

Actoren

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004

F.J.P. van den Bosch



Actoren

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Melchert Reudink, bestuurskundige bij het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Het rapport is geaccepteerd door Rijk van Oostenbrugge, opdrachtgever namens het Milieu- en Natuurplanbureau

De reeks 'Planbureau rapporten' bevat onderzoeksresultaten die als bouwstenen dienen voor een van de planbureau producten. Het gaat om onderzoek van alle uitvoerende partnerinstellingen en van andere organisaties die voor het Natuurplanbureau opdrachten hebben uitgevoerd. Uitvoerende instellingen zijn: Rijksinstituut voor Kust en Zee (RIKZ), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR).

Actoren

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004

F.J.P van den Bosch

Planbureau rapporten 3

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Wageningen, december 2004

Referaat

Bosch, F.J.P. van den, 2004. *Actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*. Wageningen, Natuurplanbureau – vestiging Wageningen, Planbureau rapporten 3. 58 blz. 21 ref.

De centrale vraag luidt: welke strategische ruimte is er om het natuurbeleid te versterken en welke allianties van actoren zijn hiervoor geschikt? Een begin van een antwoord wordt gegeven op basis van het destilleren van algemene trends en patronen uit case-studies plus aanvullend onderzoek. Secundaire analyse is verricht op achtergronddocumenten bij de Natuurbalans 2004, aanvullende literatuur en documenten. De uitkomst van het onderzoek is een eerste verkenning van de beleidsruimte of strategische ruimte van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Er worden twee “aanknopingspunten voor beleid” gesignaleerd. Het eerste gericht op de ruimte die ontstaat bij het (her)formuleren van doel- en taakstellingen wanneer rekening wordt gehouden met regionaal verschillende factoren die de bestuurlijk-maatschappelijke haalbaarheid per regio bepalen. Het tweede gericht op de ruimte voor coalitie- of alliantievorming die ontstaat wanneer de natuur- en landschapsdoelen in het bredere kader van de kwaliteit van de leefomgeving worden geplaatst.

Trefwoorden: actoren, beleidsruimte, coalitievorming, uniecentrisch perspectief, pluricentrisch perspectief:

Abstract

Bosch, F.J.P. van den, 2004. *Actors. Background document for the 2004 Nature Balance*. Wageningen, Nature Policy Assessment Office, Wageningen, Planbureau rapporten 3. 58 p. 21 ref.

The key question addressed by this study was what strategic opportunities are available to strengthen the Dutch policy on nature conservation and what alliances of actors would be suitable to achieve this. The report offers a preliminary answer by distilling general trends and patterns from case-studies and supplementary research. A secondary analysis was undertaken of other background documents for the 2004 Nature Balance policy document, as well as other relevant literature and documents. The study has initiated an exploration of the policymaking or strategic opportunities available to the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. Two policymaking leads were identified. The first of these concentrates on the opportunities arising out of the formulation or reformulation of goals and tasks by taking into account the regional differences in factors determining the administrative and social feasibility of goals. The second focuses on the opportunities to form coalitions or alliances that arise when policy goals for nature and the landscape are embedded in the wider framework of the quality of the environment in which we live.

Key words: actors, policy opportunities, coalitions, uniecentric perspective, pluricentric perspective

ISSN 1574-0935

©2004 **Natuurplanbureau, vestiging Wageningen**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88

Planbureau rapporten is een uitgave van het Natuurplanbureau - vestiging Wageningen, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat. Het rapport is ook te downloaden via www.natuurplanbureau.nl

Natuurplanbureau, vestiging Wageningen Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 45; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: www.natuurplanbureau.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd 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.

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	9
1 Inleiding	11
2 Analyse kader	13
2.1 Inleiding	13
2.2 Unicentrisch perspectief	13
2.2.1 De unicentrische benadering	13
2.2.2 De unicentrische benadering in Natuurbalansen	14
2.3 Pluricentrisch perspectief	15
2.3.1 De pluricentrische benadering	15
2.3.2 De pluricentrische benadering in Natuurbalansen	16
2.4 Verantwoording keuze voor pluricentrisch perspectief	16
2.5 Onderzoeksaanpak	17
2.5.1 Combineren van unicentrische en pluricentrische benadering in Natuurbalans 2004	17
2.5.2 Definitie van begrippen	18
2.5.3 Onderzoeksaanpak	19
3 Onderzoek	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Bloemendaler Polder (uit: Farjon et al, 2004, pp. 87-91)	23
3.3 Bedrijventerreinen Zuid-Limburg (uit: Dam et al, i.v.)	26
3.4 Plan Goudplevier (uit: Sanders et al, 2004, pp.46-49)	34
3.5 Stad en Ommeland (uit: Balk-Theuws, 2004)	36
3.6 Drents-Friese Wold (uit: Boonstra, i.v.)	40
3.7 Algemene trends en patronen	49
3.8 Conclusie	52
3.9 Discussie	55
Literatuur	57

Samenvatting

In de huidige politiek-bestuurlijke context, waarin de realisatie van natuurdoelen steeds meer af hangt van besluitvormingsprocessen over de groene ruimte waarin noch de rijksoverheid, noch andere overheden domineren, maar waarin overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van hun doelen (zie onder meer Teisman, 1992; Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002) geldt uiteraard dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) andere actoren nodig heeft om natuurbeleidsdoelen te kunnen realiseren.

