

Dynamiek in het EHS-beleid sinds 1990

S. de Boer

Sinds het verschijnen van het Natuurbeleidsplan in 1990 is het concept Ecologische Hoofdstructuur (EHS) niet meer weg te denken uit het Nederlandse natuurbeleid. Het verwezenlijken van de EHS als een aaneengesloten netwerk van kwalitatief hoogwaardige, beschermde natuurgebieden is sindsdien een belangrijke beleidsopgave. Uiteindelijk moet de EHS in 2018 ruim 700.000 ha natuur omvatten. In de praktijk blijkt dat de realisatie van de EHS moeizaam verloopt. Uit een evaluatie van de Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006) blijkt bijvoorbeeld dat veel onverwachte ontwikkelingen de uitvoering van het EHS beleid belemmeren.

Drie gebiedsgerichte beleidsprocessen in het EHS-beleid worden hier nader geanalyseerd: ROM- en reconstructiegebied Gelderse Vallei, Nationaal Park Drents-Friese Wold en strategisch groenproject De Venen. Deze analyse verkent de mogelijkheden om de EHS succesvol te realiseren.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal (De Boer *et al.*, 2008):

- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in EHS-beleid sinds 1990?
- Welke ontwikkelingen hebben zich voorgedaan in de drie regionale beleidsprocessen rond EHS-realisatie?
- Hoe kunnen we het bestuurlijk vermogen van deze regionale beleidsprocessen beoordelen, mede tegen de achtergrond van ontwikkelingen in het EHS-beleid?
- Wat zijn opties voor rijk en provincie?

Aanpak

Voor dit onderzoek hebben we ons op de eerste plaats gericht op de inhoudelijke ontwikkelingen in het EHS-beleid sinds 1990. Daartoe hebben we beleidsdocumenten over het Nederlandse natuurbeleid geanalyseerd en de beschikbare literatuur over het Nederlandse natuurbeleid onderzocht. Het resultaat van deze analyse is voorgelegd aan enkele sleutelfiguren en experts. Vervolgens hebben we ingezoomd op drie regionale beleidsprocessen waarin geprobeerd wordt handen en voeten te geven aan het EHS beleid. Het betreft de gebiedsprocessen rond EHS-realisatie in Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen.

Voor de analyse van de drie gebiedsprocessen hebben we gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst hebben we een secundaire analyse van bestaande literatuur (rapporten, artikelen) over de drie regionale casussen uitgevoerd. Vervolgens hebben we per casus aanvullend archiefonderzoek gedaan waarbij we onder andere relevante beleidsdocumenten en vergaderstukken hebben geanalyseerd. Daarnaast is een aantal diepte-interviews gehouden met sleutelfiguren in de drie gebiedsprocessen.

Resultaten

Het onderzoek bestaat uit een vergelijking van de gebiedsprocessen in Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen. De gebiedsprocessen zijn met elkaar vergeleken op de drie eerder genoemde factoren die van belang zijn voor succesvolle EHS-realisatie (bestuurlijk vermogen): (1) de mate waarin betrokkenen bereid zijn om te onderhandelen over realisatie van de EHS, (2) de mate waarin het EHS-beleid een belangrijke plaats inneemt in

verschillende aspecten van het regionale beleidsproces en (3) de mate van passendheid met de inhoud van het nationale EHS-beleid.

In het *Drents-Friese Wold* is vanaf 1998 met de totstandkoming van het Beheer- en Inrichtingsplan overeenstemming over de manier waarop de EHS in het Nationaal Park wordt gerealiseerd. Bovendien blijkt in de loop der jaren de samenwerking in de verschillende coalities, de geldende afspraken en de heersende ideeën over de EHS in het Nationaal Park redelijk samenhangend en stabiel. Op de derde plaats laten de heersende ideeën over de EHS in het Drents-Friese Wold een duidelijke overeenstemming zien met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidsgedachte uit het nationale EHS-beleid. Potentieel knelpunt voor de stabiliteit in het regionale beleidsproces op de lange termijn is wel dat er weinig ruimte lijkt voor andere opvattingen over natuur die bijvoorbeeld door een groep bewoners en gebruikers worden ingebracht. De maatschappelijke steun voor realisatie van de EHS in het Drents-Friese Wold kan hierdoor verminderen.

In de *Gelderse Vallei* is er sinds de ROM-periode in de eerste helft van de jaren negentig al sprake van overeenstemming over de invulling van de EHS. Tot een samenhangende en stabiele samenwerking voor realisatie van de EHS komt het echter pas in de reconstructiefase vanaf 2000, wanneer gewerkt wordt aan de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. In de reconstructiecommissie is ruimte voor meer partijen die belangrijk zijn voor het realiseren van de EHS (Natuurmonumenten, landgoedeigenaren). Met de reconstructie komen bovendien nieuwe

hulpbronnen beschikbaar (geld en menskracht). Daarnaast biedt het idee van een meervoudig platteland, dat centraal staat in de reconstructie, expliciet ruimte voor de EHS. Daarmee staat de robuuste verbinding hoog op de agenda.

