

Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning

Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011



Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu **werkdocumenten**

R.W. Verburg, A.L. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen

Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning

De reeks 'Werkdocumenten' bevat tussenresultaten van het onderzoek van de uitvoerende instellingen voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT Natuur & Milieu). De reeks is een intern communicatiemedium en wordt niet buiten de context van de WOT Natuur & Milieu verspreid. De inhoud van dit document is vooral bedoeld als referentiemateriaal voor collega-onderzoekers die onderzoek uitvoeren in opdracht van de WOT Natuur & Milieu. Zodra eindresultaten zijn bereikt, worden deze ook buiten deze reeks gepubliceerd.

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu

WOT-werkdocument **248** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurverkenning 2011, de Balans van de Leefomgeving en andere thematische verkenningen.

Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning

Achtergronddocument bij
Natuurverkenning 2011

R.W. Verburg

A.L. Gerritsen

W. Nieuwenhuizen

Werkdocument 248

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, augustus 2011

Referaat

Verburg, R.W., A.L. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen (2011). *Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning*. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 248. 80 blz. 2 fig.; 2 tab.; 48 ref.; 4 bijl.

Dit werkdocument geeft een overzicht van vier sturingsstrategieën om natuur mee te koppelen in gebiedsprocessen: publiek-private samenwerking, concessies, publiek-publieke gebiedsontwikkeling en particuliere initiatieven. Het onderzoek laat zien dat een rol van de overheid in alle vormen cruciaal is, maar dat per vorm deze rol sterk verschilt. Dit overzicht is gemaakt voor de Natuurverkenning 2011 van het Planbureau voor de Leefomgeving, en het geeft aanknopingspunten om de elders uitgewerkte kijkrichtingen binnen de Natuurverkenning te realiseren.

Trefwoorden: bestuurlijke analyse, gebiedsprocessen, natuurrealisatie

Auteurs:

Rene Verburg – LEI Wageningen UR
Alwin Gerritsen – Alterra Wageningen UR
Wim Nieuwenhuizen – Alterra Wageningen UR

©2011 **Alterra Wageningen UR**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.terra@wur.nl

LEI Wageningen UR

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag
Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: informatie.lei@wur.nl

De reeks WOt-werkdocumenten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit werkdocument is verkrijgbaar bij het secretariaat. **Het document is ook te downloaden via www.wotnatuurenmilieu.wur.nl.**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever. De uitgever aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Woord vooraf

Dit onderzoek naar sturingsstrategieën om natuurontwikkeling mee te koppelen in gebiedsontwikkeling is in 2010 uitgevoerd in opdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) in het kader van de Natuurverkenning 2011. Het uitbrengen van een Natuurverkenning is een wettelijke taak, die onder verantwoordelijkheid valt van het PBL en waaraan Wageningen UR via de WOT Natuur en Milieu een belangrijke bijdrage levert.

De Natuurverkenning heeft tot doel een aantal mogelijke toekomstrichtingen voor natuur en landschap op lange termijn te schetsen, waarbij ingespeeld wordt op ontwikkelingen die op de samenleving kunnen afkomen. Naast het schetsen van die mogelijke ontwikkelingen geeft de Natuurverkenning ook handelingsperspectieven voor het beleid op korte en middellange termijn.

Om verschillende redenen staat het huidige natuurbeleid onder druk. Een van die redenen is dat ondanks inspanningen de biodiversiteitsdoelen niet gehaald worden. Daarnaast stuit het beleid op weerstand in de uitvoering ervan en is het beleid mogelijk niet bestand tegen ontwikkelingen als klimaatverandering. Ook groeit de aandacht voor het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en staan de zogenaamde ecosysteemdiensten in de beleidsdossiers. Vanuit de samenleving klinkt het geluid dat het natuurbeleid toe is aan een herijking. Natuurverkenning 2011 wil hierop inspelen en de maatschappelijke discussie rond het huidige natuurbeleid prikkelen en voeden.

Het onderzoek naar sturingsstrategieën om natuurontwikkeling mee te koppelen in gebiedsontwikkeling heeft veel baat gehad aan haar interactieve opzet, zoals het reguliere overleg met de begeleidingsgroep binnen de Natuurverkenning 2011. De leden Rijk van Oostenbrugge, Ed Dammers, Petra van Egmond (PBL), Irma Jorritsma (WOT Natuur & Milieu), Wim Wiersinga (IMARES Wageningen UR) en Janneke Vader (LEI Wageningen UR) worden bedankt voor hun inzet en vele discussies tijdens de uitvoering van het werk. Daarnaast zijn we de deelnemers van de workshop van 7 december 2010 veel dank verschuldigd: Marcel Pleijte (Alterra Wageningen UR), Gerard Kolkman (EL&I, DRZ-Oost) en Hans van Kempen (Bureau LOS). Ten slotte willen we Walter Kooy en Gertine van der Vliet van het Nationaal Groenfonds bedanken voor hun tijd die zij staken in een interview.

*René Verburg
Alwin Gerritsen
Wim Nieuwenhuizen*



Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Kijkrichtingen in de Natuurverkenning	13
1.2 Meekoppelen van doelen en hulpbronnen	14
1.3 Aanpak van het onderzoek	15
1.4 Leeswijzer	15
2 Publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling	17
2.1 Beschrijving	17
2.2 Maatregelen	18
2.3 Rood-voor-groen verder uitgewerkt	18
2.4 Kenmerken	19
2.4.1 Actoren en coalities	19
2.4.2 Hulpbronnen	21
2.4.3 Spelregels, sturingstijl, processen en procedures	22
2.4.4 Discoursen	23
2.5 Knelpunten en oplossingsstrategieën	23
2.6 Voorbeelden	25
2.6.1 Casus Marickenland; gemeente de Ronde Venen (Utrecht)	25
2.6.2 Casus Waterdunen: gemeente Sluis (Zeeland)	26
2.6.3 Casus Meerstad (Groningen)	27
3 Gebiedsontwikkeling met concessies	29
3.1 Beschrijving	29
3.2 Maatregelen	30
3.3 Kenmerken	30
3.3.1 Actoren en coalities	30
3.3.2 Hulpbronnen	31
3.3.3 Spelregels, sturingsstijl, processen en procedures	31
3.3.4 Discoursen	31
3.4 Synergie	31
3.5 Knelpunten en oplossingsstrategieën	32
3.6 Voorbeelden	33
3.6.1 Casus Tweede Maasvlakte	33
3.6.2 Casus ENCI-concessie	33
4 Publiek-publieke samenwerking in gebiedsontwikkeling	35
4.1 Beschrijving	35
4.2 Maatregelen	35
4.3 Kenmerken	36
4.3.1 Actoren en Coalities	36
4.3.2 Hulpbronnen	36

4.3.3	Spelregels, sturingsstijl, processen en procedures	37
4.3.4	Discoursen	37
4.4	Synergie	38
4.5	Knelpunten en oplossingsstrategieën	38
4.6	Voorbeelden	38
4.6.1	Casus Rivierherstelprojecten	38
4.6.2	Casus bypass Kampen	39
5	Gebiedsontwikkeling door particulier initiatief	41
5.1	Beschrijving	41
5.2	Maatregelen	41
5.3	Kenmerken	42
5.3.1	Actoren, coalities en hulpmiddelen	42
5.3.2	Spelregels, sturingsstijl, processen en procedures	42
5.3.3	Discours	42
5.4	Synergie	43
5.5	Knelpunten en oplossingsstrategieën	43
5.6	Voorbeelden	45
5.6.1	Casus Lingewaard Natuurlijk / Lingezege	45
5.6.2	Casus Grasweggebied	45
5.6.3	Casus Noordelijke Friese Wouden	46
5.6.4	Casus Hoeve Springendal	46
6	Effecten van meekoppeling op kijkrichtingen	49
6.1	Inleiding	49
6.2	Beoordeling legitimatie beleid	50
6.3	Analyse van meekoppelvormen	51
6.3.1	Publiek-private samenwerking	51
6.3.2	Concessies	52
6.3.3	Publiek-publieke samenwerking	53
6.3.4	Particuliere initiatieven	53
6.3.5	Samenvattend	54
6.4	De meekoppelvormen	56
6.5	Potenties per kijkrichtingen	57
6.6	Een perspectief	58
6.7	Conclusies	59
	Literatuur	61
Bijlage 1	Consultaties met externen	63
Bijlage 2	Verslag interview Groenfonds	65
Bijlage 3	Uitwerking Workshop	67
Bijlage 4	Legitimatie van beleid: kijkrichtingen	71

Samenvatting

Meekoppelen natuurrealisatie in gebiedsprocessen

Natuurrealisatie kan profiteren van de dynamiek in gebiedsprocessen. Wanneer dit gebeurt, kunnen we spreken van 'meekoppeling'. Het Planbureau voor de Leefomgeving ontwikkelt in voor de Natuurverkenning een aantal mogelijke toekomstrichtingen (kijkrichtingen) voor Natuur en Landschap (zie: <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/>). Ook wordt in beeld gebracht welke opties er zijn om kijkrichtingen te realiseren. Kansrijk lijkt het meekoppelen van natuurbeleid met ruimtelijke ontwikkelingen of met ontwikkelingen op andere beleidsvelden zoals landbouw, waterveiligheid, zoetwatervoorziening en recreatie. De vraag van dit onderzoek is welke meekoppelvormen kunnen leiden tot de totstandkoming van de kijkrichtingen uit de Natuurverkenning. Hierbij wordt ingegaan op de vraag hoe de kijkrichtingen mogelijk met vormen van meekoppeling gerealiseerd kunnen worden. In dit werkdocument gaan we in op vier bestaande vormen van meekoppeling in gebiedsprocessen, waarbij soms de koppeling van doelen en soms die van hulpbronnen (o.a. geld, grond) voorop staat. Andere sturingsmogelijkheden om natuur te realiseren worden niet in dit document onderzocht, maar zijn wel onderwerp binnen de Natuurverkenning. In dit onderzoek gaat het om gebiedsprocessen waarin samenwerking plaatsvindt in de vorm van:

- publiek-private samenwerking in de vorm van partnerschappen (PPS);
- publiek-private samenwerking in de vorm van concessies;
- publiek-publieke samenwerking;
- particuliere initiatieven.

Aanpak van het onderzoek

Aan de hand van casusmateriaal en aanvullend literatuuronderzoek is onderzocht wat de potentie van deze meekoppelvormen is voor de realisatie van de vier kijkrichtingen in de Natuurverkenning. Hierbij stond het leren uit het verleden centraal met een doorkijk naar de toekomst. Hierbij zijn geen nieuwe samenwerkingsvormen onderzocht. Dit aspect wordt namelijk verder onderzocht in een afzonderlijk project binnen de Natuurverkenning. Centraal in ons onderzoek staat de rol van de overheid in de verschillende vormen van meekoppeling. In vier hoofdstukken worden de verschillende sturingsvormen (meekoppelvormen) beschreven. Aan de hand van een aantal kenmerken uit de beleidsarrangementenbenadering (Van Tatenhove *et al.*, 2000; Arts *et al.*, 2006) zijn de vormen beschreven voor actoren en coalities, hulpbronnen, discoursen, spelregels en bestuursvormen. Daarnaast is in elk hoofdstuk een aantal voorbeelden uitgewerkt. De sturingsvormen zijn geanalyseerd aan de hand van legitimatie van beleid volgens het raamwerk van Hemerijck en Hazeu (2004). Hierbij is onderzocht wat de doelmatigheid, rechtmatigheid, haalbaarheid en aanvaardbaarheid van deze vormen is ten opzichte van de realisatie van kijkrichtingen.

Resultaten

In *publiek-private samenwerking als partnerschap* ontwikkelen één of meer private partijen gezamenlijk met één of meer publieke partijen een bepaalde opgave. Wanneer het gaat om verschillende opgaven in een gebied wordt van gebiedsontwikkeling gesproken. PPS past goed bij de ontwikkelende rol van overheden en de overheid kan met PPS zaken realiseren die door hen alleen moeilijker zouden zijn, zoals grondverwerving en financiering van projecten.

Kenmerkend is een zekere integraliteit van de verschillende deelprojecten. In PPS krijgen private partijen een nieuwe rol bij de uitvoering van overheidsbeleid. Dit vergt nieuwe vaardigheden, waarbij een zekere terughoudendheid in het willen maximaliseren van de eigen

doelstellingen gewenst is. Overheden participeren in PPS en in de ontwikkeling hiervan. In gebiedsprocessen is inspraak en invloed op de uitkomsten belangrijk. Maatschappelijke partijen willen ook in PPS invloed hebben op de uitkomsten, maar in PPS-constructies kan het lastig zijn om veel invloed van anderen toe te laten omdat PPS primair gericht is op het realiseren van win-win situaties tussen direct betrokken partijen. Waar overheden in PPS te maken hebben met de wetgeving openbaarheid van bestuur, hebben commerciële partijen belang bij een gesloten proces omdat invloed en inspraak hun positie kan verzwakken. Vanuit strategisch oogpunt kunnen commerciële partijen daarom anderen buitensluiten en informatie niet delen. Deze constatering hoeft overigens niet altijd op te gaan binnen elke PPS.

De *concessie* is een overeenkomst waarmee een overheidsinstantie aan een private partij het recht delegeert om een bepaald werk of activiteit gedurende een lange en van tevoren vastgestelde periode te ontwerpen, realiseren, onderhouden en exploiteren met als tegenprestatie een vergoeding van de gebruikers en/of de overheid. Concessies zijn een manier om marktpartijen natuur te laten realiseren, doordat ze het recht krijgen om een gebied te ontwikkelen en/of te exploiteren. Het kan gaan om behoud of verbetering van bestaande natuur, ontwikkeling van nieuwe natuur of om het compenseren van natuur die verloren gaat bij exploitatie. Voorbeelden zijn de ENCI (behoud en ontwikkeling) en de Tweede Maasvlakte (compensatie). Overheidspartijen staan op afstand en controleren. Als concessies worden toegepast om natuur te realiseren dan kan dit het best toegepast worden in opgaven waar voor lange tijd en op basis van hoofdlijnen zekerheid geboden kan worden aan concessienemers. Dit betekent meestal dat er al een goede relatie moet bestaan tussen overheidspartij(en) en de concessie-nemer(s). Concessies blijken dan minder geschikt in complexe integrale gebiedsopgaven.

Een concessieovereenkomst bij de realisatie van de kijkrichting vitale natuur lijkt lastig omdat er geen verdienmodel voor de concessienemer voorhanden lijkt, tenzij de overheid over lange tijd geld beschikbaar stelt, of wanneer uitruil mogelijk is tussen de lusten en de lasten tussen verschillende gebieden.

Publiek-publieke gebiedsontwikkeling betreft het creëren van meerwaarde door diverse belangen en projecten van overheden vanuit hun onderlinge samenhang met elkaar op verschillende schaalniveaus te verbinden. Belangrijk is het verbinden van opgaven van uiteenlopende aard en het afstemmen van investeringen. Als publiek-publieke gebiedsontwikkeling het uitgangspunt voor meekoppeling is, dan vergt dat een bereidheid tot onderhandelen over doelen, rollen, maatregelen en planning bij overheden (EU, Rijk, Provincie, gemeenten en waterschappen) en tussen de verschillende afdelingen en sectoren binnen de verschillende overheden. Voor natuurontwikkeling betekent dit dat een positie binnen meekoppelingsprocessen verkregen moet worden. Dat betekent weer dat andere opgaven en publieke partijen er iets aan hebben: financiële middelen, beter vestigingsklimaat voor bedrijven, waterveiligheid of voorwaarden om een ontwikkeling uit te mogen voeren.

In gebiedsontwikkeling door *particulier initiatief* nemen burgers en bedrijven initiatieven die bijdragen aan natuur. Als natuurontwikkeling aan particulier initiatief overgelaten wordt, dan betekent dat een geduldige houding en een ondersteunende rol voor overheden. Een controlerende en beoordelende rol van overheden en politieke organen werkt eerder storend. Particulier initiatief is bij uitstek een manier om energie uit de samenleving voor natuur (in al zijn verschijningsvormen) te mobiliseren. Particulieren zullen obstakels tegenkomen als zij natuur willen ontwikkelen. Het Rijk kan hier een rol in spelen via wet- en regelgeving, via communicatie en kennis op lokaal niveau. De rol van de overheid kan verschuiven naar die van een makelaar. Dit moet dan wel door de overheid georganiseerd worden.

Conclusies

Het onderzoek en de consultatie van externe deskundigen laat zien dat er kansen liggen om natuur te ontwikkelen via meekoppeling. De rol van de overheid in alle vier onderzochte vormen is hierbij cruciaal. In elke vorm speelt de overheid meerdere rollen tegelijkertijd, maar per vorm kunnen de volgende dominante rollen benoemd worden:

- *publiek-private samenwerking*: een ontwikkelende overheid;
- *publiek-publieke gebiedsontwikkeling*: een samenwerkende overheid;
- *concessies*: een uitbestedende overheid;
- *particulier initiatief*: een faciliterende overheid.

De meekoppelingsvormen hebben ieder hun sterke en zwakke punten. Voor de realisatie van een bepaalde kijkrichting hoeft niet noodzakelijkerwijs voor een bepaalde sturingsvorm gekozen te worden. We zien dat elke kijkrichting uit de Natuurverkenning, vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur, door de vier onderzochte meekoppelvormen gerealiseerd kan worden. Met uitzondering van vitale natuur zijn drie kijkrichtingen goed te koppelen aan andere ruimtelijke ontwikkelingen in gebied, omdat deze kijkrichtingen functiemenging toestaan. De realisatie van vitale natuur is kansrijk wanneer de baten en lasten tussen gebieden en verschillende schaalniveaus uitgeruild kunnen worden.

Meekoppelingen met bestuurlijke en maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen bieden kansen om natuur te ontwikkelen door hulpbronnen en capaciteiten van andere actoren te benutten. Dit kan op verschillende schaalniveaus en voor verschillende bestuurslagen, zowel in het publieke als in het private domein. In alle gevallen betekent meekoppeling dat natuurdoelen moeten worden ingebracht in de processen die lopen. Maar doorwerking van beleid vindt niet vanzelf plaats. Vaak kennen overheden betekenis toe aan afspraken die gemaakt worden. Dit betekent dat ze, evenals andere partijen in gebieden, de beleidsopgaven zodanig interpreteren dat zij hun eigen wensen hierin kunnen meenemen. Er zijn dan mensen of organisaties nodig die de landelijke of provinciale natuurdoelen betekenis geven voor gebiedsprocessen, waar deze doelen niet ontwikkeld zijn. Conceptontwikkelingen in een gebied, zoals Eindeloze Veluwe, Brainport Eindhoven, Food Valley, etc., biedt kansen om natuur te ontwikkelen, maar dan moeten de natuurdoelen aansluiten bij het te ontwikkelen concept. Doordat natuurdoelen vaak haaks staan op de andere ontwikkelingen en deze doelen geen toegevoegde waarde hebben voor een concept, wordt de realisatie van natuur lastig. Soms wordt via regelgeving, zoals compensatie, natuurontwikkeling afgedwongen. Wanneer natuurdoelen aansluiten op het te ontwikkelen concept kan de realisatie van natuur een sterke impuls krijgen.

1 Inleiding

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) werkt aan de ontwikkeling van de Natuurverkenning 2011. Met deze Natuurverkenning (NVK) wil het PBL een inspiratiebron zijn voor het kabinet en de Tweede Kamer die vanuit hun politieke verantwoordelijkheid invulling kunnen geven aan het op de langere termijn gerichte natuur- en landschapsbeleid. In de NVK worden kansen, knelpunten en oplossingsrichtingen in beeld gebracht. De tijdshorizon van de NVK is 2040. Het deelproject 'Casuïstiek en bestuur' levert bestuurskundige bijdragen aan de NVK. Dit WOt-werkdocument is de verslaglegging van deze werkzaamheden.

1.1 Kijkrichtingen in de Natuurverkenning

In de Natuurverkenning zijn vier verschillende kijkrichtingen uitgewerkt; dit zijn mogelijke richtingen waarin toekomstig natuurbeleid zich kan ontwikkelen (zie onder andere <http://themasites.pbl.nl/natuurverkenning/>). De beleidsanalyses in dit werkdocument worden uitgewerkt met deze kijkrichtingen als achtergrond. De beschrijvingen van de kijkrichtingen in dit document zijn summier en niet uitputtend; ze geven alleen op hoofdzaken aan welke doelen de kijkrichtingen dienen.

Vitale natuur

De kijkrichting beoogt de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen en te keren. Het richtinggevende principe is dat vooral inheemse natuur die vanuit Europees perspectief interessant is, wordt beschermd en ontwikkeld. Dit betekent dat natuurgebieden groot genoeg moeten zijn om populaties duurzaam in stand te houden en natuurlijke processen te laten plaatsvinden. Het accent van de kijkrichting ligt op de kust, moerassen, rivieren en stuwwallen. De natuurgebieden zijn verbonden met die in de buurlanden en vormen (klimaat)corridors. Er is weinig verweving met andere functies. Medegebruik van natuur is mogelijk, maar alleen zonder aantasting van de biodiversiteit.

Beleefbare natuur

Het richtinggevende principe van deze kijkrichting is dat natuur beleefbaar en bereikbaar is voor mensen. Dit principe moet leiden tot een verkleining van de afstand tussen natuur en mensen en een vergroting van het draagvlak voor natuurbeleid. Deze doelen kunnen vorm krijgen door veel groene en blauwe oases te creëren in steden met grote groene en blauwe gebieden om de stad heen. Landbouwgebieden zijn goed toegankelijk en aantrekkelijk voor recreanten door oude en nieuwe landschapselementen. In deze kijkrichting is natuur sterk verweven met landbouw, recreatie, wonen en werken.

Functionele natuur

In deze kijkrichting is het richtinggevende principe een duurzaam gebruik van de ecosysteemdiensten die de natuur biedt. Dit betekent dat de natuurlijke hulpbronnen beter benut moeten worden, maar uitputting hiervan moet worden tegengegaan. De kijkrichting krijgt vorm door een fijnmazige groenblauwe dooradering van landelijke gebieden voor de bevordering van agrobiodiversiteit, het gebruik van natuur voor waterberging en het tegengaan van wateroverlast rond de steden en als laatste het bevorderen van de opslag van CO₂ in laagveen en bos. Beboste natuurgebieden leveren daarnaast biomassa-energie en hout.

Inpasbare natuur

De kijkrichting beoogt de kosten van natuur- en landschap en de belemmeringen die natuur en landschapsbeleid voor andere functies opwerpt te beperken. Dit betekent dat met natuur en landschap geld kan worden verdiend en dat zij ondergeschikt is aan andere functies. Hierdoor zijn er nog maar weinig grote natuurgebieden over en veel natuurgrond is voor de landbouw vrij gegeven. Delen van de natuurgebieden worden gebruikt om in te wonen of te werken. Natuur is sterk met andere grondgebruiksfuncties verweven, maar is er wel ondergeschikt aan.

1.2 Meekoppelen van doelen en hulpbronnen

Het natuurbeleid heeft onder andere vorm gekregen door de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS). Voor deze realisatie moeten (landbouw) gronden verworven en ingericht worden en moeten milieumaatregelen genomen worden rondom deze gebieden. De verwerving van gronden vindt vaak plaats in gebiedsprocessen. In deze processen lopen naast de realisatie van natuurdoelen ook de realisatie van andere doelen. Omgekeerd spelen er gebiedsprocessen waar natuurbeleid van kan profiteren. Met andere woorden, de vraag hierbij is dan of dergelijke gebiedsprocessen benut kunnen worden om het natuurbeleid te realiseren. Het benutten van dergelijke processen kan als 'meekoppeling' worden verstaan.

Bij de eerste uitwerking van beelden uit de Natuurverkenning ontstonden vragen over de uitvoerbaarheid van een nieuw natuurbeleid. Ervaringen uit het verleden lieten zien dat wanneer natuurontwikkeling kan worden gekoppeld aan andere ontwikkelingen, zoals bij de opgaven van rivierverruimingen, de realisatie versneld kon worden. De vraag die door het PBL gesteld werd, was of meekoppeling een perspectief biedt voor natuurrealisatie in het algemeen en de kijkrichtingen uit de Natuurverkenning in het bijzonder. De centrale vraag van het onderzoek luidt daarom: "Welke meekoppelvormen kunnen leiden tot de realisatie van de kijkrichtingen uit de Natuurverkenning?"

Hierbij gaan we in op de vraag hoe de kijkrichtingen mogelijk met deze vormen van meekoppeling gerealiseerd kunnen worden.

Er zijn vele vormen van meekoppeling, maar in dit werkdocument gaan we in op meekoppeling in verschillende vormen van gebiedsprocessen, waarbij soms de koppeling van doelen en soms die van hulpbronnen (o.a. geld, grond) voorop staat. We beperken ons daarbij op gebiedsprocessen waarin samenwerking plaatsvindt in de vorm van:

- publiek-private samenwerking in de vorm van partnerschappen;
- publiek-private samenwerking in de vorm van concessies;
- publiek-publieke samenwerking;
- particuliere initiatieven.

Deze meekoppelingsvormen zullen in de hoofdstukken 2 t/m 6 beschreven en geanalyseerd worden. Ze zijn gedefinieerd tijdens diverse overlegmomenten binnen het projectteam en samen met de begeleidingscommissie. De selectie is een mix van vormen waarvan de relevantie voor de vraag bekend was en van vormen met specifieke relevantie voor de achterliggende vragen in het bredere kader van het Natuurverkenningproject.

Voor het onderzoek concentreren we ons op de rol van de overheid in deze verschillende vormen van meekoppeling. Hierdoor wordt meekoppeling een vorm van sturingsstrategie. De uitkomsten van het onderzoek kunnen vervolgens gebruikt worden als bouwstenen voor de Natuurverkenning in de vorm van: "op welke wijze kunnen kijkrichtingen gerealiseerd worden

als bij de uitvoering van het natuurbeleid gebruik wordt gemaakt van andere ontwikkelingen in een gebied". Daarmee is meekoppeling sterk verankerd in een gebiedsproces. Het gaat dus niet om de toepasbaarheid van meekoppelvormen voor het gehele natuurbeleid, maar om natuurrealisatie in gebieden waarbij de dynamiek in gebiedsprocessen benut kan worden.

1.3 Aanpak van het onderzoek

In opeenvolgende hoofdstukken worden de verschillende meekoppelvormen beschreven. Aan de hand van een aantal kenmerken uit de beleidsarrangemententheorie (Arts & Leroy, 2006; Van Tatenhove *et al.*, 2000) worden de vormen beschreven voor actoren en coalities, hulpbronnen, discoursen, spelregels en bestuursvormen. Daarnaast wordt van elke meekoppelvorm een aantal voorbeelden uitgewerkt.

De beschrijving van deze kenmerken is geen uitwerking van de beleidsarrangemententheorie. Deze theorie wordt uitsluitend als 'kapstok' gebruikt om beschrijvingen te categoriseren; er vindt geen beleidsanalyse plaats van de uitgewerkte kenmerken.

De meekoppelvormen worden geanalyseerd aan de hand van legitimatie van beleid volgens het raamwerk van Hemerijck en Hazeu (2004). Hierbij wordt onderzocht wat de doelmatigheid, rechtmatigheid, haalbaarheid en aanvaardbaarheid van deze vormen is ten opzichte van de realisatie van kijkrichtingen.

Er wordt in dit document vanuit de huidige situatie (2010-2011) geanalyseerd. We verwachten niet dat het beeld over een paar jaar sterk zal afwijken, maar het is wel mogelijk dat door innovaties en externe invloeden er nieuwe situaties ontstaan, waarbij de beoordelingen zullen schuiven. Wat nu niet maatschappelijk acceptabel is, kan bijvoorbeeld door gebeurtenissen (zoals economische krimp, technologische ontwikkelingen of effecten van klimaatveranderingen of door het uitvinden van vernieuwende oplossingen) in de toekomst acceptabel worden. Dan hebben we het over transities richting nieuwe systeemsituaties en die nemen over het algemeen veel tijd in beslag (decennia). Als een omslagpunt bereikt is, kunnen veranderingen wel zeer snel optreden.

1.4 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2 tot en met 5 worden achtereenvolgens beschrijvingen gegeven van verschillende meekoppelvormen in gebiedsprocessen. Hoofdstuk 2 gaat in op publiek-private samenwerking in partnerschappen, hoofdstuk 3 gaat in op publiek-private samenwerking in concessies, hoofdstuk 4 in publiek-publieke samenwerking en hoofdstuk 5, ten slotte, gaat in op particuliere initiatieven.

In hoofdstuk 6 worden de effecten van de onderzochte meekoppelvormen op de realisatie van kijkrichtingen verder uitgewerkt. Deze uitwerking wordt in een essayachtige beschrijving weergegeven, waarbij de conclusies alleen een beschrijvende vorm hebben. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een kort overzicht over de (on)mogelijkheden de kijkrichtingen te kunnen realiseren met behulp van de onderzochte meekoppelvormen in gebiedsprocessen.

2 Publiek-private samenwerking in gebiedsontwikkeling

2.1 Beschrijving

Publiek-private samenwerking (PPS) komt vaak in beeld als instrument om publieke doelen (beter) te realiseren. Dit komt voor natuur neer op de realisatie van woningbouw of recreatie en toerisme gecombineerd met natuurontwikkeling. In PPS ontwikkelen één of meer private partijen gezamenlijk met één of meer publieke partijen een bepaalde opgave. Wanneer het gaat om verschillende opgaven in een gebied wordt van gebiedsontwikkeling gesproken. Kenmerkend is een zekere integraliteit van de verschillende deelprojecten.

