

Investeren in landschap

Lessen uit de gebiedsprocessen in Amstelland,
Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek



LEI

WAGENINGEN UR

Investeren in landschap

Lessen uit de gebiedsprocessen in Amstelland,
Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek

Greet Overbeek
Ronald de Graaff
Trond Selnes

LEI-rapport 2011-001
Februari 2011
Projectcode 2272000006
LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag

Het LEI kent de volgende onderzoeksvelden:



Sector & Ondernemerschap



Regionale Economie & Ruimtegebruik



Markt & Ketens



Internationaal Beleid



Natuurlijke Hulpbronnen



Consument & Gedrag

Investeren in landschap; Lessen uit de gebiedsprocessen in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek

Overbeek, M.M.M., R.P.M. de Graaff en T. A. Selnes

LEI-rapport 2011-001

ISBN/EAN: 978-90-8615-493-7

Prijs € 19,25 (inclusief 6% btw)

82 p., bijl.

Een tussentijdse analyse van de gebiedsprocessen in de vier voorbeeldgebieden om financiële arrangementen te realiseren. De urgentie om in landschap te investeren verschilt per gebied en wordt sterk bepaald door gemeenten en maatschappelijke organisaties. Ook de aanpak verschilt en vraagt goed relatie-management om een breed draagvlak te creëren. Naast financiële ondersteuning is de verankering van de landschapsplannen in het lokale beleid een belangrijke voorwaarde. Het maatschappelijk draagvlak wordt versterkt als de gebiedsorganisatie lokaal vertrouwen geniet en investeringen in landschap ook de grondgebonden landbouw ten goede komen.

An interim analysis of the area processes in the four designated areas in order to implement financial arrangements. The urgency to invest in landscape varies per area and is strongly determined by local governments and societal organisations. The approach also varies and demands good relationship management in order to create broad support. Besides financial support, the establishment of the landscape plans in the local policy is an important condition. Societal support is strengthened if the area organisation has the trust of the local community and if investments in landscape also benefit land-based agriculture.

Project (BO-11-003.02-005-LEI), 'Landschap en financiering'

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het EL&I-programma Beleids-
ondersteunend Onderzoek; Domein: Natuur, Landschap en Platteland.

Foto omslag: Otto Vloedgraven

Bestellingen

070-3358330

publicatie.lei@wur.nl

© LEI, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, 2011
Overname van de inhoud is toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.



Het LEI is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Inhoud

	Woord vooraf	8
	Samenvatting	9
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	9
	S.2 Overige uitkomsten	9
	S.3 Methode	10
	Summary	11
	S.1 Key results	11
	S.2 Complementary findings	11
	S.3 Methodology	12
1	Inleiding	13
	1.1 Aanleiding	13
	1.2 Achtergrond	14
	1.3 Uitwerking	17
	1.4 Indeling van het rapport	17
2	Centrale thema's in de gebiedsprocessen	19
	2.1 Inleiding	19
	2.2 Urgentie	20
	2.3 Ambitie en aanpak	22
	2.4 Conditie	24
	2.5 Conclusies en leeswijzer	25
3	Amstelland	27
	3.1 Inleiding	27
	3.2 Urgentie	27
	3.3 Relevante partijen	30
	3.4 Aanpak	32
	3.5 Conditie	34

3.6	Cruciale momenten	36
3.7	Lessen	36
3.8	Aanbevelingen	38
4	Binnenveld	40
4.1	Inleiding	40
4.2	Urgentie	40
4.3	Relevante partijen	42
4.4	Aanpak	43
4.5	Conditie	43
4.6	Cruciale momenten	44
4.7	Lessen	45
4.8	Aanbevelingen	45
5	Het Groene Woud	47
5.1	Inleiding	47
5.2	Urgentie	48
5.3	Relevante partijen	49
5.4	Aanpak	50
5.5	Conditie	54
5.6	Cruciale momenten	55
5.7	Lessen	56
5.8	Aanbevelingen	57
6	Ooijpolder-Groesbeek	58
6.1	Inleiding	58
6.2	Urgentie	58
6.3	Relevante partijen	61
6.4	Aanpak	63
6.5	Conditie	65
6.6	Cruciale momenten	66
6.7	Lessen	67
6.8	Aanbevelingen	68
7	Lessen om in landschap te investeren	69
7.1	Conclusies	69
7.2	Aanbevelingen	73

Literatuur	75
-------------------	-----------

Bijlagen

1	Aandachtspunten bij het gebiedsproces	78
	Aanvulling voor Het Groene Woud, proefgebied Moerenburg-Heukelom	80
2	Geïnterviewden	81

Woord vooraf

In vier voorbeeldgebieden 'Investeren in landschap' hebben regionale en lokale partijen plannen om private middelen te genereren voor landschap. Het proces om lokale financieringsinstrumenten voor landschap te realiseren is nog pril. De vraag is hoe dit gebiedsproces in de vier voorbeeldgebieden tot dusver is verlopen. Een tussentijdse analyse over de gebiedsprocessen biedt de kans om urgenties, ambities en condities te peilen om tot een succesvolle gebiedsontwikkeling te komen. Voelen alle partijen de noodzaak tot handelen, willen ze er voor gaan en kunnen ze de doelen ook bereiken? De resultaten van de analyse beogen de aanpak van het gebiedsproces te verbeteren. Dit geldt niet alleen voor de initiatiefnemers in de vier voorbeeldgebieden, maar ook voor anderen die hiermee aan de slag willen gaan.

Het onderzoek is uitgevoerd binnen het thema Landschap van het domein Natuur, Landschap en Platteland. Jos Wigger en Louis van Vliet hebben namens het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) de vraag hiervoor ingediend. Het onderzoek is verricht door Ronald de Graaff, Greet Overbeek en Trond Selnes (LEI). De opzet van het onderzoek en de tussentijdse resultaten zijn besproken met de initiatiefnemers en de projectgroep voorbeeldgebieden (zie bijlage 2). Dit heeft tot veel gesprekken geleid met betrokkenen die willen terug kijken, maar die ook nog druk aan het zaaien zijn. Bij dezen wil ik hen bedanken voor hun constructieve bijdrage.

Ik hoop dat de resultaten van dit onderzoek bijdragen aan het vergroten van de kans op een goede oogst aan gerealiseerde financiële arrangementen voor landschap.



Prof.dr.ir. R.B.M. Huirne
Algemeen Directeur LEI

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

In vier voorbeeldgebieden 'Investeren in landschap' wordt ervaring opgedaan met het realiseren van private middelen voor landschap. De behoefte om in landschap te investeren in de voorbeeldgebieden hangt samen met de lokale processen om ruimtelijke beleidsclaims op elkaar af te stemmen. De aanpak vraagt een sterk relatiemanagement om een breed draagvlak te creëren.

Naast financiële ondersteuning is de verankering van de landschapsplannen in het lokale beleid (planologische duidelijkheid) een belangrijke voorwaarde voor het slagen van het gebiedsproces. Het maatschappelijk draagvlak hangt af van de lokale gebiedsorganisatie en wordt sterk vergroot als investeringen in landschap ook de grondgebonden landbouw ten goede komen. [Zie hoofdstuk 7.](#)

S.2 Overige uitkomsten

Met behulp van het analysekader uit NederlandBovenWater (Van Rooij et al., 2006) zijn de urgentie (moeten), ambitie (willen) en condities (kunnen) gepeild. Voelen alle partijen de noodzaak tot handelen, willen ze er voor gaan en kunnen ze het ook realiseren? [Zie hoofdstuk 2.](#) Deze tussentijdse analyse leidt in de vier voorbeeldgebieden 'Investeren in landschap' (Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek) tot de volgende resultaten:

- In Amstelland moeten veel stedelijke functies en andere ruimtelijke claims nog een bestemming vinden, waardoor de geplande investeringen voor landschap vertraging oplopen. [Zie hoofdstuk 3.](#)
- In het Binnenveld zijn de uitvoering van het LOP en de reconstructie nog niet op elkaar afgestemd, waardoor landschapsontwikkeling door de boeren eerder als een bedreiging dan als een kans voor agrarische structuurverbetering wordt gezien. [Zie hoofdstuk 4.](#)
- In Het Groene Woud is het proefgebied Moerenburg-Heukelom gekozen nadat de betrokken gemeenten de ruimtelijke beleidsclaims hadden opgelost

en hadden gezorgd voor een betere structuur van de grondgebonden landbouwbedrijven. [Zie hoofdstuk 5.](#)

- In Ooijpolder-Groesbeek zien de betrokkenen wel gedeelde beleidsurgentie, maar zoeken ze voldoende condities om boeren een langdurig contract aan te kunnen bieden. [Zie hoofdstuk 6.](#)

S.3 Methode

Het proces om lokale financieringsinstrumenten voor landschap te realiseren is nog pril. De vraag van de ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I) en Infrastructuur en Milieu (I en M) is hoe het gebiedsproces in de vier voorbeeldgebieden tot dusver is verlopen en welke rol verschillende actoren hierbij hebben gehad. Dit heeft het LEI in drie onderzoeksvragen vertaald:

1. Hoe kunnen de gebiedsprocessen worden geanalyseerd bij het realiseren van uitvoeringsinstrumenten voor particuliere financiering van landschap?
2. Hoe kunnen de huidige gebiedsprocessen in de vier voorbeeldgebieden worden beschreven?
3. Welke aanbevelingen zijn er om de gebiedsprocessen hierbij te verbeteren?

De eerste vraag is uitgewerkt via literatuuronderzoek en interviews met de initiatiefnemers van de voorbeeldgebieden over de aanpak en te selecteren actoren voor een gesprek. De tweede vraag beschrijft het gebiedsproces aan de hand van vijftwintig interviews met de betrokkenen. De derde vraag is beantwoord aan de hand van vergelijking van de onderlinge resultaten uit de vier voorbeeldgebieden, terugkoppeling met het analysekader en met de initiatiefnemers.

Summary

Investing in landscape; Lessons from the area processes in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud and Ooijpolder-Groesbeek

S.1 Key results

In four designated areas experience has been gained to generate private resources for landscape. The need to invest in landscape in the designated areas is related to the local processes aimed at coordinating spatial policy claims. The approach demands strong relationship management in order to create broad support.

Besides financial support, the establishment of the landscape plans in the local policy (planological clarity) is an important condition for the success of the area process. Societal support depends on the local area organisation and is greatly strengthened if investments in landscape also benefit land-based agriculture.

S.2 Complementary findings

Using the analysis framework from the NederlandBovenWater (Netherlands above water) foundation (Van Rooij et al., 2006), the urgency ('must'), ambition ('will') and conditions ('can') are assessed. Do all the parties feel the need to act? Are they willing to make the effort and can they achieve it? This interim analysis leads to the following results in the four designated areas 'Investing in landscape' (Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud and Ooijpolder-Groesbeek):

- In Amstelland, many urban functions and other spatial claims still need to be assigned, resulting in delays to the planned investments.
- In the Binnenveld, the implementation of the landscape development plan and the reconstruction have not yet been coordinated, meaning that farmers see landscape development more as a threat than as an opportunity for structural improvement in agriculture.

- In Het Groene Woud, the pilot area Moerenburg-Heukelom was chosen after the local governments had resolved the spatial policy claims and improved the structure of land-based farms.
- In Ooijpolder-Groesbeek, the parties concerned do see mutual policy urgency, but seek sufficient conditions to be able to offer farmers a long-term contract.

S.3 Methodology

The process for implementing local financing tools for landscape is still in its infancy. The question from the Dutch Ministry of Economic Affairs, Agriculture and Innovation (Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, EL&I) and the Dutch Ministry of Infrastructure and the Environment (Infrastructuur en Milieu, I en M) is how the area process in the four designated areas has progressed thus far and what role the different actors have played. LEI has translated this into three research questions:

1. How can the area processes be analysed in the creation of implementation tools for private financing of landscape?
2. How can the present area processes in the four designated areas be described?
3. What recommendations are there to improve the area processes?

The first question has been elaborated through literature studies and interviews with the initiators of the designated areas about the approach and actors to be selected for a discussion. The second question describes the area process based on twenty-five interviews with those concerned. The third question is answered on the basis of a comparison of the results from the four designated areas and feedback on the analysis framework and from the initiators.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De ministeries van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (EL&I, tot eind 2010 LNV) en Infrastructuur en Milieu (I en M, tot eind 2010 VROM) proberen particulieren meer bij landschap te betrekken en te motiveren voor een bijdrage (LNV en VROM, 2008). Dit vraagt reële verwachtingen over de baten van investeringen in landschap en adequate financiële arrangementen. Om die te realiseren heeft het voormalige ministerie van LNV vier voorbeeldgebieden 'Investeren in landschap' geselecteerd waar regionale en lokale partijen plannen hebben om private middelen te genereren voor landschap. De voorbeeldgebieden zijn Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek.

De aanleiding tot het aanwijzen van de voorbeeldgebieden was de vraag vanuit de Tweede Kamer in hoeverre private actoren de berekende baten van het landschap kunnen realiseren (motie Atsma). Volgens berekeningen levert landschap een positief saldo van 17,8 miljard op (Braaksma en Bos, 2007). Het CPB (2007) heeft vraagtekens geplaatst bij een aantal berekende baten, met name voor wonen en recreatie. Om de beoogde baten te toetsen, zal in de vier voorbeeldgebieden een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) worden uitgevoerd en wordt ervaring opgedaan met het ontwikkelen en realiseren van adequate financiële arrangementen.

De voorbeeldgebieden zijn geselecteerd vanwege hun plannen om een lokaal financieringsinstrument voor landschap te realiseren. Op het moment van selectie was niet bekend in hoeverre er hiervoor ook voldoende draagvlak onder lokale en regionale overheden, burgers en bedrijven zou zijn. In 2008 zijn de initiatiefnemers gestart om hun plannen voor private financieringsinstrumenten verder uit te werken. Zij worden daarbij door verschillende partijen ondersteund. EL&I heeft in het kader van de Agenda Landschap voor de periode 2009-2011 procesbudget beschikbaar gesteld om de ontwikkeling van een gebiedsorganisatie en de financieringsinstrumenten te faciliteren. I en M heeft als onderdeel van Innovatieprogramma Mooi Nederland een uitvoeringsbudget beschikbaar gesteld om de aanleg en het beheer van landschapselementen te ondersteunen in een proefgebied. Het beschikbaar stellen van het uitvoeringsbudget vormt ook een opstap tot publiek-private financiering, omdat hier ook provincies, gemeenten en private actoren aan moeten bijdragen. Naast de financiële onder-

steuning door de ministeries is ook kennis en menskracht ter beschikking gesteld door het DLG en het LEI.

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat het ontwikkelen van lokale (inclusief regionale) financieringsinstrumenten veelal samen met overheden en maatschappelijke organisaties gebeurt. Het verkrijgen van commitment voor het realiseren van financieringsinstrumenten leidt tot een gebiedsproces dat aansluit bij de omslag van gebiedenbeleid naar gebiedsontwikkeling. Waar bij *gebiedenbeleid* het probleem vanuit de rijksoverheid en provincies wordt gedefinieerd en met draagvlak van actoren moet worden opgelost, wordt bij *gebiedsontwikkeling* de opgave vanuit het gebied zelf gedefinieerd en creëert men publiek-private coalities om tot resultaten te komen (Van Rooij et al., 2006; RLG, 2007). Bij gebiedsontwikkeling zijn rijksoverheid en provincies eerder faciliterend dan kaderstellend, is het belangrijk om coalities tussen overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren te creëren, ligt de nadruk op uitvoeringsgericht en focust men eerder op de relatie met de stad in plaats van alleen op het landelijk gebied.

Gebiedsontwikkeling is nog een jonge werkwijze (Van Rooij, 2009). Het proces om lokale financieringsinstrumenten te realiseren is nog priller, maar biedt wel perspectief getuige de regionalisering en de mogelijkheden die de initiatiefnemers zien om particulieren financieel met hun regio te verbinden. De vraag van EL&I en I en M is hoe dit gebiedsproces tot dusver is verlopen en welke rol verschillende actoren bij het tot stand komen van de financiële arrangementen hebben gehad. Meer inzicht in de succesfactoren hiervan is belangrijk om de aanpak in zowel de huidige als nieuwe gebieden te verbeteren.

1.2 Achtergrond

Zoals aangegeven geldt de status van voorbeeldgebied pas een paar jaar. In formele zin hebben de initiatiefnemers in 2008 afspraken met de ministeries gemaakt over de realisatie van financieringsinstrumenten in ruil voor financiële ondersteuning. In elk gebied is men echter al langer actief. De gebiedsprocessen blijken in verschillende stadia te verkeren. Een korte schets van de initiatiefnemers en andere betrokken actoren, financieringsinstrumenten en uitvoering laat in de voorbeeldgebieden het volgende zien.

Korte schets

In Amstelland is de initiatiefnemer een private (vrijwilligers)partij, in het Binnenveld en in Het Groene Woud een samenwerkingsverband tussen gemeenten en in Ooijpolder-Groesbeek een combinatie van gemeenten, maatschappelijke organisaties en private partijen.

In Amstelland en in het Binnenveld is minder ervaring met gebiedsgericht werken en werken bestuurders van gemeenten minder intensief met elkaar samen en opereren grondeigenaren vaker sectoraal. In Het Groene Woud tonen bestuurders in en rond het gebied al lange tijd commitment met het realiseren van financieringsinstrumenten voor landschap. Bij de bevolking is de naam 'Het Groene Woud' echter minder bekend, terwijl men doorgaans wel betrokken is bij de eigen leefomgeving (Overbeek en De Graaff, 2009). In Ooijpolder-Groesbeek was aanvankelijk vooral commitment bij bestuurders in het gebied zelf, maar minder erbuiten. De betrokkenheid van de bevolking in en rond het gebied is echter groot en een maatschappelijke lobby heeft geleid tot een particuliere donatie van de Postcodeloterij.

In Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek is men verder met de uitvoering vanwege deelname aan eerdere pilots groenblauwe diensten. Qua financieringsinstrumenten zijn al prototypen voor een private bijdrage aan landschap getest zoals de landschapsveiling in de Ooijpolder. In Het Groene Woud is een streekrekening gerealiseerd die jaarlijks twee tot drie ton oplevert. In de andere voorbeeldgebieden worden prototypen overgenomen of nieuwe ontwikkeld zoals de uitzichtgarantie in het Binnenveld.

Deze schets is niet uitputtend, maar leidt wel tot een aantal lijnen in het gebiedsproces met verschillende aandachtspunten per voorbeeldgebied. Zo speelt in Amstelland en het Binnenveld het verkrijgen van gedeelde urgentie en samenwerking voor de plannen nog een grote rol. Dit leidt in deze voorbeeldgebieden tot de behoefte om terug te kijken en de komende stappen in het gebiedsproces te analyseren. Vragen die hierbij spelen zijn in hoeverre er gedeelde urgentie voor het behoud en beheer van landschap is bij zowel lokale overheden als grondeigenaren (Binnenveld) en in hoeverre een particuliere organisatie met alle lokale overheden draagvlak voor publieke plannen weet te organiseren (Amstelland). In Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek waar de plannen voor landschap al zijn vastgesteld, hebben de initiatiefnemers meer behoefte om naar de uitvoering te kijken. Dit leidt tot vragen over de toekomstige uitvoeringsorganisatie (Het Groene Woud) en de betrokkenheid van regionale overheden en private organisaties bij de uitvoering (Ooijpolder-Groesbeek).

Ontwikkelen analysekader gebiedsprocessen

Om de vragen te beantwoorden en toegankelijk te maken, bespreken wij een aantal centrale thema's die in gebiedsprocessen een belangrijke rol spelen. We beschouwen het gebiedsproces hierbij als voorwaardenscheppend voor de investeringen in het landschap en de bijbehorende financieringsconstructies. Daarbij kijken we terug naar de succes- en faalfactoren en vooruit naar de te kiezen aanpak. Als startpunt voor het analyseren van gebiedsprocessen gebruiken wij het Moeten - Willen - Kunnen (MWK)-kader uit NederlandBovenWater (Van Rooij et al., 2006) dat in gaat op:

- *moeten*
de gedeelde beleids- en gebiedsurgentie om in landschap te investeren en hiervoor uitvoeringsinstrumenten te ontwikkelen (LOP, landschapsveiling, streekrekening, enzovoort);
- *willen*
de ambitie om mee te werken aan (instrumenten voor) investeringen in landschap en hiervoor draagvlak (medeverantwoordelijkheid) door particulieren te ontwikkelen;
- *kunnen*
de condities om de uitvoeringsinstrumenten te realiseren, zoals gebiedsplannen en afspraken in een breder beleidskader, maar ook publieke middelen om fysieke investeringen in landschap te laten zien en prototypen van financiële constructies te ontwikkelen.

