

RIVM rapport 251701034

Monitoring van Gebiedsgericht Milieubeleid

Een analyse op provinciaal niveau

Dr. P.P.J. Driessen ¹⁾

Drs. M.C. Groenenberg ¹⁾

augustus 1998

¹⁾ Universiteit Utrecht
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen
Disciplinegroep Milieukunde en Omgevingsbeleid

Het onderzoek is in opdracht van het RIVM verricht door de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht in het kader van de MAP-projecten Milieubalans 1998 (nr.251701), Ondersteuning Milieubeleid Provincies (nr.408651) en Milieu en Ruimte (KBE Monitoring Gebieden, nr.711901)

Verzendlijst

1. Directie RIVM
2. dr.ir. B.C.J. Zoeteman plv.DG Milieubeheer
3. drs. J.A. van Staalduine DGM/B
4. ir.J.F.M. van Vliet DGM/DWL
5. drs.G.H.J. Keijzers DGM/SP
6. mr.A.L. van Kempen DGM/B/BMB
7. drs. E. Weisz DGM/B/BMB
8. drs.ing. Y.J.M. van der Laan DGM/B/RB
9. drs. M.M.H.C. Arnolds DGM/B/RB
10. ir.H.O. Hooghoudt DGM/DWL
11. drs. J. Burgers prov. Z.Holland (IPO)
12. drs. H. Meulenbeld IPO
- 13-20 IPO-werkgroep Gebieden
- 20-35 Provinciale Coördinatoren Monitoring
36. mw. A. Praktiek, Prov. Groningen/afd. Milieu
37. mw. M. Hall, Prov. Groningen/afd. Milieu
38. H. Hakman, Prov. Friesland/afd. Milieu en Water
39. A. Bregman, Prov. Drenthe/Productgroep Milieubeheer
40. W. Wolbers, Prov. Overijssel/afd. MBG
41. B. Boeckhout, Prov. Gelderland/afd. GBO
42. F. Beckhuis, Prov. Gelderland/afd. GBO
43. F. Padt, Prov. Flevoland/afd. Milieubeheer
44. mw. J. de Goederen, Prov. Utrecht/afd. Bodem en Gebieden
45. C.J. Vogel, Prov. Noord-Holland/afd. ELM
46. C. Revet, Prov. Zuid-Holland/Bureau Bodembescherming
47. mw. P. Keizer, Prov. Zeeland/afd. Milieuhygiëne
48. P. Hartskeerl, Prov. Noord-Brabant
49. E. Roos, Prov. Limburg/Bureau MBB
50. T. Arts, Prov. Limburg/Bureau MBB
51. mw. A. Anjas, Prov. Limburg/Bureau MBB
52. C. Matthijssen, Prov. Limburg/Hoofdafd. Water
- 53-72 auteurs Universiteit van Utrecht
73. Depot Nederlandse Publicaties en Nederlandse Biografie
74. drs. L.H.M. Kohsiek
75. ir. F. Langeweg
76. drs. R.J.M. Maas
77. ir. R.v.d. Berg
78. ir. T. Bresser
79. dr.ir. D. van Lith
80. dr. L.C. Braat
81. prof.dr.H.J.P. Eijsackers
- 82-83 mw.dr. J.A. Hoekstra

- 84-94 ir. W. van Duijvenbooden
- 95. drs. D. Hoek
- 96. drs. R.J. van de Velde
- 97. dr.ir. J.R.M. Alkemade
- 98. ir. R.O.G. Franken
- 99. dr. H.F.R. Reijnders
- 100. drs. A. van der Giessen
- 101. dr.ir. J.B.B. Bronswijk
- 102. drs. J. Wiertz
- 103. dr.ir. M. van den Hoop
- 104. ing. G.P. Beugelink
- 105. drs. W.J. Willems
- 106. SBD/Voorlichting en Public Relations
- 107. Bureau Rapportenregistratie
- 108. Bibliotheek RIVM
- 109-125 Bureau Rapportenbeheer
- 125-150 Reserve exemplaren

INHOUD

| | |
|--|----|
| Voorwoord | 6 |
| Abstract | 7 |
| Korte samenvatting | 7 |
| Samenvatting | 8 |
| 1 Inleiding | 12 |
| 2 Ontwikkeling van het gebiedsgericht milieubeleid | 15 |
| 3 Vormen van gebiedsgericht milieubeleid | 19 |
| 4 Rol van milieu-overwegingen bij aanwijzing van gebieden | 28 |
| 5 Doelstellingen van gebiedsgericht milieubeleid | 30 |
| 6 Stand van de uitvoering | 32 |
| 7 Aandacht voor monitoring: algemeen | 35 |
| 8 Prestatiemonitoring | 38 |
| 9 Kwaliteitsmonitoring | 41 |
| 10 Ontwikkeling van de milieukwaliteit | 45 |
| 11 Kosten van gebiedsgericht milieubeleid | 47 |
| 12 Kansen en bedreigingen in de nabije toekomst | 49 |
| Literatuurlijst | 52 |
| Bijlage 1: Overzicht van gebiedsgerichte projecten per provincie | 55 |
| Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen | 67 |

VOORWOORD

Het gebiedsgerichte milieubeleid heeft zich de afgelopen 15 jaar ontwikkeld tot het derde spoor van het milieubeleid. In aanvulling op het thema- en doelgroepenbeleid is hiermee een beleidsbenadering gecreëerd waarbij op gebiedsniveau maatwerk kan worden geleverd. Hierbij wordt in steeds sterkere mate gestreefd naar een integrale benadering van de gebiedsgerichte problematiek, waarbij milieu, natuur, economie en ruimtelijke ordening in onderlinge samenhang worden gezien. Blijkens het NMP3 is het landelijk beleid erop gericht het integrale gebiedsbeleid te stimuleren en te intensiveren, waarbij met het oog op de kosteneffectiviteit selectief te werk zal worden gegaan. De provinciale overheden spelen hierop in, door zich in steeds sterkere mate te profileren als regionale gebiedsautoriteit.

Voor de planmatige beheersing van de uitvoering en bijsturing van gebiedsgerichte projecten is een adequaat monitoringinstrumentarium noodzakelijk. Alleen hiermee is het mogelijk inzicht te krijgen in voortgang, kosteneffectiviteit en milieurendement van de in het kader van het gebiedsbeleid in uitvoering zijnde projecten en kan tevens op landelijk niveau inzicht worden verkregen in de effectiviteit van het gebiedsgerichte milieubeleid. Inzicht hierin is voor het RIVM noodzakelijk, gelet op haar bij de wet vastgelegde planbureautaken, waaronder het periodiek rapporteren over de toestand en de toekomstige ontwikkeling van volksgezondheid, milieu en natuur. Vanuit die optiek heeft het RIVM de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Universiteit Utrecht opdracht gegeven na te gaan hoe in de verschillende provincies wordt omgegaan met de monitoring van het gebiedsgerichte milieubeleid en welk beeld deze monitoring levert over de (potentiële) ontwikkeling van de milieukwaliteit in die gebieden. Voorliggend rapport bevat het verslag van hun bevindingen.

mw.dr.J.A. Hoekstra,
projectleider Milieubalans98

ir. W. van Duijvenbouden,
projectleider ondersteuning
milieubeleid provincies en
monitoring gebieden

Abstract

This study to investigate how the different Dutch provinces monitor regionally oriented policy and its effect on environmental protection areas has shown the goals of this policy not yet interpretable in terms of concrete environmental quality demands. The relationship between goals, actual environmental load, action for protection realized and desired environmental quality is often not clear. Although monitoring is carried out in many of the regionally oriented projects, its coordination and organization is generally insufficient at the provincial level. Practically nowhere is the monitoring system complete, both technically and organizationally speaking. Coordination from a central point is non-existent. Existing monitoring systems are primarily directed to reporting progress and costs to the principals. In general, there is insufficient insight into the relationship between measures taken and the region-specific environmental goals. Furthermore, it is unclear how information is used for re-adjustment in the execution of projects. In most projects environmental monitoring is still in the development phase. Zero measurements have only been carried out in a limited number of projects. The focus at the moment in the provinces is working on a more systematic monitoring set-up and elaboration.

Korte samenvatting

In deze studie is onderzoek gedaan naar de wijze waarop in de verschillende provincies wordt omgegaan met de monitoring van het gebiedsgericht beleid in de milieubeschermingsgebieden. Het blijkt dat de doelstellingen van het beleid voor deze gebieden nog niet zijn uitgewerkt in concrete milieukwaliteitseisen. De relatie tussen de doelstellingen, de feitelijke milieubelasting, de gerealiseerde acties en de gewenste milieukwaliteit is veelal onduidelijk. Alhoewel in vele gebieden aandacht wordt besteed aan monitoring is de coördinatie en organisatie van de monitoring van gebiedsgerichte projecten op provinciaal niveau doorgaans gebrekkig. Vrijwel nergens is het systeem volledig uitgekristalliseerd, zowel methodisch als organisatorisch. Nergens is sprake van centrale regie. Bestaande monitoringsystemen zijn veelal gericht op het afleggen van verantwoording over voortgang en kosten richting financiers. Doorgaans bestaat er onvoldoende inzicht in de relaties tussen de geleverde prestaties en de gebiedsspecifieke doelstellingen. Onduidelijk is, hoe informatie gebruikt wordt voor bijsturing van de uitvoering van de projecten. Milieukwaliteitsmonitoring is in vele gebiedsgerichte projecten nog in opbouw. Nulmetingen zijn slechts in een beperkt aantal projecten daadwerkelijk uitgevoerd. Momenteel wordt door de provincies gewerkt aan een meer systematische opzet en uitwerking van de monitoring.

SAMENVATTING

In dit onderzoek staat de monitoring van het gebiedsgericht milieubeleid op provinciaal niveau centraal. Het onderzoek is gericht op het beleid voor gebieden die zijn aangewezen als:

- milieubeschermingsgebied (aangeduid in provinciale milieubeleidsplannen of aangewezen in provinciale milieuverordeningen);
- ROM-gebied (aangeduid in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening);
- ROM-achtig project (aangeduid in provinciale milieubeleidsplannen en/of streekplannen);

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Hoe wordt in de verschillende provincies omgegaan met de monitoring van het gebiedsgericht milieubeleid in de milieubeschermingsgebieden en de ROM(-achtige)-gebieden en welk beeld levert deze monitoring op over de ontwikkeling van de milieukwaliteit in deze gebieden?

Uit het onderzoek zijn de volgende conclusies naar voren gekomen:

Ontwikkeling van het gebiedsgericht milieubeleid

- De gebiedsgerichte aanpak heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een belangrijke pijler van het milieubeleid. Het gebiedsgericht beleid kan zowel gericht zijn op het versneld realiseren van een algemene milieukwaliteit als op het tot stand brengen van een bijzondere milieukwaliteit. Kenmerkend voor het gebiedsgericht milieubeleid is tevens dat er een verband wordt gelegd tussen de functies of eigenschappen van gebieden en de te realiseren milieukwaliteiten.
- De meerwaarde van het gebiedsgerichte beleid wordt vooral gezien in de mogelijkheid van een 'sturing op maat, een ontwikkelingsgerichte aanpak (naast aandacht voor basisbescherming en sanering) en het 'verbinden' van verschillende belangen.

Vormen van gebiedsgericht milieubeleid

- De aanduiding 'milieubeschermingsgebied' is niet eenduidig. Hieronder vallen op zijn minst zeven verschillende gebiedstypen, met elk een eigen wettelijke status en problematiek.
- Naast aandacht in het gebiedsgericht milieubeleid voor bescherming van gebieden vanuit een sectorale invalshoek (bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden) is er in toenemende mate aandacht voor een stimulerings- en ontwikkelingsbeleid in gebieden via een integrale invalshoek (bijvoorbeeld in ROM(-achtige) gebieden).

- Het grote aantal ROM-achtige projecten heeft op provinciaal niveau geleid tot de noodzaak van het stellen van prioriteiten (in bestuurlijke aandacht en in de inzet van financiële middelen en andere instrumenten).

Rol van milieu-overwegingen bij aanwijzing van gebieden

- Milieu-overwegingen spelen in de voorwaardenscheppende sfeer een rol bij de aanwijzing van (staats)natuurmonumenten en wetlands als milieubeschermingsgebied.
- Milieu-overwegingen spelen een vooraanstaande rol bij de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden, maar ook hier staan de milieu-overwegingen ten dienste van de functie die deze gebieden vervullen (i.c. drinkwaterwinning, natuurgebieden of landbouwgebieden met natuurwaarden).
- Bij de aanwijzing van ROM-gebieden en ROM-achtige projecten is een mengeling van overwegingen gehanteerd. Naast milieudoelen spelen ook ruimtelijke en economische doelen een rol.

Doelstellingen van gebiedsgericht milieubeleid

- De doelstellingen van het beleid voor milieubeschermingsgebieden zijn nog niet uitgewerkt in concrete milieukwaliteitseisen, vooral vanwege het ontbreken van analyses van bron-effect-relaties.
- De integratie van sectorale gebiedsaanduidingen (en de daarmee verbonden doelstellingen) die met de introductie van ‘milieubeschermingsgebieden’ was bedoeld is nauwelijks gelukt, omdat de doelstellingen voor deze gebieden niet altijd verweven kunnen worden.
- De doelstellingen voor de ROM-gebieden en ROM-achtige projecten zijn doorgaans in algemene termen geformuleerd, waarbij de relatie met de feitelijke milieubelasting en de gewenste milieukwaliteit onduidelijk is.

Stand van de uitvoering

- De uitvoering van het beleid in milieubeschermingsgebieden is al vele jaren aan de gang. Ten aanzien van het verlenen van vergunningen en ontheffingen doen zich nauwelijks problemen voor. Het stimuleringsbeleid (i.c. het verbeteren van de milieukwaliteit) komt evenwel moeizamer op gang.
- De uitvoering van het beleid in de ROM-gebieden komt traag op gang. De resultaten blijven in een aantal projecten achter op de planning. De veronderstelling dat met deze aanpak de uitvoering van het milieubeleid kan worden versneld, kan dan ook niet empirisch worden onderbouwd.
- Uitvoeringsprojecten die gericht zijn op verbetering van de milieukwaliteit of de natuurkwaliteit hebben in veel ROM-gebieden achterstand opgelopen. Daarentegen verlopen uitvoeringsprojecten gericht op economische ontwikkeling in deze gebieden naar tevredenheid.

- De uitvoering van het beleid in ROM-achtige projecten is doorgaans een complexe aangelegenheid. De veelheid aan projecten leidt tot de noodzaak van het stellen van prioriteiten.

Aandacht voor monitoring: algemeen

- De coördinatie en organisatie van de monitoring van gebiedsgerichte projecten op provinciaal niveau is doorgaans gebrekkig. Er is nergens sprake van een centrale regie.
- Niettemin wordt er in vele gebieden aandacht besteed aan monitoring, maar vrijwel nergens is het systeem volledig uitgekristalliseerd, zowel methodisch als organisatorisch.
- Het gebiedsgericht milieubeleid overlapt vaak met gebiedsgericht beleid uit andere beleidsvelden. Dat bemoeilijkt de totstandkoming van monitoringsystemen die de voortgang van de integrale aanpak van de problematiek in die gebieden in kaart moet brengen.
- Bestaande monitoringsystemen zijn veelal gericht op het afleggen van verantwoording in de richting van de belangrijkste financieringsinstanties.
- Het is onduidelijk hoe informatie uit de monitoring wordt gebruikt voor de bijsturing van de uitvoering van de plannen van aanpak.