Overheden en private partijen zouden zich kunnen concentreren op die kwaliteiten waar ze goed in zijn en de verbinding van die kwaliteiten zou synergie opleveren (Klijn & van Twist, 2007). Een kenmerk van PPS is dat samenwerking geschiedt op basis van vrijwilligheid, waarbij de publieke- en private partijen op zoek zijn naar win-win situaties. Zonder deze samenwerking is de realisatie van doelen veelal lastiger of niet tot stand te brengen of vervallen sommige voordelen voor de partijen. Een kenmerk van PPS is dat private en publieke partijen elkaar opzoeken omdat de samenwerking voor beide voordelen oplevert. Daarnaast geldt als belangrijke randvoorwaarde dat de partijen een opgave niet alleen kunnen realiseren; met andere woorden er is een noodzaak tot samenwerking.

Hoewel er diverse vormen van PPS bestaan, kan onderscheid gemaakt worden tussen twee hoofdvormen (Klijn & van Twist, 2007):

- PPS-concessie- of contractvorm; deze vorm wordt vooral toegepast bij infrastructuur;
- Partnerschap-PPS, waar afzonderlijke activiteiten en vooral deelprojecten worden geïntegreerd om meerwaarde te creëren.

Eversdijk & Korsten (2008) geven aan dat bij de eerste vorm, de concessie, de logica van scheiden van verantwoordelijkheden opgaat. Hier is de publieke partij, de overheid, de opdrachtgever en wordt het project dichtgetimmerd met juridische en financiële verplichtingen. In een dergelijke vorm wordt er niet of nauwelijks meerwaarde bereikt met samenwerking. De concessievorm wordt in het volgende hoofdstuk behandeld.

In de tweede vorm, het partnerschap, is sprake van de logica van verbinden. Hierbij is het essentieel dat het procesmanagement goed loopt; partijen vormen één alliantie met gedeelde verantwoordelijkheden.

In een analyse van PPS-cases laten Eversdijk & Korsten (2008) zien dat onderzochte PPS-constructies voornamelijk de eerste vorm inhouden; de publieke partij heeft moeite met het gezamenlijk optrekken in een project. Eversdijk & Korsten (2009) concluderen dan ook dat de partnerschap-PPS in Nederland tot op heden nog altijd geen aantoonbaar en relevant empirisch bewijs oplevert. Ook internationaal is hiervoor nog veel debat. Het publieke streven om private ideeën op te doen dat meerwaarde voor een project oplevert, lijkt daarom in de praktijk weerbarstiger te zijn dan op papier lijkt.

2.2 Maatregelen

Een belangrijk aspect bij PPS en realisatie van groen/natuur is de rol van de private actor; welke belangen zijn er voor private partijen? In veel gevallen heeft een private partij een economisch belang dat zelden met natuur te maken heeft. Maar door een groene functie toe te voegen, kunnen sommige plannen doorgaan die zonder die aanvulling tegen verzet zouden zijn opgelopen. Dit betekent dat ook de economische activiteiten van een private partij (deels) dient als financiering van natuur. Deze constructie wordt vaak toegepast bij rood-voor-groenprojecten. Hier willen de partijen door woningbouw geld genereren voor natuur. De Wolff *et al.*, (2009a) onderscheiden grofweg drie verschillende rood-voor-groenconstructies:

- In de categorie groen-door-roodprojecten staat de groene opdracht voorop. Om groen te realiseren worden rode functies gezocht om deze (mede) te financieren.
- In de categorie rood-en-groenprojecten hebben beide functies gelijktijdig aandacht; zowel rood als groen moet in een gebied gerealiseerd worden,
- In groen-door-roodprocessen wordt een beleidsmatig kader gemaakt om de natuur- en landschappelijke kwaliteit in een gebied procesmatig te verbeteren door eigenaren mogelijkheden te bieden voor zogenaamde rood-voor-groenarrangementen.

De drie categorieën verschillen sterk in efficiëntie wat betreft de beoogde doelen. Ook functieverevening komt veel voor, zoals in het plan '*Hart voor de Heuvelrug*'. Doordat in dit plangebied ruimte vrij komt door het sluiten van vliegveld Soesterberg worden in diverse deelprojecten functies gebundeld zodat ruimte voor natuur kan ontstaan.

Samenvattend kunnen we stellen dat bij publiek-private samenwerking de volgende aspecten horen:

- bepalen van inzet of doelen;
- sluiten van een overeenkomst, bijvoorbeeld in de vorm van een 'memorandum of understanding' (MoU) of iets dergelijks;
- bepalen van de reikwijdte van een PPS-arrangement en verdeling van lusten en lasten;
- bepalen van de organisatiestructuur voor PPS; dit wordt vaak ondergebracht in een gemeenschappelijke exploitatie maatschappij (GEM);
- rollen bij de uitvoering.

2.3 Rood-voor-groen verder uitgewerkt

Rood-voor-groen is een specifieke uitwerking van PPS, maar niet elk rood-voor-groenproject is publiek-private samenwerking; er komen namelijk ook publiek-publieke samenwerkingsverbanden voor bij rood-voor-groen.

In veel rode ontwikkelingen is het al mogelijk groen te realiseren, in de vorm van bomen, grasveldjes, parkjes en dergelijke. Dit is echter binnenplans groen en valt buiten het onderwerp. Bij rood-voor-groen wordt het interessant wanneer het gaat om bovenplanse ontwikkeling waarbij veel (bovenmatig) groen gerealiseerd moet worden en dit groen niet altijd toegerekend kan worden aan alleen de waardevermeerdering van de rode functies (wonen).

De Wolff *et al.* (2009a) hebben een uitputtende studie uitgevoerd naar een aantal rood-voor-groenprojecten in Nederland. De groenopgave in deze projecten is relatief groot; gemiddeld 80% van de gebiedsopgaven krijgt een groene functie en de omvang varieert van circa 3 tot meer dan 1200 hectare. Uit een vergelijking van 11 casussen (zie De Wolff *et al.* 2009a) kan binnen de hele rood-voor-groenopgave gemiddeld 65% tot recreatie en 40% tot natuur gerekend worden. Een nadere analyse van de onderzochte cases leert echter ook, dat de

plannen met bovenmatig veel groen altijd aanvullende financiering nodig hebben. Met andere woorden, de 'overwaarde' van de rode functie van grond is niet voldoende om al het groen in een project te financieren. Er is daarom aanvullende financiering door publieke partijen nodig. Deze aanvulling werd in de verschillende cases gezocht in bijvoorbeeld EHS-opgaven.

Succes- en faalfactoren van rood-voor-groenprojecten blijken voor alle dimensies binnen de beleidsarrangementen (actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen) gevonden te kunnen worden. Daarnaast blijkt het type rood-voor-groen een groot effect te hebben op een succesvolle realisatie. Over het algemeen zijn groen-door-roodprojecten het minst succesvol en groen-door-roodprocessen het meest succesvol. Om inzicht te krijgen in de succes- en faalfactoren op de dimensies is een analyse van de arrangementen noodzakelijk.

2.4 Kenmerken

2.4.1 Actoren en coalities

De essentie van PPS is dat een coalitie van één of meer overheidspartijen met één of meer private partijen wordt gesloten. Gezamenlijk ontwikkelen ze een locatie. Bij rood-voor-groenprojecten kunnen veel actoren betrokken zijn. Wanneer dit het geval is, dan kan dit mogelijk één van de faalfactoren zijn (De Wolff *et al.*, 2009a). Aan de andere kant kunnen rood-voor-groenprojecten juist een klein aantal actoren omvatten: één publieke partij en één private partij. In dergelijke gevallen kunnen PPS-constructies partijen uitsluiten. Hierbij is het risico dat buitengesloten partijen veel verzet bieden, waardoor projecten alsnog stranden.

Afhankelijk van de problematiek van een gebied kunnen diverse overheidslagen betrokken zijn bij een rood-voor-groenproject. Daarbij hangt het sterk af wie de initiator van het proces is; als dit duidelijk is kan een project zich ontwikkelen.

Rol van het Rijk

De kaderstellende rol van het Rijk komt naar voren wanneer doelen uit de ruimtelijke hoofdstructuur, zoals de EHS, Rijksbufferzones, nationale landschappen en dergelijke, in een rood-voor-groenproject gemoeid zijn. Deze rol is kaderstellend omdat zaken over wat mag, wat moet en wat niet mag door het Rijk wordt gesteld. De toetsende rol wordt vaak overgelaten aan de provincie. Via een omweg kan het Rijk betrokken zijn bij grondposities via de Dienst Landelijk Gebied (DLG) en verwerving van BBL-gronden (BBL = Bureau Beheer Landbouwgronden). In een aantal door De Wolff *et al.* (2009a) onderzochte cases speelde het Rijk ook een rol bij het vlottrekken van vastgelopen rood-voor-groenprojecten. Deze projecten liepen in eerste instantie vast omdat de gebiedsontwikkelingen de realisatie van rijksdoelen hinderden.

Rol van de provincie

In alle door De Wolff *et al.* (2009a) onderzochte cases speelt de provincie een belangrijke rol en is deze rol meervoudig. Kaderstellend waar projecten uit het case studie onderzoek getoetst werden aan de provinciale streekplannen of structuurvisies. Daarnaast zal de provincie in veel gevallen rijksdoelen toetsen. Soms kan een provincie meer ruimtelijke kwaliteit realiseren door flexibel om te gaan met harde grenzen, zoals die bestaan voor nationale landschappen of de EHS. Maar op voorhand kan niet gezegd worden dat projecten altijd lukken als er maar flexibel met beleidsdossiers wordt omgegaan. De kaders waar binnen de projecten tot stand komen zullen dus door de initiatiefnemers gerespecteerd moeten worden (De Wolff *et al.*, 2009a).

Uit onderzoek van een aantal cases blijkt dat de positie van de provincie kan verschuiven van een passieve en toetsende rol, naar een actieve rol en initiator. In Groningen heeft de provincie de rol van initiator overgenomen in de cases *Blauwe Stad* en *Meerstad*. Ook in Zeeland, in de casus *Waterdunen*, lijkt het erop dat de provincie de initiatorrol heeft opgenomen. In al deze gevallen speelde de financiële positie van de oorspronkelijke initiator en de grootte van het projectgebied een rol bij de veranderde positie van de provincie. In andere onderzochte cases is de actieve rol van de provincie een stuk minder. Eén van de problemen die De Wolff *et al.* (2009a) constateren is dat rood-voor-groenprojecten sterk integraal werken bevorderen, maar dat bij veel provincies sectoraal wordt gewerkt. Hier hebben provincies een duidelijke achterstand op gemeenten waar integraal werken in gebiedsopgaven veel meer voorkomt.

Rol van de gemeente

De gemeentelijke rol is in alle door De Wolff *et al.* (2009a) bestudeerde cases groot en essentieel. Enerzijds is de gemeente de primaire actor en initiator van een project, anderzijds zal zij toetsend optreden bij het maken of wijzigen van bestemmingsplannen. Vaak speelt de gemeente ook een actieve rol bij het verkrijgen van grondposities.

In een aantal cases is de gemeente niet de eerste initiator, maar wel later de mede-initiator, in die gevallen levert dit over het algemeen geen problemen op voor het draagvlak van een rood-voor-groenproject binnen de gemeente.

In twee door De Wolff *et al.* (2009a) onderzochte cases was de provincie initiator en moest de provincie draagvlak bij de gemeente creëren. Bij een drietal cases onderzocht door De Wolff *et al.*, (2009a) was een private partij de initiator, dit leverde alleen in één case problemen op bij de start van het project.

De rol van de gemeente kan cruciaal zijn, waar lokaal draagvlak voor een rood-voor-groenproject nodig is, zoals het geval bij agrarische belangen. Vooral bij cases waar grootschalige natuur is voorzien op landbouwgrond kan een bemiddelende rol belangrijk zijn, omdat er veel principiële bezwaren zijn tegen deze vorm van functieverandering.

Rol van het waterschap

Het waterschap is in rood-voor-groenprojecten vaak ook betrokken als publieke actor. Haar rol is in alle gevallen toetsend en er wordt alleen naar een sectoraal belang (water) gekeken. Er zijn echter voorbeelden dat waterschappen ook een meer actieve rol in het proces op zich nemen. Zo is in de casus *Waterdunen* het waterschap betrokken bij de planontwikkeling en het ruimtelijk ontwerp van het gebied.

Rol van private actoren

Naast de publieke actoren is er in PPS bij rood-voor-groenprojecten een grote rol voor private partijen. In de eerste plaats zijn dit bouwondernemingen en projectontwikkelaars. Vaak heeft deze laatste groep al grondposities ingenomen voordat een proces begint. Er kunnen ook private partijen zijn (een agrariër bijvoorbeeld) die niet direct betrokken zijn bij de planvorming, maar wel belang hebben bij de uitkomst. In de casus *Waterdunen* is de belangrijkste private partij een recreatieondernemer. Deze ondernemer was de initiator van het project. De rollen van private partijen omvatten die van initiator, ontwikkelaar en financierder van een project.

Rol van maatschappelijke partijen

Maatschappelijke organisaties (natuur- en milieuorganisaties) en particuliere grondeigenaren zijn vaak bij een project betrokken. Het komt in PPS-projecten voor dat deze partijen maar beperkt invloed kunnen uitoefenen. Er zijn uiteraard altijd mogelijkheden om beroep aan te

tekenen als de plannen in gemeentelijke planfiguren worden vastgesteld, maar informeel wordt men soms niet toegelaten. Soms kan een maatschappelijke partij ook een deel van het initiatief naar zich toe trekken, zoals gebeurd is in *Waterdunen* door Stichting Het Zeeuwse Landschap.

Zowel overheden als private partijen kunnen initiatiefnemer in een project zijn, waarbij het in PPS altijd gaat om een combinatie van één of meer publieke en één of meer private partijen. Een belangrijk kenmerk van veel rood-voor-groenprojecten is dat bij zowel de planvorming als de uitvoering vaak meerdere partijen zijn betrokken en vaak ook meerdere overheidslagen (net zoals bij andere sturingsstrategieën). Wanneer enkele van deze partijen niet eerder betrokken zijn geweest in een rood-voor-groenproject, kan dit soms tot spanningen leiden omdat er bij die partijen geen referentiekader voor het werk is wat kan leiden tot vertragingen. Voor maatschappelijke organisaties blijkt het in de praktijk vaak lastig om actief te participeren. De publieke – private samenwerking gaat dan boven de samenwerking met de rest van de samenleving.

2.4.2 Hulpbronnen

Grond en grondposities zijn één van de belangrijkste hulpbronnen binnen rood-voor-groenprojecten. Door grond in bezit te hebben, kan verevening worden toegepast. Eventueel met ruilgronden buiten een plangebied als dit nodig is. Uit onderzoek (De Wolff *et al.*, 2004) is gebleken dat een actieve strategie – het zoeken en kopen van grond – door publieke maar ook door private partijen vaak de basis is van een geslaagd rood-voor-groenproject. Maar de wijze waarop de eigendomssituatie aan het begin van een project is verdeeld, kan ook van groot belang zijn. In projecten waar eerst groen gerealiseerd moet worden en pas in tweede instantie rood voor de financiering van groen, spelen grondverwervingsproblemen nauwelijks een rol. Maar projecten waar gelijktijdig rood en groen gerealiseerd wordt is grondverwerving voor vooral groen cruciaal.

De grondpositie speelt een belangrijke rol in gebiedsontwikkeling. Grondverwerving is minder noodzakelijk. Grondeigenaren die niet mee willen doen aan het project kunnen omzeild worden. Bovendien is het in PPS gewoon dat private partijen met grondposities samen met overheden plannen gaan ontwikkelen en uitvoeren. Als bij rood-voor-groenprojecten grondposities nog niet duidelijk zijn, kan dit voor de groene opgave een groot knelpunt worden. Grondeigenaren zullen namelijk in veel gevallen speculeren op de rode functiewijziging en wanneer hun grond geen rode maar een groene functie krijgt, betekent dit een groot waardeverlies. Dit vormt een extra probleem wanneer de overheid haast heeft bij de uitvoering van een project. Vaak heeft dit tot gevolg dat er veel minder groen gerealiseerd gaat worden dan waarover is besloten, zoals het geval is in de casus *Leidsche Rijn* (De Wolff *et al.* 2009a).

De wisselwerking tussen de waardevermeerdering en de functiewijziging van grond is de belangrijkste motor achter rood-voor-groen. Grond dat een rode functie krijgt is meer waard dan grond dat een groene functie krijgt. Eigenaren zijn daarom in de eerste plaats alleen geïnteresseerd in de rode functiewijziging. Om vervolgens groen te realiseren wordt een deel van de verkoopprijs van woningen afgeroomd. Hier ligt echter een grote onzekerheid. In figuur 1 is weergegeven wat het effect is van een verlaging van de verkoopprijs op de groenrealisatie; deze relatie is niet één op één.



Figuur 1. Berekende effecten van een daling in verkoopprijzen van nieuwbouwwoningen op de grondopbrengst voor groen in een rood-voor-groenproject. De effecten zijn als percentages weergegeven. Bron: bewerkt naar De Wolff et al. (2009a).

Figuur 1 laat zien dat een kleine daling in de verkoopprijs van woningen een groot effect heeft op het budget dat resteert om grond voor groen te realiseren. Aannemende dat de bouwkosten, ook bij een lagere verkoopprijs, constant blijven betekent dit dat er een lagere residuele grondopbrengst is, waardoor er minder groen gerealiseerd kan worden. Wanneer dan eerst rood en pas later groen wordt gerealiseerd in een project, zoals het geval is in de case *Leidsche Rijn*, dan kan bij een verkeerde inschatting van de verkoopprijzen van woningen veel minder groen gefinancierd worden.

In de case *Meerstad* bij Groningen werd wel eerst groen gerealiseerd. Maar hier traden problemen op bij de verkoop van bouw kavels voor woningen. Omdat de vraag naar woningen veel te hoog was geschat, dreigt er nu een groot financieel tekort. De provincie heeft namelijk zowel de rode als groene ‘gronden’ in bezit. En daardoor dreigt een tekort aan beide zijden. Ten eerste omdat het groene aandeel eerst gefinancierd is en de provincie dit later wil terug verdienen met de uitgifte van bouw kavels en ten tweede omdat dure rode grond nu nauwelijks kan worden uitgegeven door een te hoog ingeschatte woningvraag. Nu de woningvraag veel lager is dan verwacht, moet de provincie hoge rentelasten betalen voor grond die zij niet kan uitgeven.

Naast grond en grondposities zijn belangrijke hulpbronnen de toegang tot de markt, kennis en kunde over processen en risico's, toegang tot netwerken, financiële middelen, bevoegdheden etc. Hierover zijn veel minder kwantitatieve gegevens beschikbaar. Uiteindelijk gaan hulpbronnen over macht. Bij PPS is macht zo verdeeld dat men elkaar nodig heeft en gezamenlijk voldoende vermogen heeft om de gewenste ontwikkeling te realiseren.

2.4.3 Spelregels, sturingstijl, processen en procedures

Rood-voor-groen is meestal een voorbeeld van wat ontwikkelingsplanologie (waar PPS een belangrijke rol in speelt) wordt genoemd. In ontwikkelingsplanologie worden verschillende

taken van de overheid gestapeld; een controlerende, een borgende en een ontwikkelende overheid. Deze taken kunnen elkaar in de weg zitten (zie Pleijte, 2006). Een controlerende overheid zal plannen toetsten, kaders stellen etc. waar openheid van zaken belangrijk is. Maar een ontwikkelende overheid, die een proces begeleidt, belangen behartigd en regisseur is, kan om strategische redenen kiezen om juist geen openheid van zaken te geven. Immers, openheid kan leiden tot een verzwakte onderhandelingspositie met marktpartijen. Hierdoor kunnen burgers en andere groeperingen die niet over de hulpbronnen (geld, grond) beschikken, maar wel belangrijk zijn voor draagvlak of inbreng van specifieke kennis, buiten de processen rond rood-voor-groen gehouden worden en daardoor volledig buitengesloten worden. Een dergelijk proces heeft een weinig democratisch gehalte. Die openheid versus geslotenheid van zaken staan dus op gespannen voet. En daarmee ook een aantal gestapelde taken die de overheid zich toekent binnen de ontwikkelingsplanologie. Binnen de private partijen zal dit geen probleem zijn, dit zijn immers geen democratische organen. Maar de overheid is dit wel. Pleijte (2006) suggereert dan ook om rollen van de overheid te scheiden, omdat tegenstrijdige en meervoudige eisen kunnen leiden tot onduidelijke taken, rollen en bevoegdheden.

Aan de andere kant kan ontwikkelingsplanologie wel een motor zijn tot realisatie van groen, juist omdat de overheid actief opereert en niet alleen controleert. Het bestuurlijke proces dat in gang wordt gezet kan leiden tot een grote groenrealisatie. Er kan echter geen wet van Meden en Perzen gegeven worden welke optie nu beter is; alleen controleren of actief realiseren. Het is echter wel van belang te realiseren dat de overheid geen marktpartij is, dat ook niet moet willen en democratisch gecontroleerd moet kunnen worden.

2.4.4 Discoursen

PPS en gebiedsontwikkeling kunnen gezien worden als een discours. De laatste jaren ziet vooral de overheid PPS als een belangrijk middel om gebieden te kunnen ontwikkelen (e.g. Eversdijk & Korsten, 2008) omdat private middelen beschikbaar komen voor publieke doelen. Eén belangrijk discours is dat PPS meerwaarde levert omdat het legitimiteit geeft om tot PPS over te gaan en het individuele partijen kan motiveren in het dagelijkse werk.

Mogelijke discoursen die bij private partijen leven is de mogelijkheid langdurige relaties aan te gaan met overheidslagen wat informatie en kennis kan opleveren. Bij maatschappelijke partijen kan een dominante discours argwaan zijn over de publieke taak dat door een private partij wordt behartigd. Zo beschrijft Korsten (2008) dat *“als vastgoed de hegemonie zou verwerven [op het platteland], dit vergaande ruimtelijke consequenties zou hebben, bijvoorbeeld voor het Groene Hart”*. Dit citaat geeft aan, dat er weinig maatschappelijk vertrouwen is in private partijen die een publiek belang oplossen.

2.5 Knelpunten en oplossingsstrategieën

Bij analyses van mislukte PPS-constructies (zie o.a. Klijn & Van Twist, 2007) blijkt dat vaak aan een aantal randvoorwaarden niet wordt voldaan, zoals:

Verschillende publieke actoren hebben verschillende opvattingen over individuele projecten.

- de publieke sector heeft moeite met het formuleren van duidelijke en functioneel gespecificeerde outputs;
- projectsubsidies verstoren de incentivestructuur voor private actoren;
- private actoren worden uitgesloten bij beslissende fasen van het proces.

Daarnaast adviseren Klijn & Van Twist (2007) dat de overheid continuïteit in het proces (inzet mensen, beleidsopgaven) handhaaft. Dit is essentieel om een project tot een goed einde te brengen. Omdat PPS gaat over de 'logica van verbinden' is het procesmanagement en niet het projectmanagement van cruciaal belang (zie Eversdijk & Korsten, 2008). Veel projecten stranden voortijdig omdat er veel persoonlijke wisselingen bij de publieke actoren optreedt waardoor het proces van gezamenlijk optrekken strandt. Uit onderzoek van De Wolff *et al.*, (2009a) komt veelvuldig naar voren dat persoonlijke contacten uit de overheidslagen vaak het verschil maken. Aan de andere kant kan een nauwe band tussen een publieke actor en een private partij ook leiden tot ongewenste belangenverstrengeling.

Ook de ruimtelijke schaal van de projecten bepaalt het succes of falen. Bij rood-voor-groen-constructies spelen grondposities een cruciale rol. Wanneer functies in een gebied verevend worden, is het van belang dat het projectgebied groot genoeg is om verevening mogelijk te maken. Bij te kleine gebieden kunnen grondposities van individuen zo belangrijk worden dat een rood-voor-groenproject strandt. Maar bij te grote gebieden nemen de risico's voor planschade voor partijen sterk toe, en worden de financiële risico's van partijen te groot. Daarnaast kan maatschappelijk draagvlak afbrokkelen omdat de relaties tussen de verschillende ontwikkelingen die beoogd worden, verloren gaan, zoals te zien is in de casus *Hart voor de Heuvelrug*.

Knelpunten kunnen ook optreden waar:

- *Problemen in de samenwerking ontstaan* omdat men elkaar onvoldoende begrijpt of vertrouwt (verschil in discoursen). Een oplossing hiervoor is een investering in personen en instituties door intensieve communicatie zodat vertrouwen kan ontstaan en deelnemers elkaar leren begrijpen en aanvoelen.
- *Onevenwichtige machtsverhoudingen blijken*, waardoor sommige partijen meer winnen en andere partijen wellicht zelfs verliezen. In de praktijk is bijvoorbeeld soms te zien dat risico's in PPS afgewenteld worden op publieke partijen. Een ander gevolg is dat publieke doelen, zoals natuur, onder druk komen van de private doelen. Een oplossing hiervoor is niet direct voorhanden. Een machtspositie kan verbeterd worden en men zal alert moeten zijn op de verdeling risico's en het onderhandelingsresultaat.
- *Spanningen met de borgende rol van de overheid optreden* en daarmee politieke problemen. Door een partnerschap aan te gaan met commerciële partijen, een ontwikkelende overheid, kan de borgende rol onder druk komen. Een voorbeeld is dat commerciële partijen vaak met geheimhouding werken, terwijl de overheid met de Wet Openbaarheid Bestuur te maken heeft. Bovendien kan een gemeente geneigd zijn soepeler dan normaal om te gaan met vergunningen en bestemmingsplanwijzigingen. Dit heeft een negatief effect op de legitimiteit van het overheidsoptreden en kan maatschappelijke weerstanden opleveren. Bovendien is de kans relatief groot dat rechters besluiten afkeuren, waardoor weer grote relationele en financiële schade kan optreden tussen publieke en private partners. Een oplossing hiervoor is lastig. Het onderscheiden van ontwikkelende en borgende rollen van overheden zal zoveel mogelijk moeten worden gedaan. Leg de verschillende rollen bij verschillende publieke partijen.
- *PPS bepaalde private partijen voortrekken boven andere*. Dit kan problemen met rechtsongelijkheid en de staatssteuntoets opleveren. Een oplossing hiervoor is dat dit probleem bewaakt moet worden en er binnen de wettelijke kaders geopereerd moet worden. Bouw argumentatie op over reden voor exclusieve behandeling van bepaalde private partijen.
- *Verschillende publieke actoren verschillende opvattingen over individuele projecten hebben*. Een oplossing hiervoor is het uitonderhandelen en tot eenduidige afspraken komen bij eenvoudige opgaven (gestructureerde problemen), tenzij het zo complex is dat dit alleen lukt samen met private partijen en andere belanghebbenden.

- *De publieke sector moeite heeft met het formuleren van duidelijke en functioneel gespecificeerde outputs.* Een oplossing hiervoor is het achterhalen van oorzaken en opzetten van kennisactiviteiten (bijvoorbeeld onderzoek) om tot eenduidige outputs te komen. Een optie is ook om ze te laten ontstaan in het proces. Dat geeft private partijen wel extra onderhandelingsruimte.
- *Projectsubsidies de incentivestructuur voor private actoren verstoren.* Een oplossing hiervoor is het onderzoeken of andere regels voor publieke middelen gehanteerd kunnen worden zonder dat de borgende rol van overheden verzwakt.
- *Private actoren worden uitgesloten bij beslissende fasen van het proces.* Als dit een probleem is, omdat er bijvoorbeeld onwerkbare afspraken worden gemaakt door publieke partijen, dan betekent dit dat PPS als sturingswijze niet goed werkt en mogelijk dat er veel wantrouwen bestaat. Dit kan dus eigenlijk niet, tenzij men private partijen enkel wil gebruiken om uitvoering te geven aan publieke doelen. Dan treedt men in feite in een opdrachtgever – opdrachtnemer relatie of gebruikt een concessie en dat is feitelijk geen PPS.

2.6 Voorbeelden

2.6.1 Casus Marickeland; gemeente de Ronde Venen (Utrecht)

In de Utrechtse gemeente Ronde Venen zal een gebied van 500 hectare ingericht worden voor natuur en recreatie. Daarnaast zal 45 hectare ingericht worden voor 950 woningen. Doel en ambitie van het plan is om natuur voor de EHS en recreatief gebruik aan te leggen en een woongebied te ontwikkelen. De natuurfunctie in het plan is tweeledig. Ten eerste wordt door het bestuurlijk proces dat in gang is gezet een deel van de EHS gerealiseerd. Het gaat hier vooral om bloemrijk grasland, moeras, riet en nat schraalland. Daarnaast is er een recreatieve opgave, dat dient als uitloopgebied van de gemeente en aangrenzende gemeenten. Hiervoor worden recreatieve graslanden, recreatiebos en wandelpaden aangelegd. Er is sprake van enige ruimtelijke zonerings, zodat de recreatie- en natuurfunctie in de praktijk nauwelijks verweven is.

Het plan werd al in medio jaren negentig ontwikkeld. In die tijd werd een parklandschap voorgesteld met 1200 tot 1600 woningen en een aantal ontwikkelaars namen in deze tijd grondposities in. Maar vanuit het Rijk bestond bezwaar omdat het plan tegenstrijdig was met de ambitie het Groene Hart open te houden. Het project werd in 2005 door de provincie Utrecht weer opgepakt om de EHS te realiseren. Er was in eerste instantie geen financiële reden om woningbouw in het plan te betrekken, maar door woningen toe te voegen werd getracht de EHS bestuurlijk haalbaar te maken. In die zin is dit project geen rood-voor-groen in termen van financiële verevening maar in termen van bestuurlijke verevening.

De gemeente is trekker van het plan, waarbij vooral de woningbouwopgave van belang is. Daarnaast zijn een paar grote projectontwikkelaars betrokken die vroeg in het plan een bouwclaim indienden en grondposities innamen. Ook een kleine ontwikkelaar is betrokken bij het project. De provincie kon het project nieuw leven inblazen nadat het plan in eerste instantie door het Rijk was afgewezen. Door de EHS taakstelling toe te voegen aan het project kon het doorgang vinden. Deze toevoeging werd door de projectontwikkelaars ondersteund. Vervolgens werd een stuurgroep opgezet waarin naast de al eerder genoemde partijen ook Staatsbosbeheer, het waterschap en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) zitting namen.