Het MWK-kader gaat vooral in op de kenmerken van een proces die als een voorwaarde kunnen worden gezien. Daarnaast spelen ook factoren bij het verloop van het proces (Roza en Boonstra, 2009). Gebiedsgerichte beleidsprocessen vinden plaats in netwerken van actoren met min of meer stabiele patronen van sociale relaties. Actoren moeten een gevoel van urgentie delen en overtuigd zijn van de noodzaak om samen te werken. Verder moeten de juiste partijen betrokken zijn. Zij hebben vaak onderlinge afhankelijkheidsrelaties qua kennis en hulpbronnen (geld, grond, bevoegdheden, achterban) en kunnen hindermacht inzetten als ze getroffen worden door de uitvoering van besluiten. Ook de communicatie met de achterban wordt als een belangrijke succesfactor gezien. Op basis van het MWK-kader, de rol van actoren en de stand van zaken in de voorbeeldgebieden worden de centrale thema's in het volgende hoofdstuk nader uitgewerkt.

1.3 Uitwerking

Het doel van het onderzoek is om tussentijds aan te geven hoe het gebiedsproces in de vier voorbeeldgebieden verloopt en tot welke lessen deze analyse leidt voor het realiseren van financiële arrangementen. Dit leidt tot de volgende drie onderzoeksvragen:

1. Hoe kunnen de gebiedsprocessen worden geanalyseerd bij het ontwikkelen en implementeren van uitvoeringsinstrumenten voor particuliere financiering van landschap?
2. Hoe kunnen de huidige gebiedsprocessen in de vier voorbeeldgebieden worden beschreven?
3. Welke aanbevelingen zijn er om de gebiedsprocessen hierbij te verbeteren?

De eerste vraag wordt uitgewerkt aan de hand van literatuuronderzoek en door interviews met de initiatiefnemers van de voorbeeldgebieden over de aanpak en te selecteren actoren voor een gesprek. De tweede vraag beschrijft het gebiedsproces aan de hand van vijftientig interviews met de betrokkenen. Hiervoor is een overzicht met gespreksthemata's opgesteld (bijlage 1). Deze is nader gespecificeerd voor Het Groene Woud, dat zich vooral op het proefgebied en de toekomstige gebiedsorganisatie wil richten en minder op de evaluatie van het proces tot dusver. Een overzicht van de geïnterviewden is te vinden in bijlage 2. De derde vraag wordt beantwoord aan de hand van vergelijking van de onderlinge resultaten uit de vier voorbeeldgebieden, de inzichten uit hoofdstuk 2 en terugkoppeling met de betrokkenen.

Qua volledigheid moet worden benadrukt dat deze analyse niet alleen tussentijds, maar ook tijdgebonden is. Veel informatie is verzameld in de zomer van 2010. Deze periode kenmerkte zich door het wisselen van de wethouders na de gemeenteraadsverkiezingen. Aangezien gemeenten een belangrijke rol spelen in de gebiedsprocessen komen de gevolgen daarvan ook in de gesprekken terug.

1.4 Indeling van het rapport

De lessen voor het realiseren van financiële arrangementen gelden niet alleen voor het voorbeeldgebied zelf, maar ook voor de initiatiefnemers in de andere voorbeeldgebieden en betrokkenen elders die met soortgelijke plannen bezig zijn. Hoewel de situatie in de vier voorbeeldgebieden onderling verschilt en

daarmee ook de vragen die de initiatiefnemers de komende tijd willen oplossen, is er bij de indeling van de hoofdstukken voor gekozen om ieder voorbeeldgebied op basis van eenzelfde structuur te beschrijven. Deze keuze voor een vergelijkbare presentatie is ingegeven door het idee om zoveel mogelijk gezamenlijke lessen te trekken in plaats van individuele. Dat neemt natuurlijk niet weg dat de aandacht voor bepaalde thema's per voorbeeldgebied zal verschillen.

Deze overweging heeft tot de volgende indeling van het rapport geleid. Na dit inleidend hoofdstuk wordt in hoofdstuk 2 de eerste onderzoeksvraag aan de hand van de centrale thema's in de gebiedsprocessen uitgewerkt. De hoofdstukken 3 tot en met 6 gaan in op de tweede onderzoeksvraag en beschrijven de gebiedsprocessen in de voorbeeldgebieden Amstelland (drie), Binnenveld (vier), Het Groene Woud (vijf) en Ooijpolder-Groesbeek (zes). Hoofdstuk 7 gaat in op de derde onderzoeksvraag en besluit met aanbevelingen.

2 Centrale thema's in de gebiedsprocessen

2.1 Inleiding

Gebiedsprocessen komen voor in allerlei vormen en maten. Er zijn betrekkelijk simpele sectorale beleidsgerichte gebieden met een specifiek doel, zoals een stiltegebied. Er zijn ook zeer complexe gebiedsontwikkelingen met meerdere doelen, met vele partijen aan het roer en met meerdere lagen van besluitvorming, zoals in het Groene Hart. Er zijn ook veranderingen door de tijd, zoals de in de inleiding aangeduide trend met de verschuiving van gebiedenbeleid naar gebiedsontwikkeling en de bijbehorende veranderende rollen van de betrokken partijen.

Ondanks de verschillen in de gebiedsprocessen zijn er ook vraagstukken die telkens terugkomen. Voor alle gebiedsprocessen speelt het creëren van bekwame en resultaatgerichte coalities tussen de nodige partijen, zoals overheden, maatschappelijke organisaties en particulieren. In *NederlandBovenWater* (Van Rooij et al., 2006) stelt men vast dat 'een succesvolle gebiedsontwikkeling een overtuigende aanwezigheid van urgenties, ambities en condities' vereist. De uitleg is dat alle partijen de noodzaak tot handelen moeten voelen, ze moeten het willen door er echt voor te gaan en ze moeten het kunnen doordat de condities aanwezig zijn. *Moeten* staat voor de urgentie (beleid en gebied), *willen* voor ambities en ambassadeurs en *kunnen* voor de fysieke, instrumentele en financiële condities en competenties. Ieder thema is deels onafhankelijk van elkaar, maar hangt deels ook met elkaar samen. Als een van deze drie thema's zwak is, dan is het trekken aan een dood paard. Een gebiedsproces ontwikkelt zich doordat zowel het draagvlak, de uitvoeringsinstrumenten, als de faciliteiten toenemen (Van Rooij et al., 2006). Dit leidt dan in theorie tot een driehoek waarbij gaandeweg de drie genoemde punten dichterbij elkaar komen.

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de drie centrale vraagstukken urgentie, ambitie en conditie en de rol van actoren. Urgentie gaat over waarom een gebiedsproces nodig geacht wordt en door wie. Ambitie gaat over de aanpak, de 'hoe-vraag'. En conditie slaat ook op het instrumenteren van een gebiedsproces. Het hoofdstuk mondt uit in een aanpak voor het bestuderen van de vier voorbeeldgebieden.

2.2 Urgentie

Waarom actoren een gebiedsproces ingaan of zelf initiëren, zal per situatie verschillen. Men wil iets bereiken en kan dat niet alleen. Meestal zitten maatschappelijke organisaties en overheden achter een gebiedsproces. De geschiedenis van gebiedenbeleid en gebiedsontwikkeling laat echter een beeld zien van beleidsurgenties waar de maakbaarheid ter discussie staat. De voormalige Raad voor het Landelijk Gebied bijvoorbeeld, signaleerde spanningen op dit vlak (RLG, 2007). Intussen zijn vele gebiedsprocessen opgericht voor het overwinnen van bestuurlijke impasses of bestuurlijke drukte. In algemene zin ontstaan gebiedsprocessen wanneer een gevoel van mismatch ontstaat tussen problemen en de partijen die in actie moeten komen om deze op te lossen. Bestaande indelingen in verantwoordelijkheden passen dan niet bij de opgave. Voorbeelden zijn gemeente overschrijdende uitdagingen met opgaven die bij meerdere gemeenten horen en particulieren die economie en landschap willen combineren, maar niet verder komen zonder de gemeente en/of provincie.

Een gebiedsproces biedt kans om elkaar sneller te vinden en een gezamenlijk gevoel van urgentie tot wasdom te brengen. Het woord 'urgentie' wijst volgens het woordenboek naar een 'dringende noodzaak' (www.encyclo/begrip/urgentie.nl). Bij het ontwikkelen van een gezamenlijk urgentiegevoel is het echter wijs om eventuele hoge verwachtingen te temperen. Weerstand komt niet altijd van mensen en organisaties die expliciet iets tegenwerken, omdat ze andere inhoudelijke urgenties koesteren. Actoren op gebiedsniveau hebben meestal al een lange geschiedenis samen en een bepaalde omgangsmanier met ingesleten routines, rituelen of jarenlange strijd. Dat kan ingegeven zijn door beleid of het lokale leven in bredere zin. Informele gedragsregels zijn diep vermengd met formele posities en omgangsvormen. Sommigen hebben het hier over 'rurale regimes' die de neiging hebben om problemen en probleemdefinities voor te structureren (Goverde, 2000; Horlings, 2006). Bij pogingen tot verandering grijpt men, vaak onbewust, naar de 'bekende weg'. Dit soort regimes is ook vaak bepalend voor besluitvormende netwerken, wie mee mag doen en wie niet.

Een gebiedsproces kan een manier zijn om uit de greep van ingesleten werkwijzen te komen. Binnen een gebiedsproces kan men meestal vrijer optreden omdat de rollen minder verbonden zijn aan het 'bestaande regime', de roldefinitie is vager en minder formeel verankerd. Dat maakt de handelingsvrijheid groter, want er zijn minder ingesleten verwachtingen en verplichtingen. Dit is nodig om vernieuwend op te treden. Zo breekt men door een aantal institutionele barrières. Denk aan de populariteit van onafhankelijke procesbegeleiders.

Zij mogen vaak hardop zeggen wat de betrokkenen zelf niet tegen elkaar durven fluisteren.

Voor het ontwikkelen van een gedeelde urgentie is het zaak om te beseffen dat het niet vanzelfsprekend is dat de al bereikte urgentie behouden blijft of inhoudelijk gezien hetzelfde blijft. Een urgentie is altijd in *ontwikkeling* en moet - voor zover mogelijk - ook georganiseerd worden. Wat begonnen is als een 'gebiedsurgentie', kan naderhand wegvallen of overgenomen worden door een andere gebiedsurgentie dan beoogd.

Ook de relatie tussen de urgentie vanuit het gebied zelf en vanuit het beleid is dan van groot belang. Een sterke gezamenlijke focus kan opwegen tegen fixaties op tegenstrijdige belangen. In NederlandBovenWater spreekt men van een behoefte aan 'verslimming' (Van Rooij et al., 2006: p. 11). Er is verschillend talent nodig om de vele opgaven op te lossen, zoals voor het organiseren van respectievelijk een planproces en een proces tot reflectie. De 'verslimming' kan dan voorkomen dat de urgentie niet op valse verwachtingen gestoeld is door partijen die langs elkaar heen praten. Het ontwikkelen van een gezamenlijke taal is niet eenvoudig en nooit af. Binnen gebiedsprocessen is er een wisselend en dynamisch begrip voor elkaar, en taal is een continu aandachtspunt. Actoren moeten samen op zoek gaan naar inzicht in elkaar en ze moeten bezig blijven met de gezamenlijke urgentie. Onvolgroeid begrip is een voedingsbodemp voor misverstanden en wantrouwen. Een rijp inzicht voorkomt dat het gebiedsproces later vastloopt in procedures en procedurele blokkades. De urgentie bestaat bij de gratie van bereidheid tot samenwerking in een informele soepelheid buiten de vaste en vaak sterk geïnstitutionaliseerde kaders. Het etaleren van waar de urgentie over gaat is van groter belang dan de urgentie zoals die op papier is gesteld.

Het gevoel van urgentie is ook verbonden aan de schaalproblematiek. De opgave dient oplosbaar te zijn binnen de gebiedsafbakening. Als het probleemoplossende vermogen ontbreekt, dan loert er erosie of afbrokkeling van het urgentiegevoel. Dan kan zelfs de legitimiteit onder zware druk komen te staan.

Verder kan het gevoel van urgentie hoog of laag zijn en offensief of defensief worden uitgelegd (Pelders, 2009). Pelders heeft een 'urgentiemeter' ontwikkeld en stelt dat het niveau van urgentie bepaalt hoe men ermee omgaat. Hij maakt een onderscheid tussen inhoud, communicatie en proces op drie niveaus van urgentie.

Op het 'laagste' niveau ontbreekt grotendeels het gevoel van urgentie. Dan gaat het inhoudelijk om het creëren van een nieuwe inhoud. Op dit niveau richt de communicatie zich op het ophalen van informatie over bijvoorbeeld het aan-

haken bij projecten, het scheppen van kansen door wijzigingen in beleid, politiek en maatschappij te volgen en door te bepalen of het wel of geen dood paard betreft. Er zijn dan nog maar een beperkt aantal actoren (partijen) bij betrokken en er is nog geen proces in gang gezet.

Op het 'middelste' niveau zoekt men naar meer urgentie. Dan gaat het om het verzamelen van inhoudelijke kennis, het organiseren van een dialoog om elkaars standpunten en taal te leren kennen. Verder wordt het proces verrijkt met nieuwe partijen dan de oorspronkelijke initiatiefnemers. Op dat niveau dient men interactie te creëren, en blokkades te doorbreken.

Bij het 'hoogste' niveau, als er een sterk ontwikkeld gevoel van urgentie is ontwikkeld, is het zaak om de inhoud te benutten en te verbeelden en de communicatie te richten op het overtuigen van specifieke doelgroepen. Het proces dient dan operationeel gemaakt te worden en gericht te worden op de besluitvorming. De hiervoor genoemde indeling maakt ook duidelijk dat het gevoel van urgentie van sterke invloed is op de ambitie en aanpak.

2.3 Ambitie en aanpak

Een gebiedsproces heeft actoren nodig met bezieling en passie. Een gebiedsproces kan gezien worden als een nieuwkomer op een terrein waar al vele spelers zijn. De nieuwkomer moet zich bewijzen met meer dan het aantonen van de urgentie. Er dient een ambitie en aanpak te zijn die een pakkend positief *gebiedsverhaal* omvat. RLG (2007) noemt dit 'het cultureel ontwerp', dat wil zeggen er moet een proces komen van creatieve *front loading* en een waardering van kwaliteiten in zitten.

Actoren betrokken bij gebiedsgerichte samenwerking beseffen al vroeg dat vitale coalities in de praktijk echt ontstaan en niet achter een tekentafel. Het verbinden van ambitie met aanpak vraagt echter meer dan alleen enthousiasme. Het vraagt om talent voor het omgaan met weerstanden. Onderzoek laat zien dat defensieve gedachten en routines zich snel ontwikkelen en nestelen (Argyris, 2004: V). De gevolgen zijn escalerende misverstanden, zichzelf waarmakende voorspellingen en 'zelfdichtende' processen. En het is een uitdaging om erachter te komen of betrokkenen echt of alleen verbaal achter een gebiedsproces staan. Zekerheid is niet te krijgen, maar een belangrijk punt is dat dialoog de basis vormt voor meningsvorming. De formele communicatie is maar beperkt van nut. Het gaat veel meer om een tijdrovend proces van steeds weer mensen uitnodigen, voortdurend ontmoeten en met elkaar praten en uitdagen.

Kenmerkend voor de aanpak van een gebiedsproces is dat er maar weinig opgelegd kan worden. Het proces dient ontwikkeld worden vanuit een innerlijke overtuiging gebaseerd op uitdagingen en aantrekkelijke mogelijkheden (Bouwen en Dewulf, 2007: 23-24). Schruiver (2007: 149-150) stelt dat samenwerking vaak gezien wordt als een noodzaak, maar lastig voor elkaar te krijgen is. Wantrouwen, selectief luisteren, positionele onderhandelingen en negatieve stereotypie kunnen domineren, waardoor gedeelde probleemopvattingen en gedeelde oplossingen onvoldoende worden ontwikkeld. Schruiver (2007: 150-151) noemt ook organisatorische beperkingen als gebrekkige structuur, onvoldoende ervaring en vaardigheden voor samenwerking, onduidelijke rollen en verantwoordelijkheden.

Bij samenwerken in netwerken speelt verder het verdwijnen van 'the classic trinity of organizing', waarbij eigenaarschap, autoriteit en identiteit/loyaliteit niet langer een eenheid vormen (Lambrechts, 2007: 135). Als vele deelnemers van een gebiedsproces eigenaren blijven van doelen, zeggenschap blijven houden over de middelen die ze inzetten en zich vooral loyaal voelen aan hun eigen moederorganisatie (de organisatie die zij vertegenwoordigen), dan ontstaan dreigingen. Het gebiedsproces wordt een kweekplaats voor belangen conflicten en hindermacht en breekt het gevoel van urgentie af. De kunst is dus om een eenheid te scheppen in deze driedeling.

De gebiedsorganisatie moet zich buigen over de mogelijkheden voor het opbouwen van capaciteit. Er moeten ambassadeurs voor het proces ontstaan. De opkomst van gebiedsmanagers of -makelaars is daar een voorbeeld van. Deze zien de sterke en zwakke schakels. Binnen gebiedsprocessen werkt men continu aan capaciteitsopbouw. In de vakliteratuur is dit uitgewerkt door Healey et al., die drie vormen van capaciteitsbouw onderscheiden (in Hajer en Wagenaar, 2003: 60-87). Zij spreken over kennis, relatiemiddelen en mobiliseringscapaciteit. Kennis is niet alleen iets wat aanwezig is, zoals technische kennis, maar omvat ook het referentieraamwerk voor *hoe* vraagstukken, problemen en mogelijkheden opgevat worden. Door samen op te treden, verandert dat voortdurend. De relatiemiddelen refereren aan de kracht en diepgang van de actuele netwerken, ook in verhouding tot elkaar. Het gaat om inzicht in waarom mensen wel of niet meewerken, de afhankelijkheden en de kracht. Het repertoire van mogelijkheden om capaciteit en vertrouwen te mobiliseren, behoort tot het *sociaal kapitaal*. Sociaal kapitaal omvat vertrouwen, maar ook positionele voordelen, zoals de toegang tot kennis, netwerken, competenties, legitimering, geloofwaardigheid en reputatie. Een sterke gebiedsmanager is in

staat om wensen en motivaties van de deelnemers te *beïnvloeden*. De gebiedsmanager kan zelfs het gewicht van argumenten en belangen veranderen.

In de methodieken aangereikt door NederlandBovenWater speelt netwerkanalyse een prominente rol om het proces te analyseren. Men onderscheidt drie soorten analyse: actoren analyse, spelanalyse en institutionele analyse. Met de actoren analyse brengt men de relevante actoren en hun eigenschappen in kaart, inclusief de middelen, afhankelijkheden en percepties. Actoren kunnen cruciaal zijn in de zin dat hun middelen onvervangbaar zijn. Actoren die het proces ondersteunen noemt NederlandBovenWater toegewijde actoren. Een probleem kan ontstaan als de cruciale actoren niet toegewijd zijn. In de spelanalyse gaat het om het identificeren van de arena's waar beslissingen vallen, en een beeld van de complexiteit ontstaat. In deze spelanalyse kan men ook het proces toe nu toe reconstrueren. In de institutionele analyse kan men patronen van interactie ontdekken, de formele en informele spelregels en andere contextuele factoren.

2.4 **Condities**

Condities omvatten volgens NederlandBovenWater de fysieke, instrumentele en financiële condities en de benodigde competenties om met de condities om te gaan. De condities en competenties variëren per fase van het proces. Simplistisch gezien kan een onderscheid gemaakt worden tussen een verkenningsfase, planfase, realisatie- of uitvoeringsfase en een beheersfase. In de verkenningsfase ontstaan de contouren van het procesontwerp en worden de condities en competenties omgevormd tot een start- of intentie overeenkomst. In de planfase worden de spelregels nader uitgestippeld, met nadruk op de omgangsvormen in het proces. Het procesontwerp wordt nu vastgesteld.

De vraag is of er vervolgens ook werkelijk een realisatiefase komt waar bij gebiedsontwikkeling de nadruk ligt (Van Rooij et al., 2006, 2009). In de realisatiefase gaat het om het concreet uitwerken en uitvoeren van een koppeling tussen de ambitie, planinstrumenten en einddoel. De vraag 'wie doet wat, wanneer en waarmee' wordt dan in de praktijk gezet. Van actoren als projectorganisatie, gemeente, provincie wordt nu het benodigde interventiepotentieel uitgetest en steeds aangepast op de condities. Taken en opgaven worden op de proef gezet: van creatief faciliteren tot actief participeren en van risicodragend ontwikkelen tot beheersmatig handhaven. De opgaven zijn veelzijdig en het mag geen verrassing zijn dat een gebiedsproces niet een kwestie van techniek of werk-

wijze is, het is meer een missie. Dat blijkt uit vele bronnen een uitgangspunt voor het werk, zoals in NederlandBovenWater (Van Rooy et al., 2006) en Horlings et al. (2009).

2.5 Conclusies en leeswijzer

Uit het voorgaande destilleren we drie thema's voor het analyseren van de gebiedsprocessen in de vier voorbeeldgebieden. Als extra thema voegen wij de cruciale momenten en leerpunten toe. Deze vier thema's vormen de basis voor de lijst met items die in ieder gebied aan de betrokken partijen wordt voorgelegd (bijlage 1):

1. Urgentie (waarom)

Wordt zowel vanuit het gebied als het beleid het als een probleem ervaren om in landschap te investeren en uitvoeringsinstrumenten te ontwikkelen en is hiervoor voldoende particulieren/lokale ambitie? De vraag is ook in hoeverre de urgentie is veranderd sinds de aanvang van de status als voorbeeldgebied.