In 2004 is “actoren” het thema in de Natuurbalans. In het kader van dit thema – en in het licht van bovenstaande beleidscontext - wil LNV graag weten hoe actoren gemotiveerd kunnen worden om bij te dragen aan de realisatie van de natuurdoelen.

In de Kaderbrief 2002-2005 verwoordt LNV deze centrale vraag als volgt:

- welke strategische ruimte is er om het natuurbeleid te versterken en welke allianties van actoren zijn hiervoor geschikt?
- Welk bestuurlijk niveau is optimaal?

Op basis van secundaire analyse van onderzoek dat vooral voor de Natuurbalans 2004 is uitgevoerd, wordt in dit onderzoek gepoogd om vooral de eerste vraag van LNV zo goed mogelijk te beantwoorden. Vanuit een pluricentrisch perspectief wordt ingezet op een “verkenning van de beleidsruimte van LNV”.

Op basis van het onderzoek zijn eigenlijk geen algemene conclusies mogelijk. Toch wordt er, om de vraag bij benadering te kunnen beantwoorden, geprobeerd om uit de case-studies plus aanvullend onderzoek “algemene trends en patronen” te destilleren. Omdat dit niet meer kan inhouden dan een eerste verkenning, ook gezien de breedte van het onderwerp, moet in gedachten worden gehouden dat verder onderzoek nodig is om de eerste globale conclusies verder te onderbouwen.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat vooral grondbezit van belang is voor het natuurbeleid. In de Nederlandse bestuurspraktijk is de grondbezitter degene die grotendeels bepaalt welke functie er aan zijn grond gegeven wordt. Daarmee worden boeren, projectontwikkelaars, gemeenten, terreinbeherende organisaties en overheidsorganisaties als Rijkswaterstaat en Defensie van belang als partners in het natuurbeleid. (Beleids)ruimte wordt gezocht in manieren om motieven en gedrag van deze actoren in de gewenste richting te sturen. Daarvoor is het stimuleren en benutten van veranderingen in de institutionele context nodig.

Omdat grondbezit zo bepalend is, zijn versnippering van natuur en problemen rond de externe werking van functies over en weer, niet gemakkelijk op te lossen. De strenge Europese regels brengen (te) hoge maatschappelijke kosten met zich mee, wanneer naleving van deze richtlijnen ter realisatie van ambitieuze doelen zou worden afgedwongen. Beleidsruimte wordt gezocht in mogelijkheden om via de weg van vrijwilligheid en het benutten van (subsidie)kansen, doelen te realiseren.

Uit het onderzoek komt ook het beeld naar voren, dat niet alles overal mogelijk is. Factoren als mate van verstedelijkingsdruk, grondsoort, soort van landbouw en dergelijke verschillen

per regio en zijn sterk bepalend voor de hoeveelheid en kwaliteit natuur die in een bepaald gebied “maatschappelijk” haalbaar zijn. Dit heeft gevolgen voor de ligging en kwaliteit van de Ecologische Hoofdstructuur en voor de (toekomstige) kwaliteit van natuur in Natura 2000 gebieden. Beleidsruimte wordt gezocht in regionale verschillen. Daarnaast wordt beleidsruimte gezocht in het gegeven dat vele actoren de “kwaliteit van de leefomgeving” van groot belang achten; een kwaliteit waar natuur onderdeel van kan uit maken.

Het rapport sluit af met de volgende voorzichtige “aanknopingspunten voor beleid”:

- **Betrokken actoren**, geldende beleidscategorieën en andere omstandigheden zoals grondsoort, bedrijfsvoering en dergelijke, verschillen per gebied. Als gevolg zijn de kansen voor realisatie van zowel kwantiteit en kwaliteit van de natuur als de manier waarop deze kwantiteit en kwaliteit gerealiseerd kunnen worden, ook per gebied verschillend. Zo zal in gebieden met veel grondgebonden landbouw (een groot areaal aan) agrarisch natuurbeheer relatief kansrijk zijn; in gebieden met niet-grondgebonden landbouw is (realisatie van een groot areaal door middel van) aankoop en/of bedrijfsverplaatsing een betere optie; in gebieden met een relatief hoge verstedelijkingsdruk is restrictief beleid kansrijker, en/of het (verder) verkennen van manieren om een relatief klein areaal natuur\landschap, maar met een hoge recreatieve kwaliteit, te realiseren in samenwerking met de overheden en grondeigenaren in deze gebieden. Waar vanuit het pluricentrisch perspectief het “gemeenschappelijk belang” - in tegenstelling tot het “algemeen belang” uit de uniecentrische benadering - toetssteen is voor het beoordelen van het beleid, zou een aanbeveling kunnen zijn om in besluitvormingsprocessen op regionaal niveau de ruimte te bieden om de nationale natuur- en landschapsbeleidsdoelen en –taakstellingen te (her)formuleren in het licht van wat in de verschillende gebieden bestuurlijk-maatschappelijk haalbaar is.
- **“Kwaliteit van de leefomgeving”** wordt door vele partijen van belang geacht; natuur, maar ook landschap en milieu, worden vooral in dit perspectief door actoren van belang geacht. Waar vanuit het pluricentrisch perspectief gezocht wordt naar “de meerwaarde van interactie in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen”, zou een aanbeveling kunnen zijn om in besluitvormingsprocessen (zowel op nationaal als op regionaal niveau) de natuur- en landschapsdoelen steeds te bezien in het licht van de bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Bezien vanuit dat perspectief is er voor “natuur” en “landschap” een groot scala aan coalitiepartners mogelijk.

