoeringsthema's van het derde concept gebiedsperspectief. Naar aanleiding van de bijdragen kan middels inspraak worden gereageerd door de andere sectorale en de gemeentelijke werkgroepen. Op basis van de inspraakreacties vindt de definitieve vaststelling van de uitvoeringsthema's binnen het gebiedsperspectief plaats (april '95). De sturingsvraag in deze fase is: welke actoren zorgen ervoor dat de oplossingsrichtingen tot stand komen en op welke wijze geschiedt dit?

De wijze van sturing is dezelfde als in fase drie: gestructureerde reflexieve aansturing en ongestructureerde sturing tijdens het onderhandelingsproces. Op basis van de probleemdefinities worden sectoraal de uitvoeringsthema's opgesteld. Transactionele sturing geldt ook als sturingsconcept in deze fase. De doelgroepen worden door het

gebruik van incentives gemotiveerd mee te denken over de oplossingsrichtingen. Ook wordt hiervoor het beïnvloeden van de tijdsdruk gebruikt. Het secretariaat, het lid van het coördinatieteam en de voorzitter van de werkgroep hebben een sturende rol. De initiatieven voor selectie van oplossingen worden genomen door het secretariaat en door bepaalde personen uit de werkgroep, bijvoorbeeld het lid van het coördinatieteam of de voorzitter. Binnen de werkgroepen wordt onderhandeld over het opstellen van de uitvoeringsthema's, waarbij de strategieën promotie en selectie van oplossingen en investeren in nieuwe oplossingen, het proces sturen. Ook zijn meerzijdige instrumenten gebruikt: het secretariaat en de verschillende werkgroepen zijn gekomen tot het opstellen van een gebiedsperspectief; een kader waarin de overheid en de doelgroepen doelstellingen formuleren, waarbinnen projecten uitgevoerd kunnen worden. Tevens worden communicatieve instrumenten ingezet. Door het secretariaat wordt gezorgd voor een continu stroom van informatie en doorgaande interactie naar de werkgroepen toe. Binnen de werkgroepen zorgen de coördinator en de voorzitter hiervoor. In het onderstaande wordt het proces per werkgroep beschreven.

Landbouw

Door het houden van een aantal voorlichtingsbijeenkomsten (communicatief instrument), onder leiding van de plaatselijke LLTB-voorzitter en de voorzitter van de sectorgroep, is invulling gegeven aan de bottum-up-gedachte bij het opstellen van de uitvoeringsthema's voor de landbouw. Het Ministerie van LNV heeft zich hierbij faciliterend opgesteld. De agrariërs kregen de uitvoeringsthema's, die door de sectorgroep waren opgesteld gepresenteerd en hen werd gevraagd of ze ermee konden leven. Tevens konden ze aangeven welke uitvoeringsthema's in hun ogen waren vergeten. Ook werden agrariërs gestimuleerd WCL-projecten in te dienen. Naar aanleiding van de bijeenkomsten kan geconcludeerd worden dat de opstelling van uitvoeringsthema's door de werkgroep voor de gehele landbouw niet heeft geleid tot vermindering van het draagvlak. De opkomst bij de voorlichtingsavonden verschilde per gemeente, afhankelijk van het enthousiasme van de plaatselijke LLTB-voorzitter.

De eerste uitvoeringsthema's ten aanzien van de akkerbouw zijn aangepast als gevolg van het uitgebrachte streekplan. Vanwege de ontwikkelingen binnen de land- en tuinbouw is het de verwachting dat dit als gevolg van veranderingen in Rijksbeleid en/of provinciaal beleid nog vaker voor zal komen. Binnen de landbouw is het streekplan positief ontvangen, vanwege het feit dat de beperkingen, in de zin van regulering, zijn omgezet in stimulering. Deze wijziging van denken betekent dat de boeren binnen randvoorwaarden gestimuleerd worden na te denken over hun eigen toekomst, net zoals binnen WCL-verband.

Een succesfactor voor het bereiken van overeenstemming tussen de boeren, is het in het vooruitzicht stellen van geld. Tevens is het belangrijk dat het Ministerie van LNV de WCL-uitvoering ondersteunt door het bieden van faciliteiten en het begeleiden van boeren. Ook is het belangrijk om duidelijk te maken dat LNV bezig is met vernieuwende zaken, het gevoel geven dat de boeren gesteund worden en dat de produkten worden gewaardeerd. De volgende factoren hebben ertoe geleid dat

er onder de boeren draagvlak is ontstaan voor en overeenstemming over de uitvoeringsthema's: het onderhandelen met één landbouworganisatie (LLTB), de opgezette organisatie (korte lijnen en laagdrempelig), het werken met brede thema's en het werken met enthousiaste personen, die intensief de kar willen trekken.

Recreatie
Ook voor de oplossingsrichtingen geldt, dat deze al door het secretariaat in samenwerking met de provincie zijn opgesteld. Met name de provincie heeft hierin een voortrekkersrol vervuld. De formuleringen zijn vrij breed, waardoor de doelgroepen hiermee vrij gemakkelijk akkoord gingen. Men denkt op basis van het stuk projecten te kunnen aandragen. Het sturingsconcept betreft ook hier situationele sturing, dus niet bottom-up. Hierbij zijn kengetallen en communicatieve instrumenten gebruikt.

Bosbouw
De Bosgroep Limburg is verantwoordelijk geweest voor het opstellen van de sectorvisie. Aan de hand van de opgestelde probleemdefinitie zijn de uitvoeringsthema's geformuleerd. Het resultaat is tijdens voorlichtingsavonden gepresenteerd aan zo'n 30 particuliere eigenaren, die zich konden vinden in het verhaal. De Bosgroep maakt gebruik van instrumenten, die het als belangenbehartiger altijd al gebruikte: nieuwsbrief, telefoonservice, bezoek aan eigenaren en voorlichting, advies en bemiddeling.

Overige beheerders
De uitvoeringsthema's van de overige eigenaren van grond, worden pas definitief vastgesteld middels het uitkomen van het Stimuleringsplan. Dit wordt opgesteld door NBLF en de provincie, waarbij de sectorgroep nauw wordt betrokken. Het sturingsconcept wat hierbij hoort is situationele sturing. Door de overheid worden beleidsvoornemens afgestemd op een specifiek gebied. De betrokkenheid van de sectorgroep is een element van reflexieve sturing. Het belangrijkste instrument wat wordt toegepast is meerzijdige sturing, door overeenstemming te bereiken over het te voeren beleid met de provincie, het Rijk en de doelgroep.

5.5.3 Het gebiedsperspectief

Het vaststellen van het gebiedsperspectief kan gezien worden als een meerzijdig sturingsinstrument. Het vormt het kader voor het aanvragen van subsidie en het uitvoeren van projecten. Het is een overeenkomst tussen bestuurders en de streek over het te voeren gebiedsgericht beleid. Binnen het gebiedsperspectief kunnen kengetallen worden gebruikt, die doelgroepen kunnen stimuleren tot het behalen van betere resultaten. Ook vormt het gebiedsperspectief een prikkel tot uitvoeren van projecten, omdat op deze wijze subsidie verkregen kan worden.

De totstandkoming van het gebiedsperspectief is in drie fasen geschied. In eerste instantie hebben leden van het coördinatieteam de beleidsuitgangspunten overgenomen. Door het secretariaat bij elkaar gevoegd leverde dat het eerste concept gebiedsperspectief op. Deze was te dik, waarna het secretariaat heeft gevraagd de stukken te herschrijven en bondiger te maken. Tevens werd gestreefd naar een betere afstemming tussen de verschillende bijdragen. Ook het tweede concept was nog te dik en niet goed afgestemd, waardoor het secretariaat besloot dat een derde concept noodzakelijk was. Naar aanleiding van het derde concept heeft eind '94 een inspraakronde plaatsgevonden. Dit communicatieve instrument wordt door het secretariaat toegepast om het draagvlak te vergroten en om de gewenste consensus te bereiken. Ook de in begin 1995 te verwachten provinciale beleidsnota's: streekplan, milieubeleidsplan en waterhuishoudingsplan zullen nog worden meegenomen in de definitieve versie van het gebiedsperspectief en kunnen nog voor inhoudelijke aanpassingen zorgen. Hetzelfde geldt voor beslissingen op Rijksniveau die van toepassing zijn op het gebied, zoals de beslissing om de A73 op de oostelijke Maasoever aan te leggen.

5.5.4 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave

In deze fase van het proces zijn de uitvoeringsthema's gekoppeld aan de probleemdefinities. Ook deze zijn sectorgewijs tot stand gekomen. De doelstelling was het formuleren van integrale thema's met de voorwaarde dat er geen tegenstand zou bestaan vanuit andere sectoren. Ook in deze fase hebben het secretariaat, de voorzitter van de werkgroep en het lid van het coördinatieteam een sturende rol vervuld. Zij zijn met name verantwoordelijk geweest voor het opstellen van de uitvoeringsthema's en hebben de werkgroepen en de achterban op de hoogte gehouden van de voortgang.

Binnen de werkgroep recreatie zijn vervolgens de thema's doorgesproken en binnen de bosbouw- en de landbouwwerkgroepen zijn de ondernemers op de hoogte gesteld, middels een informatieronde. Binnen beide sectoren is de achterban akkoord gegaan met de opgestelde uitvoeringsthema's. De nieuwe rol van het Ministerie van LNV binnen het proces wordt door de landbouw gezien als een succesfactor. Men geeft de agrariërs het gevoel dat ze worden gesteund, waardoor eerder draagvlak kan worden bereikt. Ook het werken met brede thema's en met korte lijnen heeft ervoor gezorgd dat er vrij snel draagvlak is bereikt.

Bij de sturing vanuit het secretariaat is gebruik gemaakt van incentives. De sectorale werkgroepen werden geld in het vooruitzicht gesteld, met als voorwaarde dat men mede het gebiedsperspectief op zou stellen. Verder heeft men het secretariaat bepaalde personen gemotiveerd en ingeschakeld en is men behulpzaam geweest bij de voorlichtingsbijeenkomsten en bij het opschrijven van de thema's. Ook zorgt het secretariaat voor een doorgaande interactie. De ingezette instrumenten hebben als resultaat gehad dat de totstandkoming van het gebiedsperspectief vrij voorspoedig is verlopen en dat er weinig vertraging is opgetreden. Ook is er bij de definitieve

samenstelling van het gebiedsperspectief weinig discussie geweest tussen de economische dragers. Alle partijen kunnen met het resultaat uit de voeten.

Het lid van het coördinatieteam en de voorzitter zijn met name verantwoordelijk voor de gang van zaken binnen de werkgroep. Zij hebben een sturende rol doordat zij het procesverloop binnen de werkgroep bespoedigen. Zij activeren de overige leden en zijn actief bij het opstellen van de uitvoeringsthema's en schrijven de teksten voor het gebiedsperspectief.

5.6 Projecten

Het uiteindelijk uitvoeren van projecten kan worden gezien als het laatste onderdeel van de planningsopgave. Ook hierbij dienen de inrichtingsopgave en de stuuropgave samengebracht te worden. De inrichtingsopgave bestaat uit de uitvoeringsthema's, die door de verschillende doelgroepen zijn opgesteld (5.6.1). De stuuropgave behandelt de vraag hoe men vanuit de verschillende uitvoeringsthema's, binnen de werkgroepen, tot projectaanvraag en uitvoering komt (5.6.2). Als laatste onderdeel wordt een korte beschrijving gegeven van de werkwijze in relatie tot de uitgevoerde projecten (5.6.3).

5.6.1 De inrichtingsopgave

De inrichtingsopgave betreft de door de werkgroepen opgestelde uitvoeringsthema's. Hiervoor wordt verwezen naar 5.5.1. De voorwaarden voor aanvraag van een project staan in een voetnoot[1]. Voor een overzicht van de uitgevoerde projecten in 1994 wordt verwezen naar aanhangsel 11. De totstandkoming van de projecten is een interessantere vraag. Deze wordt behandeld in de stuuropgave.

---

1 De projectaanvraag wordt ingediend op 2 à 3 A4-tjes, waarop de naam van de aanvrager, een beschrijving van het project en de globale kosten aangegeven staan. Na ontvangst op het secretariaat wordt als eerste de aanvraag geregistreerd op de wcl-projectenlijst. De eerste toets vindt plaats door het secretariaat. Er wordt getoetst aan de door de werkgroepen opgestelde uitvoeringsthema's. Resultaat van deze toetsing is ofwel een afwijzing, een principe-toezegging of indien het secretariaat van oordeel is dat de stichting wcl betrokken dient te worden zal de aanvraag op de eerstvolgende vergadering worden geagendeerd. Er wordt gestreefd de uitslag van de eerste toets binnen twee weken te kunnen afhandelen en de aanvrager hierover te berichten. De tweede toets vindt plaats binnen het secretariaat van de betreffende sectorale werkgroepen en van de betreffende gemeentelijke werkgroep. Bij positief resultaat kan de aanvrager binnen drie weken de definitieve toewijzing verwachten. Indien het secretariaat van oordeel is dat de hele werkgroep betrokken dient te worden kan het iets langer duren. Indien de overeenstemming is verkregen, ontvangt de indiener schriftelijk bericht van het secretariaat dat de uitvoering kan starten, conform het ingediende plan. Tevens wordt meegedeeld op welk % subsidie de indiener kan rekenen. Als het werk gereed is bericht de aanvrager dat aan de secretaris van de gemeentelijke werkgroep voor controle van het betreffende project. Deze stuurt de akkoordverklaring naar het secretariaat die de regio-directeur verzoekt om rechtstreeks over te gaan tot betaling van de toegezegde subsidie.

5.6.2 De stuuropgave

De sturingsvragen die gelden voor deze fase zijn af te leiden uit het bedenken van projecten, de procedures van aanvraag van de projecten, de uitvoering van de projecten en de controle daarop. Er wordt gestreefd naar doorwerking van beleid en van uitvoeringsthema's. In de stuuropgave is het de vraag wie de projecten aanvraagt en uitvoert en welke strategieën en instrumenten hierbij worden gehanteerd en toegepast.

Het secretariaat stimuleert de werkgroepen en particulieren projecten aan te vragen. Men promoot en selecteert oplossingen en men probeert door een beperkt budget, en door het instellen van een korte en heldere procedure, de tijdsdruk op te voeren. Op deze wijze wordt het proces, ten aanzien van de werkgroepen, vanuit het secretariaat gestuurd. De instrumenten die daarbij gebruikt worden zijn: incentives, communicatieve instrumenten en persoonlijke instrumenten. Door nauwe banden met de leden van het coördinatieteam, die participeren in een werkgroep en met de voorzitters van de werkgroepen heeft men invloed op het proces. Ook worden kengetallen gebruikt: in de pilotfase zijn de uitgevoerde voorbeeldprojecten per gemeente doorgefaxt naar de andere gemeenten, waardoor inactieve en niet inventieve gemeenten worden geprikkeld met als doel ook deze te motiveren actief te worden en ideeën voor uitvoering aan te dragen. Ook na het eerste jaar (1994) zijn kengetallen gebruikt: er is een overzicht gemaakt van de verdeelde gelden over de verschillende projecten, waaruit bleek dat de gemeenten Roermond (0%), Ambt Montfort (1%) en Maasbracht (3%) nog niets of vrijwel geen projecten hebben uitgevoerd. Deze kengetallen fungeren als prikkels om deze gemeenten te activeren met betrekking tot het WCL-beleid.

Binnen de sectorale en gemeentelijke werkgroepen worden naar aanleiding van de uitvoeringsthema's projecten geformuleerd en aangevraagd. Vanwege het beperkte WCL-budget is het zaak om deze projectaanvragen tijdig in te dienen. Door gebruik te maken van communicatiemiddelen, persoonlijke instrumenten en incentives worden particulieren in de streek op de hoogte gebracht van de te verdelen gelden bij het uitvoeren van projecten. Zo worden voorlichtingsavonden georganiseerd en worden bepaalde ondernemers persoonlijk benaderd door zowel de gemeentelijke- als door de sectorale werkgroepen.

Agrariërs worden in de gelegenheid gesteld projecten aan te dragen. Ook worden ze door de sectorgroep landbouw voor het uitvoeren van projecten benaderd. Dit gebeurt enerzijds direct door het doen van concrete voorstellen en door het hulp bieden bij het aandragen en uitvoeren van de projecten en anderzijds indirect door het oprichten van voorbeeldbedrijven, om te laten zien dat ook verbrede bedrijven economisch verantwoord zijn en om inzichtelijk te maken dat produktie ook duurzaam kan zijn. Ook het ministerie van LNV stelt zich beschikbaar voor het trekken van projecten, bijvoorbeeld in het kader van streekprodukten. Daarnaast is de vertegenwoordiger van het ministerie bereid als intermediair te fungeren tussen de boeren en bijvoorbeeld banken of fabrieken.

De instrumenten die de sectorgroep gebruikt zijn met name van communicatieve en praktische aard: mensen informeren, bellen en overhalen, motiveren van boeren en aandragen van ideeën.

Zo benadert ook de gemeente Echt individuele boeren. Dit gebeurt op basis van het opgestelde landschapsbeleidsplan, wat is gericht op boeren die grond hebben naast gebieden die aangewezen zijn als natuurgebied. Binnen de gemeentelijke werkgroep wordt nagedacht over projecten die boeren kunnen uitvoeren binnen WCL.

Ook de gemeente Roerdalen probeert de doelgroepen te prikkelen voor het uitvoeren van projecten. De sturing van de gemeentelijke werkgroep bestaat verder uit het bespreken van aangevraagde projecten, mogelijke projecten, uitgevoerde projecten en het signaleren van knelpunten.

In de gemeente Roerdalen zijn de meeste projecten uitgevoerd. Dit komt doordat de voorzitter van de werkgroep Landbouw woonachtig is binnen deze gemeente. Deze persoon heeft veel contacten en invloed, mede door zijn bestuursschap in de Stichting Recreatie Roerdalen. Bepaalde gemeenten willen niet meewerken; ambtenaren in deze gemeenten kennen de mogelijkheden nog niet goed genoeg. De agrariërs in Ambt Montfort werken niet mee, vanwege de problemen rond de aanwijzing van de EHS.

Een doelstelling van WCL was dat 60% van de WCL-subsidie beschikbaar is voor de landbouwsector. In Midden-Limburg heeft men minder binnengehaald. Dit kan worden toegeschreven aan het relatief grotere bedrag wat aan projecten van de werkgroep recreatie besteed is. Deze projecten betreffen veelal een combinatie van recreatie en landbouw in de vorm van agro-toerisme. Zo zijn gelden die geboekt staan bij recreatie in feite ook bij de landbouw terechtgekomen.

In de sectorgroep recreatie is men vooral brainstormend te werk gegaan over uit te voeren projecten. Verder wordt er veel gesproken over de procedures en regelingen. De provincie is hierbij het meest actief; voor de rest van de deelnemers is participatie meer een nevenactiviteit. De provincie probeert mogelijkheden voor het uitvoeren van projecten te koppelen aan ondernemers (promotie van oplossingsrichtingen en gebruikmakend van persoonsgerichte instrumenten). Met name wordt gewezen op de ontbrekende voorzieningen. De sturende factor voor het bedenken van projecten zijn met name de te verkrijgen subsidies.

Vooralsnog zijn het vooral de boeren die recreatieve projecten uitvoeren in het kader van verbreding van de bedrijfsvoering (agrotoerisme). Voor de recreatiesector is het feit dat het voor de boeren eenvoudig recreatieve projecten aan te gaan een bedreigende ontwikkeling. Het wordt gezien als een gevaar voor de kwaliteit van het recreatieve aanbod. De recreatieve belangenorganisaties vereisen diploma's, maar deze eisen gelden niet voor boeren, die het bedrijf verbreden met recreatieve elementen. De landbouw en de recreatiesector overleggen nog te weinig over dergelijke problemen. De LLTB wil er nog niet aan omdat men bang is de sector op te geven. Het zijn individuele boeren die dergelijke projecten uitvoeren.

Voor de sectorgroep de beheerders is het moeilijk om tot zinnige en goede projecten te komen, vanwege de heterogene samenstelling van recreatie. 'De sector is slechts geïnteresseerd in natuur wanneer ze er subsidie mee binnen kunnen halen'. De rol van recreatie zou groter kunnen zijn en de contacten met bijvoorbeeld de sectorgroep beheerders intensiever. 'Wanneer er eenmaal projecten van de grond komen merk je dat er cohesie ontstaat binnen de werkgroep'.

In totaal heeft de recreatiesector in 1994 HFL 227.000 (28,8%) aan subsidie verkregen. Dit bedrag is als volgt over de gemeenten verdeeld: HFL 9.000 in Swalmen, HFL 37.500 in Roerdalen en HFL 180.500 algemeen. Voor de recreatiesector was 20% gereserveerd, men heeft 28,8% binnengehaald; dit vanwege het multisectorale communicatieproject, wat binnen deze werkgroep geïnitieerd is, maar waar ook de andere werkgroepen van profiteren.

De Bosgroep brengt door middel van informatie-overdracht de leden op de hoogte van de mogelijkheden van WCL. Het belangrijkste instrument is het geven van goede informatie. Ook heeft de Bosgroep individuele eigenaren bezocht. Verder is het opzetten van een voorbeeldproject belangrijk bij het stimuleren van geïntegreerd bosbeheer, want: 'de boseigenaar gelooft het pas als hij het zelf gezien heeft'. De bossen hebben een belangrijke maatschappelijke functie, waardoor andere sectoren, bijvoorbeeld recreatie er ook belang bij heeft. Recreatie-ondernemers zijn vooralsnog niet bereid projecten op te zetten in samenwerking met de boseigenaren ('begin zelf maar een camping in je bos'). Natuur en landschap beschikt zelf nauwelijks over middelen.

In totaal heeft de bosbouw in 1994 HFL 136.500 (17,3%) aan subsidiegelden ontvangen, waarvan HFL 100.500 in Swalmen, HFL 9.000 in Roerdalen en HFL 27.000 in Echt. Voor de bosbouw was 20% gereserveerd, men heeft 17,3% van het totaal binnengehaald. Dit heeft dezelfde reden als bij de landbouw genoemd is.

De beheerders maken zich zorgen over de verwevenheid tussen de sectoren en over het integrale karakter van het project. Momenteel voelt de sectorgroep zich overbodig, omdat men de middelen mist om zelf projecten uit te voeren. De sectorgroep beheerders is meer volgend. Er bestaat nog geen stimuleringsplan, waardoor het voor de beheerders moeilijk is om projecten in te dienen. Ook is het lastig om economische dragers te vinden die zijn geïnteresseerd in het uitvoeren van een project op het gebied van natuur en landschap. De recreatie-ondernemers willen alleen maar rendement, wat moeilijk is te behalen op het gebied van natuur en landschap. Ook hebben zij veel meer mogelijkheden voor het uitvoeren van projecten, waardoor natuur en landschap geen optie meer is. Toch wordt er via het secretariaat contact gezocht met de economische dragers en gekeken naar de mogelijkheden voor het uitvoeren van projecten.

Van de gemeenten heeft Roerdalen het grootste bedrag aan subsidies binnengehaald (32%), gevolgd door Swalmen (26%), Echt (14%), Maasbracht (3%), Ambt Montfort (1%) en Roermond (0%). Voor algemene projecten is 25% besteed, met name door de sectorgroep recreatie.

Het succes in de gemeente Roerdalen is toe te schrijven aan de al bestaande overlegstructuur (recreatiestichting Roerdalen) en aan het voorzittersschap van Wolfhagen van de sectorgroep landbouw, die veel van zijn collega's heeft weten te interesseren. Ook in de gemeente Echt bestond er al een integraal samengestelde werkgroep, waardoor men vrij snel kon inspringen op de mogelijkheden van WCL. Het is begrijpelijk dat voor de gemeente Roermond geldt dat het beleid ten aanzien van het landelijk gebied minder prioriteit heeft dan andere beleidsvelden. Roermond is grotendeels verstedelijkt met bijbehorende problematiek. Vandaar dat het WCL-beleid in deze gemeente minder van de grond komt. Ook de gemeente Maasbracht is minder landelijk dan de andere gemeenten. Het achterblijven van Ambt-Montfort heeft te maken met de strubbelingen rondom het vaststellen van het streekplan. De samenwerking met de provincie is als gevolg daarvan niet optimaal.

Sinds het verschijnen van het overzicht van de verdeling van de WCL-gelden van de gemeenten is Roermond met drie projecten gekomen. De prikkel middels kengetallen heeft ertoe geleid dat de werkgroep geactiveerd is en/of de gemeente heeft bepaald dat er een hogere prioriteit wordt gegeven aan WCL.