2. Ambitie en aanpak (actoren/netwerken en proces)

Wie zijn de relevante partijen in het gebiedsproces en bij welke relevante fasen in het gebiedsproces zijn zij betrokken? Wat zijn hun belangen, wat willen ze en in hoeverre wordt daar mee omgegaan en tot welke afspraken leidt dat? Is er bij de partijen een visie hoe het gebiedsproces verloopt, een procesontwerp (plan, samenwerking, visie, fasering, spelregels)? Welke vormgeving streeft de gebiedsorganisatie na qua leiderschap, betrokkenheid, samenwerking, uitvoering en beheer. Zijn er sinds de status als voorbeeldgebied veranderingen opgetreden?

3. Conditie (Financiering en rol overheden)

Welke condities zijn relevant voor de uitvoering (verankering gebiedsplannen, afspraken in breder beleidskader, publieke en private middelen)? Wie zou wat moeten doen en gebeurt dat ook, met name regionale overheden en private partijen? Zijn de condities in de loop der tijd veranderd?

4. Cruciale momenten en leerpunten

Bij de cruciale momenten gaat het om welke dat zijn, waarom en wie hieraan een bijdrage heeft geleverd. Leermomenten geven aan welke inzichten het gebiedsproces tot dusver heeft opgeleverd, waarom en wat anders moet.

In de volgende hoofdstukken analyseren wij de gebiedsprocessen in de vier voorbeeldgebieden afzonderlijk. De hoofdstukken over respectievelijk Amsteland (drie), Het Binnenveld (vier), Het Groene Woud (vijf) en Ooijpolder-Groesbeek (zes) volgen eenzelfde indeling. Ieder hoofdstuk begint met een korte schets van het voorbeeldgebied (x.1). Vervolgens gaan we in op de wijze waarop aan urgentie is gewerkt (x.2). Daarna volgen de relevante partijen (x.3), de aanpak in het gebiedsproces (x.4) en de condities relevant voor de uitvoering (x.5). Het concluderende deel bestaat uit de belangrijke momenten (x.6), de lessen wat er goed ging of beter kan (x.7) en de aanbevelingen om de lessen in de praktijk te brengen (x.8). Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven, zal de verschillende stand van zaken in de vier voorbeeldgebieden er toe leiden dat elk thema niet in dezelfde mate is uitgewerkt.

3 Amstelland

3.1 Inleiding

Het voorbeeldgebied Amstelland vormt een scheg met de Amstel als blauwe catwalk, met de punt gestoken in Amsterdam bij de Stopera. Amstelland ligt onder Amsterdam-Zuid en de Zuidas en wordt aan de brede onderzijde begrensd door de Stelling van Amsterdam, aan de oostzijde door de snelweg Utrecht-Amsterdam en aan de westzijde door de bebouwing van Amstelveen. Vanuit nationaal en regionaal oogpunt speelt het open houden van het veenweidegebied, beperken verrommeling, versterken recreatie, ontwikkelen groenblauwe structuur, verbeteren vestigingsklimaat en kwaliteit van de leefomgeving. Lokaal speelt behoud en ontwikkeling van de bestaande kwaliteiten landbouw en natuur, cultuurhistorie, wonen, werken en recreatie. Amstelland behoort tot twee planologische zones voor restrictief beleid: de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en het nationaal landschap het Groene Hart. Verder is het een voorbeeldproject voor het stelsel van metropolitane landschappen dat de Metropoolregio Amsterdam wil ontwikkelen. Het proefgebied betreft de Bovenkerkpolder (BKP), een groot open veenweidegebied tussen Amstelveen en Uithoorn. Naast de aanwezige boerenbedrijven kent de polder een florerende weidevogelpopulatie en vormt het een belangrijke verbinding binnen de Ecologische Hoofdstructuur. In de Bovenkerkpolder zijn veel ontwikkelingen gaande, zoals de verlegging van de provinciale weg en de aanleg van een recreatiegebied, het zoeken naar ruimte voor waterberging. Verder sleept er al jaren een discussie over de aanleg van een golfbaan.

3.2 Urgentie

Toenemende maar nog niet voldoende gedeelde urgentie vanuit overheden

Tien jaar terug heeft de provincie Noord-Holland met de gemeenten in de strategische visie de groene status van Amstelland vastgesteld. Amsterdam was toen tegen deze visie, maar is later akkoord gegaan met de prioriteit voor groen. Volgens een wethouder hing deze omslag samen met het groeiende inzicht om groen op verschillende niveaus in een 'Metropool Park' (en dus ook buiten de gemeente Amsterdam) en geïntegreerd (met andere RO-plannen) te maken.

Amstelveen is nog steeds tegen het centraal stellen van groen in haar buitengebied. Zij wil in haar achtertuin kunnen bouwen en een golfbaan aanleggen. Eerdere en huidige wethouders zien volgens een geïnterviewde niets in een 'Metropool Park', willen zich vooral op het lokaal stedelijke richten en zo min mogelijk in hun buitengebied investeren. Illustratief is ook het beroep op een bestemmingsplan met afspraken van een halve eeuw geleden. Hoewel bedrijven (Schiphol) meer aandacht voor het vestigingsklimaat van hun werknemers wensen, maken gemeentebestuurders zich minder druk over de waardeontwikkeling op de lange termijn (zoals landschap) en wil men vooral directe opbrengsten voor de eigen bevolking. Het vorige gemeentebestuur vormde hierbij een uitzondering en besteedde volgens de geïnterviewde meer aandacht aan het buitengebied.

Na de strategische visie heeft de provincie in 2004 met alle betrokken gemeenten (inclusief Amstelveen) een algemenere toekomstvisie voor Amstelland vastgesteld met zeven beleidsuitgangspunten voor de toekomst en 133 projecten om die tot uitvoering te brengen (Stuurgroep Amstelland, 2004). Een van de actiepunten was het creëren van draagvlak onder bewoners van Amstelland en omgeving voor deze beleidsuitgangspunten. Dit initiatief van de ondertekenaars van de toekomstvisie leidde tot de oprichting van Stichting Beschermers Amstelland (SBA). SBA is een particuliere stichting waarin boeren, burgers en buitenlui actief zijn, zonder directe overheidsconnectie, met als doelstelling:

'Het behoud van Amstelland als een open en toegankelijk, vitaal agrarisch gebied met grote natuurwaarden, waarin met respect voor landschap, natuur en cultuurhistorie kan worden geboerd en gerecreëerd.'

Deze doelstelling wil SBA langs drie lijnen realiseren (Beschermers Amstelland, 2010a), namelijk door:

1. van Amstelland een icoon maken door zo veel mogelijk bekendheid te geven aan al het moois dat er voor de bewoners van Amsterdam en omgeving te beleven. Dit leidt tot de jaarlijkse organisatie van een Amstellanddag waarbij boeren en andere ondernemers en organisaties hun bedrijf open stellen voor bezoekers en een fotowedstrijd met tal van mooie beelden over het gebied. In samenwerking met het Groengebied Amstelland en de provincie probeert men ook de recreatieve infrastructuur te verbeteren. Verder is er ook een documentaire over het gebied in voorbereiding;
2. de overheden op een positief kritische manier te volgen en te houden aan de door hen vastgestelde uitgangspunten voor de toekomst van Amstelland,

waaronder de al jaren slepende kwestie over de aanleg van een golfbaan dat de kernwaarden van de BKP ondermijnt;

3. boeren, burgers, bedrijfsleven en overheden op een creatieve wijze bijeen te brengen om de financiering van de inrichting en het duurzame beheer van Amstelland mogelijk te maken. Dit leidt jaarlijks samen met de Zuidas tot een gezamenlijke Amstellandlunch voor vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven.

Het bestuur van SBA heeft het initiatief genomen om de voornemens volgens de toekomstvisie uit te gaan werken en in 2007 een verzoek ingediend om als voorbeeldgebied te worden aangewezen. De reden is dat er in Amstelland en met name in de Bovenkerkerpolder volgens de SBA geïnterviewden veel plannen zijn, maar een gebrek aan regie:

'Je mist voor landschap in dit gebied coördinatie op verschillende issues: een gedeelde RO-visie, handhaving en zicht op uitvoering en het realiseren van beheer.'

De provincie en de gemeente Amstelveen hebben - ondanks eerdere toezeggingen - het verzoek om als voorbeeldgebied te mogen worden aangewezen, niet mee ingediend. In 2007 kon de provincie - volgens eigen zeggen gezien de nog in te vullen claims - nog niet actief de verrommeling tegen gaan in het gebied Amstelscheg.¹

In 2010 heeft de provincie die mogelijkheid wel en samen met de betrokken gemeenten Amsterdam (en vier zuidelijke stadsdelen), Amstelveen, Diemen en Ouder-Amstel en het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht de 'Ontwikkelstrategie voor de Amstelscheg' vastgesteld (Provincie Noord-Holland, 2010). De gebiedsurgentie is hiermee op de kaart gezet. Hoofddlijn is dat overheden (inclusief Amstelveen) de ambtelijk vastgestelde tien kernkwaliteiten voor het hele gebied accepteren, maar rekening willen houden met de identiteiten van de subgebieden, waaronder het proefgebied BKP.

Particuliere en lokale ambitie om te investeren in landschap nog onvoldoende Maatschappelijk gezien wordt de urgentie voor het behoud van het buitengebied door een aantal bevolkingsgroepen gedeeld, zoals de SBA dat veel begunsti-

¹ Uit bronnen van het voormalige ministerie van LNV blijkt dat er iemand van het IPO in de selectiecommissie heeft gezeten. Er is echter geen directe vertegenwoordiging van provincies geweest.

gers in Amstelveen heeft en de vereniging Amsteloevers. Verder zijn er veel vrijwilligers actief in het weidevogelbeheer. Een onlangs gehouden enquête onder de begunstigers en relaties van SBA laat zien dat SBA op veel response en steun van de begunstigers kan rekenen en dat deze vooral het kritisch volgen van de overheid waarderen (Overbeek, 2010).

Overigens betekent de wens van particulieren om de toekomstvisie van Amstelland uit te voeren en verrommeling tegen te gaan niet automatisch een bereidheid om in landschap te investeren. Hoewel verrommeling door veel particulieren als een probleem wordt gezien, mag volgens een betrokkene hun betrokkenheid bij het realiseren van oplossingen nog wel verder groeien. De geïnterviewden verwachtten echter minder dan de potentieel mogelijke particuliere ambitie om in landschap te gaan investeren zolang overheden met nieuwe plannen blijven komen en geen gezamenlijke visie vaststellen om het landschap te behouden:

'Er zijn hier veel plannen, maar het schiet niet op om deze uit te voeren. Er wordt hier veel geld verknoeid met plannen maken.'

Voeren de overheden hun plannen uit, dan is er kans op rendement en wordt het voor particulieren interessant om in het gebied te investeren. Dan blijft de vraag welke verbeteringen men wenst:

'Men wil de polder mooier maken, maar wat mankeert er dan nu aan? Het is nu toch ook mooi? Bovendien is het onnatuurlijk om alles hetzelfde te willen houden, dat lukt niet.'

3.3 Relevante partijen

Twee gebiedsprocessen

Midden 2010 spelen er twee gebiedsprocessen om structuurversterking en verbreding van de landbouw en een impuls voor landschap en recreatie te realiseren. Inhoudelijk willen beide initiatiefnemers, SBA en de provincie Noord-Holland, hetzelfde, maar denkt men in verschillende snelheden en complexiteiten.

Zo wordt een gebiedsproces door SBA geleid om de eerder door haar vastgestelde prioriteiten uit te gaan voeren. SBA vertegenwoordigt het particulier initiatief met geld van de rijksoverheid. In de afgelopen jaren heeft SBA een zeer breed draagvlak weten te creëren voor haar plannen. Een aantal gemeenten,

LTO en ANV de Amstel, Landschap Noord-Holland, Recreatieschap Groengebied Amstelland zijn hierin belangrijke actieve actoren. Meer recent is de inbreng van het Waterschap en de ILG gebiedscommissie. Ook met PNH werkt men nu goed samen. SBA heeft zelf een Landschapsontwikkelingsplan (LOP) voor de BKP laten maken voor het proefgebied om de verrommeling te stoppen en boeren kansen op ontwikkeling te bieden. Met de agrarische kaart als basis zijn daarop vier kaarten gelegd (recreatie, natuur, water en cultuurhistorie).

Daarnaast is er recent een gebiedsproces door de provincie Noord-Holland opgestart om samen met gemeenten en vertegenwoordigende organisaties de beleidsurgentie voor het proefgebied en andere deelgebieden in de Amstelscheg vast te stellen en uit te voeren. Zij zag tot 2009 de Amstelscheg vooral bestuurd door afzonderlijke overheden met eigen plannen, eigen aanpak en eigen wensenlijstjes. Bij de ontwikkelstrategie heeft men een samenwerkingsprotocol afgesproken en is men een interactief gebiedsproces gestart via de zogenoemde 'waartse werkwijze' (zie 3.4). Amstelland behoort tot het Bestuurlijk Overleg Zuidwaarts (BOZ) dat allerlei zaken van woningen tot natuur ten zuiden van Amsterdam bespreekt. Het BOZ is eindverantwoordelijk om via het gebiedsproces de ontwikkelstrategie aan te vullen met een uitvoeringsprogramma, planologisch regime, beheermodel, financieringsmodel en communicatiestrategie (Provincie Noord-Holland, 2010: p. 35). Het idee van de provincie is om BOZ in de toekomst de bestuurlijke regie over Amstelscheg te geven.

SBA wordt door de provincie gezien als één van de gebiedspartijen waarmee wordt samengewerkt. Er gelden voor het gebied volgens de provincie meer belangen/opgaven dan degenen die door SBA zijn geformuleerd. SBA kan volgens de provincie wel slim schakelen, dat wil zeggen snel contacten leggen, met de overheden op zowel nationaal als lokaal niveau en met de relevante stakeholders in de provincie. SBA wil echter sneller uitvoeren dan de provincie kan doen. SBA beaamt dit en ziet haar snelheid, het draagvlak onder de bevolking en het zorgen voor nieuw geld juist als een voordeel.

Al met al is er dus zeker aandacht voor de verschillende belangen, maar langs verschillende sporen. De vraag is in hoeverre hierbij meer afstemming nodig is om landschapsplannen uit te voeren. Voor de provincie zijn de verschillende belangen een reden om opnieuw met elkaar om de tafel te gaan zitten. De overheden vinden het belang 'is het goed voor de boer, dan is het goed voor het landschap' te beperkt en willen meer belangen vertegenwoordigd zien. SBA vertegenwoordigt minder belangen, maar ziet de landbouw niet als doel maar als middel, en legt meer nadruk op de realisatie van plannen.

3.4 Aanpak

SBA heeft vanaf het begin geprobeerd alle gebiedspartijen bij het proces te betrekken. Eerder heeft men steun van de provincie proberen te verkrijgen voor de aanwijzing als voorbeeldgebied. Hoewel dat toen niet lukte, is men naderhand wel meer gaan samenwerken. Verder probeert men alle relevante gemeenten er bij te betrekken. Dat is met veel gemeenten goed gelukt behalve met Amstelveen. Ook heeft men vanaf het begin private partijen bij het gebiedsproces betrokken. Zo nodigt SBA jaarlijks bedrijven vlakbij het voorbeeldgebied (op de Zuidas) uit voor de Amstellandlunch en toont ze in het gebied veel aandacht voor de positie van de boeren als belangrijkste grondgebruiker.

Meer aandacht voor boeren leidt tot minder weerstand bij landschapsontwikkeling

SBA heeft vanaf haar oprichting benadrukt dat voor het behoud van Amstelland een goede verstandhouding met de grondgebonden boeren (melkveebedrijven in veenweidegebied) noodzakelijk is. Dat was eerder ook in de toekomstvisie als zodanig verwoord. Zij beschouwt hen daarom als een belangrijke actor om de cultuurhistorische waarde, de rust en ruimte van Amstelland te behouden.

Boeren waren aanvankelijk tegen de voorgestelde plannen, maar door SBA is veel aandacht besteed aan de wensen van boeren in de BKP tot structuurverbetering. SBA probeert hen te helpen hun toekomstperspectief in Amstelland te verbeteren door een grondbank voor te stellen om de grondmobiliteit te vergroten en in de landbouw te houden (in plaats van aan projectontwikkelaars te verkopen). De boeren hebben daardoor hun houding veranderd en zijn niet langer tegen de plannen. Een aantal wil ook gehoor geven aan de wensen voor kleinschalige recreatie en landschapsontwikkeling zolang dat niet ten koste van hun bedrijf gaat. Verder zijn in de BKP met de helft van de boeren (2/3 van de grond) landschapsbedrijfsplannen gemaakt. Cruciaal hierbij was om deze bedrijfsplannen als collectieve investering voor landschapsontwikkeling te behandelen en geen planologische schaduwwerking op individuele bedrijven te creëren.

Van incidentenplanologie en beperkte bestuurlijke samenwerking naar meer gezamenlijk optrekken

Zoals eerder aangegeven lopen er in 2010 twee gebiedsprocessen, waarbij de provincie zich op het vaststellen van nieuw beleid richt en SBA op het uitvoeren van eerder vastgestelde beleidsuitgangspunten. De provincie wil de regie over de Amstelscheg weer terug en gemeenten helpen ontwikkelingsgericht te gaan

denken in de zogenoemde 'waartse werkwijze'. Deze ontwerpgerichte werkwijze is een vrijwillig ambtelijk en bestuurlijk overleg dat informeel zoekt naar mogelijkheden om partners met elkaar in verbinding te brengen en lokale projecten in een breder verband te beschouwen. Gemeenten zijn nu bij de planvorming over ruimtelijke bestemmingen (Wro) vaker bereid om verder dan hun gemeente grens te denken. De conclusies worden via het BOZ voorgelegd aan bevoegd gezag (Provincie Noord-Holland, 2010: p. 16). De provincie probeert via een ontwerpgerichte werkwijze met de betrokken overheden en stakeholders de opgaven meer gezamenlijk in plaats van deze afzonderlijk te bekijken en te regelen. Verder wil ze hiermee voorkomen dat gemeenten terugvallen op verouderde bestemmingsplannen, waarbij door incidentenplanologie verrommeling in de hand wordt gewerkt.

De twee gebiedsprocessen laten vooral een verschil van inzicht over de snelheid van het proces zien. Volgens de provincie zegt SBA: 'Wij hebben een slim plan, voer hem uit' en 'Waarom duurt het zo lang?' De provincie ziet echter meer opgaven, zoals andere plannen en belangen, bestemmingsplannen, vergunningen, regels, bezwaarprocedures, enzovoort. Naast aandacht voor integrale gebiedsontwikkeling, waarbij gemeentebesturen elkaar aanspreken op lokale ontwikkelingen, is er behoefte aan een duurzaam en betaalbaar beheer van het landschap. Met de vele plannen is het belangrijk om via ontschotting een financiële basis te leggen onder de ontwikkelstrategie.

SBA juicht het toe dat de provincie de regie van Amstelscheg op zich neemt, maar wil graag meer duidelijkheid over de relatie tussen dit gebiedsproces en de eerdere voornemens die zijn vastgesteld in het project Toekomst Amstelland (Beschermers Amstelland (2010b)). Volgens SBA wekt de provincie de indruk alsof er weer van de grond af aan wordt begonnen, terwijl er eerder al beleidsuitgangspunten en voornemens zijn afgesproken.

Ondanks de goede intenties om meer samen te werken, is er nu geen gebiedsorganisatie dat voldoende publiek leiderschap uitstraalt en een duurzame samenwerking weet te realiseren. Verder is ook de relationele aandacht beperkt:

'Hier wordt de bal niet rond gespeeld, maar worden posities ingenomen.'

Of het BOZ het gaat lukken om als 'gebiedsautoriteit' het gebiedsproces te organiseren, is nog maar de vraag.

'In dat geval zouden andere partijen bevoegdheden moeten afstaan Dat is een zwaar middel, maar de huidige overheden komen er zelf niet uit. De gemeenten zijn machtig, het rijk ook, de provincie niet.'

SBA heeft voor het opstellen en uitvoeren van de landschapsplannen de Coöperatie Landschap Amstelland U.A. opgericht om de voornaamste deelbelangen bij elkaar brengen. In de Coöperatie Landschap Amstelland zijn nu vertegenwoordigd de agrarische belangen (ANV De Amstel), de burgers (SBA) en de natuur (LNH). Verwacht wordt dat de recreatie belangen door het lidmaatschap van Groengebied Amstelland binnenkort ook zijn vertegenwoordigd, terwijl het gesprek met het Waterschap over het lidmaatschap is gestart. SBA acht het streven om voor jaareinde de boeren, burgers, recreatie, natuur en water achter één gemeenschappelijke doelstelling te hebben realiseerbaar.