In de reconstructiefase is er verder sprake van een toenemende rol voor boeren en landgoedeigenaren die een belangrijke rol krijgen via agrarisch en particulier natuurbeheer. Daarnaast is er in het realiseren van de robuuste verbinding ruimte voor een verbreed natuurbeeld waarin ook het bestaande cultuurlandschap past. Ten slotte is er als gevolg van de reconstructie in het beleidsproces rond de Gelderse Vallei sprake van een meer integrale visie op het landelijk gebied. De reconstructie en vooral ook het Investeringsbudget Landelijk Gebied brengen bovendien decentralisatie van het EHS beleid met zich mee. Met andere woorden, de ideeën over EHS-realisatie in de Gelderse Vallei passen steeds beter bij de derde ontwikkeling in het nationale EHS-beleid: integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid. De provincies Utrecht en Gelderland geven echter wel een verschillende invulling aan de decentralisatie van het EHS-beleid. Dit vormt een bedreiging voor de stabiliteit van het beleidsproces rond de Gelderse Vallei.

In *De Venen* is pas rond 1998, wanneer het Plan van Aanpak De Venen tot stand komt, een compromis bereikt over de realisatie van de EHS. Bovendien is de samenwerking in het project De Venen rond 1998 redelijk samenhangend en stabiel: de partijen die belangrijk zijn voor de realisatie van de EHS committeren zich aan het Plan De Venen, de benodigde hulpbronnen (geld, grondeigendom, draagvlak) zijn beschikbaar en

Potentieel knelpunt voor de stabiliteit in het regionale beleidsproces op de lange termijn is wel dat er weinig ruimte lijkt voor andere opvattingen over natuur die bijvoorbeeld door een groep bewoners en gebruikers worden ingebracht



de geldende spelregels (natuurontwikkeling vindt plaats via grondverwerving en grondverwerving gebeurt op basis van vrijwilligheid) passen bij de heersende ideeën (ecologisch discours en landbouwdiscours) in het beleidsproces. Ten slotte vertoont de manier waarop het Plan De Venen invulling geeft aan de EHS veel overeenstemming met de natuurontwikkelings- en maakbaarheidgedachte uit het nationale Natuurbeleidsplan. Dat blijft ook zo na 1998. In de jaren na 1998 nemen de interne samenhang en stabiliteit van het beleidsproces rond de realisatie van de EHS in De Venen echter af. Dat gebeurt allereerst onder invloed van ontwikkelingen binnen het beleidsproces zelf. Tijdens de uitwerking en uitvoering van het Plan De Venen, ontstaat weerstand onder bewoners en grondgebruikers. Als gevolg hiervan blijft de inzet van cruciale hulpbronnen (draagvlak, grondeigendom) uit. Om die reden neemt het bestuurlijk vermogen van het beleidsproces in deze periode af. De laatste jaren wordt de stabiliteit van het beleidsproces rond De Venen vooral ondermijnd doordat rijk en provincie herhaaldelijk nieuwe beleidsopgaven introduceren die in strijd zijn met bestaande afspraken in De Venen. Dit zet de verhoudingen in het gebied op scherp. Wel komt begin 2007 een Herijkt Plan De Venen tot stand met hernieuwde afspraken over de realisatie van de EHS. Betrokkenen onderstrepen dus nogmaals het bestaan van een stabiele samenwerking in De Venen. Met de feitelijke uitvoering van het EHS-beleid wordt echter weinig vooruitgang geboekt.

Opties voor beleid

Het nationale EHS-beleid kent sinds 1990 drie ontwikkelingen:

- *Natuurontwikkeling en maakbaarheid*: sinds eind jaren tachtig overheerst de gedachte dat op basis van biologische en ecologische kennis natuur kan worden gemaakt.
- *Vermaatschappelijking en vermarkting*: sinds halverwege de jaren negentig veranderen verhoudingen tussen overheid en samenleving en staat de gedachte centraal dat marktpartijen, natuurorganisaties en burgers een eigen rol en verantwoordelijkheid hebben in het natuurbeleid.
- *Integraliteit, decentralisatie en afrekenbaarheid*: sinds de jaren negentig heeft het Nederlandse natuurbeleid een integrale en gebiedsgerichte benadering. Uitvoering van het natuurbeleid vindt plaats op regionaal niveau, in samenhang met andere sectoren als milieu, water, landbouw en recreatie. Het rijk stuurt op hoofdlijnen en rekent af op van te voren afgesproken beleidsprestaties.