Een punt van discussie is het gegeven dat, waar het uniecentrisch perspectief zich te eenzijdig richt op het “algemeen belang”, het pluricentrisch perspectief zich te eenzijdig lijkt te richten op het “gemeenschappelijk belang”. Omdat dit consequenties heeft voor de onderzoeks aanpak en de interpretatie van de uitkomsten van onderzoek, wordt dit punt in de afsluitende discussie aan de orde gesteld.

Summary

In the current political and administrative context, the implementation of nature conservation targets increasingly depends on decision-making processes on green spaces that involve neither the national nor regional or local authorities, but in which authorities, civil society organisations and market parties have to interact to achieve their goals (see, e.g., Teisman, 1992, Van der Zouwen & Van Tatenhove, 2002). In these circumstances, the Dutch Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (LNV) obviously requires the cooperation of other actors to achieve its policy goals on nature.

In view of the above policy context, and since the theme of the 2004 Nature Balance policy document is also 'actors', LNV would like to know how actors can be motivated to contribute to the implementation of nature conservation targets.

In its framework document *Kaderbrief 2002-2005*, LNV expresses this key requirement in the following two questions.

- What strategic opportunities are available to strengthen Dutch nature policy and what alliances of actors can help achieve this?
- What would be the best administrative level at which to address this?

The present study tried to answer especially the first of these questions, by means of a secondary analysis of research that is being undertaken mostly within the framework of the 2004 Nature balance policy document. The study explored LNV's policy opportunities from a pluricentric perspective.

Although the findings do not allow any general conclusions, we have attempted to identify 'general trends and patterns' from the available case studies and supplementary research, in order to provide an approximate answer to the question. Since this was inevitably only a preliminary examination, and in view of the wide scope of the topic, further research is clearly needed to further corroborate the broad preliminary conclusions.

Our findings indicate that land ownership is a key factor in nature policy. In the Dutch situation, land owners largely decide on the functions for which land is to be used. This means that farmers, property developers, local authorities, various organisations owning and managing land and state bodies like the Directorate General of Public Works and Water Management and the Ministry of Defence are major participants in policy-making on nature conservation. Policy opportunities could be found in ways to stimulate the motives and behaviour of these actors to develop in the preferred direction. This means stimulating and utilising changes in institutional context.

The fact that land ownership is such a key factor makes it difficult to solve problems relating to habitat fragmentation and to interaction between various land-use functions. Enforcement of the strict European regulations in order to achieve ambitious goals would lead to unacceptably high societal costs. Policymaking opportunities could be found in ways to achieve goals through voluntary schemes and by making use of other means, e.g., subsidies.

The findings also indicate that not everything will be possible everywhere. Factors like the pressure of urban sprawl, soil types, the type of agriculture differ for different regions and impact strongly on the size and quality of the nature areas that would be considered 'socially

acceptable' in a specific region. This has consequences for the locations and quality of the National Ecological Network which is being created and for the ecological quality of the Natura 2000 areas, now and in the future. Policymaking opportunities could be found in regional differences, as well as in the fact that many actors attach great value to the quality of the environment in which they live, which may include nature areas.

The reports ends with the following tentative 'policy leads'.

- There are differences between the various regions in terms of the actors involved, relevant policy categories and other circumstances, such as soil types, agricultural methods etc. As a consequence, the regions also differ in the opportunities they offer to achieve quantitative and qualitative goals for nature as well as in the ways in which these goals can be achieved. Regions where soil-based agriculture predominates will offer relatively ample opportunities to implement schemes for nature management by farmers covering large areas; regions with non-soil-based agriculture would offer better opportunities for nature through a process of land acquisition and/or relocating farms; regions under relatively high pressure from urbanisation would benefit more from restrictive policies or from the exploration of opportunities to achieve fairly small but high-quality recreational wildlife areas or landscape elements by collaborating with local authorities and landowners. In the pluricentric perspective, the criterion to evaluate policy is the 'common interest', as opposed to the 'public interest' used in the unicentric approach. Hence, it might be useful to give regional decision-making processes opportunities to adapt national ecological and landscape policy goals and tasks in light of what is feasible in the regional administrative and social context.
- Many of the parties involved attach great value to the quality of the environment they live in, and in this perspective, actors particularly value aspects of nature, but also landscape and environmental aspects. The pluricentric perspective implies the attempt to identify 'the added ecological value provided by interaction in terms of new common goals'. Hence, it might be useful to consistently assess nature and landscape policy goals in decision-making processes at both national and regional level on the basis of their contribution to improving the quality of environment in which actors live. In this perspective, 'nature' and 'landscape' policymaking could collaborate with a wide variety of coalition partners.

One point of debate is that whereas the unicentric perspective might be unduly focused on the 'public interest', the pluricentric perspective might concentrate too much on the 'common interest'. Since this has consequences for the research effort and the interpretation of research findings, this point is discussed in the concluding section of the report.