Op basis van de landschapsplannen kan de coöperatie beheercontracten sluiten met de beheerders. Een tweede hoofdtaak is het beheren van het Landschapsfonds Amstelland voor de continuïteit van de financiering van inrichting en beheer. De coöperatie heeft een samenwerkingsovereenkomst gesloten met de Rabobank Amstel en Vecht en - geïnspireerd door de bedenkers hiervan in Het Groene Woud (zie 5.4) - een streekrekening geopend. De baten van de recent geopende streekrekening komen aan het Landschapsfonds ten goede (Beschermers Amstelland, 2010a). Ten opzichte van de streekrekening in Het Groene Woud die alleen voor bedrijven met een inleg van ten minste 25.000 euro toegankelijk is, wordt op initiatief van SBA op landelijk niveau gewerkt aan betere (lees concurrerender) rentecondities en openstelling voor particulieren.

SBA probeert haar contact met burgers en boeren verder te versterken door regelmatig een nieuwsbrief te verspreiden, bijeenkomsten te houden en haar website (www.beschermersamstelland.nl) actueel te houden.

3.5 Conditie

De condities om de uitvoeringsinstrumenten te realiseren zijn in Amstelland nog niet gerealiseerd. De gebiedsplannen en afspraken zijn (nog) niet in een breder beleidskader verankerd, met name niet in de bestemmingsplannen voor het buitengebied die veelal nog om een update vragen. Er zijn veel beleidsplannen van toepassing die volgens de provincie kansen bieden om tot een gezamenlijke oplossing te komen. De bestuurders willen veranderingen via gemeentelijke planologische procedures laten verlopen. Eerder is door anderen echter aangegeven

dat het maken van plannen vaak eerder tot nieuwe plannen dan tot realisatie leidt. De vraag is ook in hoeverre de gerealiseerde beleidsmatige verankering als een voorwaarde voor het realiseren van landschapsplannen is gezien en als selectie criterium is meegenomen.

Volgens de betrokkenen is het belangrijk geweest dat EL&I en I en M alsnog (financiële) steun hebben gegeven aan de initiatiefnemers van de voorbeeldgebieden. Bij het krijgen van de status van voorbeeldgebied in 2008 was er geen geld, nu wel. EL&I betaalt het gebiedsproces en I en M reserveert investeringsgeld voor het gebiedsplan in de BKP. Hoewel de beoogde financiering van het gebiedsplan op zich goed geregeld is, is deze nog niet volledig gerealiseerd. I en M stelt € 950.000 ter beschikking om te investeren als provincie, gemeenten en particulieren ieder ook € 950.000 bijdragen. Dit is grotendeels gelukt, maar mogelijk moet SBA een deel van het investeringsgeld van I en M (€ 250.000) terugstorten, als zij geen bijdrage krijgt van de gemeente Amstelveen die de komende vier jaren geen ruimte voor investeringen in het buitengebied heeft (augustus 2010). Ook het door SBA geïnitieerde en door de gemeente Amstelveen verder uitgewerkte plan voor de Nesserlaan dreigt niet te worden uitgevoerd. SBA:

'Er ligt een bedrag van € 250.000 voor Amstelveen voor het grijpen. En met een beetje fantasie en financiële kennis kun je verzinnen dat een investering van € 950.000 niet hoeft te betekenen dat er voor een gelijk bedrag aan liquide middelen de deur uit gaat.'

Wat overheden zouden moeten doen voor dit gebied, is veel meer een gezamenlijke visie vaststellen, zich daar in het beleid aan houden en verantwoordelijkheid nemen voor het buitengebied. Overheden denken heel sectoraal over het buitengebied (ondanks de eerdere visie van Amsterdam hierover). SBA:

'Ik spreek met alle gedeputeerden, behalve met cultuur.'

Naar private actoren zoeken om te investeren heeft weinig zin als er te weinig stabiliteit in het beleid is en veel energie in de beleidsontwikkeling gaat zitten.

3.6 Cruciale momenten

De vraag is of het honoreren van het verzoek om als voorbeeldgebied aangegeven te worden vanuit landschapsontwikkeling gezien effectief is als sommige overheden niet met het verzoek instemmen en daarmee een gedeelde bestuurlijke verantwoordelijkheid ontbreekt. Vooral het ontbreken van een gedeelde visie over de toekomst van het buitengebied in bestemmingsplannen wordt hierbij als cruciaal gezien.

Het aanwijzen van Amstelland als voorbeeldgebied is wel positief geweest om de druk op te voeren om een gedeelde visie voor de toekomst van het buitengebied te realiseren. Het toekennen van financiering om plannen te realiseren, vormde daarbij een plus. Naderhand zijn door SBA pogingen gedaan om tot meer commitment te komen. Dat is deels ook gelukt (met de provincie en de landbouw).

De keuze van BKP als proefgebied vinden de geïnterviewden prima, gezien de opgave om voor de landbouw tot structuurverbetering te komen en daarmee de kans op verrommeling tegen te gaan. In de andere subgebieden is geen landbouw meer of is de structuur al verbeterd. De keuze is ook nuttig vanwege een overzichtelijk aantal boeren en hectares.

De gemeente verkiezingen in 2010 lijken een cruciaal moment geweest te zijn, maar tonen ook de beperkt gedeelde urgentie om samen door te gaan. Er zijn soms andere wethouders gekozen die minder prioriteit toekennen aan landschapsontwikkeling en -behoud.

3.7 Lessen

Terugkoppeling naar hoofdstuk 2 via de urgentiemeter

Aan de hand van een urgentiemeter (Penders, 2009) zijn drie niveaus van urgentie bepaald afhankelijk van hoe men er in een gebied inhoudelijk, communicatief en qua proces mee omgaat. Op het 'laagste' niveau ontbreekt grotendeels het gevoel van urgentie, is het aantal betrokken actoren beperkt en is er nog geen proces in gang gezet. Op het middelste niveau zoekt men naar meer urgentie, wordt het proces verrijkt met nieuwe partijen en dient men interactie te creëren en blokkades te doorbreken. In Amstelland staat men voor de uitdaging om van het laagste naar het middelste niveau te klimmen en een aantal verbeteringen te realiseren.

Welke inzichten heeft het gebiedsproces tot dusver opgeleverd?

SBA lijkt een permanente analyse uit te voeren over de relevante actoren en de mogelijkheden om commitment en draagvlak te realiseren. Dit is een belangrijke activiteit. Zij heeft mede geleid tot een betere verstandhouding met veel overheden en de agrarische grondeigenaren die landschapsontwikkeling minder als een concurrerende factor zijn gaan zien. SBA heeft veel inzet gepleegd om de relatie met de boeren te verbeteren die daardoor niet meer automatisch 'teugen' zijn, maar ook voordelen gaan zien om in landschap te investeren.

SBA heeft een deskundig bestuur dat snel op plannen kan reageren of met nieuwe voorstellen komt. Hoewel een particuliere organisatie vaak uit een zorg over het agenderen van een bepaald probleem en de gewenste oplossingen ontstaat, is het de vraag of zij die rol zodanig moet blijven voortzetten of moet wijzigen. Het wijzigen houdt in dat zij ook mee moet gaan werken aan het realiseren van oplossingen die compromissen of meer geduld vragen. Zeker in Amstelland wordt een luchtige omgang als belangrijk ervaren om er bestuurlijk uit te komen. Zoals een geïnterviewde meldt:

'We moeten slimmer wheelen en dealen. Niet de boel steeds op scherp zetten, dat werkt niet. Een goed gebiedsprogramma is niet meer sectoraal. Het gaat nu veel meer om het mee koppelen en toegevoegde waarde zoeken, het vinden van bindende factoren en het ontwikkelen van een soort 'gebiedsidentiteit'.'

Tegelijkertijd benadrukt SBA dat zij al veel draagvlak heeft weten te realiseren onder boeren, burgers, recreanten, natuurbeheerders en waterbeheerders die allemaal verschillende deelbelangen nastreven, maar achter één gemeenschappelijke doelstelling voor het behoud van Amstelland staan. Tegelijkertijd vindt zij het ongeduld ook nodig om vaart in de plannen te houden en te vermijden dat het groenbeleid rond de steden niet wordt gerealiseerd (RodS, I en M-budget voor het proefgebied).

Wat kan beter?

Het vertrouwen tussen de rijksoverheid en de provincies kan beter. Afstemmen van tempo, respecteren van elkaars rollen en blijven communiceren. Het rijk selecteerde de voorbeeldgebieden met de beste bedoelingen, maar de keuze voor Amstelland had volgens de provincie Noord-Holland beter moeten worden afgestemd met hen.

Misverstanden en onbegrip tussen de particuliere organisatie SBA en de provincie. De provincie is blij met SBA, alleen zijn er soms wat boze gezichten over en weer. Volgens SBA 'lopen de overheden niet hard genoeg'. Dit ligt meer aan organisatorische en procedurele zaken dan aan de betrokkenen zelf. Regie is in deze volgens de provincie ook verwachtingmanagement. Uiteindelijk moet een overheid de regie voeren in Amstelscheg.

Het gevoel van interdependentie, het besef dat men elkaar nodig heeft, kan beter. Als er een partij dwars ligt, wordt die uiteindelijk omzeild. SBA zou daarbij volgens eigen zeggen ook meer aan relatiemanagement met dwarsliggende gemeenten moeten doen. Elkaar blijven spreken is dan volgens de voorzitter bijvoorbeeld zinvoller dan blijven mailen of brieven sturen.

Verder zullen volgens SBA overheden zoals de provincie en gemeenten veel meer continuïteit in hun beleid moeten organiseren. Nu blijken wisselingen van colleges na de verkiezingen vaak een moment om eerder gemaakte afspraken te herzien en tonen handtekeningen bij beleidsvoornemens niet altijd de wil om ook verantwoordelijkheid te nemen voor de uitwerking ervan. Het gebied kent vele plannen en (deel)processen die steeds vastlopen. De plannen blijven komen, maar de uitvoering loopt achter.

3.8 Aanbevelingen

Betrek de relevante actoren bij het gebiedsproces

Voor het realiseren van plannen om in landschap te investeren, is het belangrijk dat de gemeenten zich aan het initiatief om het landschap te beschermen committeren en de ruimtelijke beleidsclaims al in een ver gevorderd stadium op elkaar zijn afgestemd.

De aanbeveling is te zorgen voor meer commitment onder de betrokken gemeenten. In Amstelland is de betrokkenheid weliswaar verbeterd, maar zal dit nog verder moeten groeien. Om alle gemeenten bij het gebiedsproces te betrekken is het belangrijk om meer in de bestuurlijke samenwerking bij de ruimtelijke planvorming te investeren om tot resultaten te komen (provincie) en oog te hebben voor het realiseren van gezamenlijke oplossingen die compromissen of meer geduld vragen (SBA). Dit zal hopelijk in minder plannen resulteren en in meer uitvoeringsprojecten die vaak pas gaandeweg tot resultaat zullen leiden.

Verder moeten de agrarische grondeigenaren het zien zitten om in landschap te investeren doordat het iets toevoegt aan hun bedrijf. Naast investeren in landschap zal daarom ook aandacht moeten zijn om de structuur van de

grondgebonden agrarische bedrijven te verbeteren. Om de landbouw meer bij het gebiedsproces te betrekken, is het bieden van agrarische structuurverbetering belangrijk (middels een grondbank of -ruil). Buiten particuliere (voor)financiering (SBA) zal dit ook een bijdrage uit publieke middelen vragen (provincie).

4 Binnenveld

4.1 Inleiding

Het voorbeeldgebied Binnenveld is de binnentuin van Wageningen, Ede, Rhenen en Veenendaal, de vier WERV-gemeenten, met gezamenlijk ruim 200.000 inwoners. Het proefgebied waar daadwerkelijk investeringen in landschap staan gepland, vormt een deel van het EL&I-voorbeeldgebied. De provinciegrens loopt dwars door het voorbeeldgebied: Binnenveld-West (provincie Utrecht) en Binnenveld-Oost (provincie Gelderland). De vier gemeenten hebben een verschillende traditie en aandacht voor het buitengebied. Veenendaal heeft bijna geen buitengebied, Ede juist veel met een uitgebreid beleid en gemeentelijk apparaat.

4.2 Urgentie

Het voorbeeldgebied kenmerkt zich in hoge mate door een grote dynamiek in de bestuurlijke, beleidsmatige en uitvoerende processen. Er zijn veel plannen, veel verschillende uitvoerende partijen en veel overleg gremia, welke voor velen tot een onoverzichtelijke situatie leiden qua verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken. De reconstructie speelt een dominante rol in het Binnenveld. Voor beide delen (West en Oost) is vijf jaar terug een reconstructiecommissie opgesteld die ook een ruilverkaveling moet realiseren. De beide provincies hebben ieder op hun eigen wijze afzonderlijk de coördinatie van het beleid en de uitvoering geregeld. Gaat het in Gelderland vooral via de Regio De Vallei en de Dienst Landelijk Gebied, in Utrecht is met name de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv) actief. De lage grondmobiliteit in het gebied is een belangrijke oorzaak van het trage reconstructieproces. Verder spelen in het gebied enkele grote ruimtelijke inrichtingsitems als Natura 2000, waterberging en de Ecologische Hoofdstructuur.

Naast het uitwerken van het Reconstructieplan is het 'Landschapsonwikkelingsplan Binnenveld' (LOP) een tweede belangrijke beleidsurgentie. Voorloper was de Regionale Structuurvisie WERV, door de vier WERV-gemeenten opgesteld in 2006, dat uitging van het openhouden en behouden van het Binnenveld. De gemeenteraden zijn in 2007 akkoord gegaan met het LOP dat concreet aangeeft welke maatregelen genomen moeten worden om het landschap van het Binnen-

veld daadwerkelijk onder de aandacht te brengen, te ontwikkelen en te behouden. De WERV-gemeenten hebben voor de uitvoering van het LOP een deeltijd project-leider aangesteld. Het aanwijzen van het Binnenveld als voorbeeldgebied werd als een belangrijke impuls voor het uitvoeren van het LOP gezien.

In het Binnenveld lopen meerdere ruimtelijke beleidstrajecten die mogelijk gevolgen hebben voor de functie van de gronden: Natura 2000 (onder andere hoogte waterpeil), zoeken naar ruimte voor waterberging, Rood voor Groenbeleid, doortrekking van de A30 en aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur. De consequenties van deze beleidstrajecten voor de toekomstige bestemmingsfuncties zijn echter nog niet duidelijk en leiden tot onzekerheid bij de boeren. Deze onzekerheid werkt als een remmende factor in het reconstructieproces. De agrariërs vinden dat er teveel plannen gestapeld worden en dat zij telkens grond moeten inleveren, terwijl ze die nodig hebben om hun toekomst veilig te stellen.

De keuze tot voorbeeldgebied lijkt in de beleidstrajecten een ondergeschikte rol te spelen, maar werkt wel als een soort stok achter de deur om zaken te stroomlijnen en knopen te kunnen doorhakken. De vorige gemeenteraden (2005-2009) hebben de gemeentelijke bijdrage van 950.000 euro aan het proefgebied toegezegd. In de huidige - nieuwe - coalities bij de vier gemeenteraden, is dit besluit bij enkele gemeenten op losse schroeven komen te staan en heeft het gebiedsproces verdere vertraging opgelopen. Opnieuw moet bij de wethouders de positie en het belang van het Binnenveld bepleit worden, ook mede gezien andere ruimtelijke prioriteiten.

Een nieuwe ontwikkeling is dat het Binnenveld bestuurlijk betrokken raakt bij de Regio Food Valley, een samenwerkingsverband van de vier WERV-gemeenten met vier omliggende gemeenten, twee provincies en de Stichting Food Valley. Doel is om de regio aantrekkelijk te maken voor de voedselindustrie, waarbij ook een aantrekkelijk woon-, leef-, en recreatiegebied hoort. Voor dit doel is de ruimtelijke kwaliteit van het Binnenveld van groot belang.

Het voorbeeldgebied is door het voormalige ministerie van LNV en andere overheden mede geselecteerd, omdat de indieners - de WERV-gemeenten - een perspectiefrijk idee voor het verwaarden van rood voor het betalen van landschapsbeheer presenteerden. Dit betrof het kopen van een garantie op uitzicht, ('uitzichtgarantie') dat rode bestemmingswijzingen tegen zou moeten houden. Het idee om de uitzichtgarantie uit te werken blijkt echter niet uit de beleidsurgentie.

In het algemeen blijkt in het Binnenveld bij veel partijen een gevoel van urgentie nog te ontbreken. Investeren in landschap staat wel op de agenda's van verschillende partijen maar niet bovenaan. De voortgang in de reconstructie wordt belangrijker gevonden en ook andere beleidstrajecten met een ruimtelijke

claim krijgen veel aandacht. Sprake van een 'gezamenlijk beleven van een dringende noodzaak tot handelen' om in landschap te investeren is er zeker niet.

4.3 Relevante partijen

De betrokken vier gemeenten, het projectbureau WERV, de reconstructiecommissie (met gebiedscommissies Oost en West), projectbureau SVGV, de provincies Utrecht en Gelderland en de agrariërs zijn de belangrijkste partijen in het gebiedsproces in het Binnenveld.

Er is echter geen sprake van een gebiedsproces in de zin dat men samen optrekt. Het reconstructieproces is dominant en de trage voortgang belemmert het opzetten van een gebiedsorganisatie die zich bezighoudt met het Binnenveld als voorbeeldgebied Investeren in landschap. Een voorbeeld hiervan is het niet doorgaan van de geplande Binnenvelddag in 2010 die tot doel had om meer bekendheid en betrokkenheid bij de bewoners en omwonenden te krijgen, dat als belangrijke voorwaarde wordt gezien om particuliere geldstromen voor landschap te krijgen. Voor de gebiedscommissies kwam deze dag te vroeg, omdat er voor de boeren - vooral in West, gemeente Achterberg - nog nauwelijks resultaat was behaald. Het beeld bij de boeren is dat er voor hen zelf te weinig resultaat is geboekt, terwijl dit voor andere reconstructieopgaven bij natuur, landschap en recreatie wel is gelukt. Zij krijgen daarmee de indruk dat deze terreinen meer prioriteit hebben bij de beslissers over het reconstructieproces dan het boerenbelang, terwijl boeren toch de grote grondeigenaren zijn in het gebied.

Meerdere geïnterviewden geven aan dat er ook een verschil in ondernemerschap is tussen de boeren in Oost en West. In West zijn veel kleinere boeren waarvan een groot deel geen duidelijke visie heeft op de toekomst van hun bedrijf. Een aantal van hen is de afgelopen jaren ondersteund bij het schrijven van een bedrijfsplan, maar de subsidie hiervoor is er inmiddels niet meer. In Oost heeft een groter deel van de agrarische ondernemers wel een visie op de toekomst van hun bedrijf en staan zij meer open voor vernieuwing en/of verbreding van hun bedrijf.

In West heeft men recent een plan voor een ruilverkaveling opgesteld. Er is goede hoop dat als dit plan wordt goedgekeurd er resultaten op gebied van ruilverkaveling worden behaald en dat daarmee ook de boeren meer vertrouwen krijgen in het reconstructieproces. In het reconstructieproces in Oost is wel resultaat geboekt. Hier is een voorzitter van de commissie die wordt vertrouwd en

doortastend is, gecombineerd met een sturende provincie Gelderland. Bij het begin van het proces is een plan opgesteld en dit wordt nu uitgevoerd.

4.4 Aanpak

Zoals eerder gemeld lopen er verschillende beleidstrajecten, die tamelijk autonoom van elkaar opereren. Er is maar een beperkte mate van afstemming. Bij het dominante beleidstraject - de reconstructie - is een verschillende aanpak tussen Oost en West. In Oost heeft de provincie Gelderland een meer sturende rol en in West hanteert de provincie Utrecht meer een bottom-up benadering door een meer faciliterende rol op zich te nemen. De gebiedscommissies zijn tot nu toe hun eigen gang gegaan. Het lijkt er echter op dat met de komst van een nieuwe voorzitter voor West, de afstemming tussen de twee commissies verbetert (de voorzitters kennen elkaar persoonlijk).

In het kader van voorbeeldgebied Investeren in landschap is het LOP relevant. Onderdeel van het LOP is het opzetten van een Binnenveldfonds. Dit is een fonds dat speciaal gericht is op het werven van private middelen, additioneel aan de publieke middelen die voor het Binnenveld beschikbaar zijn. Voor het vullen van het fonds worden de mogelijke opbrengsten via de 'Biobased economy' en het 'verwaarden van rood' (bijvoorbeeld door een uitzichtgarantie) onderzocht. Zowel voor de uitvoering van het LOP (en de opzet van het Binnenveldfonds) als voor het voorbeeldgebied en het proefgebied is een plan van aanpak opgesteld, maar de uitvoering hiervan loopt (nog) niet naar wens.

Er is geen duidelijke uitvoeringsorganisatie voor het voorbeeldgebied. Vanuit de vier WERV-gemeenten is een projectleider aangesteld die zich bezighoudt met de uitvoering van het LOP voor het Binnenveld. SVGV is als begeleider van het reconstructieproces ook betrokken bij de uitvoering van het LOP en de opzet van het Binnenveldfonds.