Prestatiemonitoring

- Elk gebiedsgericht project kent meestal verschillende (soms tientallen) uitvoeringsprojecten. De prestatie-monitoring is hoofdzakelijk gericht op de voortgang van deze uitvoeringsprojecten en minder op de voortgang van het project als geheel.
- Op het niveau van de uitvoeringsprojecten bestaat er een goed zicht op de voortgang. De voornaamste aspecten van de voortgangscntrole zijn de tijdsplanning en de kosten.
- Het zicht op de prestaties van provincies is soms vollediger dan het zicht op de geleverde prestaties van gemeenten en doelgroepen.
- Doorgaans bestaat er onvoldoende inzicht in de relaties tussen de geleverde prestaties en de gebiedsspecifieke doelstellingen.
- De BGM heeft een belangrijke impuls gegeven aan prestatie-monitoring. Daarnaast zijn de provincies in het kader van het IPO 110-project bezig met een systematische opzet en uitwerking van de prestatie-monitoring.

Kwaliteitsmonitoring

- Provincies hebben wel globale inzichten in de actuele milieukwaliteit, maar deze inzichten zijn provincie-breed en niet gebiedsspecifiek. De gegevens zijn afkomstig uit bestaande operationele meetsystemen, die soms wel maar vaak niet voldoende verdicht zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de milieukwaliteit in specifieke gebieden. Er zijn enkele gebiedsspecifieke meetnetten.

- Kwaliteitsmonitoring is slechts in een beperkt aantal projecten operationeel. In vele gebiedsgerichte projecten is deze nog in opbouw.
- Bij kwaliteitsmonitoring is het uitvoeren van een nulmeting essentieel om een betrouwbaar inzicht te krijgen in het effect van de genomen maatregelen. Nul-metingen zijn slechts in een beperkt aantal projecten daadwerkelijk uitgevoerd. Wel worden door de meeste provincies nul-metingen voorbereid.
- In veel gebieden wordt de opzet van de monitoring bepaald door de toevallige aanwezigheid van informatie of door de mogelijkheid deze informatie relatief gemakkelijk te verkrijgen. Daarmee is de bruikbaarheid voor besturing op het niveau van het plan van aanpak beperkt.

Ontwikkeling van de milieukwaliteit

- Inzicht in de ontwikkeling van de milieukwaliteit op project- of gebieds-niveau is slechts zeer beperkt aanwezig.
- In vele projecten blijkt het moeilijk om een verband aan te brengen tussen de hoofddoelstellingen, de gerealiseerde acties en de effecten daarvan. Wanneer deze relaties onhelder blijven, kan er nimmer sprake zijn van een weloverwogen bijsturing van de uitvoering op grond van monitoringinformatie.

Kosten van gebiedsgericht milieubeleid

- De jaarlijkse rapportages die provincies moeten maken in het kader van de BGM geven enig inzicht in de kosten die worden gemaakt bij het gebiedsgericht milieubeleid. Een volledig inzicht in de kosten en investeringen per betrokken actor is evenwel niet beschikbaar, mede vanwege het diffuse karakter van de financieringsbronnen. Ook uit de provinciale begrotingssystematiek is niet te halen hoeveel geld er om gaat in het gebiedsgericht milieubeleid.
- Of in de ROM-gebieden daadwerkelijk een multiplier-effect gaat opreden, is op grond van de huidige gegevens van investeringen niet met zekerheid te zeggen.
- Inzicht in het milieurendement van het gebiedsgericht milieubeleid is als gevolg van het geringe inzicht in de kosten, gerelateerd aan maatregelen en effecten, vooralsnog niet te geven.

Kansen en bedreigingen in de nabije toekomst

- Er is nog te weinig inzicht in de bereikte resultaten en in de processen van beleidsuitvoering in het gebiedsgericht milieubeleid.
- De bedreigingen in het gebiedsgericht milieubeleid, zoals die thans kunnen worden overzien, hebben betrekking op de geringe aandacht voor monitoring, de beperkte doorlooptijd van financiële afspraken en de overlap van het aantal gebiedsaanduidingen.

1 Inleiding

Introductie

Gebiedsgericht beleid wordt door de provincies gevoerd in een diversiteit aan gebieden. Kenmerkend voor deze gebieden is een complexe problematiek op het gebied van milieu en ruimte. Vaak gaat het om landelijke gebieden met als belangrijkste functies landbouw, natuur en recreatie. Maar er zijn ook stedelijke gebieden waar gebiedsgericht beleid wordt gevoerd. Hier zijn de belangrijkste functies meestal industrie en wonen.

Gebiedsgericht beleid is in de verschillende gebieden om uiteenlopende redenen gestart, maar steeds vormt een gebiedsaanwijzing op basis van een beleidsplan van de rijksoverheid of een provincie de aanleiding. Veelal is sprake van een cumulatie van gebiedsaanwijzingen en van beleid dat daaraan gekoppeld is. Onderzoek van het RIVM (Beugelink et al., 1995) heeft uitgewezen dat er circa 25 vormen van gebiedsgericht beleid zijn, geïnitieerd vanuit verschillende beleidsterreinen. Daarvan bleken er maximaal 17 op één locatie voor te komen. Gebiedsgericht beleid wordt overal in Nederland gevoerd. In grote delen van het land gaat het om 4 tot 12 verschillende aanduidingen tegelijkertijd.

Dit onderzoek is gericht op het beleid voor gebieden die zijn aangewezen als:

- milieubeschermingsgebied (aangeduid in provinciale milieubeleidsplannen of aangewezen in provinciale milieuverordeningen);
- ROM-gebied (aangeduid in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening);
- ROM-achtig project (aangeduid in provinciale milieubeleidsplannen en/of streekplannen);

Onderzoeksdoel

Het doel van het onderzoek is het evalueren van de beleidsmonitoring zoals deze wordt toegepast door de provincies bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid in de milieubeschermingsgebieden en de ROM(-achtige)-gebieden. Het gaat erom in kaart te brengen op welke wijze de provincies het gebiedsgerichte beleidsproces monitoren en op welke wijze zij de gebiedsgerichte beleidseffecten monitoren teneinde een beeld te krijgen van de ontwikkeling van de milieukwaliteit in de betreffende gebieden.

Onderzoeksvragen

De centrale vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Hoe wordt in de verschillende provincies omgegaan met de monitoring van het gebiedsgericht milieubeleid in de milieubeschermingsgebieden en de ROM(-achtige)-gebieden en welk beeld levert deze monitoring op over de ontwikkeling van de milieukwaliteit in deze gebieden?*

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden richt het onderzoek zich op de volgende vragen:

- Welke onderbouwing is er voor de aanduiding en/of aanwijzing van een gebied als milieubeschermingsgebied respectievelijk ROM-gebied en ROM-achtig project?
- Welke rol spelen milieu-overwegingen daarbij en in hoeverre zijn deze kwantificeerbaar en afrekenbaar?
- Zijn er concrete doelstellingen voor de milieubeschermingsgebieden, ROM-gebieden en de ROM-achtige projecten geformuleerd en zo ja, wat zijn deze doelstellingen?
- Is er sprake van prestatie-monitoring en zo ja, op welke wijze en met welke frequentie wordt deze uitgevoerd?
- Hoe is de voortgang van de beleidsuitvoering in de milieubeschermingsgebieden, de ROM-gebieden en de ROM-achtige projecten?
- Is er sprake van bron- en effect-monitoring en zo ja, op welke wijze (organisatie en inhoud) wordt deze uitgevoerd?
- Hoe ontwikkelt zich de milieukwaliteit in de milieubeschermingsgebieden, de ROM-gebieden en de ROM-achtige projecten?
- Hoe verhouden de resultaten van het gebiedsgerichte beleid zich tot deze doelstellingen?
- Welke kosten maken de provincies bij benadering voor het beleid voor de milieubeschermingsgebieden?

Werkwijze

Voor de beantwoording van bovenstaande vragen is voor een deel gebruik gemaakt van informatie uit reeds uitgevoerde evaluatie-onderzoeken (zie literatuurlijst). Daarnaast zijn de milieubeleidsplannen van alle provincies bestudeerd en zijn per provincie interviews afgenomen met ambtenaren die nauw betrokken zijn bij het gebiedsgericht milieubeleid en de monitoring daarvan (zie bijlage 2). De hiervoor vermelde vragen zijn als leidraad gehanteerd bij deze interviews.

Op voorhand moet worden geconstateerd dat met deze werkwijze niet alle vragen even uitputtend konden worden beantwoord. Met name over de milieukwaliteitsmonitoring en de kosten van het gebiedsgericht milieubeleid konden slechts summiere gegevens worden achterhaald. Gebrek aan schriftelijke bronnen en onvoldoende specifieke kennis bij de geïnterviewden speelden hierbij een belangrijke rol.

Opzet van het rapport

Het rapport is als volgt opgebouwd. In hoofdstuk 2 wordt eerst een overzicht gegeven van de ontwikkeling van het gebiedsgericht milieubeleid sinds de introductie ervan in het midden van de jaren tachtig. Daarna wordt in hoofdstuk 3 stilgestaan bij de verschillende vormen van gebiedsgericht milieubeleid. De rol van milieu-overwegingen bij de aanwijzing van gebieden wordt in hoofdstuk 4 besproken. Vervolgens wordt aandacht besteed aan de doelstellingen van het gebiedsgerichte beleid in hoofdstuk 5 en aan de stand van de uitvoering in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 wordt in algemene zin ingegaan op de monitoring van beleid. Daarna vindt in hoofdstuk 8 een uitweiding plaats over prestatie-monitoring en in hoofdstuk 9 over milieukwaliteitsmonitoring. De ontwikkeling van de milieukwaliteit komt in hoofdstuk 10 aan de orde. In hoofdstuk 11 wordt ingegaan op de kosten die naar schatting worden gemaakt met de gebiedsgerichte aanpak op provinciaal niveau. Ten slotte wordt in hoofdstuk 12 aandacht besteed aan de kansen en bedreigingen van het gebiedsgericht milieubeleid in de nabije toekomst.

Elk hoofdstuk sluit af met een of meerdere conclusies die puntsgewijs zijn weergegeven. Deze conclusies geven een samenvattend overzicht van de resultaten van deze studie.

2 Ontwikkeling van het gebiedsgericht beleid

Aanzet tot een gebiedsgerichte benadering

De idee van een gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid gaat terug tot de nota “Meer dan de som der delen” (1984). Deze nota bevatte voorstellen om te komen tot een meer geïntegreerd milieubeleid, maar van definiëring van een gebiedsgerichte benadering was geen sprake. De opstellers van de nota beperkten zich tot het noemen van een aantal (categorieën van) gebieden waarvoor gebiedsgericht beleid zou kunnen worden gevoerd. Aangegeven werd dat voor de onderscheiden gebieden een systematische analyse van de soorten en de mate van milieubelasting is vereist, inclusief de daaruit voortkomende milieu-effecten. Milieuhygiënische of ecologische criteria zouden de grondslag moeten vormen voor een typering van gebieden (Ministerie van VROM, 1984, p. 47).

Effectgericht beleid voor bijzondere gebieden

Een eerste aanzet voor een uitwerking van de gebiedsgerichte benadering is te vinden in het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990. In dit plan werd gesproken van ‘een effectgericht beleid voor bijzondere gebieden’. Met bijzondere gebieden werden gebieden bedoeld die specifieke milieucondities vereisen om ‘bijzondere levensgemeenschappen of soorten, dan wel vormen van gebruik te beschermen of kansen op ontwikkeling te bieden’ (Ministerie van VROM, 1985, p. 5). Voor het eerst werd het onderscheid gemaakt tussen een algemene milieukwaliteit (AMK) en een bijzondere milieukwaliteit (BMK). Onder algemene milieukwaliteit werd verstaan een in heel Nederland aanwezige milieukwaliteit, zodanig dat ‘de gezondheid en het welbevinden van mensen en de instandhouding van dieren, planten, goederen en vormen van gebruik in algemene zin zijn gewaarborgd’ (p. 18). De AMK zal niet voldoende zijn om bijzondere levensgemeenschappen, planten- en diersoorten of vormen van gebruik veilig te stellen; daarvoor is een beleid nodig dat zich richt op het bereiken of handhaven van een bijzondere milieukwaliteit.

Door de introductie van de begrippen algemene en bijzondere milieukwaliteit kreeg de gebiedsgerichte benadering haar fundament. Gebiedsgericht milieubeleid moet gericht zijn op het handhaven of bereiken van een bijzondere milieukwaliteit ten behoeve van de bescherming van bijzondere levensgemeenschappen, soorten en vormen van gebruik die gebonden zijn aan bepaalde gebieden. Een systematische beschrijving van deze bepaalde gebieden of gebiedscategorieën ontbrak in dit plan.

Ruimtelijk gedifferentieerd beleid voor gebieden

Het Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1987-1991 gaf aan dat 1) de gebiedsgerichte benadering niet langer tot het effectgericht beleid wordt gerekend, maar als een aparte beleidscategorie wordt gezien, 2) het gebiedsgerichte beleid een ruimtelijk gedifferentieerde uitwerking is van het thema- of doelgroepenbeleid en 3) het gebiedsgerichte beleid niet enkel meer is gericht op bijzondere gebieden, maar ook op gebieden waar de gewenste milieukwaliteit 'nog lang niet is bereikt' (p. 57). De onderscheiden gebieden werden door de toenmalige CRMH in haar commentaar op dit plan respectievelijk 'beschermingsgebieden' en 'saneringsgebieden' genoemd (1986, p. 15).

Geïntegreerd milieubeleid voor gebieden

In het in 1990 verschenen Actieplan gebiedsgericht milieubeleid is gepoogd de plaats en de functie van de gebiedsgerichte benadering verder uit te werken. In dit plan werd gebiedsgericht milieubeleid omschreven als 'milieubeleid dat voor bepaalde gebieden wordt ontwikkeld, gericht op instandhouding, herstel of ontwikkeling van de functies of eigenschappen van die gebieden' (p. 8). Gesteld werd dat de 'primaire aanleiding tot het voeren van gebiedsgericht beleid zowel in de milieukwaliteit als in de eisen die functies stellen gevonden kan worden' (p. 9). Het beleid voor milieubeschermingsgebieden, dat zowel integraal als sectoraal kan worden ingevuld, zou als vertrekbasis de milieukwaliteit in het betreffende gebied moeten hebben. Dit vloeit voort uit de omschrijving van milieubeschermingsgebieden in de Wet milieubeheer, toen nog Wabm, als gebieden waarvoor een bijzondere bescherming van de milieukwaliteit is gewenst. In het Actieplan werd verder aangegeven dat de relatie tussen de (gewenste) milieukwaliteit en de (gewenste) functies zou moeten worden aangegeven in een basisdocument per gebied.

In 1989 was inmiddels het eerste Nationaal Milieubeleidsplan (NMP1) verschenen. In dit plan was slechts geringe aandacht voor de gebiedsgerichte benadering. Gebieden als bodembeschermingsgebieden, stiltegebieden en grondwaterbeschermingsgebieden werden in het NMP1 ingedeeld bij thema's. Ook in de vervolgnota, het Nationaal milieubeleidsplan-plus (NMP-plus) dat de beleidsintensivering ten opzichte van het NMP1 bevatte, werden geen extra geld en geen extra beleidsinspanningen voor het gebiedsgerichte beleid aangekondigd. Wel werd in het NMP, evenals in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening, het ROM-gebiedenbeleid geïntroduceerd. Dit beleid moest de samenwerking tussen overheden bevorderen bij de samenhangende aanpak van de ruimtelijke en milieuproblematiek in tien gebieden in Nederland (zie hoofdstuk 3).

Aandacht voor de (bijzondere) milieukwaliteit

Voor het verschijnen van het tweede Nationaal milieubeleidsplan (NMP2) in 1993 zijn twee Milieuverkenningen verschenen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM). De Nationale Milieuverkenning (1990-2010) bevatte een hoofdstuk 'Effecten op gebieden en milieufuncties', waarin het begrip milieukwaliteit werd uitgewerkt. De milieukwaliteit van een gebied werd omschreven als 'de mate waarin aanwezige (en mogelijke toekomstige) gebiedsfuncties duurzaam kunnen worden voortgezet' (p. 473). In de Nationale Milieuverkenning (1993-2015) werd de gebiedsgerichte benadering gepresenteerd als een efficiënte benadering: 'een aanvullende gebiedsgerichte benadering is vanuit het oogpunt van milieurendement een meer kosten-effectieve oplossing' (p. 25).