1 Inleiding

In de huidige politiek-bestuurlijke context, waarin de realisatie van natuurdoelen steeds meer af hangt van besluitvormingsprocessen over de groene ruimte waarin noch de rijksoverheid, noch andere overheden domineren, maar waarin overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen van elkaar afhankelijk zijn bij het realiseren van hun doelen (zie onder meer Teisman, 1992; Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002) geldt uiteraard dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) andere actoren nodig heeft om natuurbeleidsdoelen te kunnen realiseren. Een centrale vraag voor LNV daarbij is: hoe kunnen actoren gemotiveerd worden om bij te dragen aan behoud en/of verbetering van kwaliteit en kwantiteit van natuur in Nederland?

In de Kaderbrief 2002-2005 verwoordt LNV deze centrale vraag als volgt:

- welke strategische ruimte is er om het natuurbeleid te versterken en welke allianties van actoren zijn hiervoor geschikt?
- Welk bestuurlijk niveau is optimaal?

Voor het onderzoek wordt gekozen voor een pluricentrische benadering. Omdat alleen de eerste vraag binnen het kader van deze benadering te beantwoorden is, wordt de tweede vraag in het onderzoek niet geadresseerd. Deze tweede vraag is vanuit een unicentrisch perspectief vrij eenvoudig te beantwoorden, maar is vanuit een pluricentrisch perspectief alleen te problematiseren.

Het onderzoek naar actoren is uitgevoerd binnen het kader van de Natuurbalans 2004. In de Natuurbalans 2004 is met betrekking tot het thema "actoren" gekozen voor een integrale aanpak. Dit betekent voor dit onderzoek, dat het vooral gebaseerd wordt op secundaire analyse van onderzoek dat ten behoeve van de Natuurbalans 2004 is uitgevoerd; naast enig aanvullend literatuuronderzoek en documentenanalyse.

Analyse van een aantal casus staat centraal in het onderzoek. Omdat echter het gedrag van actoren sterk wordt beïnvloed door omgevingskenmerken (en vice versa), wordt naast de casus aanvullend (literatuur)onderzoek gedaan, vooral naar de wisselwerking tussen ontwikkelingen in de nationale en Europese beleidsomgeving, andere omgevingskenmerken die het gedrag van actoren beïnvloeden en gedrag van actoren op regionaal niveau.

Omdat zowel het aantal actoren als het aantal omgevingskenmerken oneindig is, laat staan de wisselwerking daartussen, en LNV toch vraagt om een zo volledig mogelijk beeld, bieden de uitkomsten van het onderzoek slechts een eerste verkenning van de beleidsruimte die er is voor het natuurbeleid. Uit het onderzoek blijkt, dat de geschetste beleidsruimte verschillende kansen biedt met betrekking tot het realiseren van de natuurbeleidsdoelen; en dat verschillende betrokken actoren bezig zijn deze kansen te verkennen en benutten. Ook zijn er (maatschappelijke) risico's; actoren proberen deze risico's te beperken.

De indeling van het rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 wordt een vergelijking gemaakt van het unicentrisch en pluricentrisch perspectief, en wordt beargumenteerd waarom gekozen wordt voor het pluricentrisch perspectief. Vervolgens wordt de onderzoeks aanpak binnen het kader van het pluricentrisch perspectief beschreven. Aangegeven wordt, dat het om een eerste verkenning gaat van de beleidsruimte die er is voor het natuurbeleid.

In hoofdstuk 3 volgt het onderzoek. De casus worden beschreven aan de hand van een aantal vragen. Deze casus geven enig inzicht in betrokken actoren, hun gedrag, motieven voor hun gedrag en de beleidscontext waarbinnen hun handelen plaatsvindt. Elke casus wordt gevolgd door aanvullend onderzoek. Met behulp van dit aanvullend onderzoek worden gedrag en motieven van actoren waar mogelijk verder onderbouwd en in een bredere context geplaatst.

2 Analysekader

2.1 Inleiding

In Natuurbalansen staat de evaluatie van het natuurbeleid centraal. Gebruikelijk is, om daarbij – tot op zekere hoogte - een klassiek perspectief op overheidssturing als uitgangspunt te nemen. Dit klassiek perspectief kent echter beperkingen binnen de huidige realiteit van de netwerksamenleving (zie ook: Reudink, 2004).

De Natuurbalans 2004 heeft in het kader van het thema actoren de (Kaderbrief)vragen mee gekregen: welke strategische ruimte is er om het natuurbeleid te versterken en welke allianties van actoren zijn daarvoor geschikt? En: welk bestuurlijk niveau is optimaal?

Teisman (1992) vergelijkt in zijn boek “Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen” onder meer het unicentrisch perspectief met het pluricentrisch perspectief. In dit hoofdstuk worden beide perspectieven losgelaten op de Kaderbriefvragen, om na te gaan vanuit welk perspectief de vragen het best beantwoord kunnen worden. Ook wordt nagegaan welk perspectief het best aansluit bij beleidsevaluatie zoals voor de Natuurbalans gedaan wordt; en welke consequenties dit heeft voor het beantwoorden van de eerste Kaderbriefvraag, die in het thema actoren centraal gesteld wordt.

