

# HOE STEL JE ENE GOED GEBIEDSCONTRACT OP?

Eric Hees, Rneé de Bruin, Willem Bruil en Jan Buys

Gepubliceerd in: Landwerk, nr 2 april 2002, p.10-15

De ambities van het rijk in het SGR-2 zijn niet gering. Maar het rijk kan niet alles zelf. Samen met de provincies formuleert ze de doelen. Allerlei maatschappelijke partijen, organisaties, particulieren, gemeenten moeten vervolgens op de een of andere manier helpen om die doelen te realiseren. De vraag is alleen op welke manier de realisatie van de overeengekomen doelen en resultaten het best gewaarborgd kan worden.

Op zichzelf voorziet het Nederlandse bestuursrecht over voldoende instrumenten om ervoor te zorgen dat allerlei maatschappelijke doelen in het landelijk gebied worden gehaald. Dat kan via het instellen van geboden en verboden, vergunningplicht, voorlichting, fiscale begeleiding of subsidies. Dit zijn echter allemaal éézijdige instrumenten: ze missen de uitdaging, zijn niet ontwikkelingsgericht, ze zijn generiek en meestal niet gebiedsgericht. Soms zijn ze zelfs onderling strijdig. En daardoor ontbreekt vaak het draagvlak, niet zo zeer voor de maatschappelijke doelen *an sich*, maar wel voor de middelen, de gebruikte instrumenten.

In veel gevallen leidt het gebrek aan draagvlak ertoe dat de doelen simpelweg niet worden gehaald: betrokkenen negeren de voorlichting en de subsidies. Soms negeren ze zelfs ge- en verboden. En de overheid is maar mondjesmaat in staat om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Er ontstaat een handhavingprobleem. Onder dergelijke omstandigheden zal het uitermate moeilijk blijken om de geformuleerde omgevingsdoelen te realiseren.

Het gebiedscontract, een schriftelijke overeenkomst tussen (regionale) overheden en private gebiedspartijen, is een veelgehoord alternatief voor deze eenzijdige instrumenten. Maar niet iedereen verstaat er hetzelfde onder en niet op iedere plaats wordt er even vruchtbaar aan gewerkt. De eerste teleurstellingen zijn inmiddels ook te noteren. Een consortium van CLM, Streekwijzer en Instituut voor Agrarisch Recht heeft in het najaar van 2001 in opdracht van de provincie Noord-Brabant studie gemaakt van de kansen en beperkingen van gebiedscontracten in het omgevingsbeleid.<sup>1</sup>

## Hoge verwachtingen

Een gebiedscontract is een schriftelijke overeenkomst tussen een regionale overheid en private gebiedspartijen, waarin alle partijen zich vastleggen op het leveren van een prestatie c.q. tegenprestatie. Dat klinkt helder maar tijdens het onderzoek is gebleken dat verschillende Brabantse partijen over het algemeen weliswaar hoge verwachtingen hebben maar dat ook vrijwel niemand een exact beeld heeft hoe een gebiedscontract er uit moet zien. Men verwacht dat:

- Gebiedscontracten een alternatief 'op maat' bieden voor generieke regelgeving.
- Gebiedscontracten *doelmatiger* zijn dan generieke regelgeving: ze sluiten aan bij de belangen van de betrokkenen en de beschikbare kennis wordt beter benut.
- Op deze manier milieudoelen beter *haalbaar* zijn omdat er snel 'zaken kunnen worden gedaan'.
- Met gebiedscontracten de doelgroep beter wordt bereikt.
- Een succesvolle uitvoering wordt gegarandeerd doordat partijen hun inspanningen zichtbaar maken en zich hiermee moreel binden aan de afspraken.
- Middels gebiedscontracten de rollen van de partijen helderder worden.
- Gebiedscontracten *kosteneffectiever* zijn vooral voor de overheid.

Overigens onderschrijft lang niet iedereen de potentiële meerwaarde van gebiedscontracten. Sommigen zien ook een aantal reële gevaren. Ze vrezen dat gebiedscontracten rechtsongelijkheid in de hand werken, de belangen van de best georganiseerde groepen de overhand krijgen, wettelijke inspraak- en bezwaarprocedures in de knel komen. Ook bestaat de vrees dat gebiedscontracten leiden tot 'package deals', die vooral gekenmerkt worden door 'koehandel'. Tenslotte kan de kostenbesparing aan de kant van de overheid leiden tot afwenteling op de contractpartijen.

<sup>1</sup> E.M.Hees, R. de Bruin, D.W.Bruil en J.A.Bleumink. Tussen recht en ruil; Gebiedscontracten in Brabant. Utrecht, februari 2002. Rapportnummer CLM 522-2002.