Ook in het NMP2 werd ingegaan op het gebiedsgericht milieubeleid en op het aspect 'bijzondere milieukwaliteit'. Aangegeven werd dat het rijk het initiatief zou nemen tot operationalisatie van dit begrip. Indicatief werden al enige criteria genoemd in het kader van de bijzondere kwaliteitseisen: de ontwikkeling van de milieubelasting en de huidige en toekomstige ecologische betekenis in relatie tot de kwetsbaarheid voor milieu-aantasting (Nationaal milieubeleidsplan 2, 1993, p. 199). Verder werden als belangrijke aandachtspunten genoemd: het ontwikkelen van een adequate informatievoorziening over de regionale en de lokale milieukwaliteit en de afstemming van de instrumenten en financieringsstromen ten behoeve van het gebiedsgericht milieubeleid. In het NMP2 werd overigens grote nadruk gelegd op de rol van de doelgroepen en de lagere overheden bij de uitvoering van het milieubeleid. Het gebiedenbeleid werd in het NMP2 opnieuw opgevat als een manier om het doelgroepenbeleid en het themabeleid mede te realiseren (p. 29).

Aandacht voor de beleidsuitvoering

In het derde Nationaal milieubeleidsplan, dat in 1998 werd gepubliceerd, wordt op grond van enkele evaluaties geconstateerd dat met de 'sturing op maat' die in het gebiedsgericht beleid wordt voorgestaan positieve ervaringen zijn opgedaan. Er worden evenwel ook enkele knelpunten gesignaleerd. Provincies blijken knelpunten te ondervinden bij het operationaliseren van nationale milieudoelstellingen voor specifieke gebieden. Tevens blijkt de uitvoering van met name het ROM-gebiedenbeleid nog niet vlot te verlopen.

In het NMP3 wordt voor de planperiode 1998-2002 het accent gelegd op het stimuleren van de uitvoering, met name in financiële zin. De beperkte middelen leiden evenwel tot de noodzaak van prioriteitsstelling. Daarenboven heeft het kabinet zich voorgenomen om het aantal gebiedscategorieën te 'ontstapelen' en de gebiedsgerichte bijdrageregelingen te 'ontschotten'. Ook de monitoring van het gebiedsgericht milieubeleid wordt als een belangrijk aandachtspunt vermeld.

Conclusie

- De gebiedsgerichte aanpak heeft zich in de afgelopen jaren ontwikkeld tot een belangrijke pijler van het milieubeleid. Het gebiedsgericht beleid kan zowel gericht zijn op het versneld realiseren van een algemene milieukwaliteit als op het tot stand brengen van een bijzondere milieukwaliteit. Kenmerkend voor het gebiedsgericht milieubeleid is tevens dat er een verband wordt gelegd tussen de functies of eigenschappen van gebieden en de te realiseren milieukwaliteiten.
- De meerwaarde van het gebiedsgerichte beleid wordt vooral gezien in de mogelijkheid van een ‘sturing op maat’, een ontwikkelingsgerichte aanpak (naast aandacht voor basisbescherming en sanering) en het ‘verbinden’ van verschillende belangen.

3 Vormen van gebiedsgericht milieubeleid

Dit onderzoek richt zich op gebiedsgericht milieubeleid waarbij de provincie initiatiefnemer is. Daarbij gaat het om verschillende soorten gebieden, zoals ook al in het inleidende hoofdstuk werd genoemd, te weten:

- milieubeschermingsgebieden (aangeduid in provinciale milieubeleidsplannen of aangewezen in provinciale milieuverordeningen);
- ROM-gebieden (aangeduid in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening);
- ROM-achtige projecten (aangeduid in provinciale milieubeleidsplannen en/of streekplannen);

Aangewezen en aangeduide milieubeschermingsgebieden

Op grond van de Wet milieubeheer kunnen provincies gebieden aanduiden of aanwijzen als milieubeschermingsgebied. De introductie van 'milieubeschermingsgebieden' in de Wet milieubeheer berust mede op de ambitie om de verschillende sectorale gebiedsaanduidingen en de daarmee verbonden doelstellingen zoveel mogelijk te integreren (zie ook: Coenen et al., 1998, p. 71). Het gaat dan om *interne integratie*, dus integratie binnen het milieubeleid.

Provincies *wijzen* gebieden *aan* als milieubeschermingsgebieden op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer (Wm). Deze milieubeschermingsgebieden worden *aangewezen* bij de provinciale milieuverordening. Kenmerkend voor de aangewezen gebieden is dat de provincies trachten door het voeren van een gebiedsgericht beleid een gewenste milieukwaliteit te handhaven dan wel eerder of beter te realiseren. De door de provincies tot milieubeschermingsgebieden aangewezen gebieden komen globaal overeen met de voormalige *grondwaterbeschermingsgebieden* en *stiltegebieden*. Ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater en van het milieu en ter voorkoming of beperking van geluidhinder gelden in deze milieubeschermingsgebieden regels die door de provincies krachtens de verordening zijn gesteld.

Naast deze verplichte onderwerpen die in de provinciale milieuverordening dienen te worden vermeld, heeft de provincie op grond van de Wm de bevoegdheid om in de verordening verdere regels op te nemen met het oog op de bescherming van het milieu (art. 1,2, lid 3, Wm). Deze bepaling neemt mede de functie over van de wettelijke grondslag voor de verordeningen voor bodembeschermingsgebieden. Deze bevoegdheid is hierdoor in zoverre verruimd, dat de bescherming ook andere onderdelen van het milieu kan betreffen. De nadere

regels ter bescherming van het milieu kunnen, op grond van art. 1.2, lid 4 Wm, gelden voor in de verordening aan te wijzen gebieden. Hiermee is de aanzet gegeven voor een regeling voor integrale beschermingsgebieden (Drupsteen et al., 1994, p. B2 1.2-15). Daaraan is door de wetgever wel de beperking gesteld, dat het vaststellen van regels slechts is toegestaan voor zover dit van meer dan gemeentelijk belang is (WM-operatie, 1988, p. 56).

Provincies *duiden* gebieden *aan* als milieubeschermingsgebieden op grond van artikel 4.9 van de Wm. Het gaat met name om gebieden die naar verhouding kwetsbaar zijn voor verontreiniging, aantasting of verstoring en die vanwege hun specifieke functies of ecologische betekenis, in aanmerking komen voor een mate van bescherming die uitgaat boven het in het algemeen nodig geachte niveau. Voorbeelden zijn grondwaterbeschermingsgebieden, wetlands, gebieden waar rust en stilte heersen, weidevogelgebieden, natuurgebieden, etc. De wetgever heeft het noodzakelijk geacht in elk geval de aanduiding van wetlands (conform de Conventie van Ramsar) en (staats)natuurmonumenten in het provinciaal milieubeleidsplan verplicht te stellen. Voor grondwaterbeschermings- en stiltegebieden geldt die verplichting niet, maar kan men spreken van een 'fictieve' verplichting. Wanneer deze gebieden in de provinciale milieuverordening zijn aangewezen, zullen zij naar verwachting immers ook in de provinciale milieubeleidsplannen worden aangeduid. Daar komt nog bij dat het beleid voor deze gebieden slechts via het milieubeleidsplan kan worden afgestemd op het streekplan en het waterhuishoudingsplan.

Daarnaast kunnen ook bodembeschermingsgebieden worden aangeduid als milieubeschermingsgebied. Bij het beleid voor bodembeschermingsgebieden is enkele jaren geleden om financiële redenen (schadevergoedingsproblematiek) niet gekozen voor regulering (bijvoorbeeld via de provinciale milieuverordening) maar voor een stimuleringsbeleid. Er bestaat dus geen verplichting krachtens art. 1.2 Wm tot het aanwijzen van bodembeschermingsgebieden via de provinciale milieuverordening (zie ook: Backes, 1992, p. 21).

Het begrip 'aanduiding' geeft aan dat hieruit geen juridische consequenties voor derden voortvloeien. Dat gebeurt pas als de aanduiding door middel van een aanwijzing in de provinciale milieuverordening derdenbinding krijgt. Dat is het geval, zoals we in het voorgaande hebben aangegeven, met grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden. Een andere mogelijkheid van derdenbinding, die met name geldt voor natuurmonumenten, is gelegen in de aanwijzingsprocedure op grond van de Natuurbeschermingswet.

Het 'aanduiden' van gebieden in het provinciaal milieubeleidsplan biedt de provincie de vrijheid om gebiedsgericht beleid te formuleren zonder dat direct naar bindende regels moet worden gegrepen. Volgens Drupsteen et al. (1994, p. B2 4.9-6) heeft dit twee voordelen. Ten eerste kan vrijelijker worden omgegaan

met de omvang van de gebieden. Ten tweede kan een (ruimere) aanduiding een optie zijn voor het inzetten van stimuleringsinstrumenten om op vrijwillige basis tot een beoogde milieukwaliteit te komen. Een dergelijk aanpak bevordert het draagvlak en past in een systeem van open planning dat de wetgever met milieubeleidsplannen voor ogen stond.

ROM-gebieden

De ROM-gebieden betreft een bijzondere categorie gebieden. Deze gebieden zijn aangeduid in de Vierde nota over de ruimtelijke ordening uit 1988 (en in het NMP1 uit 1989) en later veelal overgenomen in provinciale streekplannen of provinciale milieubeleidsplannen. Het betreft de volgende gebieden: Schiphol en omgeving, Kanaalzone Zeeuws-Vlaanderen, Rijnmond, Gelderse Vallei, Brabants-Limburgse Peelgebied, IJmeer, Groene Hart, Zuidoost-Friesland, Drentsche Aa en Elperstroom en Mergelland. Ook in deze gebieden spelen provincies een vooraanstaande rol.

Het betreft in feite twee soorten gebieden. In de eerste vijf gebieden is de milieudruk hoog en de milieukwaliteit laag. Deze gebieden worden ook wel gekarakteriseerd als 'vuile gebieden'. In de vijf overige gebieden is de milieukwaliteit nog hoog, maar zijn er op termijn problemen te verwachten door een toenemende milieudruk. Deze gebieden staan ook wel bekend als de 'schone gebieden'.

Het ROM-gebiedenbeleid is opgezet met een tweetal doelstellingen:

- Het oplossen van ruimtelijke en milieuproblemen, waarbij een samenhangende aanpak is vereist. Het gaat met name ook om problemen die territoriaal afbakenbaar zijn. De aandacht in de ROM-gebieden is gericht op het verbeteren van de kwaliteit van het milieu door middel van ruimtelijk beleid en het mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen door een schoon milieu (Ministerie van VROM, 1988, p. 61).
- Het versnellen van de uitvoering van het ruimtelijk beleid en het milieubeleid. Het gaat steeds om urgente problemen die oplossing behoeven en die via de reguliere weg onvoldoende of onvoldoende snel kunnen worden aangepakt.

De problemen die in de ROM-gebieden spelen zijn bepaald niet nieuw. Vaak betreft het uit de hand gelopen situaties die in het verleden niet adequaat zijn aangepakt. In nagenoeg alle gevallen is in meer of mindere mate sprake van impasses in de reguliere besluitvorming. Het ROM-gebiedenbeleid heeft in de betreffende regio's mede tot doel deze bestuurlijke impasses te doorbreken.

Volgens de Vierde nota over de ruimtelijke ordening zou kenmerkend voor het ROM-gebiedenbeleid moeten zijn dat overheden en private partijen gezamenlijk

werken aan een zogeheten 'plan van aanpak'. In zo'n plan van aanpak zou een visie moeten worden neergelegd op het in stand houden dan wel verbeteren van bestaande milieukwaliteiten mede in relatie tot de ontwikkeling van de ruimtelijke functies in het gebied. In elk plan van aanpak zou tevens een pakket aan maatregelen moeten worden uitgewerkt, dat vervolgens wordt uitgevoerd door de betrokken overheden en private partijen. De afspraken tussen de betrokken partijen zouden tenslotte moeten worden vastgelegd in een convenant.

Het innovatieve karakter van het ROM-gebiedenbeleid ligt niet in de instrumentering. Afgezien van een bijzondere financiële bijdrageregeling, de Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid (BGM), zijn er geen nieuwe instrumenten ontwikkeld. Het innovatieve ligt vooral in de specifieke organisatiewijze (Glasbergen en Driessen, 1993; Mastop et al., 1993): een projectgewijze en interorganisatorische aanpak die niet geformaliseerd is, dus een buitenwettelijk karakter draagt, en die voor elk gebied anders kan worden geconcretiseerd. Doorgaans staan zowel milieudoelstellingen als ruimtelijke en economische doelstellingen in de ROM-gebieden centraal. In de betreffende gebieden gaat het voornamelijk om de regionale ontwikkeling, waarbij men tracht verschillende doelstellingen met elkaar te verbinden. Daarom wordt ook gesproken van 'geïntegreerd gebiedsgericht milieubeleid' en *externe integratie*. De ROM-gebieden verschillen bestuurlijk, ecologisch en ruimtelijk sterk van elkaar. Elke regio biedt zijn eigen kansen en mogelijkheden. Indien de juiste bestuurlijke constructie en vormgeving van het beleid wordt gekozen, kan optimaal op deze kansen en mogelijkheden worden ingespeeld, zo is de veronderstelling (Ten Heuvelhof en Termeer, 1991).

ROM-achtige projecten

De ervaringen met het ROM-gebiedenbeleid zijn zo positief dat provincies inmiddels talloze ROM-achtige projecten hebben opgestart, die in provinciale milieubeleidsplannen zijn vermeld. Ook hier betreft het gebieden waar meerdere doelstellingen tegelijkertijd moeten worden gerealiseerd en waar derhalve een integrale benadering van de problematiek wordt nagestreefd.

De ROM-gebieden en de ROM-achtige-projecten worden in provinciale milieubeleidsplannen ook vaak aangeduid als 'milieubeschermingsgebieden'. De strekking van art. 4.9 Wm, waar wordt gesproken over de 'aanduiding van milieubeschermingsgebieden' laat een dergelijke interpretatie toe (zie ook: Van Geest, 1993, p. 75; WM-operatie, 1988, p. 78). Andere aanduidingen die wel worden gebruikt zijn 'milieu-aandachtsgebieden', 'gebiedsgerichte projecten' of 'prioritaire gebieden'. Veelal is sprake van overlap met gebiedsaanduidingen uit ander sectorbeleid, zoals: waardevolle cultuurlandschappen, nadere uitwerkingen, strategische groenprojecten, land-inrichtingsgebieden, relatienotagegebieden, regionale verdrogingsprojecten, aandachtsgebieden leefbaarheid platteland,

ationale parken, Randstadgroenstructuurgebieden, bosuitbreidingsgebieden. Maar ook overlap met andere milieu-beschermingsgebieden - stiltegebieden, grondwaterbeschermings-gebieden, bodembeschermingsgebieden, natuurgebieden en wetlands - komt veelvuldig voor.