In par. 2.2 wordt kort aangegeven wat het klassieke, of unicentrische, perspectief op overheidssturing inhoudt, en hoe beleidsevaluatie zoals dat plaatsvindt in het kader van de Natuurbalans, past binnen dit perspectief. In par. 2.3 wordt een introductie gegeven op het pluricentrisch perspectief, en hoe onderdelen van Natuurbalansen soms toch best goed lijken te passen binnen dit perspectief. In par. 2.4 wordt aangegeven hoe het thema actoren in de Natuurbalans 2004 is aangepakt en hoe en in hoeverre de eerste vraag uit de Kaderbrief beantwoord kan worden op basis van onderzoek gedaan in het kader van het thema actoren, Natuurbalans 2004.

2.2 Unicentrisch perspectief

2.2.1 De unicentrische benadering

De unicentrische benadering gaat er van uit dat eenheden op een beleidsveld hiërarchisch zijn geordend. De postulaten van de unicentrische benadering zijn volgens Teisman (1992, p. 19): (1) er is één centrale eenheid die maatschappelijke problemen definieert en besluit hoe deze aan te pakken, (2) deze eenheid heeft een bovengeslikte rol in de samenleving en kan haar wil met dwang opleggen en (3) deze eenheid is beter dan enige andere actor in staat het ‘algemeen belang’ te behartigen.

Vanuit deze unicentrische benadering wordt beleid gedefinieerd als *‘het streven naar bepaalde doeleinden met bepaalde middelen en in een bepaalde tijdsvolgorde’* (Hoogerwerf, 1982, p.25...). Omdat men er van uit gaat dat het algemeen belang te kennen is, is de veronderstelling dat doelen centraal te formuleren zijn. Er wordt dan ook van uit gegaan dat er sprake is van beleid zodra het sturingscentrum een bestuursprogramma vaststelt. Door

vooraf duidelijkheid te verschaffen over doelen is rationeel beleid mogelijk (zie ook: Teisman, 1992, pp. 31-32).

Verondersteld wordt dat instrumenten als wetgeving, planning en coördinatie de gereedschappen van het sturend object zijn om de maatschappij te modelleren; “Wetten scheppen een kader voor rechtsgelijkheid en –zekerheid. Het plan bevat de oplossing, die via vooraf ontwikkelde stappen realiseerbaar is. Coördinatie is de interne begeleiding ervan.” (Teisman , 1992, p. 36).

Voor het beleidsonderzoek betekent dit, dat een beleidsonderzoeker implementatie en uiteindelijk effect van beleid beoordeelt vanuit de vooraf gestelde doelen; “Omdat er in het unicentrisch perspectief vanuit wordt gegaan dat de politiek-bestuurlijke top van de overheid het recht en het vermogen bezit om het algemeen belang te definiëren en de uitvoerders zich dienen te houden aan het vastgesteld beleid, beschouwt de onderzoeker interne overlap in taakverdeling, strijd tussen overheidsorganisaties en tegenwerking van maatschappelijke partijen veelal in termen van efficiency- en effectiviteitsverlies.” (Teisman, 1992, p. 27).

“De consequentie daarvan is weer dat onderzoekers die de unicentrische benadering hanteren, hun onderzoek vaak afsluiten met voorstellen om door coördinatie van een hogere unit de activiteiten van lagere units tot optimaal beleid te laten integreren.” (Teisman, 1992, p. 27).

2.2.2 De unicentrische benadering in Natuurbalansen

De Natuurbalans is in essentie een voorbeeld van beleidsanalyse vanuit het unicentrisch perspectief. Centraal staat de gedachte van een centrale overheid, die verantwoordelijk is voor het (laten) realiseren van de natuurbeleidsdoelen. Daarbij is de centrale vraag, in hoeverre de voorgenomen natuurbeleidsdoelen, zoals geformuleerd in nationale natuurbeleidsnota's, gerealiseerd zijn. Zo start bijvoorbeeld de Natuurbalans 2003 (p.9) met een figuur “Voortgang realisatie van natuurdoelstellingen tot en met 2002 en vooruitblik op te halen doelen.” De Natuurbalans 2001 presenteert op p.11 een tabel “Voortgang realisatie natuur en landschap (in ha).” Ook in de Natuurbalans 2004 wordt gedacht volgens de lijnen van het centraal stellen van de natuurbeleidsdoelen die in de nationale natuurbeleidsnota's staan. Zo staat bijvoorbeeld op p. 141: “Voor zowel terreinbeherende organisaties als agrariërs geldt dat de resultaten van het beheer tot dusverre niet voldoen aan de verwachtingen.” Aansluitend daarop wordt op p.144 gesteld dat de effectiviteit van beheersregelingen tegenvalt. Wel is de tabel “vastgestelde taakstellingen natuurbeleid 2004” in Natuurbalans 2004 naar de bijlage verschoven.

Ook wordt er in Natuurbalansen een beleidshiërarchie van hoger naar lager bestuursniveau in het denken gehanteerd, waarbij Nederland moet voldoen aan Europese normen – “...kunnen uitspraken worden gedaan over beleidsprestaties van Nederland in het licht van de internationale afspraken” (Natuurbalans 2001, p. 164) – en de inzet van regionale actoren wordt tegen het licht van de nationale doelen gehouden; “.....Of deze overeenkomst leidt tot grotere betrokkenheid van Landschapsbeheer Nederland bij het realiseren van landelijke doelstellingen op het gebied van natuur en landschap is nog onduidelijk.” (Natuurbalans 2001, p. 70).

