

## Succes en falen van landschapsbeleid



# **Succes en falen van landschapsbeleid**

**Een overzicht van factoren in discourses over het landschap**

**C.M. Volker**

**T.N.M. van der Maat**

**Alterra-rapport 749**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte, Wageningen, 2003**

## REFERAAT

Volker, C.M. en T.N.M. van der Maat, 2003. *Succes en falen van landschapsbeleid; een overzicht van factoren in discourses over het landschap*. Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 749. 88 blz.; 1 fig.; 6 tab.; 15 ref.

Om graadmeters te kunnen ontwikkelen voor het volgen van het landschapsbeleid is inzicht nodig in de factoren die het succes of falen van dat beleid bepalen. Er zijn twee casussen bestudeerd om de factoren op te sporen. Het betreft beleidsdossiers die veel aandacht in de pers hebben gekregen. De eerste casus is de uitbreiding van kassenbouw in het westen van de Bommelerwaard, nabij het dorp Poederloijen, in een gebied dat in beginsel vrij van bebouwing moet blijven omdat het als Belvederegebied deel uitmaakt van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. De tweede casus is de wilde hamster of korenwolf, die bekendheid kreeg door de aanleg van het bedrijventerrein Avantis bij Heerlen, maar in feite de problematiek betreft van het soortenbeleid en de toepassing van de Habitat-richtlijn in agrarische landschappen. Naast een schema met inzichten van experts over kenmerken van het landschap en factoren in het beleid voor het landschap is gebruik gemaakt van de discours-theorie in de ruimtelijke planning. Nagegaan is welke discourses er voorkomen in de twee casussen, of sprake is van een discourscoalitie voor het landschap en welke factoren het succes of falen van het beleid voor het landschap beïnvloeden. De casussen geven aan dat een aantal aspecten van de planvorming problematisch is. Die aspecten betreffen de afstemming van doelen op het probleem (fine tuning), integratie van bestaande en nieuwe beleidsdoelen (haasje over-principe), doelen opstellen voor korte én lange termijn. Ook van belang is een goede balans tussen wet- en regelgeving (die zekerheid biedt) en interactief beleid (voor meer betrokkenheid). Dit verlangt bredere competenties in de ruimtelijke planning. Maatschappelijke organisaties zijn belangrijk vanwege hun mobiliserend vermogen, voor diensten in het beheer, om te wijzen op het publieke belang van een landschap (het geweten van de samenleving). Publiciteit vervult een katalysatorfunctie en is ook belangrijk voor de beeldvorming, terwijl soms - in het hamsterbeleid - specifieke expertise en overdracht van kennis een beslissende rol spelen. Tenslotte zal moeten worden geïnvesteerd in het nemen van verantwoordelijkheid voor het landschap en het opbouwen van vertrouwen in beleid.

Trefwoorden: landschap, kassenbouw, Belvedere, wilde hamster, Habitat-richtlijn, discours, ruimtelijke ordening, natuurbeleid, succes- en faalfactoren

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €18,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 749. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2003 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,  
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info@alterra.nl

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

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

# Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
2 Landschapsbeleid: een geconstrueerde werkelijkheid	15
3 Opzet van het onderzoek	19
4 Veldwerk	21
4.1 Schema van factoren en kenmerken	21
4.2 Twee casussen	21
4.3 Interviewmethode	21
5 Bevindingen	23
5.1 Kassenbouw in de Nieuwe Hollandse Waterlinie (Bommelerwaard)	23
5.1.1 Beschrijving van de casus	23
5.1.2 De discoursen	29
5.1.3 De factoren die succes en falen van het beleid beïnvloeden	31
5.1.4 Het beleid in relatie met kenmerken van het landschap	33
5.1.5 Het schema van factoren en kenmerken	34
5.1.6 Perspectieven	36
5.1.7 Discourscoalitie?	38
5.1.8 Samenvatting	41
5.2 Leefgebieden wilde hamster (Limburg).	43
5.2.1 Beschrijving van de casus	43
5.2.2 De discoursen	46
5.2.3 De factoren die succes en falen van het beleid beïnvloeden	48
5.2.4 Het beleid in relatie met kenmerken van het landschap	50
5.2.5 Het schema van factoren en kenmerken	51
5.2.6 Perspectieven	53
5.2.7 Discourscoalitie?	54
5.2.8 Samenvatting	58
6 De casussen vergeleken	61
6.1 Mogelijkheden tot generalisering	61
6.2 Factoren die het landschapsbeleid bepalen: een poging tot ordening	61
6.3 Samenvatting	65
7 Conclusies en aanbevelingen	67
Literatuur	71
Bijlagen	73
1. Schema van factoren en kenmerken	75
2. Lijst van respondenten	77
3. Interview guide	79
4. Beleidskaders voor kwaliteitsimpuls Landschap	83
5. Terugkombijeenkomsten	85



## Woord vooraf

In de eerste Natuurverkenning constateerde het Milieu- en Natuurplanbureau dat het Nederlandse cultuurlandschap in de vorige eeuw sterk van karakter is veranderd onder invloed van verstedelijking en veranderingen in de agrarische sector. Bovendien worden ze als verlies aan kwaliteit ervaren. Het rijksbeleid streeft naar behoud en versterking van identiteit en verscheidenheid van het Nederlandse landschap. Dit landschapsbeleid is een mix van restrictief en ontwikkelingsbeleid. Desondanks gaan de landschappelijke veranderingen steeds sneller. Voor de evaluatie van bestaand en voorgenomen landschapsbeleid heeft het Milieu en Natuurplanbureau behoefte aan beter inzicht in de factoren die het succes en falen van het landschapsbeleid bepalen.

In het voorliggende rapport is aan de hand van twee casestudies het beleidsproces dat aan landschappelijke veranderingen ten grondslag ligt, geanalyseerd. Dit is geschied met behulp van de discoursen benadering. De beide studies maken duidelijk hoe belangrijk de eerste fasen van de beleidscyclus zijn. Het is van groot belang dat duidelijk is welke kwaliteiten van het landschap bewoners en gebruikers van een regio onderkennen en delen. De probleemformulering en de agendavorming zijn hiermee essentiële fasen in de beleidscyclus. De omvorming van het instrument landschapsbeleidsplan naar een landschapontwikkelingsplan komt hieraan tegemoet. Op basis van het voorliggende rapport valt te verwachten dat het succes van het landschapontwikkelingsplan bepaald zal worden door de integratie en juiste positionering van deze planvorm binnen het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium. En natuurlijk van de mate waarin het plan een brede discussie over de waarden van het landschap in de regio kan opwekken en structureren.

In dit rapport is bewust de deskundigenwereld gekoppeld aan de wereld van degenen die direct te maken hebben met de planvorming voor het landschap. Bijzondere dank is verschuldigd aan de sleutelpersonen die bereid waren hun praktijkervaringen met de onderzoekers te delen.

Hans Farjon  
Milieu- en Natuurplanbureau





## Samenvatting

Bij het Natuurplanbureau bestaat behoefte aan inzicht in factoren die het landschapsbeleid bepalen, om daarmee graadmeters te kunnen ontwikkelen voor het volgen van dat beleid. Dergelijk inzicht is mogelijk vanuit de invalshoek van het landschap en de regulering daarvan. Inmiddels is daar al heel wat onderzoek naar gedaan.

Veel minder is echter bekend over het proces van beleidsvorming zelf waarin het landschap een rol speelt. Het landschapsbeleid als een levend beleidsproces staat in dit rapport centraal. Het landschap maakt deel uit van een gecompliceerde beleidspraktijk. Daarom is een adequaat theoretisch perspectief van uitermate groot belang. Er is een conceptueel schema ontwikkeld waarin een aantal inzichten van landschapsexperts en bestuurskundigen is gebundeld. Het perspectief van de direct betrokkenen bij landschapsveranderingen kan echter niet gemist worden. Om daaraan recht te doen is gebruik gemaakt van de discours Theorie (Hajer, 1995). In deze theorie is het landschapsbeleid niet uit het landschap zelf af te leiden, maar komt dit voort uit ideeën die verbonden zijn met allerlei beleids- en ervaringspraktijken met de ruimte. De discours Theorie erkent dat er veel meer perspectieven op het landschap zijn dan die van wetenschappers en planners en vanuit die perspectieven zijn andere factoren te verwachten. Discoursen zijn ideeën die voortkomen uit allerlei beleids- en ervaringspraktijken en die betekenis verlenen aan een landschap en het gevoerde beleid. Ze kunnen worden achterhaald door op zoek te gaan naar de verhaallijnen van de betrokkenen. Een beleid voor het landschap begint bij debat, d.w.z. bij de uitwisseling van ideeën in de verhaallijnen die in een discours zitten en die het landschap tot een realiteit maken. Op basis van debat kunnen de betrokkenen allerlei praktijken met elkaar gaan verbinden en dat kan leiden tot een gemeenschappelijke discours over het landschap. Landschapsbeleid wordt zo de uitkomst van een discourscoalitie.

Er zijn twee casussen bestudeerd om te achterhalen of zo'n debat heeft plaatsgevonden, of het gekomen is tot een discourscoalitie voor het landschap en welke factoren het succes of falen van het betrokken landschapsbeleid bepalen. Het gaat om:

1. Uitbreiding van kassenbouw in het westen van de Bommelerwaard nabij het dorp Poederloijen, een gebied dat in beginsel vrij van bebouwing moet blijven omdat het valt onder het nationale beleid van de Belvedere-gebieden (project Nieuwe Hollandse Waterlinie) en gebieden die op de voorlopige lijst van Werelderfgoed van Nederland zijn geplaatst.
2. De wilde hamster of korenwolf, die landelijke bekendheid heeft gekregen door de aanleg van het bedrijventerrein Avantis bij Heerlen, maar in feite gaat over de problematiek van het soortenbeleid en de toepassing van de Habitat-richtlijn in agrarische landschappen.

In de eerste casus zijn twee dominante discoursen gevonden: sociaal-economische ontwikkeling (vooral op plaatselijk en regionaal niveau aanwezig) en ruimtelijke kwaliteit (vooral terug te vinden in een beleidscategorie van rijk en provincie). Het debat over beide discoursen leidde voor het gebied bij Poederoijen tot een confrontatie en uiteindelijk tot een compromis. Van een discourscoalitie is geen sprake. De 'winst' bestaat uit een enorme discussie over de uitbreiding van de glastuinbouw die wezenlijke vragen oproept over wat er waardevol is in dit deel van de Bommelerwaard. Deze vragen wachten in het kader van de verdere planvorming nog op een antwoord. De factoren die volgens de geïnterviewde sleutelpersonen het succes of falen van het beleid bepalen zijn:

- De komst van een nieuwe beleidscategorie in de ruimtelijke ordening op nationaal niveau (Belvedere-gebieden)
- Interventie door minister Pronk om naleving en doorwerking af te dwingen
- Het belang van de regionale economie in de ruimtelijke ordening
- Actievoeren door publiciteit in de media
- Vertrouwen in bestuur en beleid en – in relatie hiermee – een goed afgewogen regionaal plan als product van een transparant beleid dat ontwikkelingskansen biedt.

In de tweede casus werden weer andere discoursen gevonden:

1. Soortenbescherming: de overheid die naast het voeren van gebiedenbeleid zich ook internationaal heeft verplicht tot het beschermen van de wilde hamster en zijn leefgebied en daarvoor soortenbeleid ontwikkelt
2. Terreinbeheer: het terreinbeheer van natuurbeschermingsorganisaties, dat gericht is op het publieke belang van natuurterreinen en landgoederen en aansluit bij het gebiedenbeleid van de overheid
3. Faunabescherming door een radicale opstelling: gericht op beïnvloeding van beleid met juridische instrumenten en mobilisering van de media.
4. Nieuwe toekomstperspectieven voor boeren: met de hamster in een agrarisch productielandschap als uitgangspunt.

Er zijn meerdere concrete resultaten geboekt met het hamsterbeleid, die zijn te herleiden tot de inbreng vanuit verschillende discoursen. Daarom kan men spreken van een succesvolle discourscoalitie. Deze coalitie is echter broos en vooral gericht op natuurwaarden. Het beleid leunt sterk op de inbreng van de overheid. Er is een zestal factoren dat het succes en falen van het hamsterbeleid bepaalt:

- Inhoud van het hamsterbeleid (afstemming van soorten- en gebiedenbeleid)
- Het beleidsproces (competenties)
- Druk van maatschappelijke organisaties
- Publiciteit
- Kennis over de hamster
- Duurzame toekomst van het agrarische landschap als leefgebied voor de hamster

In een poging tot generalisering is gekeken naar overeenkomsten tussen beide casussen. Hoe verschillend de factoren ook zijn ingevuld, een aantal aspecten van planvorming is kennelijk problematisch. Deze aspecten bieden houvast voor een ordening van de factoren die vervolgens wat algemener, d.w.z. minder afhankelijk van de specifieke context, zijn geformuleerd. In onderstaande tabel zijn ze samengevat.

We trekken op grond van onze ervaringen in beide casussen de voorlopige conclusie dat het nog maar de vraag is of er ooit een aparte beleidsdiscours voor het landschap zal komen. Een discours die waarmaakt dat het landschap een aantoonbaar ordenend, sturend en toetsend kader vormt in het ruimtelijk of omgevingsbeleid. Daarvoor lijken de discourses in beide casussen te verschillend, soms strijdig met elkaar en te weinig gericht op het landschap als geheel. Dit sluit een versterking van de rol van het landschap niet uit. We moeten dan denken aan een opwaardering van het landschapsbeleidsplan of landschapsontwikkelingsplan. Zo'n plan zal breder moeten worden ingevuld dan een groenplan en in een veel vroeger stadium van de beleidsvorming worden geïntroduceerd. Dan kunnen de uitkomsten tijdig doorwerken in wettelijk verankerde procedures voor planvormen als het bestemmingsplan, streekplan, EU-richtlijnen.

Tabel 1

	Aspecten van planvorming					
	Beleidsdoelen	Beleidsproces	Inzet van maatschappelijke organisaties	Publiciteit	Kennis	Verantwoordelijkheid en vertrouwen
Bepalende factoren voor succes en falen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelen afstemmen op aard en maat van het probleem (fine tuning)</li> <li>- bestaande en nieuwe beleidsdoelen integreren (haasje over)</li> <li>- doelen opstellen voor korte en lange termijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorwerking als juiste balans van procedures die zekerheid bieden (wet- en regelgeving) en meer betrokkenheid (door interactief beleid)</li> <li>- bredere competenties van planners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mobiliserend vermogen: aanjager van publiek debat en draagvlak voor het landschap bij de achterban</li> <li>- taken in het beheer</li> <li>- voorbeeldfunctie vervullen: wijzen op het publieke belang van een landschap (het geweten van de samenleving)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Katalysator-functie: activeren van bestuur en politiek</li> <li>- beeldvorming beleid overheid en maatschappelijke partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschikbaarheid van expertise (specifiek)</li> <li>- Kennisoverdracht naar toekomstige beheerders en bevolking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Management van gelaagde verantwoordelijkheid bij de overheid in relatie met vertrouwen bij de bevolking</li> <li>- voordeel voor partners als basis voor het nemen van verantwoordelijkheid</li> </ul>

# 1 Inleiding

Het Natuurplanbureau (NPB) voert op verzoek van de overheid verkenningen uit op het gebied van natuur en natuurbeleid. Daarover wordt met zekere regelmaat gepubliceerd (Natuurverkenning 1997 en 2001; de jaarlijkse Natuurbalansen). Ten behoeve van een wetenschappelijke onderbouwing van de verkenningen worden kennisvragen geformuleerd die ook betrekking hebben op het landschap. De analyse van succes- en faalfactoren van het landschapsbeleid is één van die kennisvragen. Er is bij het Natuurplanbureau behoefte aan graadmeters voor het volgen van het landschapsbeleid en wellicht kunnen succes- en faalfactoren als graadmeter gaan dienen. Op die manier kan ook het landschapsbeleid worden ingepast in de opbouw van een databestand voor het monitoren van het landschap.

Dit onderzoek is een verkenning van mogelijke succes- en faalfactoren. Zowel veranderingen in het landschap als het landschapsbeleid zijn al eerder bestudeerd (o.m. Dijkstra, 1997; Van den Aarsen, 1997; Ampt-Riksen et al., 1996; Koomen en Wascher, 2002). Zij leveren een bijdrage aan de kennis over de vorming en de 'performance' van het landschap en beschrijven ook plandocumenten en maatregelen waarmee de overheid de waarden van onze landschappen tracht veilig te stellen (bijvoorbeeld landschapsbeleidsplannen).

Kenmerkend voor deze informatie is dat zij is verkregen vanuit de invalshoek van het landschap en de regulering daarvan. Veel minder is bekend over de aard van het beleidsproces zelf. Het onderzoek daarnaar is veelal gekoppeld aan de beleidscyclus<sup>1</sup>. Lange tijd is in Nederland het beleidswetenschappelijk omgevingsonderzoek gericht geweest op de laatste fasen van het beleidsproces: op de uitvoering en evaluatie van beleid, met name de effectiviteit en doelmatigheid van de ingezette instrumenten en de organisatie van het beleid (Leroy en Nelissen, 1999). De hierboven vermelde literatuur heeft daar voor een groot deel betrekking op. De laatste jaren is het onderzoek echter breder geworden. Een begin is gemaakt met onderzoek dat zich richt op het afwegings- en besluitvormingsproces achter de regelingen. En tenslotte zien we dat er in het onderzoek voor het omgevingsbeleid meer belangstelling komt voor de eerste fasen van de beleidscyclus: het proces van de structurering van het probleem (welke aspecten van de omgeving worden als een beleidsprobleem onderkend en hoe) en de politieke agendavorming (agenda setting: prioritering van omgevingsvraagstukken in de beleidsvorming).

Door de ongelijke verdeling van het tot nu toe verrichte onderzoek over de verschillende stadia van beleidsvorming is de beleidsrelevantie van wetenschappelijke kennis nog beperkt. Verder is het omgevingsonderzoek nog weinig toegespitst op de kwaliteit van het landschap als onderdeel van het ruimtelijk of omgevingsbeleid. Daarom weten we, als het gaat om vraagstukken van ordening, afweging,

---

<sup>1</sup> De volgende deelprocessen worden in de beleidscyclus onderscheiden: agendavorming, beleidsvoorbereiding, beleidsbepaling, beleidsuitvoering, beleidsevaluatie en terugkoppeling (Hoogerwerf en Herweijer, 1998:27)

besluitvorming, gebruik en beheer van onze leefomgeving, nog weinig over het belang van het landschap daarin en de waarden die we toekennen aan een landschap binnen het omgevingsbeleid.

Het NPB-project Succes en falen landschapsbeleid probeert daarin te voorzien. In het onderzoeksvoorstel zijn de volgende doelstellingen opgenomen:

- ontwikkelen van een conceptueel kader
- in beeld brengen van factoren die het succes en falen van het landschapsbeleid beïnvloeden, met behulp van een aantal casussen
- het belang van de succes- en faalfactoren aangeven voor de gebiedspecifieke landschappelijke kenmerken
- een totaalbeeld beschrijven per casus, inclusief wat als gevolg van die factoren overblijft van de waarden van het landschap in het ruimtelijk of omgevingsbeleid en in welke factoren een mogelijke versterking van het beleid voor het landschap is te vinden
- mogelijkheden tot generalisering van succes- en faalfactoren, aan de hand van verschillen en overeenkomsten tussen de bestudeerde casussen.

## 2 Landschapsbeleid: een geconstrueerde werkelijkheid

Het landschap maakt deel uit van een zeer gecompliceerde beleidspraktijk. Die praktijk heeft de volgende kenmerken:

- De kwaliteit van het landschap komt aan de orde in zeer veel verschillende beleidsnetwerken. De figuur in bijlage 4 geeft een indicatie van de uiteenlopende planvormen waarin het landschap een rol speelt (ontleend aan de nota Kwaliteitsimpuls Landschap).
- Bovendien wordt er op meerdere bestuurlijke niveaus tegelijk landschapsbeleid gemaakt, zowel op landelijk, provinciaal als op (inter)gemeentelijk niveau hebben overheidsorganisaties en bestuurders de bevoegdheid om visies te ontwikkelen en beleidsvoornemens te formuleren over het landschap.
- Het landschapsbeleid heeft nauwelijks een formele status: het maakt deel uit van indicatieve of strategische planning die plaatsvindt in overlegcommissies, werkgroepen en platforms met daarin een scala van maatschappelijke organisaties, vertegenwoordigers van het (agrarisch) bedrijfsleven, bewonersgroepen etc. Die indicatieve planning levert talloze plandocumenten op die alle in beginsel een andere, nieuwe manier van kijken op het landschap opleveren. Dit past in de voorbereiding van beleid dat uiteindelijk bindend is voor de burger (ruimtelijke ordening; milieuwetgeving).
- De volgende stap moet dan nog wel gezet worden: de formele besluitvorming ten behoeve van wettelijke zekerheid van landschapsplannen. De nieuwe ideeën over het landschap zullen daarvoor moeten indalen in het reguliere beleid of tenminste daarop moeten worden afgestemd. En daarin zullen dan weer velen teleurgesteld zijn, bijvoorbeeld omdat de feitelijke maatregelen teveel een compromis zijn geworden of te rigide zijn, weinig beleidsruimte overlatend voor variatie op regionaal en lokaal niveau. Met als gevolg dat er maar weinig draagvlak overblijft. Het resultaat kan zijn dat de plannen leiden tot vertraging, vergaande aanpassing of afstel van landschapsbeleid.

Het is daarom van uitermate groot belang om een adequate invalshoek, een vruchtbaar perspectief voor dit onderzoek te kiezen, die het mogelijk maakt om de factoren op te sporen die uitmaken of het landschapsbeleid een succes of een mislukking is. Begonnen is met het opstellen van een conceptueel kader. Dat kader omvat een schema met landschappelijke kenmerken en factoren die in het beleidsproces voor de kwaliteit van het landschap een wezenlijke rol kunnen spelen; ze zijn gebaseerd op literatuuronderzoek en inzichten van landschapsexperts (zie verder 4.1).

Op zichzelf biedt dit schema nog te weinig houvast voor een beschrijving van wat er echt allemaal speelt in de praktijk van het beleid. Want om aan die praktijk recht te doen zullen we ook het perspectief van de direct betrokkenen, hun manieren van

kijken, denken en doen, in het onderzoek moeten opnemen. Theoretisch vinden we dit terug in de zgn. constructivistische werkelijkheidsopvatting. Die opvatting houdt in dat er geen objectieve ("realistische") werkelijkheid bestaat onafhankelijk van een waarnemer. De werkelijkheid wordt steeds geconstrueerd, aangezien mensen actief de wereld om hen heen interpreteren. Het landschap is dan ook een constructie van (beleids)actoren. Die actoren bestaan uit planners, maar er zijn ook andere betrokkenen. De ruimte, en daarin het landschap, is niet een domein van alleen planners of onderzoekers. Het constructivisme erkent eerder dat er meervoudige perspectieven op het landschap bestaan, dan dat het één ervan bepleit als de bron van objectieve waarheid.

De politicoloog Maarten Hajer heeft dit verder uitgewerkt in zijn discours­theorie (Hajer, 1995). In die theorie ligt de nadruk niet meer op kwesties wat de definitie van landschap is en wat de daarbij behorende kwaliteitskenmerken zijn. Veel belangrijker in de discours­theorie is dat er een debat bestaat over deze onderwerpen. Dat er argumenten worden uitgewisseld voor een beleid dat consequenties heeft voor een landschap en dat er daarbij tevens coalitievorming kan plaatsvinden op basis van gemeenschappelijke ideeën, concepten van een landschap en de maatschappelijke context daarvan. Kortom, uit het landschap zelf is niet bij voorbaat een landschapsbeleid af te leiden, want daarvoor is inzicht nodig in *discoursen*: ideeën die voortkomen uit allerlei ervaringspraktijken en die betekenis verlenen aan de ruimte, het landschap daarin en aan het landschapsbeleid. In dat beleid zullen verschillende praktijken met bijbehorende discoursen, van de beleidsmaker, de beheerder, actiegroep, bestuurder etc. elkaar treffen. Hajer wijst er in zijn discours­theorie op dat:

- De ruimte zonder interactie van mensen onbestaanbaar is; hij krijgt er juist zijn betekenis door en wordt door discoursen een realiteit
- we handelen tegenover het landschap op basis van onze beelden van het landschap (landschapskenmerken) en bepaalde discoursen.
- er een debat bestaat over het landschap en dat dit debat de aanzet vormt tot beleid. In discoursen zitten vooral verhaallijnen hoe de wereld in elkaar zit (en in dit geval dus wat landschap is en hoe we omgaan met de kwaliteit van het landschap). Daar begint beleid mee: het uitwisselen van ideeën.
- nieuw beleid begint met verhaallijnen. Mensen kunnen zich aangetrokken voelen tot een bepaalde verhaallijn, zij gaan op basis daarvan voorheen gescheiden praktijken actief met elkaar verbinden (bijvoorbeeld door het instellen van een werkgroep), dit kan leiden tot een gemeenschappelijk discours dat zijn weerslag heeft in een concreet project met een aantal nieuwe elementen.
- landschapsbeleid wordt zo de uitkomst van "discourscoalities" en hun institutionalisering, d.w.z. hoe dragers van verschillende discoursen elkaar vinden in een aantal beleidspraktijken en regels ontwikkelen voor het uitzetten van een beleidslijn, aanwijzen van gebieden, aankoop en beheer etc.