Communicatieplan

Nadat er in eerste instantie ad hoc een aantal projecten zijn uitgevoerd, streeft men nu naar verbetering van de interne communicatie, verdere integratie van sectoren en promotie, middels het uitvoeren van een communicatieproject. Hiervoor is een adviesburo in de arm genomen. Het opstellen van dit plan wordt als het belangrijkste leidende en cruciale project in 1995 gezien. De doelstelling van het communicatie- en promotieplan is produktontwikkeling, gericht op agrotoerisme in samenhang met het agrarische produktieproces. Er wordt gestreefd naar het ontwikkelen van speciale gebiedseigen kwaliteitsprodukten. De produktie ervan dient duurzaam en hoogwaardig te zijn. Er wordt een logo ontwikkeld om de WCL-doelstellingen herkenbaar te maken. Recreatie vraagt zich af of het gebied zich wel leent voor externe promotie. 'Kunnen hiervoor niet beter het Nationale Park of de Maasplassen worden gebruikt?' Volgens de gemeente Echt dient het communicatieplan breder inzicht te bieden in wat men met WCL voor ogen heeft. Zodoende dient dit project/instrument breed ingezet te worden, met name gericht op de plattelandsbevolking. Het communicatieplan is een uit te voeren project, maar wordt in het proces als sturingsinstrument toegepast.

5.6.3 Conclusie

De opzet van de werkwijze in Midden-Limburg was om zo snel mogelijk te komen tot de uitvoer van projecten. Hiermee kon de uitvoeringsgerichtheid worden benadrukt. Deze door het secretariaat bedachte werkwijze functioneert als een prikkel om deel te nemen aan WCL. De uitvoering kan worden gekarakteriseerd als laagdrempelig en adhoc. Bij de uitvoering van de projecten werd slechts rekening gehouden met de sectorale verdeling van de gelden en met eventuele bezwaren van andere partijen. Hierdoor kunnen alle economische dragers op ieder gewenst schaalniveau projecten uitvoeren en daarvoor subsidie aanvragen. In eerste instantie

worden de projecten adhoc uitgevoerd. Het is de bedoeling dat deze in de toekomst meer met elkaar in verband worden gebracht.

Het secretariaat heeft een sturende rol vervuld bij het vormgeven van het WCL-beleid: tijdens de informatiebijeenkomsten is de WCL-procedure duidelijk gemaakt, zijn voorbeelden van projecten opgenoemd en zijn de doelgroepen aangespoord tot het indienen van projectvoorstellen. Verder worden particulieren benaderd en wordt hulp geboden bij het aandragen van projectvoorstellen (faciliterende overheid). Naast het secretariaat hebben vooral de voorzitters van de werkgroepen en de vertegenwoordigers van de overheid een sturende rol vervuld in het bedenken van projecten, in het aansporen van ondernemers om projecten uit te voeren en in het faciliteren van het proces.

De instrumenten, die door de sturende actoren worden gebruikt, zijn persoonsgerichte, communicatieve, incentives, maar ook kengetallen. Door het presenteren van overzichten per gemeente worden ook gemeenten, die vooralsnog vrij passief zijn geweest, geprikkeld. In eerste instantie waren het vooral degenen die in een werkgroep participeerden of contacten hebben met werkgroepleden, die profiteerden van de mogelijkheid subsidie aan te vragen. Ook zijn het vooral de doelgroepen, die over eigen middelen beschikken, die gebruik maken van de subsidies. Voor de beheerders van natuur en landschap blijkt dit vrijwel onmogelijk. Ook blijkt het voor andere partijen niet interessant te zijn een dergelijk project uit te voeren. WCL wordt vooral gebruikt om noodzakelijke investeringen te plegen en om de winstgevendheid van het bedrijf te vergroten. Dit wordt niet met natuur- en landschap gerealiseerd.

Mede door het geven van meer bekendheid aan WCL, door het opzetten van voorbeeldbedrijven, door het in de pers laten verschijnen van mededelingen over projecten, is de bekendheid van WCL vergroot. De bedoeling is dat middels het communicatieplan de hele streek van WCL wordt doordrongen, waardoor er verbanden ontstaan tussen de projecten, die nu nog teveel op zich zelf staan.

6 Case-study Noordoost-Twente

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het WCL-proces in Noordoost-Twente per fase behandeld. Allereerst wordt de achtergrond van het project gegeven (6.2). Enerzijds de inhoudelijke factoren en anderzijds de achtergrond van het gebiedsgerichte beleid binnen Noordoost-Twente. Deze uitgangspunten gelden als de gebiedsspecifieke contextuele factoren. In 6.3 wordt de totstandkoming van het netwerk beschreven, resulterend in een organisatiestructuur (6.3.2). Vervolgens wordt de fase van het opstellen van de probleemdefinitie beschreven (6.4), bestaande uit enerzijds de problematiek van de doelgroepen en anderzijds uit het proces van totstandkoming ervan. In 6.5 worden de oplossingsrichtingen van de verschillende sectoren gegeven en op welke wijze men hiertoe is gekomen. Kort wordt beschreven hoe op basis hiervan gekomen is tot de samenstelling van het gebiedsperspectief. Het gebiedsperspectief bestaat uit de opgestelde probleemdefinities en de hieraan gekoppelde oplossingsrichtingen. Het proces van het opstellen van het gebiedsperspectief begint dus al na het tot stand komen van een organisatiestructuur en wordt definitief vastgesteld na het opstellen van de oplossingrichtingen door de werkgroepen. Het gebiedsperspectief is de basis voor de uit te voeren projecten. Welke projecten uitgevoerd worden en hoe men hiertoe komt wordt beschreven in 6.6.

De gegevens zijn verkregen door bestudering van het gebiedsperspectief, door het voeren van gesprekken met de projectleiders en door het houden van interviews. Citaten uit de interviews worden tussen dubbele aanhalingstekens weergegeven.

6.2. Achtergrond WCL-gebied Noordoost-Twente

6.2.1 Inhoudelijke achtergrond van het gebied

Het gebied bestaat uit de gemeenten Denekamp, Losser, Ootmarsum, Tubbergen en Weerselo. Het is een voormalig Nationaal Landschap en GLE. De milieuproblematiek is zeer bedreigend in de gebieden, waar sprake is van een grote verwevenheid van natuurwaarden enerzijds en de functies van het landelijke gebied (landbouw, natuur en recreatie) anderzijds. Het gebied wordt gekenmerkt door een kleinschalig, gevarieerd landschap, waarin met name landbouw- en natuurfuncties met elkaar verweven zijn. Het landschap is in sterke mate beïnvloed door het grondgebruik; cultuurlandschappen, zoals het esdorpenlandschap, met heide- en broekontginningen en kampen- en hoevenlandschappen, wisselen elkaar af. Het grootste gedeelte van de gronden heeft een agrarische functie. Van de cultuurgrond is 68% in gebruik als grasland, 28% als bouwland voor de teelt van snijmaïs en de overige 4% als akker- en tuinbouwgrond en als braakland. Het gebied telt ruim 2000 agrarische bedrijven, waarvan 90% veeteelt, 6% gemengd bedrijf en 4% gewasteelt. De cultuur in de streek is sterk landbouwkundig, de grond is heilig voor de agrariërs; men verkoopt niet

snel en de grondmobiliteit is laag, mede vanwege de sterke familiebanden. Zodoende is de grondprijs hoog. De bevolking is conservatief. Men heeft het gevoel zelf zeggenschap over de grond te hebben en trekt zich weinig aan van wat bijvoorbeeld in Den Haag gebeurt. Dit heeft een sterke weerslag op discussies en is zodoende een sterk bepalende factor bij beleidsvorming.

De belangrijkste waterloop is de Dinkel. Deze en andere beken zijn van groot ecologisch belang, vanwege het voorkomen van karakteristieke levensgemeenschappen. Ingrepen in het grondwater- en afvoerregime, verslechtering van de waterkwaliteit en een groot aantal beeknormalisaties hebben geleid tot een afname van bijzondere plant- en diersoorten. In Noordoost-Twente zijn twee drinkwaterbedrijven actief. De Waterleidingmaatschappij Overijssel heeft vijf waterwingebieden. De nv Waterleidingbedrijf Oost-Twente heeft er één. De problematiek betreft: vermesting, verzuring, verdroging, verstoring, verspreiding en versnippering. 'In Twente is de situatie complexer dan in veel andere regio's in Nederland.'

De provincie Overijssel heeft het NBP (Natuurbeleidsplan) nog niet doorvertaald. De natuurontwikkelingsgebieden en relatienota moeten nog worden aangewezen. 'De provincie aarzelt met de EHS omdat de landbouw een grote politieke invloed heeft. Middels het gebiedsperspectief hoopt men de ontwikkelingsrichting aan te kunnen geven. Voor de provincie is de strijd landbouw-natuur een heikele kwestie.'

6.2.2 Bestuurlijk-organisatorische achtergrond

Zowel in het Streekplan als in het Milieubeleidsplan werd in 1990 aan Noordoost-Twente prioriteit gegeven voor het voeren van gebiedsgericht beleid. Het doel van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid Noordoost-Twente (ggb-not) is het verminderen en zonodig wegnemen van de spanning tussen natuur, landschap en milieu enerzijds en landbouwbedrijvigheid anderzijds, maar ook het duurzaam samengaan van landbouw, natuur en landschap en recreatie, waarbij alle functies versterkt dienen te worden.

Gebiedsgericht beleid houdt voor Noordoost-Twente in dat de diverse betrokkenen van het project samen menskracht, kennis en geld inzetten op diverse beleidsterreinen om de problemen in het gebied aan te pakken. Er is gekozen voor een partnership-opzet met een open planningsbenadering. Alle relevante partners worden door de provincie bij het project betrokken en worden medeverantwoordelijk gesteld voor de planvorming en de uitvoering. In het geïntegreerd gebiedsgericht beleid komen onderwerpen aan de orde die door alle organisaties als een probleem worden ervaren en waarbij meerdere partners vereist zijn voor de uitvoering. De oorzaken en gevolgen van de problemen moeten zich afspelen binnen het gebied. Uitgegaan is van een gebiedsafbakening op grond van bestuurlijke grenzen. Er is gekozen voor de vijf gemeenten, omdat deze gemeenten een vergelijkbare milieuproblematiek ervaren en elkaar zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau al vrij gemakkelijk wisten te vinden. In maart 1991 is een start gemaakt met de planvorming. Na brainstormsessies met mensen uit de streek werden 13 projecten geselecteerd.

Vanaf 1993 is WCL ingehaakt op de al totstandgekomen organisatiestructuur en projecten binnen het ggb-not. Het opstellen van het gebiedsperspectief is binnen ggb-not Project N geworden. Dit project heeft ten aanzien van andere projecten een overkoepelend en aanvullend karakter. Overkoepelend waar het gaat om een perspectief op de ontwikkeling van landbouw, natuur en landschap en aanvullend waar het gaat om de uit te voeren maatregelen. De WCL-projecten worden binnen al bestaande projecten geformuleerd en uitgevoerd. De verschillende partijen binnen ggb-not zijn het er over eens dat met het opstellen van een gebiedsvisie eigenlijk te laat is begonnen. Het had de start van ggb-not moeten zijn. Binnen het gebiedsperspectief worden de relaties tussen verschillende sectorale en facetmatige nota's aangebracht.

Project N wordt gezien als een 'voedend project' en is een 'katalysator' binnen ggb-not. Project N is de 'paraplu' en vervult de 'spilfunctie' binnen ggb-not, met name waar het gaat om het creëren van draagvlak bij gemeentebesturen en belangengroepen. Het gebiedsperspectief vormt een voorwaarde om andere projecten te laten slagen: op basis van een gebiedsvisie kan een landschapszorgsysteem worden opgezet (project K), en kunnen specifieke vormen van landbouw (H) of recreatie (I) worden gestimuleerd. Tevens staan in het gebiedsperspectief de meest kansrijke beken en natuurgebieden, die voor behoud en herstel in aanmerking komen. Dit is weer belangrijke informatie voor alle waterprojecten. Het gebiedsperspectief krijgt uiteindeljk zijn beslag in de bestemmingsplannen voor het buitengebied (L). Ook projecten G en A zijn voor het stellen van prioriteiten in de aanpak afhankelijk van de totstandkoming van het gebiedsperspectief. Er is nog discussie geweest over de werkwijze van Project N. Het was de vraag of men meteen zou moeten streven naar een integrale nota, of dat men allereerst sectorale visies zou maken. Het waterschap was voor de eerste optie, maar vanwege de te verwachten spanningen is voor de tweede gekozen.

Duidelijk is dat indien door onvoorziene omstandigheden vertraging optreedt in het ene project, dit ook gevolgen heeft voor andere projecten. Het informeren van met name de afhankelijke projecten bij vertragingen of van belang zijnde knelpunten is daarom noodzakelijk. Dit kan besproken worden in het coördinatie-overleg van de projectleiders. Voor 15 oktober 1995 wordt het definitieve gebiedsperspectief verwacht.

6.3 Opstarten van het project

Het opstellen van een netwerk, waarbinnen de planvorming dient plaats te vinden kan gezien worden als een onderdeel van de stuuropgave. De stuuropgave betreft de vragen welke organisatiestructuur en welke werkwijze efficiënt zijn, wie verantwoordelijk is voor het opzetten van het netwerk, welke strategieën en instrumenten daarvoor gebruikt worden en welke personen en organisaties daarbij betrokken dienen te worden. Vanuit de totstandkoming van het ggb-not-netwerk wordt beschreven hoe aan WCL wordt vormgegeven en welke positie het WCL-netwerk daarbinnen inneemt. Dit wordt beschreven in 6.3.1. Het geformaliseerde netwerk

wordt in 6.3.2 gepresenteerd. In 6.3.3 worden de belangrijkste punten binnen deze fase van het proces nog even opgesomd.

6.3.1 Opzetten van het netwerk

Bij geïntegreerd gebiedsgericht beleid is het opzetten van een regionale organisatie, waarbinnen de doelgroepen een plaats krijgen, een belangrijk onderdeel. Het opzetten van een netwerk is van belang bij het verkrijgen van draagvlak en tot overeenstemming komen tussen verschillende partijen, beide uitgangspunten van ggb-not. Vandaar dat de relevante partijen benaderd dienen te worden om medewerking te verlenen aan de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. De provincie heeft het initiatief genomen voor ggb-not.

Bij het opzetten van een organisatie is de provincie geïnspireerd door de ROM-aanpak. De idee was het opzetten van een stuurgroep, verschillende projectgroepen en een kernteam, aangestuurd door het projectburo, met als eindverantwoordelijke de ggb-manager. Met het benoemen van deze laatste is door de provincie een persoonsgericht instrument gebruikt. De ggb-manager wordt geacht het procesverloop in de gaten te houden en als aanspreekpunt te fungeren. Het projectbureau is verantwoordelijk voor het vormgeven van de ggb-ideeën, waarbij de WCL-ideeën gemakkelijk aansluiting gevonden hebben. Samen zijn ze zodoende de sturende actoren. Met de gemeenten is overleg gepleegd, waarna is besloten alle organisaties die iets met het gebied te maken hadden, uit te nodigen om deel te nemen.

Er is onderscheid gemaakt in partners en randpartners. Partners participeren actief in het project en nemen deel aan de stuurgroep en mogelijk het kernteam of een projectgroep. Randpartners nemen geen deel aan deze groepen. De benaderde organisaties hebben zelf de keus om partner dan wel randpartner te worden. Samen met de partners is besloten een Plan van Aanpak voor te bereiden. De organisaties zijn op verschillende momenten geconsulteerd en hebben hun goedkeuring aan het project verleend. De randpartners zijn in de loop van de voorbereidingen van het Plan van Aanpak geconsulteerd.

Door toetreding en ondertekening van de intentieverklaring zijn de partners gehouden aan een inspanningsverplichting voor het realiseren van de projecten, de benodigde organisatiestructuur, de verwerving of verstrekking van personeel en middelen en het inbrengen van nieuwe beleidsontwikkelingen binnen het bestuurlijk overleg. Door alle organisaties gezamenlijk wordt besloten welke partijen worden betrokken. Voor het verkrijgen van draagvlak is besloten deze partijen zo vroeg mogelijk te benaderen.

Wanneer men spreekt over het door verschillende overheden vormgegeven beleid gericht op een bepaald gebied of op een specifieke situatie heeft men het over situationele sturing. Bij ggb-not ligt het initiatief van de sturing bij de publieke actoren en deze sturing wordt afgestemd op een specifieke situatie en/of een specifiek gebied. Naast publieke actoren spelen ook belangengroepen een belangrijke rol in de beleidsvorming, zodat reflexieve sturing het proces beter typeert. Door het

koppelen van problemen aan organisaties die de middelen tot oplossing ter beschikking hebben wordt de lange weg van probleemdefiniëring afgesneden. De in het gebied gelegen gemeenten en de belangrijkste belangenorganisaties van personen en bedrijven die zich bezighouden met het landelijk gebied worden zodoende benaderd.

Het benaderen van gemeenten en belangenorganisaties is het initiatief van de provincie. Het uitgangspunt is dat in bindend overleg tussen publieke en (semi)private actoren beleid wordt gemaakt en uitgevoerd, waarbij wordt gewezen op de problematiek ten aanzien van het milieu in het gebied (probleemdefiniëring) en op de beoogde werkwijze die dient te leiden tot oplossingen. Deze presentatie heeft bij een aantal partijen voor enthousiasme gezorgd, waardoor gesteld kan worden dat het vooruitzicht een belangrijke rol te spelen bij de probleemdefiniëring en het formuleren van oplossingen een mobiliserende werking heeft gehad.

De doelgroepen zijn benaderd met communicatieve instrumenten. Communicatie wordt gezien als het belangrijkste instrument binnen het geïntegreerde beleidsproces. De verschillende doelgroepen dienen continu met elkaar in contact te worden gebracht. Dit wordt gezien als een voorwaarde voor het slagen van het project.
De particuliere belangengroepen die directe belangen met het project hadden, hebben zich als partner bereid verklaard deel te nemen aan het proces: de gemeenten, het Ministerie van LNV Directie Oost, RIMO (Regionale Inspectie voor Milieuhygiëne in Overijssel) en het Waterschap Regge-Dinkel. Het Landbouwschap zag in eerste instantie geen directe voordelen en heeft een positie als randpartner ingenomen.

Alleen natuur en milieu als onderwerp van ggb-not bleek een te beperkte aanpak. Op deze wijze was het niet mogelijk tot draagvlak te komen. De doelstellingen werden met name door de landbouw niet geaccepteerd. De stuurgroep zag in dat het weinig zin had om zonder de landbouw te werken, waardoor er voorstellen ontstonden om het project te verbreden (herformulering van probleemdefinitie). Hierdoor zou ook de landbouw winsituaties kunnen ontdekken (promotie van oplossingen) en directe belangen krijgen bij het participeren als partner in het proces. Om het Landbouwschap zo ver te krijgen is gebruik gemaakt van incentives. De landbouw zou door deelname kunnen profiteren van de gelden die in het kader van ggb-not loskwamen. Zo kunnen ook boeren die geen gebruik kunnen maken van gelden die bestemd zijn voor bedrijven die in bodembeschermingsgebieden liggen, subsidies binnenhalen.

Ook is er gebruik gemaakt van persoonsgerichte instrumenten. Met name één persoon heeft een belangrijke rol gespeeld het Landbouwschap te overtuigen en over te halen tot deelname. Deze persoon, wethouder in één van de gemeenten, waar hij ook een boerenbedrijf heeft, is binnen de streek een invloedrijk man.

Door de deelname van het Landbouwschap hebben het projectburo en de stuurgroep ook het NMO zover gekregen dat zij voortaan als partner deel gingen nemen in het proces. Na vele gesprekken besloot ook deze organisatie voortaan als partner te participeren. De oorspronkelijke rol en doelstellingen van een natuur en milieuorganisatie zijn niet gericht op het maken van beleid en op het doen van concessies.

Men bewaakt de beleidsvorming van de overheden en men voert acties, waardoor NMO vond dat men geen medeverantwoordelijkheid kon nemen. Na verbreding van het project met landbouweconomische doelstellingen is het proces pas echt op gang gekomen.

Het opzetten van het netwerk van verschillende groepen door zowel (semi) publieke als private actoren, op initiatief van de provinciale overheid, kan gezien worden als een vorm van gestructureerde reflexieve sturing. Het is gestructureerd omdat het de overheid is die het initiatief neemt en in eerste instantie de doelen stelt. De werkwijze in de projectgroep komt meer in de richting van ongestructureerde reflexieve sturing; het samenstellen van de werkgroepen door de projectgroep is een gezamenlijke initiatief. Verder worden er in het proces vormen van transactionele sturing gebruikt, bijvoorbeeld wanneer bepaalde belangenorganisaties overgehaald worden deel te nemen als partner door het toepassen van incentives.

De verschillende projecten binnen ggb-not kennen elk een eigen netwerk. Zodoende diende ook voor Project N een organisatie opgezet te worden. De stuurgroep heeft het initiatief genomen uitvoering te geven aan WCL middels het instellen van project N. Voor het bewaken van de voortgang is een vertegenwoordiger van de provincie, de actor met het grootste belang bij het project, als trekker aangewezen. Hiervoor is een persoonsgericht instrument gebruikt. De keuze voor een vertegenwoordiger van recreatie komt voort uit de spanningen tussen landbouw en natuur; een vertegenwoordiger uit één van deze sectoren zou niet geaccepteerd zijn. De trekker heeft in een ander project al ervaring opgedaan met de werkwijze. Hierbij ging het deels om dezelfde partijen. De werkwijze van de trekker wordt gekarakteriseerd als 'snelle handelingswijze, hoog abstractieniveau, strak voorzittersschap en goed volgen van procesverloop'. Hij is 'een verlengstuk van de deelnemers'.

Voor uitvoering van WCL is het zaak om een netwerk op te bouwen. De ggb-manager, de trekker van project N en de stuurgroep hebben de organisatie rond project N samengesteld. De sectoren en de gemeenten zijn door de volgende strategieën gemotiveerd om deel te nemen aan het project: probleemdefiniëring, het voorhouden van oplossingsrichtingen en het benadrukken van de voordelen van de toe te passen werkwijze. Tevens konden WCL-gelden in het vooruitzicht worden gesteld na de totstandkoming van het gebiedsperspectief. De instrumenten die gebruikt zijn voor het opzetten van een netwerk zijn: persoonsgerichte (door bepaalde personen te benaderen of binnen een organisatie aan te wijzen) en incentives (door de doelgroepen subsidie in het vooruitzicht te stellen wordt men overgehaald deel te nemen en mee te werken). Het vooruitzicht dat de doelgroepen in de gelegenheid worden gesteld een bijdrage te leveren aan de totstandkoming van het gebiedsperspectief kan worden gezien als een meerzijdig instrument. Het gebiedperspectief heeft een overkoepelende functie binnen het ggb-not. Vandaar dat alle partijen bij de opstelling ervan betrokken dienen te worden: provincie, gemeenten, landbouwsector, natuur, landschap, milieu, recreatie etc.

Projectgroep N
De stuurgroep binnen ggb-not en de gebiedsmanager zijn verantwoordelijk voor de installatie van de projectgroep N. Zoals gezegd is de provincie trekker. Daarnaast zijn alle partijen die belang hebben bij het gebied vertegenwoordigd: de sectoren landbouw, natuur en landschap en recreatie en toerisme, alsmede het waterschap en twee gemeenten. Vanwege het belang van het project hebben de verschillende organisaties belangrijke vertegenwoordigers afgevaardigd.

Binnen de projectgroep vindt geen inhoudelijke discussie plaats. Er wordt alleen commentaar geleverd vanuit sectorale belangen. De leden van het projectteam krijgen de door de werkgroepen opgestelde deelvisies onder ogen, die vervolgens met de achterban worden besproken.

De instelling van de werkgroepen heeft plaatsgevonden na een inventarisatie binnen de projectgroep. Vanwege het besluit eerst sectorvisies te maken, zijn er sectorale werkgroepen samengesteld, met als doel eerst binnen de sector consensus te bereiken. De vertegenwoordigers van natuur hadden graag aanwezig geweest bij de totstandkoming van de visie landbouw, maar op advies van verschillende kanten werd besloten het eerst binnen de sector met elkaar eens te worden. Ook binnen de verschillende sectoren bestaat verschil in werkwijze en van mening; bijvoorbeeld de conventionele landbouwers versus de nevenberoepsbedrijven.

Recreatie en toerisme was niet vertegenwoordigd. Pas in een latere fase is er ook voor deze sector een werkgroep samengesteld, omdat werd verwacht dat met name binnen recreatie en toerisme oplossingen kunnen worden gevonden. De werkgroepen worden voorgezeten door een vertegenwoordiger van een overheidsinstantie. In het onderstaande wordt de totstandkoming van de sectorale werkgroepen beschreven.

Landbouw
Bij de samenstelling van de werkgroep heeft men zich beperkt tot de belangenbehartiger, en zodoende vertegenwoordiger van 'alle' agrarische bedrijven in het gebied, het Landbouwschap. Verder participeren de vertegenwoordigers van de verschillende bestuurslagen: het Rijk, de provincie en een gemeente (Tubbergen). In eerste instantie werd de werkgroep landbouw voorgezeten door een vertegenwoordiger van het Ministerie LNV, maar de belangen van het Ministerie en het Landbouwschap strookten niet, waardoor het noodzakelijk werd een andere voorzitter aan te stellen. Er is afgesproken dat het Landbouwschap zorgt voor een terugkoppeling naar de districtsraden.