Vaak wordt, als oplossing voor gesignaleerde problemen met het behalen van doelen, de inzet van “klassiek” beleidsinstrumentarium bepleit. Zo staat bijvoorbeeld in Natuurbalans 2001, p.13: “Om groen rond de stad te realiseren, zou de overheid planologische duidelijkheid moeten bieden.” En in Natuurbalans 2003, p.12-13 staat: “Op basis van de Wet Ammoniak en

Veehouderij wordt zoning toegepast om de ammoniakemissies te stabiliseren en nieuwe vestiging van bedrijven tegen te gaan. Uitbreiding van landbouwbedrijven in zones rondom (zeer) kwetsbare natuurgebieden zal daardoor niet meer mogelijk zijn.”

2.3 Pluricentrisch perspectief

2.3.1 De pluricentrische benadering

In de pluricentrische benadering wordt niet verondersteld dat de “eenheden op een beleidsveld hiërarchisch zijn geordend”, zoals in het unicentrische perspectief, maar wordt verondersteld dat het openbaar bestuur te beschouwen is als een institutionele structuur waarbinnen allerlei actoren handelen (Teisman, 2001, p.30). De postulaten van de pluricentrische benadering zijn volgens Teisman: (1) beleidsstelsels bestaan uit centrale én lokale eenheden die in een wederzijds afhankelijke relatie tot elkaar staan, (2) noch centraal, noch decentraal alleenbeslissingsrecht leidt tot bevredigend beleid, (3) noch het algemeen belang, noch het eigenbelang, maar het gemeenschappelijk belang is toetssteen voor het beoordelen van beleid.

Vanuit de pluricentrische benadering wordt afstemming tussen en ontwikkeling van doelen bestudeerd als de uitkomst van strijd om beleid tussen centrale en lokale eenheden. Het uitgangspunt is dat actoren doorgaans beperkte mogelijkheden hebben om hun doelen te verwezenlijken en daarom onmisbare middelen, waar andere over beschikken, in de wacht proberen te slepen. Alleen door anderen bij het proces te betrekken, is de initiatiefnemer in staat de inbreng van onmisbare doelen te realiseren. Het gaat erom een gemeenschappelijk belang te ontdekken. (Teisman, 1992, p.52).

De overheid wordt in dat kader beschouwd als “een institutionele structuur waarbinnen allerlei actoren handelen.” Teisman, 2001, p.30-33: “De overheid als actor bestaat niet.....De gelaagde en verkokerde overheid is geen handelingseenheid. Elk departement en elke laag maken eigen beleid in de vorm van nota’s en handelingsschema’s. Deze zijn in intentie wel gericht op samenwerking met anderen, maar ook bedoeld voor eigen positionering en onderscheiding. De onderscheiding neemt vaak de vorm aan van eigen wet- en regelgeving, eigen uitvoeringsinstrumenten en eigen projecten.....In zeker opzicht is er sprake van een overgang van openbaar bestuur (een bestuurlijke eenheid die zelfstandig beslissingen kan nemen en uitvoeren), naar vormen van openbaar besturen,” waarbij samenwerking tussen overheidsactoren (of: actoren binnen de overheid) een belangrijke vereiste is voor het tot stand brengen van beleid.

Teisman, 2001. p. 50: “Het interessante is nu dat al deze overheden een ambivalente houding tot elkaar hebben ontwikkeld, die is te typeren in termen van coöpetitie. Omdat overheden geacht worden het algemeen belang na te streven, zijn ze potentiële partners (coöperatie). Maar zodra overheden het deel van dat algemeen belang waarvoor zij verantwoordelijk zijn, gaan verabsoluteren, ontstaat competitie. Andere overheden worden dan vaak gezien als concurrent en concurrenten moet je een stapje voor zijn. Daarbij komt nog dat de verschillende overheden in de loop van de tijd ook een geheel eigen set van beleidsinstrumenten en regels hebben ontwikkeld, waaraan ze in aanzienlijke mate willen vasthouden. Om meervoudig ruimtegebruik tot ontwikkeling te brengen is het noodzakelijk om deze fragmentatie te managen. Als aanvaard wordt dat de fragmentatie niet valt te overwinnen door grootschalige reorganisatie, dan zal het procesmanagement zich met name richten op het begrijpen van het fenomeen van coöpetitie en deze vervolgens te benutten.”

2.3.2 De pluricentrische benadering in Natuurbalansen

In eerdere Natuurbalansen zijn er toch wel wat elementen uit de pluricentrische benadering aan te treffen. Zo is in Natuurbalans 2001 de erkenning terug te vinden dat meerdere actoren, waaronder overheden, moeten samenwerken om natuurbeleid te doen slagen; "In het Noorderpark komt de afronding van het recreatiegroen, dat direct ten noorden van de stad Utrecht is gepland, naderbij. Belangrijke reden voor het succes is dat alle overheden duidelijk zijn over de bestemming van het gebied." (Natuurbalans 2001, pp.124-125). Ook is in Natuurbalans 2001 de (impliciete) erkenning terug te vinden dat de sectorale verdeling van de overheid elementen van coöpetitie (Teisman, 2001, p. 50) in zich zou kunnen bergen. "Uit de nieuwe beleidsplannen blijkt dat met name de uitwerking van de integratie van biodiversiteitsdoelstellingen in het sectorale beleid,....nog weinig verder is gekomen dan het uiten van nieuwe beleidsvoornemens." (Natuurbalans 2001, p.p. 170-171).