***Succes- en faalfactoren óf factoren die succes of falen van het landschapsbeleid beïnvloeden?***

De discoursstheorie leidt tot een reflectie op het begrip succes- en faalfactoren. Landschappen zijn collectieve ruimten. Er leven, wonen, werken en recreëren vele uiteenlopende partijen die alle aanspraak maken op die ruimte. Het landschap is dan ook niet alleen een mogelijke inspiratiebron, maar ook betwiste ruimte. Voor een duurzaam beheer is het noodzakelijk om samen te werken en de krachten te bundelen. Tegelijkertijd bestaan er verschillende visies en belangen in hetzelfde landschap. Kwaliteiten kunnen door wetenschappers en beleidsmensen worden benoemd in een discours; het beleid dat op basis van dit discours wordt uitgezet, wordt dan door dit "expertsysteem" gedragen. Maar de feiten in dit discours kunnen door anderen in de samenleving worden betwist: bijvoorbeeld boerenorganisaties ontwikkelen een eigen discours waarin weer andere maatstaven voor kwaliteit centraal staan. Wat in het ene discours een succesfactor is, kan in het andere discours juist een faalfactor zijn. Een voorbeeld zijn de ecologische en economische waarden van een cultuurlandschap. Ecologen zullen de kwaliteit van dat landschap in hun verhaal over de werkelijkheid (discours) vooral afmeten aan de ecologische of natuurwaarde van dat landschap; de economische waarde is in dit discours vaak strijdig met biodiversiteit of niet relevant. De afwezigheid van een economische waarde is in dat discours een succesfactor, in de discours van boerenorganisaties in het gebied juist een faalfactor in het landschapsbeleid.

Gezien de normatieve lading van de discourses is het minder correct om het over succes- en faalfactoren in het landschapsbeleid te hebben. De voorkeur gaat uit naar de tweede optie: factoren die het succes of falen van het landschapsbeleid, de vorming en de doorwerking daarvan, beïnvloeden.



### **3 Opzet van het onderzoek**

Dit project is een verkenning van bepalende factoren in het landschapsbeleid, waarin het belang en de waardering als succes- of faalfactor sterk afhankelijk is van het discours waarin het landschap een plaats inneemt. Het theoretisch perspectief is geen benadering "vanuit het landschap" (Koomen et al, 2002), maar vanuit een "levend beleidsproces" dat verschillende discourses omvat. Zo'n proces begint bij de verhalen die mensen meenemen, uitdragen en gaan afstemmen op de verhalen van anderen die deelnemen aan de vorming van het landschapsbeleid. Analyse van discourses beschouwen we als de sleutel voor meer inzicht in de factoren. Enerzijds moet die analyse zorgvuldig geschieden, anderzijds is er geen recept voor: landschapsbeleid als een geconstrueerde werkelijkheid is nu eenmaal sterk gebonden aan de verhalen van de betrokken personen. De opzet voorziet in ruimte voor verhalen, maar in dit onderzoek is ook plaats voor vooraf verkregen inzichten uit de literatuur (neergelegd in een conceptueel schema).

In het vooronderzoek is per casus feitelijke informatie verzameld uit plandocumenten en andere bronnen (bijvoorbeeld persberichten, artikelen, correspondentie). In het hoofdonderzoek staan verhalen centraal. Sleutelpersonen vertellen in het kader van een interview wat hun eigen constructie is van het landschap en het beleidsproces. Met het accent op de factoren die in hun constructie van het landschapsbeleid een essentiële rol spelen. Het onderzoek is dus geen reconstructie van beleid op grond van beleidsdocumenten (die vaak geschreven zijn als bouwsteen voor een debat over het landschap of alleen het resultaat van dat debat vastleggen), maar omvat een overzicht van aanwezige discourses, het debat tussen de discourses en een analyse ervan. Dit vormt hier de grondslag voor het benoemen van de factoren die succes en falen van het landschapsbeleid bepalen.

We onderscheiden een aantal fasen in het onderzoek, zie de figuur hieronder.

<b>Fase</b>	<b>Inhoud</b>
1. Start	Opstellen van een conceptueel schema. Vooronderzoek t.b.v. selectie van casussen en sleutelpersonen per casus. Aanleggen van een dossier.
2. Interviews	Verhalen van sleutelpersonen. Benoemen van landschap: welke kenmerken. Het beleidsdiscours: welke factoren (belang en waardering) bepalen succes en falen. Voorleggen van het schema
3. Analyse	Inventarisatie van factoren
4. Tussenrapportage	Per casus voorlopige conclusies over de factoren
5. Terugkomdag	Per casus terugkoppelen naar de informanten en zoeken naar nieuwe combinaties van verhaallijnen (voor verbeterde of nieuwe perspectieven voor het landschapsbeleid en (her)ijken van de factoren)
6. Rapportage	Vergelijkende analyse van de casussen. Alterra-rapport met conclusies over factoren in het landschapsbeleid

## **4 Veldwerk**

### **4.1 Schema van factoren en kenmerken**

Er is een korte studie verricht naar mogelijke factoren die in beleidsprocessen een rol spelen. Veel factoren hebben we gevonden in literatuur over interactief beleid (Edelenbosch en Monnikhof, red. 2001; Pröpper en Steenbeek, 1999). In een apart overleg met landschaps- en beleidsdeskundigen zijn deze factoren besproken. Er is onderscheid gemaakt tussen factoren die te maken hebben met inhoudelijke doelen (wat staat centraal in het landschapsbeleid) en procesfactoren (hoe bereiken we de inhoudelijke doelen). Expertkennis is ook gebruikt om een overzicht te maken van landschapskenmerken; deze zijn ontleend aan de meetdoelen van het Meetnet Landschap en eveneens voorgelegd aan deskundigen.

Bijlage 1 geeft in een schema weer wat de potentiële kenmerken van landschap en factoren in het beleid kunnen zijn. Dit schema geeft aan dat we ook graag relaties willen achterhalen tussen factoren en de kenmerken van het landschap. Het schema is niet bedoeld als vervanging van de discoursen in de beleidspraktijk: ze dienen voor verheldering en detailinformatie over de factoren die de sleutelpersonen in hun verhalen noemen; de informatie is tevens bruikbaar voor de discussie over het meten van die factoren en het ontwikkelen van graadmeters.

### **4.2 Twee casussen**

In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor twee beleidscasussen.

1. Kassenbouw in het westen van de Bommelerwaard nabij het dorp Poederloijen, een gebied dat in beginsel vrij van bebouwing moet blijven omdat het valt onder het nationale beleid van de Belvedere-gebieden (project Nieuwe Hollandse Waterlinie) en gebieden die op de voorlopige lijst van Werelderfgoed van Nederland zijn geplaatst.
2. De wilde hamster of korenwolf, die landelijke bekendheid heeft gekregen door de aanleg van het bedrijventerrein Avantis bij Heerlen, maar in feite gaat over de problematiek van het soortenbeleid en de toepassing van de Habitat-richtlijn in agrarische landschappen.

### **4.3 Interviewmethode**

Het theoretisch perspectief in dit onderzoek relateert het belang van expertkennis: inzicht in landschapsbeleid is tegenwoordig een combinatie van expliciete (geschreven) kennis, impliciete (ongeschreven) en ervaringskennis. Daarom is gekozen voor veldonderzoek, waarin interviews met sleutelpersonen een grote rol spelen. Er is per casus een dossier samengesteld, terwijl impliciete en ervaringskennis is verkregen door een veldbezoek en door interviews met de belangrijkste actoren in

het beleidsproces. Minimaal zijn benaderd: een planvormer c.q. dossierhouder bij de overheid, bewoner of grondgebruiker, terreinbeherende of natuurbeschermingsorganisatie, een bestuurder of politicus. Bijlage 2 geeft een overzicht van deskundigen die zijn geraadpleegd in het vooronderzoek en van de sleutelpersonen die zijn geïnterviewd in de twee casussen.

Er is gebruik gemaakt van een interview guide (zie bijlage 3). Het gesprek heeft de volgende opzet:

- introductie en toelichting op het onderzoeksproject
- een kwalitatief gedeelte: het verhaal van de respondent, verteld aan de hand van een aantal items. Om inzicht te krijgen in de discours die hij/zij meeneemt is gevraagd hoe de sleutelpersoon bij het beleid betrokken is geraakt, wat daaraan de bijdragen zijn geweest. Vervolgens wordt gevraagd wat beslissende factoren zijn geweest.
- verdere verheldering van de factoren en landschapskenmerken, aan de hand van het conceptueel schema.
- Toekomstperspectief: uitdagingen (kansen) en knelpunten; verbeteren van de legitimiteit, effectiviteit en doelmatigheid van het landschapsbeleid.

## 5 Bevindingen

### 5.1 Kassenbouw in de Nieuwe Hollandse Waterlinie (Bommelerwaard) <sup>2</sup>

#### *Inleiding*

De beschrijving van deze casus is gecompliceerd omdat de glastuinbouw in dit landschap in verschillende sporen van het ruimtelijk beleid voorkomt:

- de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau (het bestemmingsplan in de voormalige gemeente Brakel, thans Zaltbommel),
- het Regionale plan Bommelerwaard als regionale uitwerking en opvolger van het streekplan Gelderland, waarmee al in 1996 een begin is gemaakt en waarvan het ontwerp in 2003 gereed kwam (provinciaal niveau)
- het verschijnen van een nieuwe categorie in het rijksbeleid in 1999 (nota Belvedere), die is gericht op het behoud van cultuurhistorische objecten, waaronder de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de Bommelerwaard (rijksniveau).

Maar deze casus is niet alleen gecompliceerd vanwege het gegeven dat ruimtelijk beleid om coördinatie vraagt binnen en tussen verschillende bestuurslagen. Ook is hier sprake van vigerend, planuitvoerend ruimtelijk beleid (vergunningen in het kader van het goedgekeurde bestemmingsplan Brakel, het Streekplan Gelderland en de VINEX) naast strategisch, planvormend beleid (in dit geval een voorbereidingsbesluit, het maken van een intergemeentelijk landschapsbeleidsplan, het regionale plan Bommelerwaard en de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening). Ook dat vraagt om een goede afstemming (zie hoofdstuk 2). Bij dit alles speelt het bestemmingsplan een cruciale rol. Dat is als enige plan juridisch bindend voor de burger en daarom zal het ruimtelijk beleid - ter wille van voldoende draagvlak in de samenleving - helder en goed afgewogen terug te vinden moeten zijn in dat plan.

#### 5.1.1 Beschrijving van de casus

De Bommelerwaard is lange tijd een arm, geïsoleerd gebied geweest. De autochtone bevolking was en is er nog steeds voor een deel streng gereformeerd. De aardbeienteelt was vroeger een belangrijke agrarische bedrijfstak. Met de opkomst van de glastuinbouw (voornamelijk bloementeelt) kwamen er economische stimulansen. In eerste instantie ging het om familiebedrijfjes, met relatief kleine kassen. Vanaf de jaren negentig zijn de kassen steeds groter geworden en werd de teelt gespecialiseerd; voor chrysanten is de Bommelerwaard nu het centrum van

---

<sup>2</sup> De informatie in dit hoofdstuk is gebaseerd op het aangelegde dossier en de interviews met de sleutelpersonen. De interviews zijn in 2002 gehouden. Op een terugkombijeenkomst in maart 2003 is de tussenrapportage besproken (voor een kort verslag, zie bijlage 5). Suggesties voor aanpassingen zijn in voorliggende tekst verwerkt.

Nederland. Tegelijk is het meest westelijke deel van de Bommelerwaard onderdeel van de Hollandse Waterlinie, een uniek cultuurhistorisch gebied. De Nieuwe Hollandse Waterlinie is een militaire verdedigingslinie, lopend van Muiden tot aan de Biesbosch, aangelegd tussen 1815 en 1940. Het voormalige inundatieveld tussen Brakel, Poederoijen en de Meidijk en het buitendijks gelegen Slot Loevestein maken deel uit van de waterlinie. In dit gebied is ook een aanzienlijk deel van de chrysantenteelt onder glas geconcentreerd.

Veranderingen in het landschap van de Bommelerwaard zijn niet van vandaag of gisteren. Het is reeds aanmerkelijk veranderd onder invloed van de ruilverkaveling in de jaren zeventig. Maar omdat deze casus vooral betrekking heeft op uitbreiding van de kassenbouw in het landschap is ervoor gekozen om de beschrijving pas halverwege de jaren negentig te laten beginnen.

### ***1995/1996***

Eind 1995 is in de voormalige gemeente Brakel een integrale herziening van het bestemmingsplan buitengebied vastgesteld. Volgens de toelichting bedraagt de totale oppervlakte van de zone glastuinbouw in dat plan 350 ha. De al aanwezige glastuinbouw beslaat een oppervlakte van 60 ha, zodat er voor nieuwvestiging in principe een oppervlakte van 290 ha resteert. Rekening houdend met de bestaande functies en eigendomssituaties is er een oppervlak van ongeveer 200 ha beschikbaar. Dat is dus een enorme uitbreiding. Kort daarna wordt ook het streekplan Gelderland (1996) goedgekeurd en daarin is eveneens een aanmerkelijke uitbreiding terug te vinden: de Bommelerwaard is namelijk door de provincie aangewezen als concentratiegebied voor glastuinbouw in het westelijk rivierengebied (600 ha). Dit alles is niet strijdig met de gele koers van het ruimtelijk beleid van de rijksoverheid in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (Vinex); nieuwvestiging op basis van "autonome groei" (dus zonder overloop uit andere gebieden) van de glastuinbouw mag in de gele koers worden gehonoreerd.

### ***Vanaf 1996***

Start van het opstellen van het Regionaal Plan Bommelerwaard, een integraal omgevingsplan dat bedoeld is als uitwerking en opvolger van het streekplan. Een belangrijk onderdeel is de uitbreiding van de glastuinbouw; de provincie vindt 500 ha voldoende tot 2015. In het kader van een Milieueffectrapportage (MER) wordt een drietal modellen opgesteld voor de locatie van de groei; een vierde model, als variant van model 3, wordt hier later aan toegevoegd. De uitbreiding zal worden geconcentreerd in regionale complexen om het karakteristieke landschap van de Bommelerwaard te behouden. De inspectie van VROM dacht actief mee, want dit paste in de gele koers. Als de procedure voor het regionale plan eenmaal is doorlopen kan het plan worden vastgesteld en kan dit doorwerken in het bestemmingsplan. In het regionale plan komen concentratiegebieden voor de glastuinbouw voor in de voormalige gemeente Brakel. Deze uitbreiding is daar al mogelijk op basis van het goedgekeurde bestemmingsplan.

Per 1 januari 1999 gaat bij een gemeentelijke herindeling de gemeente Brakel op in de gemeente Zaltbommel. In het bestuursakkoord van de gemeente Zaltbommel is een



landschapsbeleidsplan opgenomen. Het zal als project van het Regionaal Plan Bommelerwaard worden gemaakt.

### ***1999/2000***

In de Nota Belvedere (1999) en in de Vijfde Nota ruimtelijke ordening wordt de Hollandse Waterlinie, in de Bommelerwaard gelegen tussen Meidijk en Nieuwendijk, expliciet genoemd. In de Vijfde Nota is de Bommelerwaard bovendien opgenomen als potentieel Nationaal Landschap, waarin aanzienlijke kassenbouw niet spoort met het behoud van de open ruimte, waarin in dat kader ook lichtvervuiling wordt tegengegaan en er wordt gelet op de waterkwaliteit. Uitbreiding van glastuinbouw die uitgaat boven de "autonome groei" wordt slechts toegestaan in een tiental nationale projectlocaties verdeeld over het hele land. Daarover heeft het Rijk overeenstemming met LTO bereikt. De Bommelerwaard valt buiten die locaties. Eind 2000 wordt de 5<sup>e</sup> Nota als beleidsvoornemen door het kabinet vastgesteld.

### ***Augustus 2000***

Het inundatiegebied van de Waterlinie valt samen met het gebied waarin nieuwvestiging van glastuinbouw mogelijk is op basis van het vigerende bestemmingsplan. De gemeenteraad van Zaltbommel gaat in augustus akkoord met de aanwijzing van "intensiveringzones" voor uitbreiding van reeds bestaande kassen en realisering van nieuwe kassen in dat goedgekeurde bestemmingsplan van de voormalige gemeente Brakel. Naast de normale commissievergaderingen in de raad zijn de zones besproken met belangengroepen. De informatie over deze geplande uitbreiding naar de burgers was beperkt; in verslagen van raadsvergaderingen stonden ze nauwelijks vermeld. Wel zijn in de dorpen Poederoijen en Brakel twee voorlichtingsavonden gehouden.

### ***Najaar 2000***

Publicatie van het MER-rapport Glastuinbouw Bommelerwaard. Er wordt daarin in de autonome ontwikkeling van de glastuinbouw voorzien door 250 ha in bestaande bestemmingsplannen en door extra uitbreiding met maximaal 250 ha tot 2015 voor de gehele Bommelerwaard. Voor die uitbreiding valt de keuze op model 2: concentratiegebieden op de noordelijke oeverwal (bij Zuilichem en Nieuwaal) en in de oostelijke Bommelerwaard (bij Veldriel). De inundatievelden van de Hollandse Waterlinie vormen één van de uitsluitende criteria bij de aanwijzing van de locaties voor de extra ontwikkelingsruimte. De extra uitbreidingsruimte komt daarom buiten de inundatievelden van de NHW te liggen. Er komt een brief van minister Pronk aan de provincie met het verzoek geen onomkeerbare ontwikkelingen in het nieuwe omgevingsplan op te nemen. Dit was geen aanleiding tot ander beleid. De provincie dacht: na Pronk komt het wel weer goed. In het bestaande bestemmingsplan Brakel blijkt er tot 2004 50 ha kassen bij te komen, die in het inundatiegebied van de Waterlinie liggen.

### ***Winter 2000/2001***

Er verschijnt een advertentie waarin een perceel agrarische grond bestemd voor kassenbouw nabij het fort Poederoijen te koop wordt aangeboden. In het bestemmingsplan is alles rond het dorp Poederoijen ingetekend als

"intensiveringzone" voor glastuinbouw. Voor een inwonster van Poederoijen is dit aanleiding tot actie. Zij gaat aandacht vragen voor de aantasting van het dorpsgezicht en de ruimtelijke kwaliteiten in haar omgeving. In de Bommelerwaard zelf vindt ze geen actieve steun, ook niet van natuur- en milieuorganisaties en de heemkundevereniging. Zij krijgt van hen wel het advies om de publiciteit te zoeken. Zij haalt met ingezonden brieven de provinciale politiek. Op 15 januari 2001 stelt D'66 Statenvragen aan het college van Gedeputeerde Staten van Gelderland. Die worden op 13 februari beantwoord. Eerder, op 8 december 2000, haalt ze met een ingezonden brief in Trouw de landelijke politiek. Er worden door het CDA in december Kamervragen gesteld. Op 14 maart worden opnieuw schriftelijke vragen gesteld door het CDA: de vorige waren nooit bij de minister aangekomen. Ook in maart trekt minister Pronk zijn ambtelijke vertegenwoordiger in de Stuurgroep Regionaal Plan Bommelerwaard terug. Eind april 2001 komt het antwoord op de CDA-kamervragen: de capaciteit voor de glastuinbouw en de nieuwe beleidsvoornemens staan inderdaad op gespannen voet met elkaar; er zal ambtelijk overleg plaatsvinden met de gemeente Zaltbommel.

Inmiddels was na de landelijke publiciteit deze gemeente al actief geworden. De passage over glastuinbouw in de Nieuwe Hollandse Waterlinie in de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening baart de toenmalige wethouder van ruimtelijke ordening zorgen; hij wil spoedoverleg met minister Pronk. De gemeente was met buurgemeenten en maatschappelijke partners reeds bezig met het Regionaal plan Bommelerwaard en wilde met nieuw beleid tevens inspelen op ontwikkelingen als de NHW. Om de cultuurhistorische waarden in ruimtelijke ontwikkelingen vorm te geven heeft het rijk (de nota Belvedere) met de provincie Gelderland (kadernota Belvoir) afgesproken om een bestuurlijk pact te sluiten: het nationaal project Nieuwe Hollandse Waterlinie. Op 31 januari 2001 komt het Pact van Loevestein tot stand onder voorzitterschap van de provincie Gelderland. Dat omvat een intentieverklaring van alle betrokken bestuurders van de provincies, gemeenten en waterschappen ten zuiden van de Lek om bestuurlijk overleg te voeren teneinde ruimtelijke ontwikkelingen die onomkeerbaar zijn en haaks staan op de ontwikkeling van de Waterlinie als cultuurhistorische waarde, te voorkomen of in de wacht te zetten. Vanuit de strategie "behoud door ontwikkeling" zal worden ingespeeld op recreatie en toerisme.

Intussen reageren de tuinders in deze periode versneld op de uitbreidingsmogelijkheden in het vigerende bestemmingsplan: er wordt door hen in het betrokken gebied grond aangekocht en er worden bouwvergunningen voor kassen aangevraagd.

### **2/3 mei 2001**

Minister Pronk verzoekt de gemeente Zaltbommel om ongewenste ontwikkelingen te voorkomen. Hij vraagt 'dringend' om de zichtlijnen van de Waterlinie vrij te houden van bebouwing en daarom een voorbereidingsbesluit te nemen om ongeveer 40 ha kassenbouw te bevriezen. De wethouder reageert dat bevrozing op korte termijn niet kan, wel overleg met de minister.

### **8 juni 2001**

De Hollandse Waterlinie kan alleen gered worden door de glastuinders, die er kassen of grond bezitten, uit te kopen en/of te compenseren. Het Rijk zegt toe de planschade te betalen in geval van bevroering. De wethouder van Zaltbommel is bereid dit voorstel in B&W in te brengen.

### **13 juni 2001**

De Raad van Zaltbommel wijst in meerderheid de bevroering van het gebied tussen Nieuwendijk en Langerakseweg af: de uitbreiding van 100 ha in dat gebied zou moeten doorgaan. Op 15 juni worden er Kamervragen door D'66 over gesteld. Op 22 juni zegt minister Pronk toe om actie te ondernemen.

### **27 juni 2001**

Een compromisvoorstel van minister Pronk. De stuurgroep voor het regionale plan komt tot 350 ha uitbreiding. Pronk wilde helemaal geen extra uitbreiding. Als compromis komt hij met het aanbod om 100 ha beschikbaar te stellen, als er 39 ha in het inundatiegebied door aankoop bevroren wordt. Daar zou het dan bij blijven. Betekent dus netto 61 hectare uitbreiding glastuinbouw tot 2004 in Maasdriel en Zaltbommel. Dus realisering buiten de zichtlijnen van de NHW, onder voorwaarde dat het bevroeringsbesluit alsnog door de gemeenteraad genomen wordt.

### **juli 2001**

Het College van Zaltbommel is, na peiling onder de raadsleden in de wandelgangen, niet bereid om het voorbereidingsbesluit andermaal in stemming te brengen.

### **augustus 2001**

Inmiddels blijven bouwvergunningen mogelijk en de provincie wilde die wel honoreren. Minister Pronk zet daarom de procedure voor een ministeriële aanwijzing (art. 37 Wet RO) in gang. Op 24 augustus deelt hij dit aan de Tweede Kamer mede in antwoord op vragen van D'66. In een brief d.d. 30 augustus meldt hij de aanwijzing ook aan B&W van Zaltbommel. Hij stelt voor om alsnog een voorbereidingsbesluit te nemen.

### **September 2001**

De provinciale Stuurgroep voor het regionaal plan Bommelerwaard (dat de status van een streekplanherziening heeft) bereikt een compromis dat er tot 2004 100 ha (plus 40 ha ter compensatie voor het bevroeren van de uitbreiding in het gebied van de Hollandse Waterlinie) nieuwe kassen in het gebied boven de Meidijk gebouwd mogen worden.

### **13 september 2001**

Een meerderheid van de gemeenteraad stemt in met een voorbereidingsbesluit voor het gebied ten westen en ten oosten van de Hollandse Waterlinie. Dit besluit voorkomt dat daarin nieuwvestiging van glastuinbouw en intensieve veehouderij plaatsvindt.

### **27 oktober 2001**

Er is - om de afgifte van vergunningen te voorkomen in afwachting van het verplichte bestuurlijk overleg over de aanwijzing - maar één oplossing en dat is: grond aankopen. In de pers wordt bekend dat de Dienst Landelijk Gebied in de afgelopen maanden namens het rijk grond van vier glastuinders met vergunning voor de bouw van kassen heeft aangekocht. Ook een aantal andere eigenaren hebben hun land verkocht. Kosten: 25 miljoen gulden voor 30 ha grasland. In totaal is ongeveer 38 ha door het rijk via DLG aangekocht.