## **Vormen van gebiedscontracten**

De mogelijke nadelen van de gebiedscontracten zijn in de meeste gevallen echter op te lossen door een goed contract op te stellen. Allereerst moet in een gebiedscontract duidelijk omschreven worden om welk gebied het gaat. Uiteraard moet ook duidelijk zijn wat het omgevingsprobleem is waarover te contracteren valt. De begrenzing van het gebied is afhankelijk van het probleem in het gebied. Daarnaast moet er een sociale samenhang zijn. De reikwijdte van de sociale samenhang bepaalt dus mede de omvang van het gebied.

Een gebiedscontract is een privaatrechtelijke overeenkomst. Dit veronderstelt dat de contractanten tekenbevoegdheid moeten hebben en aangesproken kunnen worden op het niet naleven van de afspraken. We hebben hier dus te maken met bestuursorganen, rechtspersonen of natuurlijke personen. Te denken valt aan maatschappelijke belangenorganisaties, individuele grondgebruikers, waterschappen, gemeenten of samenwerkingsverbanden van agrariërs. In dit laatste geval dient het samenwerkingsverband (milieucoöperatie, natuurvereniging) bevoegd te zijn om namens de leden afspraken te maken.

## **Verplichtingen**

Een gebiedscontract veronderstelt dat partijen bereid zijn om verplichtingen aan te gaan. De prestaties van de grondgebruikers, vaak agrariërs maar niet altijd, laten zich samenvatten in: beheer, onderhoud, inrichting, bescherming en bedrijfsaanpassing. De prestaties van overheden bestaan uit geld en bestuursbevoegdheden, deze laatste zowel beperkend als faciliterend (ontwikkelingsmogelijkheden). Concreet kan de prestatie dan bestaan uit het gebiedsgericht beschikbaar stellen van financiële middelen in ruil voor meetbare prestaties.

Een gebiedscontract veronderstelt ook een onderhandelende overheid. Dat betekent dat het omgevingsprobleem onderwerp van onderhandeling moet kunnen zijn. Te denken valt aan ruimtelijke ordening en delen van het natuur-, landschap-, milieu- en het waterbeleid. Het gaat dan om de manier waarop het beleid wordt uitgevoerd. Bijstellen van beleidsdoelen vergt democratische besluitvorming. Onderhandelingen over gebiedscontracten kunnen natuurlijk wel de aanleiding zijn voor een dergelijke beleidsdiscussie

De afspraken kunnen zowel een thematisch karakter hebben of juist integraal van aard zijn. Met name vanuit de landbouworganisaties wordt aangedrongen op een meer integrale gebiedsaanpak, waarbij prestaties op het ene beleidsterrein (bijvoorbeeld beheer van natuur en landschap) worden beloond met beleidsruimte op een ander terrein (milieu, ontwikkelingsruimte).

Op deze manier geregeld zijn er geen juridische bezwaren voor het afsluiten van gebiedscontracten. Gebiedscontracten kunnen dan heel belangrijk zijn voor de dynamiek in het landelijk gebied. Partijen kunnen om diverse redenen dit soort contracten afsluiten:

### **1. Gebiedscontract als procesolie**

Ten eerste een gebiedscontract als instrument om partijen in een gebied *op één lijn* te krijgen. Dit type contract fungeert vaak als voorloper van de hiernavolgende contracten. Het kan zinvol zijn als partijen sterk uiteenlopende opvattingen hebben, maar ook als er geen enkel proces op gang komt. Concreet krijgt zo'n type contract vaak de naam mee van convenant, intentieverklaring of herenakkoord. De inhoud is globaal, in termen van uitgangspunten en voornemens, en kan betrekking hebben op geld en/of regels. Tevens beoogt dit type contract ook om achterban van partijen (bijvoorbeeld individuele boeren en natuurbeschermers) meer te disciplineren. De metafoor die we aan dit type hangen is *procesolie*.

### **2. Gebiedscontract als aanvulling**

Een gebiedscontract kan ook dienen als fundament onder de beloning voor *extra* inspanningen bovenop vastgesteld beleid óf voor inspanningen bij het ontbreken van beleid. Het gaat hierbij om een invulling van stimuleringsbeleid. Zo kan bijvoorbeeld een regionale overheid een contract sluiten met een 'gebiedskoepel' van individuele grondgebruikers. In dat contract brengt de overheid geld of bestuursbevoegdheden in en de koepel een specifieke prestatie. Een voorbeeld is het Programma Beheer, waarbij een overkoepelende organisatie voor een gebied een contract kan afsluiten. Leden die, in ruil voor geld of andere tegenprestaties, een contract sluiten, zijn daaraan juridisch gebonden.