Natuur
De voorzitter van deze werkgroep is beleidsmedewerker natuur en landschap bij de provincie Overijssel. Het was vrij logisch dat hij voorzitter zou worden, omdat men bij de provincie al bezig was met het uitwerken van EHS, vanuit het Beleidsplan Natuur en Landschap Overijssel (BNLO). De werkgroep wordt verder gevormd door onder andere vertegenwoordigers van projectgroep K, de werkgroep die zich bezighoudt met kleine landschapselementen. Daarnaast zijn alle natuurbeschermingsorganisaties door de provincie benaderd om zitting te nemen in de werkgroep.

Recreatie
Deze werkgroep is pas in een latere fase ingesteld, omdat werd verwacht dat binnen deze sector oplossingen te vinden waren. Een provinciale vertegenwoordiger van de sector heeft in samenwerking met Stichting Recreatie Twente (SRT) de werkzaamheden in het kader van WCL verricht. SRT werd benaderd vanwege de rol als belangenbehartiger voor onder andere de gemeenten in het WCL-gebied. SRT onderhoudt contacten met zowel de verschillende overheden als met het toeristisch-recreatieve bedrijfsleven. Op adhoc basis worden ook deze bedrijven en de verschillende VVV's betrokken binnen de werkgroep.

6.3.2 De organisatiestructuur van ggb-not

Projectbureau Noordoost-Twente
Samenstelling: voorzitter en secretaris van provincie, ondersteund door adviesburo SME (communicatie en voorlichting).

Taken: afstemming en coördinatie van de (deel)projecten, opstellen jaarprogramma en begroting, communicatie en voorlichting, middelenbewaking, overleg op bestuurlijk en ambtelijk niveau, signaleren van ontwikkelingen en initiëren van voorstellen van nieuwe aanpakken, voortgangsbewaking en projectevaluatie; zorg voor inhoudelijke ondersteuning van de stuurgroep en zorg voor het projectsecretariaat. Voorbereiden centrale overleggen en verslag maken van vergaderingen

Projectleider/ggb-manager: vertegenwoordiger van de provincie
Taken: centraal aanspreekpunt, met betrekking tot de voortgang en coördinatie ten aanzien van de inhoudelijke en procesmatige aspecten van het project. Verantwoordelijke voor de eindredactie en de eindprodukten, alsmede voor de zorg dat de juiste mensen op de juiste momenten van noodzakelijke informatie worden voorzien en prikkels krijgen om te zorgen voor doorgaande interactie.

Stuurgroep
Samensteling: het Ministerie van LNV (Directie Oost), provincie Overijssel (voorzitter en secretaris), gemeenten: Denekamp, Losser, Ootmarsum, Tubbergen, Weerselo; Waterschap Regge en Dinkel, Regionale inspectie voor de Milieuhygiëne voor Overijssel, Gewestelijke Raad voor het Landbouwschap in Overijssel, Natuur en Milieu Overijssel.

Taken: het aansturen van projectbureau. De stuurgroep geeft sturing aan het project door de bestuurlijke condities aan te geven die nodig zijn voor het in gang zetten van het project (n.a.v. de startnotitie) en het afronden van het project (intentieverklaring n.a.v. het plan van aanpak). De stuurgroep is het forum waarbinnen een brede besluitvorming plaatsvindt over de inhoud en de voortgang van het project.

De stuurgroep beslist over hoofdlijnen van het gebiedsgerichte beleid en over de uitvoering daarvan, Zo heeft het op 5 december 1994 de kader- en communicatienotitie voor de opstelling van het gebiedsperspectief vastgesteld. In 1994 is men drie keer bijeengekomen. In de stuurgroep staan de neuzen allemaal dezelfde kant op. Er is weinig discussie. Wanneer er problemen worden verwacht met bepaalde doelgroepen of projecten probeert men de te verwachten knelpunten uit te sluiten.

Kernteam
Samenstelling: het Ministerie van LNV (Directie Oost), provincie Overijssel (3), gemeente Losser en Tubbergen, Waterschap Regge en Dinkel en RIMO.

Taken: ondersteuning en advisering van het projectbureau en de stuurgroep, met name waar het gaat om afstemming van het beleid van de verschillende partners en bij het signaleren van nieuwe ontwikkelingen. Overleg voeren met de randpartners en het evalueren van de voortgang van het ggb-project.

Ambtelijke projectgroep
Samenstelling: de projectgroep is in principe samengesteld uit alle betrokken partners.

Taken: het toetsen van de eind- en tussenprodukten op hun inhoudelijke en bestuurlijke haalbaarheid.

Provincie
Taken: zorg dragen voor het algehele projectleiderschap van het project: projectmanagement, ondersteuning van de stuurgroep en van het projectsecretariaat. Daarnaast wordt het project gestuurd op basis van provinciale doelstellingen en nota's.

Randpartners
Samenwerkingsverband Regio Twente, Vereniging tot behoud van natuurmonumenten, Stichting Overijssels Landschap, Coöperatieve vereniging bosgroep Salland-Twente, Waterleidingsmaatschappij Overijssel, Staatsbosbeheer en Stichting Coördinatie Landschapsonderhoud Overijssel/Oversticht.

De randpartners nemen deel aan brainstormavonden en participeren binnen de verschillende werkgroepen. Men is niet vertegenwoordigd binnen de stuurgroep, omdat men de belangen behartigt binnen de relevante projecten.

Coördinatie-overleg
Samenstelling: projectbureau (2) en de projectleiders/trekkers van de 16 projecten.

Taken: het uitvoeren van het plan van aanpak, zorgen voor samenhang en coördinatie tussen de projecten en het uitwisselen van informatie. De projecttrekkers hebben een

belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van het programma en de begroting voor 1995.

Organisatie project N
Ieder project heeft een trekker toegekend gekregen. Deze zorgt voor een gecoördineerde uitvoering van het betreffende project. Het gaat daarbij om het voeren van het benodigde overleg, voortgangsbewaking, budgetbewaking en het signaleren van knelpunten. Binnen Project N is de trekker een vertegenwoordiger van de provincie. Project N bestaat uit een projectgroep, waarin alle partners, behalve de milieu-inspectie zitting hebben. Daarnaast zijn drie werkgroepen verantwoordelijk voor het opstellen van de deelvisies: landbouw, recreatie en natuur en landschap. De werkgroepen zijn samengesteld uit sectorale deskundigen, afkomstig van zowel partners als randpartners.

De projectgroep N wordt voorgezeten door de provincie. De organisatie bestaat uit een projectgroep en drie werkgroepen. De projectgroep is verantwoordelijk voor de samenstelling van de werkgroepen. De volgende personen zijn binnen de verschillende groepen actief:

Projectgroep: het Ministerie van LNV (Directie Oost), provincie Overijssel (3 vertegenwoordigers van sectoren, de trekker en de secretaris), gemeente Tubbergen en Weerselo, Landbouwschap, Waterschap Regge en Dinkel, NMO en SRT.

Werkgroep natuur en landschap: het Ministerie van LNV (Directie Oost), provincie (buro natuur en buro landschap), SCLO, Overijssels Landschap en Bosgroep Salland-/Twente.

Werkgroep duurzame vormen van landbouw: het Ministerie van LNV (Directie Oost) provincie (2, buro landbouw), Landbouwschap, gemeente Tubbergen, coördinator Buro Bodembescherming.

Werkgroep recreatie en toerisme: provincie (burohoofd recreatie en toerisme) en Samenwerkingsverband Regio Twente.

De werkgroepen worden vertegenwoordigd door bestuurders en sectorale deskundigen. De leden zijn veelal ook actief binnen andere projecten. In iedere werkgroep zit in ieder geval één persoon die ook deel uit maakt van de projectgroep. De werkgroepen worden opgeheven als de betreffende deelvisie gereed is. De trekkers van project N participeren binnen het coördinatieoverleg.

De randpartners die actief zijn binnen project N zijn:

- Intergemeentelijk Samenwerkingsverband Twente: indienen en uitvoeren van projecten in het kader van het WCL-beleid en mede verantwoordelijk voor het opstellen van een visie voor recreatie en toerisme (werkgroep recreatie en toerisme).
- Stichting Overijssels Landschap: agendalid project N, mede verantwoordelijk voor het opstellen van de natuur- en landschapsvisie (werkgroep landschap).
- Coöperatieve vereniging bosgroep Salland-Twente: agendalid project N, indienen van uitvoeringsprojecten in het kader van het WCL-beleid (werkgroep landschap).
- Waterleidingsmaatschappij Overijssel: agendalid project N.
- Stichting Coördinatie Landschapsonderhoud Overijssel/Oversticht: deelname project N, mede verantwoordelijk voor het opstellen van de natuur- en landschapsvisie en het indienen van uitvoeringsprojecten in het kader van het WCL-beleid (werkgroep landschap).

6.3.3 Conclusie

In Noordoost-Twente is WCL een overkoepelend project binnen ggb-not geworden. Hiervoor is project N in het leven geroepen, waarbij de provincie een sturende functie heeft, vanwege de verantwoordelijkheid ten opzichte van het ministerie van LNV om uitvoering te geven aan WCL. Het opstellen van een gebiedsperspectief is een belangrijke doelstelling. Hiervoor is het noodzakelijk dat de alle relevante actoren binnen dit project gaan participeren, omdat binnen project N overeenstemming over de inrichting van het gebied bereikt dient te worden. Hierdoor kunnen de gelden die dan beschikbaar komen worden ingezet in de al opgestarte projecten binnen ggb-not.

Vanwege de te verwachten confrontatie tussen landbouw en natuur heeft de provincie een vertegenwoordiger van recreatie als trekker benoemd. Het functioneren van de trekker is cruciaal in het proces: als mediator is met name deze persoon verantwoordelijk voor het tot elkaar brengen van natuur en landbouw. De rest van de projectgroep bestaat uit vertegenwoordigers van alle partners binnen ggb-not, met als doel consensus en draagvlak te bereiken. In een latere fase is gebleken dat de vertegenwoordiging van slechts de gemeenten Tubbergen en Weerselo te weinig was om draagvlak te bereiken, waardoor uiteindelijk ook de andere gemeenten plaats hebben genomen in de projectgroep.

Ook SRT is in een latere fase gaan participeren in de werkgroep recreatie, omdat werd verondersteld dat deze werkgroep oplossingen zou kunnen bieden. De organisaties hebben zich bereid verklaard deel te nemen, omdat men wordt geprikkeld door de in het vooruitzicht gestelde subsidie, maar ook om de eigen belangen te behartigen en het verloop van het proces in de gaten te houden. Zodoende bestonden er belangrijke redenen om deel te nemen aan het proces binnen N.

Voor het opstellen van het gebiedsperspectief bestond het idee het uitvoerende werk door sectorale vertegenwoordigers te laten doen. Daarvoor was het noodzakelijk sectorale werkgroepen in het leven te roepen. De groepen bestonden alle drie uit een

provinciale vertegenwoordiger en uit sectorale belangenorganisaties, die werden geacht voor de achterban te spreken en ook terug te koppelen. De belangenorganisaties dienden ervoor te zorgen dat er draagvlak zou ontstaan onder de leden. Vanwege de aansluiting bij ggb-not is er gebruik gemaakt van het al bestaande netwerk en was het alleen zaak een trekker te benoemen en te zorgen voor een volledige vertegenwoordiging van alle relevante partijen. De belangenorganisaties worden geacht de verantwoordelijkheid van de te nemen maatregelen op zich te nemen. Vandaar dat ervoor is gekozen niet met de mensen uit de streek te werken (puur bottom-up), maar op een hoger organisatieniveau. Deze keuzen zijn door de provincie gemaakt.

Naast het geformaliseerde netwerk, waarbinnen belangenorganisaties participeren worden ook de burgers en de ondernemers in het gebied op de hoogte gesteld van ggb-not en daarbinnen van WCL. Dit gebeurt op initiatief van de provincie en middels het uitgeven van periodiek verschijnende kranten en folders. Tevens worden er sectoraal en per gemeente informatiebijeenkomsten georganiseerd in een latere fase van het proces, met als doel het opdoen van ideëen en het verkrijgen van draagvlak. Ook hierbij ligt het initiatief bij de provincie. De sectorale belangenorganisaties zijn behulpzaam bij de mobilisatie van personen.

6.4 Het formuleren van de probleemdefinitie

Het formuleren van de probleemdefinitie kan worden gezien als een planningsopgave. Het provinciale en gemeentelijke beleid vormen het uitgangspunt hiervoor. Daarnaast worden per sectorale werkgroep deelvisies opgesteld. In het onderstaande wordt allereerst de inrichtingsopgave behandeld (6.4.1). Deze bestaat uit een probleemdefinitie, opgesteld vanuit de sectorale werkgroepen. Vervolgens komt de stuuropgave (6.4.2) aan de orde, waarin de totstandkoming van de probleemdefinities binnen de werkgroepen wordt beschreven. In wordt de wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave behandeld (6.4.3).

6.4.1 De inrichtingsopgave

Op basis van het beleid van de provincie (het (ontwerp partiële herziening-) Streekplan Twente, het BNLO en het Waterhuishoudingsplan Overijssel) in relatie tot het bekende Rijksbeleid, gelden voor het project de volgende uitgangspunten:

- het ontwikkelen van duurzame vormen van landbouw;
- het ontwikkelen van heroriënteringsmaatregelen in de landbouw;
- het binnen bestaande agrarische bedrijven versterken van de natuur- en landschapswaarden in de kleinschalige agrarische cultuurlandschappen;
- het veiligstellen en verder ontwikkelen van de natte heidegebieden;
- de ontwikkeling van natuurlijke beken en beekdalen binnen de PEHS;

- de ontwikkeling van natuurwaarden in kwelgebieden, keileemgebieden en andere voor natuurontwikkeling kansrijke gebieden binnen de PEHS;
- versterking van de landschappelijke hoofdstructuur.

Daarnaast dient afstemming plaats te vinden met een aantal andere projecten binnen ggb-not. Het centrale doel dat aan project N ten grondslag ligt is het duurzaam samengaan van landbouw, natuur en landschap in het gebied, waardoor de functies worden versterkt. Het gebiedsperspectief kent drie doelstellingen:
het leveren van een bijdrage aan:
- de ontwikkeling van een economisch gezonde en ecologisch verantwoorde duurzame landbouw in Noordoost-Twente;
- de realisering van de ecologische hoofdstructuur;
- behoud en verbetering van de landschappelijke kwaliteiten in Noordoost-Twente.

Hoofdstuk 4, 5 en 6 van het gebiedsperspectief bestaan uit de drie deelvisies: landbouw, natuur en landschap en recreatie en toerisme. De structuur van de visies dient voor iedere sector dezelfde te zijn, waardoor ze bij het opstellen van het gebiedsperspectief door de projectgroep, eenvoudiger aan elkaar te koppelen zijn. Binnen de visies wordt gestreefd naar een interpretatie van sectorale nota's en naar een oplossing van de sectorale problematiek in het gebied. Als eerste worden de ontwikkelingsknelpunten voor de betreffende sector geanalyseerd en beschreven. Vervolgens wordt gekeken naar de kansen en op basis daarvan worden per sector de perspectieven aangegeven. In het onderstaande worden per werkgroep de probleemdefinities aangegeven.

Landbouw
Er liggen grote landbouwbedrijven midden in natuurgebied en de grondmobiliteit is laag. Voor de landbouw is het belangrijk dat voor langere tijd zoveel mogelijk duidelijkheid wordt geschapen over de ontwikkelingsmogelijkheden. Alleen dan kan er op een verantwoorde manier worden geïnvesteerd in bedrijfsaanpassingen en grondaankopen. Een visie op de ontwikkeling van de landbouw op provinciaal niveau is reeds voor handen in de vorm van de landbouwontwikkelingsnota 'Natuurlijk landbouw'. Deze nota is voor Noordoost-Twente gebiedsspecifiek uitgewerkt. Hierbij wordt gekeken naar de mogelijkheden van heroriëntering, waarbij onder meer een verschuiving en hergroepering van produktievolume plaatsvindt.

De visie dient uiteindelijk te passen binnen de uitgangspunten van een economisch gezonde en milieuhygiënisch verantwoorde landbouw. Dit betekent dat bedrijven zich in de toekomst voor de keuze geplaatst zien om zich:
- te ontwikkelen tot bedrijven, waarbij de milieubelasting aanmerkelijk is teruggebracht;
- om te schakelen naar een bedrijfsopzet gericht op specialisatie al dan niet gecombineerd met inkomsten uit natuur- en landschapsbeheer en/of recreatie, waarbij de milieubelasting wordt teruggebracht door een meer extensieve en mineralenefficiëntere bedrijfsvoering;
- het bedrijf geheel of gedeeltelijk te beëindigen.

De doelstelling van het toekomstperspectief is duurzame landbouw, zowel ecologisch als economisch. De landbouw moet de economische drager van het gebied blijven. de volgende opmerkingen zijn gemaakt ten aanzien van de sectorale visie:

'Het is een sectorverhaal', 'niet geschreven met oogkleppen, maar wel vanuit sectorale belangen.' De landbouwsector heeft geen kaart ontwikkeld, waarop kansrijke en minder kansrijke gebieden staan aangegeven: 'de landbouw kan geen gebieden aanwijzen' en 'het is de vraag op basis van welke criteria dit dient te gebeuren: vooruitzichten, produktiegrond? Hoe moet je het gebied landbouwkundig kwalificeren?' 'Het Landbouwschap als vertegenwoordiger van alle boeren durft geen kaart te presenteren, omdat men op die wijze bij voorbaat al enkele gebieden zou opgeven.' 'Het is een vrij algemeen verhaal, in het gebiedsperspectief zullen we wel zien waar we uiteindelijk uitkomen.'

Natuur en landschap

Net als bij de landbouw is er op provinciaal niveau reeds een visie voor handen met betrekking tot de gewenste ontwikkeling van de natuurfunctie in Overijssel: het BNLO. Hierin staat voor een belangrijk deel ook de beoogde ontwikkeling van Noordoost-Twente beschreven. Bij het opstellen van de deelvisie natuur en het opstellen van perspectieven, is aansluiting gezocht bij het BNLO en bij regelingen als de EHS en Landinrichting. De visie is zeer concreet ingevuld: er is een kaart van het gebied toegevoegd, waarop per perceel noodzakelijke functieveranderingen en mogelijke kwaliteitsverbeteringen aangegeven worden.

Na vaststelling van de deelvisie en op basis van het gebiedsperspectief zal fase 2 van het project van start gaan: het opstellen van een landschapszorgsysteem (oplossingsrichting), waarbij aandacht wordt besteed aan de mogelijkheid om agrarische bedrijven in te schakelen bij het beheer van kleine landschapselementen. Op basis van het landschapszorgsysteem worden projecten uitgevoerd. Hierbij is aansluiting gezocht bij de nota BNLO, waarin is aangegeven dat het behoud van het oude agrarische cultuurlandschap prioriteit heeft.

Hieronder worden enkele reacties op de deelvisie gegeven:
De werkgroep natuur en landschap heeft 'een goed doortimmerd werk' afgeleverd; 'het is gedurfd en gedetailleerd.' 'De vertegenwoordigers van deze sector zijn goed opgeleid en zijn zodoende in staat een belangrijke rol te spelen, met name inhoudelijk. Nadeel is dat ze minder werkkracht hebben.'

Recreatie en toerisme

'Recreatie en toerisme is nog te kleinschalig, loopt kwalitatief achter en de meeste bedrijven zijn zeer individualistisch ingesteld.' Bij het opstellen van een visie voor recreatie en toerisme heeft de inventarisatie van knelpunten voorrang gekregen boven de eerdere doelstelling 'beperking van het gemotoriseerd recreatief verkeer'. Ook recreatie en toerisme koppelt de achteruitgang van de agrarische sector aan het behoud van de specifieke natuur- en landschapswaarden, welke de basis vormen voor het toeristisch-recreatief produkt. 'Een derde van de landbouwbedrijven zijn blijvers,

een derde is al weg of zal in de nabije toekomst verdwijnen en een derde zit op de wip.' Hierdoor ontstaat een proces van schaalvergroting. Schaalvergroting van de landbouw heeft als gevolg dat houtwallen obstakels gaan vormen en de bedrijfsvoering zullen aantasten, waardoor het coulissenlandschap zal verdwijnen. De landschappelijke aantrekkelijkheid zal zodoende worden aangetast. 'Toch biedt de landbouwvisie perspectief voor toeristisch-recreatieve ontwikkeling: de visie is beknopt en abstract van karakter'. De uitgangspunten voor recreatie en toerisme zijn van toepassing voor het hele gebied. Zodoende is er geen kaart met oplossingsrichtingen per deelgebied toegevoegd.

6.4.2 De stuuropgave

Na installatie van de projectgroep door de provincie is op 16 juni 1993 het project N in voorbereiding genomen middels het opstellen van een startdocument. De door de projectgroep opgestelde startnotitie heeft een sturende werking op het proces. Het geeft zowel de stuurgroep als de projectgroep duidelijkheid omtrent de activiteiten binnen project N.

Het initiatief tot het formuleren van de probleemdefinities is genomen door de trekker en de ggb-manager. Op 10-01-1995 zijn de door drie speciaal hiervoor ingestelde werkgroepen opgestelde drie deelvisies klaar: natuur en landschap (uitgebreid), recreatie en toerisme en landbouw (summier). Deze dienen als bouwstenen voor het gebiedsperspectief. Het concept gebiedsperspectief zal voor de zomer van 1995 gereed zijn.

De verschillende sectorale werkgroepen worden aangestuurd door de projectgroep, de trekkers en/of door de stuurgroep. De voorzitter stuurt het proces binnen de werkgroep. De sturingsvorm waar binnen de werkgroepen gebruik van wordt gemaakt, kan gekarakteriseerd worden als gestructureerde reflexieve sturing. Op initiatief van vertegenwoordigers van de provincie wordt onderhandeld met vertegenwoordigers van sectorale belangenorganisaties. Op basis hiervan worden knelpunten en perspectieven voor de sector opgesteld. Ook transactionele sturing speelt een rol. Het Rijk stelt een subsidie beschikbaar aan de streek, wanneer het gebiedsperspectief tot stand komt. De provincie motiveert de gemeenten en de belangenorganisaties hiermee en laat de beleidsvorming gedeeltelijk over aan 'marktpartijen'.

De sturingsinstrumenten waar gebruik van wordt gemaakt zijn: incentives, persoonsgerichte en meerzijdige instrumenten. Binnen de werkgroep wordt gestreefd naar gemeenschappelijke beeldvorming/probleemdefiniëring. Hierbij is communicatie tussen de werkgroepleden van groot belang.

Door het toepassen van de strategie probleemformulering, door de trekker van het project, wordt het proces in werking gezet en wordt er gezorgd voor agendering. Door het stellen van streefdata, door de projectorganisatie, wordt de tijdsdruk opgevoerd. Dit zorgt ervoor dat het proces op gang wordt gehouden. Hier wordt voorzichtig mee omgegaan, omdat het bereiken van consensus voorop staat.

Door middel van het presenteren van kengetallen kunnen de werkgroepen aangeven waar de problemen liggen: er wordt gebruik gemaakt van analyses, van rapportages over bijvoorbeeld de milieukwaliteit en er worden kaarten gemaakt, waarop informatie over de sector wordt gegeven.

De trekker heeft bij alle werkgroepen gezeten. Hij concludeert dat er soms wel problemen bestonden, maar dat deze altijd weer opgelost konden worden, bijvoorbeeld door als discussieleider op te treden. Wanneer de discussie in een werkgroep stokte werden door de trekker direct sleutelpersonen aangesproken of nam hij zelf het roer over, door de vergadering voor te zitten (mediatorfunctie).

Hierbij was het belangrijk om 'uit te zoeken waar het echte probleem zit' en 'de boel weer aan de praat te krijgen door een neutraal persoon.' Ook kan de trekker de discussie sturen door bijvoorbeeld 'op een bepaald moment een persoon aan het woord te laten.' Door de contacten in de provincie kan hij discussies zien aankomen en deze zodoende een slag voor zijn. 'Netwerkonderhoud is heel belangrijk voor een voorzitter.'

Ook het projectburo ggb-not maakt gebruik van kengetallen om de sectoren te prikkelen. Binnen het coördinatie-overleg tussen de voorzitters van de projectgroepen vindt gezamenlijke beeldvorming plaats. Dit overlegorgaan kan ook een sturend effect hebben op het proces van probleemdefiniëring. Het kan de werkgroepen activeren, tot bepaalde inzichten brengen en ideeën aanreiken en zodoende het procesverloop binnen de werkgroep beïnvloeden.

Landbouw

De werkgroep landbouw produceert de landbouwvisie. Binnen de werkgroep is er, in tegenstelling tot de andere werkgroepen, veel discussie geweest over de knelpunten en de perspectieven. Er is discussie geweest over de nieuwe werkwijze, over de uitgangspunten en over de mate van gedetailleerdheid. Op de vraag hoe duurzaamheid tot stand gebracht dient te worden, verschillen de meningen. LNV-Directie Oost heeft voorstellen gedaan om de kansrijkheid van verschillende deelgebieden aan te geven, door het maken van onderscheid in bedrijven, gekoppeld aan gebiedswaarden. Maar 'het was trekken aan een dood paard.'