### **13 november 2001**

Opschorting van de aanwijzing, nu de gemeenteraad van Zaltbommel alsnog een voorbereidingsbesluit heeft genomen om 40 ha te schrappen binnen de zichtlijnen van de Hollandse Waterlinie. De rest van de uitbreiding in het inundatiegebied wordt niet tegengehouden, omdat dit geen waarde heeft vanuit de cultuurhistorisch belangrijke zichtlijnen.

### **1 december 2001**

Het compromisvoorstel met daarin compensatie voor de wegbestemde hectaren glastuinbouw is als gevolg van de ministeriële aanwijzing ook van tafel. Minister Pronk wil de aangekochte grond niet compenseren met grond voor kassenbouw elders in de Bommelerwaard, omdat dit niet past in het voorgenomen beleid van de 5° Nota. In die Nota is het gebied opgenomen als potentieel Nationaal landschap.

### **6 februari 2002**

Begin met een Plan van Aanpak voor het maken van een bestemmingsplan in het gebied van de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Inzichtelijk maken van de planschade. Wachten op het regionale plan en het landschapsplan voor de Bommelerwaard?

### **12 september 2002**

De gemeenteraad van Zaltbommel stelt - nu met grote meerderheid - opnieuw een voorbereidingsbesluit vast, omdat de werking van het vorige besluit afloopt en de werkzaamheden voor een nieuw plan nog niet zijn afgerond.

### **18 oktober 2002**

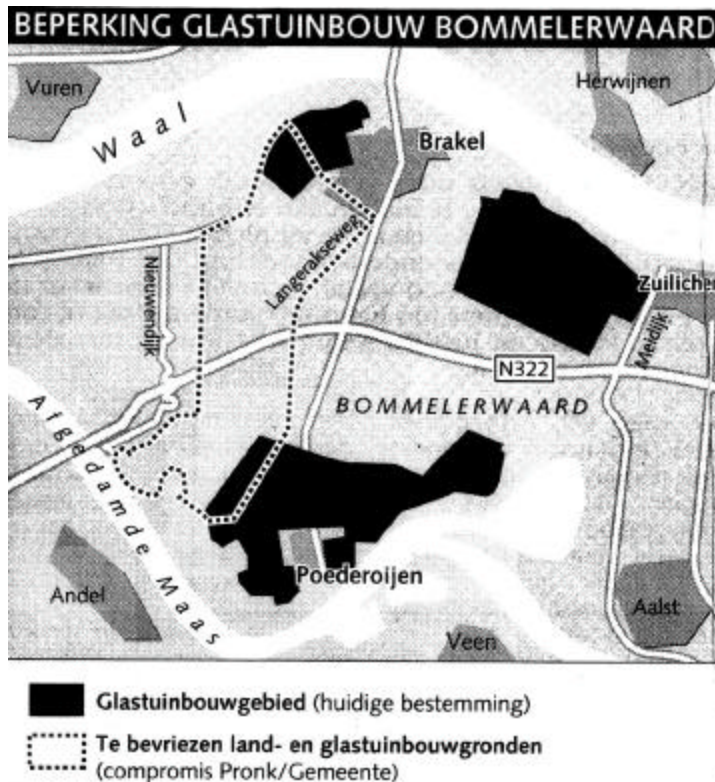
Vaststelling van een gebiedsvisie voor het zuidelijk deel van het nationale project Nieuwe Hollandse Waterlinie door het pact van Loevestein. Bij de behandeling van de gebiedsvisie heeft de gemeenteraad nadrukkelijk uitgesproken dat de begrenzing van de gebiedsvisie niet het gehele inunderingsgebied kan omvatten, maar dat dit moet worden teruggebracht tot de begrenzing van het voorbereidingsbesluit.

### **Maart 2003**

GS van Gelderland heeft het ontwerp Regionaal Plan voor de Bommelerwaard vastgesteld. Verdere uitbreiding van de glastuinbouw en champignonteelt met 250 ha is voorzien op de noordelijke oeverwal van Brakel tot Zaltbommel en daarbuiten alleen nog in de planologisch reeds bestemde gebieden. De gemeente Zaltbommel kan nu de inspraak voor de eigen bevolking starten. Dit moet leiden tot instemming met het plan door de gemeenteraad. Er volgt dan nog een procedure voor een

partiële herziening van het Streekplan uit 1996, die door Provinciale Staten van Gelderland wordt vastgesteld.

Intussen zijn er klachten dat er niets gebeurt met de aangekochte gronden. De gemeente wil daar geen kassen of intensieve veehouderij en de agrariërs willen graag een langjarig pachtcontract. VROM wil de grond niet verkopen, want ziet daarin toekomstig natuurgebied.



*Figuur 1 Beperking Glastuinbouw Bommelerwaard*  
*Bron: Brabants Dagblad 11 juli 2001*

## 5.1.2 De discourses

In het dossier komen veel partijen voor. Daaronder zijn de (plaatselijke) politieke partijen en de gemeente Zaltbommel (die verantwoordelijk is voor de vaststelling en uitvoering van het bestemmingsplan met het verlenen van vergunningen voor kassenbouw), de provincie Gelderland (die al vanaf 1995 werkt aan een uitwerking/herziening van het streekplan en in dat verband een eigen beleid voor de concentratie van de glastuinbouw ontwikkelt), het ministerie van VROM (die via de regionale inspectie betrokken is bij de planvorming voor de Bommelerwaard, haar vertegenwoordiger uit het overleg terugtrok en tenslotte ingreep op grond van het Belvedere-beleid), de glastuinbouwsector, de plaatselijke actievoerster en de media. Ook organisaties voor cultuurhistorie, milieu, natuur en landschap komen in het dossier voor, politieke partijen (CDA; D'66) en zelfs de Consumentenbond en de Ombudsman, maar incidenteel en in een hooguit adviserende rol. Het gaat in totaal

om een groot aantal actoren en organisaties, die vaak in uiteenlopende netwerken met elkaar te maken hebben.

Dit onderzoek gaat echter niet over beleidsnetwerken, maar over discoursen. Het aantal discoursen is beperkt:

### ***1 Sociaal-economische ontwikkeling.***

De dragers van dit discours zijn sterk aanwezig op plaatselijk en regionaal niveau. In de West-Bommelerwaard bestaat de kern van de economische bedrijvigheid uit glastuinbouw, met de chrysantenteelt als specialisatie (daarnaast vindt paprika-, rozen- en champignontenteelt plaats). Bijvoorbeeld in Poederrijen drukken enkele grote familiebedrijven hun stempel op de plaatselijke chrysantenteelt. Deze bedrijfstak is de laatste jaren enorm gegroeid. Chrysanten worden in de grond geteeld en niet op substraat. De Bommelerwaard biedt daarvoor een goede bodemkwaliteit en ook de lichtintensiteit is prima. Het discours vinden we terug in de gemeenteraad van Zaltbommel, waarin een aantal politieke partijen (CDA, SGP, VVD) de plaatselijke cultuur van ondernemerschap en "laat de burger bouwen" in het bijzonder uitdragen. De interventie van Pronk wordt in deze kringen gezien als tegengesteld aan het "poldermodel" van minister-president Kok. Verder is er een organisatie voor stimulering van de tuinbouw (Stubo: Stimulering Tuinbouw Zaltbommel) en in overlegverbanden zoals de Stuurgroep Regionaal plan Bommelerwaard is de sector eveneens aanwezig.

In dit discours is plaats voor milieuzorg, waarbij het gaat om het afschermen van de assimilatieverlichting (zijverduistering en vaak ook bovenverduistering), het opvangen van regenwater voor beregening, beperking van de uitspoeling van voedingsstoffen en bestrijdingsmiddelen in het oppervlaktewater. Daarvoor is op initiatief van het Duinwaterleidingbedrijf Zuid-Holland met LTO en andere partijen een convenant gesloten met een intentieverklaring. Ook het landschap krijgt aandacht. De zorg voor het landschap bestaat voor een groot deel uit: "het landschap is er, alleen de kassen moeten er nog in" (in de jaren zeventig is het huidige landschap aangelegd, inclusief het natuurgebied De Lieskampen, in het kader van de ruilverkaveling). De kassen worden steeds massaler en dit maakt - hoewel "de sector zich daarvoor niet hoeft te schamen, kijk maar naar de nieuwbouwwijken" - plaatsing verder van de weg, een maximum hoogte en de aanleg van groen gewenst. Dat laatste gaat in de praktijk vaak samen met de bouw van een (royaal) woonhuis op de bedrijfskavel. Beplanting is niet verplicht en "die vrijheid kan niet iedereen dragen". Daarom sluit het discours op dit punt een zekere sturing niet uit: bijvoorbeeld door het aangeven van rooilijnen en een groenplan als voorwaarde voor een bouwvergunning. Sturing dient echter nu te geschieden door onderhandeling en in samenwerking met de telers en de beplanting mag geen hinder opleveren voor de teelt (geen schadelijke insecten).

### ***2 Ruimtelijke kwaliteit***

Dit discours omvat vooral het behoud van het cultureel erfgoed. Cultuurhistorische waarden worden gezien als kernkwaliteiten voor de omgeving. Het cultureel erfgoed kan bijdragen aan de ontwikkeling en versterking van de ruimtelijke identiteit, kennis

van het eigen verleden, woongenot, vestigingsklimaat en het toeristische potentieel van onze leefomgeving. Deze zienswijze vinden we terug in het beleid van het ministerie van VROM, in de beleidscategorie Belvedere-gebieden waarin de Hollandse Waterlinie is opgenomen. Delen van de Waterlinie zijn opgenomen in de voorlopige lijst van Werelderfgoed. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling bij Poederoijen moet passen in de karakteristieken van het militair-strategische landschap van de linie (met inundatievelden, dijk met twee batterijen en de daarbij behorende schootsvelden).

***Een eigen discours of aanjager van een debat over ruimtelijke kwaliteit?***

De kassenbouw bij Poederoijen is op de beleidsagenda gekomen door Mascha van Peijpe, sinds ruim 11 jaar concertpianiste en galeriehoudster in Poederoijen. Zij zet zich in voor de kwaliteit van de leefomgeving van Poederoijen. Aanleiding is de in haar ogen eenzijdige discussie die het dorpsleven en de gemeentelijke politiek beheerst over wat er waardevol is in het gebied: de inpassing van kassen bij dorpsranden, oeverranden, wielen etc., inspraak over dijkverzwaring, behoud van de Waterlinie, de bouw van een schuurtje in een tuin etc. Dit blokkeert de discussie over onderwerpen zoals de schaalvergroting in de glastuinbouw zelf. Waar het óók om zou moeten gaan is "de zee van glas en licht in dit vreselijk mooie landschap dat van nationaal belang is", de gevolgen daarvan op het woon- en leefklimaat (bijvoorbeeld de aantasting van het dorpsgezicht en geluidsoverlast door het verkeer), stiltegebieden om lawaai van de watersport te voorkomen, het jargon waarmee beleid wordt gevoerd ("intensiveringzone") en de manier waarop de gemeente communiceert met de bevolking. Het zou stil en donker moeten blijven. Ze houdt zich al ruim 2 jaar vrijwel elke dag met het onderwerp bezig.

De vraag is of deze inzet een eigen discours omvat, in aanvulling op bovenvermelde discourses van sociaal-economische ontwikkeling en ruimtelijke kwaliteit. Raadpleging van het dossier leidt tot de conclusie dat hiervan minder sprake is. Eerder is zij degene die de tweede discours van ruimtelijke kwaliteit mobiliseert, een discours die niet in haar eigen omgeving maar voornamelijk in een bepaalde gemeenschap van planners en politici op nationaal niveau is te vinden. Dit om het plaatselijke dominante discours open te breken voor andere onderwerpen (bijvoorbeeld stilte) in haar omgeving

### **5.1.3 De factoren die succes en falen van het beleid beïnvloeden**

we hebben de respondenten in deze casus gevraagd om de factoren te noemen die zij essentieel vinden in de vorming en doorwerking van het landschapsbeleid tot nu toe. Het gaat om de volgende factoren:

#### ***1 Een nieuwe beleidscategorie op nationaal niveau***

De intensiveringzones in het bestemmingsplan waren in lijn met het nog steeds geldende ruimtelijk beleid van de VINEX (gele koers) dat concentratie van glastuinbouw in de Bommelerwaard toestaat. Het provinciale beleid was daar ook op gebaseerd; de provincie wil autonome groei honoreren. Het nationale ruimtelijke beleid, waarin de Bommelerwaard geen nationaal overloopgebied is voor kassenbouw maar waarin wel voldoende beleidsruimte aanwezig is voor autonome groei, bood VROM niet voldoende sterke argumenten om de uitbreiding in het bestemmingsplan Brakel te blokkeren. Dat was wel mogelijk op basis van cultuurhistorische argumenten. Die zijn te vinden in een nieuwe ruimtelijke beleidscategorie: de aanwijzing van Belvedere-gebieden en de internationale verplichtingen die voortvloeien uit de plaatsing van de batterijen en de inundatievelden van de NHW

op de voorlopige lijst van werelderfgoederen die aan de UNESCO is voorgesteld. De procedures en de instrumenten van de ruimtelijke ordening konden daardoor toch succesvol worden ingezet (in dit geval bestaande uit het geven van een aanwijzing en het aankopen van grond om direct te kunnen ingrijpen).

## ***2 Interventie door minister Pronk***

Formele regels en instrumenten voor sturing bestaan, maar het hangt van de politieke wil af of, hoe en wanneer ze worden gehandhaafd en doorwerken in concreet beleid. Door de politieke leiding van VROM (minister Pronk) is het standpunt ingenomen van "gewoon geen extra glas" boven de maximaal toegestane uitbreiding van 250 ha. Hij vond dat nieuw nationaal beleid ook direct moest doorwerken in het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke beleid. De minister greep in toen de ruimte voor uitbreiding in het vigerende bestemmingsplan bleek samen te vallen met de zichtlijnen van het cultuurhistorisch waardevolle inundatiegebied. De minister aanvaardde de consequenties, namelijk vergoeding van de planschade als het bestemmingsplan zou worden aangepast. Toen een voorbereidingsbesluit door de gemeenteraad uitbleef heeft hij een aanwijzingsprocedure gestart en daarna grond aangekocht om feitelijke vestiging van kassen binnen de zichtlijnen van de Waterlinie te verhinderen. Deze acties werden niet verwacht; aanvankelijk wilde hij alleen een voorbereidingsbesluit. Met name het laatste optreden van de minister wordt in het discours van de sociaal-economische ontwikkeling gezien als "pure geldverspilling" en de NHW "een prestigeproject van Pronk". In het andere discours wordt deze casus naar aanleiding van het optreden van Pronk en de actievoerster een "uitzonderlijk dossier".

## ***3 Het regionale belang van het gebied in de besluitvorming***

Uitbreiding van de kassenbouw is onderdeel van de regionale economie die de drager is van een gebied. Goed voor de werkgelegenheid: 20% is werkzaam in de tuinbouw. Dit aspect zou ook moeten worden meegenomen in het ruimtelijk beleid. Voor een goede ruimtelijke besluitvorming is het "goed omgaan met de overige sectoren" essentieel. Laat de 'hogere' politiek ook goed luisteren naar de 'lagere' politiek. Alles moet met de tijd mee, dus ook de tuinbouw. Je wordt gedwongen tot concentratie, om economische redenen is schaalvergroting in de glastuinbouw onvermijdelijk, maar ook wij willen geen kilometers glas. Er wordt nu al 10 jaar gepraat over een regionaal plan; we willen geen economische vertraging door acties, er is behoefte om te weten waar iets komt. Deze factor van het regionale belang wordt genoemd door dragers van het discours van de sociaal-economische ontwikkeling en ondersteund door de lokale bestuurder. Daarnaast ziet deze bestuurder het belang in van actief aansluiten bij rijksinitiatieven zoals het project NHW met "behoud door ontwikkeling" van cultureel erfgoed en het project Ruimte voor de Rivier.

## ***4 Actievoeren, de media en informatieoverdracht***

De acties van de plaatselijke bewoonster bestaan grotendeels uit het schrijven van brieven en het verzenden van talloze e-mails naar bestuurlijke en maatschappelijke organisaties en naar politieke partijen. E-mails bleken uiteindelijk effectiever dan het schrijven van brieven. Op brieven naar de gemeente volgde een standaardbevestiging en pas (veel) later ook een reactie; die reactie hield in dat alles volgens het boekje



ging. Daarnaast zijn er de media. Deze zijn een belangrijke schakel in de doorwerking van initiatieven, maar het effect is weinig voorspelbaar. Regionale bladen volgden het nieuws nauwkeurig en namen ook interviews met de actievoerster af. De actievoerster enerzijds en tuinders en raadsleden anderzijds communiceerden nauwelijks rechtstreeks met elkaar, maar reageerden naar aanleiding van berichten in de media. Landelijke bladen als NRC, Volkskrant en het Parool namen ingezonden brieven van de actievoerster niet op. Trouw deed dit wel en dat zorgde voor een omslag. De brief is ook door Pronk gelezen.

### **5 Vertrouwen in bestuur en beleid**

Deze factor is alleen door de actievoerster spontaan genoemd. In factor 3, die wijst naar de sociaal-economische ontwikkeling, komt dit echter ook terug; namelijk hoe wordt omgegaan met een sectorbelang in het beleid van de ruimtelijke ordening. En naar aanleiding van het voorgedraaide schema van succes- en faalfactoren wordt “draagvlak” door de informanten aangemerkt als een zeer belangrijke faalfactor (zie 5.5).

#### **5.1.4 Het beleid in relatie met kenmerken van het landschap**

Voor dit onderwerp is het conceptueel schema gebruikt. De informatie in dit hoofdstuk komt dan ook niet uit de verhalen. Op basis van de antwoorden van de sleutelinformanten op het schema is te constateren dat er in deze casus in het algemeen een bewuste koppeling tussen ruimtelijk beleid en ruimtelijke kwaliteit - in termen van landschappelijke kenmerken - heeft bestaan. Het belang van deze kenmerken wordt echter uiteenlopend geïnterpreteerd, vaak in relatie met de discourses. Het is niet goed te achterhalen welk gewicht eraan wordt toegekend:

- kenmerken als ecologische kansrijkdom en functiecombinaties van een landschap worden in de discours van sociaal-economische ontwikkeling gezien als kenmerken “die hun plek hebben gekregen”. Bestuurders “kijken ernaar”.
- Het streekeigen karakter van een landschap wordt in de discours van de ruimtelijke kwaliteit ingevuld met esthetische waarden en het cultureel erfgoed. In het andere discours voornamelijk met gemeentelijke monumenten; het streekeigen karakter vindt men met de kassen niet wezenlijk gewijzigd.
- Openheid is in de eerste discours (sociaal-economische ontwikkeling) iets dat aan de orde is “waar dat nodig is”. Dat zou in de komgronden moeten zijn, want elders is het landschap ook anders. Het landschap heeft zijn modekenmerken. Bijvoorbeeld de singelbeplanting is pas sinds de ruilverkaveling geïntroduceerd; daarvoor had je open landschap. Dat is nu verdwenen; het is een gemaakt landschap. De bedrijvigheid mag gezien worden, maak een afwisselend landschap. Bij concentratie verlies je de afwisseling; daarom voorkeur voor clusters. In de tweede discours (ruimtelijke kwaliteit) wordt openheid verbonden met esthetische waarden die een defensief ruimtelijk beleid rechtvaardigen.

- Druk op de ruimte als landschapskenmerk wordt in deze casus enerzijds ontkend (in het bestemmingsplan was daarvan niets terug te vinden aldus de lokale tuinder), anderzijds door de bestuurder wel erkend als een gevolg van de groei van de economie die niet in balans is met de draagkracht van het milieu. Het is zaak daar niet defensief mee om te gaan, maar juist vanuit het idee van duurzame ontwikkeling. In het andere discours wordt druk op de ruimte een zeer belangrijk aspect van de ruimtelijke ordening gevonden.
- Aardkundige en cultuurhistorische kenmerken. Er is weinig oog voor in het eerste discours; dergelijke kenmerken proberen te sparen voor zover hier kennis over beschikbaar is. Er voor waken dat de cultuurhistorische waarden in de NHW een te groot accent krijgen: er is in de rest van de Bommelerwaard ook nog veel waardevoels aanwezig. In het tweede discours zijn deze kenmerken prominent in het kader van het behoud van het werelderfgoed.
- Milieukwaliteit. Hier ligt het accent in beide discourses op de waterkwaliteit, waarvoor een convenant is gesloten met gemeenten, waterschap, provincie, agrarisch bedrijfsleven en het waterleidingbedrijf. In de glastuinbouw wordt meer en meer milieubewust geteeld. De wethouder meldt dat ondanks de grote uitbreiding van de glastuinbouw de waterkwaliteit niet is verslechterd. Het probleem ligt nu meer bij het gebruik van bestrijdingsmiddelen door particulieren (en door de gemeente voor het openbaar groen).

### **5.1.5 Het schema van factoren en kenmerken**

Als onderdeel van de verhalen hebben de informanten spontaan een aantal factoren genoemd die volgens hen bepalend zijn voor het succes en falen van het beleid voor het landschap. Vervolgens is het schema voorgelegd; dat schema is door de onderzoekers opgesteld en omvat eveneens een aantal inhoudelijke en procesfactoren in relatie met het landschap. Met de respondenten is dit schema van factoren en landschapskenmerken nagelopen. Dit levert aanvullende (detail)informatie over het landschapsbeleid op.

#### ***Inhoudelijke beleidsdoelen***

Bij de inhoudelijke doelen opmerkelijk veel succesfactoren. Een zeer grote rol in deze casus hebben de esthetische waarden van het gebied gespeeld, hier dus het cultureel erfgoed van de NHW. Het behoud daarvan wordt een succesfactor genoemd, hoewel de tuinder meer affiniteit heeft met het landschap van de jaren zeventig, na de ruilverkaveling, en de actievoerster het beleid niet ver genoeg vindt gaan. Daarnaast wordt het milieu, in het bijzonder de waterkwaliteit, genoemd. Alle informanten noemen de toegenomen aandacht voor het milieu in de glastuinbouw een reden om hier te spreken van een succesfactor. Uiteraard is er ook veel aandacht voor de economische waarden. Een succesfactor volgens de plaatselijke bestuurder en de tuinder/politicus. Maar een faalfactor voor de twee vertegenwoordigers van het rijk: zij beamen dat een duidelijke visie op de economie van groot belang is voor het landschapsbeleid, maar zien dit in deze casus als een faalfactor: het had niet de interesse van minister Pronk.

De overige beleidsdoelen spelen een minder grote rol: welzijn, woongenot en natuur. De plaatselijke wethouder en de tuinder wijzen er op dat deze aspecten toch serieus worden genomen; zij zien daarin dan ook geen faalfactor. De actievoerster noemt de natuur een faalfactor, evenals het milieu (stilte etc.).

Resumerend:

Tabel 2

Informant	Esthetische waarden		Economische waarden		Welzijn		Woongenot		Natuur		Milieu	
	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F
Tuinder	O	S/F	++	S	O	S	+	S	-	S	+	S
VROM	++	S	--	F	O		O		O		+	S
Wethouder	++	S	++	S	++	S	+	S	+	S	++	S
Actievoerster	++	F	O	S	-	S/F	O	S/F	++	F	++	F

### **Visie op het landschap**

Uit de interviews komt geen brede, expliciete visie op het landschap naar voren. De indruk is dat de discussie over de uitbreiding van de glastuinbouw de discussie over dit onderwerp blokkeerde. De vertegenwoordigers van VROM zien hun eigen beleidsconcept als defensief en zijn daar niet gelukkig mee; het is te eenzijdig op behoud en herstel gericht: een faalfactor. De vertegenwoordigers van het andere discours ervaren het gevoerde beleid als - voor de kassenbouw en het landschap - innovatief, met onder meer een landschapsbeleidsplan waarvoor in het collegeakkoord in 1999 afspraken zijn gemaakt: een succesfactor. Maar het landschapsbeleidsplan zit nog steeds in het stadium van inventarisatie en visieontwikkeling; het is opvallend dat er in de interviews verder nauwelijks aan gerefereerd is.

### **Procesfactoren**

Hier valt op hoe belangrijk procesfactoren in het beleid worden gevonden; alle partijen leggen hier de nadruk op. De waardering is in hoofdzaak negatief: vaak een faalfactor. Allereerst gaat het om draagvlak; dat is - met uitzondering van de tuinder die weinig klachten heeft gehoord - in de ogen van de betrokkenen niet gelukt: een faalfactor. Bij burgers zou onvoldoende duidelijkheid bestaan over de doelen van het ruimtelijk beleid en te weinig kennis van het beleidsproces. Daardoor krijgen volgens de bestuurder vooroordelen een kans die weer leiden tot verzet. De actievoerster hekelt de plaatselijke bevolking die zou achterlopen.