Afgaand op de meest recente provinciale milieubeleidsplannen betreft het circa 129 gebieden (zie navolgende overzicht en bijlage 1). De meeste gebiedsgerichte projecten zijn gericht op het landelijke gebied, maar daarnaast komen er ook stedelijk-industriële projecten voor. Voorts kan een onderscheid worden gemaakt in zwaar belaste gebieden waar men de milieukwaliteit wil verbeteren, en relatief schone maar kwetsbare gebieden waar men de milieukwaliteit beter wil beschermen. In het onderzoek is naar voren gekomen dat provincies om strategische redenen de ROM-achtige projecten soms met ruime begrenzings hebben aangeduid in hun provinciale milieubeleidsplannen. Op basis van die aanduiding kunnen immers (zoveel mogelijk) projecten worden gedefinieerd, waarvoor vervolgens bij de rijksoverheid financiële ondersteuning wordt gevraagd op grond van de Bijdrageregeling gebiedsgericht milieubeleid. (BGM)

In deze ROM-achtige projecten wordt vanuit het milieubeleid een stimuleringsbeleid voorgestaan. Daartoe hebben provincies zich de rol van 'gebiedsgericht regisseur', 'initiatiefnemer' of 'stimulerende medespeler' aangemeten, zo staat in de provinciale milieubeleidsplannen te lezen. In de praktijk blijken de provincies deze rol redelijk waar te maken. Uit een IPO-enquête onder projectleiders van gebiedsgericht beleid blijken de provincies in tweederde van de ROM-achtige projecten op te treden als 'trekker' van het gebiedsgerichte beleid. In één derde van de gevallen neemt een samenwerkingsverband tussen overheden de rol als 'trekker' op zich (in de vorm van een stuurgroep, projectgroep of programmabureau), of een samenwerkingsverband tussen overheden en belangenorganisaties (in de vorm van een programmabureau, stichting of landinrichtingscommissie). Een enkele keer wordt de rol van 'trekker' vervuld door een individuele belangenorganisatie, bijvoorbeeld een milieucoöperatie (IPO, 1997, p. 30).

In hun nieuwe rol willen de provincies zich richten op het verbeteren van de uitvoering van het provinciale milieubeleid door het maken van afspraken met doelgroepen in de vorm van toetsbare doel- en taakstellingen en regelmatige *evaluatie* en rapportage. Per gebied wordt een plan van aanpak opgesteld waarin taakstellingen worden opgenomen voor betrokken doelgroepen en de provincie. De taakstellingen worden afgeleid van de gestelde milieukwaliteitseisen en de milieukwaliteit ter plaatse, maar hoe dat precies gebeurt blijft onduidelijk. Vanwege de beperkte middelen kiezen provincies ervoor om vooralsnog voor een beperkt aantal prioritaire gebieden een plan van aanpak op te stellen. De prioriteit blijkt vooral te worden bepaald door het milieurendement dat de provincies in de

betreffende gebieden verwachten te behalen en de mogelijkheden van de provincies om iets aan de milieuproblematiek te doen. Op basis waarvan het milieurendement

wordt ingeschat is niet steeds duidelijk. Om inzicht te krijgen in de milieusituatie ter plaatse wordt wel onderzoek uitgevoerd om vast te stellen welke thema's in welke mate in welke gebieden spelen.

Samenvattend overzicht

Schema 1 geeft een overzicht van de verschillende soorten milieubeschermingsgebieden die onderscheiden kunnen worden, hun wettelijke status en karakter.

Wanneer in het navolgende wordt gesproken van 'milieubeschermingsgebieden' wordt, in afwijking van dit schema, alleen de grondwaterbeschermingsgebieden, de stiltegebieden, de bodembeschermingsgebieden, de (staats)natuurmonumenten en de wetlands bedoeld. Vanwege hun bijzondere problematiek worden de ROM-gebieden en de ROM-achtige projecten steeds apart genoemd.

Schema 2 geeft een beeld van de aantallen gebieden die in provinciale milieubeleidsplannen en provinciale milieuverordeningen zijn te vinden (voor een uitgebreid overzicht per provincie zie bijlage 1). Bij dit schema moet een vijftal kanttekeningen worden gemaakt.

- Bodembeschermingsgebieden worden niet meer in alle provincies onderscheiden. Vaak zijn deze gebieden geïntegreerd met natuurbeschermingsgebieden. Ook wordt in enkele provincies de koppeling gelegd tussen stiltegebied en natuurbeschermingsgebied. In die gevallen is er sprake van een overlap, waarmee in het overzicht geen rekening is gehouden.
- Vaak is sprake van overlap in soorten milieubeschermingsgebieden voor wat betreft hun ligging. Zo kunnen binnen een ROM(-achtig)-gebied enkele stiltegebieden of grondwaterbeschermingsgebieden gelegen zijn. Met deze overlap is in het onderstaande overzicht geen rekening gehouden.
- Voor enkele provincies moest een schatting worden gemaakt van het aantal aangewezen milieubeschermingsgebieden (zie ook bijlage 1). Het betreft de provincies waarbij de betreffende gebieden niet met naam en toenaam in de provinciale milieubeleidsplannen of verordening zijn genoemd. De aantallen zijn verkregen door de gebieden zoals aangegeven op de kaarten bij de provinciale milieuverordeningen te tellen. Bij bepaalde gebieden kon niet met zekerheid worden vastgesteld of het om één dan wel meerdere afzonderlijke gebieden ging.

Schema 1: Soorten milieubeschermingsgebieden

| Soorten milieubeschermingsgebied | Wettelijke status | Sectorale of integrale doelstelling | Stimulering of bescherming | Regelgeving en milieukwaliteitseisen |
|-------------------------------------|---|-------------------------------------|----------------------------|--|
| <i>Grondwaterbeschermingsgebied</i> | verplicht aan te wijzen krachtens art. 1.2 Wm | sectoraal | nadruk op bescherming | verplicht via provinciale verordening |
| <i>Stiltegebied</i> | verplicht aan te wijzen krachtens art. 1.2 Wm | sectoraal | nadruk op bescherming | verplicht via provinciale verordening |
| <i>Bodembeschermingsgebied</i> | facultatief aan te duiden krachtens art. 4.9 Wm | sectoraal | nadruk op stimulering | facultatief via provinciale verordening |
| <i>(Staats-)natuurmonument</i> | verplicht aan te duiden krachtens art. 4.9 Wm | sectoraal | nadruk op bescherming | via Natuurbeschermingswet en facultatief via provinciale verordening |
| <i>Wetland</i> | verplicht aan te duiden krachtens art. 4.9 Wm | sectoraal | nadruk op bescherming | facultatief via provinciale verordening |
| <i>ROM-gebied</i> | facultatief aan te duiden krachtens art. 4.9 Wm | integraal | nadruk op stimulering | facultatief via provinciale verordening |
| <i>ROM-achtig project</i> | facultatief aan te duiden krachtens art. 4.9 Wm | integraal | nadruk op stimulering | facultatief via provinciale verordening |

- Niet alle natuurgebieden in provincies hoeven wettelijk te worden aangewezen als milieubeschermingsgebied. Dat geldt vooral wanneer de bescherming van deze gebieden op een andere wijze reeds voldoende is gewaarborgd. Naast het feit dat vele natuurgebieden zijn aangewezen als stiltegebied, verklaart dit wellicht de verschillen tussen provincies in aantallen natuurgebieden die zijn aangeduid als milieubeschermingsgebied.
- Ook de ROM-gebieden zijn in het onderstaande schema per provincie aangegeven. Aangezien het soms provinciegrensoverschrijdende projecten zijn, lijkt het totale aantal groter dan het feitelijke aantal.

Schema 2: Aantallen aangewezen en aangeduide milieubeschermingsgebieden

| | |
|-------------------------------|-------------------------------|
| Aangewezen mb-gebieden | Aangeduide mb-gebieden |
|-------------------------------|-------------------------------|

| Provincie | grondwaterb. gebieden | stiltegebieden | bodemb. gebieden | (staats) natuurmonumenten | wetlands | ROM-gebieden | ROM-achtige projecten |
|-----------|-----------------------|----------------|------------------|---------------------------|----------|--------------|-----------------------|
| Gr. | 4 | 3 | | 3 | | | 6 |
| Fr. | 6 | 6 | | | | 1 | 3 |
| Dr. | 19 | 11 | 15 | | | 1 | 16 |
| Ov. | 33 | 8 | | 13 | 3 | | 19 |
| Gld. | 49 | 8 | | 12 | | 1 | 18 |
| Fl. | 6 | 5 | 12 | 8 | | 1 | 11 |
| U | 18 | 7 | | 12 | | 2 | 8 |
| NH | 6 | 31 | 40 | 30 | 3 | 3 | 8 |
| ZH | 11 | 16 | | | | 2 | 8 |
| Zl | 4 | 35 | 33 | | | 1 | 16 |
| NB | 48 | 31 | | 15 | 4 | 1 | 8 |
| Lb | 22 | 31 | 1 | | | 2 | 8 |

| | | | | | | | |
|---------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|
| Totaal | 226 | 192 | 101 | 93 | 10 | 10 | 129 |
|---------------|------------|------------|------------|-----------|-----------|-----------|------------|

Conclusies

- De aanduiding ‘milieubeschermingsgebied’ is niet eenduidig. Hieronder vallen op zijn minst zeven verschillende gebiedstypen, met elk een eigen wettelijke status en problematiek.
- Naast aandacht in het gebiedsgericht milieubeleid voor bescherming van gebieden vanuit een sectorale invalshoek (bijvoorbeeld in grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden) is er in toenemende mate aandacht voor een stimulerings- en ontwikkelingsbeleid in gebieden via een integrale invalshoek (bijvoorbeeld in ROM(-achtige)-gebieden).
- Het grote aantal ROM-achtige projecten heeft op provinciaal niveau geleid tot de noodzaak van het stellen van prioriteiten (in bestuurlijke aandacht en in de inzet van financiële middelen en andere instrumenten).

4 Rol van milieu-overwegingen bij aanwijzing van gebieden

Milieubeschermingsgebieden

Milieu-overwegingen spelen steeds een rol bij de aanduiding en/of aanwijzing van een milieubeschermingsgebied, maar het gaat meer om een voorwaardenscheppende rol dan om een centrale rol. De aangewezen milieubeschermingsgebieden zijn vaak bestaande natuurgebieden op verzuringsgevoelige gronden, die in meer of mindere mate zijn verdroogd en matig tot sterk zijn vermest. Het streven naar bescherming van de bijzondere en kwetsbare natuur- en milieuwaarden in deze gebieden is altijd gerelateerd aan de functies die deze gebieden hebben of in deze gebieden gewenst zijn. Bij de aanduiding en/of aanwijzing van een milieubeschermingsgebied vormen niet de milieu-overwegingen, maar de spanningen die er zijn tussen de functies in zo'n gebied de belangrijkste overweging. Bijvoorbeeld spanningen tussen landbouw, recreatie, natuur.

Gekwantificeerde milieu-overwegingen anders dan de nationale milieubeleidsdoelstellingen spelen (nog) geen rol, behalve waar het gaat om de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) door vergroting van de bestaande natuurgebieden of bestaande relatienotagebieden. Dan zijn er doelstellingen geformuleerd die zijn uitgedrukt in zoveel hectaren te ontwikkelen natuur. In de meeste milieubeschermingsgebieden wordt gestreefd naar wat in de terminologie van de BGM heet 'het versneld bereiken van de algemene milieukwaliteit'. In de praktijk betekent dit dat de provincies overwegend de algemene doelstellingen volgen die in het Nationaal milieubeleidsplan-plus (NMP+) en het Nationaal milieubeleidsplan-2 (NMP2) zijn geformuleerd met betrekking tot de thema's verzuring, vermesting, verdroging, verspreiding, verstoring. Volgens het NMP2 moeten deze doelstellingen voor 2010 zijn gerealiseerd. Sommige provincies richten zich op een versnelde realisatie van de doelstellingen in 2000.

ROM(-achtige)-gebieden

In de ROM-gebieden en de ROM-achtige projecten spelen naast milieubelangen ook economische belangen een rol. De economische belangen zijn niet per definitie ondergeschikt aan de milieubelangen. Er wordt juist gepoogd om de milieubelangen en economische belangen zodanig aan elkaar te koppelen dat beide daarvan voordeel kunnen ondervinden. De ruimtelijke ordening tracht die koppeling tot stand te brengen vanuit het perspectief van ruimtelijke kwaliteit.

Omdat in ROM-gebieden afwegingen moeten worden gemaakt tussen verschillende belangen en daarmee verbonden maatschappelijke waarden is het geenszins uitgesloten dat op deelterreinen wellicht ontwikkelingen in gang worden gezet die negatief uitpakken voor de milieukwaliteit in een gebied. Bij het beantwoorden van de vraag hoe de milieukwaliteit zich ontwikkelt in ROM(-achtige)-gebieden, moet de dubbele doelstelling die ten grondslag ligt aan deze vorm van 'geïntegreerd gebiedsgericht beleid' goed in ogenschouw worden genomen. Overigens speelt de economische ontwikkelingscomponent niet in alle ROM-gebieden en ROM-achtige projecten een even belangrijke rol. Deze lijkt pregnanter aanwezig in de vuile gebieden dan in de schone gebieden.

Conclusies

- Milieu-overwegingen spelen in de voorwaardenscheppende sfeer een rol bij de aanwijzing van (staats)natuurmonumenten en wetlands als milieubeschermingsgebied.
- Milieu-overwegingen spelen een vooraanstaande rol bij de aanwijzing van grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden, maar ook hier staan de milieu-overwegingen ten dienste van de functie die deze gebieden vervullen (i.c. drinkwaterwinning, natuurgebieden of landbouwgebieden met natuurwaarden).
- Bij de aanwijzing van ROM-gebieden en ROM-achtige projecten is een mengeling van overwegingen gehanteerd. Naast milieudoelen spelen ook ruimtelijke en economische doelen een rol.

5 Doelstellingen van het gebiedsgerichte milieubeleid

Versnelde realisering van milieukwaliteit

In veel aangeduide milieubeschermingsgebieden geldt als doelstelling het versneld realiseren van de gewenste milieukwaliteit ten behoeve van de natuurwaarden. Deze weinig concrete doelstelling is al dan niet in gebiedsdocumenten (bijvoorbeeld plan van aanpak, gebiedsperspectief, gebiedsvisie) uitgewerkt in te realiseren doelstellingen per gebied. Maar ook deze doelstellingen zijn slechts richtinggevend voor de projecten die worden uitgevoerd ter verbetering van de milieukwaliteit in de milieubeschermingsgebieden. In vele gevallen is het nog onduidelijk welke milieukwaliteit men precies waar wil bereiken.

Ontbreken concrete milieukwaliteitseisen

Het formuleren van concrete gebiedsgerichte doelstellingen houdt in het stellen van (milieu)kwaliteitseisen die zijn gerelateerd aan de grondsoort in een gebied en die zijn afgestemd op de diverse (natuur)functies in een gebied. De provincies stellen dat zij op dit moment nog niet in staat zijn om de precieze milieukwaliteit voor een gebied vast te stellen. Daarbij verwijzen zij naar het nog grotendeels ontbreken van heldere analyses van bron- en effectrelaties voor de verschillende milieuthema's. Het gebruik van inschattingmodellen, waardoor het mogelijk is vanuit de geleverde beleidsprestaties in een gebied een ex ante inschatting te maken van de effecten op de milieukwaliteit, wordt in diverse provincies met aarzeling bezien. Dit geldt ook voor het thema van de gebiedsgerichte normstelling, waarvan momenteel door enkele provincies de wenselijkheid en de mogelijkheid wordt onderzocht in samenwerking met het RIVM.

Integratie van sectorale doelstellingen slechts beperkt mogelijk

De integratie van sectorale gebiedsaanduidingen die met de introductie van milieubeschermingsgebieden werd nagestreefd, is slechts ten dele gelukt (zie ook: Coenen et al., 1997, p. 68-72). De provincies blijven de 'oude' gebiedsaanduidingen al dan niet als deelcategorieën onder de noemer 'milieubeschermingsgebieden' gebruiken in hun provinciale milieubeleidsplannen, met bijbehorende doelstellingen en maatregelen (zie ook hoofdstuk 3). De sectorale gebieden zijn slechts op basis van toevallige omstandigheden te integreren. In een

aantal provincies gebeurt dat ook. Het betreft dan integratie van aanduidingen als natuurgebied, stiltegebied en bodembeschermingsgebied. Veelal blijft die integratie evenwel afwezig, omdat gebieden niet of slechts ten dele overlappen en doelstellingen niet verweven kunnen worden. Grondwaterbeschermingsgebieden blijven vrijwel altijd als aparte categorie aangeduid.