4.5 Condities

De condities om als voorbeeldgebied in het Binnenveld succesvol te opereren zijn minder gunstig:

- de betrokken gemeenten zijn niet gewend om intensief met elkaar samen te werken;

- de beleidsurgentie voor het Binnenveld is niet bij elke gemeente even sterk aanwezig;
- er liggen meerdere beleidsclaims op het gebied;
- de reconstructie is een dominant proces in het gebied;
- er zijn twee provincies bij betrokken die een verschillende bestuursstijl voor het gebied hanteren.

Daartegenover staat dat er voor het gebied een LOP is opgesteld dat door de vier betrokken WERV-gemeenten is erkend. Ook is men in het kader van het LOP en het voorbeeldgebied bezig met het opzetten van een gebiedsfonds en worden er onderzoeken uitgevoerd naar belangrijke instrumenten voor het vullen van dit Binnenveldfonds. De besluitvorming over de haalbaarheid van het gebiedsfonds is nauw gerelateerd aan de vorderingen van de organisatiestructuur van het gebied, de daaraan gekoppelde bevoegdheden en verantwoordelijkheden.

4.6 Cruciale momenten

Een belangrijk moment voor het gebiedsproces in het Binnenveld is in 2008 de aanwijzing van voorbeeldgebied en de komst van de minister geweest. Vooral de komst van de minister en de publiciteit die dat met zich meebracht, kwam onverwacht en heeft bij velen kwaad bloed gezet. Het is blijven hangen bij de plaatselijke bestuurders en ambtenaren die er geen invloed op hadden. Dit wordt vooral EL&I nagedragen die het bezoek heeft georganiseerd. Een positief gevolg van de aanwijzing is wel dat er nu meer aandacht en inzet is voor het gebied, waardoor er voortgang is, zij het langzaam.

De gemeentelijke bezuinigingen in november 2009 kwamen op een ongelukkig moment voor de door I en M vereiste bijdragen van de gemeenten aan het investeringsbudget en daarmee de goedkeuring van het proefgebied. De goedkeuring van sommige gemeenten is er nog steeds niet als gevolg van de wijzigingen in de colleges na de gemeenteraadsverkiezingen in het voorjaar van 2010. Deze wisseling van de wacht bij de gemeenten heeft grote impact op proces. Nieuwe partijen met nieuwe wethouders, die opnieuw bijgepraat moeten worden en mogelijk andere ideeën en prioriteiten gaan stellen.

4.7 Lessen

Terugkoppeling naar hoofdstuk 2 via de urgentiemeter

Aan de hand van een urgentiemeter (Penders, 2009) zijn drie niveaus van urgentie bepaald afhankelijk van hoe men er in een gebied inhoudelijk, communicatief en qua proces mee omgaat. Het gebiedsproces in het Binnenveld speelt zich nog op het 'laagste' niveau af. Het gevoel van urgentie om in landschap te investeren is nog onvoldoende aanwezig. Het aantal betrokken actoren is beperkt en er is nog geen proces in gang gezet. In het Binnenveld staat men voor de uitdaging om een aantal verbeteringen te realiseren.

Welke inzichten heeft het gebiedsproces tot dusver opgeleverd?

Een gedeelde beleidsurgentie om in landschap te investeren is lastig te realiseren als verschillende urgente ruimtelijke inrichtingstrajecten niet goed op elkaar zijn afgestemd. Er is na de aanwijzing van dit voorbeeldgebied onvoldoende aandacht geschonken aan het uitvoeringstraject en het ontwikkelen van een gedeeld gevoel van urgentie om in het gebied private investeringsinstrumenten te realiseren, zoals de uitzichtgarantie.

Wat kan beter?

Het was beter geweest als na aanwijzing als voorbeeldgebied in overleg met bepalende belanghebbenden (onder andere reconstructiecommissie) een plan was opgesteld voor het beoogde proces inclusief een analyse van welke partijen/belangen een rol spelen en welke beleidsclaims er op het gebied lopen. Verder dat er tegelijkertijd was gewerkt aan draagvlak voor het plan, voordat tot uitvoering wordt overgegaan.

4.8 Aanbevelingen

Betrek de relevante actoren bij het gebiedsproces

Werk eerst aan gezamenlijk beleid dat ook draagvlak onder de boeren creëert en zorg dat de uitvoering van het LOP in afstemming plaatsvindt met de realisatie van de reconstructie en andere ruimtelijke inrichtingstrajecten. Indien tot een gezamenlijk beleid voor het Binnenveld is gekomen, werk dan aan het vergroten van draagvlak en betrokkenheid bij bewoners en bedrijven. Stel een plan met bijbehorende middelen en een adequate organisatie op om dit te realiseren.

Van bewoners en bedrijven kan niet worden verwacht dat zij zicht hebben op de complexe ruimtelijke beleidsprocedures die in en rond het Binnenveld lopen. Het is daarom noodzakelijk om helder naar de relevante partijen te communiceren wat er in het gebied wordt gedaan, waarom dat wordt gedaan en welke prioriteiten er zijn gesteld.

5 Het Groene Woud

5.1 Inleiding

Het Groene Woud is door EL&I als een van de vier voorbeeldgebieden Investeren in Landschap gekozen. Initiatiefnemer hiervoor waren de partners van het Nationaal Landschap Het Groene Woud met onder andere de provincie, betrokken gemeenten, steden, waterschappen, natuur- en landschapsorganisaties en de landbouw. De eindverantwoordelijkheid voor het voorbeeldgebied lag aanvankelijk bij de indiener Innovatieplatform Duurzame Meijerij (IDM). Naderhand is IDM opgegaan in de Streekraad Het Groene Woud.

Binnen het voorbeeldgebied Het Groene Woud is Moerenburg-Heukelom als proefgebied gekozen. Het proefgebied vormt een verbindingszone tussen de stad Tilburg en het Nationaal Landschap bij Oisterwijk. Moerenburg vormt het buitengebied ten oosten van de gemeente Tilburg. Heukelom grenst daar weer oostelijk aan, maar behoort tot het buitengebied van de gemeente Oisterwijk. Het is een autonoom buurtschap met een hechte gemeenschap van 270 bewoners.

Het Groene Woud is qua oppervlakte en inwoners te groot om een directe lokale betrokkenheid te genereren. De keuze voor een kleiner proefgebied lag daarmee voor de hand en was ook al uitgewerkt bij het verzoek om Het Groene Woud als voorbeeldgebied aan te wijzen. De keuze voor het proefgebied Moerenburg-Heukelom is daarom al - in 2008 - gemaakt op basis van een aantal criteria die duidelijk maken dat urgente beleidsclaims al zijn opgelost. Zo is er voor het proefgebied een geactualiseerde structuurvisie van de provincie, een geactualiseerd bestemmingsplan van de gemeente Tilburg en een vastgestelde visie op het landschap in Moerenburg. Er is dus voor een proefgebied gekozen waar de discussie over urgente beleidsclaims is beantwoord (al betekent dit niet dat er in toekomst geen nieuwe zullen volgen).

De al langer bestaande status van het proefgebied heeft ook zijn weerslag op dit hoofdstuk gehad. De bevindingen van het gebiedsproces hebben namelijk vooral betrekking op het proefgebied en de ideeën van betrokkenen over de toekomstige gebiedsorganisatie en de uitvoeringsstrategie (in 5.3 en 5.4). Er is dus - bij de keuze van de geïnterviewden, vraagstelling en analyse - minder ingegaan op het eerdere proces om urgentie te delen. Wel zullen ter wille van de

vergelijkbaarheid met ervaringen in de andere voorbeeldgebieden een aantal zaken worden genoemd.

5.2 Urgentie

Het streven om het landschap groen, blauw en van cultuurhistorische waarde te houden was in Het Groene Woud bestuurlijk al gedeeld, voordat men van de rijksoverheid de status van Nationaal Landschap kreeg. De NL-status was volgens de geïnterviewden meegenomen, maar niet doorslaggevend. Zonder dat NL was men ook verder gegaan met het drie schillenmodel. In dit model wordt de kern van het gebied door de natuur/EHS bepaald, eromheen ligt het agrarisch landschap en buitenom de steden Den Bosch, Eindhoven en Tilburg. Investeren in landschap is deze optiek dus vooral een probleem in de tweede schil.

Terugkijkend op het proces om urgentie voor het proefgebied te realiseren, zijn in de gesprekken een aantal punten genoemd door vertegenwoordigers van de gemeente Tilburg, de boeren en de bewoners. Zo blijkt de beschikbaarheid van grond voor landbouw en landschapsontwikkeling een belangrijk issue te zijn geweest. Toen de gemeente Tilburg in Moerenburg begon met het vaststellen van een visie voor het buitengebied, waren er namelijk volgens de geïnterviewden teveel beleidswensen. De bouwplannen en de plannen voor compensatienatuur zijn naderhand geschrapt in het latere bestemmingsplan Voorsche Stroom, om plaats te houden voor de grondgebonden landbouw. Na het besluit om het gebied niet te gaan bebouwen, kon de gemeente haar eerder opgebouwde grondposities inzetten voor grondruil. Verder kreeg ze grond van teleurgestelde gokkers op bouwplannen. Pas daarna is ze volgens de betrokken geïnterviewden gaan nadenken over landschapsontwikkeling.

Boeren zijn in het proefgebied volgens een geïnterviewde gematigd positief maar willen resultaten zien. In Moerenburg is er voor de boeren geen financiële urgentie om aan natuur- en landschapsbeheer te gaan doen, want zij hebben al een bedrijfsverbetering gerealiseerd. Boeren willen landschapsplannen op hun bedrijf realiseren als er extra inkomsten en grond tegenover staan om dat uit te voeren. In een agrarische klankbordgroep is eerder ook het belang van extra grond als compensatie genoemd.

Bewoners in Heukelom (veel buitenlui met een agrarisch verleden) zijn pas na concrete activiteiten in het proefgebied meer betrokken geraakt bij het idee om samen in landschap te investeren. Zij zagen eerder het probleem niet, maar worden nu verleid door nieuwe investeringen zoals de aanleg van paden

en routes. Heukelom is een kleinschalige gemeenschap waarin de buurtraad en het samenwerkingsverband van plattelandsondernemers 'Groen Boer en Doen' het cement zijn. De geïnterviewden verwachten dat er bij de burgers en bedrijven in de stad Tilburg nog een wereld te winnen is aan betrokkenheid, omdat de plannen landschapsontwikkeling beogen, terwijl deze groepen bij landschap vaak eerder aan stilstand denken. Men wil bij hen geen verkeerde verwachtingen wekken over de landschapsplannen in het proefgebied en de (on)mogelijkheden van boeren om hier aan bij te dragen.

5.3 Relevante partijen

Het Groene Woud is van onderop, door lokale overheden, de provincie Noord-Brabant en de relevante provinciale stakeholders zoals het Brabants Landschap (BL) en de ZLTO ontstaan. Bestuurlijk werken een groot aantal overheden en maatschappelijke organisaties samen om de kwaliteiten van Het Groene Woud verder te vergroten. Zij zijn verenigd in de Streekraad Het Groene Woud die de koers uitzet voor de gebiedsontwikkeling. In de streekraad zijn veel partijen vertegenwoordigd, waaronder de Provincie Noord-Brabant, de twee Waterschappen De Dommel en Brabantse Delta, 13 gemeenten in het gebied en de drie omliggende steden Eindhoven, 's-Hertogenbosch en Tilburg. Verder de ZLTO namens de landbouw, alle betrokken natuurorganisaties en terreinbeheerders, recreatie organisaties, vertegenwoordigers van het regionaal bedrijfsleven en diverse organisaties op gebied van cultuur(historie) en kunst.

Stuurgroep voor het proefgebied vormt al een (bijna) goede afspiegeling

Uit de streekraad is de Stuurgroep Deltaplan voor het Landschap voor het proefgebied Moerenburg-Heukelom gevormd. Hiertoe behoren de betrokken lokale wethouders, ZLTO en BL en de voorzitter van de streekraad. Zij vinden zichzelf een goede afspiegeling en de samenwerking al geruime tijd zeer goed en duurzaam. Zo zijn de wethouders van de twee gemeenten Oisterwijk en Tilburg na de verkiezingen in de stuurgroep gebleven. De urgentie om in een relatief korte periode tot resultaten te komen, wordt sterk gevoeld. Bestuurlijk vormt nu de stuurgroep de gebiedsorganisatie van het proefgebied.

Bewoners en boeren van Moerenburg-Heukelom zijn hierin bestuurlijk nog onvoldoende betrokken, maar voelen zich wel goed vertegenwoordigd (samenwerking van een deelnemend wethouder met de voorzitter van de buurtraad, samenwerking van de deelnemende ZLTO met de plaatselijke ANV). De vraag is

of zij een eigen plek in de stuurgroep of in de uitvoerende projectgroep moeten krijgen. Voor de boeren is ook een agrarische klankbordgroep geformeerd.

De toekomstige organisatie moet volgens de geïnterviewden geen nieuwe maar een bestaande zijn. Het proefgebied is maar een klein gebied en er zijn al genoeg plannen gemaakt die hoognodig moeten worden uitgevoerd. De angst is dat een nieuwe groep met nieuwe plannen komt, wat mogelijk tot vertraging leidt. In de toekomstige organisatie ziet men plaats voor zowel overheden als particulieren. Voor het vast stellen van publieke opgaven vinden de verschillende geïnterviewden overheden noodzakelijk, het beheer kan wel door particulieren worden georganiseerd.

5.4 Aanpak

Voor het proefgebied is een afzonderlijk plan van aanpak, het Deltaplan voor het Landschap, door DLG en de Streekraad Het Groene Woud vastgesteld (Streekhuis Het Groene Woud en de Meijerij en DLG, 2010). Het hoofddoel van het Deltaplan is om door langdurige contracten met een periode van 30 jaar een marktconforme financiering ter versterking van het landschap te realiseren en agrarische bedrijven met deze taak meer overlevingskansen te geven.

De centrale filosofie hierbij is dat het Deltaplan van onderop door de betrokkenen moet worden gedragen en dat bedrijfsleven, bewoners, bezoekers en bestuurders zich hebben verbonden aan de inrichting en het beheer van het landschap in Moerenburg-Heukelom. Draagvlak vormt hierbij een voorwaarde. De strategie bij de stuurgroep is om burgers en boeren al te betrekken bij het formuleren van de plannen. De initiatiefnemers gaan uit van een 'vraag-aanbod-situatie' en vragen (agrarische) bedrijven en andere grondeigenaren wat zij graag willen, wat zij te bieden hebben aan duurzaam beheer en onderhoud van het landschap en welke beloning daar tegenover dient te staan. Diezelfde vragen leggen ze ook voor aan de bewoners in de omliggende dorpskernen en stadswijken. De reden voor deze bottom-up filosofie is dat mensen liever gelijk betrokken willen worden bij het plan, in plaats van later te mogen inspreken. Dat creëert echter - zoals eerder vaak bij interactieve beleidsvorming is gebeurd - verwachtingen dat die ook allemaal worden uitgevoerd. Om te voorkomen dat 'alles kan' en 'alles moet' is het volgens de opstellers van het Deltaplan nuttig het kader, de landschapsvisiekaart, aan te scherpen (met name de criteria). De ZLTO en de boeren uit de klankbordgroep hebben deze sturingsfilosofie als een harde voorwaarde gesteld. De geïnterviewden hopen ook dat boeren en burgers

samen met voorstellen naar de gemeente komen waarin deze kan faciliteren. Dit in tegenstelling tot in het verleden waarin de gemeente bepaalde waar wat moest gebeuren, zoals bij natuur, en veel verzet ondervond.

In het Deltaplan staan vier productontwikkelingsstrategieën centraal. Dit zijn:

1. de inrichting en beheer van het gebied (fysiek);
2. de instrumenten om boeren aan landschapsbeheer te laten bijdragen (organiserend vermogen);
3. de financieringssystematiek (organiserend vermogen);
4. het vergroten van de onderlinge betrokkenheid van stad en streek (sociaal-cultureel).

Met de term productontwikkelingsstrategie wil men aangeven dat het gewenste eindresultaat weliswaar vast staat, maar dat er nog regelmatig bijstellingen zullen plaatsvinden. De stappen om deze producten te realiseren vertonen overeenkomsten met de fasering van het productontwikkelingsproces uit het bedrijfsleven (van idee tot en met beheer en onderhoud). Ook wordt aangegeven dat de vier productontwikkelingsstrategieën niet los van elkaar staan, maar met elkaar samenhangen (fysiek, organiserend vermogen en sociaal-cultureel) en samen een sterke keten vormen. Als een van de vier producten niet goed ontwikkeld wordt, vormt deze de zwakste schakel en bepaalt hiermee de totale sterkte van de ketting.

Belangrijk is verder dat men de doelen voor het proefgebied wil realiseren in samenhang met bestaande plannen, ideeën en instrumenten. Deze vormen een gegeven en als deze binnen de doelstellingen van het proefgebied vallen, zal het plan of initiatief worden versterkt.

Met de inrichting en beheer van het gebied beoogt men meer garantie voor een mooi afwisselend agrarisch landschap door aanleg en herstel van een min of meer aaneengesloten netwerk van landschapselementen (met name houtwallen en poelen), streekeigen beplanting en materialen en een betere ontsluiting met meer wandel- en fietspaden in het gebied. Uitgangspunt is dat er een versterking van het landschap zal komen waarbij 5% van het gebied zal bestaan uit landschapselementen en 25% van de groenblauwe perceelranden zal worden ontsloten. Het Deltaplan komt niet met een gedetailleerd plan, maar laat dit plan van onderop ontstaan in overleg met eigenaren en gebruikers van het gebied.

De instrumenten om boeren aan landschapsbeheer te laten bijdragen zijn samengevat in een instrumentenkoffer. De stuurgroep wil boeren instrumenten bieden om hen te betalen voor landschapsbeheer in de buurt van Tilburg. Uitgangspunt is dat eigenaren voor landschapsbeheer een overeenkomst met het

bestaande Stimuleringskader Groene en Blauwe Diensten (Stika) voor de provincie Noord-Brabant kunnen afsluiten. Bij verdergaande belangstelling voor aanleg en beheer moeten ze een bedrijfslandschapsplan laten maken, waarin naast landschapselementen ook andere inzet voor landschap is geformuleerd. Het voorstel is om boeren die een ruimere inzet voor landschap plegen, hiervoor niet alleen te betalen, maar ook extra grond te bieden. Ook boeren die aan verbreding gaan doen, kunnen extra grond krijgen voor hun bedrijfsontwikkeling. Met vier agrariërs wordt in het kader van het Deltaplan een bedrijfslandschapsplan gemaakt. Daarna volgen gesprekken met andere grondeigenaren:

'Het gevoel dat we over hebben gehouden aan deze eerste gesprekken is erg positief. De agrariërs denken mee over de mogelijkheden voor de inpassing van landschapselementen. Aan de andere kant kijken we ook heel goed naar het bedrijfsplan en de gewenste ontwikkelingen van het bedrijf. Zo zal met het opstellen van de bedrijfsplannen ook gekeken worden naar de mogelijkheden voor grondruil of toevoeging van grond uit de Deltaplan-grondpot. Grond uit deze pot zal deels ingezet worden voor de aanleg van landschapselementen en deels voor de bedrijfsvoering van het bedrijf om hiermee de bedrijfsstructuur van het bedrijf te versterken.'

Het vergroten van de onderlinge betrokkenheid van stad en streek vraagt bilaterale contacten, buurtavonden met stedelingen, buurtbewoners en bedrijven en huiskamergesprekken met agrarische ondernemers. Daarom is een gezamenlijke discussieronde gestart en is het goed dat er op het platteland aantrekkelijke (exotische) dingen voor stedelingen komen zoals een kameel en kunstobjecten. Eind 2009 heeft men een publieksavond in het proefgebied gehouden. Een aantal bezoekers hebben later meegewerkt aan een visie. Eind 2010 is een open dag georganiseerd. De stuurgroep probeert haar contact met burgers en boeren verder te versterken door regelmatig een nieuwsbrief te verspreiden.

Een geïnterviewde merkt hierbij op dat in Heukelom het organiseren van een positieve lokale betrokkenheid van burgers niet vrijblijvend, maar cruciaal is. In deze hechte gemeenschap, waar iedereen lid is van meerdere lokale organisaties, is de lokale betrokkenheid in principe groot. De kunst is echter om deze betrokkenheid positief te organiseren, omdat dan meer bereidheid tot een bijdrage is te verwachten, in plaats van negatief. Een voorbeeld van negatieve betrokkenheid is het (succesvolle) verzet van burgers tegen de aanleg van een rondweg geweest.

Streekfonds en Streekrekening Het Groene Woud

In het Deltaplan wordt ook de financieringssysteem genoemd. In de praktijk betekent dit een optimalisatie van de al eerder gestarte Streekrekening Het Groene Woud als input voor het Streekfonds Het Groene Woud. Het streekfonds is opgericht om duurzame initiatieven financieel te ondersteunen als deze geen andere mogelijkheden hebben om voor een subsidie in aanmerking te komen. De projecten moeten vernieuwend en duurzaam zijn en een blijvende bijdrage leveren aan de ontwikkeling van de streek. Mogelijk kan via het streekfonds ook een grondpot worden gevormd om grond voor te financieren.