Ten aanzien van het proces van de totstandkoming van de deelvisie landbouw, zijn de volgende opmerkingen gemaakt:

'De agrariërs met grote landbouwbedrijven drukken hun stempel op het Landbouwschap en binnen de districtsraden.' Het overleg binnen de districtsraden is vrij uitvoerig. 'Ook het voor het Landbouwschap en voor de provincie is het balanceren.' 'De betrokkenheid binnen de landbouwsector is het grootst.' Binnen de gemeenteraad van Tubbergen is de boerenvertegenwoordiging sterk teruggelopen; wel heeft landbouw altijd centraal gestaan in de gemeentepolitiek. De ontwikkeling van de landbouw is een grote zorg voor de gemeente. Vandaar dat er onderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheden voor verbreding met recreatieve functies. 'Binnen de gemeente

zijn landbouw en recreatie nu evenwaardig aan elkaar.' 'De landbouw is ook van belang voor het instandhouden van belangrijke natuurwaarden.'

De werkgroep landbouw wordt onder meer aangestuurd middels kengetallen. Dit gebeurt door het presenteren van de resultaten van een analyse van de situatie van de landbouw in het gebied door LNV Directie Oost. Hieruit blijkt dat er iets moet gebeuren. Zo wordt de werkgroep geprikkeld om oplossings- en uitvoeringsgericht aan de deelvisie te werken.

Recreatie

De visie recreatie en toerisme wordt vervaardigd door één afgevaardigde van de provincie en één van SRT, die ook actief is binnen project I (beperking gemotoriseerd recreatief verkeer). Op adhoc basis hebben ook de VVV, het toeristisch bedrijfsleven en de gemeenten geparticipeerd. SRT heeft een initiërende, coördinerende en stimulerende rol vervuld. Het aangeven van knelpunten (de probleemdefinitie) is niet lastig geweest, vanwege het feit dat de werkgroep slechts bestond uit twee personen, die beide dezelfde belangen vertegenwoordigen. Er dienden alleen keuzen gemaakt te worden, die het best passen binnen het gebiedsperspectief. Het SRT vertegenwoordigt alle bedrijven en andere toeristisch-recreatieve organisaties. De manier van sturen is zodoende niet reflexief.

WCL is voor de sector een middel voor het behoud van het erfgoed en een uitkomst voor het uitvoeren van projecten, omdat men minder druk kan uitoefenen bij de besluitvorming. De recreatiesector kan niet de professionaliteit en de mobilisatie bieden, die de landbouwsector kenmerkt.

Ook gemeenten maken toeristisch-recreatieve beleidsplannen. Wanneer deze op een WCL-achtige wijze tot stand komen is dit wenselijk. Toch heeft dit volgens SRT weinig zin, vanwege de noodzakelijke afstemming tussen de gemeenten binnen het WCL-gebied. 'Het is energie- en geldverspilling: recreatie trekt zich niets aan van gemeentegrenzen.' Eigenlijk wil SRT het punt zijn, waar deze zaken en partijen samenkomen en waarbinnen afstemming plaatsvindt.

Natuur en landschap

De werkgroep is verantwoordelijk voor de visie natuur en landschap. Er is weinig discussie geweest over de ervaren problematiek binnen het gebied ten aanzien van natuur. De vertegenwoordigers hebben een gemeenschappelijk belang. De afwegingen hebben al plaatsgevonden bij de totstandkoming van het BNLO. Het was alleen zaak om een uitgebreide inventarisatie van de problematiek te maken. De provincie is voor het belangrijkste deel verantwoordelijk geweest voor het nemen van initiatieven en dhr de Kogel heeft de deelvisie opgesteld. De expertise is afkomstig van de provincie, van LNV en van een vertegenwoordiger van de particuliere natuurbeschermers. De natuurorganisaties hebben volgens de provincie te weinig geparticipeerd. Ook het SCLO heeft niet veel meegedaan. Deze organisatie is later agendalid geworden. NMO wordt op de hoogte gehouden, men houdt zich niet zo bezig met invulling van de EHS en heeft de vakkennis ook niet in huis.

Ook de sector natuur is minder goed en professioneel georganiseerd dan de landbouwsector. De manier van sturen binnen deze werkgroep is niet typisch reflexief te noemen. Er is wel contact met allerlei organisaties, maar er wordt niet echt met elkaar onderhandeld. Het is met name de provincie die de werkzaamheden uitvoert.

De werkgroep heeft twee kaarten geproduceerd (meerzijdig instrument). Op één kaart staan de ontwikkelingsmogelijkheden aangegeven; deze kaart is vrij abstract. De andere kaart is een prioriteitenkaart: een vertaling van de hectaren aan te leggen EHS. Men heeft zich gehouden aan de taakstelling wat betreft hectaren. 'De inzet is niet extreem.'

6.4.3 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave

Het totstandkomen van de probleemdefinities vindt plaats binnen de afzonderlijke werkgroepen. Deze werkgroepen worden aangestuurd door de trekker van project N en door de provinciale sectorale vertegenwoordiger binnen de werkgroep. De werkzaamheden bij de probleemdefinitie betreffen voornamelijk een vertaling van het provinciale beleid naar het WCL-gebied toe. Vanwege de lastige positie waarin de landbouw zich bevindt is er met name in deze werkgroep veel discussie geweest. De discussie betrof niet zozeer inhoudelijke aspecten, maar was veeleer van strategische aard. Binnen de andere werkgroepen zijn met name de voorzitter en de provinciale vertegenwoordiger verantwoordelijk geweest voor het opstellen van de probleemdefinitie, zonder al te veel interne discussie. De problemen voor natuur waren namelijk al geïnventariseerd binnen het BNLO en ook de recreatiebijdrage heeft geen problemen opgeleverd. De trekker van project N heeft ook geparticipeerd in de werkgroepen. Deze persoon had al een idee waar op uit gekomen diende te worden en probeerde zodoende de werkgroep al bij de probleemdefinitie te laten voorsorteren. Hij nam de mediatorrol op zich.

6.5 De oplossingsrichtingen

Bij het formuleren van oplossingsrichtingen wordt enerzijds gekeken naar de oplossingen die door de sectoren worden aangedragen en anderzijds vooruitgekeken op de integratieslag die op basis van deze deelvisies plaats dient te vinden en uit dient te monden in de definitieve gebiedsvisie. In 6.5.1 wordt de inrichtingsopgave behandeld. Hierbinnen worden de oplossingsrichtingen, die door de sectoren in de deelvisies zijn neergelegd, alsmede ideeën over de integratieslag, die door de geïnterviewde personen naar voren zijn gebracht beschreven. In de stuuropgave (6.5.2) wordt beschreven hoe de sectorale oplossingsrichtingen tot stand zijn gekomen en hoe men denkt de integratieslag te gaan maken. In 6.5.3 wordt vervolgens de wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave beschreven.

6.5.1 De inrichtingsopgave

In deze fase worden de doelstellingen van project N gerealiseerd. Hierbij worden de spanningsvelden tussen de sectoren zichtbaar en wordt een perspectief ontwikkeld van de wijze waarop die spanningsrelatie in het gebied veranderd kan worden in een symbiotische relatie. Volgens één van de geïnterviewden is het 'inherent aan de gekozen werkwijze dat de sectoren te veel vragen, omdat men weet dat het uiteindelijke resultaat een compromis zal zijn.' 'De sectoren zetten extreem in en het is niet eenvoudig om twee extreme visies aan elkaar te smeden.' De trekker verwacht dat 'partijen zowel geven als nemen', bijvoorbeeld door compensatie te bieden voor mensen die de dupe worden van natuurontwikkeling.

Landbouw

De werkgroep heeft mogelijkheden aangegeven voor het realiseren van natuurontwikkeling: hele bedrijven, bij voorkeur marginale, uitkopen. Verder wordt er een onderscheid gemaakt in goede en slechte gebieden. Er is geen voorkeur uitgesproken. Middels het houden van een voorbeeldprojecten kan worden bestudeerd wat de oplossingsmogelijkheden zijn. Daarnaast wordt door de sector geopperd 'Stimuleringsbeleidsinstrumenten' (subsidies, hulp, versoepelen van maatregelen en regelgeving) in te zetten.

De werkgroep heeft de oplossingsrichting niet gevisualiseerd middels het maken van een kaart. De gemeenten en de provincie waren hier voorstander van, maar de sector heeft het niet aangedurft. Uitgangspunt voor de landbouwvisie is: 'landbouw als hoofdberoepstak moet, zij het in wat afgeslankte vorm, in ieder geval nadrukkelijk een plek blijven houden.'

Het Landbouwschap erkent dat Noordoost-Twente veel kleinschalige gemengde bedrijven kent, die op termijn niet meer levensvatbaar zijn. Het Landbouwschap durft zelf geen gebieden en bedrijven, die opgegeven kunnen worden, aan te wijzen, maar zegt: 'de oplossingsrichting van natuur is in sommige aangegeven gebieden slecht voor de boeren, maar de kaart kan wel gebruikt worden om uitspraken te doen voor bepaalde gebieden, want soms gaat waardevolle natuur samen met slechte produktieomstandigheden. 'Op basis hiervan kan met de boeren worden gepraat.' Men wil dus de kaart van natuur gebruiken om keuzen te maken. Maar hierbij geeft men ook aan dat je op een lager schaalniveau (bedrijfsniveau) oplossingen kunt creëren, die op hoger schaalniveau veel moeilijker te vinden zijn. Ook wordt verkondigd: 'wanneer je met individuele boeren in gesprek komt dan hoor je hele andere geluiden' en ook 'het feit dat steeds meer boeren inkomen halen uit nevenactiviteiten draagt het Landbouwschap niet uit.' Dit blijkt niet uit de door de werkgroep landbouw opgestelde gebiedsvisie: 'het is een strategische zet.'

De recreatiesector merkt op dat er binnen de landbouwsector zaken bespreekbaar zijn die dat een paar jaar geleden nog niet waren. Voorbeelden zijn het leveren van streekprodukten en het bieden toeristisch-recreatief medegebruik. Dit zijn signalen, die aangeven dat de integratiemogelijkheden in ieder geval aan het groeien zijn.

Recreatie
Er worden een aantal mogelijke oplossingen gegeven voor de sector. De eerste is het aanstellen van twee consulenten, vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Deze worden door SRT op projectbasis aangenomen. Hiervoor wordt geen gebruik gemaakt van WCL-geleden, omdat de taak van deze consulenten met name is gelegen in het ondersteunen en het professionaliseren van het toeristische-recreatieve bedrijfsleven. Ook fungeren zij als intermediair tussen de overheid en het bedrijfsleven. Op deze wijze probeert men de organisatiegraad van de sector te vergroten.

Ook worden nieuwe produkten binnen de sector ontwikkeld. Deze kunnen wel in WCL-verband uitgevoerd worden. Gedacht wordt aan het uitbreiden van 'bed-and-breakfast' voorzieningen.

De Nieuwe Wet op de Openluchtrecreatie dwingt de gemeenten na te denken over het ombouwen van de vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen. De toeristische sector dient zich zodoende ook meer te richten op het boerenbedrijf. Oplossingen dienen hierbinnen te worden gevonden. Vooralsnog is SRT van mening dat kamperen bij de boer te kleinschalig en te marginaal is. SRT heeft de VeKaBo en Stichting Recreatie uitgenodigd om na te denken over de invulling van de nieuwe wet. De rol van de overheid hierbij zal belangrijk zijn, omdat de regelgeving niet flexibel is. Met name voor het wijzigen van bestemmingsplannen en voor het toepassen van de Hinderwet is flexibiliteit noodzakelijk. Wanneer dit is ingebouwd, zal het samengaan van recreatie en landbouw en het vinden van draagvlak daarvoor, moeilijk te verwezenlijken zijn.

Natuur
Binnen de natuurvisie is onderhandelingsruimte aangebracht. Er worden gebieden onderscheiden met een hoge prioriteit en gebieden met lagere prioriteit. Hierbij is ook rekening gehouden met de landbouwstructuur van het gebied. Het is 'een visie met verstand' en 'een voor de landbouw heldere visie.' NMO denkt dat de provincie nog niet precies weet wat ze nou wil. Zowel het BNLO, het milieubeleidsplan en het waterhuishoudingsplan kennen nog geen regionale uitwerking. Er zijn strijdigheden te onderkennen, die binnen het gebiedsperspectief opgelost dienen te worden. Middels het concreter invullen van de sectorale visie probeert de sector natuur de landbouw zicht te geven op perspectieven voor een verbreding van de basis. Door extensivering van de landbouw kan er gewerkt worden aan de ontwikkeling van natuurgebieden. Vanwege de lage grondmobiliteit en vanwege de vrijwillige basis waarop de werkzaamheden ten aanzien van natuur worden verricht, is het moeilijk te veel in één keer te realiseren.

Samenvattend
Ondanks het feit dat de sectorale bijdragen een zelfde structuur hebben, zijn de verhalen van een ander kaliber: zowel van inhoud als van wijze van totstandkoming; dit maakt de integratieslag moeilijker.

6.5.2 De stuuropgave

Nadat de visies zijn opgeleverd (maart 1995) worden de werkgroepen opgeheven. De projectgroep zorgt voor de totstandkoming van het gebiedsperspectief middels het maken van een integratieslag, op basis van de verschillende deelvisies en door het meenemen van de ideeën die de gespreksronde heeft opgeleverd.

Hiertoe wordt eerst een kadernotitie opgesteld, waarin de volgende punten de aandacht krijgen: proces, inhoud, instrumenten, financiën, begroting, sociaal-economische effecten, leefbaarheid, werkgelegenheid, voorlichting, communicatie doelgroepen, maatwerk en relatie met provinciale en gemeentelijke plannen. Doel van de kadernotitie is het bevorderen van het verdere proces, middels een strategische verkenning van de procedure om te komen tot het gebiedsperspectief.

De kadernotitie kan gezien worden als een eenzijdig sturingsinstrument. In de Kadernotitie wordt aangegeven welke procedure dient te worden doorlopen bij het tot stand komen van het gebiedsperspectief. Hierin staat onder andere vermeld dat de partners in de stuurgroep hun rol binnen de integratie dienen te erkennen en dat Gedeputeerde Staten hen op de hoogte dient te houden van wat men te bieden heeft. De vraag is of GS de consensusgedachte op alle onderdelen kan toepassen. Bijvoorbeeld bij de aanwijzing van natuurgebieden en reservaten is het mogeljk dat er geen consensus gevonden kan worden. Hiervoor zal een aanpassing in de besluitvorming noodzakelijk zijn. Ook wordt binnen de Kadernotitie voorgesteld om naast de gemeenten Tubbergen en Weerselo ook de andere gemeenten deel te laten nemen binnen de projectgroep. Dit is gericht op verbetering van de communicatie en het dragen van verantwoordelijkheden. Om dezelfde redenen wordt voorgesteld SRT toe te voegen.

Verder dienen een aantal mogelijke instrumenten verkend te worden, die van belang zijn bij het beslissen over het op basis van het gebiedsperspectief uit te voeren programma. Het zal bijvoorbeeld nuttig zijn voor de ontwikkeling van streekprodukten en voor de omschakeling van landbouw naar vormen van meer duurzame landbouw, om de afzetstructuur binnen het gebied te kennen. In overleg met het economische beleid zal bekeken worden welke gegevens over Noordoost-Twente bekend zijn in het kader van marktverkenning. Voor de gesprekken van de projectgroep met de streek bestaat de voorkeur om in overleg of samen met een vertegenwoordiger van de districtsraden direct contact te zoeken met de landbouwers om te praten over hun toekomst en de mogelijkheden voor het realiseren van natuurdoelstellingen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van voorbeeldbedrijven en sleutelfiguren binnen Noordoost-Twente. Voorgesteld wordt een voorlichtings- en communicatieplan op te stellen, gericht op het karakter van de inwoners.

Na het opstellen van de deelvisies door de verschillende werkgroepen en na de goedkeuring hierover vanuit de projectgroep, wordt gestreefd naar integratie van deze visies. Men heeft hier bewust mee gewacht vanwege de grote belangentegenstellingen. Het gevaar van het uitstellen van de confrontatie tussen tegengestelde belangen is dat het gecreëerde draagvlak wegvalt. Vandaar dat de gespreksronde wordt gehouden, met als doel het zorgen voor acceptatie van de doelstellingen van andere sectoren.

Op initiatief van de projectgroep wordt de streek betrokken bij het beoordelen van de deelvisies, bij het voorstellen van ideeën voor het maken van de integratieslag en voor de uiteindelijke uitwerking van het beleid in projecten. Wanneer de streek niet met ideeën komt zullen leden van de projectgroep en/of het projectburo, dat nauw betrokken is bij project N voorzetten geven en ideeën ventileren. Bewust wordt in deze fase de confrontatie tussen de sectoren landbouw en natuur nog niet opgezocht: 'daar moet je heel voorzichtig mee zijn, anders graaft men zich in in zijn eigen stelling.' De conclusies en commentaren worden verwerkt binnen de integratieslag.

In de maanden april en juni 1995 wordt een door de projectgroep georganiseerde gespreksronde met de streek gehouden. In 36 gesprekken wordt de sectorale deelvisie gepresenteerd en wordt er met de streek gediscussieerd over de integratieslag. De bijeenkomsten worden per sector gehouden en zijn kleinschalig van karakter; er wordt gestreefd wordt naar groepen van maximaal 15 personen, waardoor er een optimale wisselwerking tot stand gebracht kan worden. De organisatie van deze bijeenkomsten wordt overgelaten aan de belangengroepen.

Voor de landbouw zijn het de sectorale districtscommissies die personen uitnodigen. Voor de natuurorganisaties zorgt NMO voor mobilisatie van vertegenwoordigers op gemeentelijk niveau. Voor landschapvertegenwoordigers zorgt het SCLO. Het SRT mobiliseert personen uit de recreatiesector. 'Het is van belang sleutelpersonen van belangenorganisaties deelachtig te maken.' Dit gebeurt door ze 'waardering te geven', 'de adviezen serieus te nemen', 'goed te luisteren' en 'voorzichtig te sturen.'

Tijdens deze gespreksronden worden de drie deelvisies met elkaar geconfronteerd en worden de verschillende spanningsvelden die tussen de sectorale groepen bestaan blootgelegd. Aan de streek wordt gevraagd op welke wijze de integratieslag gemaakt kan worden. Hierbij wordt gehoopt op creativiteit bij de doelgroepen, zodat nieuwe ideeën naar voren komen ten aanzien van de mogelijkheden van integratie van sectorale doelstellingen, waardoor de opdracht van de projectgroep vergemakkelijkt wordt.

De eerste terugkoppeling van de werkgroep landbouw naar de boeren was 'nogal shockerend.' De in de bijeenkomsten naar voren gekomen knelpunten waren op zich al bekend, maar 'veel belangrijker was het om de communicatie open te houden.' 'Hierbij is het belangrijk om de boeren zover te krijgen, dat ze de problemen als problemen van zichzelf gaan zien' en je moet 'instrumenten aanbieden om die problemen op te lossen.' Hiervoor wordt ook gebruik gemaakt van de negatieve ervaringen in Noordwest-Overijssel, als een voorbeeld, zoals het niet moet[2].

NMO heeft speciaal iemand in dienst genomen om na te denken over projecten, waarbij een koppeling gemaakt wordt tussen landbouw en natuur en natuur en recreatie. Op deze wijze probeert ze de landbouwsector te overtuigen van de mogelijkheden.

---

2 In Noordwest-Overijssel heeft natuur veel moeten inleveren ten gunste van de landbouw, de helft van wat men verlangde. De plannen met betrekking tot natuurontwikkeling zorgden voor grote weerstand van de boeren, waardoor GS het niet aandurfde; er bestond weinig draagvlak voor natuurontwikkeling. Er is meteen gestreefd naar integratie, zonder te werken met deelvisies.

Binnen de natuurvisie bestaat onderhandelingsruimte: er kan worden geschoven met gebieden. 'Dat het uiteindelijke resultaat een gevolg is van handjeklap, moet worden voorkomen.' Ook de recreatiesector probeert, door het in gesprek raken met vertegenwoordigers van het Landbouwschap, met standsorganisaties, maar ook met individuele boeren, te zorgen voor acceptatie en flexibiliteit ten aanzien van recreatief medegebruik van landbouwgrond.

De wijze van sturing in deze fase kan gezien worden als gestructureerde reflexieve sturing. Alles wat tijdens deze avonden naar voren komt wordt door de projectgroep vastgelegd. Inhoudelijk gezien zal de vraag waar natuur ontwikkeld moet worden het meest heikele punt van de gesprekken worden. 'De wensen die vanuit natuur gesteld worden komen tijdens de gespreksronde bij de landbouw op tafel.'

Op basis van de visies en de informele inspraakronde worden door de provinciale vertegenwoordigers van de projectgroep de integrale oplossingsrichtingen beschreven. Het uitvoeringsprogramma wordt op basis hiervan door de projectgroep tot stand gebracht. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de trekker van het project, die de initiatieven hiervoor dient te nemen. Zowel binnen de werkgroepen en de projectgroep als tussen de projectgroep en de streek wordt het communicatieve instrument ingezet, vanuit de overtuiging dat juist communicatie, het verstrekken van informatie en het in discussie treden met de doelgroepen, essentieel is binnen het proces.

Wanneer dit moeizaam gaat is de projectorganisatie van plan meer flexibiliteit in te bouwen, waardoor het bereiken van winwin-situaties vergemakkelijkt wordt. Dit kan het beleid gefaseerd uit te voeren, zodat de problemen en de negatieve consequenties van het beleid, door de doelgroepen minder zwaar gevoeld wordt. Verder kan dit bereikt worden door alleen de echt haalbare projecten uit te voeren of door de verschillende regelingen flexibeler toe te passen.

Tijdens de interviews zijn de volgende opmerkingen ten aanzien van de integratieslag gemaakt:
"In de landbouwvisie zit meer onderhandelingsruimte, de natuurvertegenwoordigers hebben meer oogkleppen; ze zijn rechtlijnig". "Het is meer een belangengroepering dan beleidsmakers." "De discussieronde met natuur was de moeilijkste en de minst vruchtbare." NMO zelf heeft hoop wat betreft de integratieslag, want "het natuurverhaal is goed afgewogen." Maar, "toch zijn de lijntjes vanuit landbouw naar de beleidsmakers heel kort." "Binnen de provincie zitten natuur en landbouw aardig op één lijn." "De provincie vertraagt, terwijl ze stelling moet nemen."

De uitkomst van het proces is een perspectief, waarin meerdere keuzemogelijkheden naar voren komen. Het is niet het belangrijkste dat alle partijen overal mee eens zijn (dat kan ook niet gezien de mogelijke problemen met de achterban), maar dat de verschillende sectoren 'elkaar gedogen.' Iedereen moet 'overeind kunnen blijven' en dit kan worden gerealiseerd door de maatregelen gefaseerd toe te passen. Centraal moet staan 'dat mensen begrip voor elkaar krijgen' en 'inzicht krijgen in wat er allemaal leeft aan verwachtingen.' 'Het gebiedsperspectief kan een middel zijn om iedereen te overtuigen van de noodzaak tot behoud van de authenticiteit van het gebied, daarom moet het een helder verhaal zijn'. "Het focussen op hectares leidt

tot volle zalen en groot verzet; je moet met de betrokkenen zelf gaan praten. Het hangt af van het gehanteerde schaal- en abstractieniveau of de integratieslag en het draagvlak ervoor bereikt wordt. Eigenlijk moet er geen perspectief voor het hele gebied gemaakt worden, maar moeten er op een zo laag mogelijk schaalniveau deelvisies worden gemaakt." "Het gevaar in een divers gebied is dat de problemen teveel aan elkaar worden gekoppeld waardoor er discussie ontstaat over irrelevante zaken." "Grote knelpunten kunnen in de toekomst beter opgelost worden op bedrijfsniveau, aan de hand van bedrijfsanalyse." "Het is zaak de individuele boeren in beweging te brengen. Alleen hierdoor ontstaan er veranderingen in de bedrijfsvoering van de boerenbedrijven."

Met het opgestelde perspectief gaat men weer terug naar de doelgroepen, voordat men het definitieve gebiedsperspectief vaststelt. Na het vaststellen van het gebiedsperspectief door de projectgroep vindt de besluitvorming hierover plaats binnen de stuurgroep en binnen allerlei bestuurlijke commitees, zoals de verschillende gemeenteraden, het provinciaal bestuur en het bestuur van het waterschap. Binnen deze besluitvorming bestaat de mogelijkheid voor formele inspraak, waarbij ook de individuele ondernemers en de particulieren de kans krijgen hun mening te geven.

Volgens NMO zal het gebiedsperspectief na integratie in deelgebieden uitgewerkt moeten worden door enthousiaste mensen. Per gemeente dient er een kader te komen op basis waarvan de uitwerkingen plaatsvinden. Op gemeentelijk niveau is het eenvoudiger draagvlak te creëren.

De uitvoering ligt in handen van officiële instanties en maatschappelijke groeperingen, die als het goed is, dan ingestemd hebben met het plan.