Ook in de Natuurbalans 2004 zijn er enkele voorbeelden te vinden die een erkenning lijken in te houden van het idee dat een pluricentrische visie op de overheid niet geheel onjuist is. Zo stelt Teisman (1992, pp.39-40) dat in pluricentrisch perspectief verondersteld wordt dat het publiekrecht een beperkte reikwijdte heeft, omdat gedrag weliswaar regelgeleid is, maar dat actoren daarbij kunnen kiezen aan welke regels zij refereren. Teisman stelt: "Door het gedrag van diegenen die beslissingen nemen te onderzoeken, zal blijken dat gedrag vaak niet door regels wordt gedetermineerd." In de Natuurbalans 2004 (p.99; onderzoek Sanders et al, 2004) staat als voorbeeld daarvan, dat sommige provincies "moeite hebben om het 'nee, tenzij-regime' voor de netto-begrensde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) in streekplannen op te nemen. Als de EHS is begrensd terwijl het gebied een agrarische bestemming heeft, komt volgens hen het vrijwilligheidprincipe in het geding." Een ander voorbeeld blijkt uit Natuurbalans pp. 116-126 (onderzoek Bouwma et al, 2004). Of de in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen gebieden de instandhouding van soorten zal garanderen, hangt af van de manier waarop wordt omgegaan met de vereisten die volgen uit de richtlijn; het beheer en de externe invloeden. Door het bevoegd gezag wordt namelijk een belangenafweging gemaakt, wanneer er plannen of projecten zijn in of nabij een Natura-2000 gebied die significante gevolgen hebben voor het gebied. Een derde voorbeeld behelst het omgaan met de Europese Kaderrichtlijn Water, zoals wordt beschreven op p. 160 van Natuurbalans 2004 (onderzoek Bouwma et al, 2004); niet alleen wil de Nederlandse regering maximaal gebruik maken van de mogelijkheden om te faseren die de richtlijn biedt, ook wil men de doelen van de richtlijn kunnen verlagen; "bijvoorbeeld in het geval van fysieke onmogelijkheden of maatschappelijk onaanvaardbaar hoge kosten."

2.4 Verantwoording keuze voor pluricentrisch perspectief

In de Kaderbrief stelt LNV twee vragen centraal voor het thema actoren, namelijk:
Welke strategische ruimte is er om het natuurbeleid te versterken, en welke allianties van actoren zijn daarvoor geschikt? En: welk bestuurlijk niveau is optimaal?

De *tweede* vraag is gemakkelijk te beantwoorden vanuit een unicentrisch perspectief op de overheid. De gedachte gaat namelijk automatisch uit naar het unicentrische idee van een hoger bestuursniveau dat de doelen stelt die lagere bestuursniveaus dienen uit te voeren; "..... beschouwt de onderzoeker interne overlap in taakverdeling, strijd tussen overheidsorganisaties en tegenwerking van maatschappelijke partijen veelal in termen van efficiency- en effectiviteitsverlies. De consequentie daarvan is weer dat onderzoekers die de unicentrische benadering hanteren, hun onderzoek vaak afsluiten met voorstellen om door coördinatie van

een hogere unit de activiteiten van lagere units tot optimaal beleid te laten integreren.” (Teisman, 1992, p. 27; zie ook par. 2.2).

Vanuit pluricentrisch perspectief bezien is deze tweede vraag echter als zodanig onbeantwoordbaar; het uitgangspunt van een netwerksamenleving waarin de overheid een institutionele structuur is waarbinnen allerlei actoren actief zijn, behelst mijns inziens dat er niet zoiets als een optimaal overheidsniveau bestaat of gecreëerd kan worden. Eén van de postulaten van de pluricentrische benadering is namelijk dat noch centraal, noch decentraal alleenbeslissingsrecht – met betrekking tot het bepalen van wat het “algemeen belang” inhoudt – leidt tot bevredigend beleid. Hieruit lijkt te volgen dat er niet, vanuit een normatief begrip over wat “optimaal” is, één overheidsniveau aangewezen kan worden dat optimaal is; maar dat de uitkomst van de strijd om beleid – de uitkomst van besluitvormingsprocessen tussen betrokken actoren - zal bepalen welke taken en bevoegdheden op welk niveau of niveaus terecht zullen komen en welke gevolgen dit voor de formulering en uitvoering van onder meer het natuurbeleid kan hebben.

Vanuit de pluricentrische visie wordt de vraag eerder geproblematiseerd dan beantwoord. Zo stelt Teisman (2001, p. 53): “de kennis over het managen van gefragmenteerde organisatorische netwerken, die gekenmerkt worden door een aanzienlijke mate van complexiteit, is momenteel in ontwikkeling, maar nog allerm minst volgroeid en gestabiliseerd. Juist in het licht van meer gecompliceerde ruimtelijke ontwikkelingsprocessen, waarin vele partijen inbreng hebben en ook moeten hebben, lijkt toepassing van nieuwe vormen van procesmanagement noodzakelijk.” De vraag *of* er een procesmanager gezocht kan worden en zo ja: *waar* deze gevonden kan worden – binnen de overheid of misschien zelfs buiten de overheid – is nog lang niet beantwoord.