Het streekfonds wordt dus met name gevuld door de Streekrekening Het Groene Woud. Het plan voor de streekrekening is bedacht om als streek structureel over eigen middelen te kunnen beschikken voor het financieren van projecten. Overheden, bedrijven en streekorganisaties kunnen in Het Groene Woud bij een door de begunstigde organisatie geselecteerde lokale Rabobank een streekrekening openen om hier hun spaartegoed op te zetten. Deelnemers ontvangen over dit tegoed een rente en kunnen vrij beschikken over hun geld. Zij kunnen bijdragen door de rente (gedeeltelijk) of een bedrag te schenken aan het streekfonds. De Rabobank verwacht een minimale inleg van 25.000 euro op de streekrekening en keert over alle rentevergoedingen 5% aan het Streekfonds uit. Eind 2009 telde de streekrekening 65 deelnemers. Het streefbedrag van 200.000 euro voor de streek is in de afgelopen jaren ruim gehaald.

Nog niet alle lokale Rabobanken in en rond Het Groene Woud bieden de mogelijkheid om op een streekrekening te kunnen sparen. In het proefgebied biedt de lokale Rabobank deze mogelijkheid wel. De deelnemers zijn overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven of instellingen betrokken bij Het Groene Woud. Om na de start snel een brede bekendheid en betrouwbare uitstraling te krijgen, is gezorgd om het spaartegoed van de streekrekening op een aansprekend niveau te krijgen. Dit is gerealiseerd door een paar grote organisaties te vragen een flinke bijdrage te storten (provincie Noord-Brabant en zuivelorganisatie Campina). Daarna volgden andere overheden en semioverheden. In eerste instantie concentreert de Stichting Streekrekening zich op organisaties die kapitaalkrachtig zijn en met wie goede contacten bestaan. Dit zijn overheden, maatschappelijke organisaties en grote bedrijven. De ambitie is om op termijn ook inwoners en kleinere bedrijven te laten deelnemen. De bekendheid van het instrument onder deze groepen moet echter nog worden vergroot.

Liever een duurzame dan een nieuwe gebiedsorganisatie

Een gebiedsorganisatie moet volgens de geïnterviewden in het hart van het gebied staan en duurzame samenwerking realiseren. Dit is volgens hen mogelijk doordat er wethouders aan deelnemen die aan de betrokken gemeenten verantwoording afleggen. De gebiedsorganisatie moet verder zo laag mogelijk zijn, dat wil zeggen op gemeentelijk of buurniveau, om lokale betrokkenheid te realiseren. Om die reden wil men de gebiedsorganisatie niet in handen van de Streekraad leggen, omdat die veel te ver van de lokale bewoners en bedrijven af staat. Eigenlijk vond iedere geïnterviewde in of dichtbij de Stuurgroep het belang van het publieke vertrouwen en de lokale betrokkenheid zo vanzelfsprekend dat het nauwelijks nog een punt van aandacht is geweest.

De gedachte is dat de gebiedsorganisatie vooral uitvoeringsplannen binnen de bestaande bestemmingen wil realiseren en niet zelf met nieuwe ruimtelijke plannen komt. Tegelijkertijd is door de wethouders ook aangegeven dat bestemmingen zullen blijven wijzigen en dat het proefgebied niet af is. Ook in het proefgebied zullen er ontwikkelingen en claims komen die het maken van nieuwe plannen of het herzien van oude nodig maken. Het wijzigen van wettelijke plannen vindt men een taak van de betrokken gemeenten. De gemeenten moeten blijven beslissen over de bestemmingen en voor het onderhoud van de recreatieve infrastructuur blijven zorgen. Verder moet volgens de geïnterviewden de gebiedsorganisatie het werk van de huidige stuurgroep kunnen voortzetten. Dat houdt in een rechtspersoon zijn met tekenbevoegdheid en zeggenschap over de uitgaven. Gemeenteraden zijn publiekrechtelijk verantwoordelijk en moeten volgens hen echter over de grotere uitgaven beslissen. Men denkt aan een subgroep binnen de gebiedsorganisatie die voor het beheer gaat zorgen en kan bepalen hoe ze dat gaat doen. Men vindt het belangrijk dat de subgroep een goed overleg/samenwerking tussen en met de grondeigenaren weet te realiseren. Deels zijn dat ook niet-agrariërs.

5.5 Condities

De verankering van de huidige gebiedsplannen is goed. De gemeenten moeten de bestemmingsplannen uitvoeren en handhaven. De toekomstige gebiedsorganisatie, zoals nu de stuurgroep, moet vooral al geplande taken gaan uitvoeren en overleggen met belanghebbende grondeigenaren, stedelingen en bewoners en ook voor handhaving zorgen. Dit laatste bij voorkeur door een inhoudelijke deskundig iemand (bijvoorbeeld van het Brabants Landschap). Eerder is de

deelname van de betrokken wethouders genoemd die namens hun gemeente kunnen spreken. In het algemeen wenst men vooral betrokkenen en structuur om een functionele bijdrage te kunnen leveren. Verder zijn er door de geïnterviewden weinig relationele motieven genoemd, mogelijk omdat een goed relatie-management in het Brabantse vanzelfsprekend is.

De geïnterviewden zien een gebiedsorganisatie als functioneel (geen belangenbehartiging) en willen goede kaders aan de organisatie stellen. Het bepalen van bestemmingsfuncties is volgens hen geen taak van de gebiedsorganisatie, wel het zorgen van een goede afstemming hiermee. Men vindt het nu het belangrijkste om te zorgen dat er ook concrete activiteiten/plannen worden uitgevoerd, zodat de investeringen voor iedereen ook zichtbaar worden. Opgemerkt is ook om niet zozeer naar het bestemmingsplan en naar procedures te kijken, maar eerder naar het proces en de discussies die de afgelopen jaren door bewoners zijn gevoerd en de energie die aanwezig is. Verder willen de geïnterviewden geen planologische schaduwwerking gaan leggen op bedrijven in de EHS-zones van het proefgebied.

De geïnterviewden vinden ook de sturingsfilosofie van het Deltaplan een belangrijke voorwaarde. Dat wil zeggen dat het Deltaplan van onderop door de betrokkenen wordt gedragen en dat bedrijfsleven, bewoners, bezoekers en bestuurders zich hebben verbonden aan de inrichting en het beheer van het landschap in Moerenburg-Heukelom. Voor deze tussentijdse evaluatie is het nog te vroeg om het effect hiervan op zowel de lokale betrokkenheid als de gerealiseerde investeringen in landschap te beoordelen.

De financiële bijdrage van EL&I voor het gebiedsproces en van I en M voor de aanleg en het onderhoud van landschapselementen wordt belangrijk gevonden. De bijdrage van de provincie, lokale overheden en private partijen is volledig gerealiseerd.

5.6 Cruciale momenten

Een cruciaal moment voor het investeren in het landschap in het proefgebied is het besluit van de gemeente Tilburg geweest om de bouwplannen en de beoogde compensatienatuur te schrappen en te kiezen voor (verbrede) landbouw en landschapsontwikkeling. Daardoor ontstond er ruimte en een beleidsluw gebied om in landschap te investeren.

Hoewel het geen cruciaal moment lijkt, mag de (persoonlijke) wil tot continuïteit in de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het proefgebied niet onvermeld

blijven. Waar in de andere gebieden een wisseling van de politieke wacht na de gemeenteraadsverkiezingen als een probleem wordt gezien, tonen de wethouders in de stuurgroep juist de bereidheid om door te gaan en realiseren zij hiervoor commitment binnen het eigen college.

5.7 Lessen

Terugkoppeling naar hoofdstuk 2 via de urgentiemeter

Aan de hand van een urgentiemeter (Penders, 2009) zijn drie niveaus van urgentie bepaald afhankelijk van hoe men er in een gebied inhoudelijk, communicatief en qua proces mee omgaat. In het proefgebied Moerenburg-Heukelom is men gelijk vanaf het middelste niveau gestart en staat men voor de uitdaging om zich op het hoogste niveau te nestelen. Er is een gevoel van urgentie voor landschap ontwikkeld dat niet door andere ruimtelijke beleidsclaims wordt verstoord en het is zaak om de inhoud te benutten en te verbeelden en de communicatie te richten op het overtuigen van specifieke doelgroepen. Het proces dient dan operationeel gemaakt te worden en gericht te worden op de betrokkenheid van deze doelgroepen bij de besluitvorming.

Welke inzichten heeft het gebiedsproces tot dusver opgeleverd?

De indieners van het verzoek om tot voorbeeldgebied te mogen worden aangewezen, hebben goed oog gehad voor de condities waaraan een proefgebied moet voldoen om ook werkelijk investeringen te realiseren. In het gebiedsproces is men zich er zeer van bewust dat met elkaar samenwerken niet alleen het bediscussieren van elkaars visie betreft, maar ook de wil om er samen uit te komen en het plan uit te voeren. Dit is mede gestoeld op de analyse en het breed gedragen commitment dat een mooi landschap niet zonder de grondgebonden landbouw kan, mits bestuurders en boeren daar ook zelf in willen investeren.

Wat kan beter?

Wat beter kan, is waar men al mee bezig is, namelijk het betrekken van specifieke doelgroepen zoals de boeren en bewoners bij de besluitvorming over de uitvoering. Het is nu nog te vroeg om een oordeel te kunnen vormen of dit ook lukt.

5.8 Aanbevelingen

Betrek bewoners en boeren vooral op projectniveau bij het proefgebied

Voor een toekomstige gebiedsorganisatie in het proefgebied is het belangrijk om te zorgen voor duurzaamheid en continuïteit. Via de stuurgroep is men al hard op weg om dat te realiseren. Gezocht moet worden naar een goede inpassing van maatschappelijk betrokkenen zoals boeren en bewoners. Het voorstel is om deze vooral op projectniveau meer bij het proefgebied te betrekken. De bestuurlijke eindverantwoordelijkheid ligt uiteindelijk bij de betrokken gemeenten.

6 Ooijpolder-Groesbeek

6.1 Inleiding

Het voorbeeldgebied Ooijpolder-Groesbeek ligt ten oosten van Nijmegen. Zij maakt deel uit van het LOP Ooijpolder-Groesbeek (6.000 ha) dat tot het Nationaal Landschap Gelderse Poort hoort. Het voorbeeldgebied bestaat uit twee deelgebieden. De Ooijpolder wordt omschreven als een 'knuffelgebied op nationale schaal' dat overal wordt genoemd. Voor Groesbeek ligt dat anders. Groesbeek, ondanks zijn beken, 'telt niet mee' in de beeldvorming. Hoewel de twee deelgebieden van elkaar verschillen, vinden de meeste respondenten dat ze bij elkaar horen en ze zijn ze samengevoegd in een plan. De stuurgroep heeft een kansrijk proefgebied (500 ha) geselecteerd binnen 'het venster van de Ooijpolder' tussen Ubbergen, Nijmegen en de Waal. Het venstergebied biedt de nabijheid en zichtbaarheid vanuit Nijmegen en zowel de ecologische verbindingzone Ubbergen-Groenlanden als de recreatieve verbinding Ubbergen-Ooij komen hier samen. De betrokkenen zien de overgang van stad naar platteland als kansrijk, voor zowel samenwerking als het aantrekken van privaat kapitaal en willen niet alleen verbeteringen in het voorbeeldgebied realiseren, maar uiteindelijk ook in het hele LOP-gebied.

6.2 Urgentie

In tien jaar sterk ontwikkeld

De urgentie voor het ontwikkelen en behouden van een groenblauw en cultuurhistorisch waardevol landschap is in de afgelopen tien jaar sterk ontwikkeld en gegroeid. In 2000 overheerste nog een gevoel van wantrouwen: kleine gemeenten versus de grote stad Nijmegen; natuurbeschermers versus boeren; ecologen versus landschapsbeheerders. Er was geen gezamenlijke gevoel voor urgentie. In het gebied had men vaak ook het gevoel dat het rijk weinig voeling had met de lokale behoefte. En de provincie trad op als zowel opdrachtgever als betrokken actor, maar kwam te veel op afstand van het proces. Bovendien werd er verschillend gedacht over de mooie predicaten die over het gebied waren gestrooid 'mooi groen, prachtig landschap, EHS ...'. De gemeente Ubbergen vond het bijvoorbeeld een eer om in 2007 het groenste dorp van

Nederland te worden. Het levert echter weinig op, terwijl de gemeente kosten krijgt door recreatie en verkeer:

'De schoonheid als straf: het is mooi maar je mag niks.'

In de ontwikkeling van de gebiedsurgentie zijn er een aantal (vroeg) mijlpalen te noemen:

- *Proeftuinen (2001-2003)*
Door het voormalige ministerie van LNV gefinancierd project gericht op het aangeven van 'hoe bewoners in de rol als grondeigenaren in het gebied konden deelnemen'.
- *Landschapsontwikkelingsplan LOP (2002-2004)*
Daarna richtte het proces zich op het ontwikkelen van een LOP die in 2004 is goedgekeurd door de drie betrokken gemeenten Groesbeek, Millingen aan den Rijn en Ubbergen. Er ligt een LOP gericht op tastbare resultaten binnen tien jaar in 2014.
- *Verkenning Groene Diensten (2005-2008)*
Ook is veel inspanning geleverd om een catalogus te maken met diensten waarvoor geen staatssteuntoets geldt.

Ook de status van het gebied is veranderd. In 2007 volgde de begrenzing van het Nationaal Landschap door de provincie en in 2008 is het gebied door het voormalige ministerie van LNV in het kader van het Deltaplan landschap aangewezen als een van de vier voorbeeldgebieden Investeren in Landschap. In april 2009 is het rapport Groenblauwe dooradering gereed gekomen. Daarin staat de nulsituatie van het voorbeeldgebied.

Inmiddels is veel ervaring opgebouwd rond het organiseren en aansturen van het gebiedsproces, inclusief het afsluiten van contracten met boeren. Het gebiedsproces is echter verre van vlekkeloos verlopen. Het enthousiasme uit 2001 over de Proeftuinen sloeg om in een moeizaam proces met versnipperde subsidies(criteria) en tegenstrijdige wetgeving/eisen. Het voormalige ministerie van LNV stopte met de Proeftuin subsidie, terwijl de inzet en ambitie hoog was ingesteld. Vervolgens zorgde de staatssteuntoets voor vertraging en vertroebeling van het proces om tot contracten met de boeren te komen. Het ministerie stelde toen voor om een staatssteuncatalogus te maken met diensten waarvoor geen staatssteuntoets geldt. Dit duurde vier jaar en dat deed het urgentiegevoel geen goed. De goedkeuring van de catalogus liet op zich wachten, waardoor de boeren afhaakten. Men besloot pas terug te gaan naar de boeren als er een fat-

soenlijke vergoeding aan te bieden was. Het LOP bleek een goed instrument voor het gebied, als een soort kader voor de ontwikkeling van een landschapsfonds. Private middelen en een fatsoenlijke vergoeding hebben hierbij centraal gestaan en de agrarische ondernemers hebben veel medewerking verleend. Maar de uitvoering ging traag, en keer op keer werden de plannen opnieuw bekeken en aangepast. Men vraagt zich ook af of de ministeries van I en M en EL&I niet twee verschillende visies najagen.

Bestuurlijke versnellingsoperatie 2009 vergroot urgentiegevoel

In 2009 is er een versnellingsoperatie geweest om vooral de bestuurlijke betrokkenheid en inbedding bij het gebiedsproces te verbeteren. De Vereniging Nederlandse Cultuurlandschappen (VNC) is kort daarvoor bij het proces gekomen en stond aan de wieg voor deze operatie. Ook is Royal Haskoning erbij gekomen als procesbegeleider. Samen met de provincie en Via Natura is meer vaart in het gebiedsproces gezet. Vooral bestuurlijk is een meer gezamenlijk beeld en gevoel van urgentie ontstaan met meer (bestuurlijk) draagvlak, betrokkenheid en inbedding. Ook is er op initiatief van de provincie, op basis van overleg met de gemeenten Nijmegen en Ubbergen, de VNC en Haskoning, een ambitieworkshop gehouden over de ligging van het voorbeeldgebied binnen het grotere LOP-gebied. 2009 betekende ook het samenkomen van het Deltaplan en het LOP in een gezamenlijke aanpak, met een uitvoeringsprogramma 2008-2014 en een procesplan 2009-2011 voor het voorbeeldgebied. Daarmee is de urgentie voor het uitvoeren van de plannen sterk vergroot en vastgelegd. De komst van VNC betekende ook dat er veel meer privaat geld voor landschap beschikbaar kwam en dat heeft het gevoel van urgentie goed gedaan.

Vertrouwen aanwezig, maar urgentie ook kwetsbaar

Hoewel de urgentie voor behoud en verbetering van het landschap wordt gedeeld, blijft deze ook kwetsbaar. Een respondent benadrukt dat zolang het landschapsverhaal verteld wordt op het 'officiële podium' iedereen het ermee eens is. En landschap komt dan ook terecht in de officiële verhalen, zowel in woord als op schrift. Een respondent stelt echter ook dat overheden graag grote spraakmakende deals sluiten met veel allure, zoals het Deltaplan. Als 'de gordijnen sluiten' duiken echter andere urgenties op en verwateren afspraken snel.

Uit de gesprekken blijkt dat de urgentie in het voorbeeldgebied in de afgelopen tien jaar sterk is gegroeid en steeds breder wordt gedeeld. Betrokkenen benadrukken ook vaak dat het hun 'voortuin' of 'achtertuin' is en dat ze daardoor graag meedoen. De urgentie om het landschap te behouden en te verbeteren lijkt verder te gaan dan alleen het centraal stellen van het landschapsbeleid ten opzichte van andere beleidsclaims en betreft ook de aandacht voor de wijze waarop de prioriteit om in landschap te investeren kan worden gerealiseerd. De maatschappelijke urgentie om in het landschap te investeren is weinig aan de orde geweest, maar het behoud lijkt onomstreden gezien de bekendheid van het voorbeeldgebied. Ten opzichte van de andere voorbeeldgebieden bleek al dat dit gebied niet alleen onder haar eigen bewoners bekendheid geniet, maar ook - meer dan elders - onder bewoners in de naburige stad Nijmegen (Overbeek en De Graaff, 2009).

6.3 Relevante partijen

Het initiatief om Ooijpolder-Groesbeek als voorbeeldgebied aan te wijzen, is genomen door de gemeenten Ubbergen, Groesbeek, Millingen en Nijmegen, de provincie Gelderland, de Stadsregio Arnhem Nijmegen, Waterschap Rivierenland, Via Natura en Royal Haskoning. De VNC sloot zich later aan bij de initiatiefnemers. Zij was eerder betrokken bij de opzet van het Deltaplan voor het landschap, de selectie van de voorbeeldgebieden en het organiseren van rijksmiddelen voor de proefgebieden. De VNC werkt landelijk, maar zetelt in Beek-Ubbergen en ziet de Ooijpolder als een kans om landschapsontwikkeling dicht bij huis te realiseren. Zij bracht 1,6 mln. van de postcodeloterij naar het gebied. Andere betrokken partijen zijn uitvoeringspartners: Waterschap Rivierenland, ZLTO en de ministeries EL&I en I en M. Alle lagen van overheden zijn dus betrokken en er is veel deelname van private actoren.

Vanaf 2009 is er een bestuurlijke stuurgroep gevormd met de initiatiefnemers onder een onafhankelijk voorzitterschap. De stuurgroep stuurt twee groepen aan: de uitvoeringsorganisatie (programmabureau) Stichting Via Natura en de financieringsorganisatie Stichting Landschapskapitaal. De afstemming tussen Via Natura en Landschapskapitaal wordt bevorderd door een personele unie van de twee stichtingen.

Het programmabureau Via Natura besteedt het publieke kapitaal aan het uitvoeren van landschapsprojecten in het voorbeeldgebied en is het loket voor de contracten met grondeigenaren. De gemeente Ubbergen is als bevoegd gezag publiekrechtelijk verantwoordelijk voor de contracten. Via Natura is in 2005 opgericht door de drie gemeenten Ubbergen, Groesbeek en Millingen aan de Rijn voor de uitvoering van het LOP. Het LOP is de leidraad voor landschapsontwikkelingsprojecten in de Ooijpolder, Groesbeek en ook Duffelt, en later het kader voor het voorbeeldgebied geworden. Via Natura is de lokale 'spin in het web', als initiator, organisator en procesbegeleider. Voor de uitvoering heeft Via Natura met de Ploegdriever veel ervaring opgedaan met de voorbereiding en uitvoering van projecten. De Ploegdriever is een lokale uitvoerende organisatie die projecten voor landschapsbeheer aanlegt. De Ploegdriever levert maatwerk, heeft een 'boeren manier van werken' en geniet veel vertrouwen in het gebied onder boeren en burgers.

Landschapskapitaal is budgethouder voor het vinden en beheren van private financiering. Overheden en grote bedrijven en instellingen dragen zo financieel bij aan landschapsbeheer. In de Stichting Landschapskapitaal heeft de VNC zitting. Ook de VNC heeft een uitvoerende organisatie: de Stichting De Landschapswacht. Deze zet zich dan ook in voor een grootscheeps herstel van de vervallen kavelgrenzen en kleinschalige landschapselementen, zoals heggen en houtwallen, om een samenhangend netwerk van landschapselementen te laten ontstaan.