Door de omvang van het project en de uitsplitsing van verantwoordelijkheden, de gemeente trok de rode functies terwijl de provincie voor de groene functies optreedt, is het proces zeer

complex geworden (De Wolff *et al.* (2009b)). De grond voor rode functies was al in bezit van projectontwikkelaars, maar het probleem richtte zich vooral op de grondverwerving voor groen. Omdat beide functies in 2015 gerealiseerd moesten worden, bleek dat de aankoopstrategie voor natuur gewijzigd moest worden. De verwerving op basis van vrijwillige grondverkoop leverde te weinig op, zodat het pad van schadeloosstelling en onteigening gekozen werd. Dit leverde lokaal veel weerstand op, omdat de grondprijs bij onteigening voor veel grondeigenaren te laag was om elders een herstart van een boerenbedrijf te maken.

Binnen de gemeente werd vooral de Europese regelgeving (o.a. staatssteuntoets) en schakelen tussen diverse bestuurlijke niveaus als knelpunt ervaren. De private sector ervoer vooral knelpunten in de weinig flexibele wijze waarop rood en groen gecombineerd kon worden.

2.6.2 Casus Waterdunen: gemeente Sluis (Zeeland)

In de gemeente Sluis, ten westen van Breskens is het project Waterdunen gelegen. Dit project beoogt de ontwikkeling van nieuwe natuur in combinatie met recreatie en kustverdediging. Het project is gecompliceerd omdat er verschillende doelstellingen zijn, die onafhankelijk van elkaar werden ontwikkeld. Door deze verschillende ontwikkelingen te koppelen, werd het mogelijk een groot areaal groen te realiseren met relatief weinig rood. Overigens wordt lang niet al het groen vanuit rood gefinancierd, er zijn ook substantiële bijdragen van Rijkswaterstaat en het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M, voorheen VROM), omdat de rijksoverheid belang had in alternatieve plannen.

Het project bestaat uit een aantal deelprojecten:

- kustverdediging, waarbij het plangebied deel uitmaakt van het project Zwakke Schakel van Rijkswaterstaat;
- verbetering van de recreatieve kwaliteit van een aanwezige camping;
- vergroting van de natuurwaarde als compensatie van de verdieping van de Westerschelde;
- verbetering van de landschapskwaliteit.

In totaal wordt er binnen de rode functies 40 hectare recreatiebedrijven gerealiseerd, 14 hectare camping in de duinen en een hotel. Binnen de groene functies wordt 150 hectare recreatienatuur en 150 hectare kernnatuur (zeg maar vitale natuur) gerealiseerd. Deze kernnatuur zal wel toegankelijk zijn voor op natuur gerichte recreanten. Dit was één belangrijk uitgangspunt van de hoofdinitiatiefnemer van het plan, een recreatieondernemer. Deze ondernemer wilde een nieuwe vorm van recreatie ontwikkelen, waar een beeld van wildernisnatuur bij zou moeten horen.

De grond is deels in handen van de overheid (DLG en BBL), die voor verschillende opdrachtgevers (ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie, EL&I, voorheen LNV, compensatie Westerschelde en provincie, ruilgrondbank) gronden verwierven. In totaal is 120 hectare in eigendom van DLG. Daarnaast is een deel van de grond in eigendom van tien agrariërs die zich in een stichting hebben verenigd. Ook in dit project is een knelpunt met betrekking tot het vaststellen van de waarde van grond bij verkoop; deze ligt voor een groene functie veel lager dan voor een rode functie. Binnen de gebiedscommissie heeft men gekozen om te werken met een waardebeoordeling van het gehele complex. Dit betekent dat de prijs die betaald zal worden voor gronden ergens ligt tussen die van een groene en een rode functie in. Desondanks is de grondverwerving nog steeds niet volledig rond.

Het project kent enige urgentie: de kustverdediging moet snel op orde en ook het waterschap wil haar doelen spoedig realiseren. De gemeente wil pas een bestemmingsplan opstellen

wanneer de onzekerheden over grondposities zijn opgelost. Deze vertraging kan echter problemen opleveren. De provincie wil echter niet dat de grondverwerving verder stagneert en heeft daarom de regie weer naar zich toegetrokken, zodat er mogelijk onteigend kan worden. De gehele grondexploitatie wordt waarschijnlijk gezamenlijk uitgevoerd in de vorm van een gemeenschappelijke exploitatie maatschappij (GEM).

Oorspronkelijk was het idee de rood-voor-groenregeling voor de realisatie van natuurlijk groen in te zetten. Maar hier wordt van afgeweken. In het kader van de hoogwaterbescherming zal Rijkswaterstaat kostendekkend optreden, waar het gaat om de kustverdediging. Daarnaast levert de provincie geld aan voor de bijdrage aan recreatienatuur, welke oud LNV geld is en ongeveer € 4,3 miljoen bedraagt. Uit het provinciale meerjarenprogramma komt ca. € 4 miljoen en uit de ILG-gelden voor natuurherstel voor de uitdieping van de Westerschelde, circa € 16 miljoen. Uit het budget van de nota Ruimte wordt waarschijnlijk € 23 miljoen vrijgemaakt, maar er is nog discussie over deze raming. Een bedrag van € 9,6 miljoen wordt geschat voor de inbreng van derden, waaronder de recreatieondernemer die het project startte.

Het meekoppelen van het project met andere projecten, zoals het bureau Zwakke Schakels en de betrokkenheid van private partijen wordt als voorwaarde gezien voor een mogelijk succes. Daarnaast leidde te transparantie van het proces en de overleggen tussen de verschillende overheden tot een grote acceptatie en het project zelf wordt als voorbeeldproject gezien waardoor verschillende overheidslagen extra inspanningen willen leveren.

Aspecten die duidelijk het proces frustreren, zijn de grote personele wisselingen bij een aantal overheidslagen, de keuze voor vrijwillige grondverwerving (waardoor er discussies over grondprijzen ontstaan) en daaruit volgend de lange duur van onderhandelingen met grondeigenaren.

Hoewel de initiatiefnemers enthousiast zijn over het project is er lokale weerstand tegen de omvorming van landbouwgrond voor natuur. Deze weerstand is deels gemobiliseerd door de gemeente Sluis. Om het project vlot te trekken heeft de provincie een inpassingsplan gemaakt; een RO-instrument in de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Hiermee wordt feitelijk de bevoegdheid van de gemeente uitgespeeld.

2.6.3 Casus Meerstad (Groningen)

Ten oosten van de stad Groningen, op het grondgebied van de gemeente Slochteren, moet een nieuw woongebied ontstaan: Meerstad. In 1999 start de samenwerking tussen een aantal overheden en eind 2003 is het Masterplan zo goed als gereed. Meerstad is een 4000 hectare groot gebied en wordt door PPS tussen gemeente, provincie, projectontwikkelaars en bouwbedrijven vormgegeven. In het gebied moeten 10.000 woningen gebouwd worden rondom een nieuw aan te leggen meer van ongeveer 600 hectare. Het meer is bedoeld voor recreatie, waterberging en waterbuffering. Daarnaast komen er natuurterreinen die Meerstad verbinden met midden-Groningen en het Hunzedal. Uiteindelijk moet zo een aantrekkelijk en ruim opgezet gebied ontstaan, waarin bossen, waterpartijen, natuur, landbouw en woningen elkaar afwisselen (tabel 1).

Binnen het exploitatiegebied zijn grotere grondoppervlakten al in eigendom van de projectpartijen. Ook particulieren hebben in het gebied echter grond in bezit, bijvoorbeeld op de plaats waar het meer is gepland. DLG is verantwoordelijk om de kleinere percelen aan te kopen en de eigenaren ervan te begeleiden.

Tabel 1. Grondgebruik in het masterplan Meerstad. ¹: Er is gerekend met 10 hectare plas/dras-dubbelgebruik (dit is zowel Water als EHS). Bron: Mackay (2003).

Grondgebruik	Areaal (hectare)
Woningbouw en voorzieningen	714 (10.000 woningen)
Bedrijven	135
Hoofdinfrastructuur en kunstwerken	31
Water ¹	600
Voorzieningen en sportvelden	27
GIOS	350
GIOS-natuur	130
EHS ¹	350

Uit de Groenstructuurvisie van Meerstad, uitgevoerd door DLG, blijkt dat op basis van bodem, hydrologie en drooglegging gewenste natuurdoeltypen zich kunnen ontwikkelen. In het Masterplan worden twee hoofddoeltypen onderscheiden: natuurlijke typen, voornamelijk moeras en halfnatuurlijke typen, zoals bloemrijk grasland, wilgenstruweel en bos van voedselrijke gronden. Meerstad maakt deel uit van de zogenaamde Natte As, een natte robuuste verbindingzone die loopt van de Zeeuwse delta naar de Ems in Noordwest-Duitsland. In het Masterplan wordt een robuuste natte verbindingzone voorzien. In 2010 bleek dat de provincie, ondanks de plannen van het kabinet Rutte-1 om te bezuinigen op robuuste verbindingzones, besloten heeft de verbindingzone Westerbreek – Meerstad aan te leggen. De provincie heeft namelijk nagenoeg alle gronden hiervoor in haar bezit.

Ondanks enthousiasme bij de verschillende partijen over de PPS-constructie is er vanuit de politiek kritiek. Het belangrijkste bezwaar is de lage dichtheid waarin woningen worden gebouwd: zestien woningen per hectare. Maatschappelijke partijen als de Milieufederatie Groningen agenderen dit punt regelmatig in de ontwerpfase van het plan. Daarnaast is er forse kritiek over de invulling van de EHS en de verhouding rood en groen; de kwaliteit van de EHS laat volgens de Milieufederatie te wensen over en de beoogde 1:1 verhouding tussen rood en groen blijkt 1,7:1 te zijn. Ook zijn er al snel financiële onduidelijkheden en in 2003 trekt één van de bouwondernemingen zich terug omdat de investeringskosten te hoog zijn. Later worden een aantal bouwondernemingen buiten het consortium gehouden en is er forse kritiek van prof. Heertje op het plan: "...concurrentie wordt uitgebannen en de kosten van het project worden daardoor onnodig hoog". Hoewel op grond van de wet openbaarheid van bestuur inzicht in de plankosten gegeven moet worden, blijkt dat veel stukken geheim blijven. Inzicht in de werkelijke kosten konden door Heertje niet gegeven worden.

De verdeling van risico's, één onderdeel van een geslaagd PPS-model, blijken geheel bij de publieke partijen te liggen. Werd in 2008 nog uitgegaan van een extra investering van € 350 miljoen, in 2009 is dit al opgelopen tot € 465 miljoen. De gemeenten Groningen en Slochteren blijken bereid deze risico's te dragen.

Als blijkt dat de woningvraag achterblijft bij de prognoses, wordt het tempo van nieuwbouw eind 2010 verlaagd; van 600 woningen per jaar naar 450 woningen. Om kosten te drukken wordt een gebied uit de grondexploitatie van het ontwikkelbedrijf gehaald en wordt er gesneden in gemeenschappelijke voorzieningen.

3 Gebiedsontwikkeling met concessies

3.1 Beschrijving

Naast PPS is een concessie in principe ook een manier om natuurontwikkeling door private partijen te realiseren. (Priem, 2008): *“De concessie is een overeenkomst waarmee een overheidsinstantie aan een private partij het recht delegeert om een bepaald werk of activiteit gedurende een lange en van tevoren vastgestelde periode te ontwerpen, realiseren, onderhouden en exploiteren met als tegenprestatie een vergoeding van de gebruikers en/of de overheid.”* En: *“Kern hierbij is dat een afgebakend stuk grond dan wel een mobiliteitsdienst binnen een afgebakend geografisch gebied door de publieke opdrachtgever in exploitatie wordt gegeven aan een private partij. De exploitatie geschiedt binnen een vooraf gedefinieerd programma en wordt door de publieke sector gecontroleerd op vooraf bepaalde kenmerken.”* (Priem, 2008). Het instrument concessie is niet speciaal gericht op natuurontwikkeling of ruimtelijke ontwikkeling. *“Een concessie kan betrekking hebben op het benutten van een plek, de ontwikkeling van een gebouw met zijn functies, de ontwikkeling en het beheer van infrastructuur of de ontwikkeling van een complex gebied.”* (Van de Klundert, 2008) Concessie worden niet op alle deze onderwerpen evenveel ingezet. *“Het concessiemodel is bij gebiedsontwikkeling in Nederland nog niet echt toegepast. Het wordt wel gebruikt bij de exploratie en exploitatie van delfstoffen en in het openbaar vervoer.”* (Priem, 2008). In feite is de relatie tussen Rijk en natuurbeheerders vergelijkbaar met een concessie. Vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer krijgen grond van de rijksoverheid om natuur te beheren en inrichtingsmaatregelen te nemen. Het grote verschil is, dat dit geen private partijen zijn.

Priem (2008) maakt een onderscheid tussen een concessiemodel en een exploitatiemodel. Bij het concessiemodel is de grond in publieke eigendom en wordt onder voorwaarde aan private partijen ter beschikking gesteld. Als de grondverwerving ook een private aangelegenheid is, dan wordt gesproken van een exploitatiemodel. Wij zullen deze beide modellen als onderdeel van concessies beschouwen. Concessies kunnen zowel gebruikt worden voor het recht om een dienst aan te bieden (openbaar vervoer) als om iets met een gebied te doen. We richten ons in het bijzonder op de tweede categorie. Daarmee sluiten we aan op een discussie over gebiedsconcessies. Een gebiedsconcessie is (Habiforum; in: Deloitte, 2008): *“A land development concession is an instrument which enables public parties to enter into an agreement with a private party or a consortium of (private) parties to (re)develop, construct and maintain an area. On the basis of an agreed spatial development plan the private parties are held responsible for the quality, construction and maintenance of the area in question for a limited period (20-30 years).”* Opvallend is dat het volgens deze definitie om een lange termijn moet gaan. Het kan bediscussieerd worden of dit per definitie zo is. Volgens Priem (2008) gaat het bij gebiedsconcessies om een integrale ontwikkeling. Concessies voor natuur kunnen in theorie ook alleen voor natuur aangewend worden. Het is alleen de vraag of hier veel animo voor is als er geen overheidsgeld bij komt kijken. Dat zal ook afhangen van het type natuur wat dan ontwikkeld wordt en om welke reden. Het is denkbaar dat private partijen dit ook kunnen doen als onderdeel van ‘good corporate governance’, ofwel om public relations redenen.

Vaak wordt gedacht dat concessies relatief makkelijk zijn aan te sturen door overheden dat past bij de huidige situatie dat er een tekort aan goede planologische medewerkers bestaat (Van de Klundert, 2008). Een concessie zou (aldus Van de Klundert) daarom een goed

instrument zijn. Bovendien kan een commissie een manier zijn om meer privaat geld aan te wenden voor overheidsdoelen. In het kabinet Rutte trekt de rijksoverheid zich versterkt terug uit het ruimtelijk domein, waardoor deze argumenten nog belangrijker worden.

3.2 Maatregelen

In een concessie formuleren één of meer overheidspartijen de kaders waarbinnen een private partij een bepaald werk mag uitvoeren. Dit kan zij in principe alleen doen, maar de inhoud van een concessie kan ook het resultaat zijn van onderhandelingen. Als dit niet zo is, bestaat de kans dat niemand de concessie wil nemen (ongeveer zoals met de aanbesteding van het nieuwe station van Arnhem gebeurd is).

Bij een concessie is er een scherpe scheiding in rollen en taken tussen publieke en private betrokkenen. Daarmee zou het ook een minder complex instrument dan PPS zijn. PPS heeft een sterker doelzoekend karakter (Van de Klundert, 2008). Dit is minder het geval bij concessies: *“een belangrijk kenmerk van de wettelijke concessie is dat deze in principe volledig door de wetgever kan worden vormgegeven. Dit maakt de concessie tot een flexibel instrument. De wetgever is uiteraard wel gehouden aan Europees recht dat op de concessieverlening van toepassing kan zijn.”* (Wilkeshuis, 2008)

Bij een gebiedsontwikkeling met een concessie horen randvoorwaarden die door de publieke concessieverlener verstrekt worden, bijvoorbeeld dat het gebied waar de concessie geldt, na de activiteit ingericht wordt als natuur- of recreatiegebied of dat het mogen vervoeren van reizigers in het openbaar vervoer onder condities van maximale prijzen en punctualiteit plaatsvindt. De betrokken overheidspartijen moeten dergelijke randvoorwaarden helder benoemen in de concessie. Bij concessieverlening hoort dat één overheid een recht kan verlenen en voor een langere periode duidelijkheid kan verschaffen (op hoofdlijnen) over welke doelen zij wil realiseren.

Elke fase van gebiedsontwikkeling kan ondergebracht worden in een aparte concessie (Van de Klundert, 2008). Ook is het mogelijk om de hele gebiedsontwikkeling in één concessie onder te brengen. Dit laatste betekent dat het over het overheidspartij in één keer geregeld is. Door met meerdere concessies te werken, kunnen partijen die in verschillende fasen uitblinken ieder een kans krijgen.

3.3 Kenmerken

3.3.1 Actoren en coalities

In een concessie worden exploitatietaken overgelaten aan marktpartijen door een publieke partij. Dat zou opgevat kunnen worden als een coalitie, maar in feite gaat het eerder om een opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. De publieke partij bepaalt op hoofdlijnen de opgaven en de condities en de private partij werkt dit uit en realiseert het. Het kan zo zijn dat de concessieverlening het resultaat is van een informeel voortraject waarin publieke en private partijen als bondgenoten optreden, maar dit is niet eigen aan het instrument concessie. Een voorbeeld hiervan is de ENCI-concessie waarin na delfstoffenwinning de afgraving als natuurgebied opgeleverd zal worden en aan Natuurmonumenten overgedragen wordt. Dit zou ook gezien kunnen worden als een oplossing om de delfstoffenwinning van ENCI te kunnen continueren terwijl hier grote maatschappelijke weerstand tegen bestond. In dit geval lijkt er

dus wel degelijk sprake te zijn van een coalitie van overheden, private partij en een natuurorganisatie.

3.3.2 Hulpbronnen

In concessies wordt gebruikt gemaakt van de hulpbronnen die private partijen tot hun beschikking hebben. Als zij die inzetten zal de betrokken overheid het recht tot de activiteit verlenen.

3.3.3 Spelregels, sturingsstijl, processen en procedures

Concessies gebruiken om publieke gebiedsdoelen te realiseren, is een vorm van Sturen op afstand. Kenmerkend is dat het sturende orgaan zichzelf op enige afstand plaatst van het te sturen systeem. Den Hollander (1995) gebruikt de volgende metafoer om duidelijk te maken wat sturen op afstand inhoudt: *“sturen doe je achterin de taxi: als klant vertel je waar je naartoe wilt, maar je bemoeit je niet of nauwelijks met hoe je daar wilt komen”*. De oude lijn van zelf achter het stuur gaan zitten, direct of indirect met eindeloze wetten, regels en voorschriften, wordt daarbij verlaten. Je bemoeit je met het ‘wat’ en blijft uit het ‘hoe’. Sturen op afstand gaat over output die op hoofdlijnen geformuleerd moet worden. Hoe de partij die de gedelegeerde opgave aangenomen heeft, dat doet is zijn zaak en niet die van de overheid. Dat betekent dat deze overheid hier ook minder invloed op heeft dan in een meer hiërarchische situatie.

Concessieverlening betekent dat een contract opgesteld wordt. Het is wezen een opdrachtnemer – opdrachtgeverrelatie, hoewel het niet per definitie zo hoeft te zijn dat precies vastligt wat gerealiseerd zal worden. Overheden stellen randvoorwaarden in de concessie, waarbij de gebruikelijke vergunningen en eisen van zorgvuldigheid (bestaande plichten en richten respecteren en handhaven) van belang zijn. In een concessie kan een overheidspartij wel deze formele en verplichte en procedurele zaken voor haar rekening nemen, zodat de private partij relatief eenvoudig de geplande werkzaamheden (zandwinning, afgraven, bebouwen, beplanten, etc.) kan uitvoeren.

3.3.4 Discoursen

Discoursen zijn hierbij vooral relevant om natuurontwikkeling of betrokkenheid van private partijen te legitimeren. Ondernemingen zullen hun natuurontwikkeling kunnen gebruiken om hun imago te verbeteren voor de buitenwereld. ENCI doet dit bijvoorbeeld ook. Dat natuurontwikkeling door private partijen wenselijk zou zijn, zoals de laatste jaren te horen was bij de verschillende regeringen, is ook een discours.

3.4 Synergie

Synergie tussen partijen treedt binnen de concessieverlening niet echt op. In een concessie worden rechten en plichten vastgelegd en die worden uitgevoerd. Wel krijgt een private partij de ruimte om maatregelen te nemen die zij zelf willen nemen, maar wel binnen de kaders van de concessie. Er kan een informeel traject voor en naast lopen waarin synergie van ideeën wel optreedt. Een concessie kan wel zo ontworpen worden dat uiteindelijk iets gerealiseerd wordt, wat anders misschien niet haalbaar was geweest. Een zandwinning vindt bijvoorbeeld plaats op agrarisch land en wordt na winning opgeleverd als vitale natuur (in uiterwaarden langs de rivieren).

3.5 Knelpunten en oplossingsstrategieën

Concessies zijn een effectief instrument als één overheid (een gemeente bijvoorbeeld) de concessie kan verlenen en met eenduidige randvoorwaarden kan komen voor een lange periode: *“een concessie impliceert dat de overheid vooraf helder kan definiëren wat de beoogde output is en vervolgens loslaat en erop vertrouwt dat de output door de markt wordt gerealiseerd. Daarin zit volgens alle partijen de crux met gebiedsontwikkeling: de output is voor een langdurige periode van circa 20 jaar op voorhand niet te definiëren op een wijze waarop of de markt of de overheid zich kan vinden.”* (Priem, 2008) Uit een studie van Deloitte, 2008 naar ervaringen in Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland, Spanje en Frankrijk blijkt echter dat dit vaak juist niet lukt. In geen van deze landen wordt echt met gebiedsconcessies gewerkt. *“De reden hiervoor is dat geen enkele overheid in deze landen bereid is om in abstracte termen en globale kaders aan te geven hoe een gebiedsontwikkeling vorm dient te krijgen over een periode van 10 tot 20 jaar. Doen ze dat niet dan is er geen marktpartij die bereid is om een meer gedetailleerd programma van eisen te volgen voor zo een lange periode.”* (p. 41)

“Bij langlopende en complexe projecten is het concessiemodel minder bruikbaar.” (Priem, 2008). Overheden zijn geen actoren, maar arena's van actoren. Hoe integraler een concessie moet zijn, hoe lastiger het wordt voor een overheid om met eenduidige randvoorwaarden te komen. Men is het daar intern niet over eens en strijdt met elkaar om voorrang. Dit wordt verergerd door op een lange termijn duidelijkheid te moeten geven. Minimaal om de vier jaar zijn er verkiezingen die kunnen leiden tot bijstelling van beleidsprioriteiten. Bovendien heeft Kingdon (1984) overtuigend laten zien dat er constant pogingen gedaan worden om nieuwe problemen en oplossingen op de beleidsagenda's te krijgen. Overheidsdoelen zijn daarmee per definitie dynamisch van aard. Uit Governance-literatuur is bovendien te leren dat de laatste decennia er steeds meer afhankelijkheden tussen publieke en tussen publieke en maatschappelijke partijen zijn ontstaan. Daarmee is een overheid vaak niet alleen in staat om knopen door te hakken. Een concessie kan dan wel het eindresultaat van een onderhandelingsproces zijn, maar dat zal vaak betekenen dat deze concessie kenmerken van een compromis heeft en daarmee geen duidelijke opdracht mee kan geven aan de concessienemer. Hier komt nog bij dat veel maatschappelijke opgaven (zoals natuurontwikkeling) complexe problemen zijn (ongestructureerde problemen) waarbij niet precies duidelijk is voor alle relevante actoren wat het probleem is en hoe dat precies opgelost moet worden. Dit geldt nadrukkelijk ook voor natuurbeleid. De opvattingen over wat natuur is, hoe het daarmee gaat en wat er moet gebeuren verschillen sterk.

Deloitte (2008) concludeert dat de potenties van concessies niet te hoog ingeschat moeten worden. *“Een concessie impliceert dat de overheid vooraf helder kan definiëren wat de beoogde output is en vervolgens loslaat en erop vertrouwt dat de output door de markt wordt gerealiseerd.”* (p. 41) Uit een studie van Deloitte (2008) naar ervaringen in Groot-Brittannië, Denemarken, Duitsland, Spanje en Frankrijk blijkt echter dat dit juist niet lukt voor een periode van 10-20 jaar. In geen van deze landen wordt echt met gebiedsconcessies gewerkt. *“De reden hiervoor is dat geen enkele overheid in deze landen bereid is om in abstracte termen en globale kaders aan te geven hoe een gebiedsontwikkeling vorm dient te krijgen over een periode van 10 tot 20 jaar. Doen ze dat niet dan is er geen marktpartij die bereid is om een meer gedetailleerd programma van eisen te volgen voor zo een lange periode.”* (p. 41)

Concessieverlening is dus niet erg geschikt voor integrale en complexe ontwikkelingen. *“Bij veel partijen is twijfel gerezen over de meerwaarde van het concessiemodel. Met name lagere overheden twijfelen over de meerwaarde van inschakeling van de markt en over de verandering van hun eigen rol die daaraan verbonden is. Het beleid, de wetgeving alsmede de*

ontwikkeling van instrumenten lijken met name bruikbaar voor infrastructuurprojecten en niet zozeer gebiedsontwikkelingsprojecten.” (Priem, 2008).

Een ander knelpunt is dat concessies niet geheel passen binnen de nieuwe Wet ruimtelijke ordening en de Grondexploitatiewet, omdat niet alle publieke rollen naar private partijen kunnen worden overgedragen. Wetten kunnen veranderd worden, maar dat neemt veel tijd in beslag.

Voor de beschreven knelpunten bestaan eigenlijk geen oplossingen, behalve dat een concessie in die gevallen geen passend instrument is. De andere sturingsvormen, zoals PPS of publiek publieke samenwerking, zouden mogelijk oplossingen kunnen bieden.

3.6 Voorbeelden

3.6.1 Casus Tweede Maasvlakte

De Tweede Maasvlakte is het uitbreidingsproject van de Rotterdamse haven dat is gelegen ten westen van de Maasvlakte op nieuw te winnen land op zee. Met deze uitbreiding van 2.000 hectare wordt de haven twintig procent groter. Bij de voltooiing zullen de havens in totaal 12.000 hectare beslaan. Op 1 september 2008 startte na jaren van plannen, discussies en protesten, de aanleg. Men verwacht in 2013 de uitbreiding in gebruik te kunnen nemen. Van het totale oppervlakte is 1.000 hectare bestemd voor havengerelateerde bedrijvigheid. De overige ruimte is nodig voor infrastructuur (290 hectare), zeekering (230 hectare) en vaarwegen/havenbekkens (510 hectare).

Als compensatie voor het verdwijnen van het stuk zeebodem in de Voordelta in het kader van de Natuurbeschermingswet 1998 wordt er ten zuidwesten van de landaanwinning in de Noordzee een bodembeschermingsgebied ingesteld. Het gaat om 25.000 hectare - ruim tien keer de landaanwinning - beschermde zeebodem, met daarin rustplekken voor diverse diersoorten. Ook wordt bodemberoerende visserij hier verboden. Ten noorden van Maasvlakte 2, tussen Hoek van Holland en Ter Heijde, komt langs de kust een nieuw duingebied. Dit gebied wordt aangelegd ter compensatie van de effecten van (het gebruik van) Maasvlakte 2 op de Voornse duinen. Het nieuwe duingebied bij Hoek van Holland wordt ongeveer 35 hectare groot. De compensatie maakt onderdeel uit van de concessie om een havengebied te realiseren in zee. Het gaat om compensatie van schade die veroorzaakt zou zijn, niet om uitbreiding van natuur.

3.6.2 Casus ENCI-concessie

De Eerste Nederlandse Cement Industrie (ENCI) is een producent van cement. ENCI behoort voor 100% tot de multinational HeidelbergCement. De productie van ENCI-cement vindt plaats in IJmuiden (sinds 1931), Rotterdam (sinds 1964) en bij de St. Pietersberg bij Maastricht (sinds 1926). Bij Maastricht vindt plaats: de winning van kalksteen in dagbouw, het produceren van het halffabrikaat klinker, en ten slotte het malen van deze klinker tot cement. De fabriek bestaat uit een kalksteengroeve van 150 ha, één cementoven en een aantal cementmolens. In 2007 produceerde de Maastrichtse vestiging van ENCI 900 kiloton klinker en 1400 kiloton cement.

Vroeger was de ENCI een van de belangrijke werkgevers van Maastricht. Tegenwoordig is dit niet meer het geval. Er is veel kritiek geweest op het bedrijf (zie ook ENCI-STOP, 2002) omdat

men de activiteiten van de fabriek belastend vindt voor natuur en milieu. Hieraan droegen onder andere bij:

- de verdroging van het Jekerdal die deels te wijten is aan het oppompen van grondwater door ENCI;
- de uitstoot van schadelijke stoffen in de lucht, mede door het bijstoken van afvalstoffen in de klinkeroven;
- de aantasting van de Sint Pietersberg door afgraving.

De Sint-Pietersberg is bovengronds en ondergronds aangewezen als beschermd Habitatrichtlijngebied. Het grootste deel is in eigendom en beheer van Natuurmonumenten sinds 1992.

De concessie van ENCI zou op 1 januari 2010 aflopen. Maar ENCI kwam met het verzoek om tussen 2010 en 2020 nog eens 64 hectare te mogen afgraven. Dat leidde tot weerstand en protesten bij de Maastrichtse bevolking, onder andere omdat de oven van de cementfabriek mede wordt gestookt met afval en dat levert de nodige luchtvervuiling op.