Ook over de competenties voor het maken van beleid is iedereen het eens: die zijn eveneens van groot belang. De waardering loopt echter uiteen: VROM spreekt van een zorgvuldig beleid en ziet er een succesfactor in; de tuinder is wel tevreden maar verwacht meer inzet van vaardigheden in onderhandelingen over de concrete inpassing van de kassen. De bestuurder is niet tevreden over de competenties en wil meer investeren in de communicatie met burgers en in de afstemming van beleid tussen de verschillende overheden. De NHW ziet hij als potentiële faalfactor in dit verband. De actievoerster heeft slechte ervaringen met de competenties van de

gemeente. Over de inzet van de sturingsinstrumenten heersen gemengde gevoelens. Zo gaat de afstemming van beleid niet slecht en doen de bestuurders hun best (succesfactor), maar is die afstemming niet transparant voor de burger (faalfactor). Verder hebben de instrumenten wel een doorwerking zoals bij het aankopen van grond (succesfactor), maar duren de procedures weer te lang (faalfactor). Tevens wordt er te weinig geïnvesteerd in samenwerking voor de inzet van instrumenten (faalfactor).

Over de samenhang en kwaliteit van de besluitvorming wordt overwegend negatief gedacht: er wordt meer naast elkaar dan met elkaar beleid gevoerd, wordt verwezen naar verantwoordelijkheden van anderen in plaats van dat men streeft naar gedeelde verantwoordelijkheid (bijvoorbeeld het rijk ziet voor zichzelf geen actieve rol bij regionale problemen; de provincie zou als trekker actiever moeten zoeken naar compromissen).

Resumerend:

Tabel 3

Informant	Draagvlak		Competenties		Sturingsinstrumenten		Samenhang		Kwaliteit besluitvorming	
	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F
Tuinder	+	S	+	S/F	O	F	-	F	O	S
VROM	+	F(S)	++	F/S	+/-	F	+		+	F
Wethouder	++	F	++	F	++	F/S	++	S	++	F
Actievoerster	++	F	+	F	++	F	++	F	++	F

Er worden al met al veel faalfactoren in het beleidsproces gesignaleerd. Bij VROM bestaat behoefte aan een minder defensief beleid. Dit wordt ondersteund door de anderen, die pleiten voor een planvorming waarin wel ruimte mag zijn voor restrictief beleid, maar dan altijd gecompenseerd met ontwikkelingskansen.

In de beleidsvorming gericht op landschapskenmerken blijkt het meeste belang te worden gehecht aan de openheid, de basiskwaliteit van water en bodem en - bij VROM - het versterken van het streekeigen karakter door de cultuurhistorische waarde van de NHW.

### 5.1.6 Perspectieven

De perspectieven voor het landschapsbeleid zijn belicht aan de hand van een aantal vragen:

- Uitdagingen/kansen voor de toekomst
- Knelpunten
- Bevorderen van de legitimiteit van het beleid
- Idem, de effectiviteit
- Idem, de doelmatigheid.

### ***Uitdagingen en kansen***

We stuiten in dit deel van het interview op verhalen waarin het moeilijk is een rode draad te ontdekken. Wel wordt geconstateerd dat de aandacht voor de kwaliteit van het landschap, bijvoorbeeld de openheid, is toegenomen als gevolg van de grootschalige kassenbouw in het gebied. Hoe de informanten over de toekomst van het landschap denken houdt verband met hun perceptie van het landschap. Het gebied is voor de wethouder geen eenheid (meer), maar bestaat uit deelgebieden met verschillende ontwikkelingsmogelijkheden: dorpskernen, kleine industrieterreinen, glastuinbouw, agrarisch gebied. Daarnaast zijn er grote gebieden met een open landschap en natuur, die heilig zijn. De tuinder heeft een cultuurlandschap voor ogen: een landschap dat in de jaren zeventig is gemaakt, met singelbeplanting in voorheen open gebied, bedrijvigheid die gezien mag worden en natuurontwikkeling op gepaste plekken. Ruimte voor ondernemers die hun verantwoordelijkheid nemen voor het landschap, de overheid daarbij in een positieve rol: vertrouwen scheppen en zich onmisbaar maken voor tuinders. En het gezeur over de NHW moet maar eens ophouden. Wat er met het gebied als totaal moet gebeuren is nog een blinde vlek volgens de actievoerster, maar de wethouder weet het wel: maatwerk voor ontwikkeling, kleinschalig aanpakken en de schaalvergroting van de bedrijvigheid landschappelijk goed inpassen, met oog voor de leefbaarheid.

VROM ziet in het landschapsbeleid uitdagingen en kansen, maar ook een stiefkindje. Er zou meer aan ontwikkelingsplanologie moeten worden gedaan: behoud door ontwikkeling, d.w.z. nieuwe dingen doen om een landschap mooier te maken. Dus naast toezicht houden meer investeren in de ruimtelijke ontwikkeling. Er staat nu een opwaardering van de forten op de agenda, een nieuwe functie aan de Waterlinie geven is een uitdaging.

### ***Knelpunten***

De actievoerster vraagt zich af hoe je macht organiseert voor de kwaliteit van het landschap en hoe je die kwaliteit bewaakt. Veel knelpunten worden bij de overheden gezocht. Bij kassenbouw in een cultuurhistorisch waardevol gebied wringen nationale belangen met lokale belangen. Enerzijds zal de rijksoverheid beleidsruimte voor het lokale bestuur moeten bieden en geen overmatige aandacht dienen te besteden aan lokale onderwerpen; anderzijds zal er draagvlak in de streek moeten zijn voor onderwerpen die om restrictief beleid (uit nationaal oogpunt) vragen. Kwaliteit aan het bestaande landschap toevoegen (kassen zijn lelijk) zou een goede zaak zijn, maar is kostbaar. De ruimte is schaars, de grond is duur. Ontwerpeisen aan kassen worden dan ook niet gesteld.

### ***Ander beleid***

Er is bij alle partners behoefte aan een beter beleid dat zorgt voor meer legitimiteit, effectiviteit en (financiële) doelmatigheid. Maar de vormgeving daarvan wordt lastig gevonden. De gesprekspartners komen niet erg ver in hun suggesties. De gesprekken leveren de volgende ideeën op:

- Landschapsbeleid dat verder gaat dan behoud van schoonheid, duurzaamheid en groen is uitermate moeilijk. Gaat het beleid zich uitspreken over de functies van het landschap, dan gaan vele concurrerende claims elkaar

ontmoeten en krijgen we te maken met onzekerheid over ontwikkelingen in die functies. Zo'n breed gedefinieerd landschap is dan ook slecht te plannen. Ontwikkel visies, maar gezien het bovenstaande is een voortdurend debat over het landschap nog belangrijker. Zodat de kwaliteit van het landschap in ieder geval op de agenda staat.

- Zorg voor open communicatie en transparantie in het beleidsproces naar de burgers toe, zowel naar tuinders als bewoners. Mededelingen in beleidsjargon ("intensiveringzones") en abstracties ("Belvedere-gebied") zijn dodelijk voor meer betrokkenheid.
- Benut diverse media, maar onderbouw voornemens met een visie, belicht de dilemma's en geef feiten. Media lenen zich voor oneliners, maar beter is te zorgen voor verhalen.
- Resultaat boeken: ga na wat via de representatieve democratie mogelijk is (menings- en besluitvorming in beleid en bestuur, die via vertegenwoordigers van de bevolking loopt) en wat beter is over te dragen via directe democratie (voorlichting en raadpleging van individuele burgers).
- Bevorder de verbeelding in het denken over de toekomst; het landschapsbeleid krijgt dan meer kansen. Want in de dagelijkse praktijk heerst het kortetermijndenken en dreigt het landschapsbeleid steeds op de achtergrond te raken. Veel ontwikkelingen strijden met elkaar om aandacht, de prioriteiten worden anders gesteld.

### **5.1.7 Discourscoalitie?**

In hoofdstuk 2 is beknopt beschreven hoe landschapsbeleid tot stand komt. Belangrijk is de aanwezigheid van discoursen en dat de uitwisseling van ideeën kan leiden tot een aanzet voor nieuw beleid. Daar kan een nieuwe gemeenschappelijke discours over het landschap uit volgen, met afspraken voor beleidsvoornemens. Daarvoor zullen voorheen gescheiden praktijken wel met elkaar moeten worden verbonden.

Dit is de theorie, maar nu de praktijk: wat is er in deze casus van terechtgekomen? Zijn er concrete, tastbare resultaten geboekt en beloven ze een nieuw, duurzaam beleidsperspectief voor het landschap? In de eerste plaats is er een enorme discussie geweest over de uitbreiding van de glastuinbouw. Daar lijkt in deze casus tot nu toe ook de meeste winst te zitten. Het optreden van de actievoerster en het ingrijpen door de minister heeft een aantal wezenlijke vragen opgeroepen: wat is er dan zo waardevol in de Bommelerwaard, de komgronden, de wielen, de oude forten en dijken etc.? Deze vragen wachten op een samenhangend, concreet antwoord. Er is regulier omgevingsbeleid. Maar "op dit moment ontbreekt een samenhangende visie op de cultuurhistorie, het landschap, ecologische en recreatieve waarden van het buitengebied van de Bommelerwaard" (Atlas van projecten Regionaal Plan). Het intergemeentelijk landschapsbeleidsplan, als voornemen vastgelegd in een bestuursakkoord van de gemeente Zaltbommel in 1999, zit nog in het planvormende stadium. Het is als project opgenomen in het uitvoeringsprogramma van het Regionaal Plan Bommelerwaard. De afronding – met integratie van een Belvedere-

uitwerking en een voorstel voor inkadering in de bestemmingsplannen van beide gemeenten – wordt in 2003 verwacht.

De uitdaging ligt er dus, maar het is nog te vroeg om te spreken van een discourscoalitie voor het landschap. De concrete resultaten zijn:

- Partijen hebben steeds vanuit hun eigen beleidspoor actie ondernomen, gericht op handhaving en doorwerking van hun eigen beleidsdoelen. Daar hoort overleg met partners bij. Pogingen om in goed overleg meer beleidsruimte voor elkaar te scheppen, tot een verbreding te komen van het planningsperspectief voor het landschap die nieuwe strategieën oplevert met oog op de lange termijn, een agenda die uitnodigt etc. hebben echter alleen nog een gebiedsvisie voor het zuidelijk deel van de NHW opgeleverd (pact van Loevestein).
- Het ontwerp Regionaal Plan Bommelerwaard lijkt vooral gericht op het accommoderen van belangen. De hoofddoelstelling van dat plan is: "het ontwikkelen van de verschillende ruimtelijke en/of economische functies in samenhang met het versterken van de karakteristieke landschappelijke en cultuurhistorische structuur, zodanig dat op middellange termijn de regionaal-economische ontwikkelingsmogelijkheden en de kwaliteit van de fysieke leefomgeving gegarandeerd zijn" (pag. 19). Het landschap is daarin niet gebruikt om de diverse langlopende problemen in die belangen in één keer aan te pakken.
- Voor de glastuinbouw is een compromis totstandgekomen, bestaande uit inlevering van uitbreidingscapaciteit, zonder dat er een alternatief voor in de plaats kwam. De casus is daarmee een voorbeeld van toelatingsplanologie en niet van ontwikkelingsplanologie.
- Het landschapsbeleidsplan moet "een toetsings- en sturingskader geven voor nieuw beleid en ruimtelijke ontwikkelingen van aan het plangebied toegekende functies" geven (Atlas van projecten). Het is er echter nog niet en het zal nog enige tijd duren voordat dit doorwerkt in voor de burger bindende bestemmingsplannen.
- Nog geen extra impulsen voor de Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Onduidelijke bestemming van de aangekochte cultuurgrond in het inundatiegebied

Al met al is er (nog) geen discourscoalitie voor het landschap in de streek, waarvan de producten zijn ingedaald in bindende besluitvorming. Maar er is in deze casus wel geleerd over het succes en falen van beleid. Per factor gaat het om het volgende:

### ***1 De nieuwe beleidscategorie***

De aanwijzing van Belvedere-gebieden is voornamelijk een door experts en politici aangestuurde top down-aanpak geweest. Er bestaat in de streek wel enig individueel en bestuurlijk draagvlak voor de NHW, maar geen breed maatschappelijk draagvlak. Volgens de nota Belvedere ligt de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de leefomgeving hoofdzakelijk bij de gemeenten en waterschappen. Daarnaast wordt het faciliteren van particulier initiatief belangrijk gevonden. Dit alles onder het motto "behoud door ontwikkeling". Maar dat is tot nu toe niet erg gelukt. Sinds 2000 is een

projectbureau ingeschakeld om doelgroepen te stimuleren het gedachtegoed vorm te geven in het werkgebied. Deze strategie is echter moeilijk te meten en ook niet gemakkelijk in te brengen in het reguliere beleid, want dat laatste vereist een andere manier van denken en werken van de betrokkenen zelf.

## ***2 Interventie door de minister***

Het ingrijpen van Pronk was gericht op handhaving en doorwerking van zijn eigen beleid. Veel minder was merkbaar van andere noodzakelijke competenties in de ruimtelijke planning: strategisch vermogen, optreden als diplomaat met een breed oog op de toekomst, een agenda die uitnodigt tot investeren in ruimtelijke kwaliteit.

## ***3 Het regionale belang***

Het provinciale en lokale beleid was sterk gericht op het scheppen van ruimtelijke condities voor sociaal-economische ontwikkeling. Lokaal ging het meer over kwantiteit (het capaciteitsvraagstuk in de glastuinbouw, waar en op welke termijn) dan over kwaliteit. Via het nieuwe streekplan kan het beleid van het rijk doorwerken in provinciaal beleid, waarbij de provincie over een eigen beleidsruimte beschikt. Dat heeft voor de cultuurhistorische waarden van de NHW nog weinig opgeleverd. Het project NHW is geen initiatief uit de streek, de verantwoordelijkheid wordt wel gedeeld maar de streek heeft zich niet opgeworpen als trekker. Bij de aanwijzing van nieuwe locaties is met zichtlijnen rekening gehouden, maar de uitbreidingscapaciteit van het bestemmingsplan Brakel werd niet aangepast aan het Belvederebeleid. Later is toch een voorbereidingsbesluit genomen voor een gedeelte van het inundatiegebied. Er komt daar geen extra glas meer, maar wat dan?

## ***4 Actievoeren en publiciteit in de media***

De actievoerster is haar inzet aanvankelijk in de verkeerde richting begonnen: zij benaderde de Consumentenbond, de Ombudsman etc. Dat leverde niets op, maar ze hield vol. Ze is brieven gaan schrijven naar instanties en organisaties. Deze reageerden wel (bijvoorbeeld de Menno van Coehoornstichting), maar ze gingen geen coalitie aan. Op het hoogste politieke niveau kreeg de actie uiteindelijk doorwerking: de minister wilde de confrontatie aangaan met de besluiten van de gemeenteraad. Beleid kan met procedures gestructureerd worden, maar blijft altijd een aan competenties van personen gebonden praktijk.

## ***5 Vertrouwen in beleid en bestuur***

Het hiervoor beschrevene heeft wel effect gehad, maar was zeker geen bijdrage aan het vertrouwen in de overheden. Dit punt blijft dan ook zeer urgent, daar zijn alle sleutelinformanten het over eens. In relatie hiermee werd tijdens de terugkomdag een andere faalfactor genoemd: de traagheid van het besluitvormingsproces, de manier waarop planvoorbereidend en planuitvoerend beleid op elkaar is afgestemd.

## ***Tot slot***

De sleutelpersonen verwachten veel van het regionaal plan, waarin alle belangen goed zijn afgewogen en dat ontwikkelingskansen biedt voor al die belangen. Het optreden van de actievoerster wijst erop dat zo'n plan een investering zal moeten zijn in transparant beleid dat aansluit bij de manier van kijken, denken en handelen van uiteenlopende burgers. Er zit een wereld van verschil tussen de plaatselijke tuinders



en de actievoerster. Het is niet gemakkelijk om alle belangen op één lijn te krijgen. Het ontwerp Regionaal Plan biedt nog geen landschapsvisie, al heeft het een aantal belangrijke piketpalen uitgezet. Tevens zijn nu succes- en faalfactoren opgespoord. Er kan daarmee met het Landschapsbeleidsplan een volgende stap voor een discourscoalitie voor het landschap in het westelijk deel van de Bommelerwaard worden gezet. Dat is geen geringe opgave, want verschillende soorten discourses zullen met elkaar verbonden moeten worden: discourses van planners (in het politiek-bestuurlijke circuit en het beleidsvoorbereidende circuit waarin ook vertegenwoordigers van regionale maatschappelijke organisaties zitten), populaire discourses (d.w.z. het debat in de media) én de alledaagse "lekendiscourses" (de verhalen en ideeën bij de bevolking). Een bijzondere opgave die heel veel professionele vaardigheden van bestuurders en planners vereist, op het gebied van communicatie, coördinatie en onderhandeling, voor de invulling van het begrip ruimtelijke kwaliteit (naast kwantiteit), adequate wetgeving en het uitdragen van een inspirerende visie.

Dit alles echter is onvermijdelijk voor de totstandkoming van een wervend leefmilieu in het westelijk deel van de Bommelerwaard, met een knooppunt dat zich kenmerkt door een unieke combinatie van cultuurhistorie en sociaal-economische vitaliteit.

### **5.1.8 Samenvatting**

In deze casus zijn factoren opgespoord die een rol spelen in het debat over de kassenbouw in het landschap van de NHW. De factoren zijn te vinden in ruimtelijk beleid dat twee dominante discourses blijkt te omvatten:

1. Sociaal-economische ontwikkeling  
De dragers van dit discours zijn vooral op plaatselijk en regionaal niveau aanwezig. Centraal staat hierin de uitbreiding van de kassenbouw, met de chrysantenteelt als specialisatie. Forse uitbreiding van de capaciteit in het goedgekeurde bestemmingsplan ("intensiveringzones") wordt gezien als essentieel voor de regionale economie, met de glastuinbouw als pijler van de economische bedrijvigheid. Er is plaats voor milieuzorg (afschermen van assimilatieverlichting; waterkwaliteit) en aanleg van enig groen.
2. Ruimtelijke kwaliteit  
Dit discours omvat vooral het behoud van het cultureel erfgoed in het gebied van de Hollandse Waterlinie. We vinden dit discours terug in een beleids categorie van het rijk (de nota Belvedere) en de provincie Gelderland (nota Belvoir). Het ministerie van VROM heeft een deel van de Waterlinie geplaatst op de voorlopige lijst van Werelderfgoed van de Unesco. Via een strategie van "behoud door ontwikkeling" zal de ruimtelijke ontwikkeling ter plaatse moeten passen in de kenmerken van een militair-strategisch landschap (met inundatievelden; dijk met twee batterijen en schootsvelden).

Discourses worden gedragen door aparte gemeenschappen die bestaan uit planners, bestuurders, belangengroepen, bewoners etc. Om de factoren op te sporen is een

conceptueel kader ontwikkeld en zijn gesprekken gevoerd met sleutelpersonen uit beide discourses. Deze komen tot de volgende factoren:

- De komst van een nieuwe beleids categorie in de ruimtelijke ordening op nationaal niveau (Belvedere-gebieden)
- Interventie door minister Pronk om naleving en doorwerking af te dwingen
- Het belang van de regionale economie in de ruimtelijke ordening
- Actievoeren door publiciteit in de media
- Vertrouwen in bestuur en beleid en – in relatie hiermee – een goed afgewogen regionaal plan als product van een transparant beleid dat ontwikkelingskansen biedt.

Deze factoren blijken gerelateerd aan uiteenlopende kenmerken van landschappelijke kwaliteit. De discourses fungeren als normatief kader: zij bepalen in sterke mate het belang, de invulling en de waardering van die kwaliteit die de betrokkenen aan het landschap toekennen.

Beide discourses leiden voor het gebied van de NHW tot een confrontatie en uiteindelijk tot een compromis over de capaciteit in het bestaande bestemmingsplan. Van een discourscoalitie is nog geen sprake. De winst bestaat een enorme discussie over de uitbreiding van de glastuinbouw die wezenlijke vragen heeft opgeroepen over wat er waardevol is in de Bommelerwaard. Vragen die in het kader van de planvorming op een antwoord wachten.

Ten aanzien van de factoren komen we de volgende leerprocessen tegen:

- een nieuwe nationale beleids categorie heeft niet per definitie draagvlak in de regio. Het inschakelen van een projectbureau om beleid te implementeren is nog geen oplossing voor dit probleem, omdat doorwerking een andere manier van denken en handelen van de betrokkenen zelf vereist.
- Behalve vaardigheden op het vlak van toezicht en handhaving is het succes van landschapsplanning sterk afhankelijk van andere competenties; ze bleken in deze casus onvoldoende ontwikkeld
- Het regionale sociaal-economische belang is in beweging. De discussie zal niet alleen dienen te verschuiven van kwantiteit (het capaciteitsvraagstuk) naar kwaliteit (welke duurzame glastuinbouw willen we), maar ook in de richting van verbreding van de sociaal-economische ontwikkeling
- Communicatie naar de bevolking toe aan de ene kant, actievoeren en publiciteit van burgers aan de andere kant lijken sleutelfactoren om het debat over het landschap open te breken en naast het reguliere beleid ook kansen voor nieuw beleid te scheppen. Ze zijn geen garantie voor draagvlak en een nieuwe discourscoalitie.
- Draagvlak lijkt iets dat vanzelf komt als aan iets anders voldaan wordt: vertrouwen in beleid en bestuur. Dit is wellicht de belangrijkste investering voor een succesvol landschapsbeleid.

## **5.2 Leefgebieden wilde hamster (Limburg).**

### **5.2.1 Beschrijving van de casus**

#### **1980**

Nederland bekrachtigt het verdrag van Bern, waardoor ons land zich verplicht om een groot aantal soorten, waaronder de hamster, te beschermen evenals hun leefgebieden.

#### **1992**

In 1992 neemt de EU de Habitatrichtlijn aan. Hierbij worden de lidstaten een groot aantal verregaande verplichtingen opgelegd om bedreigde soorten te beschermen zoals de hamster.

Bij de planning van de realisatie van een nieuw bedrijventerrein (Avantis) van de gemeente Heerlen en het Duitse Aken, begin 1992, is geen onderzoek verricht naar de aanwezigheid van bijzondere flora en fauna. Ook is geen MER-rapportage uitgevoerd. Er werd direct gewezen op het voorkomen van de hamster in dit gebied. De ontwikkeling was al in zo'n gevorderd stadium dat er geen maatregelen meer konden worden genomen.

#### **1995**

Minister Van Aartsen van Landbouw belooft een hamsteractieplan. Bij landinrichtingsprojecten en ruimtelijke ordening moeten de hamsterbelangen meegewogen worden. Hij is bereid boeren te betalen die hun werkwijze aan de hamster willen aanpassen. De hamster komt bij gebrek aan gegevens niet op de *rode lijst* te staan.

#### **1996**

Heerlen constateert na de uitvoering van een MER-rapportage dat er op het geplande bedrijventerrein hamsters zitten. Voor de aanleg van het terrein zal een ontheffing van de Natuurbeschermingswet aangevraagd moeten worden.

Uit onderzoek blijkt dat er de afgelopen 30 jaar een achteruitgang van 74% is ten opzichte van de oorspronkelijke verspreiding van de hamster in Nederland. Als belangrijkste oorzaken hiervoor worden het verlies van graanakkers en de verarming van het akkerlandschap genoemd.

Na de opstelling van een overlevingsplan (LNV, Alterra, Das & Boom) is er geen verbetering van de verspreiding van de hamster. Het plan heeft niet de status van een beleidsnota. Het presenteert de mogelijkheden die er binnen het dan geldende beleidskader zijn voor hamsterbescherming. Het sluiten van vrijwillige overeenkomsten met agrariërs voor hamstervriendelijk akkerbeheer is een van de belangrijkste activiteiten op dit gebied.

#### **1998**

Van Aartsen geeft aan de ontheffing te regelen. Diverse natuurbeschermingsorganisaties tekenen bezwaar aan. In 1994 zijn - verspreid over 12 populaties - 94 burchten geteld, waarvan de helft bewoond. Volgens een

computersimulatie zouden er in heel Limburg nog 250 hamsters zijn, maar er is geen bewijs dat er meer dan 100 hamsters leven. Het dier is dan ook ten dode opgeschreven, omdat de populaties nu te klein zijn om zich te handhaven.

Als na onderzoek blijkt dat de hamster zo ernstig bedreigd wordt, wordt in 1998 een nieuwe Noodmaatregel Hamster van kracht waardoor DLG beheersovereenkomsten kan sluiten met grondeigenaren. Rapport Overlevingsplan Hamster verschijnt en eist verregaande beheersmaatregelen in het leefgebied van de hamster. Onder voorzitterschap van de directie Zuid van LNV wordt het Hamsteroverleg Limburg (HOL) in het leven geroepen.

### **1999**

Er woedt een discussie over de wenselijkheid van een hamsterfokprogramma. Gedeputeerde Staten van Limburg verzetten zich tegen dit programma. Das & Boom dreigt met een kort geding om het fokprogramma af te dwingen. In juni wordt toestemming gegeven voor het fokken van hamsters. Ook wordt een Beschermingsplan Hamster aangekondigd. Het plan kent drie hoofddoelstellingen:

- Het beschermen van hamsters en hun burchten en het voorkomen van uitsterven;
- Het scheppen van voorwaarden voor de ontwikkeling van hamster(netwerk)populaties;
- Het geven van een extra aanzet voor het creëren van duurzame akkerlandschappen in Zuid- en Midden-Limburg, met zodanige kwaliteit dat daarin ook de hamster kan overleven.