De indruk uit de gesprekken is dat de organisatie staat en vooruit kan en dat de betrokkenen de wederzijdse afhankelijkheid onderschrijven. De leden van de stuurgroep neigen ernaar om het proces nu meer dan voorheen als integraal te bestempelen. Men treedt meer als een partij naar buiten. Daarmee belandt het gebiedsproces in een belangrijke fase, namelijk tot het maken van veel langdurige contracten met de boeren. Er lopen nu al contracten voor 10 jaar, bijvoorbeeld voor landschapsbeheer met de eigenaren van Stalhouderij Kasteelsche Hof en Zeelandse Hof en de Stichting Landschap Ooijpolder-Groesbeek voor een ecologische verbindingszone en vier verspreid liggende percelen. Ook via de Landschapsveiling lopen er contracten voor landschapselementen. De stuurgroep zet echter in op contracten voor minstens 30 jaar met een ruime marktconforme betaling. Op dit moment werkt men aan het verkennen, selecteren en voorbereiden/opzetten van alternatieve financieringsconstructies.

De conclusie is dat alle relevante partijen betrokken zijn in het gebiedsproces. Het valt op dat het gebiedsproces veel uitvoeringsgerichte actoren bevat die samen een breed scala van competenties en activiteiten dekken.

6.4 Aanpak

2010: Uitvoeringsprogramma en procesplan gaan van start

Centraal voor de huidige aanpak staat het Uitvoeringsprogramma 2008-2014 en een Procesplan 2009-2011. Hiermee is een focus ontstaan op een concrete praktijktoepassing. De kern van het procesplan is het venster van de Ooijpolder, waarbinnen een proefgebied is geselecteerd. Het venster omvat bijna 2.000 ha en is omschreven in het LOP. Binnen het venster zijn vier scenario's gemaakt voor de keuze van het proefgebied. De keuzes hangen af van de kansen die zich voordoen en de medewerking die gekregen wordt van de grondeigenaren. Als de vier scenario's over elkaar heen worden gelegd, ontstaat een kerngebied dat tussen de dorpskernen Ooij en Ubbergen ligt, dichtbij de stad Nijmegen, en volledig tot de gemeente Ubbergen behoort. Dit is het gebied geworden waar de uitvoering begint. Vervolgens kan het proefgebied verder op een flexibele manier ingevuld worden. Uiteindelijk wil men landschapsontwikkeling in het hele LOP-gebied realiseren.

De kracht van de aanpak is dat er sterke uitvoeringsgerichte 'draaischijven' zijn zoals VNC, Via Natura en de stuurgroep en de informele werkwijze. Respondenten melden dat iedereen moet kunnen delen in het succes en het landschapsverhaal in ieders verhaal moet passen. Door intensieve informele communicatie en overleg ontstaat zowel druk op de betrokkenen om door te zetten als beter begrip voor wat nodig is en waarom. Het gebiedsproces komt daardoor hoger op de 'gebiedsagenda' en het onderlinge vertrouwen neemt toe. De betrokkenen zoeken elkaar eerder op en stemmen eerder af. Verder is ook de professionaliteit van de organisatie en de voorzitter genoemd. Vanuit de uitvoeringsorganisatie stelt men ook dat het belangrijk is dat overheden niet te veel op afstand komen, want dat scheidt slechte relaties om het werk informeel te kunnen verdelen, op basis van vertrouwen. Zo ervaart Via Natura de werrelatie met de gemeente Ubbergen als goed en informeel en kan zij ook meer begrip opbrengen voor ambtelijke processen die traag gaan. De gemeente Ubbergen krijgt zo een sparringpartner die de druk op de ketel houdt.

Op naar bedrijfslandschapsplannen

Uiteindelijk moeten er per bedrijf landschapsplannen komen met een aantal zaken zoals doelen, inrichtingsplan, functies, eindbeeld met beheersplan en tekeningen en een inzichtelijke monitor om naderhand contracten op te stellen. Hiervoor start eind 2010 een proef op vier bedrijven. Bij het realiseren van de contracten is samenwerking tussen grondeigenaar, gebiedsorganisatie, waterschap en gemeente van groot belang. De gemeente Ubbergen is essentieel, want die is publiekrechtelijk verantwoordelijk voor het budget dat aan groene en blauwe diensten wordt besteed, geeft beschikkingen af en vraagt subsidie aan bij provincie en rijk. Voor de grondeigenaren blijft Via Natura het loket. Landschapskapitaal beheert het private geld (vruchtgebruik ervan). Grondeigenaren krijgen een 'sandwich' van twee contracten, een van de gemeente en een van de stichting Landschapskapitaal, maar vanuit een loket en tegelijkertijd. De stuurgroep overziet alles en rapporteert aan provincie en rijk. Centraal in dit werk staat een stevige dialoog met de grondeigenaren.

Buiten het realiseren van langdurige contracten, zoekt men ook naar zaken die voor toekomstig legitimiteit moet zorgen zoals het mee koppelen met andere thema's (klimaat, recreatie). Verder ziet de stuurgroep veel winst te behalen door betere samenwerking tussen alle beherende instanties, zoals Waterschap Rivierenland, de gemeenten en natuur beherende organisaties, en wil zij dit punt hoog op de lokale agenda hebben en houden.

Landschapsveiling als communicatiemiddel

Om de huidige aanpak te realiseren speelt de aanwezigheid van privaat kapitaal een belangrijke rol. Geld overtuigt, en maakt veel mogelijk, zoals overtuigende investeringsplannen en uitvoeringsinstrumenten. Buiten de bijdrage die door de VNC via de PostcodeLoterij is ingebracht, is dit eerder al via een landschapsveiling gerealiseerd. Om daadkracht voor natuur en landschap te tonen is in 2007 door Triple E in samenwerking met de natuurorganisaties Ark en WWF een landschapsveiling georganiseerd. Dit was bedoeld om mensen te laten zien dat de boeren, burgers en andere ondernemers ook concrete daden stellen voor natuur, zonder tussenkomst van overheden en natuurorganisaties. Op een openbare veiling konden burgers en bedrijven bijvoorbeeld een stuk groene corridor **oid** 'kopen'. In een tien jarig contract tussen de participant, de boer en intermediair Via Natura stond wat de boer moet doen aan landschapsbeheer (hagen, groenstroken, extensieve grasland, dijkhellingen). Participanten worden geen eigenaar, maar kunnen het beheerde goed wel volgen via bezoeken, tochten, de 'Veilersdag' en nieuwsbrieven als de Ooijbode. Voor de landschapselemen-

ten is een minimumprijs berekend aan de hand van de Nederlandse Catalogus Groenblauwe Diensten. In feite betreft de bijdrage een schenking dat fiscale voordelen voor de gever kan opleveren. Hoewel het directe financiële effect van de veiling met een opbrengst van ruim een ton beperkt was, bleek het wel een goed communicatie middel over het nut van landschapsbeheer met uitstraling naar het gebied en het gebiedsproces. Er wordt nu gesproken over een mogelijke veiling in Groesbeek.

6.5 Condities

Geld, proces, organisatie en urgentie aanwezig: het licht staat op groen
Zijn de condities voor succes nu gerealiseerd? De betrokkenen vinden ze aanwezig en zien 'het licht op groen staan'. Er is geld, een goed lopend proces, een goede organisatie en urgentie. In totaal is er 3,8 mln. euro beschikbaar gekomen, waaraan de lagere overheden, de provincie, de VNC en het ministerie van I en M ieder een kwart bijdragen. Er is dus zowel publiek geld van de overheden als privaat geld van de VNC, een uitvoeringsorganisatie met een uitvoeringsprogramma en een procesplan. Er is een visie die ook zicht biedt op een realistische uitvoering. Via dialoog zijn afspraken geformaliseerd en in een geaccepteerde procedurele status vastgelegd in het uitvoeringsprogramma en het procesplan. Als succesvoorwaarde lijkt dit een sterk punt. Het bijeen brengen van VNC en Via Natura in een gezamenlijke aanpak werkte ook als een 'trigger' voor de verdere gebiedsontwikkeling. De voorwaarden voor succes lijken aanwezig, maar er zijn nog voldoende uitdagingen.

Het gebiedsproces heeft jaren mogen rijpen. Er is zowel langs het formele als het informele pad gewerkt om een kritische massa te realiseren. Dat is bereikt maar er is nu ook wel behoefte aan succes, aan daadwerkelijke voortgang via samenwerking en meer ondertekende contracten. De verdere uitvoering zal niet vanzelf gaan. In het procesplan bijvoorbeeld, stelt men dat (p. 11):

'de feitelijke uitvoering veronderstelt dat allerlei vergunningstrajecten worden doorlopen met soms meerdere bevoegde gezaghebbenden en inspraak- en bezwarenmogelijkheden'.

Het gaat in wezen om het voorbereiden, begeleiden en realiseren van contracten. Dit vraagt communicatie en marketing richting grondeigenaren, analyse van grondposities en grondgebruik, arrangementen voor financiering, maar ook

afstemming met en inpassing in het beleid en de bijbehorende procedures rond ruimtelijke ordening, bestemmingsplannen, structuurvisie. Op dit punt vergt het gebiedsproces een sterke inzet op wat het procesplan 'proceduremanagement' noemt: het omgaan met ambtelijke en juridische procedures in relatie tot het gebiedsproces. Dat vereist een actieve en krachtige inzet op het versnellen en 'verslimmen' van de besluitvorming en procedures bij aanleg en beheer. Een uitdaging hierbij is om de bestuurlijke en ambtelijke competenties en capaciteiten te activeren om de bedrijfslandschapsplannen te implementeren.

Een andere vraag is of de boeren daadwerkelijk gaan meedoen. Cruciaal daarbij is de vraag of het contract hen een serieuze vergoeding voor de geleverde prestaties en gederfde inkomsten biedt. Een belangrijk punt is dat het plan niet helemaal vast ligt op een specifiek ontwerp met een specifiek type realisatie. Het venster is een flexibel zoekgebied en met het bouwen van scenario's laat men de mogelijkheden redelijkerwijs open. De claims die vanuit het beleid gelegd worden, zijn onder meer in het LOP verkend en opgenomen. De financiële toezeggingen zijn gedekt. Zo hebben de gemeenten en het waterschap de intentieverklaring voor cofinanciering van het uitvoeringsprogramma getekend en heeft de nieuwe gemeenteraad van Ubbergen hier mee ingestemd.

6.6 Cruciale momenten

Een cruciaal moment voor het gebiedsproces is de versnellingsoperatie in 2009 geweest. Deze operatie leidde tot een betere aanpak door de invoering van een stuurgroep, een procesplan en een uitvoeringsprogramma. De splitsing van Via Natura in een uitvoeringsorganisatie (programmabureau) voor het besteden van het publieke kapitaal en Landschapskapitaal als financieringsorganisatie voor het aantrekken en beheren van het private kapitaal is volgens de betrokkenen ook cruciaal geweest. De splitsing is zelfs een kantelmoment geweest: 'goh, waarom hebben we dat niet eerder bedacht.' De splitsing betreft namelijk niet alleen het scheiden van de publieke en de private kapitaal stromen, maar ook competenties. Waar Via Natura veel in huis heeft om de uitvoering met de betrokkenen te realiseren, heeft de Landschapskapitaal de nodige competenties om privaat geld voor landschap te realiseren. Private fondsenwerving en uitbouw vragen een zorgvuldig opgebouwd relatiemanagement. Dit is al eerder opgemerkt bij de sponsoring in Het Groene Woud en in Amstelland (Overbeek en De Graaff, 2010).

6.7 Lessen

Terugkoppeling naar hoofdstuk 2 via de urgentiemeter

Aan de hand van een urgentiemeter (Penders, 2009) zijn drie niveaus van urgentie bepaald afhankelijk van hoe men er in een gebied inhoudelijk, communicatief en qua proces mee omgaat. De lessen hierna uit bestuurlijke interventie en de opschaling in Ooijpolder-Groesbeek tonen het middelste niveau waar men naar meer urgentie zoekt, het proces verrijkt met nieuwe partijen, interactie creëert en blokkades doorbreekt. Nu heeft men zich op het hoogste niveau genesteld getuige een sterk ontwikkeld gevoel van urgentie. Het is zaak om de inhoud te benutten en te verbeelden en de communicatie te richten op het overtuigen van (agrarische) grondgebruikers om landschapsbeheer bij te gaan dragen.

Gebiedsontwikkeling gebaseerd op informeel waar het kan en formeel waar het moet

Een belangrijke les uit dit voorbeeldgebied is de behoefte aan zowel het informele netwerken als het formaliseren van gemaakte afspraken. Deze basis is ook in de gebiedsorganisatie terug te vinden. Met Via Natura is een vast en stabiel aanspreekpunt ontstaan, dat met de praktijkgerichte Ploegdriever achter zich, voor veel activiteiten in het informele netwerk zorgt, maar ook goede lijnen naar het formele legt. Het gebiedsproces heeft met de VNC tot een bestuurlijke opschaling en een kapitaalkrachtige gebiedsorganisatie geleid. Voor de betrouwbaarheid en het vertrouwen vervult de stuurgroep met een onafhankelijk voorzitter een sleutelrol. Een stevige informele en continue dialoog blijft echter nodig, want actoren zijn het niet op voorhand met elkaar eens. De dialoog heeft in het voorbeeldgebied een goede richting gekregen met overeenstemmingen die geformaliseerd zijn in 'spelregels' voor de komende jaren (uitvoeringsprogramma en procesplan).

Splitsing van de gebiedsorganisatie in een uitvoerings- en een financieringsorganisatie

Een tweede les betreft de splitsing van de uitvoeringsorganisatie Via Natura en de financieringsorganisatie Landschapskapitaal voor het aantrekken en beheer van het privaat kapitaal. Dit splitsing betreft niet alleen kapitaal stromen, maar ook competenties voor respectievelijk het realiseren van landschapsbeheer en het vinden van private sponsors.

6.8 Aanbevelingen

Schuw interventie niet, maar maak wel alle betrokkenen winnaars

Het gebiedsproces in Ooijpolder-Groesbeek is in een stroomversnelling gekomen door een interventie in 2009 waar vele partijen bij betrokken waren en ieder op zijn manier aan heeft kunnen bijdragen. Daarmee is iedereen voor een deel eigenaar van het gebiedsproces geworden en mogelijk eerder bereid om een extra stap te zetten en is niet alleen een proces ontstaan waar 'iedereen kan delen in het succes', maar is er ook meer succes te delen. Tegelijkertijd is ook het gevoel van wederzijdse afhankelijkheid tussen partijen gegroeid.

7 Lessen om in landschap te investeren

7.1 Conclusies

Om ervaring op te doen met het ontwikkelen en realiseren van adequate financiële arrangementen zijn vier voorbeeldgebieden geselecteerd met plannen om lokale financieringsinstrumenten voor het agrarische cultuurlandschap te realiseren. Op het moment van selectie in 2008 waren weliswaar de lokale beleidsplannen voor landschap en de beoogde financieringsinstrumenten wel in ontwikkeling, maar veel werk moest nog worden verzet. Onduidelijk was ook in hoeverre hiervoor draagvlak onder lokale en regionale overheden, burgers en bedrijven zou zijn.

Aangezien het ontwikkelen van lokale (inclusief regionale) financieringsinstrumenten veelal samen met overheden en maatschappelijke organisaties gebeurt, is een gebiedsproces nodig om goede oplossingen te realiseren en hiervoor gezamenlijk commitment te krijgen. De vraag is hoe het gebiedsproces in Amstelland, het Binnenveld, Het Groene Woud en in Ooijpolder-Groesbeek zich heeft ontwikkeld en tot welke lessen dit leidt voor het realiseren van de financiële arrangementen. De inzichten uit de voorbeeldgebieden moeten in principe niet alleen voor henzelf bruikbaar zijn, maar ook voor andere gebieden waar men met particuliere financiering van landschapsbeheer en -ontwikkeling aan de slag wil gaan. Om de bruikbaarheid en herkenbaarheid te vergroten, zijn de gebiedsprocessen aan de hand van een aantal centrale thema's geanalyseerd. In deze tussentijdse evaluatie kijken wij terug op de wijze waarop aan de urgentie is gewerkt, de relevante partijen zijn betrokken, de gekozen aanpak, de condities relevant voor de uitvoering en de cruciale momenten tot dusver.

Urgentie om in landschap te investeren blijkt nog sterk te verschillen

Hoewel de voorbeeldgebieden zijn geselecteerd vanwege hun plannen en ideeën om lokale financieringsinstrumenten te realiseren, blijkt de urgentie om in landschap te investeren sterk uiteen te lopen. Dit hangt vooral samen met al langer lopende processen om in de betrokken gemeenten ruimtelijke beleidsclaims op elkaar af te stemmen en waar bij onvoldoende afstemming landschap als zachte factor minder prioriteit krijgt. Aangezien het behouden en versterken van het agrarisch cultuurlandschap centraal staat, lijkt het logisch om ook te werken

aan het vergroten van de urgentie bij de grondeigenaren. De voorbeeldgebieden slagen hier verschillend in.

In Amstelland moeten veel stedelijke functies en andere ruimtelijke claims nog een bestemming vinden, waardoor de geplande investeringen voor landschap vertraging op lopen. De initiatiefnemers hebben Amstelland als voorbeeldgebied en naderhand de Bovenkerkerpolder als proefgebied ingediend, omdat gemeenten en provincie onvoldoende afstemden en verrommeling geëdoogden. Volgens de provincie gaat die afweging en die afstemming wel plaatsvinden, zij het later dan de initiatiefnemers voor ogen staat. Zolang die afweging en afstemming niet duidelijk is, zal dit veel energie van de betrokkenen blijven vragen. Aan het vergroten van de urgentie bij boeren om in landschap te investeren is door de initiatiefnemers gewerkt door het investeren in landschap te koppelen aan structuurverbetering en verbreding van de landbouw.

In het Binnenveld speelt een langzaam verlopend reconstructieproces inclusief een ruilverkaveling om de agrarische structuur te verbeteren. De betrokken gemeenten hebben eerder hun prioriteit voor landschap uitgesproken door het LOP vast te stellen. De uitvoering van het LOP en de reconstructie zijn echter nog niet op elkaar afgestemd, waardoor landschapsontwikkeling door de boeren eerder als een dreiging (potentiële concurrent voor grond) dan als een kans voor agrarische structuurverbetering wordt gezien. Sommige gemeenten geven uiteindelijk meer prioriteit aan de landbouw en willen minder investeren in landschap als dit daarmee concurreert.

Hier tegenover staat het proefgebied Moerenburg-Heukelom in Het Groene Woud waar een soort ideale beleidsurgentie lijkt te bestaan. In Het Groene Woud wordt al langer aan de gezamenlijke bestuurlijke bereidheid gewerkt om het landschap groen, blauw en van cultuurhistorische waarde te houden. De keuze van het proefgebied om in landschap te investeren is gemaakt nadat de betrokken gemeenten de ruimtelijke beleidsclaims hadden opgelost en hebben gezorgd voor een betere structuur van de grondgebonden landbouwbedrijven. Daarna is men pas over het gebruik van particuliere financieringsinstrumenten voor landschapsbeheer en ontwikkeling gaan nadenken.

Ook in Ooijpolder-Groesbeek wordt al langer aan een gezamenlijke bestuurlijke bereidheid gewerkt en heeft men de ambitie om een LOP voor een groter gebied dan het proef- en het voorbeeldgebied te realiseren. Hier zien de betrokkenen wel gedeelde beleidsurgentie, maar missen ze soms de condities om boeren een langdurig contract aan te kunnen bieden.

De urgentie om in landschap te investeren blijkt vooral beleidsgericht en minder een maatschappelijke urgentie. De aandacht van burgers voor landschap

blijkt vooral aan het begin van de probleemketen te bestaan bij het tegengaan van verrommeling (Amstelland) en bij het invullen van de oplossingen als er concrete investeringen plaats vinden waarvoor een bijdrage wordt gevraagd (Moerenburg-Heukelom, Ooijpolder-Groesbeek).

Relevante partijen zijn vooral gemeenten en maatschappelijke organisaties
Zoals in paragraaf 2.3 al is gesteld heeft een gebiedsproces actoren nodig met bezieling en passie en ontstaan vitale coalities pas echt in de praktijk. Hoewel er weinig opgelegd kan worden en een formele autoriteit geen garantie op succes is, blijkt het een misvatting te denken dat investeren in landschap mogelijk is zonder alle relevante gemeenten hierbij goed te betrekken (Amstelland en Binnenveld). Met name het Binnenveld ondervindt de gevolgen van de veranderende colleges na de gemeenteraadsverkiezingen. Verder blijken in dit proefgebied relevante maatschappelijke organisaties slecht georganiseerd en eerder autonoom of in splinterclubjes te werken. In vergelijking met de andere voorbeeldgebieden zijn boeren in het Binnenveld nog te weinig gecommitteerd bij de plannen voor landschap.