Overleg tussen de ENCI, overheden, Natuurmonumenten en bewoners, die zich hebben verenigd in de Werkgroep Sint-Pietersberg Adembenemend, heeft geleid tot een transformatieplan (Gemeente Maastricht *et al.*, 2009), waarmee men zich heeft kunnen verzoenen. De concessie is hierdoor verlengd tot 2018. Op de locatie van de cementfabriek komen nieuwe bedrijven, in de zone daarnaast allerlei recreatievoorzieningen. Het grootste deel van de groeve wordt ingericht voor natuurgerichte recreatie, terwijl de meest kwetsbare delen afgesloten blijven voor publiek en alleen onder begeleiding bezocht kunnen worden. De cementfabriek mag nog tot 2018 doorgaan met mergelwinning, maar de kalksteen wordt zodanig afgegraven dat daarmee meteen het natuurgebied wordt ingericht, met flauwe hellingen voor gevarieerde kalkgraslanden en hier en daar uitgespaarde zuilen voor rotsplanten.

Op 1 oktober 2010 is Natuurmonumenten de nieuwe eigenaar geworden van D'n Observant, Oehoe-vallei en een deel van het ENCI-bos. Een dag later nam ENCI tijdens haar Open Dag een nieuwe weg en voet- en fietspad in gebruik om D'n Observant en Sint-Pietersberg beter toegankelijk te maken voor recreanten. Er is ook een parkeerplaats voor 200 auto's gerealiseerd en er is een uitkijkplatform gerealiseerd. Er zijn dus al resultaten geboekt. Het gaat enerzijds om vitale natuur, maar ook om belevingsnatuur. De hele ontwikkeling kan ook als een vorm van inpasbare natuur worden gezien. Door de natuurdoelstellingen is het ENCI gelukt om te mogen blijven afgraven tot 2018. Dit levert bovendien natuur op. Er gaat ook natuur verloren (door de afgraving), maar de ontstane hoogteverschillen bieden waardevolle natuur op vanuit meerdere natuurbeelden.

4 Publiek-publieke samenwerking in gebiedsontwikkeling

4.1 Beschrijving

Publiek-publieke samenwerking in gebiedsontwikkeling gaat over het creëren van meerwaarde door diverse belangen en projecten van overheden vanuit hun onderlinge samenhang met elkaar op verschillende schaalniveaus te verbinden. Belangrijk is het verbinden van opgaven van uiteenlopende aard en het afstemmen van investeringen. Hierbij wordt niet alleen tussen op rijksniveau tussen departementen samengewerkt, maar ook met decentrale overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Publiek-publieke gebiedsontwikkeling betekent bijvoorbeeld dat waar woonwijken en bedrijventerreinen worden aangelegd, tegelijkertijd de ontsluiting daarvan wordt geregeld. Of dat bij de aanleg van infrastructuur de kwaliteit van het landschap wordt versterkt en een oplossing wordt gevonden voor de waterproblematiek.

Nederland heeft een sterke traditie in publiek-publieke gebiedsontwikkeling. Feitelijk is het de staande vorm van gebiedsontwikkeling en zijn er de laatste decennia experimenten met PPS en zelfsturing vanuit de samenleving. Publiek-publieke gebiedsontwikkeling wordt door publieke partijen gestuurd. Het betreft meerdere opgaven die in hetzelfde gebied een plek krijgen. In planmatige gebiedsontwikkeling spelen procedurele stappen een belangrijke rol. Voorbeelden zijn de landinrichtingen uit de naoorlogse jaren, de reconstructie en MIRT-projecten die ieder uiteraard net weer anders in elkaar steken. Publiek-publieke gebiedsontwikkeling gaat door de nadruk op publieke partijen ook over het bundelen van publieke geldstromen in de opgaven voor één gebied.

4.2 Maatregelen

Bij publiek-publieke gebiedsontwikkeling is er vaak één partij die de aanleiding is voor een gebiedsontwikkeling, waarbij de andere overheidspartijen aanhaken en de oorspronkelijke doelstellingen verbreden of aanpassen. Een voorbeeld is het project van de bypass Kampen, waar het Rijk een ruimtelijke reservering had gelegd rond de stad Kampen, waarna overleg op gang kwam met zowel provincie, gemeente met uiteindelijk een gebiedsontwikkeling tot resultaat, die veel breder was ingestoken dan de oorspronkelijke reservering voor een bypass om rivierwater uit de IJssel rond Kampen te leiden.

De betrokken partijen in de gebiedsontwikkeling hebben er belang bij om de verschillende doelen van de overheden te inventariseren en daarover tot overeenstemming te komen. Dit betekent vaak het betrekken van meerdere beleidssectoren in de gebiedsontwikkeling. Zo kan een enkelvoudige doelstelling voor waterberging in overleg met andere overheden gecombineerd worden met een doelstelling om natuur te creëren. Hiermee kan de complexiteit van de gebiedsontwikkeling snel toenemen.

Naast de doelen moeten de betrokken actoren het ook eens worden over de financiering van de gebiedsontwikkeling. In het geval elke actor zijn eigen doel inbrengt kan het ook betekenen dat actoren van elkaar verwachten dat meerkosten om een bepaald doel te realiseren betaald worden door actor die het doel heeft ingebracht.

4.3 Kenmerken

4.3.1 Actoren en Coalities

In publiek-publieke gebiedsontwikkeling werken verschillende overheden en verschillende onderdelen van één overheid samen aan de ontwikkeling van verschillende opgaven in een gebied.

Op rijksniveau is er sprake van meerdere actoren die betrokken zijn bij gebiedsontwikkeling. Een voorbeeld is de ontwikkeling van een snelweg in een gebied met natuurwaarden. In dat geval is niet alleen het ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) betrokken, maar ook het ministerie van Economische Zaken, Landbouw & Innovatie (EL&I). Ook op provinciaal niveau kan niet gesproken worden over één actor, maar over meerdere actoren binnen een overheid. Ook hier kan het zijn dat verschillende provinciale afdelingen betrokken zijn bij één gebiedsontwikkeling. Tot slot geldt hetzelfde voor gemeenten en de Europese Unie. Afstemming en samenwerking kan plaatsvinden binnen en tussen overheidsniveaus.

Elk departement of provinciale afdeling heeft eigen doelen, middelen en ook een eigen cultuur. Bij de samenwerking tussen deze groepen kunnen deze verschillen aanleiding geven tot wrijving bij de ontwikkeling en uitvoering van gebiedsontwikkeling. Zo hoeft de projectmatige aanpak van de aanleg van een snelweg niet volgens hetzelfde instrumentarium te lopen als de aanleg van natuur, laat staan dat de doelen en middelen overeen komen. Een voorbeeld zijn de gescheiden geldstromen in het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT), waarbij geen geld voor de aanleg van infrastructuur besteedt mag worden aan de aanleg van natuur in hetzelfde project.

Private partijen spelen zowel een rol bij het creëren van draagvlak, als bij de uitvoering van het project. Zo wordt tijdens de visie- en planvorming van gebiedsontwikkeling vaak overleg gepleegd met maatschappelijke organisaties. Bij de uitvoering worden afspraken gemaakt met private partijen voor de daadwerkelijke uitvoering van de gebiedsontwikkeling.

4.3.2 Hulpbronnen

Om publiek-publieke gebiedsontwikkeling te realiseren, creëren de verschillende overheden instrumenten zoals wetgeving, financiering en beleidsregels. Centraal staat hierin het omgevingsrecht. Maar ook andere wetgeving faciliteert gebiedsontwikkeling. Vroege voorbeelden zijn de 'Landinrichtingswet', een recent voorbeeld is het spelregelkader voor het MIRT dat is opgesteld door de rijksoverheid. Sectorale regelgeving speelt ook een rol.

Bij de visievorming, maar ook in de uitwerking van gebiedsontwikkeling speelt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) een belangrijke rol. De Wro schrijft voor dat Rijk, provincies en gemeenten hun visie op de ruimte beschrijven in structuurvisies. Dit betekent in de praktijk dat structuurvisies de neerslag kunnen zijn van vele ambities van politiek en bestuur op verschillende sectorale beleidsterreinen. Zo kan een structuurvisie zowel de ambities voor nieuwe infrastructuur beschrijven, als de ambities voor natuur en landschap. Ook hier het voorbeeld van de Bypass Kampen: de ambitie tot de bypass kwam voort uit het beleid voor klimaatadaptatie, de Wro was het instrument waarmee de ambitie concreet werd uitgewerkt en doorwerkte naar het bestuurlijk niveau van provincie en gemeente (Dirx *et al.*, 2007).

Het is mogelijk dat een politiek/bestuurlijk commitment voor publiek-publieke samenwerking niet bij alle betrokken overheden aanwezig is. In dat geval kan een meer centrale overheid gebruik maken van doorzettingsmacht om de gebiedsontwikkeling toch te realiseren. De Wro

heeft hiervoor de mogelijkheid dat het Rijk of provincie zelf een bestemmingsplan opstellen, de zogenaamde 'inpassingsplannen'. Zo heeft het Rijk inpassingsplannen gemaakt voor windturbineparken en hebben provincies inpassingsplannen gemaakt voor projecten als *Waterdunen* in Zeeuws-Vlaanderen.

De zekerheid van financiering van de publiek-publieke gebiedsontwikkeling is een belangrijke factor bij de kans op succes. Hierbij kunnen alle overheden bijdragen. Op dit moment lopen financieringsstromen op rijksniveau vooral via het Nota-Ruimtebudget, het Investeringsbudget Landelijk gebied (ILG) en het MIRT.

4.3.3 Spelregels, sturingsstijl, processen en procedures

Publiek-publieke gebiedsontwikkeling vindt plaats binnen de institutionele kaders van de betrokken overheden. Het zal per project verschillen welke spelregels en procedures gelden voor de betreffende ontwikkeling. Zo zal een project aan de kust te maken krijgen met wetgeving rond kustverdediging en een project in het zandgebied met de regels en doelen van de Kaderrichtlijn Water.

De spelregels voor publiek-publieke gebiedsontwikkeling kunnen zowel ad hoc bepaald worden, als vastgelegd in specifieke wet- en regelgeving. De Landinrichtingwet, de Wet ruimtelijke ordening en het spelregelkader voor het Meerjarenprogramma Infrastructuur, Ruimte en Transport (MIRT) zijn hiervan voorbeelden.

4.3.4 Discoursen

De discoursen rondom publiek-publieke gebiedsontwikkeling kunnen sterk uiteenlopen per project. Dat betekent dat ook de spanningen tussen de verschillende actoren binnen de overheden verschillend kan zijn. Deze spanningen kunnen zowel binnen een overheid als tussen overheden bestaan. Een voorbeeld is de spanning tussen het voormalige ministerie van Verkeer en Waterstraat (V&W) dat een plan voor een snelweg ontwikkelde dwars door het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland, een beleidsterrein van de voormalige ministeries van LNV en VROM. Dit leidde tot grote spanningen tussen de ministeries waarbij het debat deels publiekelijk werd gevoerd.

Het voorbeeld van het Nationale Landschap laat zien dat de actoren binnen een overheid vaak geen gedeelde visie en beelden hebben over gewenste gebiedsontwikkelingen in de groene ruimte. Vaak komen de actoren pas in conflict op het moment dat een concreet project voor gebiedsontwikkeling wordt uitgewerkt, waardoor de betreffende overheid niet als een partij op kan treden in de onderhandelingen met andere overheden. In het voorbeeld van de snelweg in het Nationaal Landschap was het voor de provincie Utrecht niet duidelijk welke visie het Rijk nu precies had, omdat de ministeries van EL&I en I&M (voorheen V&W, LNV en VROM) het publiek met elkaar oneens waren.

Ook tussen overheden kunnen spanningen bestaan in een discours over een concrete gebiedsontwikkeling. Zo was het Rijk stellig over de noodzaak van een bypass bij Kampen om de te verwachten hogere rivierafvoeren in de toekomst te verwerken. De provincie en de gemeente bleken eerst niet overtuigd van deze noodzaak en ook maatschappelijke organisaties speelden een rol bij de ontwikkeling van een spanning tussen de betrokken overheden.

4.4 Synergie

Als de verschillende betrokken overheden overeenstemming bereiken over te behalen doelen kan synergie ontstaan, zowel op inhoudelijk als financieel vlak. Bij gebiedsontwikkeling in de groene ruimte valt vaak veel winst in termen van ruimtelijke kwaliteit te halen wanneer sectorale doelen afgestemd en gecombineerd worden. Daarmee kan ook voorkomen worden dat sectorale ontwikkelingen na elkaar in de tijd gerealiseerd worden. Een voorbeeld is de aanleg van een snelweg die een natuurgebied doorkruist, zonder faunavoorzieningen als ecoducten aan te leggen. Als deze later aangelegd (moeten) worden is het veel duurder en ook zijn dan vaak een aantal mogelijkheden al geblokkeerd door de eerder gemaakte keuze in het ontwerp. Zo kan een snelweg niet later nog verdiept worden, als later blijkt dat dit wenselijk is voor het verhogen van de ruimtelijke kwaliteit en het behalen van biodiversiteitsdoelen.

In de jaren negentig werd door het toenmalige ministerie van VROM (thans opgegaan in het ministerie van I&M) het principe van de diagonale planning geïntroduceerd (Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke ordening, 2000). Diagonale planning is een vorm van netwerksturing waarbij niet alleen tussen overheden, maar ook binnen overheden wordt samengewerkt. Voorbeelden van diagonale planning zijn de Nadere Uitwerking Rivierengebied (NURG) en de 'ROM' gebieden (Ruimtelijke Orderings- en Milieubeleid) als het Groene Hart en de Gelderse Vallei. De vraag of deze vorm van planning succesvol is. Vaak wordt wel bereikt dat partijen uit verschillende sectoren gaan samenwerken, wat winst is. Onduidelijk is vaak in hoeverre hiermee ook de doelen buiten (impact) gerealiseerd worden.

4.5 Knelpunten en oplossingsstrategieën

Publiek-publieke gebiedsontwikkeling kan een zeer grote drijvende kracht zijn achter groene gebiedsontwikkeling. De ruilverkavelingen uit het verleden zijn hier een voorbeeld van. Deze zijn echter gerealiseerd in een periode waarin meer hiërarchische sturing bestond vanuit de rijksoverheid naar decentrale overheden.

Bij publiek-publieke samenwerking komen beleidsdoelen van de verschillende actoren samen. De uitdaging is om deze doelen te vervlechten om zo tot een meerwaarde in de gebiedsontwikkeling te komen. Wanneer doelen ingeleverd worden, kunnen partijen ook hun betrokkenheid en bestuurlijke en politieke wil verliezen. Er kan dan ook een situatie ontstaan waarin een overheid de andere via doorzettingmacht dwingt om akkoord te gaan met de gebiedsontwikkeling.

4.6 Voorbeelden

4.6.1 Casus Rivierherstelprojecten

In 1991 startte het Rijk met een speciaal programma voor het uitvoeren van de EHS in het rivierengebied een onder de naam: 'Nadere Uitwerking voor het Rivierengebied' (NURG). Het doel was het realiseren van nieuwe natuur in de uiterwaarden.

Binnen NURG werkten de toenmalige ministeries van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit samen. Hiervoor werd een samenwerkings-overeenkomst vastgesteld, waarin onder andere werd geregeld dat beide ministeries ieder 50% bij zouden dragen aan het rijksaandeel van het verwerven en inrichten van de nieuwe

natuurgebieden (bron: <http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni>). Het overige deel van de inrichtingskosten werd door de provincies gefinancierd. Naast de rijksoverheid werkten vijf provincies mee aan het NURG. De eindverantwoordelijkheid lag bij het ministerie van Verkeer en Waterstaat (Van der Wielen & Makaske, 2007).

Uit een evaluatie van de NURG blijkt dat het programma een sterke impuls kreeg na gevaarlijk hoge waterstanden in de grote rivieren in 1993 en 1995. Als gevolg van deze hoogwaterstanden stelde het Rijk een speciale wet vast om de betreffende dijken snel te kunnen verhogen: de 'Wet Grote Rivieren' (WGR). Door de NURG-projecten te koppelen aan de WGR, werd natuurontwikkeling gekoppeld aan rivierversuiming (Van der Wielen & Makaske, 2007).

De grote urgentie van het hoogwaterprobleem is een belangrijke succesfactor geweest bij het slagen van de rivierherstelprojecten. Politiek en bestuurlijk werd de noodzaak gezien voor een oplossing voor het probleem door het concreet optreden van schade door hoogwater. Dit betekende een mogelijkheid om de sterke functie van waterafvoer te koppelen aan de zwakkere functie van natuurrealisatie.

De NURG was ook sterk in het creëren van een breed draagvlak onder alle actoren, zowel overheid als maatschappelijke organisaties. Hierbij speelde goede en tijdige informatievoorziening een belangrijke rol, naast inspraakmogelijkheden voor betrokkenen.

Een andere belangrijke factor voor succes waren de solide financiële afspraken met voldoende financiële middelen voor alle doelstellingen.

Een belangrijke faalfactor bestond uit slechte communicatie tussen overheden en departementen bij de voorbereiding van de rivierprojecten, met een doorwerking naar de uitvoering. Als verbeterpunt is in de evaluatie gesuggereerd dat convenanten en financiële raamovereenkomsten tussen overheden de bestuurlijke samenwerking sterk kunnen verbeteren (Van der Wielen & Makaske, 2007).

De NURG stond wel onder druk door bijvoorbeeld een gebrek aan aandacht in de planvorming voor de beheerfase (waardoor bijvoorbeeld het voor de natuurdoelen noodzakelijke beheer bij nader inzien te kostbaar blijkt) en de grote organisatorische en financiële complexiteit (veel vergunningverlenende instanties, veel grondeigenaren, veel financiers, inflexibele financiële regelingen). (Van der Wielen & Makaske, 2007).

4.6.2 Casus bypass Kampen

In het gebied ten zuidwesten van Kampen ligt een plangebied dat deel uit maakt van de IJsseldelta, het gebied waar de IJssel, via verschillende rivierarmen, in de voormalige Zuiderzee uitmondde. In dit gebied hadden verschillende overheden simultaan de volgende ruimtelijke ontwikkelingen gepland, zonder onderling overleg:

- de aanleg van een hoogwatergeul om de afvoercapaciteit van de IJssel te vergroten;
- de aanleg van de Hanzelijn met een nieuw station bij Kampen;
- de ombouw van de N50 tot een volwaardige autosnelweg;
- grootschalige woningbouw bij Kampen.

De verschillende plannen hielden geen rekening met elkaar waardoor bijvoorbeeld de Hanzelijn, waarvoor bij Rijkswaterstaat plannen werden uitgewerkt, in eerste instantie geen rekening hield met het feit dat deze in de toekomst een hoogwatergeul zou kruisen. Er waren geen bruggen voorzien. Als oorzaak voor het achterwege blijven van afstemming noemen de

betrokken actoren de verkokering van de overheid (Dirkx *et al.*, 2007). De betrokken partijen waren de provincies Overijssel en Flevoland, de gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek, Waterschap Groot Salland de ministeries van V&W, VROM en LNV (thans opgegaan in de ministeries van I&M en EL&I) en Staatsbosbeheer.

Om te voorkomen dat de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zouden staan, is de provincie Overijssel een gebiedsgericht proces gestart met als doel een samenhangend plan voor dit gebied uit te werken. Uit interviews met de betrokkenen bleek dat zij vinden dat het uiteindelijke masterplan heeft voorkomen dat de ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zouden staan. Ook zien zij in dat de ontwikkeling van de ene functie positief kan bijdragen aan de kwaliteit van de andere functie. Zo draagt de hoogwatergeul bij aan het laten ontstaan van hoogwaardige woonmilieus. Tegelijkertijd kan de woningbouw financiële middelen leveren voor de inrichting van de geul.

De betrokkenen geven als nadeel aan dat er compromissen gesloten zijn en dat ze moesten afwijken van hun oorspronkelijke plan.

Net als bij het voorbeeld van de NURG-projecten bleek het grote gevoel van urgentie een belangrijke succesfactor volgens de betrokkenen. Het was nu of nooit, doordat het tracébesluit voor de Hanzelijn al was genomen. Het besef dat samenwerken zou lonen en de tijdsdruk, voorkwam dat het proces verzande en partijen zich op hun eigen belangen konden terugtrekken (Dirkx *et al.*, 2007).

5 Gebiedsontwikkeling door particulier initiatief

5.1 Beschrijving

Veel bewoners van Nederland hebben een sterke binding met hun woonomgeving en hebben een positieve grondhouding ten opzichte van natuur en landschap (zie PBL, 2010). Veel burgers zijn ook nu al betrokken bij natuur en landschap. Dit is vaak passief in de vorm van recreatie en beleving of in de eigen tuin, maar er zijn ook vele mensen die als vrijwilliger of professioneel (bijvoorbeeld in de vorm van agrarisch en particulier natuurbeheer) betrokken zijn bij beheeractiviteiten. Als die positieve grondhouding benut zou kunnen worden voor de realisatie en het beheer van nieuwe natuur, dan lijkt dat ideaal te zijn. Zeker als dit vergeleken wordt met de maatschappelijke weerstand die soms ontstaat bij door overheden of bedrijfsleven geïnitieerde gebiedsontwikkelingen.

Particulier initiatief kan zich richten op beheer en deels ook op inrichting, maar ook op participatie in beleidsvorming. Participatie van burgers kan in meerdere graden van intensiteit. Vormen als informeren en raadplegen, zijn min of meer gemeengoed geworden, maar het is ook mogelijk om tot co-creatie tussen overheden en burgers te komen of zelfs om planning en ontwerp over te laten aan burgers en maatschappelijke groepen. In principe kunnen dit ook bedrijven zijn die een bijdrage willen leveren aan natuurbeheer rondom hun bedrijf of elders. Een voorbeeld is de natuurtuin die rondom het voormalige Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (nu onderdeel van Alterra – Wageningen UR) is aangelegd in Wageningen. Ook kan gedacht worden aan boeren die op vele plekken in Nederland aan natuur- en landschapsbeheer doen.

5.2 Maatregelen

In gebiedsontwikkeling door particulier initiatief nemen burgers en bedrijven initiatieven die bijdragen aan natuur. Men kan bijvoorbeeld eigen grond natuurvriendelijk gaan inrichten en beheren. Men kan ook natuur op eigen grond openstellen voor beleving en recreatie. Het meest voor de hand liggend zijn beheer- en inrichtingsactiviteiten, waarbij men afspraken maakt met Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, waterschappen of gemeenten. Het betreft dan in feite een soort concessie. Een groep bewoners of bedrijven krijgt de bevoegdheid voor een bepaalde termijn om natuur te beheren. In principe kan het ook om natuurontwikkeling gaan. Zeker als hierbij bedrijven zijn betrokken. Er zijn voorbeelden dat een agrarische ondernemer zijn bedrijf aanpast, waarbij ingezet wordt op recreatie, waterberging en natuur (zie voorbeeld Springendal, paragraaf 5.6.4).

Overheden die particulier initiatief willen ondersteunen kunnen de volgende maatregelen nemen:

- communicatie over interesse publieke partijen in eigen initiatieven burgers en bedrijven;
- onderzoeken/inventariseren wat burgers en bedrijven nodig hebben om initiatief te nemen;
- gezamenlijk maatregelen vaststellen zodat er voldoende vertrouwen ontstaat in uitvoering;
- ondersteunen met kennis over natuur, landschap, procedures, etc.;
- ruimte bieden (wegnemen barrières), ondersteunen (financieel, procedureel, etc.) en zo min mogelijk interveniëren;
- opstellen beheer- of ontwikkelingscontracten;
- organiseren van monitoring.

5.3 Kenmerken

5.3.1 Actoren, coalities en hulpmiddelen

Bij particulier initiatief zijn in eerste instantie particulieren aan zet. Dit kunnen samenwerkende burgers zijn of grondbezitters, maar ook bedrijven, waaronder agrariërs. Zij zullen de werkzaamheden uit moeten voeren, organiseren dat hiervoor menskracht beschikbaar is en dat hun doeleinden bereikt worden. Vervolgens komt men andere actoren tegen. Dit kan gaan om overheden die plannen maken en beleid, wetgeving, regels en procedures hebben. Men kan ook maatschappelijke organisaties tegenkomen en professionele terreinbeheerders, zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Provinciale Landschappen, organisaties namens gemeenten of waterschappen. Het kan zijn dat het om hun grond gaat, dan wel dat zij nodig zijn voor advies en beschikbaar stellen van machines en/of menskracht. Deze organisaties hebben ook politieke invloed, dus kan alleen om die reden al belangrijk zijn om hen te betrekken.

Ook andere burgers of bedrijven kunnen invloed uitoefenen. Als men een natuurgebied vlakbij een woonwijk wil beheren (zie voorbeeld Grasweggebied, paragraaf 5.6.2), dan zullen andere buurtgenoten daar ook een mening over kunnen hebben en, bijvoorbeeld, zich zorgen kunnen maken over overlast. Agrarische bedrijven kunnen elkaar versterken in hun bedrijfsvoering, maar ook last van elkaar hebben; het onkruid voor het ene bedrijf is agrarisch natuurbeheer voor een ander bedrijf.

5.3.2 Spelregels, sturingsstijl, processen en procedures

Initiatief door burgers en ondernemers is een vorm van zelfsturing. Voor zelfsturing in de uitvoering van beleid is echter vertrouwen nodig. De beleidseigenaar heeft dan weinig grip en informatie over de uitvoering van haar eigen beleid en dat kan tot politieke onrust leiden als de Tweede Kamer of een onderzoekscommissie verantwoording van de beleidsinzet en haar effectiviteit zoekt. Zelfs als het niet om uitvoering van beleid gaat, zullen particuliere initiatiefnemers overheden en andere actoren tegen komen en nodig hebben om zaken gedaan te krijgen. Dit speelt met name bij het hanteren en mogelijks aanpassen van regels en procedures. Daarom vraagt zelfsturing om netwerksturing, anders loop je als particuliere initiatiefnemer vaak tegen weerstanden bij overheden en andere actoren aan.

Bondgenoten bij overheden en natuurbeheerders zijn nodig om initiatieven tot succes te maken. Voor zelfsturing zijn dus coalities nodig. Zeker als initiatief van burgers of bedrijven in de plaats komt van beheer door een natuurorganisatie en er natuurdoelen in het geding zijn. Kennis over natuur zit niet alleen bij daarvoor opgeleide mensen. Boeren en betrokken burgers hebben ook kennis. Dat wil niet zeggen dat zij de wijsheid in pacht hebben. Men zal behoefte hebben aan specialistische kennis en zal soms een beroep moeten kunnen doen op medewerkers van natuurorganisaties, waterschappen, etc. Ook voor tastbare beheer- en inrichtingsactiviteiten zal samenwerking met anderen nodig zijn, aangezien het om arbeidsintensief werk gaat. |

5.3.3 Discours

Eigen initiatief van burgers en bedrijven past goed in het heersende politieke discours van de afgelopen jaren. Het gaat om eigen verantwoordelijkheid nemen. Het past ook bij discourses over een afnemende invloed van de overheid en een verschuiving van het zwaartepunt van de politiek naar de samenleving.

5.4 Synergie

Particulier initiatief kan gezien worden als een vorm van zelfsturing. Burgers en bedrijven gaan zelf natuuractiviteiten ondernemen. Dit kan men doen omdat het als belangrijk wordt ervaren, maar ook om regulering te voorkomen of om een positief imago op te bouwen (geldt vooral voor bedrijven). Veronderstelde voordelen zelfsturing en zelfregulering uit presentatie zijn (Termeer, 2008):

- Minder regeldruk: als bewoners of boeren zelf verantwoordelijkheid nemen of krijgen dan is er een minder grote noodzaak voor regels van buitenaf.
- Meer eigen verantwoordelijkheid: bewoners en boeren krijgen een grotere verantwoordelijkheid.
- Meer sociale cohesie: doordat er samengewerkt wordt krijgen mensen meer met elkaar te maken en kan er zich een gezamenlijke identiteit ontwikkelen.
- Effectievere realisatie maatschappelijke doelen: door zelfsturing komt het realiseren van de maatschappelijke doelen dichterbij.
- Meer continuïteit: als mensen zelf verantwoordelijk zijn en zich er bij betrokken voelen dan is de kans groter dan de resultaten behouden blijven.
- Meer maatwerk: door zelfsturing ontstaat er ruimte voor het zoeken naar oplossingen door zelfgestuurden.
- Minder bestuurlijke drukte: door zelfsturing hoeven overheden en hun bestuurders zich minder direct bezig te houden met het zelfbestuurde beleidsveld.
- Verbetering relatie overheid – samenleving: indien er een balans gevonden wordt voor de wensen uit de samenleving en overheidsbeleid en er ontstaat wederzijds vertrouwen dan leidt dit tot een verbeterde relatie tussen overheden en samenleving.

Van Amstel-Van Saane (2007) gaat in haar proefschrift 'Twilight on self-regulation' onder andere in op de in de wetenschap gangbare aannames over voordelen van zelfregulering door bedrijven. In onderstaande tekst wordt dit als uitgangspunt gebruikt, aangevuld met een artikel van Havinga (2006):

- Zelfregulering wordt gezien als effectiever, efficiënter en minder tijdrovend dan regulering met centrale voorschriften en controles.
- Voordelig voor overheden is dat private partijen het opstellen en afdwingen van zelfregulering zelf betalen en uitvoeren.
- Voordelig voor bedrijven is dat zelfregulering beter kan aansluiten bij de doelen en belangen van de eigen organisatie of sector. Het kan leiden tot een verbeterd imago van de organisatie of sector (Dorbeck-Jung *et al.*, 2005).
- Zelfsturing is een bruikbare strategie om regeldruk te verminderen (Iannuzzi, 2001; Eijlander *et al.*, 1993).
- Zelfregulering door private partijen wordt geacht beter nageleefd te worden en te leiden tot gedeelde normen en sociale cohesie in economische sectoren (Gunningham & Rees, 1997; Priest, 1997; Van Montfort & Oude Vrielink-Van Heffen, 2006).