Ontbreken meetbare doelstellingen bij geïntegreerde aanpak

Ten aanzien van de ROM-gebieden en ROM-achtige projecten kan worden geconstateerd dat de operationalisering van doelstellingen gebrekkig is (zie ook: NovioConsult, 1998, p. 56). Doelstellingen zijn vaak niet 'afrekenbaar'. Doelstellingen zijn doorgaans geformuleerd als intenties of in procesomschrijvingen als 'het versterken van.....'. Verder is geconstateerd dat er niet altijd een relatie kan worden gelegd tussen de onderkende problemen in de gebieden, de doelstellingen en oplossingsrichtingen en de maatregelen die worden voorgesteld (inclusief de instrumenten om die maatregelen uit te voeren). Als er al sprake is van concrete taakstellingen is onduidelijk hoe deze zijn afgeleid van al dan niet gestelde milieukwaliteitseisen. Vaak ontbreekt ook het inzicht in het totaal effect van de maatregelen ten opzichte van de doelstellingen en het milieurendement. De oorzaken voor deze verschijnselen zijn gelegen in de vaak moeizame wijze waarop tussen partijen overeenstemming kan worden bereikt over plannen van aanpak, de complexe problematiek, de hoge tijdsdruk en het gebrek aan of slecht gebruik van kennis door betrokkenen. Veelal wordt de operationalisering van doelstellingen verschoven naar de planuitvoeringsfase. Deze fase krijgt daardoor mede het karakter van een planuitwerking. Naar de wijze waarop dit proces van planuitwerking in de praktijk verloopt is nog weinig onderzoek verricht.

Conclusies

- De doelstellingen van het beleid voor milieubeschermingsgebieden zijn nog niet uitgewerkt in concrete milieukwaliteitseisen, vooral vanwege het ontbreken van analyses van bron-effectrelaties.
- De integratie van sectorale gebiedsaanduidingen (en de daarmee verbonden doelstellingen) die met de introductie van 'milieubeschermingsgebieden' was bedoeld is nauwelijks gelukt, omdat de doelstellingen voor deze gebieden niet altijd verweven kunnen worden.
- De doelstellingen voor de ROM-gebieden en ROM-achtige projecten zijn doorgaans in algemene termen geformuleerd, waarbij de relatie met de feitelijke milieubelasting en de gewenste milieukwaliteit onduidelijk is.

6 Stand van de uitvoering

Beleidsvoering in fasen

Het beleid ten aanzien van natuurmonumenten, wetlands, grondwaterbeschermingsgebieden en stiltegebieden is al enige jaren in uitvoering. Ten aanzien van het weren van bedreigende activiteiten doen zich nauwelijks problemen voor. Daar waar ook een stimuleringsbeleid wordt nagestreefd blijkt evenwel dat dit moeizamer te realiseren is.

In de meeste provincies heeft men in het kader van het stimuleringsbeleid ervoor gekozen de beleidsuitvoering fasegewijs aan te pakken. Dit betekent dat men zich in de eerste fase expliciet heeft gericht op het mobiliseren en interesseren van betrokkenen bij een milieuprobleem in een gebied. In deze fase ging het er vooral om ervoor te zorgen dat betrokkenen hun eigen werkzaamheden gingen zien als onderdeel van een totaal, dat men beter ging nadenken over de betekenis van het eigen werk in relatie tot wat andere partijen doen en dat men meer bereidheid ging tonen tot samenwerken. Bewustwording dus.

De tweede en huidige fase is de fase van het formuleren van strategische doelstellingen en het uitvoeren van concrete projecten die bijdragen aan de verbetering van de milieukwaliteit in een gebied. Deze projecten dienen tevens bij te dragen aan de individuele economische belangen van deelnemers aan de betreffende projecten. Door op bedrijfsniveau zichtbare resultaten te boeken wordt getracht een regionaal draagvlak voor het op consensus gebaseerde gebiedsgerichte beleid te creëren en te verstevigen. Het gaat bijvoorbeeld om emissiereducties die worden bereikt door het gebruik van milieuvriendelijk stallen en veevoer.

In de derde fase, die thans is aangebroken voor enkele grotere milieubeschermingsgebieden, voelt men de behoefte om te weten wat de milieu-effecten zijn van de uitgevoerde projecten. De project- of uitvoeringsorganisaties die verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering willen zich nadrukkelijker gaan richten op prestatie monitoring om betere sturingsinformatie te verkrijgen voor sturing op resultaten bij gebiedsgerichte projecten. Hiervoor is het noodzakelijk dat de strategische doelstellingen worden vertaald in afrekenbare, operationele doelstellingen, waarop de activiteiten worden toegespitst die in het gebied worden uitgevoerd.

Thans bevinden alle provincies zich nog in de fase van het samen met partners en doelgroepen in een gebied ontwikkelen en toewijzen van steeds weer nieuwe integrale projecten. Dat leidt tot het stellen van prioriteiten. De voortgang van de

beleidsuitvoering in de milieubeschermingsgebieden wordt hier en daar vertraagd door de vrijwilligheid van deelname aan de projecten (met name bij landbouwprojecten) en door een capaciteitsprobleem bij de eigenlijke uitvoerders van projecten (met name bij gemeenten).

Trage beleidsuitvoering in ROM-gebieden

De uitvoering van het beleid in de 10 ROM-gebieden komt traag op gang. In geen enkel ROM-gebied is veel meer dan 20% van de projecten uit het plan van aanpak afgerond (NovioConsult, 1998, p. 37). Gelet op de vaak lange termijnen van uitvoering is dat niet verwonderlijk. Met uitzondering van Zuidoost-Friesland (waar nog maar pas een plan van aanpak is vastgesteld) zijn in alle ROM-gebieden verhoudingsgewijs wel al veel projecten in uitvoering. Deze projecten kunnen echter van een zeer verschillend karakter zijn. Er kan een onderscheid worden gemaakt in (Glasbergen en Driessen, 1993, pp. 126-128; NovioConsult, 1998, p. 46):

- uitvoeringsprojecten;
- projecten die betrekking hebben op uitwerking van het plan van aanpak door nader onderzoek, planuitwerking en vervolgpcedures;
- projecten die randvoorwaardenscheppend zijn voor de uitvoering, zoals organisatie, communicatie en monitoring.

Planuitvoering heeft in de ROM-gebieden dus deels het karakter van verlengde planvorming. In die verlengde planvorming kunnen de oorspronkelijk vastgestelde doelstellingen weer ter discussie komen te staan of worden deze doelstellingen nader geoperationaliseerd. Over de wijze waarop dit proces van planuitwerking in de praktijk verloopt is weinig bekend.

De vertraging in de beleidsuitvoering heeft verschillende oorzaken. Ten eerste is de overgang van planvoorbereiding naar planuitvoering in alle projecten gepaard gegaan met een ingrijpende wijziging van de projectorganisatie. Ten tweede bleken vele plannen niet uitvoeringsgereed, waardoor er nieuwe onderhandelingen moesten worden ingezet tussen de partijen over planuitwerkingen en de formulering van uitvoeringsprojecten.

In alle ROM-gebieden wordt een 'onbalans' bespeurd in relatie tot de meervoudige doelstelling. De uitvoeringsprojecten in de 'harde' sector alsmede in de productiesector (bedrijven/landbouw) lopen bijna zonder uitzondering beter in termen van uitvoering en realisatie dan projecten in de 'zachte sector' (natuur, landschap, recreatie, etc.) (NovioConsult, 1998, pp. 53-54).

Ook het beleid in ROM-achtige projecten is doorgaans een complexe aangelegenheid. Gelet op de beperkte tijd die voor dit onderzoek beschikbaar was is er door de grote hoeveelheid projecten geen stand van zaken met betrekking tot de

uitvoering te geven. Wel is vast komen te staan dat provincies in toenemende mate worden geconfronteerd met de noodzaak van het stellen van prioriteiten.

Conclusies

- De uitvoering van het beleid in milieubeschermingsgebieden is al vele jaren aan de gang. Ten aanzien van het verlenen van vergunningen en ontheffingen doen zich nauwelijks problemen voor. Het stimulerings-beleid (i.c. het verbeteren van de milieukwaliteit) komt evenwel moeizamer op gang.
- In zijn algemeenheid komt de uitvoering van het beleid in de ROM-gebieden traag op gang. De resultaten blijven in een aantal projecten achter op de planning. De veronderstelling dat met deze aanpak de uitvoering van het milieubeleid kan worden versneld, kan dan ook niet empirisch worden onderbouwd.
- Uitvoeringsprojecten die gericht zijn op verbetering van de milieukwaliteit of de natuurkwaliteit hebben in veel ROM-gebieden achterstand opgelopen. Daarentegen verlopen uitvoeringsprojecten gericht op economische ontwikkeling in deze gebieden naar tevredenheid.
- De uitvoering van het beleid in ROM-achtige projecten is doorgaans een complexe aangelegenheid. De veelheid aan projecten leidt tot de noodzaak van het stellen van prioriteiten.

7 Aandacht voor monitoring: algemeen

Definitie van monitoring

Milieubeleidsmonitoring wordt in het NMP3 omschreven als >het vooropgezet, systematisch en gedurig verzamelen, bewerken en presenteren van gegevens om na te kunnen gaan of en in hoeverre de gestelde en binnen afzienbare termijn te stellen doel- en taakstellingen van het milieubeleid zijn of worden gehaald= (Nationaal milieubeleidsplan 3, 1998, p. 402).

Vastgesteld moet worden dat monitoring een functie heeft in het proces van beleidsuitvoering. In feite is monitoring niets anders dan een vorm van voortgangsbewaking. Het is een activiteit die is gericht op het verzamelen van informatie over het ontwikkelingsverloop van het maatschappelijk en/of fysieke systeem waarop het beleid zich richt. Daarnaast wordt via de monitoring ook informatie over het beleid zelf gegenereerd. Deze informatie moet de beleidsvoerders in staat stellen om te bepalen of men ten aanzien van de doelbereiking en doeltreffendheid op de goede weg is, dan wel dat voorgenomen maatregelen moeten worden herzien, bijgesteld of uitgesteld (Van Doorn en Van Vught, 1978, p. 223).

Vormen van monitoring

Er kunnen drie vormen van monitoring worden onderscheiden, die tezamen een monitoringsysteem vormen:

- Monitoring van overheidsprestaties:

Het betreft hier het genereren van informatie over de prestaties die door de verschillende overheden moeten worden geleverd. Dit zal met name informatie betreffen over a) de inzet van beleidsinstrumenten, b) d verhouding tussen de inzet van deze beleidsinstrumenten en de projectdoelstellingen, en c) de effecten van de inzet van deze instrumenten.

- Monitoring van doelgroepprestaties:

Hier gaat het om informatie over de activiteiten en maatregelen van de doelgroepen van het milieubeleid, zoals die zijn overeengekomen met de betreffende overheden (bijvoorbeeld blijkend uit een plan van aanpak of een convenant) en informatie over de door de doelgroepen veroorzaakte milieudruk (dat wil zeggen emissies en het gebruik van grondstoffen).

- Milieukwaliteitsmonitoring:

Het betreft informatie over de ontwikkeling van a) de milieukwaliteit (dat wil

zeggen immissie, concentraties, kwaliteit van het abiotisch en biotisch milieu), en b) effecten op de gezondheid van de mens, natuurwaarden en maatschappelijke en economische functies van het milieu.

Doorgaans wordt slechts een tweedeling gemaakt in 'prestatie-monitoring' (i.c. prestaties van overheden en doelgroepen) en 'kwaliteitsmonitoring'. Dit onderscheid zal ook in dit onderzoek worden aangehouden.

Ontbreken regie

Binnen provincies blijkt de aandacht voor monitoring toe te nemen. Het ministerie van VROM en het IPO voeren momenteel twee projecten uit die meer houvast moeten geven aan de invulling van de monitoring in gebieden. Het ministerie van VROM is gestart met het project 'Handvat toetsingskader gebiedsgericht (milieu)beleid'. Het IPO is bezig met een project 'gebiedsgerichte monitoring' (IPO-110) (Van Hulst en Van Es, 1998, pp. 31-32).

Niettemin is op provinciaal niveau nog nergens sprake van een centrale regie. Aan het ontwikkelen van relevante methodieken, het opzetten van meetsystemen, het inpassen van monitoringresultaten in beleidsuitvoeringsprocessen, het maken van afspraken over de frequentie van de uitvoering van een monitoring en het regelen van verantwoordelijkheden wordt op het hogere managementniveau nog nauwelijks aandacht besteed.

De primaire verantwoordelijkheden voor prestatie-monitoring blijken uitsluitend te liggen bij de projectorganisaties. De monitoringsystemen die worden gehanteerd verschillen evenwel van elkaar. Vele systemen hebben een sectorale insteek. Vrijwel nergens zijn systemen in werking die de integrale aanpak van de problematiek in een gebied in kaart kunnen brengen. Veel monitoringactiviteiten zijn uitsluitend gericht op het afleggen van verantwoording in de richting van de financieringsinstanties (veelal de rijksoverheid).

Gebrekkige coördinatie tussen gebiedsgerichte initiatieven

Zoals in hoofdstuk 1 al werd opgemerkt bestaan er verschillende vormen van gebiedsgericht beleid die zijn geïnitieerd vanuit diverse beleidsterreinen. In de praktijk blijkt het gebiedsgericht *milieubeleid* vaak te overlappen met gebiedsgericht beleid uit die andere beleidsvelden. Als gevolg van gebrek aan coördinatie tussen deze initiatieven wordt de totstandkoming van monitoringsystemen die de voortgang van de aanpak van de totale problematiek in die gebieden in kaart moet brengen bemoeilijkt.

Gebrekkige sturingsfunctie van monitoring

Voorts is zelden duidelijk welke functie de resultaten uit de monitoring hebben voor het proces van beleidsuitvoering. Wil men specifieke sturingsinformatie uit de monitoring halen, dan heeft dat consequenties voor de opbouw van het monitoringsysteem. De sturingsinformatie zal in elk geval regelmatig - bijvoorbeeld eens per jaar - beschikbaar moeten zijn, wil bijsturing mogelijk zijn. Voorts is inzicht nodig in de prestaties van overheden en andere betrokkenen in een project. Tenslotte dient een koppeling te worden gelegd tussen de prestaties - dat wil zeggen de genomen maatregelen - en de hoofd- en subdoelstellingen van een project.

Conclusies

- De coördinatie en organisatie van de monitoring van gebiedsgerichte projecten op provinciaal niveau is doorgaans gebrekkig. Er is nergens sprake van een centrale regie.
- Niettemin wordt er in vele gebieden aandacht besteed aan monitoring, maar vrijwel nergens is het systeem volledig uitgekristalliseerd, zowel methodisch als organisatorisch.
- Het gebiedsgericht milieubeleid overlapt vaak met gebiedsgericht beleid uit andere beleidsvelden. Dat bemoeilijkt de totstandkoming van monitoringsystemen die de voortgang van de aanpak van de totale problematiek in die gebieden in kaart moet brengen.
- Bestaande monitoringsystemen zijn veelal gericht op het afleggen van verantwoording in de richting van de belangrijkste financieringsinstanties.
- Het is onduidelijk hoe informatie uit de monitoring wordt gebruikt voor de bijsturing van de uitvoering van de plannen van aanpak.

8 Prestatiemonitoring

Het belang van prestatie monitoring

Het gebiedsgerichte beleid beoogt uitvoerings- en resultaatgericht te zijn. Als ambitie geldt niet minder dan dat in een gebied maatwerk in beleid wordt geleverd. Om deze ambitie te kunnen waarmaken is een adequate monitoring van het gebiedsgerichte beleid van groot belang.