Waar in Amstelland en in het Binnenveld nog vooral de planvorming speelt, speelt in de andere twee voorbeeldgebieden vooral de uitvoering. Ook hierbij is de betrokkenheid van gemeenten en de landbouw belangrijk en anticiperen de initiatiefnemers daar ook op. In het proefgebied Moerenburg-Heukelom bestaat vertrouwen in de huidige gebiedsorganisatie dat volgens de betrokken een goede afspiegeling van de lokale bestuurlijke verhoudingen vormt (met gemeenten, landbouw- en landschapsorganisaties en de initiatiefnemer). Men wil bij de uitvoering meer aandacht voor de vertegenwoordiging van lokale boeren en bewoners en een juist wederzijds verwachtingenmanagement scheppen. In Ooijpolder-Groesbeek heeft men recent door de komst van invloedrijke maatschappelijke organisaties een schaa sprong gemaakt, waarbij een stuurgroep is geformeerd met daaronder zowel een uitvoerings- als een financieringsorganisatie. In de stuurgroep zijn alle betrokken gemeentenen de provincie vertegenwoordigd. De landbouw is alleen op persoonlijke titel vertegenwoordigd.

Aanpak vraagt veel aandacht voor goed relatiemanagement

In paragraaf 2.3 is ook stil gestaan bij het feit dat een gebiedsproces continu aan capaciteitsopbouw werkt. Dit vraagt technische en relatiegerichte kennis, relatiemiddelen en mobiliseringscapaciteit. Het is in Amstelland een goede aanpak geweest om de relatie met boeren te versterken door naar hun wensen te luisteren en deze te combineren met de andere wensen in het voorbeeldgebied

en om de structuur van de grondgebonden bedrijven te verbeteren door een voorstel voor een groundbank. Ondanks alle aandacht die er van de initiatiefnemers is geweest om dwarsliggende gemeenten erbij te betrekken, is dit nog maar ten dele gelukt. Niet alleen in Amstelland, maar ook in het Binnenveld ligt de nadruk in de aanpak nog teveel op technische kennis voor het maken van plannen en te weinig op relatiemanagement voor het krijgen van draagvlak.

Kwaliteiten van een (toekomstige) gebiedsorganisatie vragen echter ook om capaciteiten om meer communicatie en vertrouwen van belanghebbenden te creëren. In Moerenburg-Heukelom wil men daarom ook zoveel mogelijk van onderop werken om de uitvoering te laten slagen en hecht men aan een gebiedsorganisatie dat al het vertrouwen geniet. In Ooijpolder-Groesbeek wil men het draagvlak bij voorkeur tot in de haarvaten realiseren. Er is hiervoor een bekwaame uitvoeringsorganisatie ontwikkeld. Betrokkenen in dit voorbeeldgebied stellen daarbij ook dat het informele - in combinatie met het formele - van groot belang is. De tweezijdige aandacht voor zowel het informele netwerken als het formaliseren van afspraken in een uitvoeringsprogramma en een procesplan heeft er een goed verwachtingenmanagement geschapen. Verder is het nuttig geweest om de gebiedsorganisatie in een uitvoerings- en een financieringsorganisatie te splitsen om publiek en privaat kapitaal en de verschillende vereiste werkcompetenties goed te kunnen scheiden.

Conditie en cruciale momenten

Conditie om in landschap te investeren blijken zowel instrumenteel als financieel te zijn. In alle voorbeeldgebieden noemt men instrumentele condities en ziet men de gebiedsorganisaties niet in staat om de ruimtelijke functies voor het buitengebied te bepalen, omdat gemeenten en provincie dit als hun primaire taak zien. Investeren in landschap vraagt dus planologische duidelijkheid, maar dat is niet in elk voorbeeldgebied al voldoende geregeld. Tussen de overheden in zowel Amstelland als in het Binnenveld is nog veel onduidelijkheid over het bepalen van toekomstige functies in het voorbeeldgebied en blijken de landschapsplannen nog onvoldoende verankerd in het lokale beleid. Conditie om de uitvoeringsinstrumenten te realiseren, zijn daardoor nog onvoldoende gerealiseerd. Gemeenteraadsverkiezingen kunnen hierbij cruciaal zijn, omdat het prille vertrouwen door de veranderende samenstelling van de betrokken wethouders weer opnieuw moet worden opgebouwd. In Moerenburg-Heukelom en Ooijpolder-Groesbeek zijn de instrumentele condities voor de landschapsplannen wel verankerd in het lokale beleid en blijken de gemeenteraadsverkiezingen minder van invloed op de betrokkenheid van de wethouders. In deze proefgebieden zijn de

gemeenten het meer als een continu proces gaan zien. In Ooijpolder-Groesbeek verwacht men wel dat het uitvoeren van de contracten met boeren nieuwe ambtelijke en juridische procedures zullen vragen.

De financiële bijdrage van de rijksoverheid aan de voorbeeldgebieden en de gevraagde creativiteit om medefinanciers te vinden zijn belangrijk geweest. EL&I heeft een procesbudget beschikbaar gesteld en I en M een uitvoeringsbudget om de aanleg en het beheer van landschapselementen te ondersteunen. Het beschikbaar stellen van het uitvoeringsbudget vormde ook een opstap tot publiekprivate financiering, omdat voor het verkrijgen van het volledige I en M-budget ook provincies, gemeenten en private actoren moeten bijdragen. In Amstelland en in het Binnenveld is dit ten dele gelukt, in Moerenburg-Heukelom en Ooijpolder-Groesbeek volledig. In deze voorbeeldgebieden is dankzij de inbreng van alle relevante overheden en maatschappelijke organisaties voorlopig genoeg geld beschikbaar om in landschap te investeren.

7.2 Aanbevelingen

Zoals eerder al is aangegeven is de analyse van het gebiedsproces in de vier voorbeeldgebieden tussentijds. Daarin is vooral aandacht geweest voor de behoefte om terug te kijken op de recente ontwikkelingen. In Het Groene Woud is meer ingegaan op de behoefte om de toekomstige situatie te verkennen. Op grond van de tussentijdse positieve en negatieve ervaringen in de voorbeeldgebieden komen wij tot een aantal aanbevelingen die voor de toekomstige gebiedsprocessen relevant kunnen zijn. Ook kunnen ze een bijdrage leveren aan de eindevaluatie van de gebiedsprocessen in de vier voorbeeldgebieden in de zin dat na afloop van de status als voorbeeldgebied beter kan worden ingeschat hoe belangrijk zij zijn geweest.

Kies initiatieven met oog voor relatiemanagement

Gezien de ervaringen in de voorbeeldgebieden en de verdergaande decentralisering van het landschapsbeleid is het de vraag in hoeverre de rijksoverheid voor het realiseren van particuliere financieringsinstrumenten lokale initiatieven moet kiezen. Dit geldt in het bijzonder voor lokale initiatieven waar de provincie gezien de beleidsurgentie nog niet achter stond en financieringsideeën zonder zicht op het proces om dat te realiseren. Als er redenen zijn om wel initiatieven te kiezen zonder een duidelijke visie op het te organiseren proces, dan is het

verstandig om eerst in overleg met belanghebbenden een plan op te stellen voor het beoogde proces en om aan draagvlak hiervoor te werken.

Zorg voor draagvlak onder gemeenten

Uit de tussentijdse evaluatie blijkt dat het draagvlak onder gemeenten niet vanzelf wordt gerealiseerd. In twee voorbeeldgebieden (Amstelland, Binnenveld) zijn sommige gemeenten financieel niet bereid om in het proefgebied te investeren. Om een gemeentelijke bijdrage te realiseren is het belangrijk dat de ruimtelijke claims op elkaar zijn afgestemd in het lokale beleid en er overeenstemming is hoe en waar in landschap wordt geïnvesteerd. Om dat te bereiken is het belangrijk om meer prioriteit te geven aan het relatiemanagement en samen met gemeenten naar oplossingen te zoeken in plaats van als initiatiefnemer zelf te investeren in nieuwe ruimtelijke plannen en ideeën.

Versterk met investeren in landschap ook de grondgebonden landbouw

Investeringen betreffen vooral het agrarische landschap en daarmee het particuliere grondgebruik. Dit vraagt overeenstemming met boeren die de ontwikkeling van hun grondgebonden bedrijf willen versterken (in plaats van belemmeren) door een bijdrage aan landschapsontwikkeling. In sommige voorbeeldgebieden (Moerenburg-Heukelom en Ooijpolder-Groesbeek) is die overeenstemming met boeren al bereikt en tonen deze zich gematigd positief. Of zij gaan bijdragen zal afhangen van de aangeboden contracten. Elders zijn boeren niet langer tegenstander doordat hun wensen voor structuurverbetering worden meegenomen (Amstelland) of juist nog wel omdat zij investeren in landschap als concurrerend met hun wensen tot structuurverbetering zien (Binnenveld).

Zorg voor een qua continuïteit lokaal betrouwbare uitvoeringsorganisatie

Hoewel investeren in landschap een nieuw proces lijkt, laten ervaringen in de voorbeeldgebieden juist zien dat het voortbouwen op de al langer erkende betrouwbaarheid, herkenbaarheid en aanspreekbaarheid van een lokale uitvoeringsorganisatie cruciaal is. Voor de uitvoering in het gebied is in Moerenburg-Heukelom en in Ooijpolder-Groesbeek een lokale uitvoeringsorganisatie belangrijk om een goede schakel te vormen tussen gemeenten en grondgebruikers en andere bewoners. Dus zorg voor een gebiedsorganisatie die een staat van dienst heeft opgebouwd.

Literatuur

Argyris, *Reasons en Rationalizations, The Limits to Organizational Knowledge*. University Press, Oxford, 2004.

Bouwen, R. en A.R.P.J. Dewulf, 'Meerstemming omgaan met relationele kennis in multi partij projecten bij beheer van natuurlijke hulpbronnen.' In: S. Prins, S. Schruyer, J. Verboven en K. de Witte (red.): *Diversiteit en vertrouwen in sociale systemen*. Lannoo Campus, Leuven, 2007.

Braaksma, P.J. en A.E. Bos, *Investeren in het Nederlandse landschap. Opbrengst en geluk in euro's*. Ministerie van LNV, Den Haag, 2007.

Goverde, H., 'Waardeconflicten over rurale ontwikkeling.' In: Nelissen, Goverde en Van Gestel (red.): *Bestuurlijk Vermogen, Analyse en beoordeling van Nieuwe Vormen van Besturen*. Coutinho, Bussum, pp.43-76, 2000.

Healey, De Magalhaes, Madanipour en Pendlebury, 'Place, identity and local politics: analyzing initiatives in deliberative governance.' In: Hajer en Wagenaar, *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge University Press, pp. 60-87, 2003.

Horlings, I., 'Vitale coalities in het landelijk gebied.' In: N. Aarts, R. During en P. van der Jagt (red.), *Te Koop en andere ideeën over de inrichting van Nederland*. Alterra, Wageningen, pp. 113-120, 2006.

Horlings, I. et al., *Afstand en betrokkenheid. Perspectieven op gebiedsontwikkeling*. Telos, Brabants centrum voor duurzame ontwikkeling, 2009.

LNV en VROM, *Agenda Landschap. Landschappelijk verantwoord ondernemen voor iedereen*. Den Haag, 2008.

Overbeek, M.M.M. en R.P.M. de Graaff, *Investeren in landschap. Bewoners en bedrijven in Amstelland, Binnenveld, Het Groene Woud en Ooijpolder-Groesbeek*. Rapport 2009-014. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2009.

Overbeek, M.M.M. en R.P.M. de Graaff, *Blauwe ogen schieten tekort. Lessen voor sponsoring van landschap*. Rapport 2010-001. LEI, onderdeel van Wageningen UR, Den Haag, 2010.

Pelders, E., 'Urgentie is meetbaar.' In: *Real Estate* 69 (2009) 50.

Prins, S., S. Schruijer, J. Verboven en K. de Witte (red.), *Diversiteit en vertrouwen in sociale systemen*. Lannoo Campus, Leuven, 2007.

RLG, *Achter open deuren. Advies over de provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling*. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort, 2007.

Roza, P. en F.G. Boonstra, *Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal*. Rapport 1825. Alterra Wageningen UR, Wageningen, 2009.

Schruijer, S., 'Wat maakt samenwerking tussen organisaties problematisch? De ervaringen en beelden van directeuren en managers.' In: S. Prins, S. Schruijer, J. Verboven en K. de Witte (red.): *Diversiteit en vertrouwen in sociale systemen*. Lannoo Campus, pp. 149-161. Leuven, 2007.

Selnes, T.A., W. Kuindersma en M. Pleijte, *Natuur en gebieden: tussen regels en praktijk. De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden*. LEI Wageningen UR, Den Haag, 2005.

Rooy, P. van, A. van Luin en E. Dil, *Nederland boven water: praktijkboek gebiedsontwikkeling I. Habiforum*. NIROV en VROM, 2006.

Rooy, P. van, *Nederland boven water: praktijkboek gebiedsontwikkeling II. Habiforum*. NIROV en VROM, 2009.

Informatie uit de voorbeeldgebieden

Amstelland

- Beschermers Amstelland, *Jaaroverzicht 2009*. Ouderkerk aan de Amstel, 2010a.
- Beschermers Amstelland, *Brief aan BOZ*, 30 maart 2010, 2010b.
- Provincie Noord-Holland, *Amstel tussen stad en land. Ontwikkelstrategie voor de Amstelscheg*. Haarlem, 2010.
- Overbeek, M.M.M., *Veel lof voor Beschermers Amstelland*. 2010.
- Stuurgroep Amstelland, *Amstelland, een nieuw verbond tussen stad en land*. Amsterdam, 2004.
- Website: www.beschermersamstelland.nl

Het Groene Woud

- Streekhuis Het Groene Woud en de Meijerij en DLG, Plan van aanpak. Deltaplan voor het Landschap Het Groene Woud, proefgebied Moerenburg-Heukelom. Liempde/Tilburg, 2010.
- Nieuwsbrieven Deltaplan voor Het Groene Woud.

Ooijpolder-Groesbeek

- Procesplan 2009-2011
- Uitvoeringsprogramma 2008-2014

Bijlage 1

Aandachtspunten bij het gebiedsproces

1. *Urgentie*

- Wordt zowel vanuit het beleid als in het gebied het als probleem ervaren om in landschap te investeren en uitvoeringsinstrumenten te ontwikkelen?
- Is er voldoende particuliere/lokale ambitie om in landschap te investeren en uitvoerings-instrumenten te ontwikkelen? Waaruit blijkt de ambitie?

2. *Relevante partijen*

- Wie zijn de relevante partijen in het gebiedsproces?
- Zijn ze voldoende betrokken bij de relevante fasen in het gebiedsproces?
- Wat zijn hun belangen, wat willen ze en kunnen ze dat uiten?
- Is er aandacht voor de verschillende belangen? Wat wordt er mee gedaan?
- Leidt dit tot afspraken en worden deze nagekomen?

3. *Aanpak* (NB. Zie aanvulling voor Het Groene Woud)

- Is er bij partijen een visie hoe het gebiedsproces verloopt? Is er een fasering uitgewerkt?
- Is er een (particuliere) gebiedsorganisatie en in hoeverre is die in staat om:
 - Publiek leiderschap uit te stralen?
 - Op het juiste moment betrokkenheid van partijen te realiseren?
 - Duurzame samenwerking (vertrouwen) te realiseren?
 - Uitvoering en beheer te realiseren?
- Welke spelregels en procesafspraken zijn er? Verandering nodig?
- Welke aanpak wordt in de nabije toekomst beoogd? (Het Groene Woud)

4. *Conditie*s (NB. Zie aanvulling voor Het Groene Woud)

- Zijn er de condities om de uitvoeringsinstrumenten te realiseren (verankerde gebiedsplannen en afspraken in breder beleidskader, publieke middelen om fysieke investeringen in landschap en financiële constructies te laten zien)?
- Is de financiering van het gebiedsplan en -proces goed geregeld? Wanneer?
- Wat zouden overheden moeten doen en gebeurt dat ook? Laten ze zaken na? Wie?

- Is de rol van de betrokken regionale overheden en private partijen bij de uitvoering veranderd?
- In hoeverre is vanaf het begin naar private actoren voor financiering gezocht?
- Wat is voor de betrokkene het experimentele aan de voorgestelde financieringsinstrumenten?

5. Cruciale momenten

- Wat zijn voor de betrokkene cruciale momenten tot dusver geweest? Waarom?
- Idem (nalaten) bijdrage van cruciale personen/organisaties? Waarom?
- Idem cruciale activiteiten? Waarom?

6. Leermomenten volgens de betrokkene

- Welke inzichten heeft het gebiedsproces tot dusver opgeleverd?
- Wat wil de betrokkene blijven doen of anders, nieuw gaan doen? Wat heeft het gebied nodig?
- Wat is belangrijk om te melden dat nog niet aan de orde is geweest?

Aanvulling voor Het Groene Woud, proefgebied Moerenburg-Heukelom

3. Aanpak

- In hoeverre moet een (particuliere) gebiedsorganisatie volgens u:
 - Vooral uitvoeringsplannen maken, dan wel uitvoeren of vooral beheren?
 - Publiek leiderschap uitstralen?
 - Op het juiste moment betrokkenheid van andere partijen realiseren?
 - Duurzame samenwerking (vertrouwen) te realiseren?
- Welke verantwoordelijkheid zou u aan een (particuliere) gebiedsorganisatie toekennen?
 - Eigen budget (hoe hoog)
 - Grondbudget of niet
 - Rechtspersoon of natuurlijk persoon
 - Tekenbevoegdheid contracten of niet
 - Zeggenschap uitgaven in het Streekfonds (in plaats van Stuurgroep Het Groene Woud)
- Welke opdracht en verantwoordelijkheid zou u bij de uitvoeringsorganisatie leggen, welke bij de stuurgroep HGW en welke bij de betrokken gemeenten Tilburg en Oisterwijk?

4. Taken en samenstelling uitvoeringsorganisatie

- Moet een uitvoeringsorganisatie zelf vooral geplande taken realiseren of ook nieuwe beleidsopgaven implementeren (kan ook extra geld opleveren door slim te combineren)?
- Zijn er andere taken die een uitvoeringsorganisatie moet doen (beleid uitwerken, financiering zoeken, goed kunnen samenwerken met gemeenten, draagvlak creëren, enzovoort)?
- Welke kwaliteiten vindt u belangrijk om de plannen uit te voeren in Moerenburg-Heukelom? Maakt u hierbij een onderscheid naar wel/geen?

Bijlage 2

Geïnterviewden

Projectgroep voorbeeldgebieden

- Gerard Kolkman (EL&I-DRZ)
- Linda Koops (I en M)
- Jan Mathijssen (EL&I-DRZ)
- Renee Mekel (I en M)
- Rik Roelofs (EL&I-DRZ)
- Louis van Vliet (EL&I-NLP)
- Harry Weijer (EL&I-DRZ)
- Jos Wigger (EL&I-DRZ)

Amstelland

- Jelle Blaauwbroek (programmamanager provincie Noord-Holland)
- Hanneke Brummelhuis (SBA)
- Ruud Grondel (wethouder gemeente Diemen, Recreatieschap, SBA)
- Cees Lambalk (voorzitter ANV de Amstel, SBA)
- Kees van Tilburg (voorzitter SBA)
- Wouter van der Schaaf (gemeente Amstelveen)
- Harry Weijer (EL&I-DRZ)

Binnenveld

- Gerard Beldman (Rabobank)
- Marina Karsten (WERV)
- Ienke Koekkoek (gebiedsmakelaar)
- Jac Meter (SVG)
- Jonel van Nugteren (projectleider voorbeeldgebied)
- Dick Veldhuizen (voorzitter reconstructie West)
- Gerard van Santen (SVG)

Moerenburg-Heukelom

- Jaan Baan (directeur Brabants Landschap, Stuurgroep Deltaplan)
- Kees Fonken (lid ANV Moerenburg)
- Dre van Hall (voorzitter buurtraad Heukelom)
- Joop van Hezik (wethouder gemeente Oisterwijk, Stuurgroep Deltaplan)
- Marieke Moorman (wethouder gemeente Tilburg, Stuurgroep Deltaplan)
- Ger van den Oetelaar (voorzitter Stuurgroep Deltaplan)
- Nellie Raedts (DLG, Stuurgroep Deltaplan)
- Emile Rijken (Brabants Landschap)
- John Verstappen (gemeente Tilburg)

Ooijpolder-Groesbeek

- Jaap Dirkmaat (directeur VNC)
- Egbert Jaap Mooiweer (adjunct-directeur VNC)
- George Laeyendecker (adviseur Landelijk Gebied, provincie Gelderland)
- Jan van der Meer (wethouder gemeente Nijmegen)
- Maarten Merkus (gemeente Ubbergen)
- Pieter van Rey (Royal Haskoning)
- Tiny Wigman (projectmanager Via Natura)
- Paul Wilbers (burgemeester gemeente Ubbergen)

Het LEI ontwikkelt voor overheden en bedrijfsleven economische kennis op het gebied van voedsel, landbouw en groene ruimte. Met onafhankelijk onderzoek biedt het zijn afnemers houvast voor maatschappelijk en strategisch verantwoorde beleidskeuzes.

Het LEI is een onderdeel van Wageningen UR (University & Research centre). Daarbinnen vormt het samen met het Departement Maatschappijwetenschappen van Wageningen University en het Wageningen UR Centre for Development Innovation de Social Sciences Group.

Meer informatie: www.lei.wur.nl