In 1999 worden 11 kernleefgebieden aangewezen en beschreven in het Soortbeschermingsplan Hamster dat de status heeft van een beleidsnota: de staatssecretaris van LNV kan hierop worden aangesproken. Opmerkelijk is dat de gemeente Heerlen er in voorkomt met een roze stip (kernleefgebied), maar dat daarvoor een gebied ten zuiden van Avantis is aangewezen. De bedoeling is om de kernleefgebieden in 2004 voltooid te hebben. De 11 kernleefgebieden moeten door middel van verbindingzones één geheel vormen. Deze verbindingzones zijn nog niet officieel vastgelegd, maar voor enkele zones liggen de plannen klaar. Er zijn verschillende knelpunten zoals drukke verkeerswegen en graslanden waarvoor oplossingen gevonden moeten worden.

Voor de realisatie van kernleefgebieden moeten stukken land van (akkerbouw)boeren worden opgekocht. Uitgangspunt is dat verwerving op vrijwillige basis plaatsvindt, maar de boeren werken niet erg mee. Voor natuurdoeleinden is het niet mogelijk om te onteigenen, dus deze methode kan niet worden toegepast. De vergoedingen zijn volgens Das & Boom te laag. Een goed lopend boerenbedrijf op een Zuid-Limburgs lössplateau brengt meer op dan de vergoeding die voor de grond wordt geboden. De kernleefgebieden bestaan uit vaste hectares grond. Voor landbouwers die de wisselbouwmethode toepassen is dit een probleem. Verder speelt de onbekendheid van het probleem ook een kleine rol. Veel landbouwers zijn niet op de hoogte van het probleem rondom de hamster. Anderen geven gewoon duidelijk aan niet te willen meewerken.

De vereniging Das & Boom speelt een grote rol in het verhaal. Deze houdt het ministerie van LNV onder constante druk. De hamster moet zo snel mogelijk beschermd worden, ten koste van alles (volgens de conventie van Bern en de Habitatrichtlijn). D&B is gericht op de hamster zelf, terwijl het bij LNV om het totale leefgebied van dit dier gaat.

### **2000**

Inmiddels is een reddingsactie uitgevoerd. Bij Heer zijn in 1999 door Das & Boom hamsters weggevangen. Na een moeizame start wordt een aantal hamsters gefokt. Op 27 april beslist de Raad van State dat staatssecretaris Faber de bezwaren van natuurbeschermers tegen het industrieterrein in Heerlen ten onrechte ongegrond heeft verklaard. Op 30 april wordt Nederland door de Europese Commissie "in gebreke" gesteld, wegens onvoldoende bescherming van de hamsters.

In mei waarschuwt de Dienst Landelijk Gebied van LNV dat de grondmarkt in Limburg nauwelijks mogelijkheden biedt om grond voor hamsterreservaten aan te kopen.

### **2001**

34 hamsters wachten op uitzetting in de kernleefgebieden die er nog niet zijn. In het buitengebied bij Heer (omgeving Maastricht) zijn recentelijk nog hamsters waargenomen. Het totaal aantal is onbekend. De Dienst Landelijk Gebied onderhandelt daar met een aantal grondeigenaren. Doelstelling van Rijk en provincie is om zo'n 500 ha akkerland geschikt maken voor de hamster (11 reservaten van 45 ha). Dat is later uitgewerkt in 150 ha kernleefgebieden (reservaatgrond) en 350 ha beheergebieden (waarvoor boeren beheerovereenkomsten kunnen sluiten). Te beginnen met 100 ha kernleefgebied; het tekort van 50 ha is opgevangen door grond van die omvang bij Sibbe te reserveren, zonder beheerovereenkomsten met boeren.

### **2002**

Soortenbeschermende organisaties verenigd in een platform, projectontwikkelaars en bouwbedrijven roepen in april de staatssecretaris op om maatregelen te treffen die conflicten over beschermde dier- en plantensoorten voorkomen. Dit gebeurt op initiatief van Das & Boom. Het idee is om alle locaties vooraf op alle beschermde soorten te onderzoeken, aan de minister voor te leggen welke extra zones nodig zijn om deze soorten veilig te stellen, om de ontwikkeling te monitoren. Eventueel is dan ontheffing mogelijk.

In het voorjaar worden de gronden in Sibbe gekocht. Het leefgebied bij Sibbe in zuidelijk Limburg (62 hectare) valt onder beheer van het Limburgs Landschap. In juni 2002 worden in Sibbe de eerste hamsters uitgezet in kooien: 25 zwangere vrouwtjes. Men gaat ervan uit dat uiteindelijk 80% van de uitgezette hamsterpopulatie het niet overleeft. Dit is een normaal gemiddelde bij herintroductie van soorten. In verband met de voorgenomen vrijlating van de hamsters, een kwetsbaar moment, wordt een vergunning aangevraagd om eventueel vossen af te schieten. Vooraf wordt inderdaad een deel van een vossenfamilie afgeschoten. In augustus blijken de inmiddels vrijgelaten hamsters zich goed te hebben ontwikkeld.

Ze hebben zich in de herfst door het hele reservaat verspreid en hebben ook nog voor een tweede generatie gezorgd.

Het huidige beheerpakket van LNV is volgens agrariërs moeilijk inpasbaar in de agrarische bedrijfsvoering. In november gaan Gedeputeerde Staten van Limburg akkoord met de voortzetting van een alternatief pakket aan maatregelen voor het hamsterbeheer door agrariërs. Het pakket voorziet in opsplitsing van een quotum van maximaal 30 ha: drie kernleefgebieden, de helft van het quotum wordt hamstervriendelijk gemaakt, op de andere helft is reguliere teelt mogelijk. Dit experiment van de LLTB wordt voor drie jaar ondersteund door de provincie. Als nieuwe uitzetlocatie komt het kernleefgebied Amby in aanmerking.

## 5.2.2 De discourses

In het hamsterbeleid zijn veel partijen aanwezig. Daaronder zijn de provincie Limburg (die een stimuleringsplan heeft opgesteld), de gemeente Margraten (die een vergunning moest afgeven voor de kooien in het veldstation in Sibbe), de dassenwerkgroep, de gemeente Heerlen (die met het bedrijventerrein Avantis ongewild zorgde dat de hamster op de politieke agenda kwam), SBB, Limburgs Landschap en Natuurmonumenten (die grond bezitten voor het stichten van een hamsterreservaat), de Stichting Kritisch Faunabeheer, werkgroep Behoud de Hamster, een particulier (die allen in beroep gingen tegen het verlenen van een afschotvergunning voor de vos), de waterleidingsmaatschappij etc. Alle genoemde organisaties hebben een grotere of kleinere rol in het beleidsproces gespeeld.

### ***Bedrijventerrein Avantis***

In de periode december 1997 tot juli 1998 vroeg de gemeente Heerlen een ontheffing op de Natuurbeschermingswet aan. Dit was de laatste stap in een lange voorbereidingsprocedure ten behoeve van de aanleg van het bedrijventerrein Beitel-Zuid en een grensoverschrijdend bedrijventerrein (GOB).

Daarvòòr was voornamelijk het ruimtelijke ordeningsspoor doorlopen, gericht op het goedkeuren van wijzigingen in de bestemmingsplannen. In dat kader werd in 1996 een milieueffectrapportage uitgevoerd. Onderzoek naar de natuurwaarden bracht aan het licht dat er in het gebied hamsters voorkwamen. Ook de Directie Zuid van LNV heeft vanaf 1996 herhaaldelijk aangegeven dat in de plannen rekening moest worden gehouden met de hamster in het gebied en dat er een mogelijke strijdigheid was met de Habitatrichtlijn. In het mer-rapport werd daarom aangegeven dat de aanwezige hamsters naar een ander gebied zouden moeten worden overgebracht.

Enkele natuurorganisaties tekenden bezwaar aan tegen de ontheffing die LNV in 1998 aan Heerlen verleende. Toen deze door LNV ongegrond werden verklaard, stapten ze naar de Raad van State. Deze stelde hen in april 2000 en januari 2001 gedeeltelijk in het gelijk. De Raad heeft daarmee geoordeeld dat de provincie zijn goedkeuring aan het bestemmingsplan moest onthouden.

In opdracht van de provincie zijn sedert 1998 voor- en najaarsinventarisaties uitgevoerd waarbij geen burchten of andere sporen van hamsters zijn waargenomen. In 2003 concludeert Gedeputeerde Staten van Limburg dat op grond van deze langjarige afwezigheid het plangebied geen hamsterleefgebied (meer) is en dat goedkeuring van het bestemmingsplan GOB Aachen-Heerlen niet in strijd is met de

bepalingen van de Habitatrichtlijn en de Conventie van Bern. De bedenkingen van de appellanten worden alsnog ongegrond verklaard.

De ontheffingsverlening maakt de weg vrij voor plannen voor de bedrijventerreinen, maar op basis van compenserende en mitigerende maatregelen op het eigen grondgebied. In 2001 is de intentie uitgesproken om een ecologische verbindingszone voor hamsters tot stand te brengen tussen leefgebieden in Nederland en Duitsland. Thans vindt overleg plaats over de uitvoering van het traject ten zuiden van Heerlen.

Daarmee is dit hoofdstuk in het hamsterdossier afgesloten. Maar er is in twee opzichten een vervolg. Zo zet de Europese Commissie nu vraagtekens bij de bescherming van de leefgebieden voor de korenwolf in Nederland. Op 30 april 2000 stuurde de Europese Commissie een eerste ingebrekestelling die vooral betrekking heeft op de bedreiging van de populatie die aanwezig zou zijn op het geplande GOB. Volgens de Europese Commissie hebben de Nederlandse autoriteiten daar niet genoeg toezicht gehouden op het vangen en doden van de hamsters. Nederland zou niet genoeg maatregelen hebben genomen om de soort beter in stand te houden en te snel uitzonderingsmaatregelen hebben gebruikt. Het had compenserende maatregelen moeten nemen om de korenwolf beter in stand te houden. Dat is een reden om een inbreukprocedure tegen Nederland te beginnen.

In de tweede plaats is Avantis een testcase geworden voor situaties waarin inspanningen voor soortenbescherming teniet worden gedaan door infrastructurele projecten en bouwprojecten. Mede door het optreden van Das & Boom heeft Avantis gezorgd voor meer samenwerking tussen bedrijfsleven (VNO) en overheden (LNV) ten behoeve van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in Nederland. In 2003 verschijnt een handleiding voor het bedrijfsleven hoe men daarmee in de praktijk rekening kan houden.

Bronnen: Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2001; NRC 5-2-2003; dossier LNV, directie Zuid

De verspreidingsgebieden van de wilde hamster vallen grotendeels buiten de bebouwde kom en de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur. Het leefgebied is met name gebonden aan akkerbouwgronden op de plateaus. Deze casus heeft betrekking op discourses die samenhangen met deze agrarische landschappen als leefgebied van de hamster. Het gaat om de volgende discourses:

1. Het soortenbeleid van de overheden (LNV). Het gaat om soorten en hun leefgebieden die beschermd worden op grond van internationale verplichtingen (de conventie van Bern, 1980 voor onder meer de das en de hamster). LNV en de provincie Limburg hebben daarvoor een coördinator aangesteld.
2. Terreinbeheer. De Stichting Limburgs Landschap houdt zich bezig met aankoop en beheer van natuurgebieden en landgoederen, vaak met steun van de overheid. De visie op het beheer is gericht op variatie in vegetatie en fauna, nu ook op zelfregulerende natuur: door begrazing ruimte maken voor spontane processen. Het publieke belang van het eigendom staat voorop. Daarom is er een lage lidmaatschapsdrempel, openbare toegankelijkheid van de terreinen, veel publieksvoorlichting (eigen tijdschrift etc.). Het Limburgs Landschap heeft - net als organisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten - een weinig activistisch imago: door overleg en consensus hoopt de stichting zijn doelen te bereiken.
3. Faunabescherming. De vereniging Das en Boom stelt zich de bescherming van specifieke soorten ten doel, waaronder de das, de wilde hamster maar het

kan ook gaan om de zeggekorfslak of het korhoen. D&B is geen terreinbeherende organisatie, maar gericht op overheidsbeïnvloeding en de publieke opinie. De vereniging gaat het om de integriteit (de waarachtigheid) en de regelgeving van het natuurbeschermingsbeleid; een aantal specifieke soorten wordt daarvoor als boodschap en middel aangegrepen. Heeft een radicale opstelling; het dreigen met en het daadwerkelijk voeren van juridische processen om verplichtingen na te komen. Voert actie, bepleit onderzoek ten behoeve van kennis die ook in praktijk moet worden gebracht, monitort diersoorten, zet zo nodig een fokprogramma op. Vindt media-aandacht essentieel.

4. Toekomst van boeren. De LLTB is een boerenorganisatie die zoekt naar nieuwe toekomstperspectieven voor de boeren in Limburg. De bescherming van de wilde hamster is geaccepteerd als uitgangspunt; de hamster zit op de beste agrarische grond en daarom is het doel om een zo groot mogelijke participatie van boeren in het beheer te realiseren, liefst zonder aankoop van grond. Als dit toch nodig is dan overweegt de LLTB een eigen beherende organisatie op te richten.

### **5.2.3 De factoren die succes en falen van het beleid beïnvloeden**

De respondenten is gevraagd om de factoren te noemen die naar hun ervaring essentieel zijn geweest in de vorming van het hamsterbeleid tot nu toe. Het gaat om de volgende factoren:

#### ***1 Het natuurbeleid: de inhoud***

Er zijn twee soorten natuurbeleid te onderscheiden: het gebiedenbeleid en het soortenbeleid. Het gebiedenbeleid richt zich op de inrichting van de Ecologische Hoofdstructuur. Er wordt een actief beleid gevoerd voor de EHS, d.w.z. gronden die binnen de aangewezen gebieden vallen worden zoveel mogelijk aangekocht ten behoeve van de daarin te beschermen en te ontwikkelen natuurwaarden. Daarnaast is sprake van soortenbeleid, waarvoor soortbeschermingsplannen worden opgesteld. Een aantal soorten valt buiten de EHS, bijvoorbeeld de wilde hamster. Opgemerkt wordt dat het soortenbeleid geen prioriteit had bij LNV. De opmerking van een andere respondent sluit daarbij aan: er wordt geen politieke verantwoordelijkheid genomen. Terwijl er keuzes gemaakt moeten worden, bestaat het gevoerde beleid uit ad hoc-beslissingen die moesten worden afgedwongen door anderen zoals Das & Boom. Dit heeft ongewenste bijeffecten, bijvoorbeeld een verstoring van de grondmarkt. De provincie Limburg (afdeling Groen) was wel voor de uitvoering van het beschermingsplan, stelde een stimuleringsplan hamster op maar is daarbij vrij traditioneel ingesteld. Eerder verwerven van grond dan beheren: de ambtenaren zien niet veel in de inzet van boeren voor de wilde hamster. Bij deze factor spelen discussies als: welke natuurwaarden kan je eisen van boeren, dezelfde waarden als in reservaten?



## ***2 Het natuurbeleid: het proces***

Een belangrijke factor is de beleidscultuur. De politiek in Nederland is gevoelig voor overleg en consultatie van maatschappelijke organisaties. Inspraak wordt serieus genomen, er wordt gestreefd naar consensus. Bijvoorbeeld de Belgische overheid is minder gevoelig voor de druk van de publieke opinie wat betreft het natuurbeleid. Ook onderdeel van de beleidscultuur is streven naar samenhang, beheersbaarheid en verantwoording van beleid. Dit maakt het soortenbeleid tot een stroperig geheel. Het is moeilijk daar doorheen te breken. Afdwingen door de rechter, een toeslag van 4 gulden per m<sup>2</sup> op de grondprijs die de grondmarkt verstoort, en het gedogen van maatregelen waarvoor eigenlijk een vergunning moet worden verleend (bijvoorbeeld voor het plaatsen van kooien in het open veld), zijn de gevolgen.

## ***3 Druk van maatschappelijke organisaties***

De vereniging Das & Boom heeft ervoor gezorgd dat de wilde hamster een "hoofdpijndossier" is geworden voor staatssecretaris Faber. Das & Boom heeft bescherming van de wilde hamster aangegeven om naleving van de Habitatrichtlijn af te dwingen; LNV moet nu meer overleggen met Brussel en is recordaanvrager subsidies voor het Programma Beheer geworden. Daarnaast zijn dieren weggehaald om te fokken ("dat is een eeuwige plaag voor de overheid, want er zijn wel 300 hamsters en die moeten uitgezet worden en verspreiden zich overal naartoe"). Verder levert D&B druk uit om onderzoek uit te voeren. Terreinbeherende organisaties als Limburgs Landschap pleiten op de achtergrond voor aanvullend beleid naast het gebiedenbeleid, doen mee aan het uitvoerende traject van het natuurbeheer. Het verwerven van grond voor reservaten en het fokstation in Sibbe is de verantwoordelijkheid van de Dienst Landelijk Gebied; het Limburgs Landschap is coördinator voor het hamsterplan, leidende partij voor de herinrichting en herintroductie. Lobbyorganisaties (LLTB) accepteren het beschermingsplan, maar stellen andere belangen voorop bij het uitzetten van de strategie zoals het bieden van een toekomst aan boeren.

## ***4 Publiciteit***

Publiciteit speelt een belangrijke rol om onderwerpen als de wilde hamster op de politieke en bestuurlijke agenda te krijgen (Das & Boom: "amok maken tegen het uitsterven van de hamster"). De media brengen zowel goed als slecht nieuws. De agrarische sector heeft veel negatieve publiciteit gekregen naar aanleiding van het onderploegen van land waar nog hamsters zitten. Boeren worden toch al op de vingers gekeken (inschakelen van de AID). Er is bij de overheid soms behoefte aan mediastilte om misverstanden en problemen te voorkomen.

## ***5 Hamsterbeheer***

De wilde hamster staat niet op de rode lijst omdat er nog zo weinig bekend is over de aantallen en het voorkomen van dit dier. Over het hamsterbeheer, waarover overleg plaats vindt in het hamsteroverleg Limburg (HOL), is dan ook veel discussie (bijvoorbeeld over stroken in plaats van kavels, belang van graften, aantal reservaten, experimenten met randenbeheer en onderploegen, flexibelere invulling van de kernleefgebieden), verschillende partijen spreken verschillende verhalen. De inhoud en uitvoering wijzigen constant; het gaat over het berekenen en de samenstelling van

de hamsterpakketten (wel of geen bieten of de gouden ganzebloem; vergoedingen voor welke beheerstaken). Dit zorgt voor veel onzekerheid. Voorlichting aan boeren schiet tekort.

### **6 Duurzame toekomst van het landschap**

De toekomst van de gebieden: wie draagt voor wat verantwoordelijkheid voor het landschap waarin de hamster zit? Wat is duurzamer: wordt het reservaatbeheer of agrarisch beheer? Enerzijds streven naar condities voor een irreversibel proces dat meer kwaliteit van de natuur oplevert, of bij de inrichting flexibel blijven inspelen op ontwikkelingen in markt en samenleving en daarvoor zekerheid over natuurkwaliteit inleveren?

### **5.2.4 Het beleid in relatie met kenmerken van het landschap**

In het schema zijn - hypothetisch - kenmerken van het landschap opgenomen in de verwachting dat de partijen in de beleidsvorming daaraan expliciet aandacht besteden. Dat viel erg tegen. Er is in deze casus in het algemeen geen bewuste koppeling tussen beleid en ruimtelijke kwaliteit:

- Voor de aardkundige waarden is totaal geen interesse en ook de basiskwaliteit van bodem, water en milieu mag niet boeien. Alleen Das & Boom wijst op de consequenties van klimaatveranderingen voor de hamster (de winterslaap is essentieel in hun leven; ze leven anders de helft korter). De waterleidingmaatschappij wordt genoemd omdat deze als grondeigenaar eisen kan stellen aan het beheer van het leefgebied van de hamster in Heer.
- Voor functiecombinaties is pas recentelijk meer belangstelling gekomen en dat zien de overheid en de LLTB als een positieve ontwikkeling, een succesfactor. Het Limburgs Landschap ziet daarin tevens een mogelijk conflict, omdat sommige functies (bos) niet te verenigen zijn met een optimaal beheer voor de hamster die dekking tegen predators wil en voedsel zoekt.
- Voor het streekeigen karakter komt Das & Boom op; de anderen constateren de afwezigheid van dit aspect in het hamsterbeleid, onthouden zich van een oordeel of zien daarin een faalfactor (LLTB). De betekenis zou meer expliciet moeten worden gemaakt, want dat bevordert een bewustwordingsproces bij de bewoners en gebruikers: ze gaan zich meer afvragen hoe het vroeger was.
- Openheid is een kenmerk dat weinig aandacht heeft gekregen, behalve in functionele zin dus als leefconditie voor de hamster. Dat wordt wel gezien als een faalfactor.

Slechts twee landschapskenmerken krijgen de nodige aandacht in het hamsterbeleid. In de eerste plaats de ecologische kansrijkdom, de biodiversiteit. Drie partijen zijn daarover tevreden (succesfactor), maar de LLTB niet. Deze organisatie vindt dat ecologische diversiteit thuishoort in de EHS. De hamster is meer een gidssoort voor een waardevol productielandschap, geen indicatorsoort voor biodiversiteit. In de tweede plaats heeft de druk op de ruimte een grote rol gespeeld. De LLTB ziet de hamster als een extra claim op de ruimte (faalfactor), Das & Boom denkt daar precies

tegengesteld over: de hamster is als toevoeging een verrijking van het bestaande landschap (succesfactor).

## 5.2.5 Het schema van factoren en kenmerken

Het belang van bovenstaande factoren en kenmerken wordt door de verschillende partijen onderkend. Maar het probleem zit in de verdere invulling van de factoren: de waardering en interpretatie lopen soms zeer uiteen. Met de respondenten is het schema van factoren en landschapskenmerken nagelopen. Dit levert veel detailinformatie over het landschapsbeleid op.

### ***Inhoudelijke beleidsdoelen***

Milieu en woongenot spelen nauwelijks een rol in het beleid. Esthetische waarden (landschapsschoon) zijn er wel, maar beleid daarvoor wordt niet gevoerd en dat wordt ook niet gemist. Welzijn en recreatie vragen om een actief beleid, maar zijn in deze casus geen knelpunt. Aan natuurwaarden hechten alle partijen veel belang. De overheid, Limburgs Landschap en Das & Boom noemen de herintroductie van de hamster een succesfactor. Das & Boom benadrukt bovendien dat de hamster een cultuurhistorische waarde vertegenwoordigt. Maar hoe staat het met de andere natuurwaarden in een cultuurlandschap en wie dragen daarvoor de verantwoordelijkheid? De maatschappelijke partners willen daarover meer duidelijkheid.

Dan de economische waarde van het landschap. Alle partijen missen een beleid op dit punt, ze noemen dit zonder uitzondering een faalfactor. De economische waarde omvat vooral een discussie over de hoogte van de vergoedingen. LLTB en D&B willen een hogere beloning voor de boeren (en ook voor de terreinbeherende organisaties). De LLTB trekt de discussie nog breder: in agrarische landschappen zal naast de economische waarde ook de leefbaarheid een rol moeten spelen in het beleid, in het hamsterbeleid past een rol voor de agrariër.

Resumerend:

*Tabel 4*

Informant	Esthetische waarden		Economische waarden		Welzijn		Woongenot		Natuur		Milieu	
	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F
Coördinator	O		++	F	+	S	--		++	S	--	
Das & Boom	+	S	-	F	+	S	O		+	S	+	F
Limburgs Landschap	O		O	F	O		O		++	S	O	
LLTB	++	F	++	F	+	F	+	F	++	F	O	F/S

### ***Visie op het landschap***

Sommige partijen spreken van een geslaagd concept dat natuur en landschap beschermt (Limburgs Landschap) en de LLTB wil aandacht voor een kaderstellend concept om helderheid te krijgen over het mozaïek van functies in het landschap. Maar er is verrassend veel overstemming in de afwijzing van het vroegere landschap

als referentiebeeld voor het hamsterbeheer. Alle partijen benadrukken het belang van een innovatief landschapsconcept voor het hamsterbeleid. Vooral de LLTB vreest dat de kerngebieden zorgen voor een isolement, een afsluiting van ontwikkelingen in de samenleving. Een levend landschap kan volgens de boerenorganisatie het ondernemerschap en een rendabel gangbaar beheer van de grond niet missen. Das & Boom benadrukt het leereffect in het hamsterbeheer: we moeten leren van de hamster als cultuurwaarde en niet alles beheersbaar willen maken.

### **Procesfactoren**

Alle partijen hechten groot belang aan de procesfactoren. Opmerkelijk is dat alleen het Limburgs Landschap het gevoerde beleid in grote lijnen als een succesfactor ziet. Maar het plaatst wel kanttekeningen bij het draagvlak: de vergunning voor afschieten van vossen riep controversiële reacties op; het bedrijfsleven was niet blij met de gang van zaken bij het bedrijventerrein Avantis. Ook de competenties van de overheid in beheerszaken zijn niet optimaal: tijdig beschikbaar stellen van geld, het hamsterpakket, het nemen van risico's, de voorlichting, het fokstation. Ook bij de effectiviteit en efficiency van de beleidsinstrumenten, de samenhang van wet- en regelgeving en de kwaliteit van de besluitvorming kan het beter.