In de eerste plaats is inzicht nodig in de voortgang van de uitvoering van gebiedsgerichte projecten. Door prestatie monitoring wordt informatie verkregen over het verloop van de projecten, waardoor het programma van projecten eventueel kan worden bijgestuurd. Dit wordt ook wel 'programma-management' genoemd.

In de tweede plaats is inzicht nodig in de resultaten van gebiedsgerichte projecten. Op basis van beleidsevaluatie kan verantwoording worden afgelegd aan de verschillende financiers van het gebiedsgerichte beleid, aan het eigen provinciale bestuur, aan doelgroepen en aan eventueel andere betrokkenen. Prestatie monitoring geldt als voorwaarde voor het verkrijgen van gelden vanuit diverse bijdrage-regelingen van de rijksoverheid (bijvoorbeeld de BGM).

In de derde plaats is een duurzaam draagvlak voor het gebiedsgerichte beleid noodzakelijk. Prestatie monitoring kan, via de publicatie van voortgangsrapportages, bijdragen aan de ontwikkeling en versteviging van een draagvlak bij de betrokken partijen in een gebied.

Prestatie monitoring op projectniveau vindt veelal jaarlijks plaats, onder meer in het kader van de BGM-jaarrapportage. Deze verplichte jaarrapportage heeft een belangrijke impuls gegeven aan het systematisch bijhouden van de voortgang van de projecten.

Bestaande situatie

In de huidige beleidspraktijk doet zich ten aanzien van de prestatie monitoring een aantal knelpunten voor.

De bestaande situatie is dat elk gebiedsgericht project meestal verschillende uitvoeringsprojecten kent. De prestatie monitoring is vaak hoofdzakelijk gericht op de voortgang van deze uitvoeringsprojecten en minder op de voortgang van het project als geheel. Dat heeft niet zozeer te maken met een mogelijke versnipperde organisatie, maar veelal met financiële rationaliteiten: elk deelproject kent doorgaans zijn eigen financiële verantwoording (vanwege de verschillende financieringsstromen die in het gebiedsgericht beleid een rol spelen).

Op het niveau van de uitvoeringsprojecten bestaat doorgaans een goed zicht op de

voortgang. De voornaamste aspecten van de voortgangscontrole zijn de tijdsplanning en de kosten. Soms blijkt het inzicht in de prestaties van provincies echter beter te zijn dan het inzicht in de geleverde prestaties van gemeenten en doelgroepen. Die indicatie is in elk geval uit de consultaties bij de provincies naar voren gekomen. Of dit daadwerkelijk in de praktijk een groot probleem vormt is niet zeker, omdat de geconsulteerde informanten doorgaans niet van alle provinciale projecten volledig op de hoogte waren.

De bruikbaarheid van de informatie uit de prestatie-monitoring is niet altijd optimaal. Regelmatig blijkt er onvoldoende inzicht in de relaties tussen geleverde prestaties en de gebiedsspecifieke doelstellingen. Zonder inzicht is bijsturing van de beleidsuitvoering onmogelijk. De waarde van de prestatie-monitoring voor de bijsturing van het proces van beleidsuitvoering lijkt op dit moment dan ook nog gering.

Gewenste situatie

Provincies zijn thans bezig om de prestatie-monitoring te verbeteren, zowel voor wat betreft methodiek als voor wat betreft de bruikbaarheid ervan in het beleidsuitvoeringsproces. Monitoring van gebiedsgericht beleid wordt door de provincies fasegewijs opgezet en operationeel gemaakt. Het IPO 110-project *Handreiking gebiedsgerichte monitoring* geldt daarbij als uitgangspunt. Hierin is een raamwerk voor gebiedsgerichte monitoring⁷ uitgewerkt, dat een onderscheid maakt in monitoring ten behoeve van sturingsinformatie en monitoring van de omgevingskwaliteit (Van Es en Smaal, 1998; zie ook: IWACO, 1998 en Hartskeerl, 1998).

In de *eerste fase* beperken de provincies zich tot het vaststellen en operationeel maken van een systeem van monitoring ten behoeve van sturingsinformatie, waarmee het mogelijk is om op een eenduidige manier gegevens te verzamelen en te presenteren aan diverse doelgroepen. In deze fase worden de beleidsdoelen stapsgewijs uitgewerkt en vastgelegd in gebiedsdocumenten. Per gebied worden in samenspraak met betrokkenen een of meer hoofddoelstellingen afgeleid uit de belangrijkste strategische plannen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau. Deze hoofddoelstellingen, die op een hoog abstractieniveau zijn geformuleerd, worden uitgewerkt in operationele subdoelstellingen per milieuthema. De subdoelstellingen worden vertaald in kwantitatieve taakstellingen voor indicatoren die bij een bepaald milieuthema horen. Bijvoorbeeld: streven naar een schoon milieu is een abstracte hoofddoelstelling van milieubeleid, een beperking van de verzuring is een operationele subdoelstelling in kwalitatieve termen, een emissie-reductie van ammoniak met 50% is een kwantitatieve taakstelling. Tevens wordt in deze fase de uitgangssituatie per gebied (nulmeting) op het niveau van gebiedsdoelstellingen vastgelegd.

De *tweede fase* omvat het verzamelen van projectresultaten. De projecten zijn via het formuleren van kwantitatieve taakstellingen toegespitst op het bereiken van een specifieke subdoelstelling. Per project worden de inhoudelijke resultaten in beeld gebracht aan de hand van een eerder vastgestelde lijst van prestatie-indicatoren. Door deze projectresultaten te toetsen aan de kwantitatieve taakstellingen en uit te zetten tegen de operationele subdoelstellingen die per gebied zijn geformuleerd, kan per milieuthema de stand van zaken worden weergegeven.

De *derde fase* omvat de presentatie en evaluatie van monitoringgegevens. Door projectinformatie structureel en systematisch te verzamelen kan de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid worden geëvalueerd. Hieruit kan sturingsinformatie worden afgeleid voor het programma-management. Prestatiemonitoring omvat niet alleen informatie over de resultaten van de uitgevoerde projecten, maar ook informatie over de procesmatige aspecten van de projecten, zoals aantal thema's per project, deelname aantal verschillende doelgroepen per project. Tevens kan met deze informatie verantwoording worden afgelegd richting financiers, provinciaal bestuur, doelgroepen en andere betrokkenen.

Conclusies

- Elk gebiedsgericht project kent meestal verschillende (soms tientallen) uitvoeringsprojecten. De prestatie-monitoring is hoofdzakelijk gericht op de voortgang van deze uitvoeringsprojecten en minder op de voortgang van het project als geheel.
- Op het niveau van de uitvoeringsprojecten bestaat er een goed zicht op de voortgang. De voornaamste aspecten van de voortgangscntrole zijn de tijdsplanning en de kosten.
- Het zicht op de prestaties van provincies is soms beter dan het zicht op de geleverde prestaties van gemeenten en doelgroepen.
- Doorgaans bestaat er onvoldoende inzicht in de relaties tussen de geleverde prestaties en de gebiedsspecifieke doelstellingen.
- De BGM heeft een belangrijke impuls gegeven aan prestatie-monitoring. Daarnaast zijn de provincies in het kader van het IPO 110-project bezig met een systematische opzet en uitwerking van de prestatie-monitoring.

9 Kwaliteitsmonitoring

Groeiende aandacht, maar beperkte mogelijkheden

De groeiende aandacht voor prestatie-monitoring gaat gepaard met een toenemend besef van het belang van bron- en effectmonitoring. Alle provinciale gesprekspartners noemen monitoring van de milieukwaliteit *zeer* belangrijk. Dat de praktijk (nog) niet aansluit bij deze opvatting is vooral een kwestie van beperkte financiële middelen. Het beschikbare geld kan uiteraard maar één keer uitgegeven worden en sommige provincies hebben er tot nu toe de voorkeur aan gegeven om met het beperkte budget projecten te subsidiëren in plaats van te investeren in monitoringsystemen.

De opzet voor het monitoren van de omgevingskwaliteit vraagt om een eigen aanpak. Bij kwaliteitsmonitoring gaat het om het verkrijgen van inzicht in de effecten en in de werking van het door de provincies gevoerde gebiedsgerichte beleid. Dit is niet eenvoudig, omdat er geen directe relatie is tussen provinciaal beleid en het optreden van milieu-effecten. Met andere woorden, het meten van milieu-effecten alleen is niet voldoende om inzicht te krijgen in de mate waarin het gebiedsgerichte beleid effectief is.

Of op basis van projectrealisatie uitspraken kunnen worden gedaan over de milieukwaliteit, dus of op basis van projectrealisatie directe koppelingen kunnen worden gelegd met milieuresultaten, is een vraag waar men bij een aantal provincies nog niet uit is. Men wijst op een aantal complicerende factoren, zoals de vaak lange periode van regeneratie (projecten die nu worden uitgevoerd hebben misschien pas over twintig jaar meetbare effecten) en het ontbreken van een één-op-één-relatie tussen doelstellingen en resultaten.

Bij een aantal andere provincies maakt men een optimistischer inschatting. Bij deze provincies is men al wat verder gevorderd met het kwantificeren en systematiseren van gegevens met behulp van GIS. Hier wijst men op de mogelijkheden die het werken met computermodellen biedt, maar men wijst er tegelijk op dat daarbij de betrouwbaarheid van gekwantificeerde doelstellingen uitdrukkelijk moet worden aangegeven.

Meetbare doelstellingen: een eerste voorwaarde voor kwaliteitsmonitoring

Wanneer men een kwaliteitsmonitoring wil uitvoeren dan dienen de doelstellingen per gebied te zijn geformuleerd in *meetbare* termen. In de provinciale beleidspraktijk blijkt aan deze voorwaarde lang niet altijd te worden voldaan. De ge-

biedsgerichte doelen blijken weliswaar in toenemende mate te worden uitgewerkt in subdoelstellingen per milieuthema, maar nogal eens ontbreekt een nadere uitwerking in kwantitatieve taakstellingen. Nog relatief vaak zijn doelen geformuleerd in kwalitatieve termen en zijn daardoor niet zonder meer geschikt voor een effectmeting. Een aantal provincies heeft voor enkele gebieden een begin gemaakt met de opzet van een systeem van monitoring ten behoeve van effectmeting. Dit betekent dat taakstellingen worden uitgedrukt in indicatoren of >te meten eenheden= en dat deze indicatoren worden opgenomen in op te stellen gebiedsspecifieke protocollen of monitoringprogramma=s. In deze protocollen wordt vastgelegd op welke wijze en met welke frequentie de effectmetingen moeten plaatsvinden of waar de gewenste gegevens verkrijgbaar zijn. Ook de betrouwbaarheid en het gewenste schaalniveau van de gegevens worden in de protocollen geregeld. Tevens wordt voor deze gebieden een nulmeting op het niveau van milieubelasting en milieukwaliteit voorbereid en vastgelegd.

Bepaling nulsituatie: een tweede voorwaarde voor kwaliteitsmonitoring

In een aantal provincies is men thans bezig om de nulsituatie in de aangeduide milieubeschermingsgebieden in kaart te brengen, of heeft men dat in de achterliggende paar jaren gedaan. De nulmetingen omvatten meer indicatoren dan alleen van de milieukwaliteit. In feite wordt de omgevingskwaliteit van een gebied in kaart gebracht. De gegevens komen uit landelijke en provinciale meetnetten en uit eerder verricht onderzoek. Zij zijn dus niet speciaal voor de nulmetingen verzameld. In verband met de vergelijkbaarheid van de monitoringgegevens tussen de provincies wordt aansluiting gezocht bij de indicatoren die zijn genoemd in het IPO-A900 project.

Enkele provincies hebben de gegevens van de nulmetingen reeds in een GIS-bestand opgeslagen, waarin ook de gegevens van vervolgmetingen zijn of worden opgenomen. Doordat met GIS kan worden ingezoomd op elk gewenst gebied in een provincie, kunnen de resultaten van de uitgevoerde projecten op gebiedsniveau in beeld worden gebracht.

Jaarprogramma

Provincies beschikken nog niet over een adequaat systeem van bron- en effectmonitoring. Wel wordt één keer in de vier jaar een uitgebreide rapportage over de milieusituatie gepresenteerd. Door dergelijke beleidsevaluaties hebben provincies inzicht in hoeverre de huidige milieukwaliteit en milieubelasting voldoen aan de doelstellingen. De doelstellingen van het provinciale milieubeleidsplan worden uitgewerkt in een jaarprogramma, waarmee onder andere de stand van zaken op milieugebied inzichtelijk wordt gemaakt. In het jaarprogramma worden elk jaar

prioriteiten gesteld. De doelstellingen van het Provinciale milieubeleidsplan worden vertaald naar jaartaakstellingen die een beeld geven van hoe de doelstellingen *gefaseerd* worden bereikt. Overeenkomstig de Wet milieubeheer wordt het jaarprogramma voorzien van een *evaluatie* van de bereikte resultaten in het voorgaande jaar. Let op, hier is sprake van evaluatie, niet van monitoring. De evaluatie-rapportages zijn financieringsgewijs, niet sturingsgericht.

Huidige resultaten: globale inzichten in milieukwaliteit

Over de vraag hoe ver men wil gaan in het gebruik van kwaliteitsmonitoring zijn de provincies verdeeld. Provincies studeren momenteel op de vraag wat zinvol en haalbaar is. Met de bestaande provinciale meetprogramma's en meetnetten kan de omgevingskwaliteit op globale wijze in beeld worden gebracht en in de tijd worden gevolgd. In de planperiode 1995-1998 zijn door de provincies stappen ondernomen om tot uitbreiding en onderlinge afstemming van de bestaande meet- en monitoringsystemen te komen. Hierbij worden de resultaten van het IPO-onderzoek (A900) naar de informatiebehoefte voor provinciale milieubeleidsplannen betrokken. Dit is in lijn met de strategie die in het NMP2 en NMP3 is uitgezet inzake monitoring en informatievoorziening om het milieubeleid beter uitvoerbaar te maken. Voor het relateren van de omgevingskwaliteit aan projectresultaten zijn echter meer en gedetailleerder gegevens vereist, hetgeen vraagt om het verhogen van de meetinspanningen tegen aanzienlijke kosten.

Conclusies

- Provincies hebben wel globale inzichten in de actuele milieukwaliteit, maar deze inzichten zijn provincie-breed en niet gebiedsspecifiek. De gegevens zijn afkomstig uit bestaande operationele meetsystemen, die soms wel maar vaak niet voldoende verdicht zijn om betrouwbare uitspraken te kunnen doen over de milieukwaliteit in specifieke gebieden. Er zijn enkele gebiedspecifieke meetnetten.
- Kwaliteitsmonitoring is slechts in een beperkt aantal projecten operationeel. In vele gebiedsgerichte projecten is deze nog in opbouw.
- Bij kwaliteitsmonitoring is het uitvoeren van een nulmeting essentieel om een betrouwbaar inzicht te krijgen in het effect van de genomen maatregelen. Nulmetingen zijn slechts in een beperkt aantal projecten daadwerkelijk uitgevoerd. Wel worden door de meeste provincies nulmetingen voorbereid.

- In veel gebieden wordt de opzet van de monitoring bepaald door de toevallige aanwezigheid van informatie of door de mogelijkheid deze informatie relatief gemakkelijk te verkrijgen. Daarmee is de bruikbaarheid voor besturing op het niveau van het plan van aanpak beperkt.

10 Ontwikkeling van de milieukwaliteit

Behoeftte aan gedetailleerde gegevens

Het is op basis van de resultaten uit de thans uitgevoerde monitoringactiviteiten maar beperkt mogelijk om uitspraken te doen over de bijdrage van het gebiedsgerichte beleid aan de milieukwaliteit, ruimtelijke kwaliteit en/of economische kwaliteit. Dit komt omdat de monitoring in veel gevallen niet betrekking heeft op het plan van aanpak als geheel, maar op deelaspecten. Daarnaast blijkt het niet altijd mogelijk om aan te geven welke bijdrage kan worden toegeschreven aan het gebiedsgericht beleid en wat het resultaat is van generiek beleid en/of autonome invloeden.