6.5.3 De wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave

Aan de probleemdefinities zijn in deze fase van het proces de oplossingsrichtingen gekoppeld. Ook deze zijn sectorgewijs tot stand gekomen. De doelstelling is dat op basis van de door de sectoren opgestelde visie ten aanzien van het gebied, de integratieslag plaatsvindt. Ook in deze fase heeft de trekker middels het innemen van een rol als mediator bij de bijeenkomsten van de verschillende werkgroepen, getracht voor te sorteren op de uiteindelijke integratieslag. Binnen de werkgroepen wordt erop aangedrongen om de andere visie te gedogen en om de voorgestelde flexibiliteit te accepteren.

Binnen de werkgroep landbouw is er aangedrongen op het produceren van een kaart, waarbij aangegeven diende te worden welke gebieden prioriteit hebben en welke minder. De vertegenwoordigers van deze sector hebben dit niet aangedurft. De hoop bestaat nu dat dit op aan lager schaalniveau, in overleg met de betreffende boeren wel mogelijk zal zijn. Ook de provinciale sectorale vertegenwoordigers streven hiernaar. Zij geloven allen in een oplossing, waarmee iedereen kan leven.

De recreatiesector heeft twee consulenten aangesteld die de koppeling tussen inrichting en sturing kunnen maken. Hierbij wordt gedacht aan de koppeling met agrarische bedrijven.

Om de koppelingen tussen de verschillende deelvisies mogelijk te maken heeft men een kadernotitie opgesteld en is de trekker samen met de verantwoordelijke provinciale ambtenaren het gebied ingegaan, om middels huiskamergesprekken het draagvlak voor de integratieslag te vergroten. Pas in deze fase zijn de bewoners van het gebied geraadpleegd en is pas echt vormgegeven aan de bottom-up aanpak. Ook de bewoners dienden 'gemasseerd' te worden en 'voorgesorteerd' op het produkt van de integratieslag. Hierbij werd gebruik gemaakt van communicatieve instrumenten en van incentives.

De integratieslag was tijdens dit onderzoek nog in voorbereiding, zodat de uitkomst niet meegenomen kan worden. Het is de vraag of de gehanteerde werkwijze en de inhoudelijke ideëen overeind zijn gebleven en of de streek kan leven met het resultaat, waar voorzichtig naar toe is gewerkt.

6.6 Projecten

Het uiteindelijk uitvoeren van projecten kan worden gezien als de laatste planningsopgave in het proces. Ook hierbij dienen de inrichtingsopgave en de stuuropgave samen te komen. De inrichtingsopgave bestaat uit het uitvoeringsprogramma dat door de provincie is opgesteld op basis van de sectorale visies (6.6.1). De stuuropgave behandelt de vraag hoe men vanuit het uitvoeringsprogramma, tot projecten komt (6.6.2). In 6.6.3 wordt afgesloten met een conclusie.

6.6.1 De inrichtingsopgave

De inrichtingsopgave betreft de vraag welke maatregelen, gekoppeld aan het gebiedsperspectief en gebruik makend van de WCL-gelden, door de doelgroepen middels welke projecten (aanhangsel 11) worden uitgevoerd.

Project N heeft relaties met een aantal andere projecten in het kader van ggb-not: landbouwstimuleringsbeleid (H1), gebiedsgericht ammoniakbeleid (H2), recreatieve ontwikkelingen (I), landschappelijke ontwikkelingen (K), aanpak van beken (A,B) en diervriendelijke verbindingszones (J). In de toekomst zal het ook gevolgen hebben voor project L (afstemming bestemmingsplannen buitengebied). Deze projecten zijn al opgestart, maar liggen momenteel stil in afwachting van het gebiedsperspectief.

6.6.2 De stuuropgave

In de uitvoeringsprojecten wordt gestreefd naar de doorwerking van het beleid en van de opgestelde uitvoeringsthema's. In het kader van WCL bestaat een bepaald budget en een subsidieregeling, waarin bepaald wordt welke projecten welk percentage subsidie ontvangen. De sturingsvraag die in deze fase van toepassing is is de vraag hoe de middelen worden verdeeld, welke procedure er doorlopen dient te worden en welke projecten in aanmerking komen voor een WCL-bijdrage. Tevens speelt de vraag wie de projecten aanvraagt, wie ze uitvoert en welke strategieën en instrumenten daarbij worden toegepast.

Uitgangspunt bij de uitvoering van het perspectief is dat iedere deelnemende partij, vanuit haar eigen verantwoordelijkheid meewerkt aan de uitvoering van de maatregelen. Bij het nemen van maatregelen wordt gestreefd naar kwantificeerbare doelstellingen.

In ieder geval wordt er voor de landbouw een pakket uitvoeringsmaatregelen uitgevoerd. Gedacht wordt aan een aantal elkaar aanvullende maatregelen, zoals:
- beoordelen van de toekomstperspectieven van het bedrijf,
- ondersteunen van individuele landbouwers (bedrijfsdoorlichting),
- mogelijkheden voor neveninkomsten,
- voorbeeldbedrijven en voorlichtingsmateriaal,
- bedrijfsverplaatsing ondersteunen,
- stimuleren van milieu-investeringen.

Instrumenten
Het initiatief voor het indienen van projectvoorstellen en aanvragen van WCL-subsidie wordt genomen door leden van de projectgroep, de projecttrekker of binnen het coördinatieteam. De trekker stimuleert binnen de verschillende relevante werkgroepen de andere leden (persoonsgericht) van de werk- en/of projectgroep deelprojecten in te dienen (communicatief).

Wanneer er ideeën zijn neemt de voorzitter van een projectgroep al in een vroeg stadium contact op met de vertegenwoordiger van het Ministerie van LNV in Overijssel. Hierbij wordt gekeken of het project past binnen de uitgangspunten van het gebiedsperspectief en of de aanvrager in aanmerking komt voor de WCL-subsidie. De voorstellen komen in eerste instantie bij de trekker van project N, die ze verzamelt en als eerste beoordeelt, alvorens ze besproken worden in de stuurgroep. Vervolgens neemt Gedeputeerde Staten een besluit over subsidie-aanvraag richting het Ministerie. Deze gesprekken vinden plaats in het najaar. De voorstellen worden geselecteerd en eventueel aangepast, waarna ze via de provincie naar het Ministerie van LNV gaan, waar ze definitief al dan niet hun goedkeuring krijgen. De aanvragen voor de projecten van 1995 zijn begin maart 1995 vastgesteld en inmiddels op het ministerie beland. De procedure kan gezien worden als een eenzijdig instrument, toegepast door de provincie en het Rijk. De programmering van het beleid loopt een jaar vooruit, om de organisaties de gelegenheid te geven om financieringsbronnen te vinden, vanwege de noodzaak tot co-financiering. Voor de meeste organisaties is dit niet

eenvoudig omdat men niet gewend is vooruit te denken voor een periode langer dan één jaar.

Strategie
Vanwege het beperkte WCL-budget is het van belang tijdig projectvoorstellen in te dienen. Vandaar dat de strategieën 'de keuze van tijdstip' en 'het verhogen van de tijdsdruk' een sturende functie hebben. Binnen de projectgroepen wordt door de trekkers en het coördinatieteam aan 'promotie en selectie van oplossingen' gedaan. Hetzelfde geldt voor de vertegenwoordigers van het Ministerie van LNV, die er belang bij hebben dat de WCL-planfiguur een zo optimaal mogelijke invulling krijgt.

Door het projectburo en binnen het coördinatieteam vindt een continu afstemming van projecten plaats; het WCL-programma versus de andere projecten.

Ook door 'het opzetten van voorbeeldprojecten' probeert men partijen te prikkelen zelf ideeën te ontwikkelen voor het uitvoeren van projecten. Zo wordt in de gemeente Tubbergen een pilot-project voor duurzame landbouw uitgevoerd; hierbij worden 30 aaneengesloten bedrijven doorgelicht. Het opzetten van een voorbeeldproject is een instrument, waarmee ook andere landbouwers geprikkeld worden om duurzame maatregelen uit te voeren. De gemeente speelt een belangrijke rol bij stimuleren van verbreding van de landbouwbedrijfsvoering. Ook het opstellen van een visie recreatieve, waarin de mogelijkheden voor verbreding van landbouwbedrijven met recreatie wordt bezien, heeft een rol gespeeld bij het aanvaardbaar maken van dit alternatief: 'er zijn nu al 20 bedrijven hiermee bezig, terwijl het 5 jaar geleden nog taboe was.'

6.6.3 Conclusie

In Noordoost-Twente worden er in het kader van ggb-not al een aantal projecten uitgevoerd. Na aanwijzing als WCL kan voor een aantal van deze projecten gebruik worden gemaakt van WCL-gelden. Voorwaarde hiervoor is dat er een gebiedsperspectief wordt opgesteld en dat er integratie tussen sectoren plaatsvindt. WCL werd zodoende aangegrepen om een gebiedsvisie op te stellen, waarbinnen de tegenstellingen tussen natuur en landbouw verwerkt zouden moeten worden. De beschikbaar komende gelden zouden dan kunnen worden ingezet binnen al lopende projecten. Deze projecten worden getrokken door de organisatie die er het meeste belang bij heeft en worden gecoördineerd door een projectgroep. Zo krijgen organisaties de beschikking over de subsidiegelden. Individuele ondernemers kunnen eventueel binnen een bepaald project, bijvoorbeeld bij bedrijfsdoorlichting, aanspraak maken op subsidie.

De projecten worden uitgevoerd op streekniveau of op het niveau van een aantal bedrijven. Momenteel zijn de projecten in stilgezet, afwachting van het gebiedsperspectief. Door actief te participeren bij het opstellen van het gebiedsperspectief en door een zo integraal mogelijke opstelling, kan het proces worden bespoedigd, zodat de gelden eerder beschikbaar komen. In de praktijk werkt dit niet, omdat de

provincie het tempo van de totstandkoming van het gebiedsperspectief bepaalt. Zolang het draagvlak er nog niet is durft de provincie de integratieslag niet te maken, omdat het gevaar bestaat dat het in gang gezette proces in één klap ongedaan gemaakt kan worden bij te snelle en te rigoreuze beslissingen.

Als gevolg van WCL wordt er door de vertegenwoordigers van de verschillende projecten nagedacht over een verbreding van de doelstellingen. De recreatie-vertegenwoordigers zijn geïnspireerd verder te zoeken naar mogelijkheden voor afstemming en integratie tussen natuur, landbouw en recreatie. Ook NMO heeft een medewerker aangetrokken, speciaal om te inventariseren welke mogelijkheden WCL biedt voor de combinatie recreatie en natuur en milieu. Bij de huiskamerbijeen-komsten hebben de trekker en de sectorale vertegenwoordiger ideeën over mogelijke projecten naar voren gebracht, om draagvlak te creëren. WCL is zodoende een middel om na te denken over mogelijkheden van verbreding, integratie en over de toekomst van de sectoren. Pas na de definitieve vaststelling van het gebiedsperspectief zal uitvoering worden gegeven aan deze ideeën.

7 Vergelijking en beoordeling van de processen in Midden-Limburg en Noordoost-Twente

7.1 Inleiding

In het afsluitende hoofdstuk staat de stuuropgave centraal. De processen in de beide case-gebieden worden met elkaar vergeleken en er wordt gezocht naar een verklaring voor de verschillen in sturingsaanpak, waarbij voornamelijk teruggegrepen zal worden op de achtergrondsituatie van beide gebieden. De inzet van strategieën en instrumenten is afhankelijk van contextuele factoren, zoals deze zijn beschreven in de beide voorgaande hoofdstukken. Voor de vergelijking wordt dezelfde structuur aangehouden als in hoofdstukken 5 en 6: achtergrond (7.2), opstarten project (7.3), opstellen probleemdefinitie en formuleren oplossingsrichtingen (7.4) en aanvragen en uitvoeren van projecten (7.5). De vergelijking vindt plaats op basis van de voorgaande hoofdstukken. De beoordeling van het proces vindt plaats in termen van succes en falen. In 7.6 wordt een algemene conclusie van de bevindingen gegeven. Ook worden de succesfactoren, zoals die in de gebieden zijn gevonden, aangegeven en worden suggesties voor verder onderzoek gedaan.

Er is in beide gebieden sprake van de wens bottom-up beleid te voeren. Hiervoor worden de meest geëigende strategieën en instrumenten gebruikt, die op een bepaald moment of binnen bepaalde fase voorradig zijn en waarvan men verwacht dat ze de doelstelling dichterbij brengen. Zo wordt gebruik gemaakt van elementen van situationele, transactionele en reflexieve sturing. Bij situationele sturing neemt de overheid het initiatief en wordt het bestaande beleid vertaald naar een specifieke situatie/gebied. Transactionele sturing wordt gebruikt om middelen te zoeken om de projecten te financieren en om de doelgroepen te prikkelen een bijdrage te leveren in het proces. Hierbij wordt vaak het instrument incentive gebruikt. Reflexieve sturing wordt met name toegepast als onderhandelingsmodel: in eerste instantie gestructureerde reflexieve sturing, waarbij de overheid het initiatief neemt en ervoor zorgt dat het proces op gang wordt gebracht, maar waarbij uiteindelijk gestreefd wordt naar ongestructureerde reflexieve sturing, waarbij de doelgroepen zelf voor doorgang van het proces dienen te zorgen. De instrumenten die hierbij worden ingezet betreffen tweede generatie sturingsinstrumenten (zie hoofdstuk 3).

7.2 Achtergrondsituatie van de gebieden

De achtergrondsituatie is bepalend voor de uitvoering die wordt gegeven aan WCL. Keuzen die worden gemaakt ten aanzien van de inzet van instrumenten en sturingsaanpak worden ingegeven door bestaande verhoudingen tussen actoren, door beleidsuitgangspunten, problemen en doelstellingen. Het belangrijkste verschil tussen Midden-Limburg en Noordoost-Twente komt voort uit het schaal- en ambitieniveau van het project. In Midden-Limburg staat het project op zich, terwijl het binnen Noordoost-Twente deel uit maakt van een groter geheel. Tevens waren in Midden-

Limburg de randvoorwaarden van beleid helder, terwijl in Noordoost-Twente de EHS nog aangewezen diende te worden en er zodoende grote spanningen bestonden tussen landbouw en natuur. WCL is daarbij gebruikt als instrument om deze spanningen te verminderen.

Ggb-not is al in 1990 van start gegaan. Met het WCL-beleid werd aangehaakt op bestaande netwerken en projecten. Aanleiding voor het gebiedsgerichte beleid was aanvankelijk de grote milieuproblematiek. WCL heeft het gebiedsgericht beleid verbreed en het heeft de doelgroepen de kans gegeven een sectorale visie op de problemen en perspectieven binnen het gebied te leveren. Ook heeft WCL voor extra middelen gezorgd.

In Noordoost-Twente heeft het opstellen van het gebiedsperspectief onder andere als doelstelling het bepalen van de hectares die aangekocht dienen te worden, in het kader van de EHS en het sluiten van beheersovereenkomsten. De provincie had de EHS nog niet aangewezen en voor de uitvoering van WCL was duidelijkheid hier omtrent noodzakelijk. Men kon dit niet even snel doen voordat men WCL zou uitvoeren; dit zou naar alle waarschijnlijkheid de basis voor WCL hebben aangetast, gezien de sterke positie van de landbouw binnen het gebied. De provincie zou haar geloofwaardigheid hiermee op het spel zetten. Middels de WCL-werkwijze kon draagvlak verkregen worden en zodoende is WCL in eerste instantie gebruikt om besluiten te kunnen nemen ten aanzien van de inrichting van het gebied. Het opstellen van het gebiedsperspectief is hierdoor een lastige opgave geworden en tevens een cruciale gebeurtenis voor het succesvol vormgeven aan WCL. Het gevaar dat het proces alsnog op de spits wordt gedreven blijft bestaan bij het definitief verschijnen van het gebiedsperspectief. De spanningen tussen landbouw en natuur hebben dit noodzakelijk gemaakt.

In Midden-Limburg, waar de EHS al aangewezen was en waar er in grote lijnen al overeenstemming over het uit te komen streekplan bestond, bood WCL de streek de mogelijkheid op allerlei terreinen een impuls te geven, waardoor de streek als geheel zich zou kunnen ontwikkelen. Het economisch achterblijven van de streek, samen met de landschappelijke waarden en de potenties waarover het gebied beschikt zijn aanleiding geweest voor de invulling van WCL. Midden-Limburg kan gezien worden als 'een vergeten gebied'. Zowel de landbouw als de recreatiesector zijn in vergelijking met omliggende regio's marginaal. Middels WCL is de streek 'wakker geschud' en heeft men ingezien dat men zelf ook verantwoordelijk is. De streek is geactiveerd.

In Noordoost-Twente wordt WCL breder ingevuld dan in Midden-Limburg. Het gebiedsperspectief heeft een steekplanachtige uitwerking en er wordt gekeken naar milieu, ruimtelijke ordening en water, maar ook naar marktontwikkelingen, werkgelegenheid, sociaaleconomische effecten en leefbaarheid (zie kadernotitie). In Midden-Limburg is WCL eerder een vorm van sectorale afstemming, ontwikkeling van recreatie en toerisme en het nastreven van duurzaamheid.

7.3 Opstarten van het project

De stuuropgave in deze fase van het proces bestond uit het activeren van het netwerk en het opzetten van een organisatiestructuur. De vraag was wie hier verantwoordelijk voor is geweest, hoe het uitgevoerd is en wat het resultaat van de inspanningen is. Als eerste wordt gekeken wie het initiatief heeft genomen, vervolgens welke actoren er zijn benaderd en of dit de meest betrokken actoren waren. Als laatste wordt de totstandgekomen organisatiestructuur en de beoogde werkwijze behandeld.

Initiatief

De initiatie van de planvorm en de vertaling ervan naar het gebied toe wordt overgelaten aan de regionale LNV-directies en de betrokken provincie. In Midden-Limburg nemen de provincie en LNV-directie Zuid gezamenlijk het initiatief en de verantwoordelijkheid voor de planfiguur. Beide vertegenwoordigers, samen het secretariaat vormend, hebben een even grote verantwoordelijkheid. De houding ten opzichte van elkaar is coöperatief te noemen. Juist deze samenwerking wordt door de streek geprezen en vormt een succesfactor in de uitvoering van WCL. Het secretariaat is een onafhankelijke partij in het proces en vervult een mediatorfunctie.

De provincie neemt het initiatief en heeft de verantwoordelijkheid voor WCL. De trekker van project N heeft een rol als mediator. Het Ministerie van LNV participeert ook binnen het project, maar heeft tevens een controlerende, toezichthoudende en toetsende taak. De samenwerking en het onderlinge vertrouwen tussen het Ministerie en de provincie zijn niet optimaal: het Ministerie is wantrouwend ten aanzien van de rol van de provincie bij het aanwijzen van EHS.

In beide gebieden is overleg met de streek geweest; in Midden-Limburg met de belanghebbenden zelf, in Noordoost-Twente met belangenvertegenwoordigers. Er diende draagvlak gevonden te worden voordat men een keuze maakte voor een bepaalde aanpak.

In Midden-Limburg had men een bepaalde structuur voor ogen, die officieel werd toen alle doelgroepen ermee hadden ingestemd. Tijdens de gesprekken is ook gepraat over andere uitgangspunten en randvoorwaarden van het beleid. In Midden-Limburg participeren de meest relevante doelgroepen, maar vanwege het ongedwongen karakter bestaan er grote verschillen in mate van activiteit.

In Noordoost-Twente merkte men gedurende het gebiedsgerichte proces dat de doelgroep voor wie WCL de meeste consequenties zou hebben, de landbouwsector, als randpartner geen verantwoordelijkheid kon dragen. Voor het verkrijgen van draagvlak was het noodzakelijk dat men die verantwoordelijkheid op zich zou nemen. Vandaar dat deze sector overgehaald is om partner te worden, en zodoende mee ging denken over de oplossingsrichtingen. In navolging van de landbouwsector ging ook NMO overstag. Voor het slagen van WCL is dit een belangrijke gebeurtenis geweest. Binnen projectgroep N waren in eerste instantie twee gemeenten vertegenwoordigd. Omdat de problematiek alle gemeenten betreft, werd het noodzakelijk geacht de vertegenwoordiging uit te breiden met de nog ontbrekende gemeenten.

In de fase van het opstellen van probleemdefinities en oplossingsrichtingen door de werkgroepen bleek dat het ook noodzakelijk was een recreatiegedeelte op te stellen. Hiervoor heeft men Samenwerkingsverband Regio Twente bereid gevonden. "Je moet er voor zorgen dat allen die iets met het landelijk gebied te maken hebben op één of andere wijze worden betrokken, om het risico van een 'luis in de pels' te voorkomen."

In beide gebieden reageerde de landbouw in eerste instantie afwachtend en argwanend. De overheid moest het vertrouwen zien te winnen. In Midden-Limburg zijn de ondernemers zelf benaderd en heeft men een progressieve agrariër gevonden, die een voorbeeldfunctie vervult en zorgt voor het activeren van collega-agrariërs. Ook het ministerie van LNV weet door de faciliterende opstelling de agrariërs te motiveren.

In Noordoost-Twente heeft men ervoor gezorgd dat ook het Landbouwschap meer betrokken is geraakt. De bezorgdheid van landbouwzijde over het aanwijzen van hectares EHS was de belangrijkste reden van deelname; men wenste het proces in de gaten te houden en de negatieve gevolgen voor de landbouw zo beperkt mogelijk te houden. Zodoende was het voor de provincie Overijssel moeilijker om het vertrouwen van de landbouw te winnen. Door de nadruk te leggen op een flexibele invoering van EHS en op een behulpzame houding ten aanzien van het bevorderen van duurzame landbouw hoopt men op een succesvolle afronding van het gebiedsperspectief.

In Noordoost-Twente bestond bij de opzet van het beleidsnetwerk voor de belangengroepen de keuze als partner of randpartner deel te nemen aan het proces. In Midden-Limburg is het niet nodig geweest verschillende posities te creëren voor belangengroepen. Alle relevante belangengroepen doen mee aan het proces binnen een werkgroep en particuliere ondernemers die niet meedoen worden op de hoogte gehouden door de werkgroepen, via regionale en gemeentelijke krantjes en via de belangenorganisaties. Het is een kwestie van jezelf al dan niet actief opstellen binnen de streek.

In Noordoost-Twente heeft het proces een formeler karakter. Er is meer sprake van een gedwongen positiekeuze van actoren. Zo wordt in Noordoost-Twente wordt een intentieverklaring ondertekend door de deelnemers. In Midden-Limburg lijkt het of men meer op basis van vertrouwen werkt. De doelstelling van het project is onder andere om anti-bureaucratisch te werk te gaan en geheel op basis van vrijwilligheid te werken om zo officiële kanalen te vermijden. Wanneer een bepaalde sector of doelgroep niet bereid is mee te doen, wordt dat als jammer ervaren, maar de consequentie daarvan zal zijn dat andere doelgroepen dan over een relatief groter deel van het subsidiebedrag kunnen beschikken.

Organisatie/werkwijze

In Noordoost-Twente heeft men in overleg met de streek gekozen voor de toepassing van het ROM-model, omdat dit model in een aantal gevallen succesvol is geweest bij een gebiedsgerichte aanpak. In Midden-Limburg heeft men de bottom-up-doelstelling anders geïnterpreteerd dan in Noordoost-Twente. Men vond dat de streek zelf verantwoordelijk gesteld moest worden en bij de ROM-aanpak is dit niet het

geval. De streek wordt hierbij vertegenwoordigd door belangenorganisaties. In Midden-Limburg is men van mening dat ROM topdown-beleidsvoering is. De gemeenten, provincie en andere semi-overheidsinstanties bepalen het beleid en de oplossing, wat vervolgens aan de klankbordgroepen wordt gepresenteerd. De klankbordgroepen bestaan uit de doelgroepen (de streek). WCL in Midden-Limburg is meer bottom-up. Er wordt direct met de doelgroepen, de mensen uit de streek zelf, overlegd. Deze hebben een rol in de beleidsvoering en bij het opstellen van de uitvoeringsthema's, terwijl de doelgroepen in Noordoost-Twente door belangengroepen worden vertegenwoordigd.

In Midden-Limburg is de organisatie eenvoudiger van opzet dan in Noordoost-Twente. Er zijn minder organen, teams en groepen in het leven geroepen. In Noordoost-Twente valt WCL binnen een groter geheel, waardoor er meer afstemming noodzakelijk is met andere projecten, personen en middelen. In Twente is de ggb-manager/het projectburo verantwoordelijk voor heel ggb-not, waaronder het WCL-beleid en de totstandkoming van het gebiedsperspectief. De coördinatie rondom project N, waarbinnen het gebiedsperspectief wordt opgesteld, is in de handen van een trekker, in dit geval ook de provincie. De trekker maakt deel uit van de projectgroep, waaronder weer een drietal werkgroepen zijn geformeerd. In Midden-Limburg is slechts sprake van secretariaat en werkgroepen. Dit scheelt twee schakels. De verklaring voor dit verschil kan worden gevonden in het al bestaande ggb-not beleid. Voordeel hiervan is dat er uiteindelijk meerdere projecten in samenhang worden uitgevoerd, ook projecten die niet passen binnen WCL. Ook wordt er meer wordt geïnvesteerd in het gebied en is er een groter netwerk ontstaan. Nadeel is de langere beleidsvorming: meer tijd, kosten en mankracht en minder anti-bureaucratisch en uitvoeringsgericht dan in Midden-Limburg.