De overige partijen, inclusief de overheid zelf, zien vooral faalfactoren in het beleidsproces. Het draagvlak is er wel, maar dat is passief:

- Das & Boom vertrouwt voor het draagvlak op de rechter, want alleen dat helpt.
- D&B en Limburgs Landschap verdenken de boerenorganisaties ervan een dubbele agenda te hebben voor particulier beheer; zij menen dat er bij de boeren zelf geen draagvlak is voor het hamsterbeheer. Daarnaast is er een groot gebrek aan kennis over de hamster: er is dan ook nog veel onderzoek nodig, gezond verstand en een voorzorgplicht.
- De LLTB meent dat voor de overheid de boeren niet bestaan, mist bij de instrumenten het gebiedscontract, wil géén toeslag op de grondprijs en ziet geen samenhangend grondbeleid. De kwaliteit van de besluitvorming is eenzijdig.

Resumerend:

*Tabel 5*

Informant	Draagvlak		Competenties		Sturingsinstrumenten		Samenhang beleid		Kwaliteit besluitvorming	
	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F	belang	S of F
Coördinator	++	F	++	S/F	+	F	+/-	F	+	S/F
Das & Boom	+ /-	F	+/-	F	+/-	F	+/-	F	+/-	F
Limburgs Landschap	+	S	+	S	++	S	++	S/F	+	S
LLTB	++	F	++	F	++	F	+	F	++	F

Kortom, het beleidsproces kan veel beter volgens de partijen.

## 5.2.6 Perspectieven

De perspectieven voor het hamsterbeleid zijn belicht aan de hand van een aantal vragen:

- Visie op het toekomstige landschap
- Uitdagingen/kansen
- Knelpunten
- Bevorderen van de legitimiteit van het beleid
- Idem, de effectiviteit
- Idem, de doelmatigheid.

### ***Het toekomstige landschap***

De partijen hebben een landschap voor ogen dat in ieder geval afwijkt van het bestaande. De ontwikkelingen kan je niet stilzetten. Dit geldt voor alle betrokkenen bij het beleid, maar er zijn verschillen bij de invulling daarvan. D&B trekt deze lijn wat consequenter door. Eigenlijk zou volgens deze organisatie het devies moeten zijn: "function follows structure", maar deze organisatie ziet de schaalvergroting doorzetten. Daarom is een richting aangeven wenselijk. D&B wil zich echter daarbij graag blijvend laten verrassen: "laten we het halfleuk inrichten". De LLTB ziet perspectief in een eigentijds mozaïeklandschap, met de hamster in een gidsrol. De vertegenwoordiger van de overheid kiest voor een multifunctioneler landschap, met duurzame natuurkwaliteit in reservaten en ecologische passages. Het Limburgs Landschap heeft geen duidelijk eindbeeld maar kan zich heel goed vinden in de visie van LNV, wil graag ervaring opdoen met nieuwe initiatieven in het kader van het soortenbeleid.

### ***Uitdagingen en kansen***

De overheidscoördinator zou graag zien: draagvlak via resultaat. Dus niet afwachten tot de rechter iets dwingend oplegt. De participatie van de boeren wordt als een uitdaging gezien. De LLTB wil dat de agrarische sector haar verantwoordelijkheid neemt. Er zullen werkbare afspraken moeten komen en overeenkomsten (gebiedscontract). Verschaf de benodigde beleidsruimte en geef de opdracht voor hamsterbeheer aan de organisatie van boeren. Das & Boom blijft voor de toekomst vasthouden aan de hamster als waardevol cultuurbezit; de hamster blijft een speerpunt waarvoor de vereniging zich inzet. Daarvoor is aankoop van grond nodig, maar anderzijds bestaan er verwachtingen over de boeren: zij kunnen de dragers zijn van een spin off buiten de EHS voor duurzaam beheer van het landschap. De vertegenwoordiger van de overheid merkt op dat er dan wel meer geld voor particulier beheer zal moeten komen en dat een verinnerlijkingsproces bij de boeren nodig is. Het Limburgs Landschap wil graag "functioneel denken", d.w.z. kansen aangrijpen die voorbij komen.

### ***Knelpunten***

Veel knelpunten worden bij de overheden gezocht. Zo zal volgens de coördinator het ministerie van LNV zijn prioriteiten moeten verleggen, d.w.z. meer inzetten voor

natuur, en daarbij ook meer dwingend beleid moeten gaan voeren naast het faciliterend bezig zijn. D&B vindt LNV ook te vrijblijvend en bovendien onvoorspelbaar (ad hoc-beleid). Het Limburg Landschap wijst op de te gedetailleerde regelgeving, die ervoor zorgt dat de terreinbeherende organisaties geen kant meer opkunt en bewust de wet moeten overtreden om beleid te voeren. De LLTB wijst op de rol van Brussel: de EU erkent niet de maatschappelijke meerwaarde van een agrarisch landschap, wil het beheer ervan niet belonen als een Groene Dienst, maar zien als een duurzame landbouwpraktijk. Er zou een fonds moeten komen. Ook het spoor moet anders: van aankoop van grond (die steeds hogere kosten met zich meebrengt) en een visie op het langetermijnbeheer naar een beleid gericht op de middellange termijn en meer inkomsten voor de boer.

De overheidsvertegenwoordiger wijst op de kwetsbare kant van het hamsterbeheer doordat er nu verschillende strategieën worden gevolgd: reservaatbeheer en particulier beheer.

### ***Andere beleidsstijl***

Het bovenstaande impliceert een behoefte bij alle partners aan een beter beleid dat zorgt voor meer legitimiteit, effectiviteit en (financiële) doelmatigheid. Maar de verhalen hierover wijzen niet in dezelfde richting:

- De overheidscoördinator ziet op de lange termijn geen perspectief in het "doorpolderen", wil omwille van de natuur het beheer sterker hiërarchisch regelen. Voor draagvlak is echter het tegenovergestelde gewenst.
- De LLTB zet daarentegen in op maatschappelijk ondernemerschap: beheer door boeren voor de publieke zaak. Er is geen recept voor het hamsterbeheer. Ontwikkelingen moeten aangegrepen worden in een gebiedscontract met zoekruimte, zonder aankoop van grond.
- Het Limburgs Landschap is niet echt gelukkig met de huidige fijnmazige regelgeving maar ziet geen echt alternatief daarvoor, wijst op het tekort aan geld voor de aankoop en beheer van grond. Heeft ook weinig vertrouwen in boeren voor natuur: te vaak komt de organisatie in de praktijk tegen dat jonge boeren zeggen alleen maar vertrouwen in de economie te hebben; dat zou de enige garantie voor het voortbestaan zijn.
- Das & Boom tenslotte ziet geen wezenlijk andere beleidsstijl, maar pleit voor flexibele inspanningsverplichtingen voor alle partijen in het beleidsproces.

### **5.2.7 Discourscoalitie?**

We hebben hierboven de verschillende discourses gepresenteerd van waaruit een beleidsproces is voortgekomen voor de bescherming van de wilde hamster. In de jaren negentig ging de teruggang van dit dier in Limburg heel hard. De sleutelorganisaties LNV en provincie Limburg, Limburgs Landschap, Das & Boom en de LLTB zijn toen allemaal achter de hamster gaan staan. Van de resterende populatie in Heer zijn hamsters weggehaald, gefokt en uitgezet op een nieuwe locatie (Sibbe). De hamsters zitten nu op de locaties Sibbe en Heer.

In dit opzicht kunnen we spreken van een succesvolle discourscoalitie: er zijn concrete, tastbare resultaten geboekt. De sleutelorganisaties hebben bijdragen geleverd die elkaar aanvullen:

- de overheden (LNV, Limburg) schrijven een beschermingsplan en een stimuleringsplan. Hoewel volgens de partners door politiek Den Haag niet echt van harte ("ze doen het met tegenzin"), is er toch geld gekomen (fl. 5 miljoen), is er dankzij ruilgrond een locatie in Sibbe gevonden, zijn er hamsterpakketten gekomen voor zowel reservaatbeheer als agrarisch beheer
- de faunabeschermingsorganisatie (Das en Boom) heeft gekozen voor confrontatie, bezorgde staatssecretaris Faber daardoor een "hoofdpijndossier", stelt zich op als actie- en pressiegroep waardoor er voortdurend druk staat op de uitvoering van het hamsterplan. Heeft een stempel gezet op onderdelen daarvan: het wegvangen, fokken en uitzetten van hamsters, aankoop van grond bij Sibbe en Amby (dat is bij het laatste niet gelukt), begeleidend onderzoek en 'marktconforme' vergoedingen voor boeren en organisaties
- een duurzaam perspectief voor boeren bieden (LLTB), door onderhandelingspartner te zijn voor (vooral) de provincie bij het aanwijzen van agrarische grond voor de hamster, met goede afspraken over de kernleefgebieden (liefst geen aankoop), het uitvoeren van een onderzoekje onder boeren op de locatie Koningsbos en het maken van een alternatief plan voor particulier beheer.
- mogelijk maken van de hamsteropvang in Sibbe, tussen de opfok en uitzetten van hamsters in het veld (door Dienst Landelijk Gebied). Limburgs Landschap is overlegpartner en om publiciteit in goede banen te leiden. Voerde steeds een pleidooi voor aanvullend terreinbeheer voor de hamster buiten de EHS.

Maar: hoe hecht en duurzaam is deze coalitie? Een antwoord op deze vraag geeft zicht op het draagvlak voor de hamster en de operationele invulling van de factoren die door de sleutelpersonen zijn genoemd als belangrijk voor het succes en falen van het hamsterbeleid.

### ***Draagvlak***

Het draagvlak voor het hamsterbeleid is kwetsbaar. De hamster spreekt tot de verbeelding en er is sympathie voor het dier, maar is voor het publiek niet zichtbaar. De sleutelpersonen zeggen dat ze niet hoeven te rekenen op een actieve inbreng van de bevolking: de bevolking wil vooral gebruik maken van het landschap waarin de hamsters zitten. Daarnaast is er weerstand bij boeren vanwege de claim op agrarische ruimte, bij ondernemers omdat ze de aanleg van bedrijventerreinen vertragen en bosbezitters omdat bos niet past in het leefmilieu van de hamster. Ook op politiek niveau heeft de hamster geen grote prioriteit: het gebiedenbeleid (de EHS) is veel belangrijker dan het soortenbeleid.

Uiteindelijk ligt het draagvlak in handen van de aangestelde coördinator, want door de coalitiepartners wordt de hamster benut om de eigen doelen te bereiken. Zoals een informant het zegt: de hamster is vooral een "verkooptruc", een mooi dier om je

te verkopen. Hij draagt bij aan de naamsbekendheid en een positief imago van de deelnemende organisaties.

### ***Wat hebben we geleerd?***

Wat hebben we uit deze casus geleerd over het succes en falen van het beleid? Wat zijn de verwachtingen? We gaan dit na aan de hand van de factoren die we hebben gevonden. Hierbij worden ook de uitkomsten van de terugkombijeenkomst (zie bijlage) benut.

### ***1 De inhoud van het hamsterbeleid***

De verschillen liggen niet bij de bescherming van de hamster zelf (dit wordt als voornemen van de overheid geaccepteerd), maar bij de natuur- en landschapswaarden van de leefomgeving voor de hamster. Er zijn uiteenlopende referentiebeelden voor die omgeving:

- Een akkerreservaat met kleur en veel andere soorten zoals die er omstreeks 1900 waren; natuur en landschap in aanvulling op de EHS en natuurontwikkeling;
- Een duurzaam akkerbouwlandschap als natuurreservaat, met de hamster als boegbeeld;
- Een kleinschalig cultuurlandschap, met akkers in stroken en "halfleuk ingericht". De hamster is hierin een belangrijke cultuurhistorische waarde;
- Een agrarisch mozaïeklandschap in eigendom en beheer van boeren, met de hamster als gidssoort zonder vaste kernleefgebieden en ruimte voor gangbare agrarische teelten.

### ***2 De invulling van het beleidsproces voor de hamster***

Het vertrouwen in de overheid als hoeder van natuurwaarden is bij de partners sterk gedaald. Ook hier bestaan verschillende interpretaties:

- In het discours van de overheid leeft de ambitie om de bestaande coalitie om te smeden in duurzame samenwerking. Strategiediversificatie: naast aankoop van grond voor reservaatvorming (voorkeur bij rijksoverheid) nu ook ondersteuning van agrarisch hamsterbeheer (door provincie). Beleid echter ten gunste van handhaving meer afdwingbaar maken, weg van het poldermodel. De politiek keuzes laten maken en daarna in de luwte houden (zo nodig radiostilte in acht nemen); vervolgens overleg met de partners voor draagvlak en een beheersplan opzetten op basis van deskundigheid.
- In het discours van de terreinbeherende organisatie gaan de gedachten uit naar doorpolderen: goede netwerken zijn essentieel voor de doorwerking van beleid. Failliet van de fijnmazige regelgeving, maar er is geen echte oplossing voor de huidige stroperigheid in de besluitvorming. Eigen beleidsruimte voor maatschappelijke organisaties hooghouden, bijvoorbeeld bij het aankopen van grond. Voor de uitvoering van het beheer meer experimenteeruimte scheppen en zolang als overheid een gedoogbeleid gaan voeren.
- Bij Das & Boom wordt een bijrol voor de ngo's in het natuurbeleid voorzien: alleen bij de overheid is de hamster in goede handen en is deze de spil in het beheer. Kiezen voor een flexibele invulling met bijdragen van meerdere



partners die de hamster serieus nemen en door anderen serieus worden genomen, waaronder het bedrijfsleven. De boeren bereiken voor hamsterbeheer vraagt om aanzienlijke inspanningen en veel geld.

- Opstellen van een gebiedscontract, met zoekruimte voor de hamster. Idee: via betrokkenheid krijg je vanzelf inhoud. Het gaat om agrarische landschappen. Laat daarom de boerenorganisatie in plaats van de overheid het initiatief nemen. Betaal voor het hamsterbeheer geen vergoeding maar een prijs.

### ***3 Druk van de maatschappelijke organisaties***

Hierover bestaat weinig verschil van mening: zonder de inzet van Das en Boom waren de resultaten tot nu toe niet gelukt. Het optreden van deze organisatie wordt toch met enige gemengde gevoelens gevolgd: vooral met veel waardering, maar hij wordt ook als extreem gezien omdat andere instrumenten dan juridisch afdwingen van verplichtingen niet tellen. De LLTB zit in het HOL, maar doet niet echt mee. Deze organisatie heeft in samenwerking met de provincie een eigen hamstertraject opgezet en heeft daarvoor voor de komende drie jaar het groene licht van de provincie gekregen.

De natuurorganisaties gaan hun ambities bijstellen. Het huidige broze draagvlak is voor hen aanleiding om een meer pro-actieve houding te ontwikkelen. Daaronder verstaan ze een ambitie om zich in te zetten voor het behoud van soorten in het gehele Nederlandse cultuurlandschap, meer samenwerking in Europees verband, anderen – ook de overheid – aanspreken op hun verantwoordelijkheid, voor terreinbeheer zelf grond blijven verwerven. Het voeren van juridische procedures als drukmiddel is alleen niet meer vol te houden; Das & Boom zal wel blijven meedoen met gezamenlijke acties op dit gebied.

### ***4 Publiciteit***

Het belang ervan wordt als zeer groot gezien, maar er wordt verschillend mee omgegaan. Met name D&B ziet het mobiliseren van de media als een belangrijk pressiemiddel. Anderen vinden de media niet objectief (de landbouw heeft er een negatief imago door gekregen), terwijl de overheid liever uit de media wil blijven. Weer anderen wijzen op het belang van informatie voor het publiek, omdat dit voor draagvlak zorgt. Dit zal in de toekomst van nog groter belang worden.

### ***5 Hamsterbeheer***

Het beheer is vooral een technische kwestie geweest, waarvoor veel deskundigheid is gewenst die er nu in onvoldoende mate is. Het hamsterbeheer houdt het nemen van risico's in wat betreft de juiste maatregelen die soms goed uitpakken maar ook verkeerd voor het overleven van de hamsters. Tevens wordt betwijfeld of er in de proef voor agrarisch natuurbeheer wel voldoende leefgebied beschikbaar is voor een levensvatbare populatie. Voorts wordt over het hamsterbeheer meer en meer gedacht in termen van een leerproces, waarin naast ecologische deskundigheid ook andere vaardigheden van belang zijn om resultaat te boeken (coördineren; overleg met uiteenlopende partijen, inclusief de EU)

Met name over de overheid komen kritische geluiden als het gaat om het verzorgen van goede condities: het soortenbeleid een hogere prioriteit geven, voor meer voorspelbaarheid, betrouwbaarheid en geloofwaardigheid zorgen, een betere voorlichting over de soortbeschermingsplannen aan de boeren, minder bureaucratie bij de Flora- en Faunawet en aanpassing van het Programma Beheer voor een hamsterpakket voor particulier en voor natuurbeheer.

Bij het hamsterbeheer doemt steeds dringender de vraag op wie het hamsterbeheer voor zijn rekening neemt. In twee van de drie discourses bestaan sombere verwachtingen over de rol van de boer. Ecologisch en maatschappelijk wordt beheer door reservaatvorming en het realiseren van verbindingszones perspectiefvoller gezien dan agrarisch beheer. De boerenorganisatie denkt daar duidelijk anders over.

### ***6 Duurzame toekomst van het landschap***

Dit gaat over de toekomst van het landschap waarin de leefgebieden van de hamster liggen. Door en voor wie wordt die toekomst gedefinieerd, wie draagt er verantwoordelijkheid voor? Hier ligt een scheidslijn tussen enerzijds overheden en de natuurbeschermingsorganisaties en anderzijds de boerenorganisatie. De eersten gaan voor een langetermijnvisie op natuur die zonder aankoop van grond niet mogelijk is. De laatste organisatie denkt aan het overleven van een andere categorie: een alternatieve overlevingsstrategie voor boeren, die met hulp van hamsterbeheer een stapje dichterbij is te brengen.

### **5.2.8 Samenvatting**

In dit onderzoek is het hamsterbeleid een "levend beleidsproces" dat bestaat uit verschillende discourses die elkaar ontmoeten in een poging om gezamenlijk nieuw beleid te vormen. Het beleid voor de hamster wordt gevoed door verschillende discourses:

- de overheid die naast het voeren van gebiedenbeleid zich ook internationaal heeft verplicht tot het beschermen van de wilde hamster en zijn leefgebied en daarvoor soortenbeleid ontwikkelt
- het terreinbeheer van natuurbeschermingsorganisaties, dat gericht is op het publieke belang van natuurterreinen en landgoederen en aansluit bij het gebiedenbeleid van de overheid
- faunabescherming door een radicale opstelling. Gericht op beïnvloeding van beleid met juridische instrumenten en mobilisering van de media.
- Nieuwe toekomstperspectieven voor boeren, met de hamster in een agrarisch productielandschap als uitgangspunt.

De verhalen die vanuit bovenstaande discoursen over het hamsterbeleid worden verteld, omvatten een zestal factoren die - naar eigen zeggen - een grote rol spelen in het succes en falen van het hamsterbeleid:

- Inhoud van het hamsterbeleid
- Het beleidsproces
- Druk van maatschappelijke organisaties
- Publiciteit
- Kennis over de hamster
- Duurzame toekomst van het landschap

De relatie met kenmerken van het landschap is beperkt: alleen de ecologische waarden (biodiversiteit) en de druk op de ruimte zijn expliciet in verband te brengen met de factoren in het landschapsbeleid. Sommige overige kenmerken zijn recentelijk wel meer in de belangstelling gekomen (multifunctionaliteit; cultuurhistorie).

Er zijn meerdere concrete resultaten geboekt met het hamsterbeleid. Deze zijn te herleiden tot de inbreng van verschillende partners in het beleid. Daarom kan men spreken van een succesvolle discourscoalitie in het hamsterbeleid.

Aan de andere kant is deze coalitie niet sterk. Het draagvlak voor de hamster is voor de meeste organisaties opportunistisch: het dier wordt gebruikt om de eigen doelen te bereiken en het belang van het leefmilieu van de hamster voor andere natuurkwaliteiten wordt benadrukt. Verder blijken de verdere invulling van het hamsterbeleid en de factoren die zorgen voor succes en falen, niet eenduidig en soms zelfs controversieel. Zo zitten er achter de doeleinden van het hamsterbeleid uiteenlopende referentiebeelden over de leefomgeving van de hamster, wordt het vervolg van het beleidsproces verschillend ingevuld, heeft de boerenorganisatie een aparte strategie voor particulier hamsterbeheer uitgestippeld, wordt verschillend omgegaan met publiciteit, is het hamsterbeheer een technische kwestie maar voor sommigen ook een leerproces waarvoor meer managementkwaliteiten nodig zijn en tenslotte zijn er verschillen van inzicht over de toekomst van het landschap als leefgebied voor de hamster en voor de boeren.

Al met al is de conclusie dat het niet zo moeilijk is om factoren aan te wijzen die succes en falen van het landschapsbeleid bepalen. De discoursen achter de factoren zijn echter veelomvattend en voortdurend in beweging en daarmee verschuiven de kansen op een hamstercoalitie voortdurend (zie de terugkomdag). De overheid vervult duidelijk een spilfunctie in het behoud van de hamster. De uitdaging ligt bij de vormgeving van concreet beleid door de overheid, dat berust op overeenstemming over de concrete invulling van de factoren.



## **6 De casussen vergeleken**

### **6.1 Mogelijkheden tot generalisering**

Beleed maken is in de loop der jaren een complex mengsel van formele en informele praktijken geworden, met zoveel belanghebbenden dat het praktisch onmogelijk is om beleidsprocessen voor het landschap gedetailleerd en voor het landschap in het algemeen te beschrijven naar succes en falen. Vandaar dat we in dit onderzoek hebben gekozen voor een aantal case studies en ons voor het inzichtelijk maken van de betekenis van het landschap in het beleid laten leiden door de discoursstheorie. Vanzelfsprekend heeft dit een aantal beperkingen. De twee casussen in dit onderzoek onderscheiden zich door het spraakmakende karakter ervan. Ze hebben beide ruimschoots de pers gehaald en kenmerken zich door belangentegenstellingen. Dat leidt tot een uitvergroting van het succes en falen van beleid en beperkt de mogelijkheid van generalisering: ze zijn niet 'representatief' voor het landschap of een landschapstype en voor gangbaar beleid.

Wanneer we toch de beide casussen gaan vergelijken, liggen aanmerkelijke verschillen in factoren voor de hand. Daar kunnen we dan weinig mee, behalve dat dergelijke uitkomsten de uniciteit van een beleidsdossier onderstrepen en de aanwezige complexiteit of marginaliteit van het landschap als beleidscategorie in ons ruimtelijk of omgevingsbeleid zullen illustreren. Interessanter zijn de mogelijke overeenkomsten tussen beide casussen. Ze zeggen weliswaar niets over andere landschapssituaties, maar geven wel aan dat er factoren kunnen zijn waar we vermoedelijk meer structureel rekening mee hebben te houden bij het maken van beleid. Vanuit dit perspectief worden de factoren benoemd. De formulering is dan ook gedeeltelijk afwijkend van de beschrijving in de casussen.

### **6.2 Factoren die het landschapsbeleid bepalen: een poging tot ordening**

Voor een overzicht van de factoren in de verschillende discourses verwijzen we naar vorig hoofdstuk. Hoe verschillend verder ook ingevuld, een aantal aspecten van de planvorming in het ruimtelijk beleid is erin terug te vinden die kennelijk problematisch zijn. Er worden factoren genoemd die te maken hebben met beleidsdoelen, het beleidsproces, de publiciteit etc. Dit biedt houvast voor een systematische ordening van de factoren. Hieronder is dat gedaan, met een poging om de factoren wat algemener te formuleren<sup>3</sup>. We laten daarbij meestal in het midden of

---

<sup>3</sup> Er zijn ook andere indelingen mogelijk, bijvoorbeeld op basis van bestuurskundige modellen (Teisman, 1995). Genoemd kunnen worden:

- fasenmodel (de beleidscyclus is dan ingang voor ordening van factoren)
- rondenmodel (beleid als iteratief proces)
- stromenmodel (meervoudige processen die elkaar ontmoeten of uit elkaar lopen: policy window).

We willen hier echter dichter bij de praktijk blijven en geven de voorkeur aan een probleemgerichte indeling.

het succes- of faalfactoren betreft. De waardering van de factoren in deze termen is immers gebonden aan de discoursen; in het hoofdstuk over de case studies is deze waardering terug te vinden.