De provincies weten derhalve niet precies hoe de milieukwaliteit zich in de diverse gebiedsgerichte projecten ontwikkelt. De monitoring van de milieukwaliteit moet daarin verandering brengen, maar daar is nog maar net een begin mee gemaakt, zoals al in het voorgaande werd betoogd. Men weet wel globaal hoe de milieukwaliteit zich binnen de provincie ontwikkelt, op basis van inschatting van de milieu-effecten van de uitgevoerde projecten en de gegevens uit de landelijke en provinciale meetnetten. Er is behoefte aan meer gedetailleerde informatie op project- of gebiedsniveau. Het opzetten van gebiedsgerichte meetnetten en meetprogramma's is evenwel een dure aangelegenheid.

Ook het recent door het RIVM uitgevoerde onderzoek in ROM-gebieden geeft nog geen duidelijk beeld van de ontwikkeling van de milieukwaliteit in deze gebieden (Ransijn et al., 1998). Behoeftte aan meer gedetailleerde informatie is ook hier aanwezig.

Bijsturing van de beleidsuitvoering

De bijdrage van monitoring aan de bijsturing van de uitvoering kan op dit moment nog maar beperkt zijn. Het inzicht in de relaties tussen doelen, maatregelen en effecten is daarvoor in veel gebieden nog te gering.

Conclusies

- Inzicht in de ontwikkeling van de milieukwaliteit op project- of gebieds-niveau is slechts zeer beperkt aanwezig.
- In vele projecten blijkt het moeilijk om een verband aan te brengen tussen de hoofddoelstellingen, de gerealiseerde acties en de effecten daarvan. Wanneer deze relaties onhelder blijven, kan nimmer sprake zijn van een weloverwogen bijsturing van de uitvoering op grond van monitoringsinformatie.

11 Kosten van het gebiedsgericht milieubeleid

Bijdrageregelingen

Het gebiedsgerichte beleid wordt gefinancierd uit ruim twintig regelingen van de rijksoverheid en tien regelingen van de EU. Daarnaast wordt het beleid gefinancierd met middelen van de betrokken organisaties. Dat kunnen overheden zijn, maar ook private organisaties. De belangrijkste regelingen zijn de Bijdrage-regeling gebiedsgericht milieubeleid (BGM), de regeling beheersovereenkomsten en natuurontwikkeling (Relatienota), de regeling Gebiedsgerichte bestrijding verdroging (GeBeVe) en Landinrichtingsgelden (IPO, 1997, p. 29).

Het ministerie van VROM stelt in het kader van de BGM 114 miljoen gulden beschikbaar tussen 1 januari 1996 en 1 januari 2000. De gelden worden volgens een vaste verdeelsleutel over de provincies verdeeld. Provincies zijn verplicht jaarlijks een rapportage te maken over de besteding van deze gelden. Deze rapportages worden toegezonden aan het ministerie van VROM. Deze rapportages geven evenwel geen volledig beeld van de kosten die provincies maken voor het gebiedsgericht milieubeleid. Ook de provinciale begrotingen geven hierin geen inzicht.

Kosten ROM-gebiedenbeleid

Door NovioConsult (1998) is een overzicht gemaakt van de investeringen in het ROM-gebiedenbeleid. Voor de ROM-gebieden is echter slechts een globale schatting beschikbaar van de investeringen die zijn en nog worden gedaan. Bij de rijksoverheid was bij de introductie van het ROM-gebiedenbeleid de gedachte dat met een kleine hoeveelheid 'procesgeld' voor organisatie, onderzoek, planvorming en communicatie anderen konden worden gemobiliseerd om gezamenlijk een grote inspanning te realiseren ter verbetering van de milieukwaliteit, de ruimtelijke kwaliteit en de economische kwaliteit in de betreffende gebieden (multiplier-effect). Uit de schatting van NovioConsult (1998, p. 56) blijkt dat met een relatief geringe hoeveelheid procesgeld van 355 miljoen gulden een investering van in totaal 25,2 miljard kan worden gerealiseerd, waarvan 8,5 miljard is toegezegd. Indien we Rijnmond en Schiphol buiten beschouwing laten, bedraagt de verhouding tussen proceskosten en investeringen in de overige ROM-gebieden in potentie 1:45. Tot op heden is op basis van werkelijk bestede middelen de verhouding evenwel veel ongunstiger en bedraagt ongeveer 1:1,5.

Conclusies

- De jaarlijkse rapportages die provincies moeten maken in het kader van de BGM, geven enig inzicht in de kosten die worden gemaakt bij het gebiedsgericht milieubeleid. Een volledig inzicht in de kosten en investeringen per betrokken actor is evenwel niet beschikbaar, mede vanwege het diffuse karakter van de financieringsbronnen. Ook uit de provinciale begrotingssystematiek is niet te halen hoeveel geld er om gaat in het gebiedsgericht milieubeleid.
- Of in de ROM-gebieden daadwerkelijk een multiplier-effect gaat optreden, is op grond van de huidige gegevens van de investeringen niet met zekerheid te zeggen.
- Inzicht in het milieurendement van het gebiedsgericht milieubeleid is als gevolg van het geringe inzicht in de kosten, gerelateerd aan maatregelen en effecten, vooralsnog niet te geven.

12 Kansen en bedreigingen van het gebiedsgericht milieubeleid

Meer aandacht voor uitvoeringsprocessen gewenst

De aandacht voor de beleidsuitvoering is tot nu toe onderbelicht gebleven. In de afgelopen tien jaar zijn er vooral veel studies verschenen over het geïntegreerd gebiedsgericht beleid die de nadruk leggen op de procesmatige aspecten (zie bijvoorbeeld: Glasbergen en Driessen, 1993; Mastop et al., 1993; Naeff en Van de Klundert, 1998). Uit deze studies blijkt in het algemeen een positief oordeel over de samenwerking tussen overheden en private partijen in het gebiedsgericht milieubeleid. De belangrijkste meerwaarde van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid blijkt te liggen in de consensus die tussen publieke en private partijen wordt bereikt over een plan van aanpak en de uitvoering daarvan. Bij deze partijen bestaan ook positieve verwachtingen omtrent de resultaten die uiteindelijk zullen worden bereikt. Deze verwachtingen kunnen vooralsnog echter niet worden gebaseerd op tot dusver bekende resultaten. Met andere woorden: over de verhouding tussen de resultaten en de gebiedsspecifieke doestellingen is nog bijzonder weinig bekend.

De minister van VROM heeft onlangs in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat de uitvoering van gebiedsgerichte projecten in hogere mate gericht moet worden op het bereiken van concrete resultaten die bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen (ministerie van VROM, 1998, p. 4). Daarbij dient wel de kanttekening te worden geplaatst dat het in veel gevallen nog te vroeg is om effecten van maatregelen - in de vorm van veranderingen in de milieukwaliteit - te kunnen meten. Resultaten in de vorm van prestaties van overheden en doelgroepen kunnen wel al worden getoond.

Er is niet alleen onvoldoende zicht op bereikte resultaten, maar ook op de *processen* van beleidsuitvoering. Deze processen hebben een diffuus karakter. Het is immers niet alleen een fase waarin maatregelen worden genomen, maar vaak moeten delen van het plan van aanpak nog worden uitgewerkt en moeten doelstellingen nader worden geoperationaliseerd. Wat er precies gebeurt in de beleidsuitvoeringsfase is nog te weinig onderwerp van studie geweest. Deze studies zouden tezamen met gegevens uit de projectmonitoring meer inzicht kunnen geven in de kansen en bedreigingen van het gebiedsgericht milieubeleid.

Te weinig aandacht voor monitoring

De systematische aandacht voor monitoring heeft in veel projecten te weinig prioriteit gekregen. Onvoldoende aandacht voor monitoring blijkt niet alleen een methodisch manco, maar vooral ook een organisatorisch en financieel manco. Opwaardering van monitoring is noodzakelijk. Resultaten uit de monitoring kunnen niet alleen worden gebruikt voor een eventuele bijsturing van de uitvoering, maar ook voor het afleggen van verantwoording voor de geïnvesteerde middelen.

Wanneer men monitoring een belangrijke functie wil geven in de processen van beleidsuitvoering, dan zullen maatregelen en projecten meer doelgericht en doelstellingen meer in meetbare termen (dat wil zeggen ‘afrekenbaar’) moeten worden geformuleerd, aldus de minister van VROM (ministerie van VROM, 1998, p. 4).

Risico's ten aanzien van financiële afspraken

Een belangrijke bedreiging van het geïntegreerd gebiedsgericht beleid is de beperkte doorlooptijd van de financiële afspraken. Vrijwel zonder uitzondering hebben de projecten een ambitieus karakter en zij vereisen vaak enorme investeringen van diverse partijen. De vrijblijvendheid van de afspraken voor de lange termijn kan de uitvoering dwarsbomen.

Overlap in gebiedsaanduidingen

De overlap aan gebiedsaanduidingen en het grote aantal projecten leiden in de praktijk tot versnippering van aandacht en tot een inefficiënte aanpak van de problematiek. Vaak is niet duidelijk wat de precieze ‘scope’ is van een project en hoe de ene gebiedsaanduiding zich verhoudt tot de andere. Dat kan ook voor belanghebbende burgers een onduidelijke situatie scheppen. In elk geval kan worden vastgesteld dat de introductie van het begrip ‘milieubeschermingsgebied’ de facto niet heeft geleid tot een opschoning van het aantal soorten gebiedenbeleid.

Conclusies

- Er is nog te weinig inzicht in de bereikte resultaten en in de processen van beleidsuitvoering in het gebiedsgericht milieubeleid.
- De bedreigingen in het gebiedsgericht milieubeleid, zoals die thans kunnen worden overzien, hebben vooral betrekking op de geringe aandacht voor monitoring, de beperkte doorlooptijd van financiële afspraken en de overlap van het aantal gebiedsaanduidingen en de daaruit voort-vloeiende inefficiënte aanpak van de problematiek.

Literatuurlijst

Actieplan gebiedsgericht milieubeleid (1990). Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21896.

Backes, Chr. et al. (1992). Gebiedsgericht milieubeleid; rapport van de werkgroep Gebiedsgericht milieubeleid, Vereniging voor Milieurecht, 1992/1, W.E.J. Tjeenk Willink, Zwolle.

Beugelink, G.P. et al. (1995). Gebiedenatlas; een eerste inventarisatie, RIVM, rapport nr. 711901014, Bilthoven.

Coenen, F.H.J.M., J.R. Janssens en H.J.W. Oosterveld (1997). Provinciale milieubeleidsplanning als integrale paraplu? Een evaluatie van de interne integratie in het provinciaal milieubeleid, Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, Achtergrondstudie nr. 33, Den Haag.

Doorn, J. van en F. Van Vught (1978). Planning; methoden en technieken voor beleidsondersteuning, Van Gorcum, Assen/Amsterdam.

Drupsteen, Th.G., P.C. Gilhuis, M.G. Hordijk en F.C.M.A. Michiels (1994). Commentaar Wet milieubeheer, VUGA Uitgeverij Den Haag.

Es, K. van en P.A. Smaal (1998). Handreiking gebiedsgerichte monitoring, IPO-110, Nijmegen

Geest, H.J.A.M. van (1993). Gebiedsgericht milieubeleid; een bestuursrechtelijke beschouwing, in: Mastop, J.M. et al. (1993). Gebiedsgericht milieubeleid belicht; beschouwingen over de gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid, Ministerie van VROM, Publicatiereeks Gebiedsgericht Beleid, 1993/8, Den Haag, pp. 71-84..

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993). Innovatie in het gebiedsgericht beleid: analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid, SDU Uitgeverij, Den Haag.

Hartskeerl, P. (1998). Projectplan gebiedsgerichte monitoring voor Project Integraal Gebiedenbeleid, Provincie Noord-Brabant, Den Bosch.

Heidemij Advies (1997). Monitoring in ROM-gebieden, Arnhem.

Heuvelhof, E. ten en K. Termeer (1991). Gebiedsgericht beleid en het bereiken

van win-win situaties, Bestuurswetenschappen, nr. 4, pp. 301-315.

Hulten, L. van en K. Van Es (1998). Werken aan de monitoring van het gebiedsgerichte milieubeleid, ROM-Magazine, nr. 4, pp. 31-32.

Interprovinciaal Overleg (1997). Provinciale achtergronden bij: Milieubalans 1997, Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

IWACO (1998). Monitoring gebiedsgericht milieubeleid, Provinsje Fryslân, Leeuwarden.

Mastop, J.M. et al. (1993). Gebiedsgericht milieubeleid belicht; beschouwingen over de gebiedsgerichte benadering in het milieubeleid, Ministerie van VROM, Publicatierreeks Gebiedsgericht Beleid, 1993/8, Den Haag.

Ministerie van VROM (1984). Meer dan de som der delen, Tweede Kamer, vergaderjaar 1983-1984, 18292.

Ministerie van VROM, (1985). Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1986-1990, Den Haag.

Ministerie van VROM (1986). Indicatief Meerjarenprogramma Milieubeheer 1987-2001, Den Haag.

Ministerie van VROM (1998). Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997-1998, 25600 XI, nr. 48.

Naeff, G.C. en A.F. van de Klundert (1998). De proef op de ROM; ervaringen met gebiedsgericht beleid in 10 ROM-projecten, Ministerie van VROM, Den Haag.

Nationaal Milieubeleidsplan 1 (1989). Ministerie van VROM, Den Haag.

Nationaal Milieubeleidsplan-Plus (1990). Ministerie van VROM, Den Haag.

Nationaal Milieubeleidsplan 2 (1993). Ministerie van VROM, Den Haag.

Nationaal Milieubeleidsplan 3 (1998). Ministerie van VROM, Den Haag.

NovioConsult (1998). Eindrapportage evaluatie ROM-aanpak, Nijmegen.

Ransijn, M. et al. (1998). Milieudruk en milieukwaliteit in de ROM-gebieden; een quickscan ten behoeve van een evaluatie van het ROM-beleid, RIVM, rapport nr. 71565100, Bilthoven.

RIVM (1991). Nationale Milieuverkenning 2 1990-2010, Alphen aan den Rijn.

RIVM (1992). Nationale Milieuverkenning 3 1993-2015, Alphen aan den Rijn.

Wet milieubeheer (1992), Staatsblad, 551.

WM-Operatie (1988). Wetsvoorstel Plannen en Milieukwaliteitseisen: Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 1988-1989, 21163, nr. 3.

Bijlage 1: Overzicht van gebiedsgerichte projecten per provincie

Uitgangspunten:

- Dit overzicht is samengesteld op basis van de meest actuele provinciale milieubeleidsplannen en provinciale milieuverordeningen
- In dit overzicht zijn de 10 ROM-gebieden weggelaten, omdat zij niet in alle provinciale milieubeleidsplannen werden genoemd.
- Bij sommige provincies worden milieubeschermingsgebieden met naam aangeduid. In sommige plannen of verordeningen van provincies konden echter alleen aantallen gebieden worden achterhaald en niet de namen van deze gebieden.
- zie ook kanttekeningen in hoofdstuk 3 bij het overzichtschema.