Deze voordelen treden niet automatisch op. Het is van groot belang in welke maatschappelijke context zelfsturing gerealiseerd moet worden (zie Werkman *et al.*, 2010).

5.5 Knelpunten en oplossingsstrategieën

Veronderstelde nadelen zelfsturing en zelfregulering:

- Tegenstanders betogen dat zelfregulering zwak en ineffectief is en vooral private en geen maatschappelijke interesses dient (o.a. Gunningham & Rees, 1997; Braithwaite, 1993). Veel gedocumenteerde voorbeelden van zelfregulering zijn vooral symbolisch van aard en

vooral bedoeld om het publiek tevreden te stellen en interventies van de overheid op afstand te houden (Havinga, 2006).

- Zelfregulering zou leiden tot bevoorrechtiging van bepaalde personen en sectoren, het heeft een beperkt belang, hogere kosten en het is niet afrekenbaar naar de samenleving als geheel (Priest, 1997).
- Zelfregulering leidt tot nalevingskosten, die tot een toename van regeldruk kan leiden (Dorbeck-Jung *et al.*, 2005).
- Koepelorganisaties van bedrijven blijken moeite te hebben met het opleggen van geloofwaardige sancties om navolging af te dwingen (Havinga, 2006).
- De Bakker *et al.*, 2007 hebben voor zelfregulering met betrekking tot voedselkwaliteit beschreven dat het voor overheden in de praktijk onaantrekkelijk blijkt te zijn om de bevoegdheid om zelf beleidskeuzes te maken uit handen te geven. Men maakt graag gebruik van ondernemers om publieke doelen efficiënt en effectief te realiseren, maar niet om hen toe te laten in het publieke domein. Hiermee wordt door overheden zelfsturing en zelfregulering vooral instrumenteel voor een government-opvatting van sturing. Verdergaande vormen van zelfregulering kunnen indruisen tegen de ambities van overheden.

Andere mogelijke knelpunten met hun oplossingsstrategieën zijn:

- Europese staatssteuntoets en regels voor subsidies landelijk gebied;
 - bijstellen Europese regels – langdurig traject zonder garanties.
- Burgerinitiatief kan erg belangrijk zijn op lokaal niveau, maar het verwerven en inrichten van grote oppervlakten natuur (zoals in het EHS beleid gebeurde), is een erg grote uitdaging;
 - niet alleen inzetten op burgerinitiatieven als er grond omgevormd moet worden in natuur.
- Burgergroepen hebben vaak slechts weinig actieve leden en zijn sterk afhankelijk van de inzet van een paar individuen (Van Dam *et al.*, 2010);
 - bijdragen aan professionalisering, verstrekken van advies, trainingen aanbieden, etc.
- Burgerinitiatief heeft vaak overheidssteun nodig terwijl dat juist minder zal worden met de bezuinigingen;
 - minder bezuinigen;
 - aanwenden private middelen, sponsoring.
- Wantrouwen vanuit overheden en natuurorganisaties;
 - samen keuzes en afspraken maken;
 - samenwerking als burgroepen het niet alleen kunnen.
- Concurrentie tussen verschillende lokale groepen;
 - bemiddeling;
 - uitsluiten concurrerende organisaties door overheden.

Zelfsturing kan alleen werken als aan een aantal condities voldaan is (Ostrom, 1990; Ostrom, 1999; Ostrom, 2005; Dietz *et al.*, 2003; in: Werkman *et al.* 2010):

- het dient helder te zijn wie wel en wie geen gebruik kan maken van de diensten die het landschap en de bodem biedt;
- degenen die betalen voor het landschap moeten er ook van profiteren en agrariërs die zich er niet voor inzetten zouden uitgesloten moeten worden van inkomsten uit het landschap;
- er is een monitoringssysteem nodig;
- er zijn mechanismen nodig om conflicten tussen deelnemers aan zelfsturing te reguleren en om sancties uit te delen aan deelnemers die zich niet aan de afspraken houden;
- er is een minimale erkenning van overheden nodig voor het recht om zichzelf te organiseren;

- er is regie nodig op de verschillende initiatieven voor zelfsturing en de acties van verschillende individuen en organisaties.
- overheden en maatschappelijke organisatie moeten onderdeel kunnen uitmaken van het streven naar zelfsturing waarbij verschillende waarden met elkaar verbonden worden;
- er is een strategie nodig om andere partijen hun rol te laten spelen in het streven naar zelfsturing;
- zelfsturing moet geformaliseerd en financiering moet geregeld worden;
- er is een zorgvuldige processtrategie nodig om bovenstaande opgaven te realiseren.

5.6 Voorbeelden

5.6.1 Casus Lingewaard Natuurlijk / Lingezegen

Tussen Arnhem en Nijmegen wordt in Gelderland het gebied Lingezegen ontwikkeld. Dit is een Rijksbufferzone waarvan delen tot de EHS behoren. Het gebied ligt in een regio waar een sterke verstedelijking plaatsvindt (twee Vinexwijken en kleinere ontwikkelingen bij Elst en Driel) en grenst aan een glastuinbouwgebied bij Huissen. Lingezegen zou moeten voorkomen dat er tussen Nijmegen en Arnhem één groot bebouwd gebied ontstaat. Bovendien beogen de plannen de leefbaarheid en de kwaliteit van de regio te versterken door een park van formaat te realiseren. Als Rijksbufferzone is het gebied primair gericht op behoud openheid en op de mogelijkheid tot openluchtrecreatie. Daarbij gaat het erom in verschillende deelgebieden sterk verschillende ontwikkelingsopgaven te realiseren.

De impact op biodiversiteit is in Park Lingezegen vooral een gevolg van functieontwikkeling voor natuur en geen gevolg van bewuste sturing op het biodiversiteit beginsel (PBL, 2010; Kersten, 2010). De impact op biodiversiteit is deels ook het gevolg van acties van lokale initiatiefnemers die via de klankbordgroep hun natuurvisie hebben ingebracht in de planvorming en een taak toegewezen hebben gekregen in het beheer. De EHS-opgave in de Rijksbufferzone wordt deels ingevuld door een burgerorganisatie (Lingewaard Natuurlijk) en het beheer wordt uitgevoerd door een apart opgerichte stichting (Van Dam *et al.*, 2010; PBL, 2010; Kersten, 2010). Dit levert belevingsnatuur op: 'natuurakkers'. De functionele kant zit in de akkerbouw, maar dit wordt niet geoptimaliseerd. 'Ouderwetse' landbouwnatuur staat centraal. De rol van deze burgergroep ging wel ten koste van de positie van Staatsbosbeheer die er grote grazers in had willen hebben. Voor vitale natuur is deze casus dus meer een anti-casus. In plaats van vitale natuur is een vorm van belevingsnatuur ontstaan.

5.6.2 Casus Grasweggebied

Grasweggebied is een gebied (7-8 ha) bij Hellevoetsluis. Een aantal bewoners van de Grasweg hebben het initiatief genomen om een stuk ecologische verbindingszone te ontwikkelen (Van Dam *et al.*, 2010). Hierbij kozen ze voor maximale vernatting en daarmee voor de maximale ecologische variant (vitale natuur, maar ook functionele natuur). Hiervoor ontvingen ze steun van gemeente (stelt grond in bruikleen en zorgt voor doorlopen procedures) en waterschap. De stichting Zuid-Hollands Landschap staat garant voor de continuïteit van het beheer. De gemeente wilde oorspronkelijk rood-voor-groen toepassen. Het initiatief kan ook gezien worden als een initiatief om te voorkomen dat groen uitzicht van huidige bewoners bebouwd wordt.

5.6.3 Casus Noordelijke Friese Wouden

In Nationaal Landschap de Noordelijke Friese Wouden zijn agrariërs actief in natuur- en landschapsbeheer. Bovendien zijn er al enkele decennia boeren aan het experimenteren met een eigen spoor van milieumaatregelen. Het gaat niet om natuurgebieden, maar om agrarisch grondgebruik waarin natuur een plaats heeft. Landschapselementen die op vele andere plekken verdwenen zijn, zijn hier nog aanwezig. Bovendien heeft er de afgelopen decennia ook veel herstel plaatsgevonden. De Noordelijke Friese Wouden zijn een veldlaboratorium voor duurzame landbouw (Stuiver, 2008; Werkman *et al.*, 2010). In de afgelopen 10 tot 15 jaar zijn uitgebreide ervaringen opgedaan met het realiseren van deze doelstellingen. Dit komt (volgens de website van de Vereniging NFW) onder meer tot uitdrukking in een eigen, onderbouwd milieuspoor met forse emissiereducties, 10.500 ha weidevogelbeheer, 4.000 ha foerageergebied voor ganzen, beheer van 150 km houtwal en 1.500 km elzensingels, honderden pingo's en dobben en 800 ha botanisch natuurbeheer. De aanwijzing van het gebied tot Nationaal Landschap wordt gezien als een bevestiging van de rol van de agrarische sector als beschermer en ontwikkelaar van het landschap.

Belangrijke aanjager is de Vereniging Noardlyke Fryske Wâlden, de koepelorganisatie van zes verenigingen voor natuur- en landschapsbeheer: Beheerscoöperatie 'Wâld en Finnen', Vereniging Agrarisch Landschapsbeheer (VAL) Dantumadeel, It Kollumer Grien, Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer in Achtkarspelen (VANLA), Vereniging Eastermar's Lânsdouwe (VEL), en Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer 'Smelne's Singellân'. De Vereniging NFW vertegenwoordigt ongeveer 850 leden met 40.000 ha grond. Het betreft voornamelijk agrarische leden, maar er zijn ook burgers (met grond) lid van de vereniging.

In de Noordelijke Friese Wouden is belevingsnatuur dominant. Het is een landschap met belevingen. Er zitten ook wel aspecten aan van inpasbare natuur (natuur als onderdeel landbouw) en functionele natuur (experimenten met energieaanwending door houtstromen).

In de Noordelijke Friese Wouden wordt veel overheidsgeld ingezet. Voorheen direct door het Rijk, sinds een paar jaar meer via het ILG door de provincie. Er wordt wel geprobeerd om via een meer ondernemersgerichte benadering inkomsten te verwerven uit natuur en landschap, maar zonder publiek geld voor natuur- en landschapsbeheer zijn de huidige initiatieven waarschijnlijk niet te handhaven, vanwege de nadelen die boeren hebben van een kleinschalig landschap. Men weet hier nu behoorlijk goede bedrijven op te handhaven (het is geen krimpgebied en er zitten behoorlijk veel blijvers), maar zonder overheidsgeld hebben de agrariërs een slechte concurrentiepositie in melkproductie terwijl de inkomsten uit het landschap hier nog niet tegen opwegen.

5.6.4 Casus Hoeve Springendal

In het gebied Springendal en de Mosbeek in de gemeente Tubbergen is Hoeve Springendal gelegen, zeer dicht bij de grens met Duitsland en nabij een natuurgebied (met Natura 2000-status). De ondernemer is gestopt met de agrarische bedrijfsvoering (op economische basis) en is overgestapt op toerisme (Gerritsen *et al.*, 2007). Op zijn bedrijf zijn een camping, appartementen en chalets gerealiseerd. Tegelijkertijd is een bronnengebied, dat gedraineerd en geëgaliseerd was, weer hersteld en is hier natuur ontwikkeld. Ook het erf heeft een gedaantewisseling ondergaan en ziet er weer meer uit zoals 50 jaar geleden (inclusief historische landbouwvoertuigen op het erf) en er is een wandelpad gerealiseerd om de herstelde beek. Door de natuurontwikkeling wordt ook water beter vastgehouden in het gebied en dat heeft een gunstig effect op waterdoelstellingen.



Bij Hoeve Springendal in Noordoost-Twente is hoogwaardige natuur gerealiseerd, met aandacht voor beleving en functie, en waarbij commerciële activiteiten (verblijfsrecreatie) zijn ingepast .

De bereikte kwaliteit was niet het gevolg van weloverwogen en vastgelegde visies van overheden (Gerritsen *et al.*, 2007). Het initiatief kwam van de voormalige agrariër. Hij is als een pionier te beschouwen wat betreft het ontwikkelen van natuur en landschap door private partijen. Eerdere plannen om tot een meer grootschalige toeristisch bedrijf te komen, zijn bijgesteld toen bleek dat omwonenden hier sterke bezwaren tegen hadden. Overheden hebben vooral de rol gespeeld om de ontwikkeling mogelijk te maken. Het ging hierbij enerzijds om subsidies, waardoor het betaalbaar werd om landbouwgrond om te vormen in natuur (door de waardedaling te compenseren). Anderzijds moesten provincie en gemeenten de planologische mogelijkheden creëren. Het bestemmingsplan is uiteindelijk aangepast.

In feite gaat het om een combinatie van alle vier de kijkrichtingen. Er wordt hoogwaardige natuur gerealiseerd, met aandacht voor beleving, functie en waarbij commerciële activiteiten (verblijfsrecreatie) ingepast werden. De initiatiefnemer leeft nu van de aantrekkelijkheid van de natuur en heeft perspectief gekregen voor zijn kinderen die er willen blijven wonen.

6 Effecten van meekoppeling op kijkrichtingen

6.1 Inleiding

De centrale vraag in dit onderzoek luidde: “welke vormen van meekoppeling kunnen bijdragen aan de realisatie van de kijkrichtingen, uitgewerkt in de natuurverkenning?” Het onderzoek en consultatie van externe deskundigen laat zien dat deze vraagstelling beperkingen kent. De vraag gaat namelijk uit van de veronderstelling dat de inzet van een bepaalde sturingsvorm causaal leidt tot de realisatie van bepaalde (natuur)doelen. Met andere woorden, het doel bepaalt het te selecteren middel. We zien echter dat het ook andersom kan zijn: het middel bepaalt het type natuur¹. Als voorbeeld natuurontwikkeling in uiterwaarden waar natuur moet voldoen aan waterstaatkundige eisen: geen oobossen, wel graslanden. Voor de analyse van de resultaten in deze paragraaf gebruiken we de volgende vraag: “welke dynamiek leidt tot realisatie van natuur en hoe ziet die natuur er dan mogelijk uit?”

Vanuit dit uitgangspunt wordt gekeken naar de potenties en mogelijkheden van de verschillende onderzochte sturingsvormen. We betogen ook dat het belangrijk is om deze dynamiek juist op het niveau van gebieden of regio's te benaderen en niet alleen voor Nederland als geheel. Uit governance-literatuur (Pierre & Peters, 2000, Rhodes, 1997, etc.) weten we dat beleid in toenemende mate tot stand komt in interactie tussen schaalniveaus: dit wordt multi-level governance genoemd. Een focus op de rijksoverheid miskent de delegatie van taken naar provinciale en in minder mate gemeentelijke overheden en waterschappen, terwijl zij juist een grote rol spelen in de ruimtelijke ordening en sociaaleconomisch beleid. Deze overheden oefenen dus veel invloed uit op de realisatie van het natuurbeleid. Bij governance hoort ook dat beleid vaker tot stand komt en uitgevoerd wordt door meerdere actoren. Dit kunnen verschillende departementen binnen het Rijk zijn, maar ook samenwerkingen met markt en samenleving. Dit speelt op alle schaalniveaus. Meekoppelen gaat over dit multi-actor perspectief op beleid.

Meekoppelingen met bestuurlijke en maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen bieden kansen om natuur te ontwikkelen. Dit kan op verschillende schaalniveaus en voor verschillende bestuurslagen, zowel in het publieke als in het private domein. In alle gevallen betekent meekoppeling dat natuurdoelen moeten worden ingebracht in de processen die lopen. Doorwerking van beleid vindt vaak niet vanzelf plaats. Dit is bijvoorbeeld vastgesteld voor decentralisatieprocessen in het milieubeleid. Vaak kennen overheden betekenis toe aan afspraken die gemaakt worden (Kamphorst, 2006). Dit betekent dat ze, evenals andere partijen in gebieden, de beleidsopgaven zodanig interpreteren dat zij hun eigen wensen hierin kunnen meenemen. Er zijn dan mensen of organisaties nodig die de landelijke of provinciale natuurdoelen betekenis geven voor gebiedsprocessen, waar deze doelen niet ontwikkeld zijn (Gerritsen *et al.*, 2009; Kersten, 2010). Meekoppelen kan in principe op een zeer hiërarchische wijze georganiseerd worden, maar ook kan het Rijk een deel van de stagnaties rondom natuurontwikkeling in gebiedsprocessen oplossen, door te stimuleren, faciliteren en belemmeringen in regelgeving weg te nemen (Gerritsen *et al.*, 2009). Het is wel van groot belang om het Rijk niet per definitie centraal te stellen. Er kan ook natuur ontwikkeld worden

¹ Dat weten we ook van Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Harper Collins, die problemen, maatregelen en maatschappelijke opinie als naast elkaar bestaande stromen ziet, die elkaar soms raken. Maatregelen kunnen aan doelen gekoppeld worden, maar doelen ook aan maatregelen.

met weinig of geen rijksbetrokkenheid. Met de komst van het nieuwe kabinet (Rutte 1) lijkt bovendien een lijn gekozen te worden waarbij het Rijk zich nauwelijks meer richt op het ontwikkelen van nieuwe natuur en voor zichzelf in ruimtelijke opgaven ook nauwelijks een rol ziet weggelegd.

Op het gebiedsniveau worden in netwerken keuzes gemaakt die onder andere grote invloed hebben op de realisatie van de landelijke en provinciale natuurdoelen. Natuurambities moeten dus ook op dit niveau ingebracht worden. Hierbij helpt het als er een natuurvisie ingebracht wordt die aansluit bij wensen en ambities van actoren. Via het juridische en planologische spoor zijn er echter wel degelijk mogelijkheden om zaken af te dwingen. Dit heeft alleen gevolgen voor de posities in deze gebiedsnetwerken. Vitale natuur lijkt lastig om in gebiedsopgaven in te brengen omdat er op gebiedsniveau weinig synergie mogelijk is. Natuurvisies met meer synergie zijn functionele, beleefbare en inpasbare natuur. Voor het laatste natuurbeeld staat het economisch nut zelfs centraal. Er lijken echter wel degelijk mogelijkheden te bestaan in uitruil tussen gebieden en schaalniveaus. Meekoppelen als sturingsstrategie probeert in feite synergie tussen sectoren en actoren te benutten. Meekoppeling betekent ook dat het type natuur vooral het resultaat van interactie tussen partijen zal zijn (op welke manier dan ook), maar op voorhand kan niet precies gezegd worden welke type natuur met meekoppeling gerealiseerd kan worden. In principe kan elk natuurbeeld meegekoppeld worden, maar dan moet dat natuurbeeld passen bij de potentie in het krachtenveld, waarin men zich begeeft (bijvoorbeeld in gebieden) en in de verhalen en ambities van actoren die hierin actief zijn.

6.2 Beoordeling legitimatie beleid

Meekoppelen kan ook gezien worden als een beleidskeuze. Actoren kunnen er voor kiezen om niet mee te koppelen en juist sectoraal te handelen of om een relatief sterke scheiding tussen overheid, markt en samenleving aan te brengen in ruimtelijk beleid. Hemerijck & Hazeu (2004) evalueren de legitimatie van beleid door 4 deelvragen te onderzoeken: Past het, hoort het, werkt het en mag het? Hier hoort hun stelling bij dat gelegitimeerd beleid moet voldoen aan vier criteria: het beleid moet doeltreffend en doelmatig zijn, politiek haalbaar en praktisch uitvoerbaar zijn, rechtmatig zijn, en het moet normatief aanvaardbaar zijn. De vier kernvragen van gelegitimeerd beleid kunnen in het volgende schema worden samengevat:

			Grondslag van beleid	
			<i>Output legitimiteit</i>	<i>Input legitimiteit</i>
Handelingslogica	Logica van gepastheid	Haalbaarheid (past het)	Aanvaardbaarheid (hoort het)	
	Logica van consequentie	Doelmatigheid (werkt het)	Rechtmatigheid (mag het)	

Deze kernvragen worden toegepast op de vier vormen van meekoppeling en op de kijkrichtingen.

6.3 Analyse van meekoppelvormen

6.3.1 Publiek-private samenwerking

Werkt het?

PPS is doelmatig waar combinaties tussen natuur en economische dragers mogelijk zijn. Door de ontwikkelingen van private partijen kan natuur gerealiseerd worden, maar de functies van natuur zullen wel moeten passen bij deze ontwikkelingen. Op basis van gevonden casussen lijken vooral inpasbare natuur, beleefbare natuur en mogelijk functionele natuur gerealiseerd te kunnen worden. Op basis van uitruil met andere gebieden, of als PR-strategie lijkt ook vitale natuur mogelijk. Een voorbeeld hiervan is natuurontwikkeling langs de uiterwaarden, waar kleiwinners bij betrokken waren. Landbouwontwikkeling zou elders (binnendijks) zich verder kunnen ontwikkelen. Kleiproducenten gebruikten dit argument vervolgens weer voor PR doeleinden door klei als natuurlijk producten te vermarkten.

In PPS spelen grondposities van betrokken partijen een cruciale rol. Waar natuur een aanvullende functie vervult voor de beoogde ontwikkelingen is het relatief eenvoudig natuur te ontwikkelen. De doelmatigheid van PPS neemt sterk af wanneer natuurdoelen worden geformuleerd die de (economische) ontwikkelingen remmen of waar ruimtelijke verbindingen gezocht moeten worden met andere natuurgebieden. Dit betekent dat de doelmatigheid van PPS voor de realisatie van vitale natuur maar heel beperkt is. Er zijn voorbeelden waar PPS kan bijdragen aan vitale natuur, maar dan gaat altijd om mengvormen met andere 'meekoppelvormen'. Hierbij is publiek-publieke samenwerking noodzakelijk.

Past het?

Natuurrealisatie is haalbaar met PPS, maar betekent dat rollen van overheden, marktpartijen en anderen zullen moeten veranderen. Hier is men niet altijd toe bereid, er is soms weinig vertrouwen dat private partijen natuur kunnen realiseren en dat overheden ook een positieve bijdrage kunnen leveren aan het ontwikkelen van functies in plaats van vooral aan te geven wat niet mag. PPS lijkt in sommige gevallen spanningen op te leveren tussen een controlerende (borgende) en ontwikkelende overheid. In de ontwikkelende rol zijn overheden direct belanghebbenden. Het is niet realistisch om te veronderstellen dat overheden geen belangen zouden hebben bij ontwikkelingen, maar PPS is bij uitstek een sturingsvorm waarin dit speelt. De borgende rol van de overheid heeft de neiging tot sterke regulering, wat nadelig kan zijn voor natuurontwikkeling onder PPS. Door de regels kan het moeilijk worden om tot ontwikkeling te komen. Dit betekent dat de overheid kaders moet borgen waarbinnen private partijen ontwikkelingen kunnen aangaan. Dit betekent ook dat natuurontwikkeling alleen op hoofdlijnen wordt gereguleerd. Dit heeft vooral positieve effecten op inpasbare, beleefbare en functionele natuur.

Mag het?

Er zijn geen principiële, wettelijke bezwaren om PPS in te zetten om natuur te realiseren, maar er kunnen problemen optreden met Europese regels over ongeoorloofde staatsteun. Ook kunnen conflicten optreden bij aanbestedingen, omdat in het proces bedrijven al zijn uitgesloten (gelijke behandeling). Conflicten kunnen ontstaan met natuurwetgeving omdat ontwikkelingen natuurwaarden negatief kunnen beïnvloeden. Daarnaast kunnen conflicten ontstaan met het beleidskader rond natuur. Het beleidskader beoogt een netwerk van natuurgebieden. Omdat in PPS een relatie tussen natuur en andere ontwikkelingen belangrijk is, kan de realisatie van een netwerk van verbindingen op gespannen voet komen te staan met de ruimtelijke ontwikkelingen in PPS. In PPS-voorbeelden waar wel een bijdrage aan het netwerk wordt geleverd, wordt altijd aanvullende publieke middelen (grond, geld) aangewend.

Hoort het?

In onderzochte PPS-cases blijkt dat er een risico ontstaat op buitensluiting van partijen, oneerlijke concurrentie en zelfs een te grote verstrengeling met commerciële belangen. Ook kunnen belangengroepen uit het proces geweerd worden, waardoor het algemene (maatschappelijke) belang in het geding kan komen. PPS heeft de neiging tot een autonome beslisbevoegdheid waar andere publieke belangen en partijen als hinderlijk worden ervaren. Het wordt niet vanzelfsprekend logisch gevonden dat overheden hiervan deel uit maken. Verhalen over de onpartijdige overheid die als scheidsrechter en hoeder van het algemeen belang op treedt, zijn hardnekkig. Een publieke partij die risicodragend is, participeert in een ontwikkelingsmaatschappij met bedrijven en is niet heel geloofwaardig als deze vervolgens ook moet controleren of alles wel past binnen wettelijke en beleidskaders.

6.3.2 Concessies

Werkt het?

De gevonden voorbeelden van concessies met natuurontwikkeling hebben betrekking op natuurontwikkeling als compensatie van natuurverlies. Concessies zijn denkbaar voor nieuwe natuur, maar dan vooral als onderdeel van het imago management van bedrijven, als eindresultaat, na uitvoering van een andere activiteit (meestal delfstoffenwinning) of als manier om geld te verdienen. In het laatste geval zal het dus om inpasbare natuur, beleefbare natuur en misschien functionele natuur gaan. Bij de andere vormen kan het ook om vitale natuur gaan.

Past het?

Concessies worden vooral gebruikt bij delfstoffenwinning, het realiseren van infrastructuur en bij het verlenen van een recht tot gebruik van infrastructuur. Als instrument binnen het ruimtelijk beleid en het natuurbeleid is het minder bekend. Concessies zijn lastig in complexe gebiedsopgaven omdat overheden duidelijk moeten aangeven welke doelen ze over een relatief lange periode nastreven. Hierbij moeten de doelen ook alleen op hoofdlijnen worden aangegeven. Hier blijken overheden vaak niet goed in te zijn. Anderzijds moeten concessienemers er vertrouwen in hebben dat overheden geen nieuwe wensen zullen formuleren of de concessie willen aanpassen. In gebiedsopgaven blijkt er dan ook weinig met concessies gewerkt te worden. Concessies lijken veel eerder op aanbestedingen, met het verschil dat de overheid dan middelen ter beschikking stelt. Aanbestedingen blijken ook bijzonder lastig te zijn voor publieke partijen waarbij het vooral het formuleren van randvoorwaarden en een beoordeling van de beste offerte problematisch is.

Mag het?

Concessies zijn een contractvorm. In principe mag het, zolang men maar binnen de grenzen van de wet blijft. Er mag dus geen concessie verleend worden om een bos te kappen voor nieuwe natuur, terwijl de vergunningen niet geregeld kunnen worden.

Hoort het?

Er zijn geen principiële weerstanden tegen concessies. Het staat of valt vooral met het vertrouwen wat er rust in de desbetreffende overheid en bedrijven en in de concessie die zij overeen komen. De voorbeelden rondom delfstoffenwinning laten zien dat hier maatschappelijke weerstanden tegen bestaan. Men vertrouwt in die gevallen de intenties van de betrokken partijen niet. Dit gaat vooral over de specifieke inhoud en uitwerking van een concessie en niet over concessies als meekoppelingsvorm. Mogelijk zorgt de lange looptijd van concessies er wel voor dat er extra weerstanden ontstaan als er een nieuwe concessie uitgegeven wordt.

6.3.3 Publiek-publieke samenwerking

Werkt het?

Publiek-publieke samenwerking is een doelmatige meekoppelvorm om natuur te realiseren. Alle vormen van natuur zijn te realiseren, maar binnen de onderzochte vormen van meekoppeling is deze samenwerking het meest doelmatig om vitale natuur te realiseren. Meekoppeling met grote projecten als het Deltaprogramma, Duurzame bereikbaarheid en energie zijn aangrijpingspunten om natuur in te brengen in processen. Hierbij kan functionele natuur en vitale natuur profiteren.

Past het?

De samenwerking past redelijk goed bij de planningscultuur van de (rijks)overheid, want vanaf de jaren tachtig (en waarschijnlijk al langer) is dit een streven: ROM-gebieden, WCL-gebieden, NURG, Reconstructiebeleid en ILG. Meekoppelen gaat over ontkokering en vrijwel iedereen vindt dat dit nodig is. Tegelijkertijd blijkt het vaak erg lastig, omdat elk beleidsterrein haar eigen regels, cultuur, en aanpak kent. Samenwerking is lastig en door de vele sectorale opgaven zijn verschillende overheden niet altijd goed in het afstemmen van doelen. Het enthousiasme neemt ook af, omdat men politiek meer heil ziet in ruimte bieden aan bedrijven en burgers.

Mag het?

Er is geen wet die afstemming van publieke maatregelen verbiedt. Elk beleid kent wel haar eigen wetten en regels en daarbinnen zal de meekoppeling dus plaats moeten vinden. Dit kan complex zijn.

Hoort het?

Publiek-publieke samenwerking is niet iets waar vanuit de samenleving veel debat over is. Dat er belastinggeld efficiënt aangewend wordt door meerdere maatregelen en beleidsterreinen te koppelen, zal veelal positief beoordeeld worden. Weerstanden kunnen wel ontstaan, maar die zullen vooral te maken hebben met de inhoud en met de manier waarop de implementatie plaatsvindt. Als er weerstand is tegen de aanleg van infrastructuur, zal een meekoppeling van natuur met de aanleg van een weg, mogelijk niet goed beoordeeld worden en kan dit zelfs het natuurbeleid beschadigen. Anderzijds kan dit de weerstanden tegen infrastructuur ook verzachten.

6.3.4 Particuliere initiatieven

Werkt het?