In Midden-Limburg beschikt de in het leven geroepen stichting over een eigen 'WCL-kantoor', dat in de ochtenduren continu bemand is en zodoende bereikbaar voor alle doelgroepen en projecten. De indruk bestaat dat de uitvoeringsgerichtheid in Limburg groter is en dat de problematiek eenvoudiger is. Zodoende verloopt het proces succesvoller en komen projecten in ieder geval eerder tot stand. De stichting is ook pas in het leven geroepen toen de uitvoering net aangevangen was. In Noordoost-Twente is de provincie nog vooral bezig met het creëren van draagvlak voor het uit te komen gebiedsperspectief en zijn de ondernemers nog slechts op afstand betrokken. "De provincie staat vrij ver af van het gebied, zowel qua fysieke afstand als cultureel."

Binnen de werkgroepen in Noordoost-Twente zijn meer vertegenwoordigers van de provincie en van het Rijk actief dan bij de werkgroepen in Midden-Limburg. De provincie kan het proces blijkbaar niet uit handen geven, waardoor minimaal 50% van de leden van de verschillende werkgroepen ambtenaar is. In Limburg zit één ambtenaar als vertegenwoordiger van het coördinatieteam in een werkgroep. Deze persoon is niet inhoudelijk verantwoordelijk, maar eerder voor het procesverloop, voor het bewaken van de randvoorwaarden van het vigerend beleid en heeft een faciliterende functie. In de praktijk neemt deze vertegenwoordiger een groot gedeelte van het schrijfwerk op zich. De streek stelt de visie op en stelt het gebiedsperspectief uiteindelijk vast. In Midden-Limburg wordt de streek meer verantwoordelijk gesteld.

In Midden-Limburg kent de recreatiesector een grotere vertegenwoordiging: VVV, Recron, Stichting Recreatiewerk en de ANWB. Ook dit zijn belangenorganisaties, maar de vertegenwoordigers hiervan staan dicht bij de ondernemers. In Noordoost-Twente is de recreatie alleen door SRT vertegenwoordigd binnen project N. Verder is in Limburg de bosbouw een aparte doelgroep. De bosbouw wordt vertegenwoordigd door de Bosgroep Limburg, welke een enthousiaste en actieve partner in het proces blijkt te zijn.

In Noordoost-Twente geeft het beschikbaar stellen van menskracht voor een aantal organisaties problemen. Het proces in Midden-Limburg is minder intensief en komt daardoor ook eenvoudiger tot stand. Het vergt minder investeringen in tijd, mankracht en geld dan in Noordoost-Twente. De gekozen werkwijze in Midden-Limburg kan gezien worden als een succesfactor voor de uitvoeringsgerichtheid van het proces.

In Midden-Limburg is zijn er een aantal personen aan te wijzen die van groot belang zijn geweest voor het aanzwengelen van het proces, voor uitbreiding van het netwerk en voor de uiteindelijke uitvoering van projecten. Dit is bijvoorbeeld een agrariër die bekend is in de streek en ervoor zorgt dat een aantal collega-boeren geïnteresseerd raken en gemotiveerd worden te participeren. Dergelijke personen zijn van groot belang voor het proces. Wanneer deze personen op ondernemersniveau worden geactiveerd, blijkt de stap naar uitvoering een hele kleine. Ook dit geldt als een succesfactor.

Afsluitend kan gesteld worden dat in Midden-Limburg de opzet van WCL eenvoudiger is, dat er meer bottom-up wordt gewerkt en dat er meer onderling vertrouwen bestaat. De reden kan zijn dat in Midden-Limburg geen sprake is van een historische confrontatie tussen boeren en natuur/milieubelangen en dat het ambitieniveau van het gebiedsperspectief zodoende lager en eenvoudiger gehouden kon worden. Midden-Limburg kan het zich permitteren meer bottom-up te werk te gaan.

7.4 Het formuleren van de probleemdefinitie en het opstellen van oplossingsrichtingen

In deze paragraaf wordt het proces vanaf de totstandgekomen organisatiestructuur tot de totstandkoming van het gebiedsperspectief behandeld. Het proces wordt chronologisch in vergelijkend perspectief beschreven en de nadruk wordt gelegd op de stuuropgave, waarbij de initiatieven van actoren centraal staan. Een aantal verschillen in aanpak en sturing gedurende het proces worden aangehaald en ook de strategieën en instrumenten, die worden toegepast, komen aan bod.

Initiatief
Binnen Midden-Limburg heeft de provincie, samen met het Rijk, een faciliterende taak, In Noordoost-Twente geldt hetzelfde voor het projectbureau ggb-not en de trekker van project N. Deze dienen te zorgen voor een optimale informatievoorziening en voor een doorlopende interactie. In Noordoost-Twente gebeurt dit mede middels het uitbrengen van een partnerkrant en een gebiedskrant, in Midden-Limburg wordt

aan de deelnemers van het WCL-netwerk gevraagd de WCL-filosofie uit te dragen en zoveel mogelijk mensen erbij te betrekken. Voor het bereiken van de hele streek en voor het aanbrengen van structuur tussen personen dient er nog een communicatieprogramma opgezet te worden. Men vindt dat nu het moment is aangebroken om het netwerk en de processen uit te breiden. In beide gebieden is men ervan overtuigd dat communicatie het middel is om het proces van geïntegreerd gebiedsgericht beleid op gang te brengen.

In Midden-Limburg zorgen de verschillende overheden, in het gedeelte 'beleid' van het gebiedsperspectief, voor kaders, waarbinnen de projecten uitgevoerd kunnen worden. Het formuleren van probleemdefinities en uitvoeringsthema's, de aanvraag en uitvoering van de projecten wordt overgelaten aan de doelgroepen. Hierbij heeft de overheid een faciliterende rol: men helpt met het opstellen ervan, men geeft informatie aan doelgroepen, men activeert en stimuleert bepaalde personen etc. In Noordoost-Twente heeft de provincie naast de taken van het projectbureau een meer uitgebreide taak. In een 'partnership'-constructie geeft de provincie, in samenwerking met de belangenvertegenwoordigers, uitvoering aan het opstellen van probleemdefinities, oplossingsrichtingen en het maken van de integratieslag. In Midden-Limburg krijgt de streek een grotere verantwoordelijkheid dan in Noordoost-Twente.

In Midden-Limburg vormt het huidige beleid van het rijk, de provincie en de verschillende gemeenten een gedeelte van het perspectief, terwijl in Noordoost-Twente dit mede door de werkgroepen nog voorgesteld dient te worden. Wel staan in de startnotitie de beleidsuitgangspunten aangegeven, alsmede de nota's waarbij aansluiting gevonden dient te worden. In Limburg is er geen officiële startnotitie. De uitgangspunten zijn aan de doelgroepen duidelijk gemaakt, middels een informatieronde in de streek en de leden van het coördinatieteam waken binnen de werkgroepen over het vigerende beleid.

Proces

In Midden-Limburg zijn de problemen en perspectieven opgesteld door de sectorgroepen, met in achtname van de randvoorwaarden, die werden gesteld door het vigerend beleid. De vertegenwoordiger van de overheid waakt over het bestaande beleid en is behulpzaam bij het opstellen van de sectorale visie en uitvoeringsthema's. De uitvoeringsthema's, waarbij wordt gestreefd naar winwin, worden opgenomen in het gebiedsperspectief.

In Noordoost-Twente worden de sectorale visies ook opgesteld in de daarvoor opgerichte werkgroepen. Het verschil met Midden-Limburg is dat de werkgroepen bestaan uit belangenvertegenwoordigers en dat het vooral de provincie is die de uiteindelijke visies opstelt. Het gebiedsperspectief is het resultaat van een integratieslag, die pas op het allerlaatste moment door de provincie wordt gemaakt, op basis van gesprekken met sectorale vertegenwoordigers. Discussie en confrontatie in de projectgroep wordt lange tijd vermeden. Eerst dienen alle geledingen in de streek 'gemasseerd' te worden, opdat de uiteindelijke oplossingsrichting door eenieder wordt gedoogd. Het moeilijke in dit proces is te zorgen dat alle informatie

binnenskamers blijft: 'soms kunnen partijen baat hebben bij stemmingmakerij, door het naar buiten brengen van informatie.'

In Midden-Limburg daarentegen gaat men er van uit dat de streek zichzelf inmiddels de werkwijze zich eigen heeft gemaakt en in staat is de geïntegreerd te denken, waarbij rekening wordt gehouden met andere sectoren. Men dient immers uitvoeringsthema's en projecten te bedenken waartegen geen bezwaren van andere werkgroepen bestaan. Blijkbaar vertrouwt men er in Noordoost-Twente niet op dat er op de wijze zoals men dat in Midden-Limburg doet tot consensus en afstemming gekomen kan worden.

Zowel in Midden-Limburg (visie van de 'overige beheerders') als in Noordoost-Twente (visie natuur en landschap) hebben de natuurorganisaties de meest uitvoerige visies opgesteld. Dit in tegenstelling tot recreatie en landbouw. In Midden-Limburg blijkt dat de bosbouw er in eerste instantie niet in is geslaagd een visie af te leveren die kan concurreren met de anderen. Dit zegt iets over de organisatiegraad en de houding van deze sector in het verleden; men is het niet gewend zelf verantwoordelijk te worden gesteld. Deze doelgroep is door WCL geactiveerd.

De recreatiesector in Noordoost-Twente is sterk geconcentreerd in één gemeente: Ootmarsum. De problematiek ligt in de afstemming met andere sectoren en in het terugdringen van het gemotoriseerd verkeer. De problematiek kent duidelijk een minder hoge prioriteit dan de relatie tussen landbouw en natuur. Toch hebben steeds meer boeren zelf de bedrijfsvoering al verbreed met recreatieve elementen, maar het wordt binnen het WCL-proces nog niet als een optie uitgedragen door het Landbouwschap. Het Landbouwschap vertegenwoordigt alle boeren in het gebied, waarbinnen de traditionele boeren nog een grote meerderheid vormen.

Binnen het WCL-proces in Midden-Limburg wordt het belang van de recreatiesector meer erkend. Men verwacht dat met name deze sector voor oplossingen kan zorgen in meerdere gemeenten. Er is sprake van actievere regionale trekkers en een grotere erkenning van het belang van de sector dan in Noordoost-Twente. Men realiseert zich dat in Midden-Limburg weinig is gedaan aan de recreatieve ontwikkeling en dat het wordt gezien als 'de vergeten hoek'.

Gebiedsperspectief

In Midden-Limburg is het uiteindelijke opstellen van het gebiedsperspectief een formaliteit. De sectoraal opgestelde probleemdefinities en uitvoeringsthema's worden simpelweg in elkaar gestoken en er wordt een inspraakronde gehouden met de vraag of de doelgroepen ermee kunnen leven. Er komen een aantal reacties, maar het leidt niet tot grote veranderingen in de inhoud van het gebiedsperspectief. Het opstellen/samenstellen gebeurt door het secretariaat.

In Noordoost-Twente vindt er na de informele inspraakronde (de 36 gesprekken met 'de streek', waarbij de streek de mogelijkheid geboden zelf met oplossingsrichtingen te komen, waardoor de projectgroep de verantwoordelijkheid meer bij de streek kan leggen) nog een afwegingsproces en confrontatie tussen de belangengroepen plaats

binnen de projectgroep. Op basis hiervan stelt de provincie uiteindelijk het gebiedsperspectief samen. Het is de vraag of het mogelijk is om consensus te bereiken op het niveau van de streek als geheel. Noordoost-Twente is misschien wel een te groot gebied of het ambitieniveau is te hoog gesteld. Uit de interviews is naar voren gekomen dat het op een lager schaalniveau makkelijker zal zijn. Wellicht dat het gebiedsperspectief nog een nadere uitwerking op een lager niveau behoeft.

De doelstelling van het opstellen van het gebiedsperspectief is in Midden-Limburg slechts gericht op het uitvoeren van projecten in WCL-verband. In Noordoost-Twente is de doelstelling omvangrijker, doordat de provincie middels het opstellen van het gebiedsperspectief de EHS-hectares wenst aan te wijzen, en de werkwijze wil gebruiken om hiervoor draagvlak onder de doelgroepen te bereiken. Dit wordt gezien als voorwaarde voor het uitvoeren van projecten in WCL-verband. De heersende spanningen tussen landbouw en natuur moeten eerst verminderd worden. Ook in Midden-Limburg is gebleken, dat in de gemeenten, waarbinnen eenvoudig overeenstemming is bereikt over de EHS, het WCL-proces gemakkelijker tot stand komt. In de gemeenten, waarbinnen een strijd is geleverd tussen de provincie en de doelgroepen blijkt minder goed gevolg te worden gegeven aan WCL.

In Midden-Limburg is WCL meer een filosofie en een subsidiestroom, zonder dat het officieel tot beleid verwordt bij de deelnemende actoren. Het instemmen met het gebiedsperspectief geeft de streek groen licht om onder bepaalde voorwaarden subsidie aan te vragen. In Noordoost-Twente wordt er naar gestreefd het gebiedsperspectief vast te leggen binnen officiële kaders. Wellicht dat dit ook een reden is waarom voorzichtigheid wordt betracht. Het is meer omvattend dan slechts een subsidiestroom, waardoor de deelnemers minder snel bereid zijn een coöperatieve houding aan te nemen en meer zullen strijden voor hun belangen.

Na het opstellen van de deelvisie of het sectorale hoofdstuk binnen het gebiedsperspectief worden de werkgroepen in Noordoost-Twente opgeheven, terwijl in Midden-Limburg de werkgroepen nog een functie behouden: uitvoeren, bedenken, stimuleren en goedkeuren van uitvoeringsprojecten. In Noordoost-Twente vindt dit plaats op projectgroepniveau, waar vertegenwoordigers van belangenorganisaties zitten. Er bestaan geen sectorale werkgroepen meer, waardoor er binnen de projectgroepen noodgedwongen confrontaties en belangenafwegingen plaatsvinden bij het bedenken en uitvoeren van projecten. Wellicht wil men het puur sectorale denken voorkomen en de vertegenwoordigers van de sectoren binnen de projectgroep dwingen belangenafwegingen te maken en een geïntegreerde houding aan te nemen.

In Midden-Limburg worden de doelgroepen zelf al gedwongen te denken in winwintermen en over uitvoering van projecten. Door dit laagste schaalniveau te laten plaatsvinden en door de werkgroepen in stand te houden worden de uitgangspunten eerder door de streek overgenomen. Te meer, omdat men merkt dat concurrenten wel en relatief meer zullen profiteren van de subsidiemogelijkheden en de mogelijkheden opgenomen te worden in het netwerk, wanneer men deze houding niet aanneemt.

Het proces in Noordoost-Twente duurt langer vanwege de grotere omvang en de sterkere afhankelijkheid van de inzet van meer personen dan in Midden-Limburg.

Het kost tijd om elkaar te leren kennen en om begrip voor anderen te krijgen. Vandaar dat de totstandkoming van het gebiedsperspectief een jaar vertraging oploopt.

Sturing

In beide gebieden wil men gestructureerde reflexieve sturing toepassen. Op initiatief van de provinciale overheid worden de doelgroepen mede verantwoordelijk gesteld voor het opstellen van het gebiedsperspectief.

In Midden-Limburg worden de mensen uit de streek betrokken en wordt er zodoende meer bottom-up gewerkt dan in Noordoost-Twente. In Midden-Limburg heeft men zich tot doel gesteld de wijze van planvorming in een latere fase over te laten gaan in ongestructureerde reflexieve sturing. Het is de bedoeling dat de streek op den duur het tot stand gekomen proces en netwerk volledig zelfstandig voortzet.

In Noordoost-Twente dient het proces voortgezet te worden door de projectgroep, waarin de provincie en de belangengroepen een rol spelen. Het lijkt erop dat de band tussen de provincie en de streek in Noordoost-Twente in de toekomst groter zal blijven. Ook dit heeft te maken met de omvang van het project, het schaalniveau waarop het zich afspeelt en de noodzaak tot coördinatie van het proces. Men lijkt niet genegen het volledig over te laten aan de streek, vanwege de grote belangentegenstellingen.

Instrumenten

Er is in beide processen gebruik gemaakt van dezelfde soort instrumenten. Enerzijds eerste generatie instrumenten: er zijn een aantal regels in het leven geroepen, zoals die voor aanvraag en financiering van de projecten, en er is uitgegaan van bestaand beleid en de daarbij geldende regels en wetten.

Anderzijds werd er voor de sturing van het beleidsproces gebruik gemaakt van tweede generatie sturingsinstrumenten (zie 4.3). Hierboven is al vermeld dat communicatie in beide processen van groot belang werd geacht. Daarnaast is in beide processen gebruik gemaakt van: persoonsgerichte instrumenten, incentives en het meerzijdige instrument in de vorm van het formuleren van oplossingsrichtingen middels het opstellen van een gebiedsperspectief, wat gezien kan worden als een akkoord tussen de verschillende partijen over de uitvoeringsrichtingen van het WCL-beleid. Door de manier van toepassing van dit instrument bij WCL-beleid wordt er een nieuw element aan toegevoegd. Het meerzijdige instrument kan namelijk ook gezien worden als een incentive, in de zin van een gedragsprikkel: middels het opstellen van het gebiedsperspectief werden de doelgroepen gemotiveerd richting te geven aan de oplossing van de problematiek en aan de uitvoering en worden zodoende geprikkeld deel te nemen aan het proces.

7.5 Projecten

Werkwijze
Op basis van het gebiedsperspectief kunnen projectvoorstellen worden ingediend en worden projecten uitgevoerd. In beide gebieden is er sprake van een regeling hiervoor, wat gezien kan worden als een eenzijdig sturingsinstrument. In Noordoost-Twente is het de vertegenwoordiger van LNV die uiteindelijk de goedkeuring over een project uitspreekt en in Midden-Limburg wordt er aan de doelgroepen gevraagd of er bezwaren tegen uitvoering van een ingediend project bestaan. In Midden-Limburg wordt zodoende ook in deze fase de bottom-up werkwijze in stand gehouden. Dit heeft te maken met de aard van de projecten. In Noordoost-Twente zijn de projecten grootschaliger en is de WCL-subsidie één van de financieringsbronnen. In dit gebied bestaat de noodzaak om flexibiliteit in de uitvoering in te bouwen, om draagvlak en consensus te bereiken[3]. In Limburg is de consensus groter en zijn de projecten kleinschaliger. Het zijn vooral particulieren, die worden gestimuleerd projectvoorstellen te doen en er worden vooralsnog alleen WCL-gelden ingezet; het gaat zodoende om minder kosten per project. De procedure in Midden-Limburg is flexibeler en meer adhoc. In de toekomst wil men ook in Midden-Limburg andere (sector-) middelen in gaan zetten om zo de reikwijdte van het proces te vergroten.

Initiatief
De aanvragen van projecten worden in Noordoost-Twente gedaan door de verschillende projectgroepen, waarin belangengroepen vertegenwoordigd zijn. In Midden-Limburg worden de aanvragen gedaan door particulieren, zowel door ondernemers als door belangenorganisaties. Werkgroepen stimuleren de particulieren en de belangenorganisaties, maar doen zelf de aanvraag niet. Ook het secretariaat en de andere provinciale- en rijksvertegenwoordigers stimuleren en benaderen ondernemers voor het uitvoeren van projecten.

Bij het aanvragen en het uitvoeren van projecten in Midden-Limburg hebben het secretariaat, de leden van het coördinatieteam en de voorzitters van de werkgroepen de belangrijkste motiverende rol. Zij initiëren projecten, benaderen particulieren en leggen verbanden tussen sectoren.

In Noordoost-Twente zijn in de eerste fase van ggb-not al projecten geïnitieerd, die nu wachten op het uitkomen van het gebiedsperspectief. De WCL-werkzaamheden zijn tot nu toe met name geconcentreerd geweest op het vaststellen van het gebiedsperspectief. Voor het verkrijgen van draagvlak is er tijdens de huiskamerbijeenkomsten wel gepraat over mogelijke projecten. Ook is er al een voorbeeldproject gestart. De provincie is hierbij de initiatief nemende actor. Verder zijn NMO en SRT al aan het nadenken op welke wijze zij gebruik kunnen maken van de subsidie.

3 In Noordoost-Twente wordt de subsidie binnen programma's van andere ggbnot-projecten ingezet.

Het enthousiasme in Midden-Limburg over de werkwijze geldt niet voor alle doelgroepen. Landbouw, recreatie en in iets mindere mate de bosbouw maken gebruik van de mogelijkheid subsidie te verkrijgen, maar de beheerders van natuur en landschap kunnen hiervan vooralsnog niet profiteren. Enerzijds omdat men dient te wachten op het uitkomen van het Stimuleringsplan (zie hoofdstuk 5) en anderzijds vanwege het gebrek aan middelen, waardoor men geen eigen bijdrage kan leveren. Deze sector ziet WCL slechts als een landbouwstimuleringsmiddel en men vindt de naam 'waardevolle cultuurlandschappen' misleidend.

Het gevaar bestaat dat actoren afhaken en dat zodoende de doelstelling dat de hele streek doordrongen raakt van WCL, niet gehaald wordt. Hier dient iets op gevonden te worden. Ontevredenheid bij doelgroepen geldt als een faalfactor in het proces.

In de gemeenten waar al geïntegreerde werkgroepen bestonden (Echt, Roerdalen) is het WCL-traject het meest gemakkelijk en succesvol opgepikt door doelgroepen en door gemeentelijke vertegenwoordigers. Dit leidt tot snellere uitvoering van projecten. Tevens worden andere gemeenten hierdoor gestimuleerd de geïntegreerde werkwijze snel toe te passen.

Toekomst

Wanneer de integratieslag lukt en alle partijen 'ermee kunnen leven', ontstaat er in Noordoost-Twente een basis voor het uitvoeren van geïntegreerde projecten in WCL-verband, zoals die nu al in Midden-Limburg worden uitgevoerd. In Noordoost-Twente zal de uitvoering plaatsvinden binnen een inrichtingsplan van het gebied, waarbinnen verbanden tussen de verschillende projecten worden gelegd. Het valt te bezien of de mensen in de streek hierdoor ook gaan participeren en of de abstracte visie op lokaal en bedrijfsniveau uitgewerkt gaat worden.

In Midden-Limburg is het de vraag of de projecten, die op verschillende bedrijven worden uitgevoerd opgenomen gaan worden in een groter geheel en of er structuur aangebracht kan worden in het proces. Dit wil men bereiken onder andere door een plan te laten opstellen door een communicatie-adviesburo met als doel nog meer mensen te bereiken.

Na vijf jaar stopt de rijkssubsidie die aan WCL is gekoppeld. Deze subsidie is het belangrijkste sturende element in het proces geweest tot nu toe. Vandaar dat het de vraag is wat er dan gaat gebeuren. Het secretariaat is van mening dat het noodzakelijk is dat er dan iets op poten is gezet, dat een bepaalde omzet genereert. Hierbij wordt gedacht aan streekprodukten en aan structurele relaties tussen de sectoren, waardoor de streek zichzelf zou kunnen bedruipen. Ook wordt er nagedacht over de inzet van sectorale middelen binnen WCL. Wanneer dit niet mocht lukken, dan is WCL een kortstondig proces geweest, waarvan een aantal particulieren heeft kunnen profiteren. Het opdrogen van de subsidiestroom betekent een gevaar voor het proces.

7.6 Conclusies en succesfactoren bij WCL beleid

In dit onderzoek is het planvormingsproces in twee WCL-gebieden bestudeerd, waarbij het accent op sturing lag. De uitgangssituatie in beide gebieden was zeer verschillend. In het onderstaande wordt een algemene conclusie uit de twee case-studies getrokken. Ook wordt bekeken of er algemene succes- en faalfactoren zijn te destilleren.

Het onderzoek heeft aangetoond dat de beschikbaarheid van regels en financiën een belangrijke succesfactor is van het WCL-beleid om beleid te formuleren en daadwerkelijk uit te voeren in projecten. Dit klinkt voor de hand liggend, maar het is een les die andere vormen van overheidsbeleid (zie bijvoorbeeld de Nota Landschap, de Koersbepaling uit de VINEX) goed tot zich door zouden moeten laten dringen: zorg voor een duidelijk instrumentarium met financiële dekking.

In eerste instantie werd het WCL-beleid veelal wat terughoudend ontvangen: 'weer een nieuwe beleidscategorie, waarvoor weer een nieuw plan moest worden opgesteld.' Met name in Midden-Limburg denkt men daar nu anders over.

Een deel van het succes van de planfiguur kan worden ontleend aan het sterk uitvoeringsgerichte karakter. Gecombineerd met het beschikbaar stellen van financiën is het WCL-beleid een goede mogelijkheid gebleken om de streek te mobiliseren.