GRONINGEN

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 4 grondwaterbeschermingsgebieden
 - Westerwolde (Sellingen)
 - Westerwolde (Bellingwolde)
 - Gorecht (Haren)
 - Gorecht (Onnen-De Punt)
- 3 stiltegebieden én beschermde natuurmonumenten
 - Waddenzee
 - Lauwersmeer
 - Oeverlanden Schildmeer

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- 6 voormalige bodembeschermingsgebieden
 - Zuidelijk Westerkwartier (inclusief Hoogkerk-Zuidhorn)
 - Sauwerd, Fransum, Reitdiep
 - Midden-Groningen
 - Westerwolde
 - Schiereiland van Winschoten
 - Gorecht (inclusief delen van het Zuidlaardermeer)
- 47 wierden

FRIESLAND

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 6 grondwaterbeschermingsgebieden
- 6 stiltegebieden
 - Waddengebied

- Noordvaarder
- Friese IJsselmeerkust
- Steile Bank
- Delleburen
- Fochteloër Veen

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- 3 stabiele gebieden (natuurgebieden in en buiten provinciale hoofdstructuur)
 - Houtwallengebied
 - Blauwe Zône
 - Gaasterland
- .. voormalige bodembeschermingsgebieden
 - diverse terpen, dobben, pingo's, petgaten en kwelderwallen (totale aantal niet bekend)

DRENTHE

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 19 grondwaterbeschermingsgebieden
 - Nietap
 - De Punt
 - Zuidlaren
 - De Groeve
 - Annen
 - Assen
 - Gasselte
 - Leggeloo
 - Beilen
 - Valtherbos
 - Noorbargeres
 - Kruidhaars
 - Dalen
 - Hoogeveen
 - Zuidwolde
 - Ruinerwold
 - Havelterberg
 - Joh. Postkazerne
 - Drentse Aa
 - ± 11 stiltegebieden
- Aangeduide milieubeschermingsgebieden:*
- ± 12 bodembeschermingsgebieden
 - 3 gebieden tegen fysische bodemaantastingen
 - 6 prioritaire milieubeschermingsgebieden
 - Roden/Norg/Peize

- Vledder Aa
 - Dwingelderveld/Ruiner Aa
 - Oude Diep
 - Mars- en Westerstroom
 - Reestdal
- 10 niet-prioritaire milieubeschermingsgebieden
- Hunzedal
 - Havelterberg
 - Hijkerveld/Oosterzandveld
 - Beilen
 - Mantingerzand
 - Hollandsche Veld/Zuidwolde
 - Dalen/Dalerpeel
 - Boswachterij Exloo/Odoorn
 - Emmen/Bargerveen
 - Nijeveen/Kolderveen

OVERIJSSSEL

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 33 sectorale milieubeschermingsgebieden met functie waterwinning
- 8 sectorale milieubeschermingsgebieden met functie stilte
- De Weerribben
 - Zwarte Meer/Kampereiland
 - Kievitsbloemterreinen/Langenholt
 - Engbertsdijkvenen
 - Buurserzand/Buurserveen/Haaksbergerveen
 - Springendal
 - Haarer-/Holterberg
 - Volthe

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

(voormalige bodembeschermingsgebieden, waarin drie wetlands en 13 (staats)natuurmonumenten liggen)

- 7 prioritaire integrale milieubeschermingsgebieden
- Noordoost-Twente
 - Zuidwest-Twente
 - Vecht-Regge
 - Noordwest-Overijssel
 - Schoonheeten
 - Engbertsdijkvenen-Bruinehaar
 - Reestdal-Staphorsterbos
- 12 niet-prioritaire integrale milieubeschermingsgebieden
- Eese-Wolberg

- Staphort-Rouveen-Olde Maten
- Zwarte Water
- Kampereiland-Zwarte Meer
- IJsseluiteerwaarden
- Diepenveen-Olst
- Het Reelaer
- Het Ostermaet
- Sallandse Heuvelrug en omgeving
- Huurnerveld-Notterveen
- Lonnekerberg
- Kamperveen

FLEVOLAND

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 6 milieubeschermingsgebieden voor grondwater
 - Bremerberg
 - Fledite
 - Harderbroek
 - Gz 60 west
 - Harderdijkstrook
 - Gedeelte Zuidelijk Flevoland
- 5 milieubeschermingsgebieden ten behoud van stilte
 - Oostvaardersplassen
 - Horsterwold
 - Het Roggebotzand
 - Zwartemeer en omgeving
 - Kuinderbos

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- 12 milieubeschermingsgebieden voor bodem
 - Kuinderbos en omgeving
 - Zône Kuinre/Blokzijl
 - Voorsterbos en omgeving
 - Schokland en omgeving
 - Roggebotzand en Reve-Abbert
 - Randmeerzône Oostelijk Flevoland
 - Randmeerzône Zuidelijk Flevoland
 - Rivierduingebied Zuidelijk Flevoland
 - Knardijkgebied
 - Oostvaarders- en Lepelaarplassen
 - Rivierduingebied Swifterbant
 - Urk en omgeving

- 8 milieubeschermingsgebieden voor natuur
 - Eemmeer
 - Lepelaarplassen
 - Oostvaardersplassen
 - Toppad Urk
 - Staartweg Urk
 - Zwartemeer
 - Drontermeer
 - Veluwemeer
- 11 Milieu-aandachtsgebieden
 - Prioritaire gebieden voor geïntegreerd gebiedsgericht beleid
 - Schokland
 - Oostrand van de Noordoostpolder
 - Oostvaardersplassen-Almere-West (OPAL)
 - Ketelmeer
 - Oostflank (Eemgebied)
 - Niet-prioritaire gebieden voor geïntegreerde gebiedsgericht beleid
 - Hosterworld
 - Luchthaven Lelystad/Knardijk
 - Noordwestkust Flevoland
 - Randmeerzone van Oostelijk Flevoland
 - Swifterband
 - Urk

GELDERLAND

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 49 grondwaterbeschermingsgebieden
- 8 stiltegebieden
 - Noordoost-Veluwe
 - Zuidoost-Veluwe
 - Borculo-Noord
 - Wildenborg/Bosket
 - Weide Oude Rijnstrangen
 - Oude Waal
 - Kil van Hurwenen
 - Bennekommer Meent

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- 12 (staats)natuurmonumenten
- 12 strategische actiegebieden
 - Ede-De Driesprong
 - Fort St. Andries
 - Groesbeek

- Gelderse Poort
 - Hummelo-Keppel
 - Achterhoek
 - Neede-Borculo
 - De Graafschap
 - Zuidelijke IJsselvallei
 - Noordoost Veluwezoom
 - Uddel-Elspeet-Speuld-Garderen
 - Harderwijk-Elburg
- 6 projecten voor gebiedenbeleid in stedelijke gebieden
- Duiven/Westervoort
 - Nijmegen-West/Beuningen (Weurt)
 - Zutphen stationslocatie
 - Tiel-Oost
 - Apeldoorn stationslocatie
 - Arnhem Stadsblokken

UTRECHT

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

± 18 grondwaterbeschermingsgebieden

7 stiltegebieden

- Eemland
- Westbroek en omgeving
- Beverweerd/Rijsenburg
- Overlangbroek
- Boswachterij Leersum
- Amerongse Berg
- Achterbergse Hooilanden

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

12 (staats)natuurmonumenten (overlappen deels met stiltegebieden)

3 actiegebieden in het landelijke gebied

- De Langbroekerwetering
- De Loosdrechtse Plassen
- Het Noorderpark (landinrichtingsproject)

5 actiegebieden in het stedelijk gebied

- stadsgewest Utrecht
- stadsgewest Amersfoort
- regionale kern Woerden
- regionale kern Veenendaal
- regionale kern Mijdrecht/Wilnis

NOORD-HOLLAND

Aangewezen milieubeschermingsgebieden

- 6 grondwaterbeschermingsgebieden
 - Texel
 - Bergen
 - Noord-Kennemerland
 - Zuid-Kennemerland
 - 't Gooi
 - Loosdrecht
- 31 stiltegebieden
 - Waddenzeegebied
 - De Slufter
 - Texel-West
 - Texel-Oost
 - Hooge Berg
 - Wieringen-Noord
 - Wieringen-Zuid
 - Polder Waard-Nieuwland
 - Amstelmeer
 - Het Zwanenwater
 - Robbenoordbosch
 - Petten
 - De Weere
 - Bergermeer en omgeving
 - Schoorlse duinen
 - Duingebied Bergen-Egmond
 - Duingebied Egmond-binnen
 - Duingebied Castricum
 - Eilandspolder
 - Starnmeerpolder
 - Alkmaardermeer
 - Uitgeestermeer
 - De Wogmeer
 - Schermerhorn en Mijzen
 - Weidegebied Venhuizen en polder De Drieban
 - Het Grootslag-West
 - Het Grootslag-Oost
 - Amsterdamse Waterleidingduinen
 - Kennemerduinen
 - Bovenkerker polder
 - Polder de Ronde Hoep

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- ± 30 natuurbeschermingswetgebieden
 - duingebieden
 - delen van de randmeren
 - gebieden in Waterland
 - gebieden in het Gooi
- 3 wetlands
 - Waddenzee
 - Naardermeer
 - Zwanenwater
- ± 40 bodembeschermingsgebieden
- 8 milieu-aandachtsgebieden
 - Markermeer
 - Duingebied
 - Gooi- en Vechtplassegebied
 - Veenweidegebieden
 - Noordzeekanaalgebied
 - Westelijk Havengebied Amsterdam
 - Zaanstreek
 - IJmondgebied

ZUID-HOLLAND

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 11 grondwaterbeschermingsgebieden (overlappen deels met stiltegebieden)
 - Noordwijk/De Zilk
 - Den Haag/Katwijk
 - Leiden/Zoetermeer/Alphen aan den Rijn
 - Nieuwkoop en omgeving
 - Monster
 - Krimpenerwaard/Alblasserwaard
 - Langerak
 - Lexmond
 - Vianen
 - Kop van Goeree
 - Dordrecht en omgeving
- 16 stiltegebieden
 - Noordwijk/De Zilk
 - Den Haag/Katwijk
 - Leiden/Zoetermeer/Alphen aan den Rijn
 - Nieuwkoop en omgeving
 - Monster
 - Reeuwijk

- Midden-Delfland
- Krimpenerwaard/Alblasserwaard
- Vijfheerenlanden
- Voorne's Duin
- Kop van Goeree
- Grevelingen/Dirksland
- Haringvliet/Overflakkee
- Rhoon
- Hoeksche Waard
- Dordrecht en omgeving

Aangeduide milieubeschermingsgebieden

2 *gebiedsgerichte projecten*

- Hollandsche IJssel
- IMZS-Drechtsteden

6 projecten integraal buitengebiedenbeleid ten behoeve van natuur en landschap (overlappen deels met stiltegebieden)

- De Venen
- Krimpenerwaard
- Alblasserwaard/Vijfheerenlanden
- Kop van Goeree
- duinen en strandwallen tussen Den Haag en Katwijk
- duinen en strandwallen ten noorden van Noordwijk

ZEELAND

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

4 grondwaterbeschermingsgebieden met functie drinkwater

- St. Jansteen
- Biggekerke
- Oranjezon
- Haamstede

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

± 35 milieubeschermingsgebieden met functie natuur

- stiltegebieden en voormalige (staats)natuurbeschermingswetgebieden

± 33 stimuleringsgebieden met functies natuur, landschap en landbouw

- voormalige bodembeschermingsgebieden

10 prioritaire milieubeschermingsgebieden

- Kop van Schouwen
- Zuidkust van Schouwen
- Bruintjeskreek
- Zuidkust van Tholen
- Schengegebied
- Zak van Zuid-Beveland (GLE)

- Zwaakse kreekrest
 - Krekengebied West-Zeeuwsch-Vlaanderen
 - Krekengebied Oost-Zeeuwsch-Vlaanderen
 - Dekzandgebied omgeving Hulst
- 12 gebiedsgerichte projecten (overlappen deels met prioritaire mb-gebieden):
- Grensoverschrijdend project Kanaalzône
 - Zuidkust van Schouwen
 - Kreken Zeeuwsch-Vlaanderen
 - Kust West-Zeeuwsch-Vlaanderen
 - Schouwen-West
 - Zwaakse kreekrest
 - Voordelta
 - Westerschelde
 - Oosterschelde
 - Zoommeer
 - Grevelingen
 - Veerse Meer

NOORD-BRABANT

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- 40 grondwaterbeschermingsgebieden
- 8 intrekgebieden buiten grondwaterbeschermingsgebieden
- Budel
 - Boxmeer
 - Helvoirt
 - Macharen
 - Nuland
 - Vessem
 - Vierlingsbeek
 - Waalwijk
- 31 stiltegebieden
- De Heittrak
 - Ullingse Bergen
 - Deurnsche Peel
 - Het Eendennest
 - Bult
 - Heensche polder
 - Markiezaat
 - Groote Meer
 - Tonnekreek
 - Oude buissche heide
 - Pannenhoef

- Biesbosch
- Chaamdijk
- Chaamse bossen
- Singelheide
- Gecombineerde Willemspolder
- Rechte heide
- De Utrecht
- Drunensche Duinen
- Mispeleindsche en Neterselsche heide
- Landschotsch heide
- Kampinasche heide
- Witrijt
- De Malpie
- 't Leenderbos
- Maashorst
- Strabrechtse heide
- De Pan
- De Tongelaar
- Stippelberg
- Grootte Peel

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- 15 natuurmonumenten
- 4 wetlands
- 4 prioritaire milieu-stimuleringsgebieden
 - delen stroomgebied Boven-Mark
 - stroomgebied Zandley
 - stroomgebied Beerze en Reusel
 - Boven-Dommel-systeem
- 4 niet-prioritaire milieustimuleringsgebieden
 - Peelvenen
 - Meierij
 - Brabantse Wal
 - Stedenrij Brabant

LIMBURG

Aangewezen milieubeschermingsgebieden:

- ± 22 grondwaterbeschermingsgebieden
- ± 31 stiltegebieden
- .. ecologische milieubeschermingsgebieden

Aangeduide milieubeschermingsgebieden:

- 1 bodembeschermingsgebied
 - Mergelland
- 8 projecten geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor stedelijke gebieden
 - stedelijk knooppunt Maastricht/Heerlen
 - stadsgewest Venlo/Tegelen
 - stadsgewest Sittard/Geleen
 - Roermond
 - Weert
 - Venray
 - Westelijke Mijnstreek
 - Oostelijk Zuid Limburg

Bijlage 2: Lijst van geïnterviewde personen

Provincie GRONINGEN

Afdeling Milieu

Mw. A. Praktiek (coördinator BGM)

Mw. M. Hall (coördinator monitoring)

Provincie FRIESLAND

Afdeling Milieu en Water

Dhr. H. Hakman (beleidsmedewerker gebiedenbeleid)

Provincie DRENTHE

Productgroep Milieubeheer

Dhr. A. Bregman (coördinator gebiedsgericht beleid)

Provincie OVERIJSEL

Afdeling MBG

Dhr. W. Wolbers (best.-jur. medewerker gebiedsgericht milieubeleid)

Provincie GELDERLAND

Afdeling GBO

Dhr. B. Boeckhout (beleidsmedewerker monitoring & milieukwaliteit)

Dhr. F. Beckhuis (beleidsmedewerker monitoring & milieukwaliteit)

Provincie FLEVOLAND

Afdeling Milieubeheer

Dhr. F. Padt (coördinator gebiedsgericht beleid)

Provincie UTRECHT

Afdeling Bodem en Gebieden

Mw. J. de Goederen (coördinator BGM/adviseur fysieke leefomgeving)

Provincie NOORD-HOLLAND

Afdeling ELM

Dhr. C.J. Vogel

Provincie ZUID-HOLLAND

Bureau Bodembescherming

Dhr. C. Revet

Provincie ZEELAND
Afdeling Milieuhygiëne
Mw. P. Keizer

Provincie NOORD-BRABANT
Afdeling Bodem en Afvalstoffen, Bureau Gebieden
Dhr. P. Hartskeerl (beleidsmedewerker gebiedsgericht milieubeleid)

Provincie LIMBURG
Bureau MBB
Dhr. E. Roos (coördinator BGM)
Dhr. T. Arts (coördinator BGM)
Mw. A. Anjas (projectleider Mergelland)
Dhr. C. Mathijssen (medewerker informatie/monitoring, Hoofdafd. Water)