Particuliere initiatieven kunnen worden ingezet voor alle vormen van natuur. Het kan een doelmatige manier zijn om natuur te realiseren, maar de bijdrage aan natuurontwikkeling zal waarschijnlijk niet groot zijn in aantallen hectaren. Lokaal en regionaal kan het echter wel degelijk impact hebben. Er worden soms getwijfeld aan de deskundigheid van particulieren. Als dit terecht is, kan dit ook opgelost worden door kennis te ontsluiten of door advies te geven.

Past het?

De initiatieven voor natuurontwikkeling zijn een vorm van zelfsturing, maar wel binnen publieke kaders. Overheden zijn dus nodig, anders lopen initiatiefnemers tegen weerstanden in regels op. Hogere overheden hebben vaak moeite met dergelijke stuurvormen voor de uitvoering van hun beleid omdat ze moeten vertrouwen dat de uitvoering correct verloopt en zij dit verloop niet kunnen controleren. Lagere overheden, zoals gemeenten, grijpen dergelijke initiatieven

echter wel aan. Door deze vorm van zelfsturing moeten overheidsregels worden aangepast en zal er bij overheden een verandering van cultuur en rollen moeten plaatsvinden.

Mag het?

Particulier initiatief mag, maar in de uitwerking kunnen lastige zaken zitten. Dit speelt zeker als er publiek geld ingezet wordt, maar natuurontwikkeling moet bijvoorbeeld ook passen binnen het vigerende bestemmingsplan.

Hoort het?

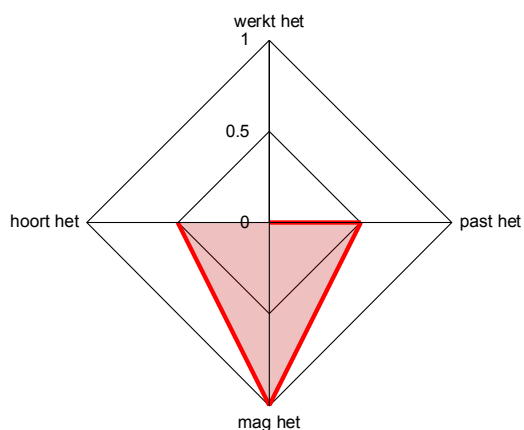
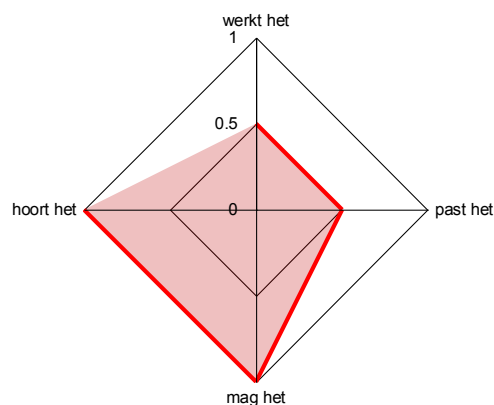
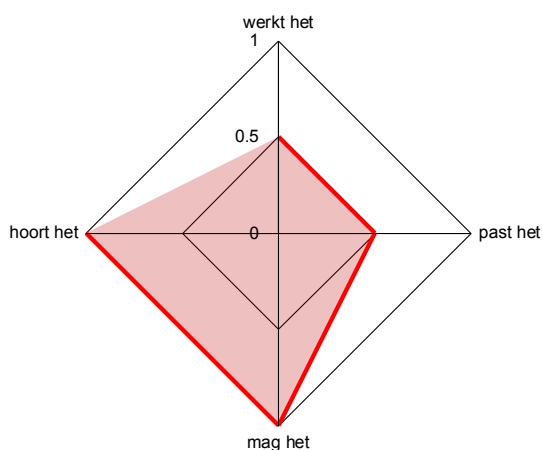
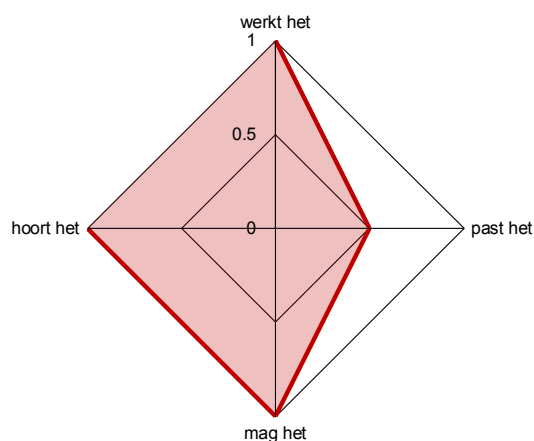
Eigen initiatief van burgers en bedrijven past binnen de huidige politieke opvattingen over de realisatie van publieke goederen en diensten. Tegelijkertijd is er traditioneel, binnen natuurbeleidsnetwerken, ook wantrouwen dat particulieren natuur kunnen realiseren.

6.3.5 Samenvattend

De uitkomsten van de analyse van meekoppelvormen kunnen worden samengevat in tabel 2.

Tabel 2. Analyse van meekoppelvormen

Meekoppelvorm	Werkt het?	Past het?	Mag het?	Hoort het?
Publiek-private samenwerking (partnerschappen)	Hangt van kijkrichting af, vaak alleen met mengvormen. Ervaringen zijn niet erg positief.	Deels, problemen met borgende rol overheden	Ja, maar problemen met staatsteuntoets mogelijk	Niet altijd, problemen met uitsluiten partijen, belangenverstrengeling en democratisch gehalte
Concessies	Hangt van kijkrichting en van de mate van complexiteit af, bij ontgronding werkt het	Deels, problemen met randvoorwaarden	Ja, maar in een concessie mogen geen dingen opgenomen zijn die strijdig zijn met de wet	Ja, maar vertrouwen blijft een aandachtspunt
Publiek-publieke samenwerking	Ja, hoewel niet altijd vanwege tegenstellingen tussen publieke doelen en nadruk op procedures en regels	Matig, het gebeurt al jaren, maar overheden zijn hier niet zo goed in. Draagvlak Rijk lijkt afnemend.	Ja, maar er dient rekening gehouden te worden met de vele (RO en milieu) regels	Ja, Hangt wel van het type kijkrichting af
Particuliere initiatieven	Soms, maar veelal met kleine stappen	Natuur door particulieren kan tegen obstakels aanlopen, gemeenten steunen dit wel	Ja, maar financiering en controle soms een probleem	Ja, maatschappelijk draagvlak / energie uit de samenleving; wel enige weerstand binnen de natuursector

PPS**Concessies****Private initiatieven****Publiek-publiek**

Figuur 2. Spindigrammen van de meekoppelvormen en hun score op de vier criteria van bestuurlijke legitimiteit. Scores: 0 = slecht, 0.5 = matig, 1 = goed.

Uit tabel 2 en de spindigrammen uit figuur 2 blijkt dat alle vormen goed scoren op rechtmatigheid en met uitzondering van PPS ook goed op aanvaarbaarheid. Van alle private vormen, scoort PPS relatief slecht; de doelmatigheid scoort slecht en aanvaarbaarheid en haalbaarheid scoren matig. Voor dit laatste criterium scoren de andere meekoppelvormen overigens ook matig. Daarnaast zien we dat alle private vormen (PPS, concessies, private initiatieven) ten opzichte van publiek-publieke samenwerking matig scoren op doelmatigheid.

De relatief lage doelmatigheid van de private meekoppelvormen wordt verklaard door het feit dat deze vormen niet geschikt zijn om alle kijkrichtingen voldoende te realiseren. Op zich is deze uitkomst ook niet verwonderlijk; te verwachten valt dat met private initiatieven vooral natuur wordt gerealiseerd welke ook interessant is voor deze initiatiefnemers. Daar hoort vaak vitale natuur niet bij.

6.4 De meekoppelvormen

Uit de analyse van de legitimatie van de onderzochte meekoppelvormen in paragraaf 6.3 komen twee belangrijke punten naar voren:

1. In alle onderzochte meekoppelvormen speelt de overheid een cruciale rol.
2. De rol van de overheid verschilt sterk in de verschillende meekoppelvormen.

Uit deze twee punten kunnen de verschillende overheidsrollen als volgt beschreven worden: de ontwikkelende overheid, de uitbestedende overheid, de samenwerkende overheid en de ondersteunende overheid. Deze verschillende rollen komen sterk naar voren wanneer we naar elke meekoppelvorm kijken.

Als **publiek-private samenwerking (PPS)** wordt toegepast om natuur te realiseren, gaan private partijen onderdeel uitmaken van de uitvoering van overheidsbeleid. Dit vergt een andere rol dan wanneer zij alleen hun eigen doelen behartigen. Dit vergt vaardigheden bij private partijen en een zekere terughoudendheid in het willen maximaliseren van de eigen doelstellingen. Overheden spelen in PPS een ontwikkelende rol waarin ze zelf participeren. In gebieds-processen is inspraak en invloed op de uitkomsten belangrijk. Maatschappelijke partijen willen ook in PPS invloed hebben op de uitkomsten, maar in PPS-constructies is het lastig om veel invloed van anderen toe te laten.

Rondom PPS kan een debat gevoerd worden over de wenselijkheid. PPS behelst een menging van publieke en private domeinen die ten koste kan gaan van de borgende rol van de overheid, waarbij in PPS een selectie van private partijen mogelijkheden krijgen die andere bedrijven niet hebben. PPS past beter bij de ontwikkelende rol van overheden en de overheid kan met PPS zaken realiseren die door overheden alleen moeilijker zouden zijn. Zo zien we dat in de uiterwaarden van de rivieren gelijktijdig natuurontwikkeling en verhoging van de bescherming tegen overstromingen tot stand zijn gebracht in samenwerking met private partijen, met name uit de ontgrondingssector.

De voornaamste rol van overheden in PPS is die van de *ontwikkelende overheid*.

Concessies zijn een manier om marktpartijen natuur te laten realiseren, doordat ze het recht krijgen om een gebied te ontwikkelen. Dit kan plaatsvinden door een concessie te verstrekken om natuur te ontwikkelen of om een concessie voor een andere ontwikkeling te laten plaatsvinden waarbij als randvoorwaarde natuur ontwikkeld moet worden. Overheidspartijen staan op afstand en controleren. Als concessies worden toegepast om natuur te realiseren dan kan dit het best toegepast worden in opgaven waar voor lange tijd en op basis van hoofdlijnen zekerheid geboden kan worden aan concessienemers. Dit betekent meestal dat er al een goede relatie moet bestaan tussen overheidspartij(en) en de concessie-nemer(s). Concessies blijken dan minder geschikt in complexe integrale gebiedsopgaven.

De voornaamste rol van overheden bij concessie is die van de *uitbestedende overheid*.

Publiek-publieke samenwerking gaat over het creëren van meerwaarde door diverse opgaven en projecten van overheden vanuit hun onderlinge samenhang met elkaar te verbinden. Het verbinden vindt plaats op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Belangrijk is het verbinden van opgaven van uiteenlopende aard en het afstemmen van investeringen. Als publiek-publieke gebiedsontwikkeling het uitgangspunt voor meekoppeling is, dan vergt dat een bereidheid tot onderhandelen over doelen, rollen, maatregelen en planning bij overheden (EU, Rijk, Provincie, gemeenten en waterschappen) en tussen de verschillende afdelingen en sectoren binnen de verschillende overheden. Voor natuur-

ontwikkeling betekent dit dat een positie binnen meekoppelingsprocessen verkregen moet worden. Dat betekent weer dat andere opgaven en publieke partijen er iets aan hebben: financiële middelen en voorwaarden om een ontwikkeling uit te mogen voeren.

De voornaamste rol van overheden bij publiek-publieke gebiedsontwikkeling is die van de *samenwerkende overheid*.

Als natuurontwikkeling aan *particulier initiatief* overgelaten wordt, dan betekent dat een geduldige houding en een ondersteunende rol voor overheden. Een controlerende en beoordelende rol van overheden en politieke organen werkt eerder storend, dat een initiatief niet verder helpt. Ook kan de overheid actief proberen enthousiasme voor een opgave aan te wakkeren. Particulier initiatief is bij uitstek een manier om energie uit de samenleving voor natuur (in al zijn verschijningsvormen) te mobiliseren. Particulieren zullen obstakels tegenkomen als zij natuur willen ontwikkelen. Voorbeelden zijn: regelgeving over fondsvorming en aanwenden van subsidiegelden, waardedaling grond, kennislacunes, weerstanden binnen overheidsorganen, etc. Het Rijk kan hier wel een rol in spelen via wet- en regelgeving, via communicatie en kennis, maar uiteindelijk speelt dit vooral op lokaal niveau. Dan kan er met potentiële initiatiefnemers gesproken worden en kan gezocht worden naar condities waarbinnen men bereid is natuur te ontwikkelen. Een makelaarsrol van de overheid moet dan wel georganiseerd worden.

De voornaamste rol van overheden bij particulier initiatief is die van de *ondersteunende overheid*.

6.5 Potenties per kijkrichtingen

De analyse van de legitimiteit van de meekoppelvormen laat ook zien dat verschillende vormen van natuur gerealiseerd kunnen worden. Daarbij komt uit het casuonderzoek uit de hoofdstukken 2 tot en met 5 naar voren dat natuur vaak in verschillende mengvormen gerealiseerd wordt.

De kijkrichtingen, zoals deze in hoofdstuk 1 als samenvatting zijn weergegeven, vormen één van de bouwstenen van de Natuurverkenning en de vraag is in welke mate de meekoppelvormen of sturingsstrategieën kunnen bijdragen aan de realisatie van deze kijkrichtingen. Uit de analyse van de sturingsstrategieën blijkt dat alle kijkrichtingen te realiseren zijn, maar dat zowel de effectiviteit van de strategie, als de rol van de overheid de realisatie mede bepaalt. Per kijkrichting kan dan het volgende in het kort worden gesteld.

Vitale natuur: kan met alle meekoppelingsvormen gerealiseerd worden, maar particulier initiatief en publiek-publieke samenwerkingen lijken het meest kansrijk. Als de baten en lasten uitgeruild kunnen worden tussen gebieden en schaalniveaus kan PPS en particulier initiatief in principe ook kansrijk zijn.

Inpasbare natuur: kan met alle meekoppelingsvormen. Concessies lijken bij uitstek geschikt. Er zijn weinig randvoorwaarden voor natuur, behalve dat het economisch nut moeten hebben en dat kunnen bedrijven. PPS is ook een mogelijkheid, maar dan gaat het over de 'afdelingen volkshuisvesting of bedrijvigheid' en minder met 'groen'.

Functionele natuur: alle vormen van meekoppeling zijn mogelijk. Publiek-publieke samenwerking en concessies lijken bijzonder goed hiervoor toegeëigend te zijn. PPS lijkt weinig voor de hand te liggen, omdat de betrokkenheid van overheden niet noodzakelijk lijkt.

Als natuur echt functioneel is, dan moeten markt en samenleving het oppakken. Overheden kunnen hier wel een rol in spelen, maar dat kan op enige afstand.

Beleefbare natuur: alle vormen van meekoppeling zijn mogelijk. Bij de aanleg van recreatienatuur, kunnen winstgevende invullingen gekozen worden die zich lenen voor concessies of PPS. Als er minder winsten beoogd worden en kleinschaligere ontwikkelingen, liggen particulier initiatief en publiek-publieke samenwerking meer voor de hand. Het zelf ontwikkelen van natuur is al een voorbeeld van de beleefbaarheid van die natuur.

6.6 Een perspectief

Het meekoppelen van doelen en maatregelen kan op allerlei schaalniveaus plaatsvinden. Voor natuurontwikkeling is daarbij het gebiedsniveau belangrijk, want daar gebeurt de fysieke ingreep. Om op gebiedsniveau te kunnen meekoppelen kan het nodig zijn om strategische afspraken te maken, bijvoorbeeld tussen ministeries, of tussen Rijk en provincie of tussen een betreffende overheid en een private partij. Er hoeft dus niet per definitie binnen een gebied meegekoppeld te worden, hoewel hier wel vaak aan gedacht wordt. Meekoppelen zal vaak nodig zijn om natuur te realiseren, zeker nu er steeds minder rijksgeld voor beschikbaar is. Bovendien kan meekoppelen een manier zijn om andere overheden en om markt en samenleving meer te betrekken bij natuurontwikkeling, wat ook de robuustheid en duurzaamheid van natuurontwikkeling kan vergroten. De vraag is dus niet of meekoppeling nodig is om natuur te realiseren, maar op welke wijze natuurontwikkeling effectief kan worden uitgevoerd.

Eén van de essentiële aspecten is het meekoppelen van doelen; de opgaven die actoren willen realiseren, zoals natuurontwikkeling, ruimte voor bedrijvigheid, verbetering van het fietspadennetwerk, verduurzaming van landbouwpraktijken, etc. Het koppelen van doelen en maatregelen in gebiedsprocessen behelst de formulering van de doen. Verhalen en concepten over een bepaalde gebiedsopgave helpen hierbij. Voorbeelden van dergelijke concepten zijn: Nieuw Gemengd Bedrijf, Brainport Eindhoven, Eindeloze Veluwe, of Food Valley. Bij ontwikkelingen van een gebied kunnen concepten helpen richting te geven aan die ontwikkeling, doordat het partijen bindt. Partijen kunnen in dat geval hun doelen dienstbaar maken aan de conceptontwikkeling, zodat het concept sterker wordt (en andersom). Dit betekent ook dat doelen van verschillende sectoren elkaar kunnen versterken. Natuurdoelen zouden dan niet op zichzelf moeten staan, wat vaak wel het geval is, maar ten dienste staan aan het concept als geheel. Dat kan aanvoelen als een verwaterd compromis, maar zonder een dergelijk concept hadden natuurdoelen misschien in zijn geheel niet gerealiseerd kunnen worden. Natuur is vaak niet het primaire uitgangspunt voor een gebiedsontwikkeling. Dit betekent dat natuur wel gerealiseerd kan worden, maar dat de sector geen bovenmatig belang moet krijgen in een gebiedsproces.

Een conceptbenadering betekent ook dat veel doelen geoperationaliseerd moeten worden; wat zijn de doelen, waarvoor dienen ze en hoe zijn de doelen te realiseren. Vooraf is niet altijd te voorspellen welke problemen de uitwerking van doelen tegenkomen, dit betekent dat men moet leren omgaan met dynamische doelen; de bandbreedte is vooraf bekend, maar de uiteindelijke uitwerking kan afwijken in de details. Alle onderzochte meekoppelvormen zijn in dit geval in staat om in concepten een rol te spelen.

De onderzochte meekoppelvormen verschillen in doelmatigheid, aanvaardbaarheid en haalbaarheid. De vorm kan daarbij niet gekoppeld worden aan één bepaald kijkrichting van natuur; alle vormen zijn geschikt om kijkrichtingen te realiseren, maar het lijkt erop dat de

private meekoppelvormen minder geschikt zijn om vitale natuur te realiseren. Dit heeft alles te maken met de invulling van dit kijkrichting, hier wordt multifunctionaliteit buiten gesloten, wat meekoppeling dan ook lastig maakt, want wat valt er te koppelen? Ideeën als sponsoring en verevening tussen gebieden bieden wellicht nog enige mogelijkheden.

6.7 Conclusies

Natuurrealisatie kan profiteren van de dynamiek in gebiedsprocessen. Kansrijk lijkt het meekoppelen van natuurbeleid met ruimtelijke ontwikkelingen of met ontwikkelingen op andere beleidsvelden zoals landbouw, waterveiligheid, zoetwatervoorziening en recreatie.

Het onderzoek en de consultatie van externe deskundigen laat zien dat er kansen liggen om natuur te ontwikkelen via meekoppeling. De rol van de overheid in alle vier onderzochte vormen is hierbij cruciaal. In elke vorm speelt de overheid meerdere rollen tegelijkertijd, maar per vorm kunnen de volgende dominante rollen benoemd worden:

- Publiek-private samenwerking: een ontwikkelende overheid
- Concessies: een uitbestedende overheid
- Publiek-publieke samenwerking: een samenwerkende overheid
- Particulier initiatief: een faciliterende overheid

De meekoppelingsvormen hebben ieder hun sterke en zwakke punten. Voor de realisatie van een bepaalde kijkrichting hoeft niet noodzakelijkerwijs voor een bepaalde sturingsvorm gekozen te worden. We zien dat elke kijkrichting uit de Natuurverkenning, vitale natuur, beleefbare natuur, functionele natuur en inpasbare natuur, door de vier onderzochte meekoppelvormen gerealiseerd kan worden. Met uitzondering van vitale natuur, zijn drie kijkrichtingen goed te koppelen aan andere ruimtelijke ontwikkelingen in gebied, omdat deze kijkrichtingen functiemenging toestaan. De realisatie van vitale natuur is kansrijk, wanneer de baten en lasten tussen gebieden en verschillende schaalniveaus uitgeruild kunnen worden.

Meekoppelingen met bestuurlijke en maatschappelijke processen en ruimtelijke ontwikkelingen bieden kansen om natuur te ontwikkelen door hulpbronnen en capaciteiten van andere actoren te benutten. Dit kan op verschillende schaalniveaus en voor verschillende bestuurslagen, zowel in het publieke als in het private domein. In alle gevallen betekent meekoppeling dat natuurdoelen moeten worden ingebracht in de processen die lopen. Maar doorwerking van beleid vindt niet vanzelf plaats. Vaak kennen overheden betekenis toe aan afspraken die gemaakt worden. Dit betekent dat ze, evenals andere partijen in gebieden, de beleidsopgaven zodanig interpreteren dat zij hun eigen wensen hierin kunnen meenemen. Er zijn dan mensen of organisaties nodig die de landelijke of provinciale natuurdoelen betekenis geven voor gebiedsprocessen, waar deze doelen niet ontwikkeld zijn. Conceptontwikkelingen in een gebied, zoals Eindeloze Veluwe, Brainport Eindhoven, Food Valley, etc., biedt kansen om natuur te ontwikkelen, maar dan moeten de natuurdoelen aansluiten bij het te ontwikkelen concept. Doordat natuurdoelen vaak haaks staan op de andere ontwikkelingen en deze doelen geen toegevoegde waarde hebben voor een concept, wordt de realisatie van natuur lastig. Soms wordt via regelgeving, zoals compensatie, natuurontwikkeling afgedwongen. Wanneer natuurdoelen aansluiten op het te ontwikkelen concept kan de realisatie van natuur een sterke impuls krijgen.

Literatuur

- Arts, B., en Leroy, P. (2006). Institutional dynamics in environmental governance. *Environment and Policy* vol. 47. the Netherlands, Springer,
- Braithwaite, J. (1993). Responsive Business Regulatory Institutions. in (Cody, C., en Sampford, C.), *Business, Ethics and Law*, Sydney, Federation Press,
- de Bakker, E., Brandsen, T., en Oude Vrielink, M. (2007). Grenzen aan governance : een analyse van toezicht op controle. *Bestuurskunde* 16, 63-74.
- de Wolff, H., de Greef, J., Korthals Altes, W., en Spaans, M. (2004). Financiering van regionale ontwikkelingen uit de grondexploitatie, kostenverhaal en verevening op gemeentegrensoverschrijdende locaties of op bovenplans schaalniveau. Ministerie van VROM, DG Ruimte, TU-Delft, onderzoeksinstituut OTB., Delft.
- de Wolff, H., Spaans, M., Groetelaers, D., en Louw, E. (2009a). Rood-voor-groen projecten. Eindrapport. Technische Universiteit, onderzoeksinstituut OTB, Delft.
- de Wolff, H., Spaans, M., Groetelaers, D., en Louw, E. (2009b). Rood-voor-groenprojecten: uitgebreide beschrijving van de cases. Technische Universiteit, onderzoeksinstituut OTB, Delft.
- Deloitte (2008). Anders maar niet beter. Evaluatie van gebiedsconcessies in vijf Europese landen. Deloitte Financial Advisory Services BV, Real Estate Advisory., Utrecht.
- den Hollander, J. (1995). Sturen op afstand: het begrip gedefinieerd en praktisch vormgegeven; verder uitgewerkt op het terrein van het openbaar bestuur. Utrecht, Uitgeverij Lemma,
- Dietz, T., Ostrom, E., en Stern, P. C. (2003). The struggle to govern the commons. *Science* 302, 1907-1912.
- Dirkx, G. H. P., van den Bosch, F. J. P., en Gerritsen, A. L. (2007). De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening : casuïstiek Natuurbalans 2007. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu,
- Dorbeck-Jung, B. R., Oude-Vrielink-van Heffen, M. J., en Reusing, G. H. (2005). Open normen en regeldruk – Een onderzoek naar de kosten en oorzaken van irritaties bij open normen in de kwaliteitszorg. . Universiteit Twente, Enschede.
- Eijlander, P., Gilhuis, P. C., en Peters, J. A. F. (1993). Overheid en zelfregulering., in (Eijlander, P., Gilhuis, P. C., en Peters, J. A. F.), *Overheid en zelfregulering. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie.*, Zwolle, Tjeenk Willink,
- ENCI-STOP (2002). Wie een kuil graaft voor een ander. Eindnotitie van ENCI-STOP dd 5 december 2002 over Observant en "concessie" na 2010.,
- Eversdijk, A. W. W., en Korsten, A. F. A. (2008). De bestuurskundige mythe van verbindend PPS-management: de Tweede Coentunnel als illustratie. *Bestuurswetenschappen* 3, 29-56.
- Eversdijk, A. W. W., en Korsten, A. F. A. (2009). Concessionele publiek-private samenwerkingsrelaties. Feiten en ficties bij op DBFM gebaseerde infrastructurele projecten. *Bestuurswetenschappen* 3, 25-44.
- Gemeente maastricht, Provincie Limburg, en ENCI (2009). Plan van Transformatie ENCI-gebied.
- Gerritsen, A. L., Kamphorst, D. A., Selnes, T. A., van Veen, M., van den Bosch, F. J. P., van den Broek, L., Broekmeyer, M. E. A., Donders, J. L. M., Fontein, R. J., van Tol, S., Wamelink, G. W. W., en van der Wielen, P. (2009). Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid. Achtergrondrapport bij de Natuurbalans 2009. Wot-Natuur en Milieu, Wageningen.
- Gerritsen, A. L., Koomen, A. J. M., en Kruit, J. (2007). Landschap ontwikkelen met kwaliteit : een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu,
- Gunningham, N., en Rees, J. (1997). Industry Self-Regulation: An Institutional Perspective. *Law and Policy* 19, 363-414.
- Havinga, T. (2006). Private Regulation of Food Safety by Supermarkets. *Law & Policy* 28, 515-533.
- Hemerijck, A. C., en Hazeu, C. A. (2004). Werkt het, past het, mag het, en hoort het? *Bestuurskunde* 13, 55-65.
- Iannuzzi, A. (2001). *Industry Self-regulation and Voluntary Environmental Compliance.* . Boca Raton, CRC Press,

- Kamphorst, D. A. (2006). Veranderend milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context. Groningen, Geo Pers,
- Kersten, P. H. (2010). Biodiversiteit in gebiedsontwikkeling: Park Lingezege. . in (Sanders, M., en Gerritsen, A. L.), *Beleid Biodiversiteit Werkt in Nederland. Achter-achtergronddocument bij de Balans van de Leefomgeving 2010*, Wageningen, WOt Werkdocument, WOt Natuur en Milieu,
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives and public policies*. New York, Harper Collins,
- Klijn, E. H., en van Twist, M. J. W. (2007). *Publiek-private samenwerking in Nederland. Overzicht van theorie en praktijk*. M&O 156-170.
- Korsten, A. F. A. (2008). *Discoursanalyse. Beleid als ideeënpolitiek en discoursanalyse als hulpmiddel voor het begrijpen van controverses, de beleidsinhoud en beleidsverschuivingen*.
- Mackay, E. (2003). *Meerstad Groningen. Weinig rood voor heel veel groen*. NovaTerra 3, 2-7.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press,
- Ostrom, E. (1999). *Coping with tragedies of the commons*. . *Annual Review of Political Science* 2, 493-535.
- Ostrom, E. (2005). *Self-governance and forest resources*. in (Shah, P. J., en Maitra, V.), *Terracotta reader: a market approach to the environment*, New Delhi, Academic Foundation,
- PBL (2010). *Evaluatie Biodiversiteitsbeleid. Achtergrondrapport bij de Leefomgevingsbalans*. Den Haag/Bilthoven.
- Pierre, J., en Peters, B. G. (2000). *The New Governance: States, Markets and Networks*. London, Macmillan,
- Pleijte, M. (2006). *Grenzen aan ontwikkelingsplanologie. Een nieuwe aanpak: problemen en oplossingen*. TOPOS 1, 18-21.
- Priem, E. (2008). *De ontmaskering van de concessie. Een onderzoek naar de plaats van het concessiemodel in gebiedsontwikkeling. 'Masterproof' ter afronding van de postdoctorale management opleiding Master of Real Estate (MRE) aan de Amsterdam School of Real Estate (ASRE)*,
- Priest, M. (1997). *The privatisation of regulation: five models of self-regulation*. . *Ottawa Law Review* 29, 233-301.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility and Accountability*. Buckingham,
- Stuiver, M. (2008). *Regime change and storylines, a sociological analysis of manure practices in contemporary Dutch dairy farming*. . Wageningen University,
- Termeer, C. J. A. M., 2008, *Presentatie zelfsturing Noordelijke Friese Wouden.*, Startbijeenkomst Zelfsturing & Profit Noardlike Fryske Wâlden, It Heechsân.
- van Amstel-Van Saane, M. H. J. W., 2007, *Twilight on self-regulation: A socio-legal evaluation of conservation and sustainable use of agrobiodiversity by industry self-regulation*, *Nederlandse Geografische Studies*, p. 1-166.
- van Dam, R., Salverda, I., en During, R. (2010). *Strategieën van burgerinitiatieven*.
- van de Klundert, A. F. (2008). *Ruimte tussen overheid en markt. Met concessies naar transparantie en effectiviteit*. Habiforum,
- van der Wielen, P., en Makaske, B. (2007). *Success- en faalfactoren van rivierherstelprojecten : een analyse van theorie en praktijk*. Wageningen, Alterra,
- van Montfort, C., en Oude Vrielink-Van Heffen, M. (2006). *Bestuurskunde over zelfregulering*. . *Bestuurskunde* 4, 2-6.
- van Tatenhove, J., Arts, B., en Leroy, P. (2000). *Political modernisation and the Environment. The renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht/ Boston/ London, Kluwer Academic Publishers,
- Werkgroep vijfde nota Ruimtelijke ordening (2000). *Notie van Ruimte. Op weg naar de vijfde nota ruimtelijke ordening*. Sdu, Den Haag.
- Werkman, R., Termeer, C. J. A. M., Gerritsen, A. L., en Stuiver, M., 2010, *We can do it better. Barriers to the integration of selfgovernance principles in existing governing practices in a Dutch initiative for community rural development*, Paper for the 23rd Annual Meeting of the Public Administration Theory Network, Omaha, Nebraska.
- Wilkehuis, K. (2008). *Concessiestelsel en overheidsaandeelhouderschap*. . in (Arts, G., Dicke, W., en Hancher, L.), *New Perspectives on Investment in Infrastructures*, P. WRR / Amsterdam University Press, 347-364.