Behalve geld kan de beloning ook bestaan uit een 'creatief', stimulerend gebruik van bestuursbevoegdheden. Een recent voorbeeld, onder andere in de reconstructiegebieden van Brabant, is de zogenaamde ruimte-voor-ruimte regeling. Partijen komen daarin overeen dat deelnemers aan de Regeling Beëindiging Veehouderij (RBV) in ruil voor de sloop van stallen een

vergoeding krijgen vanwege de bouw van een woning in het buitengebied. De bestuurlijke bevoegdheid om een bouwvergunning te verlenen wordt hier dus ingezet om een bepaalde prestatie, namelijk sloop van een landschapsvervuilende stal, te vergoeden. Tenslotte kan de beloning betrekking hebben op toekomstige bevoegdheden en regelgeving. Een voorbeeld daarvan is een contract waarin partijen overeenkomen dat bepaalde inspanningen in de (naaste) toekomst geen gevolgen zullen hebben voor de bedrijfsontwikkeling in de directe omgeving (voorkomen van planologische schaduwwerking).

#### **Dinkelconvenant**

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

### **3. Gebiedscontract als alternatief**

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

Een gemeente kan het inzetten om de verplichting van een aanlegvergunningenstelsel voor bepaalde activiteiten achterweg te laten (bijv. het scheuren van grasland). Een provincie kan bijvoorbeeld de bevoegdheid achterwege laten om gemeenten te dwingen aanlegvergunningen op te nemen. De aanlegvergunningregels worden alsnog van kracht wanneer de beoogde gebiedsdoelen niet worden gerealiseerd. Evengoed blijven ze van kracht voor de grondgebruikers die geen contract hebben ondertekend.

Om na te kunnen gaan of gebiedscontracten nu daadwerkelijk het goede middel zijn voor een bepaald gebied en problematiek hebben wij een beslisboom opgesteld. Aan de hand van deze beslisboom kunnen de partijen in het gebied gezamenlijk nagaan of gebiedscontracten meerwaarde hebben: dragen ze bij aan oplossing van het probleem en / of wordt realiseren we de doelen voor het gebied beter of sneller? Ook kunnen ze met die beslisboom nagaan welke vorm van gebiedscontracten het best toepasbaar is.

#### **Convenant Alblasserwaard-Vijfheerenlanden**

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

## **Wederzijdse prestaties**

Het opstellen van het contract is altijd een 'spannend' proces waarin partijen met uiteenlopende belangen en achtergronden, onderhandelen over prestaties en tegenprestaties. De partijen hebben voor een deel een gezamenlijke geschiedenis en moeten bereid zijn ook een gezamenlijke toekomst aan te gaan. Daarvoor bestaat dan ook geen blauwdruk of standaardrecept. Wel kunnen we in het kort een aantal handvatten noemen die de kans op het sluiten van gebiedscontracten vergroten:

- Creëer vooraf een vertrouwensbasis tussen de partijen, bijvoorbeeld door een onafhankelijke externe toezichthouder aan te wijzen, met het mandaat om beslissingen te nemen als de partijen er onderling niet meer uitkomen.
- Werk vanuit een stapsgewijze aanpak. Als de eerste stappen succesvol verlopen, kunnen desgewenst ook grotere stappen gezet kunnen worden.
- Via een 'procesolie-contract' kunnen gezamenlijke intenties en globale doelen worden afgesproken. Dit vormt dan de basis voor andere contractvormen en verdergaande afspraken.
- Het gebiedscontract mag niet verworden tot een keurslijf, waarbinnen de partijen koste wat kost moeten opereren. Er moet ruimte blijven bestaan voor alternatieve vormen en creatieve oplossingen.
- Bouw een duidelijk tijdsperspectief in, met daarbij afspraken over de te volgen procedures na afloop van de periode (bijvoorbeeld een evaluatie en nieuwe afspraken). In de tussenliggende periode heerst in beginsel rust.
- De communicatie over (de inhoud van) het gebiedscontract moet zo open en zo eenduidig mogelijk zijn.

Naast het 'proces' zal een gebiedscontract ook aan een aantal inhoudelijke vereisten moeten voldoen. Om te beginnen is een contract per definitie bindend. Deze binding strekt uiteraard niet verder dan hetgeen is afgesproken. Op het uitgangspunt van de gebondenheid zijn enkele wettelijke uitzonderingen: redelijkheid en billijkheid en onvoorziene omstandigheden. Daarnaast mag het contract niet strijdig zijn met de wet.