Als succesfactoren kunnen worden genoemd:
- heldere randvoorwaarden,
- communicatie is het middel om gebiedsgericht beleid op gang te brengen,
- doelgroepen zelf verantwoordelijkheid geven voor procesverloop,
- doelgroepen zelf verantwoordelijkheid geven voor ontwikkeling van de streek
- inzetten van mediator,
- faciliterende rol overheid (informeren, activeren, stimuleren, motiveren),
- fysieke aanwezigheid en bereikbaarheid overheid (WCL-kantoor),
- zo min mogelijk investeringen in tijd en mankracht,
- korte lijnen tussen actoren,
- eenvoudige procedures,
- zoeken naar 'verlengstukken' bij de doelgroepen, die kunnen zorgen voor mobilisatie (regionale trekkers),
- stimuleren van geïntegreerd denken en werken door 'belonen',
- geld in het vooruitzicht stellen,
- enthousiasme bij de projectleiders.

Uit beide gebieden komt het belang van draagvlak onder de meest betrokkenen naar voren. Een succesfactor is het inschakelen van vertegenwoordigers uit belangengroepen, die de streek goed kennen en die een mobiliserende functie kunnen hebben. Er is een verschil tussen meewerken vanuit een gedwongen positiekeuze (meedoen, anders missen we de boot) en meewerken vanuit een vrijwillige, actieve opstelling. Een belangrijk aandachtspunt voor andere gebieden is de vraag in hoeverre men er in slaagt de betrokkenen te activeren en te enthousiasmeren. Dit kan een onderwerp

van vervolgonderzoek zijn: wat is daarvoor de meest geschikte aanpak en wat zijn bepalende factoren?

De algemene indruk bestaat dat voor WCL Midden-Limburg een tamelijk 'lichte' procedure wordt gevolgd, vooral gericht op uitvoering van afzonderlijke projecten door individuele bedrijven, terwijl voor Noordoost-Twente een vrij 'zware' procedure geldt (zie overzicht in figuur 7.1), sterk gericht op coördinatie binnen een samenhangende en breed gedragen gebiedsvisie. In het eerste geval is sprake van een gunstige uitgangssituatie voor de stuuropgave en een bescheiden ambitie voor de inrichtingsopgave, tegenover een kwetsbaar draagvlak en een complexe problematiek in het tweede geval. In Midden-Limburg loopt het proces soepel, zonder veel risico's maar vooralsnog ook zonder een grote sprong voorwaarts. In Noordoost-Twente moet behoedzaam worden geopereerd met risico's op falen, maar tevens grote winst bij succes.

Een belangrijke 'succesfactor' in Midden-Limburg daarbij, die ook in andere gebieden naar voren komt, is het feit dat een aantal inhoudelijke knopen, zoals de aanwijzing van de EHS, al door de provincie zijn doorgehakt. Als op gebiedsniveau de concretisering van al het relevante rijksbeleid nog plaats moet vinden, zoals in Noordoost-Twente, legt dat een zwaardere druk op het planningsproces en is een 'zwaardere variant' noodzakelijk. In andere woorden: oorzaken van de zwaarte van de stuuropgave zijn ondermeer gelegen in de daadkracht van de provincie.

In termen van sturingsstrategieën en -instrumenten is situationele sturing in startfase dus vaak een succesfactor; gestructureerde reflexieve sturing vraagt meer tijd. Bij dat laatste is ook vertrouwen nodig in de bottom-up benadering. Leerpunt hierbij is dat de rijksoverheid de nageschakelde planvorming een zekere vrijheid moet geven. Bij een bottom-up benadering bestaat de mogelijkheid dat het gebied tot andere prioriteiten en invullingen komt dan wat de rijksoverheid voor ogen stond. Dat moet worden geaccepteerd als inherent aan een keuze voor gebiedsspecifieke uitwerking. In het planvormingsproces vormt dit nog een dilemma. Zo speelde het wantrouwen van LNV ten aanzien van de rol van de provincie Overijssel bij het aanwijzen van de EHS geen positieve rol.

De vergelijking tussen Noordoost-Twente en Midden-Limburg laat het toe om 'zware' en 'lichte' varianten te typeren naar hun omstandigheden en naar de kritische succesfactoren.

Waar het gaat om de stuuropgave, betreft een van de eerste keuzen de positie die wordt gekozen op de schaal tussen 'lichte' en 'zware' procedures. Die keuze hangt minstens ten dele samen met de perspectieven voor het sturingsproces zelf: de verwachting of consensus relatief gemakkelijk of juist moeizaam te bereiken zal zijn. De beslissing kan ook afhankelijk zijn van de complexiteit van de inrichtingsopgave. Dit onderzoek leidt tot de conclusie dat een 'zware' procedure vrijwel onafwendbaar is bij een combinatie van complexe inrichting en moeizame sturing, terwijl een 'lichte' variant voor de hand ligt bij de omgekeerde combinatie.

Het is mogelijk dat consensus moeizaam te bereiken zal zijn terwijl de inrichtingsopgave op zichzelf tamelijk eenvoudig lijkt. Ook dan is het niet ondenkbaar dat al snel gekozen zal worden voor een 'zware' variant . Hetzelfde kan gelden als omgekeerd consensus reeds in aanleg aanwezig is maar de inrichtingsproblemen een complex karakter dragen. Het zou bijzonder leerzaam kunnen zijn om de cases te vergelijken met gevallen waarin òfwel de inrichtingsopgave eenvoudiger is, òfwel de sturingsopgave gemakkelijker is.

Een deel van de keuze tussen 'licht' en 'zwaar' kan worden bepaald door de omvang van het gebied waarvoor gebiedsgericht beleid wordt overwogen. In het algemeen geldt dat zowel de inrichtingsopgave als de stuuropgave meer kans lopen om complexer te worden naarmate een gebied groter is. Dat leidt tot de stelregel dat men een gebied niet ruimer moet omgrenzen dan nodig is. Hierop bestaat echter een belangrijke uitzondering als de complexiteit in het ene deelgebied het nodig maakt om compenserende maatregelen te zoeken in andere deelgebieden. In zo'n geval geldt een 'spiegel-ei'-model met een of meer dooiers waar de problemen zich concentreren en het eiwit waar compensaties gevonden kunnen worden. Ondanks de wat moeizamere stuuropgave in een groter gebied is de complexiteit van de inrichtingsopgave de extra inspanning waard. Zo'n model wordt ook gevolgd bij landinrichting voor strategische groenprojecten.

zware variant	**lichte variant**
kenmerken:	*kenmerken:*
complexe problematiek	eenvoudige problematiek
tegenstellingen en spanningen	basisconsensus
groot gebied	klein gebied
succesfactoren:	*succesfactoren:*
bereidheid tot risico's	bescheiden ambitieniveau
faciliterende èn belonende overheid	faciliterende overheid
zekerheid op termijn voor inzet in geld en mankracht	eenvoudige procedures
accent op gebiedsvisie	accent op projecten
aanspreken op verantwoordelijkheid	aanspreken op vrijwilligheid
benaderen via belangenorganisaties	uitvoerenden direct benaderen
onderhandelingen door mediators	korte lijnen tussen actoren

Behalve voor de omvang van het gebied kan een 'spiegel-ei'-model tevens gehanteerd worden voor de breedte van de problematiek. Aanleidingen voor gebiedsgericht beleid zijn meestal bijzondere bedreigingen of kansen voor een beperkt aantal sectoren of facetten. Het integreren van andere sectoren en facetten in de planningsopgave is dan mede bedoeld om 'eiwit' te vinden voor compenserende maatregelen. Bij integraal beleid staat de gelijkwaardigheid tussen sectoren uiteraard voorop, voor de stuuropgave is dat zelfs een noodzakelijke voorwaarde. De specifieke problematiek

kan echter ook dan gezien worden als 'dooier' waarvoor oplossingen slechts te vinden zijn in het kader van integratie in een bredere problematiek.

Voor het verrichten van verder onderzoek kan worden volstaan met de opmerking dat door het veelvuldig bestuderen van gebiedsspecifieke planvormingsprocessen, met name gericht op de keuzen die worden gemaakt met betrekking tot de aanpak, het steeds beter mogelijk wordt een algemeen beeld te vormen van de meest geschikte aanpak voor gebiedsspecifieke inrichtings- en stuurproblemen.

Literatuur

Aarsen, L. van den, et al. (1994), *Startnotitie kwaliteit van planning*. (Wageningen - DLO-Staringcentrum).

Bade, T. (1988), *Eigendoms- en beheersversnippering in grote natuurgebieden: een onderzoek naar de mogelijkheden tot het creëren van grote aaneengesloten natuurgebieden*. Doctoraalscriptie milieugeografie (interfacultaire vakgroep milieu, natuur en landschap Nijmegen).

Blommenstein, H.J., Bressers, J.Th.A., Hoogerwerf, A. (1984), *Handboek beleidsevaluatie: een multi-disciplinaire benadering*. (Samsom serie maatschappijbeelden, Alphen aan de Rijn-Brussel).

Bos, E.G.M. and Woerkum, C.M.J. van (1994), *Planning is communicatie*. Vakgroep voorlichtingskunde (Landbouwuniversiteit Wageningen).

Brink, A. van den, Rietveld, A.P. (1992), *Landinrichting in de jaren '90*. In: Landinrichting 32.

Bruijn, J.A. de, Heuvelhof, E.F. ten (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*. (Leiden).

Chapelle, C.M. la (1992), *Landinrichtingsprojecten m.e.r.-plichtig*. In: Landinrichting nr 34.

Commission of the European Communities (1993), *Manual project cycle management; integrated approach on the logical framework*. (Brussel).

Cörvers, R.J.M., Slot, W.F. (1994), *Diagonaal beleid: een tussenbalans; bestuurskundige consequentie-analyse van vier projecten waarin diagonaal beleid is toegepast*. (Heerlen: Open Universiteit iov. RPD).

CRM, NIROV, RARO (1990), *Gebiedsgericht beleid*. verslag studiedag (Ede).

Dietvorst, A.G.J. (1994), *Rurale gebieden en de dynamiek van de toeristisch-recreatieve vraag*. In: Planologisch nieuws; nr 3.

Dijkstra, S. (1992), *Mooi structuurschema niet uitvoerbaar*. Standpunt IPO-voorzitter F. Tielrooij. In: Landinrichting 32.

Gasser, T. (1994), *De groene ruimte verandert en het structuurschema geeft aan waar en hoe*. In: ROM-magazine 1-2.

Georg, G.J., Schutter, A. de (1992), *Realiseer het beleid zo snel mogelijk*. Interview met staatssecretaris drs J.D. Gabor. In: Landinrichting 32.

Glasbergen, P. (1993), *Naar een nieuwe vorm van sturing bij omgevingsvraagstukken.* In: Landinrichting 33.

Glasbergen, P., Driessen, P.P.J., Veen, J. van der (1992), *Gebiedsgericht milieubeleid.* Reflectie op een sturingsconcept. In: Milieu en recht 7/8.

Glasbergen, P., Klundert, B. van de (1995), *The role of mediation in the process of integrated planning, environmental planning in the area of the world's biggest harbor.* In: Glasbergen, P. (ed), *Managing environmental disputes: network management as an alternative.* Volume 5 Environment & Management: 65-82 (Dordrecht: Kluwer).

Hazenbosch, H. (1987), *De Relatienota geordend en opnieuw ingericht.* Studierapport (Stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten, Utrecht).

Hees, E., Renting, H., Rooij, S. de (1994), *Naar lokale zelfregulering.* (Landbouwuniversiteit Wageningen).

Heldoorn, K.S. (1992), *Recreatiegehalte van SGR onder de maat; inspanningen voor benutten toeristisch-recreatieve kansen onvoldoende.* in: Landinrichting 32.

Hemke, E.J. (1993), *Het structuurschema Groen Ruimte; inspraak leidt tot wijzigingen.* In: Landinrichting 33.

Hetsen, H., Hidding, M.C. (1993), *Actuele ruimtelijke strategieën voor landelijke gebieden.* In: Landinrichting 33.

Hufen, J.A.M., Ringeling, A.B. (red.) (1990), *Beleidsnetwerken. Overheids-, semi-overheids- en particuliere organisaties in wisselwerking.* (Den Haag).

IKC-V en IKC-NBLF (1993), *Landbouw in relatie tot natuur- en landschapswaarden in waardevolle cultuurlandschappen; een overzicht van inzichten uit onderzoeken.* (Ede/Wageningen).

Klijn, F., Laansma, A. (1990), *Gebiedsgericht milieubeleid: theorie en praktijk en aanzet tot onderzoeksprogrammering.* (Leiden: CLM reports nr 61).

Koppenjan, J.F.M. (1993), *Management van de beleidsvorming; een studie naar de totstandkoming van beleid op het terrein van het binnenlands bestuur.* (Rotterdam).

Kurstjens, P. (1992), *Ontwikkeling van het ruimtelijk beleid voor de landbouw.* In: Landinrichting 32.

Land, H. van 't, Sar, L.E. van der (1992), *Structuurschema Groene Ruimte; te veel natuur, te weinig landbouw.* In: Landinrichting 32.

Ministerie van CRM en Ministerie van VROM (1981), *Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud.* (Rijswijk).

Ministerie van CRM (1984), *Nederland natuurlijk; samenvatting Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud.* (Rijswijk).

Ministerie van LNV en Ministerie van VROM (1984), *Structuurschema landinrichting, regeringsbeslissing deel d.* (SDU Den Haag).

Ministerie van LNV (1985), *Evaluatienota Nationale Landschappen.* (SDU Den Haag).

Ministerie van LNV (1992), *Het landelijk gebied de moeite waard: Structuurschema Groene Ruimte; deel 1: 'ontwerp pkb' en deel 3: 'kabinetsstandpunt'.* (SDU Den Haag).

Ministerie van LNV (1993), *Landinrichting in de jaren negentig: regeringsbeslissing.* (SDU Den Haag).

Ministerie van LNV (1994a), *Natuurbeleid in de peiling; een tussentijdse balans van het natuurbeleidsplan.* (SDU Den Haag).

Ministerie van LNV (1994b), *Sturing op maat: een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw.* (SDU Den Haag).

Ministerie van LNV-Directie Groene Ruimte (1995), *Evaluatie WCL-projecten 1994.* (Den Haag).

Ministerie van VROM (1976), *Nota Landelijke Gebieden, deel 3a: Beleidsvoornemens, ontwikkeling, inrichting en beheer.* (Den Haag Staatsuitgeverij).

Ministerie van VROM (1990), *Vierde nota over de ruimtelijke ordening-extra; deel 1: ontwerp pkb.* (SDU Den Haag).

Ministerie van VROM, DG-Milieubeheer (1992/5), *Profielschets gebiedsdocumenten; informatie-analyse voor gebiedsgericht milieubeleid.* (Den Haag).

Nauta, A., Wingerden, W. van (1994). *Waardevolle cultuurlandschappen: naar een plan van aanpak.* In: Landinrichting nr. 34.

Nieuwsbrief Groene Ruimte (juni 1993), *WCL-Midden Limburg extra impuls.* (Den Haag).

Nieuwsbrief Groene Ruimte (mei/juni 1994), *Publiek-private samenwerking vereist flexibele en eenduidige overheid.* (Den Haag).

Nijhof, P. (1992), *De visie van de natuur- en milieubeweging.* In: Landinrichting 32.

NRLO (1992), *Interactie en afstemming bij beleidsterreinen in het landelijk gebied.* (Den Haag).

NRLO (1994), *Landbouwkundig onderzoek op weg naar de 21e eeuw*. (Den Haag: Meerjarenvisie landbouwkundig onderzoek 1995-1998).

Pakker, U.N., Schaik, M.J. van, Wolfs, E.H.G. (1994), *Bouwstenen voor een gebiedsgericht beleid inzake de veehouderij*. (Den Haag: Studierapport Rijk Planologische Dienst, nr. 57).

Platform (1988/8), *Beschrijving van eerste van 39 grote landschapseenheden vastgesteld door minister*. (Den Haag).

Rijks Planologische Dienst (1991), *Landbouwplanologisch onderzoek tussen de Derde en de Vierde nota*. (Den Haag: Studierapport nr. 52).

Rijks Planologische Dienst (1994), *Nieuwe economische dragers in het landelijk gebied; een verkenning*. (Den Haag).

Rijksuniversiteit Utrecht (1993), *Innovatie in het gebiedsgerichte milieubeleid: analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. (Utrecht).

Schubert, B., Nagel, V.J., Denning, G.L. (1991); *Logical framework for planning in agricultural research programs*. (Manilla).

Stakenburg, H.A.A. (1992), *Plannen en kwaliteitseisen in de nieuwe Wet Milieubeheer*. In: ROM-magazine nr. 9).

Tatenhove, J.A.M. van (1993), *Milieubeleid onder dak?; beleidsvoeringsprocessen in het nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. (Wageningen).

Tatenhove, J.A.M. van, Vlist, M.J. van der, Blom, G. (1994), *Tussen houdbaar en haalbaar; het ROM-gebied Gelderse Vallei als planningsopgave*. Wageningse ruimtelijke studies nr. 9. (Landbouwuniversiteit Wageningen).

Termeer, C.J.A.M. (1993), *Dynamiek en inertie rondom het mestbeleid; een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. (Den Haag).

TNO-beleidsstudies (1994), *Evaluatie Nadere Uitwerkingen Vierde Nota*. (Delft).

Velzen, P.A.A. van (1995), *Plattelandsvernieuwing, factoren van invloed op het beleidsvormingsproces voor vernieuwing van het platteland*. Doctoraalscriptie faculteit bestuurskunde Universiteit van Amsterdam. (Wageningen -SC-DLO).

Vermeij, B. (1992), *Het structuurschema groene ruimte; aspecten van de totstandkoming, opbouw en procedure*. In: Landinrichting 32.

Vlist, M. van der, Tatenhove, J. van (1993), *Koersen, Landinrichting en ROM-beleid voor de Gelderse Vallei*. In: Landinrichting 33.

Zande, A. van der, Roeske, E. (1992), *Ontwikkeling van het ruimtelijk beleid voor natuur, bos en landschap*. In: Landinrichting 32.

Niet gepubliceerde bronnen

Klundert, B. van de, Boer, T. de (1994), *Uitspraken tijdens vergadering*. (Wageningen -SC-DLO).

Ministerie van LNV (1994), *Thema's voor onderzoek in Waardevolle Cultuurlandschappen*. notitie LNV.

Volker, K. (1993), *Draagvlakverbreding waardevolle cultuurlandschappen*; notitie (Wageningen -SC-DLO).

Aanhangsels

Aanhangsel 1 Samenvatting van 'Kwaliteit van planning', concept-rapport van L. van den Aarsen et al.

In de notitie 'De kwaliteit van planning' staat de volgende vraag centraal: op welke manieren kan de kwaliteit van plannen die betrekking hebben op de leefomgeving worden beoordeeld? Daarbij worden plannen gezien als een (tussentijds) resultaat van het onderliggende planningsproces. Bij de beoordeling of waardering van de inhoud van een concreet voornemen moet ook de totstandkoming ervan in de beschouwing worden betrokken.

Door het zoeken naar nieuwe vormen van overheidssturing en doordat veel nieuwe plannen nog niet lang (genoeg) in de uitvoeringsfase zijn, staat de bruikbaarheid van het klassieke beoordelingscriterium van 'doelrationaliteit' ter discussie. In de notitie worden verschillende nieuwe beoordelingscriteria in beschouwing genomen en wordt de mogelijkheid onderzocht te komen tot een overkoepelende en systematische beoor-delingsmethode voor de kwaliteit van planning.

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

Vanuit de netwerkbenadering wordt veel nadruk gelegd op procesnormen bij beoordeling van planning en beleid. Een vaak genoemd criterium is de mate waarin de sturing bijdraagt aan de totstandkoming van samenwerking tussen de actoren, gericht op gezamenlijke oplossing van maatschappelijke problemen: is het beleidsvoornemen gebaseerd op consensus?

Een beoordelingswijze voor de kwaliteit van planning zal beide sets van criteria - samen te vatten als 'doelrationeel' en 'consensus'- in beschouwing moeten nemen. Beleid moet zowel 'deugdelijk' zijn als 'gedragen' worden. 'Deugdelijk' verwijst naar de inhoud van een beleidsvoornemen, de ideeën/voorstellen met betrekking tot het behoud, herstel en ontwikkeling van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving; 'gedragen' verwijst naar de maatschappelijke steun voor/acceptatie van het achterliggende gedachtengoed. Een plan - als (tussentijds) resultaat van een planningsproces - berust op een specifieke weging van deze verschillende opgaven. Een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van planning is daarmee een beoordeling van die weging, van de onderlinge verhouding/wisselwerking tussen de opgaven. Plannen moeten gedegen zijn, in die zin dat ze de deugdelijkheid en het draagvlak voor voorgestelde veranderingen optimaliseren.

Voor een overkoepelende beoordeling van de kwaliteit van plannen is in de notitie de benadering van Van Tatenhove et al. (1993) als uitgangspunt genomen. Hun benadering richt zich expliciet op de relatie tussen de fysieke en maatschappelijke

aspecten van plannen. Zij beschouwen het planningsproces als schakel tussen beiden, en maken zo onderscheid in:

- de inrichtingsopgave, door hen omschreven als 'het technisch interveniëren in de wisselwerking tussen ruimtegebruik en milieugebruiksruimte';
- de stuuropgave: omschreven als 'de (re)organisatie van maatschappelijke aanspraken op ruimtegebruik en milieugebruiksruimte in netwerken van publieke en private actoren';
- de planningsopgave als het organiseren van de wisselwerking tussen inrichtings- en stuuropgave.

In de notitie 'De kwaliteit van planning' is het onderscheid in drie typen opgaven opgevat als een onderscheid in drie dimensies van planning, waarbij de terminologie van inrichtings-, stuur-, en planningsopgave is gehandhaafd. De context van planningsprocessen omvat onder andere bestaande overheidsplannen, de tijdgeest, het economisch klimaat, de beschikbaarheid van geld en de cultuur van de plannende organisatie.

Per opgave is een verder onderscheid gemaakt in een planvormingsfase en een uitvoeringsfase: in de planvormingsfase - de fase waarin het beleidsvoornemen tot stand komt - gaat het om de signalering van problemen in de fysieke omgeving en de keuze voor oplossingen hiervoor en de besluitvormingsprocessen/structuren waarbinnen het plan tot stand komt; in de uitvoeringsfase gaat het om de realisatie van gekozen oplossingsrichting en de veranderingen in het handelen van maat-schappelijke groepen die daarbij nodig zijn.

'Deugdelijkheid' is het overkoepelende criterium voor het antwoord dat een plan-/beleidsvoornemen geeft op de inrichtingsopgave; 'gedragen' voor het antwoord op de stuuropgave en 'gedegen' tenslotte is opgevat als overkoepelend criterium voor het antwoord op de planningsopgave.

1. De kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave

Onder inrichtingsopgave wordt verstaan de definitie van knelpunten in en doelstellingen ten aanzien van de fysieke leefomgeving in brede zin, de uitwerking van de voorgestelde oplossingsrichting (planvormingsfase) en het aanreiken van middelen teneinde daadwerkelijk in te grijpen in (processen in) de fysieke leefomgeving (uitvoeringsfase). Wij beperken de inrichtingsopgave dus tot de fysieke aspecten (ook wel het materiële object van planning genoemd).

Bij de beoordeling van de kwaliteit van het antwoord op de inrichtingsopgave gaat het om een beoordeling van de probleemstelling, de doelstellingen, de gekozen oplossingsrichting en middelen. Daarbij is vooral de klassieke beoordeling in termen van 'doelrationaliteit' in het geding: is het plan effectief en efficiënt, kunnen de doelstellingen ten aanzien van ruimtelijke/milieu/ecologische/landschappelijke kwaliteit met de voorgestelde maatregelen gehaald worden?[4]

---

4 In de notitie 'De kwaliteit van planning' wordt uitgebreid ingegaan op de verschillende criteria die in de praktijk worden toegepast.

2. De kwaliteit van het antwoord op de stuuropgave
Onder stuuropgave verstaan wij de vormgeving van de interactieprocessen tussen de betrokken publieke en private actoren waarin probleemdefinitie, keuze voor oplossingsrichting en in te zetten middelen tot stand komen (planvormingsfase) en de doorwerking van de uitkomst van deze interactieprocessen in het handelen van de betrokken actoren (uitvoeringsfase). Bij beoordeling van de kwaliteit van deze interactieprocessen zijn - vooral wat betreft de planvormingsfase - criteria vanuit de netwerkbenadering van toepassing, als bijvoorbeeld 'consensus bereikt', 'doorgaande interactie'.

3. De kwaliteit van het antwoord op de planningsopgave
De planningsopgave bestaat daaruit dat de deugdelijkheid in fysiek opzicht en het draagvlak in maatschappelijk opzicht van de verschillende planvoorstellen op elkaar moeten worden afgestemd. Hierbij gaat het om een beoordeling van de kwaliteit van de wisselwerking tussen de inrichtings- en de stuuropgave. In hoeverre is het plan een goede weging tussen fysieke oplossingen en maatschappelijk draagvlak; is het plan gedegen: zijn - gegeven de omstandigheden - in elke stap van het plannngsproces de best mogelijke inhoudelijke en bestuurlijke keuzen gemaakt?