### **Beleidsdoelen**

Bij de beleidsdoelen spelen verschillende aspecten een rol. De twee casussen geven het belang aan van:

- afstemming op aard en maat van het probleem
- Het natuurbeleid valt uiteen in een gebiedenbeleid (EHS) en een soortenbeleid (Flora- en Faunawet). Het hamsterbeheer past niet naadloos in één van die beleidssporen; het vraagt om een optimale mix van beleidsmaatregelen. Ook de kassenbouw valt tussen wal en schip, wat betreft de kwaliteitsaspecten. Het regionale plan behandelt het locatievraagstuk, waarbij de uitbreiding van kassen in het kader van een mer is uitgezet in varianten van een spreidingsmodel en de uitkomst wordt getoetst aan een aantal criteria (toelatingsplanologie). Een goede inpassing in het landschap vraagt echter om een actievere begeleiding. Welstandeisen en een overlegorgaan in het kader van een bestemmingsplan kunnen daarin voorzien, maar dat gebeurt (nog) niet.
- Betere afstemming van bestaande op nieuwe beleidsdoelen.
- In de planologie is deze ambitie verwoord in het haasje over- principe. D.w.z. in nieuw beleid moet bestaand beleid worden meegenomen en liefst ook geïntegreerd met ander omgevingsbeleid. In de beleidspraktijk is deze afstemming onvoldoende aanwezig. De verschillende beleidssporen volgen een eigen traject met een wisselende prioritering van beleidsdoelen.
- Kortetermijn- en langetermijndoelen.
- Dit onderscheid is onvoldoende expliciet aanwezig (Belvederegebieden) of uit zich vooral in kwantitatieve zin (planning van de uitbreidingscapaciteit in de glastuinbouw). Daarnaast is het een dilemma in het natuurbeheer: op lange termijn is het behoud van de hamster gebaat met een reservaatbeheer dat het leefmilieu isoleert van verdere specialisering en intensivering van het agrarisch grondgebruik, op korte termijn kan ook agrarisch natuurbeheer een goede strategie zijn. Het onderscheid is van belang om leereffecten in de beleidsdoelen op te nemen, om experimenten mogelijk te maken in een buitenwettelijk kader etc.

### **Beleidsproces**

- Doorwerking  
Enerzijds streeft de overheid naar interactieve beleidsvorming, mede omdat nu eenmaal voor het omgevingsbeleid de medewerking nodig is van de eigenaren en beheerders van grond. Er is een grote diversiteit aan interactieve praktijken; ze kenmerken zich door het veel eerder betrekken van maatschappelijke organisaties en burgers bij de ontwikkeling van beleid, door meer spreiding en ook overdracht van verantwoordelijkheden. Hoewel niemand dat wil resulteert dit vaak in een stroperig proces, mede omdat 'oude' overlegvormen blijven bestaan. Prompt wordt het gehele beleid dan weer als een faalfactor gezien. Wet- en regelgeving, zoals vastgelegd in de wet

Ruimtelijke Ordening, biedt de mogelijkheid van hiërarchische sturing. De rijksoverheid kan daarmee het beleid van lagere overheden corrigeren. In beide casussen is dit geschied, waarbij het initiatief overigens niet van de overheid zelf hoeft te komen. Bijvoorbeeld in het kader van de wilde hamster heeft dit plaatsgevonden onder juridische druk van een maatschappelijke organisatie. Ook met hiërarchische sturing is lang niet iedereen blij. Het maken van beleid is dan ook vooral een kwestie van een optimale balans tussen wettelijke procedures en competenties voor interactief beleid. Betere doorwerking van beleid houdt in dat zowel procedures zullen moeten worden aangepast als competenties van personen. Aangezien landschapsbeleid gaat over sturing van collectieve ruimten in directe relatie met de kwaliteit van onze leefomgeving, is interactief beleid wezenlijk. Maar een juridisch kader is wenselijk om zo'n beleid te faciliteren en zekerheid te verschaffen aan alle partners dat er beleidsprestaties worden geleverd. Wet- en regelgeving als verantwoording en stok achter de deur dus.

- Competenties van planners  
Landschapsbeleid kan defensief of ontwikkelingsgericht zijn. Voor het laatste is een andere manier van denken en doen nodig. In de casussen wordt veelvuldig gewezen op het beleid dat de handen vol heeft aan de afweging van ruimtelijke claims, handhaving en controle (toelatingsplanologie), terwijl er toch behoefte is om nieuwe ideeën over ruimtelijke kwaliteit en het landschap om te zetten in nieuw ruimtelijk beleid (ontwikkelingsplanologie). De competenties bij de overheid zijn op dit punt volgens de sleutelpersonen niet toereikend: het beleidsproces wordt veelvuldig als faalfactor gewaardeerd. In het bijzonder zien de maatschappelijke partners - maar ook vertegenwoordigers van de overheid zelf - graag meer vaardigheden op het gebied van proces- en kennismanagement voor het bereiken van consensus, meer strategische capaciteiten als regisseur van het proces waarin naast restricties bewust ook ontwikkelingskansen worden geboden, voor het opstellen van een inspirerende agenda op regionaal niveau.

### ***Inzet van maatschappelijke organisaties***

- Mobiliserend vermogen  
Maatschappelijk organisaties zijn voor landschapsbeleid van groot belang vanwege hun vermogen om een publiek debat te stimuleren over de kwaliteit van de leefomgeving, daarnaast om de publieke opinie te mobiliseren en ten behoeve van draagvlak voor landschapskwaliteit onder de bevolking. In de casus van de wilde hamster was Das & Boom onmisbaar als duwer, hetgeen de overheid niet in dank afdankte.
- Geweten van de samenleving  
Er waren ook voortrekkers, waaronder Das & Boom en de actievoerster. Dit gebeurde mede vanuit de motivatie een voorbeeldfunctie te vervullen in het beleid, namelijk wijzen op de publieke functie van een landschap. In de Bommelerwaard waren maatschappelijke organisaties voor landschapsbehoud juist opmerkelijk afwezig in het publieke debat, de actievoerster trad op als geweten voor omgevingskwaliteit, maar alleen de tuinbouw was goed georganiseerd. Dit "maatschappelijk tekort" zorgde ervoor dat een discourscoalitie voor het landschap uitbleef. De Nieuwe Hollandse Waterlinie

bleef hangen in politiek-bestuurlijke netwerken en in een projectorganisatie voor de uitvoering van beleid. Het landschap kon niet indalen in andere knooppunten van maatschappelijk overleg voor ontwikkeling en vernieuwing.

- **Beheer van landschappen**  
Maatschappelijke organisaties hebben in de loop der tijd een indrukwekkende rol verworven in het professionele beheer van natuur en landschap. Voor dergelijke diensten worden zij door de overheden betaald. In de casus van de wilde hamster is dit een belangrijke motivatie om te participeren in de beleidsnetwerken. Er is zelfs concurrentie op dat vlak: Limburgs Landschap en LLTB werpen zich beide op als natuur- en landschapsbeherende organisatie. Daar komen Natuurmonumenten en de Mergellandcoöperatie van boeren binnenkort bij (Amby). Het waardevolle is dat hun inzet leidt tot het ontwikkelen van verschillende strategieën voor het hamsterbeheer. In de andere casus is de bereidheid om aan milieu- en groenbeheer te doen vooral terug te voeren op een behoefte aan maatschappelijke acceptatie van de bedrijfstak.

### **Publiciteit**

- **Katalysatorfunctie**  
Publiciteit via de media blijkt een verrassend grote rol te spelen in het beleid. In het bijzonder voor het op de politieke agenda zetten van het landschap. De combinatie van juridische actie en publiciteit zoeken leidde tot een hoofdpijndossier voor de staatssecretaris. Omgekeerd houdt de overheid juist soms publiciteit af om het gevoelige proces van besluitvorming en coalitievorming niet te belasten. In het geval van de kassenbouw was de publicitaire inzet van de actievoerster cruciaal voor het mobiliseren van politieke tegenmacht. Op lokaal niveau leverde haar optreden via de krant weinig op; de lokale betrokkenen bleven hoofdzakelijk via de pers met haar over het landschap communiceren, en zij kreeg ook te maken met een tuinder die dreigde met een schadevergoeding.
- **Beeldvorming**  
De beleidsdossiers worden door maatschappelijke organisatie aangegrepen om zich bij de achterban te profileren. Limburg Landschap hecht er veel belang aan om zich positief te profileren in de publieke opinie en bij haar eigen achterban. In verband met de wilde hamster heeft de LLTB juist veel negatieve publiciteit gekregen.

### **Kennis**

- **Onvoldoende expertise**  
Beleid maken betekent investeren in menskracht en samenwerking. Er moet ook een budget komen. Maar aan beleid is soms ook een hoog afbreukrisico verbonden als er geen adequate kennisinfrastructuur beschikbaar is waaruit geput kan worden voor expertise. Bijvoorbeeld kennis over de overlevingscondities van de hamster is cruciaal in het hamsterdossier. De hamster komt niet voor op de rode lijst van beschermde dieren omdat er onvoldoende kennis over de hamster bestaat. In de andere casus is kennis niet als een belangrijke succes- of faalfactor genoemd.
- **Kennisoverdracht**



De kennisoverdracht naar sommige doelgroepen is ontoereikend. Dit geldt in het bijzonder voor het agrarisch beheer waarin boeren verantwoordelijkheid gaan dragen voor de overlevingskansen van de hamster. In het geval van de kassenbouw kan de informatieoverdracht over het ruimtelijk beleid (bestemmingsplan) naar individuele burgers beter.

### **Verantwoordelijkheid voor het landschap**

- Gelaagde verantwoordelijkheden en vertrouwen  
Verschillende bestuurslagen, uiteenlopende maatschappelijke organisaties en particulieren zetten zich in voor het behoud van elementen in het landschap en aanvaarden daarvoor nu verantwoordelijkheid. De daarbij horende bestuursstijl wordt multi-actor en multi-level governance genoemd (zie o.m. Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Initiatieven voor het behoud van de hamster en de NHW komen voort uit directe verplichtingen van de rijksoverheid, die in internationale overeenkomsten zijn vastgelegd. Tegelijk wordt de primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering van gewenste maatregelen voor het landschap gelegd bij lagere publiekrechtelijke organen of ondergebracht in een aparte projectorganisatie. Zonder een goede regie en een transparant beleidsproces leidt dat tot verwarring en onduidelijkheden bij de maatschappelijke partners; het vertrouwen in de overheid staat op het spel. Om dat vertrouwen bij de partners actief te ontwikkelen zal interactieve beleidsvorming voldoende eenduidig, consistent en operationeel moeten zijn. Zo is er nog wat te verbeteren aan de strategie "behoud door ontwikkeling" in het project NHW, om duidelijk te maken dat deze strategie méér kan zijn dan een contradictio in terminis.
- Betrokkenheid van de partners  
Maatschappelijk organisaties participeren in beleidsnetwerken op basis van een concreet belang dat ze daarbij hebben. In beide casussen zijn hiervan overtuigende voorbeelden te geven: het Limburgs Landschap en Natuurmonumenten (die subsidies ontvangen voor het uitzetten en beheer van hamsters op hun terreinen), de LLTB (die met betaald hamsterbeheer hoopt op een nieuw toekomstperspectief voor de boeren), de agrarische sector in de Bommelerwaard die - ter wille van een *licence to produce* - meewerkt aan een milieuvriendelijker tuinbouw en inpassing in het groen. Daarnaast zijn er organisaties en personen die op meer ideële grondslag een bijdrage aan de beleidsvorming leveren. Dat geldt in het bijzonder voor Das & Boom en voor de actievoerster. Zij willen zelf een voorbeeld te geven en dit ook uitdragen in het publieke debat.

## **6.3 Samenvatting**

In de casussen zijn in totaal 11 factoren gevonden die volgens de sleutelpersonen bepalend zijn voor het succes en falen van beleid. Deze factoren zijn moeilijk direct met elkaar te vergelijken, omdat de context in beide casussen zo verschillend is. Hoewel uiteenlopend geformuleerd verwijzen ze naar een aantal problematische aspecten van de plan- en beleidsvorming voor het landschap. Met deze aspecten als ingang is het mogelijk om de factoren te bundelen en wat algemener te formuleren. Het resultaat is samengevat in onderstaande tabel.

Tabel 6

	Aspecten van planvorming					
	Beleidsdoelen	Beleidsproces	Inzet van maatschappelijke organisaties	Publiciteit	Kennis	Verantwoordelijkheid en vertrouwen
Bepalende factoren voor succes en falen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doelen afstemmen op aard en maat van het probleem (fine tuning)</li> <li>- bestaande en nieuwe beleidsdoelen integreren (haasje over)</li> <li>- doelen opstellen voor korte en lange termijn</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorwerking als juiste balans van procedures die zekerheid bieden (wet- en regelgeving) en meer betrokkenheid (door interactief beleid)</li> <li>- bredere competenties van planners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- mobiliserend vermogen: aanjager van publiek debat en draagvlak voor het landschap bij de achterban</li> <li>- taken in het beheer</li> <li>- voorbeeldfunctie vervullen: wijzen op het publieke belang van een landschap (het geweten van de samenleving)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Katalysator-functie: activeren van bestuur en politiek</li> <li>- beeldvorming beleid overheid en maatschappelijke partners</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Beschikbaarheid van expertise (specifiek)</li> <li>- Kennisoverdracht naar toekomstige beheerders en bevolking</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Management van gelaagde verantwoordelijkheid bij de overheid in relatie met vertrouwen bij de bevolking</li> <li>- voordeel voor partners als basis voor het nemen van verantwoordelijkheid</li> </ul>

## 7 Conclusies en aanbevelingen

### ***Het conceptueel schema***

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de discoursstheorie; dit is een vruchtbare benadering om de verschillende perspectieven op landschap en beleid op te sporen. Het conceptueel schema is daarbij als hulpmiddel gebruikt om een aantal aspecten van landschap en beleidsvorming aan de orde te stellen die bij deskundigen leven. Deze combinatie is een goede aanpak gebleken om factoren op te sporen en daarbij ook een brug te slaan naar de wereld van de planners. De geconstrueerde werkelijkheid van de sleutelpersonen was vaak een andere dan die van de landschapsdeskundigen. In de interviews werden de meeste elementen uit het schema niet spontaan genoemd; vaak ook was een toelichting op het schema nodig. Hoewel er daarmee resultaten zijn geboekt die bruikbaar zijn voor het monitoren en de evaluatie van landschapsbeleid, blijft er het gevaar van een te grote afstand met de planningspraktijk. Daarom is het zaak om het schema slechts te benutten voor verdere invulling van de factoren die in het kader van discourses zijn geïdentificeerd.

### ***De factoren***

In voorgaand hoofdstuk is een overzicht gegeven van factoren die van grote betekenis zijn voor succes en falen van landschapsbeleid. In beide casussen zitten incidentele en specifieke, d.w.z. aan de praktische situatie gebonden, factoren en factoren die vermoedelijk meer strategisch van belang zijn voor beleidsvorming. Uitvoering van meer casussen zal daar ongetwijfeld nog meer factoren aan toevoegen. Bij specifieke factoren zijn succes en falen direct gekoppeld aan een bepaald beleidsdossier en moeilijker te generaliseren. Bij dergelijke factoren kan overigens best sprake zijn van een structureel probleem, bijvoorbeeld dat er onvoldoende inzicht bestaat in de condities voor het overleven van een hamsterpopulatie, waardoor het beleid uiteindelijk niet effectief is of het resultaat suboptimaal. Onvoldoende *fine-tuning* van beleidsdoelen is een ander voorbeeld. De wilde hamster past niet goed in de twee beschikbare sporen van natuurbeleid, vraagt om een zeer specifieke combinatie van beleidsmaatregelen.

Daarnaast vonden we factoren die in beide casussen voorkomen en die meer strategisch van aard voor het beleidsproces lijken te zijn. Dat betreft dan factoren die essentiële afwegingen, keuzemomenten of dilemma's in de beleidsvorming omvatten. In beide casussen betreft dit het beleidsproces (de procesdoelen en de competenties van planners) en de vraag wie verantwoordelijkheid draagt voor een duurzaam beheer van waardevolle landschappen ook op langere termijn. We vermoeden dat deze factoren ook elders in de planningspraktijk, in andere beleidsdossiers, een grote rol spelen. Veel faalfactoren betreffen het gevoerde overheidsbeleid. Het maatschappelijk draagvlak voor het landschap is duidelijk niet los te zien van vertrouwen in de overheid en dat vertrouwen heeft weer te maken met de wijze waarop de overheid beleid maakt. Op dat punt zijn de meeste maatschappelijke partners duidelijk teleurgesteld. In de ene casus is voor het landschap nog geen echte coalitie totstandgekomen, in de andere is hij broos. Het lot van een waardevol

landschap wordt door de partners bewust in handen gelegd van de overheid. Coalities vereisen een overtuigende regie van de overheden, die aan partners restrictief gedrag mag opleggen als dat maar vergezeld gaat van ontwikkelingskansen. Landschapsbeleid kan dan uit méér bestaan dan alleen compromissen of een optelsom van deelbelangen. De spilfunctie van de overheid kan verschillende rollen omvatten: initiator, coördinator en facilitator. In de ogen van de maatschappelijke partners ontbreekt het de overheid nog aan bredere competenties, maar ze erkennen het primaat van de politiek bij publieke zaken. Hierin ligt een belangrijke uitdaging: noblesse oblige!

### ***Relatie met landschapskenmerken***

Deskundigen onderscheiden zich door een eigen discours over het landschap, waarin zij een groot aantal landschapskenmerken onderscheiden en landschapskwaliteit vertalen in verschillende waarden (ecologische, visueel-ruimtelijke, cultuurhistorische waarden). Het conceptuele schema biedt in het verlengde daarvan houvast voor een verkenning van het gevoerde beleid in relatie met andere specifieke kenmerken van het landschap. In interactief beleid en in de planningspraktijk komen echter diverse discourses voor. In de discourses van maatschappelijke organisaties en burgers wordt niet diep ingegaan op dergelijke waarden. Het gaat in die discourses om het landschap als geheel (*Gestalt*), met uiteenlopende ideeën over het gebruik, het beheer, de inrichting en zeggenschap daarover. Waarbij al snel een specifiek probleem of planningsopgave aan de orde komt, bijvoorbeeld de aanleg van groen, verbetering van de waterkwaliteit, openheid, dekking en voedselbehoefte van een diersoort. Het bredere verband met landschappen wordt in de discourses vooral functioneel beschreven. Bij de wilde hamster hoort volgens de informanten een agrarisch of halfnatuurlijk landschap, ingevuld naar ecologische of productiefuncties en condities voor het beheer. Dat leidt overigens toch tot gedifferentieerde landschapsbeelden, omdat in de discourses plaats is voor veel meer omgevingsaspecten dan alleen de hamster. Bij de kassenbouw in de Nieuwe Hollandse Waterlinie krijgen natuurwaarden vrijwel geen aandacht. Hier ligt het accent op inpasbaarheid van kassen als element in een door ruilverkaveling gemoderniseerd landschap of op onverenigbaarheid met een cultuurhistorisch waardevol open landschap.

### ***Het landschap in het ruimtelijk beleid***

Beide casussen concentreerden zich op één element in een landschap. Dergelijke elementen (kassen, de hamster) worden wel betrokken op aspecten van het ruimtelijk beleid, zoals natuurbehoud en natuurbeheer, de ruimtelijke allocatie van sociaal-economische ontwikkeling en de cultuurhistorie. Maar we hebben ervaren dat het landschap als breder begrip geen grote rol speelt in de discourses. Het is dan ook de vraag of er ooit een aparte beleidsdiscours voor het landschap zal komen. Een discours dus die waarmaakt dat het landschap een aantoonbaar ordenend, sturend en toetsend kader vormt in het ruimtelijk of omgevingsbeleid. Deze ambitie is opgeschreven in overheidsnota's en beleidsvoornemens, maar we hebben onze twijfels dat dit is te realiseren gegeven de discourses die we in de praktijk hebben gevonden. Daarvoor lijken de discourses te verschillend, soms zelfs strijdig met elkaar en eenzijdig gericht op aspecten van een landschap.

Het bovenstaande sluit een versterking van de rol van het landschap in de planvorming zeker niet uit. Er liggen kansen bij een opwaardering van het landschapsbeleidsplan of een landschapsontwikkelingsplan. Daarbij moeten we denken aan de intentie om zo'n plan breder op te zetten dan een groenplan. Door zo'n initiatief bovendien in een veel vroeger stadium van de beleidsvorming te introduceren kunnen de uitkomsten tijdig doorwerken in andere, formele planvormen (streekplan, bestemmingplan, EU-richtlijnen). De opwaardering bestaat bij voorkeur uit een uitnodiging tot debat op intergemeentelijk of regionaal niveau voor de ontwikkeling van een visie. Door dit als onderdeel van het denken over de toekomst van een gebied in de planning aan de orde te stellen wordt het landschap een dynamisch concept. Zichtbaar als resultaat van waarden die in het verleden zijn opgebouwd en als kansen voor een zorgvuldige, duurzame interactie tussen natuurlijke omgeving en menselijke samenleving die in de toekomst gestalte kan krijgen. Kortom, het landschap wordt dan een wezenlijke bijdrage aan de ambitie om de huidige toelatingsplanologie om te bouwen tot een ontwikkelingsplanologie.



## Literatuur

- Aarsen, L.F.M. van den. 1997. Landschapsinstrumentarium breed bekeken: evaluatie landschapsinstrumentarium. Wageningen: IKC Natuurbeheer
- Ampt-Riksen, V.V.M.M. et al. 1996. Juridisch-bestuurlijke aspecten van de realisering van het landschapsbeleid. Wageningen: Staring Centrum
- Baas, H. 2002. Landschapsbeheer en Belvedere. *Natuurlijk Buiten* (juni): 9
- Dijkstra, H. 1997. Een verkenning van de mogelijkheden voor de monitoring en evaluatie van landschapsvernieuwing. Wageningen: Staring Centrum
- Edelenbosch, J. en R. Monnikhof. red. 2001. Lokale interactieve beleidsvorming. Utrecht: Lemma
- Hajer, M. 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process.* Oxford: Oxford University Press
- Hoogerwerf, A. en M. Herweijer. Red. 1998. *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap.* Alphen aan den Rijn: Samson
- Koomen, A.J.M., D.M. Wascher m.m.v. M. Antrop. 2002. Aspecten van succes en falen van het landschapsbeleid. Wageningen: Alterra-rapport 426
- Landschappelijke kwaliteit in beeld. 2001. *Meetnet Landschap.* Wageningen: Expertise Centrum LNV
- Leroy, P. en N. Nelissen. 1999. *Social and political sciences of the environment. Three Decades of Research in the Netherlands.* Utrecht: International Books
- Pröpper, I. en D. Steenbeek. 1999. *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders.* Bussum: Coutinho
- Strolenberg, F. 2002. "Het gaat erom win-winsituaties te creëren". *Natuurlijk Buiten* (juni): 12
- Stuurgroep Regionaal Plan Bommelerwaard. 2003. *Regionaal Plan. Een ruimtelijke ontwikkelingsvisie voor het buitengebied van de Bommerlerwaard (12 februari 2003). Atlas van projecten (13 januari 2003).*
- Teisman, G. 1995. De reconstructie van complexe besluitvorming: over fasen, stromen en ronden. In: P. 't Hart et al. red. *Publieke besluitvorming.* Den Haag: VUGA Uitgeverij
- Zouwen, M. van der en J.P.M. van Tatenhove. 2002. *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland.* Wageningen: Planbureaustudies 1 (juni 2002)



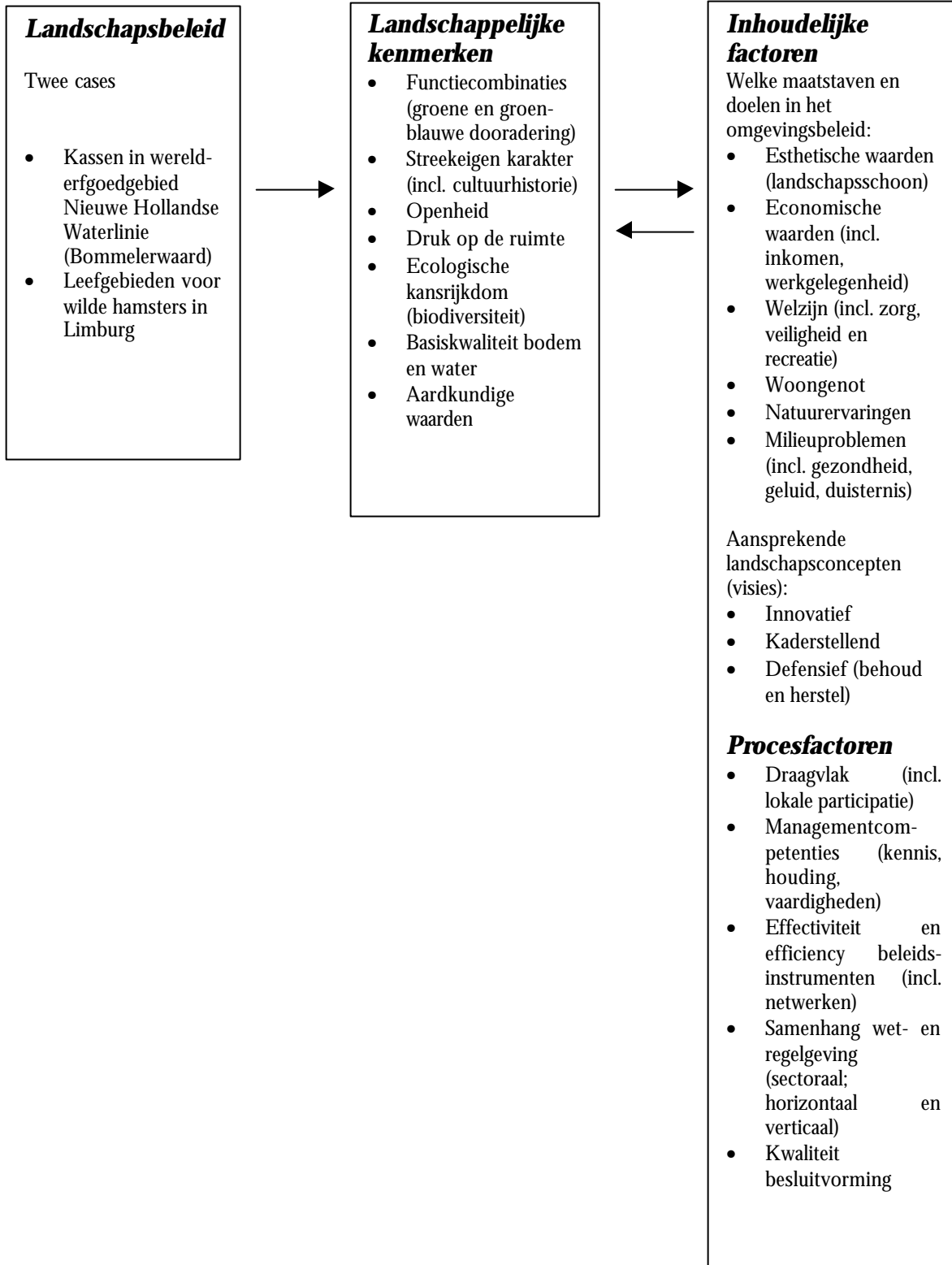


## **Bijlagen**

- 1. *Schema van factoren en kenmerken***
- 2. *Lijst van respondenten***
- 3. *Interview guide***
- 4. *Beleidskaders voor kwaliteitsimpuls Landschap***
- 5. *Terugkombijeenkomsten***



## Bijlage 1 Schema van factoren en kenmerken





## **Bijlage 2 Lijst van respondenten**

### ***Expertmeeting (27-3-2002)***

Niek Hazendonk (EC-LNV)  
Arjan Koomen (Alterra)  
Rob Meijer (EC-LNV)  
Marcel Pleijte (Alterra)  
Arno Segeren (LEI)

### ***Casus Bommelerwaard***

J. Elsinga en H. Buursen (dossierhouders ministerie VROM)  
R. Hackert (wethouder Zaltbommel)  
H. Kolbach (glastuinder en lid gemeenteraad)  
M. van Peijpe (inwoonster Poederrijen)

In het vooronderzoek is ook een gesprek gevoerd met de heer Penninx, voormalig wethouder ruimtelijke ordening gemeente Zaltbommel.