Deze drie ontwikkelingen staan in het hedendaagse EHS-beleid naast elkaar. Ze vormen de context voor regionale beleidsprocessen rond EHS-realisatie. We constateren in onze analyse van de gebiedsprocessen in de Gelderse Vallei, Drents-Friese Wold en De Venen dan ook een grote verscheidenheid aan regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid. Dit komt mede voort uit de dynamiek en diversiteit in het nationale EHS-beleid. Ook constateren we dat het bestuurlijk vermogen van de drie onderzochte regionale beleidsprocessen verschillend en veranderlijk is. Het bestuurlijk vermogen hangt af van:

1. de mate waarin betrokkenen bereid zijn om te onderhandelen over realisatie van de EHS
2. de plaats die het EHS-beleid inneemt in het regionale beleidsproces
3. de inpasbaarheid van het nationale EHS-beleid.

Wat betekenen deze bevindingen voor de handelingsperspectieven van rijk en provincies in het EHS-beleid? We formuleren twee aanbevelingen.

Rijk: koester de pluriformiteit in het bestaande EHS-beleid en wees terughoudend met de introductie van nieuw, uniform natuurbeleid

De rijksoverheid bepaalt nog steeds de hoofdlijnen van het Nederlandse natuurbeleid. Voor het aanpassen van dit beleid kunnen goede redenen zijn. Op grond van onze analyse lijkt het echter verstandig dat bij een eventuele beleidswijziging rekening wordt gehouden met de bestaande pluriformiteit aan regionale beleidsprocessen in het EHS-beleid. Maatregelen van het rijk die de diversiteit in het nationale EHS-beleid verminderen en bijvoorbeeld sterk kiezen voor één bepaalde benadering, kunnen regionaal heel verschillende gevolgen hebben. We denken onder andere aan mogelijk verzet tegen of juist instemming met een beleidswijziging. Daarnaast lijkt het verstandig dat de rijksoverheid bij een beleidswijziging rekening houdt met de mate van verankering van het EHS-beleid op regionaal niveau. Zo kan bestaand beleid in een regionaal beleidsproces zo stevig verankerd zijn, dat het moeilijk (en wellicht inefficiënt) is om hier rigoureuze aanpassingen in te doen.

Maatregelen van het rijk die de diversiteit in het nationale EHS-beleid verminderen en bijvoorbeeld sterk kiezen voor één bepaalde benadering, kunnen regionaal heel verschillende gevolgen hebben

Koester het bestaande bestuurlijk vermogen van de regionale samenwerking door in dialoog met de gebiedspartners overeenstemming te bereiken over de inpassing van nieuw beleid

Provincies: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen en kies voor regionaal maatwerk

Als provincies de EHS-realiseerbaarheid op regionaal niveau willen beïnvloeden, is het verstandig om rekening te houden met het bestaande bestuurlijk vermogen van regionale beleidsprocessen. Gezien de diversiteit van deze arrangementen is het bovendien van belang om regionaal maatwerk na te streven. Dat geldt voor de inhoud van het beleid maar ook voor de provinciale rol. Zo is in regionale beleidsprocessen met een hoog bestuurlijk vermogen om EHS te realiseren minder directe bemoeienis van de provincie nodig dan in regionale beleidsprocessen waar dit bestuurlijk vermogen niet van de grond komt.

Provincies die de realisatie van de EHS willen bijsturen in regionale beleidsprocessen met een hoog bestuurlijk vermogen, doen er verstandig aan om in onderhandelingen met de betrokken gebiedspartners zoveel mogelijk aan te sluiten bij de overheersende opvattingen, de geldende spelregels en de bestaande afspraken. Met andere woorden: koester het bestaande bestuurlijk vermogen van de regionale samenwerking door in dialoog met de gebiedspartners overeenstemming te bereiken over de inpassing van nieuw beleid. Provincies die de confrontatie zoeken met dergelijke regionale beleidsprocessen kunnen veel strijd verwachten. Dit kan leiden tot een afname van het (vaak zorgvuldig opgebouwde) bestuurlijk vermogen om regionaal EHS-doelen (en vaak ook andere doelen) te realiseren.

In beleidsprocessen met een laag bestuurlijk vermogen is het vooral belangrijk om de interne stabiliteit en de samenhang van het regionale

beleidsproces te bevorderen. Om dat te bereiken kan de provincie proberen het regionale beleidsproces te beïnvloeden. Zo kunnen nieuwe gebiedspartners, nieuwe hulpbronnen, nieuwe spelregels en/of nieuwe ideeën in het regionale beleidsproces geïntroduceerd worden. Ook hier is het overigens van belang om zo veel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande inhoudelijke en organisatorische kenmerken van de regionale samenwerking, hoe broos die ook is. Bovendien moeten provincies zich realiseren dat inhoudelijke en organisatorische verandering van een bestaande regionale samenwerking veel tijd en inspanning kost en dus een lange adem vraagt.