In de notitie 'de kwaliteit van planning' worden de nog globaal geduide opgaven verder uitgewerkt. Bij deze uitwerking is gebruikt gemaakt van een literatuurverkenning van bestaande beoordelingsmethoden en -criteria. Daarbij is naar criteria gezocht die de kwaliteit van het antwoord op de verschillende opgaven betreffen: wanneer is een plan adequaat in fysiek opzicht, wanneer heeft een plan voldoende draagvlak in maatschappelijk opzicht etc.?

Aanhangsel 2 De actuele situatie van het opstellen van het gebiedsperspectief in de WCL-gebieden

- Zuidwest-Friesland: start opstellen gebiedsperspectief juni '94; beoogde einddatum januari '95.
- Noord-Drenthe: afronding gebiedsperspectief eind '94/begin '95.
- Vecht-Regge: afronding gebiedsperspectief eind '95 (traag).
- Noordoost-Twente: afronding gebiedsperspectief begin '95.
- Veluwe: gebiedsperspectief grotendeels gereed.
- Graafschap: startnotitie gereed nog geen plannen gebiedsperspectief (georganiseerde landbouw verzet zich).
- Winterswijk: januari '95 concept-gebiedsperspectief, vaststelling maart.
- Waterland: vaststelling gebiedsperspectief begin '95.
- Zak van Zuid-Beveland: binnenkort begin opstellen van gebiedsperspectief, klaar medio '95.
- Midden-Brabant: 1e fase opstelling gebiedsperspectief afgerond, vaststelling begin '95. Aanpak wordt geleid via NUBL.
- Midden-Limburg: gebiedsperspectief gereed najaar '94.

Aanhangsel 3 Overzicht van de uitgevoerde projecten in de WCL-gebieden tot eind 1994

- Zuidwest-Friesland: 12 projecten, veel toeristisch-recreatief, geen behoud en herstel natuur en landschap, alleen analyse en planontwikkeling en overige activiteiten.
- Noord-Drenthe: 16 projecten, veelal gericht op duurzame land- en bosbouw en milieubelasting, de meeste projecten scoren op 2 of meer WCL-doelstellingen; veel voorlichting en voorbeeldprojecten.
- Vecht-Regge: 5 projecten, meeste gericht op het stimuleren van communicatie, voorlichting en voorbeeldprojecten.
- Noordoost-Twente: 16 projecten, allen scoren op 2 of meer doelstellingen, geen bedrijfsdoorlichting, meeste voorlichting en werken en voorzieningen op bedrijfsniveau.
- Veluwe: 7 projecten, meeste gericht op het afstemmen van verschillende gebiedsfuncties; geen bedrijfsdoorlichting en geen maatregelen en voorzieningen op bedrijfsniveau.
- Graafschap: -.
- Winterswijk: 10 projecten, meeste gericht op duurzame land- en bosbouw, behoud en herstel natuur en landschapswaarden en milieubelasting, niet recreatieve en toeristische projecten binnen de landbouw. Maatregelen gericht op analyse en planontwikkeling en voorlichting en voorbeeldprojecten, stichting WCL.
- Waterland: 9 projecten, meeste gericht op duurzame landbouw; maatregelen: communicatie en bedrijfsdoorlichting.
- Zak van Zuid-Beveland: 25 projecten, waarvan de meeste zijn gericht op duurzame landbouw; uitvoering van werken en het aanbrengen van voorzieningen, ook op bedrijfsniveau.
- Midden-Brabant: 11 projecten, gelijk verdeeld over de doelstellingen; werkzaamheden voornamelijk gericht op voorlichting en voorbeeldprojecten.
- Midden-Limburg: 24 projecten, gericht op duurzame land- en bosbouw, behoud en herstel van natuur en landschapswaarden en vergroting van de toegankelijkheid en belevings- en gebruikswaarde voor recreanten. Veel uitvoering van werken en aanbrengen van voorzieningen vindt plaats op bedrijfsniveau.

Aanhangsel 4 Overzicht van de inhoudelijke problematiek van de WCL-gebieden

- Zuidwest-Friesland: historisch landschap, natuur, fauna, veenweidegebied, kwelders, rundveehouderij, recreatie (watersport), verdroging, verzuring.
- Noord-Drenthe: natuur, landschappelijke waarde, recreatie en toerisme, waterwinning, bosbouw.
- Vecht-Regge: landbouw (middelgroot veehouderij, goede produktiestructuur), landgoederen, boswachterijen, (verblijfs-) recreatie.
- Noordoost-Twente: stuwwallen, kleinschalig kenmerkend landschap, recreatie en toerisme, kleine veehouderijbedrijven ingebed in natuur en cultuurlandschap.
- Veluwe: handhaving en versterking natuurfunctie, aanpassing Uddel-Elspeet, belangrijke recreatieve functie, militaire oefenterreinen.
- Graafschap: landgoederen, cultuurhistorie, vegetatie, fauna, veeteelt, akkerbouw, landbouw matige produktiestructuur, verdroging, vermesting, verzuring, recreatief medegebruik.
- Winterswijk: kleinschalig cultuurhistorisch landschap, knelpunten ruilverkaveling en waterhuishouding, recreatief aantrekkelijk, slechte ec. situatie boeren, bedreiging natuur.
- Waterland: grote natuurwaarden (veenweidegebied), waardevolle elementen cultuurhistorie, slechte situatie landbouw (rundvee), recreatieve betekenis voor A'dam en Zaanstad.
- Zak van Zuid-Beveland.
- Midden-Brabant: grote druk verstedelijking, hoogwaardige natuur- en bosgebieden, sterke intensieve landbouw, recreatie (druk door attractieparken), militair oefenterrein, verzuring, vermesting, verstening, verontreiniging en verstoring .
- Midden-Limburg: natuur, cultuurhistorie, openluchtrecreatie, landbouw, versnippering, verdroging.

Aanhangsel 5 Reguliere instrumenten in te zetten bij uitvoering van WCL-beleid

Het Rijk stelt voor de WCL's de volgende instrumenten beschikbaar:
- Relatienota, natuurontwikkeling en de Natuurbeschermingswet.
- Regeling effectgerichte maatregelen in natuurterreinen.
- bosaanleg door staatsboswachterijen, met behulp van PPS en door particulieren.
- Regeling voorzieningen en grondaankopen openluchtrecreatie.
- Regeling achterstallig onderhoud historische parken, tuinen en buitenplaatsen.
- Prioriteit bij plaatsing op voorbereidingsschema landinrichting.
- vrijwillige kavelruil.
- Toepassing Bergboerenregeling: vrijkomende gronden inzetten oa. in WCL-gebieden.
- Bij de uitvoering van toeristisch-recreatieve gebieden kent het Rijk prioriteit toe aan gebieden die als WCL zijn aangewezen.
- Inzetten van Structuurverbeteringsregeling landbouwbedrijven en complementaire regeling voor investeringenin landbouwbedrijven voor ondersteuning van investeringen voor natuur- en landschapsbeheer en recreatieve voorzieningen op landbouwbedrijven.
- Onderzoek en voorlichting.

Aanhangsel 6 Doelstellingen projecten, die worden uitgevoerd in WCL-verband

- Bijdragen aan de ontwikkeling van duurzame landbouw of bosbouw op een wijze die perspectief biedt voor behoud of ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden (inclusief cultuurhistorische en aardkundige waarden) of recreatieve aantrekkelijkheid van gebieden.
- Bijdragen aan behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden (inclusief cultuurhistorische en aardkundige waarden) door versterking van de beheersfunctie van bos- en/of landbouwbedrijven voor natuur- en landschap, vergroting van de inpasbaarheid van natuur- en landschapsbeheer op bos- en/of landbouwbedrijven en van (de mogelijkheden voor) inkomensvorming uit natuur- en landschapsbeheer op deze bedrijven.
- De toegankelijkheid en de belevings- en gebruikswaarde van natuur en landschap door recreanten te vergroten, met behoud en/of ontwikkeling van de natuur- en landschapswaarden (inclusief de cultuurhistorische en aardkundige waarden).
- De toegankelijkheid van bossen en/of landbouwgronden vergroten en/of bijdragen aan ontwikkeling van het recreatief-toeristisch produkt op bos- en/of landbouwbedrijven en de mogelijkheden voor inkomensvorming die daar uit voort vloeien.
- De ruimtelijke afstemming tussen de gebiedsfuncties verbeteren (bijvoorbeeld door zonering of andere inrichtingsmaatregelen.
- De milieubelasting en/of verdroging, voorzover deze effect hebben op de voor het gebied specifieke waarden van natuur en landschap tegengaan.

Aanhangsel 7 Manieren waarop de WCL-doelstellingen kunnen worden gehaald

- Het stimuleren van communicatie en/of samenwerking tussen bedrijven of organisaties.
- Analyse of planontwikkeling voorzover dit uitzicht biedt op de uitvoering van maatregelen voor 1998.
- Voorlichting, demonstratie- of voorbeeldprojecten.
- Bedrijfsdoorlichting (bijvoorbeeld economische en ecologische bedrijfsanalyses en -bedrijfsplannen).
- Uitvoering van werken of werkzaamheden, aanbrengen van voorzieningen op bedrijfsniveau (als categorie moet deze worden onderscheiden ivm afwijkend subsidiepercentage).
- Idem, maar dan op bedrijfsniveau.
- Overige activiteiten.

Aanhangsel 8 Lijst van geïnterviewde personen

Midden Limburg
Mevr. Claessen, Ministerie van LNV directie Zuid, secretaris sectorgroep landbouw
Mevr. Canjels, Provincie Limburg, secretaris sectorgroep recreatie
Dhr. Dohmen, Stichting Instandhouding Kleine Landschapselementen Limburg, voorzitter sectorgroep overige beheerders
Dhr. Wolfhagen, LLTB Herkenbosch en agrariër, voorzitter sectorgroep landbouw
Dhr. vd Peijl, secretaris gemeentelijke werkgroep Echt
Dhr. Wiegant, hoofd afdeling grondgebiedszaken gemeente Roerdalen, voorzitter gemeentelijke werkgroep Roerdalen
Dhr. Dopheide, Directeur streek VVV Noord- en Midden Limburg, voorzitter sectorgroep recreatie
Dhr. Houben en Dhr. Weersink, Bosgroep Limburg, voorzitter/secretaris sectorgroep bosbouw.

Noordoost-Twente
Dhr. Pol, Hoofd afd. recreatie Provincie Overijssel, projectleider project N
Dhr. Goedhart, Directeur Stichting Natuur en Milieu Overijssel, partner project N
Dhr Vreeswijk, Wethouder gemeente Tubbergen, werkgroep landbouw
Dhr. Swennenhuis, Directeur afdeling toerisme en recreatie Samenwerkingsverband regio Twente, werkgroep recreatie en toerisme
Dhr. Deurloo, Beleidsmedewerker waterschap Regge en Dinkel, project N, kernteam
Dhr. Groot Nibbelink, Directeur Landbouwschap, projectgroep en werkgr. landbouw
Dhr de Kogel, Beleidsmedewerker natuur en landschap provincie, projectgroep en voorzitter werkgroep natuur en landschap
Dhr. Nieuwerth, Ministerie van LNV, directie Oost, projectgroep N en voormalig voorzitter werkgroep landbouw

Aanhangsel 9 Interview gebruikt in Midden-Limburg

1. ***De eerste vragen gaan over de effecten die de aanwijzing als WCL gebied hebben gehad op uw organisatie en op u zelf:***

a Met welke zaken houdt u en uw organisatie zich bezig?
b Is er door WCL iets veranderd in de doelstellingen van u en van uw organisatie?
c Is er door WCL iets veranderd in de samenwerking met de andere organisaties na invoering van WCL? In welke overlegvormen participeerde u eerst en in welke nu?
d Bent u actiever geworden wat betreft informatievoorziening?
e Is er iets veranderd in de belangenbehartiging?
f Is de betrokkenheid met de streek vergroot?

2. ***Nu wil ik het hebben over het proces wat zich heeft afgespeeld binnen de werkgroep waarin u participeert?***

a Kunt u in het kort het procesverloop aangeven?
b Bent u tevreden over het verloop van het proces en over de bijdrage van uw werkgroep binnen het geheel?

3. ***Sturing van het proces***

a Wat is uw visie op het secretariaat? functioneert het goed? Is het bereikbaar voor problemen en voor praktische zaken?
b Wat zijn uw verwachtingen met betrekking tot de provincie en de gemeenten?
c Zijn alle partijen gelijkwaardig?
d Wat vindt u van het functioneren van het tot stand gebrachte netwerk van betrokken partijen? Zijn volgens u alle relevante partijen vertegenwoordigd binnen het netwerk?
e Is er sprake van overeenstemming over de tot stand gekomen probleemdefinities en oplossingsrichtingen? Hoe is dit tot stand gekomen (eenvoudig-moeizaam)? Bent u tevreden over uw eigen rol?
f Welke personen of organisaties spelen in uw ogen de belangrijkste rol in het aansturen van het proces? Wat is uw eigen rol hierbij?
g Welke instrumenten (regels, financiering, communicatie en voorlichting) worden ingezet ten aanzien van de sturing van het proces en wat is uw visie hierop? Wie doet voorstellen hiervoor en wie beslist hierover? Welke instrumenten zet u zelf in?
h Is het proces of de discussie wel eens gestokt? Wie is daarvoor verantwoordelijk en waar lag dat aan?
i Bent u tevreden over de totstandkoming en de inhoud van het gebiedsperspectief?
j Bent u tevreden over de projecten? is er voldoende menskracht en geld voor de uitvoering? Sluiten de projecten goed aan bij de uitgangspunten en doelstellingen van het project?
k Uit onderzoek naar gebiedsgerichte processen blijkt dat specifieke gebiedseigen karakteristieken vaak een rol spelen bij het proces. Enerzijds de fysieke

kenmerken, anderzijds de cultuur, de geschiedenis en de politiek. Hoe ligt dit volgens u in Midden-Limburg?

Integrale aanpak:

a Vindt u dat er sprake is van een uitvoeringsgerichte werkwijze en van integratie van beleidsterreinen en functies?
b Wat vindt u van de effectiviteit van de aanpak om de integratie te bewerkstelligen?
c Welke voor- en nadelen zitten er volgens u aan de gehanteerde werkwijze?
d Wat vindt uw achterban van de aanpak?
e Wat is er volgens u geleerd van de nieuwe aanpak?
f Wat is uw visie op toekomst, wanneer de financieringsstroom in het kader van WCL stopt?

Aanhangsel 10 Interview gebruikt in Noordoost-Twente

1. ***Als eerste wil ik het hebben over het proces wat zich heeft afgespeeld binnen de werkgroep/projectgroep waarin u participeert?***

- Kunt u in het kort het procesverloop aangeven?
- Bent u tevreden over het verloop van het proces en over de bijdrage van uw werkgroep binnen het geheel?

2. ***Sturing van het proces ten aanzien van project N***

- Wat is uw visie op het projectburo? functioneert het goed? Is het bereikbaar voor problemen en voor praktische zaken?
- Wat zijn uw verwachtingen met betrekking tot de provincie en de gemeenten?
- Zijn alle partijen gelijkwaardig?
- Wat vindt u van het functioneren van het tot stand gebrachte netwerk van betrokken partijen? Zijn volgens u alle relevante partijen vertegenwoordigd binnen het netwerk?
- Is er sprake van overeenstemming over de tot stand gekomen probleemdefinities en oplossingsrichtingen? Hoe is dit tot stand gekomen (eenvoudig-moeizaam)? bent u tevreden over uw eigen rol?
- Welke personen of organisaties spelen in uw ogen de belangrijkste rol in het aansturen van het proces? Wat is uw eigen rol hierbij?
- Welke instrumenten (regels, financiering, communicatie en voorlichting) worden ingezet ten aanzien van de sturing van het proces en wat is uw visie hierop? Wie doet voorstellen hiervoor en wie beslist hierover? Welke instrumenten zet u zelf in?
- Is het proces of de discussie wel eens gestokt? Wie is daarvoor verantwoordelijk en waar lag dat aan?
- Bent u tevreden over het proces van totstandkoming van het gebiedsperspectief?
- Is er voldoende menskracht en geld voor de uitvoering? Sluiten de projecten goed aan bij de uitgangspunten en doelstellingen van het project? Wie beslist over de uitvoering van projecten en de aanwending van wcl-gelden daarbij?
- Uit onderzoek naar gebiedsgerichte processen blijkt dat specifieke gebiedseigen karakteristieken vaak een rol spelen bij het proces. Enerzijds de fysieke kenmerken, anderzijds de cultuur, de geschiedenis en de politiek. Hoe ligt dit volgens u in Noordoost-Twente?

Integrale aanpak:

- Vindt u dat er sprake is van een uitvoeringsgerichte werkwijze en van integratie van beleidsterreinen en functies?
- Wat vindt u van de effectiviteit van de aanpak om de integratie te bewerkstelligen?
- Welke voor- en nadelen zitten er volgens u aan de gehanteerde werkwijze?
- Wat vindt uw achterban van de aanpak?
- Wat is er volgens u geleerd van de nieuwe aanpak?

- Wat is uw visie op toekomst, wanneer de financieringsstroom in het kader van WCL stopt?

Aanhangsel 11 Uitgevoerde projecten in Noordoost-Twente en Midden-Limburg

Noordoost-Twente
Voor 1994 zijn 16 aangemelde projecten goedgekeurd. De meeste, 12 van de 16, scoren op de combinatie van de WCL-doelstelling 4a met 4f: 'bijdragen aan de ontwikkeling van duurzame landbouw of bosbouw op een wijze die perspectief biedt voor behoud van natuur- en landschapswaarden of de recreatieve aantrekkelijkheid van gebieden' en 'het tegengaan van de milieubelasting en/of verdroging, voorzover deze effect hebben op de voor het gebied specifieke waarden van natuur en landschap'. Slechts 1 project scoort op doelstelling 4d: 'de toegankelijkheid van bossen en/of landbouwgronden vergroten en/of bijdragen aan ontwikkeling van het recreatief-toeristisch produkt op bos- en/of landbouwbedrijven en de mogelijkheden voor inkomensvorming die daaruit voortvloeien'.

Alle projecten scoren op minimaal 2 doelstellingen, twee projecten scoren op 3 of meer doelstellingen. De meeste activiteiten scoren op 5c: 'voorlichting, demonstratie- of voorbeeldprojecten', gevolgd door 5e: 'uitvoering van werken of werkzaamheden, aanbrengen van voorzieningen op bedrijfsniveau'. Er vindt geen bedrijfsdoorlichting plaats.

De meeste projecten betreffen 2 of meer soorten werkzaamheden. Veel projecten worden uitgevoerd door de commissie landbouw en milieu van het Landbouwschap in Overijssel. Over het algemeen heeft het Ministerie van LNV 50% gesubsidieerd. Hieronder worden de ggb-not projecten en de betrokkenen, die gebruik maken van WCL-subsidies opgesomd:

project H1: Landbouwstimuleringsbeleid: in het kader van WCL heeft er voorlichting plaatsgevonden. Verder is begin november 1994 een brochure en een aanmeldingsformulier verspreid. Actoren die actief zijn binnen dit project: Ministerie van LNV en landbouwbedrijfsleven.

project I:
1994: fietspad aangelegd langs het Omleidingskanaal in Denekamp.
1995:
- inventarisatie van belangrijke knelpunten met betrekking tot het gemotoriseerde verkeer (opgenomen in de deelvisie recreatie binnen het Gebiedsperspectief, opgesteld door oa. de provincie en SRT).
- aanleg van parkeerplaatsen nabij kruispunten met en startpunten van wandel- en fietsroutes; Ministerie van LNV en gemeenten.
- aanpassing Noord-Twente route; Ministerie van LNV, Rijkswaterstaat, provincie, SRT en ANWB.

De trekker is de eerstverantwoordelijk voor de aanspraak op WCL-gelden.

project J: Begin 1995 wordt de knelpuntanalyse opgeleverd en kunnen de WCL-gelden worden aanbesteed voor de aanleg van faunapassages (diervriendelijke ecologische verbindingen); Ministerie van LNV en provincie. De trekker is de eerstverantwoordelijke voor de financiering. Projectgroep J telt 6 deelnemers.

project K:

1995: - Een landschapsonderhoudproject in Angelo-Reutum, waarbij gebruik wordt gemaakt van de WCL-regeling; Ministerie van LNV, provincie, Tubbergen en Denekamp.
- Inventarisatie van bestaande waardevolle kleine landschapselementen; gebiedsdekkend overzicht, landschapsvisie.
- Opstellen van een landschapszorgsysteem; LNV, gemeenten en LONL.

1996: Aanleg en onderhoud van kleine landschapselementen op basis van het stimuleringsbeleid. Kosten: 530.000; LNV: 265.000, provincie: 140.000 en gemeenten: 125.000. De trekker is verantwoordelijk.

Projectgroep K telt 7 deelnemers:

Voor 1995 staan er een drietal bijzondere communicatieprojecten voor het ggb-not als geheel op het programma. Deze zijn ook van belang voor de projecten die worden uitgevoerd in het kader van WCL. Er worden een tweetal videofilms gemaakt: één betreft de presentatie van het gebiedsperspectief voor ingezetenen of belanghebbenden en de ander betreft een promotiefilm over ggb-not voor externen, zoals de EG, ministeries, IPO en andere provincies. Verder zal er een tentoonstelling worden gehouden over de kansen en bedreigingen van de natuurwaarden in het gebied en zal er een logo worden ontwikkeld voor ggb-not.

Financiering:

De ruim 1,3 miljoen subsidie vanaf 1 juni 1994 in het kader van WCL is onder andere ingezet t.b.v. de uitbreiding van het landbouwstimuleringsbeleid naar heel Noordoost-Twente (H1), bevordering van duurzame landbouwvormen, de aanleg van meerdere faunapassages (J) en recreatieve projecten (I). De partners worden geacht ook bij te dragen aan deze investeringen.

Volgens de projectmanager van ggb-not is het grote probleem van het Rijksbeleid dat de meeste regelingen maar voor vier jaar gelden. Planvormen zoals WCL en plattelandsvernieuwing zijn gericht op de lange termijn. Het zijn in ieder geval geen zaken die je in vier jaar kunt realiseren. Vandaar dat er onzekerheid heerst over de financiering van het nu opgezette beleid en projecten in de toekomst. De provincie wordt zodoende gedwongen andere financieringsbronnen aan te boren. Dit is niet gemakkelijk; momenteel wordt meer dan de helft van de kosten van ggb-not door het Rijk gefinancierd. Vandaar ook dat de projectmanager zegt: 'de verantwoordelijkheid van het Rijk ten aanzien van ggb-not is groot.'

Midden-Limburg

Voor 1994 zijn 27 aangemelde projecten goedgekeurd. De meeste, 12 van de 16, scoren op de WCL-doelstelling 4a en 4b: 'bijdragen aan de ontwikkeling van duurzame landbouw of bosbouw op een wijze die perspectief biedt voor behoud van natuur- en landschapswaarden of de recreatieve aantrekkelijkheid van gebieden' en 'bijdragen aan behoud, herstel en ontwikkeling van natuur- en landschapswaarden door versterking van de beheersfunctievan bos- en/of landbouwbedrijven voor natuur en landschap, vergroting van de inpasbaarheid van natuur- en landschapsbeheer op bos en/of landbouwbedrijven en van (de mogelijkheden voor) inkomensvorming uit

natuur- en landschapsbeheer op deze bedrijven. Er is geen project dat scoort op doelstelling 4e: 'het verbeteren van de ruimtelijke afstemming tussen de gebiedsfuncties'.

52% Van de projecten scoort op 1 doelstelling, de overige projecten scoren voornamelijk op 2 doelstellingen: in vergelijking met de andere gebieden zijn er relatief weinig projecten met een combinatie van de doelstellingen a-f.

Qua werkzaamheden ligt het accent op 5e t/m 5g: het aanbrengen van voorzieningen. Er zijn relatief weinig 5a t/m 5d-werkzaamheden (communicatie en planontwikkeling). Alle projecten hebben een looptijd van 1 jaar. De uitvoerenden zijn voor 67% particulieren. De overige projecten worden voornamelijk uitgevoerd door gemeenten en gemeentelijke werkgroepen. 70% Van de projecten is voor 50% door het Ministerie van LNV gesubsidieerd. Voor de overige projecten is voor diverse percentages subsidie verleend. Het bedrag dat het Ministerie van LNV voor heroriëntatie landbouw heeft geïnvesteerd is: HFL 505.700 (74%).

De volgende projecten zijn in 1994 in het kader van WCL uitgevoerd:
- Bosgebied Marissen
- Paters van Lilbosch
- Appartementenboerderij
- Boerderijcamping
- Ansichtkaarten
- Was-/spoelplaats
- Hoogstamboomgaard
- Aspergefeest
- Voorbeeldbedrijf Fleuren
- Vervanging populieren
- Theatertour
- Mineralencursus
- Wandelpaden
- Praktijkonderzoek olie op mest
- Restauratie kruisbeeld
- Trekkershutten
- Bedrijfsdoorlichting
- Wandel-/fietsroutes
- Geïntegreerd bosbeheer
- Hakhoutwal
- Bosgebied Paarlo
- Hoogstamboomgaard
- Hoogstam fruitbomen
- Landsch. beplanting/poel
- Ooievaarsnest Swalmen
- Hoogstamboomgaard
- Landsch. beplanting Swalmen