### ***Casus wilde hamster***

J. Dirkmaat (Das en Boom)  
G. Frenken (Limburgs Landschap)  
M.la Haye (dossierhouder en coördinator LNV en prov. Limburg)  
G. van der Veer (LLTB)



## Bijlage 3 Interview guide

### ***INTERVIEW GUIDE***

#### ***Toelichting:***

We maken gebruik van mondelinge interviews met sleutelpersonen (beperkt aantal) en telefonische interviews met de overige stakeholders.

#### ***Introductie:***

##### **Voorstellen**

- Medewerker Alterra
- In opdracht van het Natuurplanbureau onderzoek naar succes- en faalfactoren in het beleid voor de kwaliteit van het landschap
- Deze casus
- Voor informatie is een aantal respondenten benaderd. Verder worden documenten bestudeerd.
- Duur van het interview?

##### **Werkwijze interview**

- Semi-gestructureerd (aan de hand van open vragen en items uit een raamwerk het verhaal vertellen)
- Naar behoefte doorvragen: waarom, graag toelichten, voorbeelden geven, harde feiten, concrete ervaringen.
- Beginnen met eigen betrokkenheid en inbreng van de respondent in het proces (chronologisch)
- Daarna het raamwerk aan de orde stellen: welke inhoudelijke en procesfactoren hebben een rol gespeeld in het beleidsproces in relatie met welke landschappelijke kenmerken (voor overzicht: zie schema)
- Afsluiten met conclusies over het raamwerk (vaststellen welke factoren en landschapskenmerken van belang zijn; aangeven van de relaties daartussen)
- Korte evaluatie.

#### ***Vragenlijst:***

1. Hoe bent u betrokken (geraakt) bij deze zaak?
2. Wat is uw bijdrage tot nu toe in het beleidsproces geweest? (puntsgewijs)
3. Welke factoren zijn volgens u van doorslaggevend belang geweest in het proces en het resultaat dat er nu ligt? (open vraag)
4. Welke landschapskenmerken hebben in het proces een belangrijke rol gespeeld? (open vraag)
5. We hebben een schema gemaakt met mogelijke factoren die het beleid voor het landschap positief of negatief hebben beïnvloed. We willen die graag stuk voor stuk aan de orde stellen. *Schema voorleggen (voor een toelichting op de factoren en kenmerken zie bijlage 1). Hou een kaart bij de hand!*  
Graag per factor aangeven:
  - Mate van belang ( ++ = zeer belangrijk; + = belangrijk; 0 = beetje van belang; - = onbelangrijk)
  - Is dit een succesfactor (S), een faalfactor (F) of beide (S/F)? (*vraag uitleg*)
  - Relatie met landschappelijke kenmerken (*trek lijnen tussen de factor en de kenmerken die bij deze factor expliciet een rol spelen*)

6. Alles overziend, welke conclusies trekt u over de inhoud en over het proces van het landschapsbeleid? Wat zijn belangrijke succes- en faalfactoren? Wat zijn belangrijke landschappelijke kenmerken en welke ontbreken opvallend?
7. Tot slot de toekomst. We willen graag met u het beleid evalueren om tot een aantal aanbevelingen voor de toekomst te komen. Het gaat om de volgende vragen:
  - Wat ziet u in de toekomst als de grote uitdagingen voor het beleid dat gericht is op de kwaliteit van het landschap?
  - Wat ziet u in de toekomst als belangrijkste knelpunten die om een oplossing vragen?
  - Hoe kunnen we de betrokkenheid van de bevolking en maatschappelijke organisaties bij het beleid voor de groene leefomgeving verbeteren (legitimiteit van het landschapsbeleid)?
  - Hoe kunnen we meer resultaat boeken (effectiviteit van het landschapsbeleid)?
  - Hoe kunnen we sneller en doelmatiger resultaat boeken (de efficiency)

## **HARTELIJK DANK VOOR UW MEDEWERKING**

**We houden u graag op de hoogte van de vorderingen in dit project. Stelt u prijs op de uitkomsten van ons onderzoek?**

Bijlage 1

## **TOELICHTING OP FACTOREN EN LANDSCHAPPELIJKE KENMERKEN**

### **Inhoudelijke factoren**

*Landschapsvisies*

- Innovatief: toekomstgericht ontwerpen
- Kaderstellend: gericht op inpassing en integratie van functies (verschillende vormen van ruimtegebruik)
- Defensief: gericht op behoud, herstel en ontwikkeling van landschapswaarden

### **Procesfactoren**

*Draagvlak*

- Steun bij de bevolking voor het landschap, participatie in behoud en beheer van de leefomgeving (bijvoorbeeld vrijwilligerswerk)
- Acceptatie van het omgevingsbeleid bij de bevolking; politieke participatie van burgers
- Inbreng van maatschappelijke organisaties en bedrijfsleven (landbouw, recreatie en toerisme, milieu, natuur en landschap)

*Management competenties*

Kennis, houding en vaardigheden van managers (ambtenaren; deskundigen; uitvoerders)

*Sturingsinstrumenten*

- Wet- en regelgeving (vergunningen), financiële instrumenten (subsidies; heffingen), voorlichting en communicatie (inspraak)
- Bevorderen van netwerken (commissies, convenanten, ketens, contracten)
- Instellen van leertrajecten (natuur- en milieueducatie, organiseren van een workshop, onderwijs)



#### *Samenhang wet- en regelgeving*

EU-beleid, ruimtelijke ordening (5<sup>e</sup> Nota, streekplan, bestemmingsplan), natuurbeleid (aankoop natuurreservaten, soortenbeleid, agrarisch natuur- en landschapsbeheer), landbouwbeleid (mestbeleid; plattelandsbeleid), Belvedere-beleid (cultuurhistorie), milieubeleid (NMP, 4<sup>e</sup> Nota Waterhuishouding, Wet Milieubeheer met o.a. vergunningen voor geluidshinder).

#### *Kwaliteit besluitvorming*

- Politieke besluitvorming op het niveau van gemeente, provincie, rijk, EU
- Samenwerking met maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en individuele burgers voor voorbereiding en uitvoering van beleid

## **Landschappelijke kenmerken**

#### *Funciecombinaties*

Bedoeld wordt samengaan van natuur en overige vormen van landgebruik in lijnvormige landschapselementen (bermen, houtwallen, natuurvriendelijke oevers), weidevogelbeheer, ontsluiting voor recreatie

#### *Streekeigen karakter*

Sporen uit het verleden, patronen en elementen incl. historische bebouwing

#### *Openheid*

Naast openheid/beslotenheid ook de schaal van het landschap, opgaande elementen (beplanting, bebouwing), afwezigheid van storende elementen

#### *Druk op de ruimte*

Verstedelijking, infrastructuur (verkeer en vervoer), recreatie

#### *Ecologische kansrijkdom*

Ontwikkelingsmogelijkheden voor een breed scala van planten- en diersoorten

#### *Aardkundige waarden*

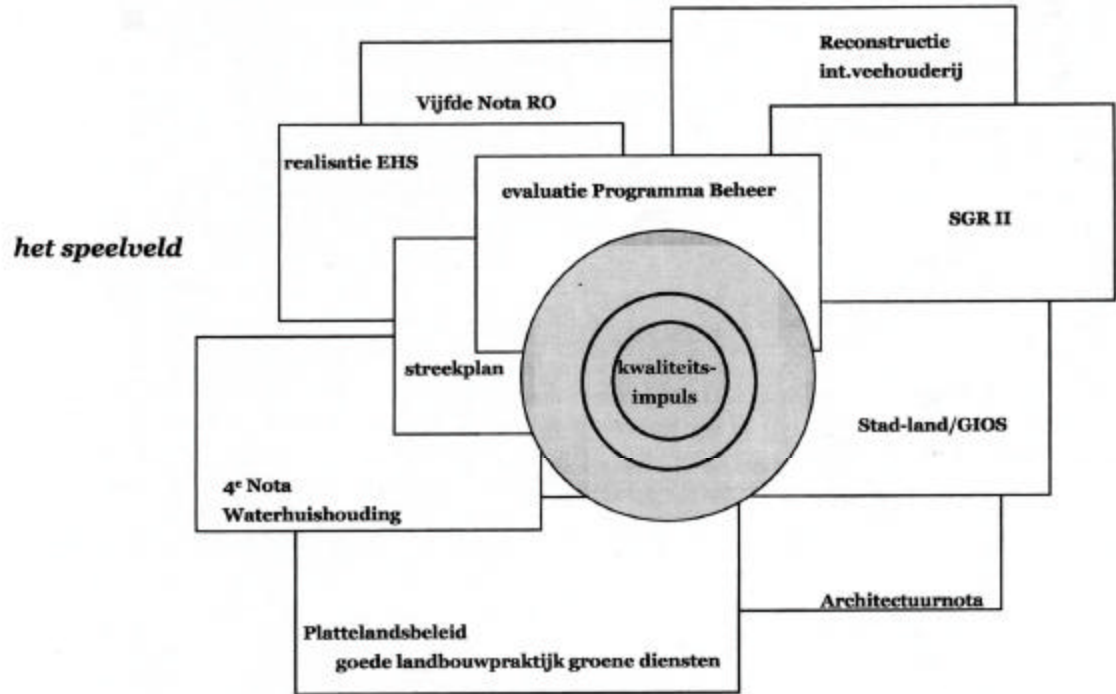
Aanwezigheid van reliëf, oeverwallen, komgronden en stroomruggen

#### *Basiskwaliteit bodem en water*

Draagkracht van bodem en water in relatie met duurzaam gebruik van het landschap



## Bijlage 4 Beleidskaders voor kwaliteitsimpuls Landschap





## **Bijlage 5 Terugkombijeenkomsten**

### *Casus Kassenbouw in de Nieuwe Hollandse Waterlinie*

(19 maart 2003, 10.00 - 13.00 uur, gemeentehuis Zaltbommel)

#### *Aanwezig:*

J. Elsinga (thans lid projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, namens VROM)  
H. Buursen (thans Hoofd Juridische Zaken en Bestuur, Rijkswaterstaat, dir. Oost-Nederland)  
R. Hackert (wethouder ruimtelijke ordening gemeente Zaltbommel)  
H. Kolbach (glastuinder en lid gemeenteraad)  
M. van Peijpe (inwoonster Poederroijen)  
C.M. Volker en T. v.d. Maat (Alterra)

Na een introductie van de aanwezigen waarin zij ook hun betrokkenheid bij het onderwerp toelichten komen de onderwerpen van deze bijeenkomst aan de orde:

1. bespreking van de tussenrapportage (met een verzoek om een aanvulling te geven wat betreft ontwikkelingen na de interviews)
2. wat is er geleerd van deze casus?
3. Verbetering van het landschapsbeleid aan de hand van de succes- en faalfactoren

De wethouder merkt op dat in de media de aandacht eenzijdig is uitgegaan naar de kassenbouw. Het regionale plan Bommelerwaard heeft weinig aandacht getrokken; de voorbereiding van dat plan heeft lang geduurd. Hij wijst tevens op het Landschapsbeleidsplan, waarvoor een stuurgroep is ingesteld; Zaltbommel is samen met Maasdriel de coproductent van dat plan. Hij merkt op dat in lijn daarmee ook in deze tussenrapportage het beleid eenzijdig is beschreven, het stuk geeft een eenzijdig beeld van het gevoerde beleid. Hij is het niet eens met de titel van deze rapportage en ook met de formulering van het derde agendapunt in de uitnodigingsbrief (.. verbetering van het beleid ..) heeft hij moeite. Hij wijst op de inspanningen voor het landschapsbeleidsplan dat nu in de maak is, noemt de rol van de provincie in het ruimtelijk beleid en de partiële streekplanherziening. Naar zijn mening zou de casus niet de kassenbouw bij Poederroijen centraal moeten stellen.

Kolbach spreekt als zijn voorkeur uit om de casus meer te richten op het rivierengebied. Buursen wijst erop dat het in de rapportage gaat om interventie in het vigerend beleid voor het landschap, door Van Peijpe en Pronk. De gemeente staat hierin centraal. Elsinga wil graag in de rapportage een duidelijker onderscheid tussen vigerend gemeentelijk beleid (bestemmingsplan Brakel) en planvorming voor het landschap (landschapsbeleidsplan). In een vroeg stadium, in een gesprek met de toenmalige wethouder, was er door VROM al op gewezen dat de uitbreiding van glastuinbouw dicht bij Belvederegebied kwam te liggen. Het complicerende in deze casus is dat - tegelijkertijd met uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan - een regionaal plan voor de Bommelerwaard werd voorbereid dat kansen voor het landschap biedt. Pronk had moeite met dat plan (hij trok de inspectie van VROM uit de stuurgroep terug).

Er volgt een toelichting op het onderzoek. Uitgebreid wordt stilgestaan bij Alterra, de opdrachtgever voor dit onderzoek (Natuurplanbureau), het doel van het onderzoek. Alterra merkt op dat de opdrachtgever de kassenbouw in de NHW als casus heeft gekozen; Alterra kan hiervan niet afwijken. Verder is van belang dat de rapportage berust op interviews met sleutelpersonen die hier direct mee te maken hebben (gehad). De rapportage berust op hun voorstellingen van beleid en het landschap en op de analyse daarvan door Alterra. In de interviews stond de kassenbouw in het bestemmingsplan Brakel voorop en wat het landschap daarin betekende. Om deze casus te kunnen begrijpen hebben de sleutelpersonen ook gewezen op de bredere context daarvan; vooral bij het regionale plan Bommelerwaard dat al die tijd in voorbereiding was, hebben ze stilgestaan. Het viel Alterra op dat over het landschapsbeleidsplan heel weinig is gezegd in de interviews; in de verhalen speelt de totstandkoming van dit plan dus kennelijk vrijwel geen rol.

De tekst in hoofdstuk 5.1 (beschrijving van de casus) wordt uitgebreid besproken. Besloten wordt dat Alterra de tekst naar aanleiding van het commentaar zal aanpassen en voor een reactie zal toesturen naar de deelnemers van het overleg.

De overige agendapunten kwamen nauwelijks meer aan bod. Opgemerkt wordt dat deze casus ad hoc-beleid bevat dat moeilijk is te generaliseren naar succes- en faalfactoren. Er zitten wel leermomenten in. Buursen heeft gemerkt dat het veel tijd kost om een goed regionaal plan te maken. Wat hem betreft is dat een duidelijke faalfactor in het ruimtelijk beleid. Pronk wilde daarop niet wachten; hij wilde gelijk beleid maken. De toekomst zit bij een regionaal plan waarin alle belangen goed zijn afgewogen.

***Casus Wilde hamster***  
**(vrijdagmiddag 24-1-2003; Das & Boom)**

*Om privé-redenen heeft de coördinator moeten afzeggen. Er kon geen LNV-collega worden gevonden die hem voor dit dossier op deze bijeenkomst wilde vervangen. Wel heeft de coördinator een schriftelijke bijdrage geleverd aan de bijeenkomst. De LLTB zou met twee personen aanwezig zijn. Een medewerker meldde zich op de morgen van de bijeenkomst af, zijn collega is niet verschenen. Wel aanwezig: J. Dirkmaat (Das & Boom) en G. Frenken (Limburgs Landschap).*

De bijeenkomst had drie agendapunten:

1. bespreking van de tussenrapportage
2. wat is er geleerd van deze casus?
3. verbetering van het hamsterbeleid aan de hand van de succes- en faalfactoren.

Ad 2.

Het discours van het terreinbeheer

Het Limburgs Landschap ziet in deze casus geen aanleiding om doelstellingen van het terreinbeheer te herzien: behoud en ontwikkeling van natuur (door reservaatvorming) en beheer van agrarische landschappen met natuurwaarden. Het debat in dit discours concentreert zich op de vraag wie het hamsterbeheer voor zijn rekening neemt. Er tekent zich een ontwikkeling af waarin de boeren dat beheer niet gaan doen. Enerzijds vanwege het aanwezige wantrouwen in wet- en regelgeving. Anderzijds omdat boeren onvoldoende bereid zijn om agrarisch natuurbeheer in hun bedrijfsvoering in te passen. Liever verkopen zij grond; er is voldoende grondbiliteit, het is voor het Limburgs Landschap niet moeilijk om aan grond te komen als er maar een goede prijs voor wordt betaald. Agrarisch natuurbeheer biedt dus onvoldoende perspectief. Beheer door aankoop van agrarische grond lukt wel.

Het discours van de soortenbescherming

Das & Boom ervaart in dit dossier dat de ngo's (de particuliere natuurbescherming, waaronder dus ook het Limburgs Landschap, maar ook andere non-profit organisaties zoals de LLTB) voor waardevolle natuur "pure luxe" dreigen te worden: ze blijken niet essentieel voor de bescherming van de hamster, maar wie is dat wel?

1. D&B stelt dat de verantwoordelijkheid voor de wilde hamster bij de overheid ligt, gezien de internationale verplichtingen. De overheid zou aan de touwtjes moeten trekken, de hamster is alleen bij de overheid in veilige handen. Das & Boom is echter zeer teleurgesteld in de overheid: de problemen worden ontkend, de overheid "staat er niet" als dat nodig is en handelt er niet naar.
2. De boeren: D&B zou graag in hun huid willen kruipen om te ervaren hoe zij worden "belazerd" door het moderniseringsgeloof in de landbouw. Probeer ze te bereiken met geld om hun beheerkosten te compenseren en geef ze een bonus van 20% om hun wantrouwen af te kopen.

Een andere ontwikkeling is in deze discours dat men niet eindeloos kan doorgaan met procederen. Procederen is duur en je wordt constant meegesleept in juridische processen die je niet geheel kan winnen. De ervaringen bij de aanleg van de A73 (op de rechter maasoever) zijn dat partijen niet oprecht zijn of hun ambities bijstellen, dat zij erin slagen om zittingen van de rechtbank te verdagen. Volgens D&B gaat ook LNV zijn ambities bijstellen: het idee van de overheid als hoeder van natuurwaarden wordt wellicht verlaten. En de EU past de regels zodanig aan dat ngo's niet meer zonder de expliciete steun van een lidstaat invloed kunnen uitoefenen.

Het discours blijven richten op agrarisch natuurbeheer voor beschermde soorten in de witte gebieden, d.w.z. het cultuurlandschap in Nederland buiten de EHS. De samenleving zal veel geld moeten overhebben voor dat beheer en dat zal moeten worden gecommuniceerd naar het publiek. Denkbaar is een fonds uit energieheffingen of een 1%-regeling bij de aanleg van grote knooppunten. Het fonds kan boeren een vaste inkomstenbron bieden voor het beheer. Op de langere termijn wordt in dit discours alleen maar in bondgenootschap bezwaar ingediend tegen het overheidsbeleid.

Het discours van het soortenbeleid van de overheid

In dit discours is de grote uitdaging om de huidige coalitie voor de hamster om te smeden tot een duurzame samenwerking. De overtuiging bestaat dat dit ooit wel zal lukken, maar de weg er naartoe zal lang zijn en niet gemakkelijk.

Conclusie:

1. Opmerkelijk is dat het debat in beide discourses zich dus concentreert op het agrarisch natuurbeheer, d.w.z. wie straks het beheer van beschermde soorten op zich neemt in het agrarische cultuurlandschap. Volgens D&B werkt het huidige programma Beheer niet, de vergoeding is te laag, minstens 100 euro per ha te weinig. In het discours van het Limburgs Landschap bestaat daartoe echter geen bereidheid: in plaats van extra betalen aan boeren kan je met dat geld beter grond gaan aankopen. Op vrijwillige basis, want onteigenen is niet acceptabel. Hoe kan je boeren zover krijgen dat zij actief gaan bijdragen aan het beheer? Twee opties strijden om voorrang: boeren meer gaan betalen of het beheer overdragen.
2. Het vertrouwen in de overheid als hoeder van natuurwaarden is in het discours van de soortenbescherming sterk gedaald. Er tekenen zich uiteenlopende strategieën af: enerzijds een grotere inbreng van terreinbeherende organisaties door eigen aankoop van grond, anderzijds is de hoop gevestigd op bredere coalities om boeren beter te gaan betalen.
3. De overheid zelf blijft vertrouwen op meer samenwerking.

Ad 3 Verbeteren van het hamsterbeleid.

Beleid op korte termijn:

Bij Sibbe hebben vermoedelijk te weinig hamsters de winter overleefd voor een levensvatbare populatie. Er wordt actief gemonitord, maar de beschikbare informatie is beperkt en anekdotisch. De deelnemers aan deze bijeenkomst zijn sceptisch over het experiment met het LLTB-pakket voor het beheer van de hamster nabij Amby. De beschikbare oppervlakte voor het beheer is volgens hen te klein. Of Das & Boom zal meewerken aan het bijzetten van hamsters hangt af van overleg met Blijdorp waar ook hamsters worden gefokt.

Beleid op langere termijn

Het draagvlak voor de wilde hamster is smal en broos. In de huidige situatie is de overheid de spil van dat beheer: zonder verantwoordelijkheid, geld en coördinatie van het beheer is er geen duurzame toekomst voor de hamster.

Volgens Das & Boom loopt de rol van ngo's stuk op de onbetrouwbaarheid van de overheid.

Het Limburgs Landschap onderschrijft dit maar ten dele: er zijn ook kansen. Aan de hand van de factoren zijn die als volgt:

- de huidige overlevingsstrategie voor soorten en landschap omzetten in een duurzame toekomst voor het landschap. Daarvoor is een nieuwe aanpak nodig, op Europese schaal in te bedden. Naast natuurbeschermingsorganisaties is de inzet van boeren nodig.
- nog meer ervaring opdoen met hamsterbeheer, in het bijzonder voor herintroductie en het planologisch instrumentarium daarvoor
- publiciteit: successen uitdragen, mislukkingen en wanprestaties aan de kaak stellen. De overheid bij de les houden door publiciteit. Bijkomende successen (meeliftende soorten) melden.
- druk maatschappelijke organisaties: waardering blijven uiten voor kritische organisaties als Das & Boom en ze steunen in hun essentiële rol, brug vormen naar de overheid om het soortenbeleidsplan te realiseren
- beleidsproces: de overheid aanspreken op de noodzaak om beleidsvoornemens ook uit te voeren, en wel binnen de tijdsplanning; laten zien dat beleid effectief is of kan zijn, vooral via het vernieuwingsspoor
- inhoud hamsterbeleid: vasthouden aan het soortbeschermingsplan door reservaten en verbindingzones; bijdrage leveren aan verwerving en beheer van reservaten. Want verwerving is blijkbaar als enig spoor tot nu toe succesvol, het agrarisch beheer niet.