Bijlage 1 Consultaties met externen

1 december 2010: Interview:

Walter Kooy en **Gertine van der Vliet** (Groenfonds)

7 december 2010: Workshop met externen

Marcel Pleijte (Alterra)

Gerard Kolkman (EL&I, DRZ Oost)

Hans van Kempen (Bureau LOS)

Bijlage 2 Verslag interview Groenfonds

Interview met het Groenfonds. Aanwezig: **René Verburg, Ed Dammers** (PBL), **Walter Kooy** en **Gertine van der Vliet** (Groenfonds); 1 december 2010, Hoevelaken.

Algemeen

Het gesprek verloopt in een interactie tussen enerzijds realisatie van kijkrichtingen en anderzijds welke (beleids)instrumenten hiervoor beschikbaar zijn. De focus van het groenfonds ligt op de financiële kant; hoe worden projecten bekostigd en op welke wijze kan financiering bijdragen aan de realisatie van groen, natuur en landschap. De kern van het betoog van Walter Kooy is dat privaat geld beschikbaar is voor natuur, maar dat dit alleen ingezet kan worden wanneer in projecten een verdienmodel of kostendrager gedefinieerd en uitgewerkt wordt. Natuur rendeert niet, maar wanneer er (economische) dragers gevonden worden, kunnen deze dragers leiden tot een bescheiden rendabiliteit van natuur. Dit betekent dat een natuuropgave eigenlijk altijd samen zou moeten met aanvullende economische dragers.

Over vitale natuur

Definiëren van een verdienmodel betekent ook dat een natuurbeeld als vitale natuur, waar op orthodoxe wijze alle invloeden die natuur schaden buiten worden gehouden zeer lastig of onmogelijk te financieren is met privaat geld. Tenzij er dragers toegevoegd kunnen worden. Hierdoor ontstaat eigenlijk altijd een mix van kijkrichtingen, waarbij het wel mogelijk is accenten te leggen. Door bijvoorbeeld zonerings is het mogelijk beleefbare en vitale natuur samen te realiseren met economische dragers. Het zelfde kan opgaan voor vitaal en functionele natuur. De kernvraag voor vitale natuur is dan ook: 'wil je water bij de wijn doen, hoeveel en in welke vorm?'. Wanneer dat niet lukt, wordt vitale natuur vrijwel onmogelijk te realiseren met privaat geld. Je ziet dat in gebieden zoals de Waddenzee, waar we toch een vorm van vitale natuur hebben, de grens wel bereikt is waarop je invloeden en mensen wilt uitsluiten. We hebben daar het maximum bereikt wat nog mogelijk is met scheiding van functies. Het Groenfonds ziet dat ook niet veranderen. Het natuurbeeld is (maatschappelijk) onmogelijk in de 'stadstaat' Nederland; het land is gewoon te klein. Mensen zien hier het nut niet van in.

Over ecosysteemdiensten (in functionele natuur)

Vanuit het beleid, maar ook vanuit private partijen is er wel vraag naar ecosysteemdiensten. Alleen is het concept nog vaag, wat kan je er nu mee, en wat levert dit nu op. Vermarkten van diensten, zoals CO₂ zijn we net mee begonnen, maar de verdiensten zijn nog klein. Het wordt wel afgedwongen door de overheid (regelgeving CO₂) anders zou het niet kunnen. Natuur is van oudsher in handen van een klein aantal organisaties en vanuit die organisaties moeten dergelijke diensten ontwikkeld worden. Maar deze organisaties komen financieel rond zonder aanbieden van deze diensten, dus waarom zouden ze nu diensten gaan ontwikkelen? Nu is er wel noodzaak voor, maar de vraag is of de stichtingen achter de organisaties dit wel kunnen. Stichtingen mogen namelijk geen financiële reserves hebben, en die heb je nodig om een dienst op te zetten. Daarnaast zie je dat bij de grootste TBO's de leiding zo gekozen is dat deze geen financiële risico's willen nemen. De cultuur ontbreekt dus.

Denk daarbij dat er een trade-off tussen gratis diensten en betaling en versus de Randstad en het platteland zullen gaan optreden. Wat gebeurt er als je aan de ene kant voor groene diensten wil laten betalen (door vooral de Randstad) en tegelijkertijd diezelfde Randstad ook zorgt voor de infrastructuur, economische ontwikkelingen en culturele voorzieningen, gezondheid etc voor het platteland? Wat gebeurt er als je voor alles een rekening gaat opzetten en voor alles betaald moet worden? Dat is eigenlijk gewoon belasting heffen. Dus vermarkten van diensten kan maar heel beperkt en moet een toegevoegde waarde hebben.

Maar stelselmatig kan dat helemaal niet. En wat doe je dan in plattelandsgebieden waar geen waterberging vraag is, geen recreatievraag etc.? Dan moet je daar alleen laagwaardige diensten aanbieden en die zijn niet te vermarkten. Het groenfonds is wel geïnteresseerd in het opzetten van systemen om dergelijke markten op te zetten en te laten ontwikkelen (vraag en aanbod bij elkaar brengen en geldstromen regelen). We hebben een paar pilots opgezet, zoals de combinatie van beheer van landschapselementen, biomassaenergie hieruit en lokale verwarmingsovens voor publieke gebouwen. Dat lijkt te werken en kan zichzelf financieel in stand houden. Het opzetten van een parkeerterrein voor enerzijds recreanten maar door de week voor de stad levert geld op voor de wandelpaden, fietsroutes etc. in een natuurgebied. Maar dat kan alleen in de buurt van een stedelijke omgeving.

Over PPS en groenaanleg

Tot de economische crisis en instorten van de woningmarkt zag je wel dat het aandeel groen significant was. Dat ging tot ca. € 22000 per woning. Maar erg veel voorbeelden hebben we nu ook niet. Voor de 2^e Maasvlakte hebben we gezien dat vanuit het bedrijfsleven, de haven van Rotterdam, aanzienlijke geldstromen richting natuur zijn gegaan. Daarnaast was er ook een maatschappelijke compensatie, die eigenlijk vanuit de natuurcompensatie niet noodzakelijk was. Dat is onder andere in Midden-IJsselmonde gebeurd. Daar heeft de provincie een hoog ambitieniveau waar het gaat om de type inrichting, maar daar is maatschappelijk weinig draagvlak en behoefte aan. Het uiteindelijke plan is een soort compromis geworden. Maar het gaat hier om echte extra natuur, dus bovenop de compensatie. En dan zie ook nog dat de boeren graag verkopen, maar de bewoners dat niet willen omdat zij niet zoveel recreanten willen. Voor een succesvolle PPS heb je dus zowel een goed verdienmodel nodig als een grote maatschappelijke behoefte voor natuur. Als beide er niet zijn (of één van die twee) wordt PPS erg lastig.

Over concessies

Als de overheid bereid is om rechten uit handen te geven, met daarbij niet tot in detail uitgewerkte stappen en kaartjes, dan is een concessie haalbaar. Biodiversiteit, wonen en dergelijke moeten dan op een hoog abstractieniveau worden gesteld en vervolgens moet een quotum van de verdienmethode worden meegegeven; dan is het levensvatbaar. Maar wat je ziet is dat de overheid tot achter de komma alles wil bepalen, tot op de vierkante meter. En dan is er voor een ondernemer geen enkele speelruimte meer. Als je dan bepaalde rechten vastlegt voor 30 jaar, dan kunnen opeenvolgende overheden daar niet meer aan tornen. Dat is tegelijkertijd een risico voor de overheid. Je mag dan weer een ontwikkeling verwachten naar een overheid die gaat her-reguleren. Liberalisatie vraagt namelijk ook om nieuwe regels, die zijn we nu juist vergeten bij de liberalisatieslagen. De overheid moet dus 'glashard aan de randen en soepel in het midden' worden. Dat gebeurt nu niet. Wat je nu ziet dat wanneer de overheid bijvoorbeeld oude defensie terreinen in concessie uitgeeft, zich bemoeit met werkelijk elk stukje van het plan, tot op de vierkante meter, waar wat moet gebeuren, welke regels van toepassing zijn. En voor elke vierkante meter wordt dan vastgesteld wat milieucondities zijn en dan wordt vervolgens gevraagd welke marktpartij dit dan wil uitvoeren. Geen enkele ondernemer wil dat dan. Dus: wat zijn de achterliggende biodiversiteit, recreatie en andere waarden, die worden van tevoren vastgesteld door de overheid en de marktpartijen moeten dan maar met een plan komen hoe ze die willen realiseren. De overheid hoort dan alleen te controleren of die doelen inderdaad gerealiseerd worden. En zo nodig bijsturen. De overheid moet dus leren aanbesteden. En dat kan ze helemaal niet. Vaak wordt gezegd dat concessies in gebiedsontwikkeling niet kan omdat deze zo complex zijn. Dat klopt misschien wel, maar binnenstedelijke opgaven zijn minstens net zo complex. En die worden ook in concessies uitgegeven. En daar is wel ervaring mee. Misschien zou je voor natuur beter kunnen spreken van een aanbestedingsmodel. Dan kan je stellen dat de grond in eigendom blijft van de gegunde partij tot die partij de grond vervreemd onder bepaalde condities.

Bijlage 3 Uitwerking Workshop

Workshop beleidsinstrumenten Natuurverkenning, 7 december 2010, Wageningen.

Aanwezigen: **Alwin Gerritsen, Wim Nieuwenhuizen, René Verburg**, genodigden: **Marcel Pleijte** (Alterra), **Gerard Kolkman** (EL&I, DRZ Oost), **Hans van Kempen** (Bureau LOS).

Publiek-publiek

Natuuropgaven zou je moeten meekoppelen met grote projecten, zoals het Deltaprogramma. Hierbij moet je kijken naar no-regret investeringen die gedaan worden voor de toekomst. Twee keer per jaar vindt er bestuurlijk MIRT-overleg plaats met verschillende overheidslagen, ook die met de betrokken provincies en stadsregio's. Hier worden keuzes gemaakt in welke projecten geïnvesteerd gaat worden. Het MIRT heeft ook het doel om koppelingen met grijze ontwikkelingen te maken. Een voorbeeld is het MIRT-project rond de A1 in Overijssel. Hier vindt een koppeling met de provinciale visie op ruimtelijke kwaliteit plaats. Landschap is dan een drager die wel concreet gemaakt moet worden. De vraag is hier wel, waarom je al die partijen eigenlijk nodig hebt. Het is een complexe overlegstructuur met het maatschappelijk middenveld. Top op heden blijken vooral Rijkswaterstaat en het ministerie van VROM (nu onderdeel van I&M) dominant in dergelijke overleggen ten opzichte van EL&I. Maar ook landbouw en EZ hebben belang bij deze ruimtelijke opgaven. Die worden wel uitgenodigd. Er kunnen dan koppelingen ontstaan tussen verkokerde overheden. Je zou de natuuropgave aan dergelijke plannen, zoals het deltaprogramma, moeten hangen. We hebben ook structuurvisies waarin provincies en Rijk aangeven hoe ze verschillende opgaven wil combineren, zoals Randstad 2040. Het probleem hierbij is het feit dat natuur steeds minder een rijksopgave wordt gezien, alles wordt doorgegeven naar provincies. Alleen voor natura 2000 blijft een rijksopgave liggen. De vraag is wat dit met de financiering van natuur doet. Nu vindt er vanuit Europees geld (POP) contrafinanciering plaats met ILG geld op provincieniveau .

Het vormen van een (gebieds)concept

Gebiedsconcepten, zoals 'Food Valley' kunnen richting geven aan gebiedsprocessen. Het kan verschillende partijen samenbrengen. Het gebied wordt niet gedomineerd door de klassieke opgaven, zoals woningbouw of infrastructuur, maar door een nieuw belang; internationale economische kennis over voedsel samenbrengen in een gebied. En de vraag is hoe we dit in een MIRT vorm kunnen geven. Dat is voor EL&I erg zoeken.

Conceptontwikkeling is een ondergeschoven kind in de ruimtelijke ordening maar wel één van de manieren om partijen en sectoren te binden en richting te geven. Het is functioneel ingestoken en minder ruimtelijk. De vraag voor de partijen wordt dan namelijk anders: wat kan ik, vanuit mijn belang, bijdragen aan het concept. Het concept wordt een doel om iets te realiseren. Het voordeel is, een concept kan je verzinnen, maar moet wel eigen zijn aan een plek. Tegelijkertijd is het vreselijk moeilijk om alles te willen binden, sociale, economische en andere aspecten samenbrengen is lastig. In het ideale proces zouden partijen hun eigen belang of doel moet herkennen in zo'n concept, maar hoe hoger het schaalniveau, hoe lastiger het wordt. Concepten worden maar weinig toegepast. De EHS is ook een concept, maar deze is wel veel ruimtelijker en harder, want de koppeling met andere sectoren en hun bijdrage daaraan is er niet. Op kleiner schaalniveau heb je dan wel bijdragen aan het concept, zoals het maken van ecoducten, waar het concept infrastructuur raakt. Dat is via publiek-publieke samenwerking tot stand gekomen.

Een ander concept is 'Eindeloze Veluwe'. Dat is in een bestuurlijke context ontwikkeld. Het idee is simpel; we halen alle barrières weg en maken verbindingen waar het kan. De vraag is dan wanneer alle maatschappelijke 'eigenaren' (zoals Natuurmonumenten, Domeinen etc) zouden meewerken aan het concept en hun eigen doelen laten varen ten behoeve van het concept. Als het concept dan wat zwaarder zou worden ingezet zou het mogelijk moeten zijn om de resterende grondeigenaren te bewegen deel te laten nemen aan dat concept. Maar aan de andere kant zien we in gebieden, zoals in Gaasterland, dat partijen niet willen samenwerken, vooral natuurorganisaties wilden niet samenwerken.

Concepten passen daarom zowel bij publiek-publiek als private initiatieven. Bij Food Valley gaat het dan ook om vragen als: welke bedrijven passen hier bij, welke mensen gaan hier werken, wat voor woningen willen zij, hoe kan natuur bijdragen aan een gunstig vestigingsklimaat; door het aanbieden van groen wonen en recreatie. Maar je moet oppassen dat je concepten niet klakkeloos overall gaat toepassen. De veronderstellingen achter een concept moeten wel kloppen, anders gaat het mis. Zo is misschien het concept van de Blauwe Stad op het eerste oog goed, maar kapitaalkrachtige randstedelingen willen we snel terug kunnen naar het westen. Als die mogelijkheid er niet is, werkt een concept niet.

In het concept 'Brainport' in Eindhoven is EL&I betrokken. En door het concept en meekoppeling met het programma kon EL&I veel makkelijker natuurdoelen realiseren. Je bent in staat om makkelijker en sneller te komen tot besluitvorming. Wat je ziet is dat vaak de natuursector zich isoleert van dergelijke ontwikkelingen. Ze zien dit als een bedreiging van natuurwaarden en willen daarom niet samenwerken. Maar het biedt juist kansen, misschien wel andere natuur dan je voor ogen had.

De vraag is ook hoe de natuursector omgaat met het natuurconcept. De natuursector werkt echter omgekeerd, die zegt van te voren wat er moet komen en het concept moet zich er maar naar schikken. Dat is wel de dood in de pot voor de creativiteit. Ook de wetgeving legt deze beperking op, en werkt daardoor eigenlijk in het nadeel van het natuurbelang. De vraag is ook wat is de meest efficiënte vorm om natuur te realiseren. Meekoppelen is een dergelijke manier, maar dan moet je wel accepteren dat alle vormen (kijkrichtingen) van natuur relevant zijn. Het wordt dus een probleem als je vooraf stelt, ik wil x hectare vitale natuur of belevingsnatuur. Je hebt binnen een concept inspiratiebronnen en sturing nodig en dat moet je gebiedsgericht maken. Sturing door geld is nu vaak problematisch.

Op dit moment ontbreekt het aan een natuurverhaal in regio's dat ook aansprekend is voor partijen buiten de natuursector in die regio's.

Doel versus instrumenten

We praten over verschillende manieren van samenwerken (de instrumenten die de basis vormt van deze workshop) maar die verschillende vormen moeten een doel hebben. Dat doel staat voorop. Als dat doel erkend is, dan kunnen processen in beweging komen en dan pas wordt relevant met welk middel (het instrument) je een doel wilt realiseren. Dus instrument volgt het doel en niet andersom. Het probleem is dat deze benadering niet past in het denkkader (van bijvoorbeeld de natuursector). Ontwikkeling (dus ook van natuur) krijg je alleen als je een voorstelling hebt waar die ontwikkeling naar toe zou moeten gaan. Alle kijkrichtingen vallen in principe binnen de huidige natuur. De EHS en Natura 2000 kan je als vitale natuur beschouwen, beleefbare natuur als GIOS en RODS, functionele natuur als ruimte voor de rivier en kaderrichtlijn water en inpasbare natuur als rood-voor-groen. Natuurlijk is het zo dat in elke periode een bepaald natuurbeeld meer de voorkeur heeft. De beelden zijn dus niet statisch en gaan niet tot de lengte der dagen op. Zo zie je bij Meerstad dat gekozen is voor rood-voor-groen om de EHS gerealiseerd te krijgen. De grond was namelijk in eigendom van anderen, en

de EHS kon daardoor niet. Ook al is het project nu mislukt door een ingestorte huizenmarkt, kan je nog steeds de vraag stellen of dit instrument nu wel zo geschikt is om EHS te realiseren. Dit zijn wel woningbouw plannen (ook Blauwe Stad, Wieringerrandmeren) die in krimpgebieden liggen. Misschien moet je rood-voor-groenbenadering wel alleen toepassen op een heel ander schaalniveau; op regio niveau en moet je krimp in bepaalde regio's toestaan en bekostigen uit de groei in andere regio'.

Rood-voor-groen

Binnen de RO zijn er twee belangrijke begrippen: toelatingsplanologie en ontwikkelingsplanologie. Borging zit in de toelating. Hier zouden we (in het project) meer mee moeten. De EHS is in feite toelatingsplanologie. Ontwikkelingsplanologie, waar we het eigenlijk over hebben in het project, is moeilijk in mengvormen met verschillende functies. Je moet namelijk altijd met anderen samenwerken, wat moeilijk is. Vanuit historisch perspectief weten we dat de borgingskant niet goed werkt in mengvormen. In de Bloemendalerpolder zien we dat de ambities mooi zijn, maar de realisatie teleurstellend is. Je krijgt in rood-voor-groen het gevecht om de residuele grondwaarde: wie loopt hiermee weg. Ontwikkelaars zijn alleen maar gericht op het residu. Als je zegt dat je groen wilt ontwikkelen wil je dat vanuit het residu doen en iedereen is daar naar op zoek in een project. Omdat vooral bij de overheid een slecht begrip is hoe de grondmarkt werkt, wordt dit gevecht verloren en projectontwikkelaars winnen, waardoor er geen geld is voor groen. Dus moet je het zo niet doen. Ontwikkelingsgericht werken kan dan een oplossing zijn, je moet dan kaders stellen. Bijvoorbeeld, je moet een x aantal woningen realiseren, maar wel op een leuke manier. Dan zou een concessie interessant zijn. Je maakt dan een aanbesteding, schrijf maar in hoe je die x aantal woningen, en niet meer, kwijt wil in dit gebied. Het gaat er dus om: hoe kan de overheid haar doelen scherp neerzetten. Ze moet dus beoordelen of de inschrijvingen voldoen aan die doelen. En dat betekent weer dat er een schaduwexploitatie door de overheid gemaakt moet worden. Maar dat kan ze helemaal niet.

Daarnaast zie je dat wanneer projecten complex zijn, dit soort exploitatie niet werkt. Complexiteit wordt vooral veroorzaakt door onzekerheid. Stel er is een woningbouwopgave met daarin bodemsanering. Die sanering is een risico, je weet niet hoeveel dit gaat kosten. Het lukt dan niet om zo'n project in zijn geheel aan te besteden, het kan beter opgeknipt worden in kleinere deelprojecten om risico's overzichtelijk te houden. En dat gebeurt dus ook vaak in gebiedsontwikkelingen. Je kan alleen heldere kaders stellen als je ook de risico's kan inschatten.

We kunnen ook stellen dat op een zeer laag schaalniveau, vanuit een particulier, rood-voor-groen zeer kansrijk is. Het beidt mogelijkheden voor de ontwikkeling van een poel, een houtwal etc. De kritiek hierop, dat natuur dan versnipperd wordt aangelegd wordt alleen gevoed door dat ene natuurbeeld; vitale natuur. Dan kan er opeens niets meer. Maar voor alle andere vormen van natuur, de mengvormen, is dit een ideaal instrument. Het is ook met weinig kosten te realiseren. Zorg ervoor dat gemeenten een landschapscoördinator gaan aanstellen. Die gaan dan rondrijden en gesprekken voeren. Op die manier kunnen heel makkelijk en tegen lage kosten resultaten geboekt worden. In de gemeente Doetinchem had je jarenlang zo'n medewerker.

De spanningen tussen de ontwikkelende en borgende overheid

Het ministerie van EL&I zit in regio's aan tafel en denkt mee in verschillende projecten, zoals het MIRT, ook bv bij infrastructuur over groene en blauwe doelen. Tijdens die projecten speelt EL&I zowel een ontwikkelende als een borgende rol. Zo denkt het ministerie mee bij het MIRT-project over de doortrekking van de A15, hoe kan natuur hier meegekoppeld worden. Maar tegelijkertijd zal EL&I wijzen op de natuurbeschermingswet op het moment dat gekozen wordt

voor een variant die schadelijk is voor de natuurwaarden. Dus het meedenken kan leiden tot realisatie van doelen, maar tegelijkertijd staan die soms op gespannen voet met de borgende kant. Een kader kan dan beperkend worden. Je ziet dan ook dat bij ontwikkelingsgerichte bestuurders die kaders soms vergeten worden terwijl er ook bestuurders zijn die meer de borgende kant vertegenwoordigen.

De rol van gemeenten

Als je kijkt naar mengvormen van natuur (die door ontwikkelingsplanologie wordt gerealiseerd) dan moet je ook beter kijken naar de rol van gemeenten. Want je kijkt ook op dit niveau. En daar ontstaan problemen, omdat het politiek niet interessant is, omdat geld voor natuur blijft steken op provincieniveau. Er is dus geen geld omdat zowel geld als politieke verantwoordelijkheid bij de provincies zit. Daardoor voelt de gemeentelijke politiek geen verantwoordelijkheid voor het natuurbeleid. Eigenlijk wordt dus de gemeentelijke politiek door het ontbreken van geld weggehouden van een landschappelijke verantwoordelijkheid. Dat heeft gevolgen voor allerlei producten, zoals landschapsplannen. Die komen niet van de grond, juist om die reden; er is geen geld en dus geen verantwoordelijkheid. Er ontstaat wantrouwen tussen gemeenten en provincies, want gemeenten zouden niet zorgvuldig met natuur en landschap omgaan. In de praktijk varieert het per gemeente hoe zorgvuldig ze met natuurwaarden omgaan.

Waarom zijn er nog provincies?: ze zijn verantwoordelijk voor wat infrastructuur, voor ruimtelijke ordening en voor natuur. En natuur wordt dan een overmatig groot belang. Voor de EHS kan dan een provincie verantwoordelijk blijven, maar bij de mengvormen zouden juist gemeenten verantwoordelijk moeten worden. Dat gebeurt heel zelden, vaak met een landschap coördinator. Met weinig geld doen ze veel, zoals in Doetinchem.

De rol van boeren

Je hebt boeren die zich als boeren gedragen, boeren die als burger gedragen en burgers die als boeren gedragen. Van die eerste groep heb je niet veel te verwachten, wel van die andere groepen. En er kan wat gebeuren als natuur en landschap onderdeel gaan uitmaken van het verdienmodel. Boeren die zich als burger gedragen, gaan stedelijke functies mengen op het bedrijf. Daarnaast gaan burgers op het platteland wonen en dat biedt kansen voor natuurontwikkeling. Je moet daarbij wel vertrouwen hebben in particuliere initiatieven; laat iemand doen wat hij graag wil. Dit kan nu vaak niet door een beperking van regels, zo komt particulier natuurbeheer nauwelijks van de grond.

Bestuurlijke energie in de regio

De slaagkans van een project neemt toe met de hoeveelheid bestuurlijke energie. Dat geldt voor alle bestuurslagen. Zodra een gedeputeerd zich ergens voor inzet kan een moeilijk project toch slagen. Vaak werkt dit vooral goed op regionaal niveau. De vraag is dan wat de rol van het Rijk hier precies in moet of kan zijn. Het is niet op voorhand te zeggen dat een actieve rol van het Rijk een verbetering oplevert bij een regionaal proces. Zo kunnen rijkskaders voor bijvoorbeeld voor de EHS ook remmend of belemmerend werken in een gebiedsproces.

Bijlage 4 Legitimatie van beleid: kijkrichtingen

Inpasbare natuur

Werkt het?

De (deels) private meekoppelvormen als PPS, concessies en private initiatieven zijn in staat dit kijkrichting te realiseren. Voor PPS en concessies speelt daarbij natuur waarde kan opleveren voor economische dragers als woningbouw, bedrijventerreinen etc. Natuur heeft dan een uitgesproken visie waar het gaat om een goed vestigingsklimaat.

Bij publiek-publieke samenwerking zal inpasbare natuur gerealiseerd kunnen worden waar het gaat om 'groene inkleding' van andere functies; de uitbreiding van infrastructuur, bedrijventerreinen, etc.

Past het?

Het kijkrichting past grotendeels in de huidige bestuurscultuur en bestuurlijke praktijken. Met dit kijkrichting hebben andere beleidsdoelen en opgaven, zoals woningbouw, aanleg infrastructuur, bedrijventerreinen, winning voor delfstoffen, etc. minder weerstand vanuit natuurwetgeving.

Wanneer andere belangengroepen of lagere overheden wel natuurdoelen hebben kunnen er conflicten ontstaan met de rijksoverheid; er zal per geval een debat gevoerd worden tussen rijksdiensten die economische ontwikkelingen voorstaan en lagere overheden of belangengroepen die natuurontwikkelingen voorstaan. Omdat het inpasbare natuur moet zijn, zal er weinig noodzaak bestaan om tot innovatieve combinaties te komen, zoals bij Functionele natuur wel het geval is.

Mag het?

Dit kijkrichting kan conflicten met het wetgevende domein geven, omdat dit kijkrichting voor situaties zal zorgen die strijdig zijn met bestaande natuurwetgeving (Natuurbeschermingswet 1998, Flora en faunawet) en mogelijk ook met Kaderrichtlijn Water en Kaderrichtlijn Bodem. Deze wetten zijn onderdeel van Europese kaderrichtlijnen die Nederland niet eenvoudig eenzijdig kan veranderen. Bij aanpassing van wetgeving mag dit kijkrichting, bij een ongewijzigde wetgeving zal onder andere de externe werking opgelegd vanuit Natura 2000 blijven bestaan. Wel zal meer dan in het heden de rek opgezocht worden in deze wetgeving en zal waar mogelijke deze gecreëerd worden.

Daarnaast kan de realisatie van dit kijkrichting tot conflicten leiden met beleidsopgaven van natuur, zoals de EHS. De natuurdoelen en de opgave om gebieden ruimtelijk te verbinden kunnen botsen met inpasbare natuur.

Hoort het?

Dit kijkrichting kan conflicten opleveren tussen enerzijds economische krachten en anderzijds maatschappelijke verbanden die natuur een warm hart toedragen. Ook zal ad hoc maatschappelijke weerstand ontstaan. Bij lokale natuuringrepen spelen lokale gelegenheidsverbanden een grote rol (zie bijvoorbeeld wegverbreding A27 en Amelisweerd, A6-A9, Naardermeer en woningbouwplannen bij Kampen). Kon tot op heden argumenten uit het 'mag het' domein gevoerd worden, dan is te verwachten dat bij afbreken van wetgeving nieuwe strategieën ontwikkeld zullen worden die zich meer zullen richten op het lobbyen bij politici en marktpartijen.

Conclusie

De sterke kanten van de legitimiteit van dit kijkrichting ligt vooral in het 'werkt het' en 'past het' domein. Het 'mag het' en 'hoort het' domein laten sterke tegenkrachten zien, waarbij in het huidige bestuurlijke kader het onwaarschijnlijk is dat dit kijkrichting geheel uitgevoerd zal worden.

Functionele natuur

Werkt het?