Alle partijen die verplichtingen op zich nemen dienen de overeenkomst te ondertekenen. Bij het sluiten van een overeenkomst zal men zich moeten realiseren dat ook derden (niet-partijen) daar wellicht rechten aan kunnen ontleen.

Een contract kent in het algemeen een vast aantal onderdelen. Dat geldt dus ook voor gebiedscontracten. De voornaamste elementen van het contract staan in bijgaand kader.

#### **Belangrijkste elementen van een gebiedscontract**

- Considerans: de bedoeling van partijen met het contract. Het is altijd verstandig om de bedoeling van de overeenkomst te omschrijven. Dit kan bij eventuele interpretatiegeschillen over de inhoud van het contract de nadere uitleg vergemakkelijken.
- Het moet duidelijk zijn wie de contracterende partijen zijn: openbare lichamen / bestuursorganen / particuliere organisaties / rechtspersonen / natuurlijke personen.
- een zo nauwkeurig mogelijke omschrijving van de wederzijdse rechten en verplichtingen die partijen op zich nemen.
- Tijdsbepalingen voor de realisering van verplichtingen binnen de overeenkomst als de looptijd van de overeenkomst zelf.
- Eventuele afspraken over geld: betaling, voorschotten etc. Als het de bedoeling is dat er financiële stromen op gang komen dienen daarover afspraken gemaakt te worden.
- Wat moet er gebeuren bij gewijzigde omstandigheden: nader overleg e.d. Hoezeer men zijn best ook doet, bij het aangaan van de overeenkomst is niet alles te voorzien.
- Wat moet er gebeuren bij conflicten: arbitrage. Als men voor de beslechting van geschillen niets regelt is de gewone burgerlijke rechter bevoegd. Dit is lang niet altijd de door partijen meest gewenste rechtsgang. Wil men een alternatieve weg, zoals arbitrage, bewandelen dan moet zulks in het contract worden geregeld.
- Ondertekening: Wie is de rechtsgeldige vertegenwoordiger van de ondertekenende partijen. Wie het contract ondertekent hangt voor de privaatrechtelijke partijen af van de regels van burgerlijk recht / rechtspersonenrecht en voor wat betreft de overheid van de regelingen in organieke wetgeving (Gemeentewet etc.).

### ***Toets van de rechter***

Het komt nogal eens voor dat aan de typisch juridische aspecten van gebiedscontracten te weinig aandacht wordt besteed. Dat komt waarschijnlijk omdat 'de overeenkomst' (intentieverklaring, convenant) in het verleden nogal eens voor procesdoeleinden is ingezet. In dat stadium is men vaak al blij dat de partijen 'on speaking terms' zijn.

Als instrument om omgevingsdoelen te realiseren, moet het gebiedscontract de toets van de rechter kunnen doorstaan. Indien dit niet het geval is kan de overeenkomst ten allen tijde aangevochten worden, hetgeen de realisatie van de gebiedsdoelen ernstig in gevaar kan brengen.

Ook met het oog op de goede verstandhouding tussen de contractanten is het van belang dat men zich van tevoren afvraagt of de juridische verbintenissen wel scherp genoeg zijn geformuleerd. Een juridisch goed doortimmerd gebiedscontract legt een relatief zware belasting op de realisatiefase, maar kan veel moeilijkheden in een latere fase voorkomen.

Ook is het van belang een gebiedscontract bestuurlijk goed te verankeren. Immers, overheden maken afspraken over de wijze waarop ze hun bevoegdheden invullen. Het is dan ook verstandig om de besluitvorming over het afsluiten van een contract expliciet aan de orde te stellen in de bevoegde organen (Gemeenteraad, Provinciale Staten, Algemeen Bestuur van een waterschap).

Een volgende stap in de provincie Brabant geadviseerd is het experimenteren met de ontwikkeling van gebiedscontracten. De ervaring die hiermee wordt opgedaan om omgevingsdoelen te realiseren kan van grote waarde zijn voor de realisatie van het gebiedsgerichte beleid. Indien het lukt om werkbare vormen van gebiedscontracten te ontwikkelen en implementeren, inclusief een goede procesaanpak, dan hebben we een nieuw en krachtig beleidsinstrument. Een instrument dat past bij de filosofie van het Sturingsmodel Landelijk Gebied.

Eric Hees (Centrum voor Landbouw en Milieu)  
René de Bruin (Streekwijzer)  
Willem Bruil (Instituut voor Agrarisch Recht)  
Jan Buys (Provincie Noord-Brabant)