Natuur vervult diverse diensten die min of meer onzichtbaar waren. Het expliciet maken van deze diensten laat zien hoe belangrijk natuur is voor welzijn en volksgezondheid. Hoewel nog in een verkennende fase is niet duidelijk welke doelen natuur kan dienen en daarmee gekoppeld, welke beleidsdoelen gerealiseerd kunnen worden met natuur. Het is goed mogelijk dat doelen niet effectief gebruikt kunnen worden door hiervoor natuur in te zetten, hoewel de diensten er wel zijn. Voorbeeld hiervan is de capaciteit van natuur om CO₂ vast te leggen. Om de volledige Nederlandse emissie te compenseren is 23x het oppervlak van Nederland nodig, waardoor het weinig effectief is deze dienst in Nederland in te zetten. Ook voor andere regulerende diensten kan dit opgaan. Waterberging als dienst kan de veiligheid vergroten, maar er zijn mogelijk effectievere alternatieven voorhanden. Daarbij kan een dienstdoelstelling (waterberging) botsen met aanvullende natuurdoelen wanneer water vervuild is. Ook bij waterzuiveringsdiensten kunnen dergelijke effectiviteitsvragen gesteld worden. Functionele agrobiodiversiteit is een interessante optie omdat het biodiversiteit koppelt aan agrarische bedrijfsvoering. Er wordt volop onderzocht via pilots hoe effectief dit kan zijn. De meest belangrijke vraag bij al deze opties is welke rol biodiversiteit speelt bij het vervullen van diensten. Is een hoge biodiversiteit nodig voor deze diensten of gaat het alleen om natuur met een minder hoge biodiversiteitswaarde?

Past het?

Het concept diensten, en daarmee het omzetten van natuur in een nutsfunctie, past binnen de hedendaagse voorkeur voor marktsturing in de publieke sector. Via (het creëren van) schaarste en concurrentie hoopt men tot doeltreffend beleid te komen en door marktwerking en uitbesteding van publieke taken door private partijen wil de overheid uitgaven verlagen. Hoewel er nog geen concrete invulling gegeven is aan ecosysteemdiensten valt te verwachten dat de overheid natuur zal afdragen aan diverse partijen die verschillende diensten behartigen en reguleren. Het streven is dat partijen vanzelf rekening gaan houden met natuur en landschap, omdat dit voor hen waardevol is. Daarbij dient zich het probleem aan dat een financieel stelsel ontbreekt zodat kosten en baten nog niet bij elkaar gebracht worden. Dit dienstenkijkrichting lijkt op voorhand ook aardig te passen in de ontwikkelingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid om agrariërs niet voor productie te betalen, maar voor maatschappelijke diensten, zoals beheer van natuur en landschap.

Mag het?

Er zijn geen wettelijke bepalingen dat het kijkrichting niet zou mogen. Er kunnen conflicten optreden wanneer de huidige natuur van functie veranderd (Natura 2000-gebieden), en daarmee ook conflicten tussen de invulling van het type natuur. Er kunnen problemen ontstaan als de betaling van diensten aan agrariërs gezien wordt als ongeoorloofde staatssteun. Wanneer de uitwerking van diensten door nieuwe partijen wordt behartigd kan de rijksoverheid haar regie kwijt raken en kunnen (internationale) biodiversiteitsdoelen in het geding komen.

Hoort het?

Natuur lijkt allerlei nutsfuncties te kunnen vervullen en vaak ook meerdere tegelijk. Wellicht worden deze functies niet bestreden, maar wel de specifieke baten. Voorheen werden deze functies gratis geleverd, waarom zou dit in de toekomst veranderen? En wanneer dit verandert, wie betaalt en wie ontvangt? Er kan concurrentie tussen verschillende natuurfuncties optreden, waardoor het doel om natuur te realiseren ondergeschikt raakt aan het economisch gewin. Om breed draagvlak te krijgen is nog een lange weg nodig.

Conclusies

Knelpunten bij dit kijkrichting liggen vooral bij 'werkt het' en in minder mate bij 'hoort het'. De grootste onzekerheden liggen bij de effectiviteit van doelrealisatie; wat wordt nu precies beoogd en is dit een kosteneffectieve manier? Hierover is nog veel onduidelijk. Onzekerheden zullen ook ontstaan bij de vorming van nieuwe allianties, wanneer diensten vermarkt gaan worden. Dit kan een versterking van het natuurbelang betekenen, wanneer meerdere partijen een groter belang krijgen bij behoud van natuur. Daarbij is echter een financieel stelsel nog de grootste onzekerheid. Bij de vermarkting van CO₂-rechten blijkt dat de beoogde effecten wel eens tegen te kunnen vallen. Conflicten kunnen ook ontstaan tussen de optimalisatie van één of meerdere nutsfuncties en biodiversiteit, die niet per se samen opgaan.

Beleefbare natuur

Werkt het?

De uitwerking van het kijkrichting richt zich op de oplossing van recreatietekorten in de Randstad. Hiervoor worden parken en nieuwe bosgebieden ingezet. De verplaatsing van de EHS rond steden kan de beoogde recreatietekorten oplossen. Maar de vraag is wel of dit nieuwe aanbod wel benut zal worden, er zijn immers ook alternatieve recreatieve mogelijkheden (cultuur etc). Moerasnatuur heeft een beperkte recreatieve opvangcapaciteit dan bos en is minder aantrekkelijk. Daarnaast maken de hoge grondprijzen in de Randstad het kijkrichting minder efficiënt.

De versterking van de belevingswaarde van natuur buiten de Randstad is onduidelijker. Ook hier speelt recreatie een grote rol, maar het is onduidelijk wat de vraag is (bijvoorbeeld naar recreatiewoningen ed.) en welk aanbod hierbij ingevuld moet worden.

Kwaliteitsdoelen voor de EHS kunnen strijdig zijn met de recreatiedoelen: een hoge recreatiedruk van de nadelig zijn voor de natuurwaarden.

Past het?

Het kijkrichting past in huidig beleid voor groen in en om de stad. Bosaanleg botst echter met beleid voor behoud openheid en verkavelingspatronen. Daarnaast is bosaanleg een lange termijn investering, waarbij de uitvoering bij particulieren een probleem kan vormen. Ervaringen met RodS laten zien dat nieuwe recreatiegebieden in de Randstad alleen via onteigening te realiseren zijn. Het kijkrichting past in de nieuwe Wro in die zin dat het een visie op natuur behelst die vastgesteld zou kunnen worden in structuurvisies, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen. Dit kan dan ook opgelegd worden aan lagere overheden, maar dat is een type ingreep die men tot toe niet graag doet, omdat dan bestuurlijke verhoudingen onder druk worden gezet.

Mag het?

De nieuwe Wro bevat instrumenten waarmee dit kijkrichting ondersteund zou kunnen worden. Het Rijk, gemeenten en de provincies kunnen hun visies opnemen in plannen en Rijk en

provincie kunnen dit ook opleggen aan lagere overheden. Daarnaast bestaat het instrumentarium van financiering voor grondverwerving en inrichting. Daarmee bestaat voldoende instrumentarium om meer recreatiegebieden te realiseren in combinatie met natuurdoelen. Enige beperking zit in gebieden die ook vanuit Europese wetgeving (Natura 2000) zijn beschermd en zich niet lenen voor intensieve recreatie.

Hoort het?

Waar mensen recreëren is subjectief, dit hoeft niet noodzakelijkerwijs in natuur te zijn. Het beeld kan geschetst worden dat er toch natuurwaarden aanwezig zijn in gebieden bedoeld voor recreatie, terwijl voor een 'maximalisatie' van recreatiedoelen natuur als hinder ervaren kan worden. Bij recreatieve ontwikkelingen ontstaat al snel bezorgdheid over drukte en overlast. De invulling van het soort natuur voor recreatie kan botsen met andere belangen, zoals landschapsbehoud. Waar in de Randstad nieuwe recreatiegebieden ontwikkeld zouden worden, verdwijnt mogelijk open cultuurlandschap voor gesloten bossen. Bovendien is de discussie over de omvang van het recreatietekort academisch en (nog) niet gebaseerd op een discussie in de maatschappij.

Conclusies

Er lijken geen uitgesproken tegenkrachten uit de vier aspecten naar voren te komen voor het kijkrichting Belevingsnatuur. Onder de juiste randvoorwaarden werkt het, past het, mag het en hoort het. Bij 'werkt het' spelen mogelijke knelpunten met betrekking tot de hoge grondprijzen in de Randstad en botsende belangen bij landschappelijke kenmerken.

Vitale natuur

Werkt het?

De doelmatigheid van deze kijkrichting richt zich op de waarborging van de ruimtelijke samenhang en van optimale milieuocondities. Deze waarborgen zijn nodig om de doelstelling te halen. Daarnaast zijn de te realiseren natuurdoelen ook afhankelijk van (interne) stochasticiteit; de randvoorwaarden bepalen de kans op succes(halen van biodiversiteitsdoelen) maar door de interne dynamiek is dit niet gegarandeerd (soorten kunnen weer verdwijnen door successie ed.). Door deze eisen zijn er sterke afhankelijkheden ten opzichte van andere sectoren, zoals de sterke afhankelijkheid van de agrarische sector voor de realisatie van milieuocondities. Ruimtelijke claims vanuit andere sectoren kunnen de doeltreffendheid negatief beïnvloeden.

Past het?

Het kijkrichting vraagt om een (landelijke) sturing, een sterke regierol van het Rijk met een concrete en breed gedragen ecologische visie. Dit is een andere planningscultuur dan de huidige praktijk. In dit kijkrichting is geen ruimte uitgewerkt voor particulieren (agrarisch of particulier natuurbeheer), terwijl gronden voornamelijk in particuliere handen zijn. Daarmee is het kijkrichting centraal opgesteld en in contrast met de bestuurlijke werkelijkheid waar meerdere overheidslagen en particulieren betrokken zijn bij de uitvoering. Het kijkrichting vraagt daarom om een andere rolverdeling tussen Rijk en provincies.

Mag het?

Het kijkrichting past in de nieuwe Wro in die zin dat het een uitgewerkte visie op natuur is, dat vastgesteld zou kunnen worden in structuurvisies, algemene maatregelen van bestuur en provinciale verordeningen. Dit kan dan ook opgelegd worden aan lagere overheden, maar dat is een type ingreep die men niet graag doet, omdat dan bestuurlijke verhoudingen onder druk worden gezet. Het kijkrichting mag in relatie tot wetgeving; de Natuurbeschermingswet en Flora- en faunawet, tenzij er maatregelen genomen worden die indruisen tegen het

beschermingsregime van deze wetten (en daarmee van Natura 2000). Mogelijke problemen zijn daarom te verwachten in de details, zoals grondverwerving, handhaving etc.

Hoort het?

Bij deze vraag komen de verschillende standpunten over waarden in dit kijkrichting naar voren. Wat natuurwaarden zijn, of die waarden intrinsiek of ook voor mensen zijn, bepalen in grote mate het succes van dit kijkrichting. De belangrijkste discussies worden in het 'hoort het' domein gevoerd, want de aanleiding voor het ontwikkelen van nieuwe kijkrichtingen wordt in belangrijke mate gevoerd door de opvatting wat natuur is en waartoe het dient. Vanuit de samenleving zijn er verschillende signalen te beluisteren. Er zijn mensen die vinden dat natuur toegankelijk moet zijn en dat ontwikkelingen niet te veel in de weg mag staan. Anderzijds is er ook veel steun voor natuurontwikkeling. Spanningen zijn vooral te verwachten wanneer vitale natuur botst met andere visies voor een gebied en als deze niet op de een of andere manier kunnen profiteren. Op een aantal plekken zijn zeker weerstanden te verwachten, zoals die ook in het verleden hebben plaatsgevonden.

Conclusies

De grootste knelpunten bij de realisatie van dit kijkrichting zijn te verwachten bij 'past het' en 'hoort het'. De huidige planningscultuur leent zich niet voor een grootschalige verplaatsing van de EHS om vitale natuur te realiseren. Doordat het natuurbeleid grotendeels decentraal wordt uitgevoerd, is een regie vanuit het Rijk op dit moment niet mogelijk, maar een dergelijke regie is wel noodzakelijk. Ook verschillende opvattingen over natuur die in de samenleving bestaan vormt een tegenkracht. Omdat voor dit kijkrichting veel (particuliere) gronden nodig zijn, is dit criterium van groot belang om het kijkrichting succesvol uit te voeren.

Samenvattend

Geen van de vier kijkrichtingen scoort voor alle criteria maximaal. Belevingsnatuur scoort voor alle criteria het meest gelijkmatig, we verwachten een neutrale score. Inpasbare natuur laat de meeste variatie zien; lage scores voor 'mag het' en 'hoort het', hoge scores voor 'werkt het' en 'past het'. De kijkrichtingen Functionele natuur en Vitale natuur vormen een tussengroep, waarbij het eerste kijkrichting alleen een uitgesproken hoge score heeft voor 'past het'. Vitale natuur scoort hoog op 'werkt het' en 'mag het', maar kan beleidsmatig de grootste belemmering verwachten bij 'past het' en in mindere mate bij 'hoort het'. Met andere woorden, vooral de huidige planningscultuur leent zich niet voor dit kijkrichting.

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2009

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen. T 0317 – 48 54 71; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de WOT-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

2009

- 126** *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127** *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130** *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Ond. Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 - Adv. Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplan-bureaufunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplan-bureaufunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J.A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143** *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casuonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144** *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145** *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146** *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147** *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148** *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149** *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150** *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151** *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie? Bijlage bij WOT-paper 1 – Krassen op het landschap
- 152** *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.
- 153** *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink (2010).* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154** *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155** *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken over geurhinder, lichthinder en fijn stof.
- 156** *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157** *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158** *Bouwma, I.M.* Quickscan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159** *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160** *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Breman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttk & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009
- 161** *Deneer, J.W. & R. Kruijne. (2010).* Atmosferische depositie van gewasbeschermingsmiddelen. Een verkenning van de literatuur verschenen na 2003.
- 162** *Verburg, R.W., M.E. Sanders, G.H.P. Dirkx, B. de Kragt & J.W. Kuhlman.* Natuur, landschap en landelijk gebied. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 163** *Doom van, A.M. & M.P.C.P. Paulissen.* Natuurgericht milieubeleid voor Natura 2000-gebieden in Europees perspectief: een verkenning.
- 164** *Smidt, R.A., J. van Os & I. Staritsky.* Samenstellen van landelijke kaarten met landschapselementen, grondeigendom en beheer. Technisch achtergronddocument bij de opgeleverde bestanden.
- 165** *Pouwels, R., R.P.B. Foppen, M.F. Wallis de Vries, R. Jochem, M.J.S.M. Reijnen & A. van Kleunen,* Verkenning LARCH: omgaan met kwaliteit binnen ecologische netwerken.
- 166** *Born van den, G.J., H.H. Luesink, H.A.C. Verkerk, H.J. Mulder, J.N. Bosma, M.J.C. de Bode & O. Oenema,* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen, versie 2009.
- 167** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet-Versie 2.1
- 168** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, A. Karbauskas & P. Roza.* De vermaatschappelijking van het

- Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Een inventarisatie van visies in Brussel en diverse EU-lidstaten.
- 169 *Vreke, J. & I.E. Salverda.* Kwaliteit leefomgeving en stedelijk groen.
- 170 *Hengsdijk, H. & J.W.A. Langeveld.* Yield trends and yield gap analysis of major crops in the World.
- 171 *Horst, M.M.S. ter & J.G. Groenwold.* Tool to determine the coefficient of variation of DegT50 values of plant protection products in water-sediment systems for different values of the sorption coefficient
- 172 *Boons-Prins, E., P. Leffelaar, L. Bouman & E. Stehfest (2010)* Grassland simulation with the LPJmL model
- 173 *Smit, A., O. Oenema & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Kwaliteit Landelijk Gebied
- ## 2010
- 174 *Boer de, S., M.J. Bogaardt, P.H. Kersten, F.H. Kistenkas, M.G.G. Neven & M. van der Zouwen.* Zoektocht naar nationale beleidsruimte in de EU-richtlijnen voor het milieu- en natuurbeleid. Een vergelijking van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de Kaderrichtlijn Water en de Nitraatrichtlijn in Nederland, Engeland en Noordrijn-Westfalen
- 175 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-001 – Koepel
- 176 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-002 – Ond. Onderzoek
- 177 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-003 – Adv. Natuur & Milieu
- 178 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-005 – M-AVP
- 179 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 180 *Jaarrapportage 2009.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 181 *Annual reports for 2009; Programme WOT-04*
- 182 *Oenema, O., P. Bikker, J. van Ham, E.A.A. Smolders, L.B. Sebek, M. van den Berg, E. Stehfest & H. Westhoek.* Quickscan opbrengsten en efficiëntie in de gangbare en biologische akkerbouw, melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij. Deelstudie van project 'Duurzame Eiwitvoorziening'.
- 183 *Smits, M.J.W., N.B.P. Polman & J. Westerink.* Uitbreidingsmogelijkheden voor groene en blauwe diensten in Nederland; Ervaren uit het buitenland
- 184 *Dirkx, G.H.P. (red.).* Quick responsefunctie 2009. Verslag van de werkzaamheden.
- 185 *Kuhlman, J.W., J. Luijt, J. van Dijk, A.D. Schouten & M.J. Voskullen.* Grondprijkskaarten 1998-2008
- 186 *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, E. Lianouridis, H. Leneman & M.P.W. Sonneveld.* Rol en betekenis van commissies voor gebiedsgericht beleid.
- 187 *Temme, A.J.A.M. & P.H. Verburg.* Modelling of intensive and extensive farming in CLUE
- 188 *Vreke, J.* Financieringsconstructies voor landschap
- 189 *Slangen, L.H.G.* Economische concepten voor beleidsanalyse van milieu, natuur en landschap
- 190 *Knotters, M., G.B.M. Heuvelink, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* A disposition of interpolation techniques
- 191 *Hoogeveen, M.W., P.W. Blokland, H. van Kernebeek, H.H. Luesink & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 1990 en 2005-2008
- 192 *Beekman, V., A. Pronk & A. de Smet.* De consumptie van dierlijke producten. Ontwikkeling, determinanten, actoren en interventies.
- 193 *Polman, N.B.P., L.H.G. Slangen, A.T. de Blaeij, J. Vader & J. van Dijk.* Baten van de EHS; De locatie van recreatiebedrijven
- 194 *Veeneklaas, F.R. & J. Vader.* Demografie in de Natuurverkenning 2011; Bijlage bij WOT-paper 3
- 195 *Wascher, D.M., M. van Eupen, C.A. Mûcher & I.R. Geijzendorffer.* Biodiversity of European Agricultural landscapes. Enhancing a High Nature Value Farmland Indicator
- 196 *Apeldoorn van, R.C., I.M. Bouwma, A.M. van Doorn, H.S.D. Naeff, R.M.A. Hoefs, B.S. Elbersen & B.J.R. van Rooij.* Natuurgebieden in Europa: bescherming en financiering
- 197 *Brus, D.J., R. Vasat, G. B. M. Heuvelink, M. Knotters, F. de Vries & D. J. J. Walvoort.* Towards a Soil Information System with quantified accuracy; A prototype for mapping continuous soil properties
- 198 *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen, m.m.v. M.H. Borgstein, E.J. Bos & P. van der Wielen.* Verantwoording van de methodiek Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 199 *Bos, E.J. & M.H. Borgstein.* Monitoring Gesloten voer-mest kringlopen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 200 *Kennismarkt 27 april 2010;* Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten Planbureau voor de Leefomgeving.
- 201 *Wielen van der, P.* Monitoring Integrale duurzame stallen. Achtergronddocument bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 202 *Groot, A.M.E. & A.L. Gerritsen.* Monitoring Functionele agrobiodiversiteit. Achtergrond-document bij 'Kwalitatieve monitor Systeeminnovaties verduurzaming landbouw'
- 203 *Jongeneel, R.A. & L. Ge.* Farmers' behavior and the provision of public goods: Towards an analytical framework.
- 204 *Vries, S. de, M.H.G. Custers & J. Boers.* Storende elementen in beeld; de impact van menselijke artefacten op de landschapsbeleving nader onderzocht.
- 205 *Vader, J. J.L.M. Donders & H.W.B. Bredenoord.* Zicht op natuur- en landschapsorganisaties; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 206 *Jongeneel, R.A., L.H.G. Slangen & N.B.P. Polman.* Groene en Blauwe Diensten; Een raamwerk voor de analyse van doelen, maatregelen en instrumenten
- 207 *Letourneau, A.P., P.H. Verburg & E. Stehfest.* Global change of land use systems; IMAGE: a new land allocation module
- 208 *Heer, M. de.* Het Park van de Toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 209 *Knotters, M., J. Lahr, A.M. van Oosten-Siedlecka & P.F.M. Verdonschot.* Aggregation of ecological indicators for mapping aquatic nature quality. Overview of existing methods and case studies.
- 210 *Verdonschot, P.F.M. & A.M. van Oosten-Siedlecka* Graadmeters Aquatische natuur. Analyse gegevenskwaliteit Limmodata
- 211 *Linderhof, V.G.M. & Hans Lenema.* Quickscan kosteneffectiviteitsanalyse aquatische natuur
- 212 *Leneman, H. V.G.M. Linderhof & R. Michels.* Mogelijkheden voor het inbrengen van informatie uit de 'KRW database' in de 'KE database'
- 213 *Schrijver, R.A.M., A. Corporaal, W.A. Ozinga & D. Rudrum.* Kosteneffectieve natuur in landbouwgebieden; Methode om effecten van maatregelen voor de verhoging van biodiversiteit in landbouwgebieden te bepalen, een test in twee gebieden in Noordoost-Twente en West-Zeeuws-Vlaanderen
- 214 *Hoogland, T., R.H. Kemmers, D.G. Cirkel & J. Hunink.* Standplaatsfactoren afgeleid van hydrologische model uitkomsten; Methode-ontwikkeling en toetsing in het Drentse Aa-gebied.
- 215 *Agricola, H.J., R.M.A. Hoefs, A.M. van Doorn, R.A. Smidt & J. van Os.* Landschappelijke effecten van ontwikkelingen in de landbouw
- 216 *Kramer, H., J. Oldengarm en L.F.S. Roupioz.* Nederland is groener dan kaarten laten zien; Mogelijkheden om 'groen' beter te inventariseren en monitoren met de automatische classificatie van digitale luchtfoto's
- 217 *Raffe, J.K. van, J.J. de Jong & G.W.W. Wamelink (2011).* Scenario's voor de kosten van natuurbeheer en stikstofdepositie; Kostenmodule v 1.0 voor de Natuurplanner. (in prep)
- 218 *Hazeu, G.W., Kramer, H., J. Clement & W.P. Daamen (2011).* Basiskaart Natuur 1990rev

- 219 *Boer, T.A. de.* Waardering en recreatief gebruik van Nationale Landschappen door haar bewoners
- 220 *Leneman, H., A.D. Schouten & R.W. Verburg.* Varianten van natuurbeleid: voorbereidende kostenberekeningen; Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 221 *Knegt, B. de, J. Clement, P.W. Goedhart, H. Sierdsema, Chr. van Swaay & P. Wiersma.* Natuurkwaliteit van het agrarisch gebied
- 2011**
- 222 *Kamphorst, D.A. en M.M.P. van Oorschot.* Kansen en barrières voor verduurzaming van houtketens
- 223 *Salm, C. van der en O.F. Schoumans.* Langetermijneffecten van verminderde fosfaatgiften
- 224 *Bikker, P., M.M. van Krimpen & G.J. Remmelink.* Stikstofverteerbaarheid in voeders voor landbouwhuisdieren; Berekeningen voor de TAN-excretie
- 225 *M.E. Sanders & A.L. Gerritsen (red.).* *Het biodiversiteitsbeleid in Nederland werkt;* Achtergronddocument bij Balans van de Leefomgeving 2010
- 226 *Bogaart, P.W., G.A.K. van Voorn & L.M.W. Akkermans.* Evenwichtsanalyse modelcomplexiteit; een verkennende studie
- 227 *Kleunen A. van, K. Koffijberg, P. de Boer, J. Nienhuis, C.J. Camphuysen, H. Schekkerman, K.H. Oosterbeek, M.L. de Jong, B. Ens & C.J. Smit (2010).* Broedsucces van kustbroedvogels in de Waddenzee in 2007 en 2008
- 228 *Salm, C. van der, L.J.M. Boumans, D.J. Brus, B. Kempen & T.C. van Leeuwen.* Validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE met meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid (LMM) en de Landelijke Steekproef Kaartenheden (LSK).
- 229 *Dijkema, K.S., W.E. van Duin, E.M. Dijkman, A. Nicolai, H. Jongerius, H. Keegstra, L. van Egmond, H.J. Venema en J.J. Jongsma.* Vijftig jaar monitoring en beheer van de Friese en Groninger kwelderwerken: 1960-2009.
- 230 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-001 – Koepel
- 231 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-002 – Ond. Onderzoek
- 232 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 233 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-005 – M-APV
- 234 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 235 *Jaarrapportage 2010.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 236 *Arnouts, R.C.M. & F.H. Kistenkas.* Nederland op slot door Natura 2000: de discussie ontrafeld; Bijlage bij WOT-paper 7 – De deur klemt
- 237 *Harms, B. & M.M.M. Overbeek.* Bedrijven aan de slag met natuur en landschap; relaties tussen bedrijven en natuurorganisaties. Achtergrond-document bij Natuurverkenning 2011
- 238 *Agricola, H.J. & L.A.E. Vullings.* De stand van het platteland 2010. Monitor Agenda Vitaal Platteland; Rapportage Midterm meting Effectindicatoren
- 239 *Klijn, J.A.* Wisselend getij. Omgang met en beleid voor natuur en landschap in verleden en heden; een essayistische beschouwing. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011
- 240 *Corporaal, A., T. Denters, H.F. van Dobben, S.M. Hennekens, A. Klimkowska, W.A. Ozinga, J.H.J. Schaminee en R.A.M. Schrijve.* Stenoeciteit van de Nederlandse flora. Een nieuwe parameter op grond van amplitudo's van de Nederlandse plantensoorten en toepassingsmogelijkheden
- 241 *Wamelink, G.W.W., R. Jochem, J. van der Graft, C. GrashofBokdam, R.M.A. Wegman, G.J. Franke & A.H. Prins.* T Het plantendispersiemodel DIMO. Ter verbetering van de modellering in de Natuurplanner.
- 242 *Klimkowska, A., M.H.C. van Adrichem, J.A.M. Jansen & G.W.W. Wamelink.* Bruikbaarheid van WNK-monitoringgegevens voor EC-rapportage voor Natura 2000-gebieden. Eerste fase.
- 243 *Goossen, C.M., R.J. Fontein, J.L.M. Donders & R.C.M. Arnouts.* Mass Movement naar recreatieve gebieden; Overzicht van methoden om bezoekersaantallen te meten.
- 244 *Spruijt, J., P.M. Spoorenberg, J.A.J.M. Rovers, J.J. Siabbekoorn, S.A.M. de Kool, M.E.T. Vlaswinkel, B. Heijne, J.A. Hiemstra, F. Nouwens, B.J. van der Sluis.* Milieueffecten van maatregelen gewasbescherming
- 245 *Walker, A.N. & G.B. Woltjer.* Forestry in the Magnet model.
- 246 *Hoefnagel, E.W.J., F.C. Buisman, J.A.E. van Oostenbrugge & B.I. de Vos.* Een duurzame toekomst voor de Nederlandse visserij. Toekomstscenario's 2040.
- 247 *Buurma, J.S. & S.R.M. Janssens.* Het koor van adviseurs verdient een dirigent. Over kennisverspreiding rond phytophthora in aardappelen. (in prep)
- 248 *Verburg, R.W., A.L. Gerritsen & W. Nieuwenhuizen.* Natuur meekoppelen in ruimtelijke ontwikkeling: een analyse van sturingsstrategieën voor de Natuurverkenning. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 249 *Kooten van, T., & T.C. Klok.* The Mackinson-Daskalov North Sea EcoSpace model as a simulation tool for spatial planning scenarios.
- 250 *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest 1990-2008. Berekend met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA).
- 251 *Bruggen van, C., C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen, J.F.M. Huijsmans, S.M. van der Sluis & G.L. Velthof.* Ammoniakemissie uit dierlijke mest en kunstmest in 2009. Berekend met het Nationaal Emissiemodel voor Ammoniak (NEMA).
- 252 *Randen van, Y., H.L.E. de Groot & L.A.E. Vullings.* Monitor Agenda Vitaal Platteland vastgelegd. Ontwerp en implementatie van een generieke beleidsmonitor.
- 253 *Agricola, H.J., R. Reijnen, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, J. Roos-Kleinlankhorst, L.M.G. Groenmeijer & S.L. Deijl.* Achtergronddocument Midterm meting Monitor Agenda Vitaal Platteland.
- 254 *Buiteveld, J. S.J. Hiemstra & B. ten Brink.* Modelling global agrobiodiversity. A fuzzy cognitive mapping approach.
- 255 *Hal van R., O.G. Bos & R.G. Jak.* Noordzee: systeemodynamiek, klimaatverandering, natuurtypen en benthos. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 256 *Teal, L.R.* The North Sea fish community: past, present and future. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 257 *Leopold, M.F., R.S.A. van Bemmelen 7 S.C.V. Geelhoed.* Zeevogels op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 258 *Geelhoed, S.C.V. & T. van Polanen Petel.* Zeezoogdieren op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 259 *Kuijs, E.K.M. & J.S. Steenbergen.* Zoet-zout overgangen in Nederland; stand van zaken en kansen voor de toekomst. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 260 *Baptist, M.J.* Zachte kustverdediging in Nederland; scenario's voor 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 261 *Wiersinga, W.A., R. van Hal, R.G. Jak & F.J. Quirjns.* Duurzame kottervisserij op de Noordzee. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 262 *Wal van der, J.T., & W.A. Wiersinga.* Ruimtegebruik op de Noordzee en de trends tot 2040. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 264 *Bolman, B.C. & D.G. Goldsbrough.* Marine Governance. Achtergronddocument bij Natuurverkenning 2011.
- 265 *Bannink, A.* Methane emissions from enteric fermentation in dairy cows, 1990-2008. Background document on the calculation method and uncertainty analysis for the Dutch National Inventory Report on Greenhouse Gas emissions.