De *eerste* Kaderbriefvraag is juist weer niet vanuit een unicentrisch perspectief te beantwoorden, omdat de klassieke beleidsevaluatie niet werkt vanuit begrippen als ‘actoren’ en ‘strategie’. Bij de beantwoording van deze vraag is een pluricentrisch perspectief beter bruikbaar, omdat vanuit het pluricentrisch perspectief deze begrippen wél kunnen worden geoperationaliseerd. Aangezien de tweede Kaderbriefvraag vanuit een unicentrisch perspectief dermate eenvoudig te beantwoorden lijkt te zijn dat onderzoek daarvoor niet nodig is, en aangezien deze vraag vanuit een pluricentrisch perspectief (voorlopig?) niet beantwoord kan worden, richt het onderzoek in het kader van het thema actoren zich op beantwoording van de tweede Kaderbriefvraag. In dit onderzoek wordt dan ook gekozen voor een pluricentrisch perspectief.

2.5 Onderzoeksaanpak

2.5.1 Combineren van unicentrische en pluricentrische benadering in Natuurbalans 2004

Hoewel de eerste vraag uit de Kaderbrief in het onderzoek in het kader van het thema actoren centraal staat, en voor de beantwoording van deze vraag gekozen wordt voor de pluricentrische benadering, blijft in Natuurbalans 2004 net als in voorgaande Natuurbalansen de unicentrische gedachte centraal staan van een centrale overheid - waarvan in het geval van de Natuurbalans doorgaans verondersteld wordt dat zij vertegenwoordigd wordt door het ministerie van LNV - die verantwoordelijk wordt gehouden voor de formulering en realisatie van natuurdoelen.

Voor het thema actoren is gekozen voor de volgende oplossing: omdat in Natuurbalansen – in lijn met het unicentrisch perspectief - de rijks-natuurbeleidsdoelen centraal staan en omdat deze doelen (onder meer) verwoord staan in natuurbeleidsnota's van het ministerie van LNV, wordt er in het kader van het thema actoren voor gekozen om de wereld te bezien vanuit het perspectief van de actor LNV¹ die “haar” natuurdoelen, in de interactie met andere actoren, zo veel mogelijk overeind wil houden en wil proberen te behalen. Onderzocht wordt in welke mate en op welke manieren LNV erin slaagt en/of er in de toekomst in zou kunnen slagen de eigen initiële doelen in besluitvormingsprocessen onder te brengen. Hoewel er vanuit het pluricentrisch perspectief niet voor gepleit wordt om het onderzoek eenzijdig te richten op de mate waarin de doelen en/of belangen van één van de betrokken actoren onderdeel van het “gemeenschappelijk belang” worden, is het wel mogelijk om dit te doen.

De eerste Kaderbriefvraag wordt daarmee geïnterpreteerd als een vraag naar de strategische beleidsopties die de actor LNV ter beschikking staan om “haar” doelen in de netwerksamenleving zo veel mogelijk gerealiseerd te krijgen. LNV lijkt daarmee aan het MNP te vragen om haar eigen kennis van de haar ter beschikking staande beleidsruimte, en daarmee de door haar gepercipieerde speelruimte, op basis van onderzoek te vergroten.

Met deze interpretatie van de Kaderbriefvraag wordt afgeweken van het (impliciete?) idee uit het pluricentrisch perspectief dat de overheid (slechts) zou moeten optreden als procesfacilitator die zelf geen inhoudelijke doelen heeft, en wordt deels weer teruggerepen naar het idee dat centraal staat in het unicentrisch perspectief, namelijk dat “de” overheid het algemeen belang behartigt. In de discussie ter afsluiting van hoofdstuk 3 (par.3.9) ga ik verder in op wat deze keuze betekent voor het onderzoek.

2.5.2 Definitie van begrippen

Vanuit het pluricentrisch perspectief worden “actoren” beschouwd als de basiseenheden, die in netwerken beslissingen nemen. Zij worden omschreven als *‘eenheden, die zich door een zekere eenheid van handelen opstellen als beïnvloedende partij’*. Het concept actor wordt daarbij niet beschouwd als een synoniem voor formele organisatie. Formele organisaties kunnen als zodanig optreden, maar vaak zijn het organisatieonderdelen, groepen, individuen of zelfs (delen van) organisaties, die als handelende eenheden optreden. (Teisman, 1992, pp. 50-51).

Met betrekking tot het begrip strategie komen in de pluricentrische benadering de termen strategisch gedrag, speelruimte en beleidsruimte op. Strategisch gedrag wordt gedefinieerd als *‘een reeks van beslissingen, genomen door één actor, waarmee deze inzicht geeft in zijn doelen, de middelen die hij inzet en de criteria die hij hanteert om medewerking aan het beleid te verlenen.’* Een strategie omvat ideeën over beïnvloedingsmogelijkheden, over de eigen rol en over kansrijke doelen. (Teisman, 1992, p.87).

¹ Hoewel LNV hier beschouwd wordt als één eenduidige actor, hoeft dit bezien vanuit het pluricentrisch perspectief niet altijd per definitie juist te zijn. Zo telt Teisman (1992, p.50): “Het concept actor is geen synoniem voor formele organisatie. Formele organisaties kunnen als zodanig optreden, maar vaak zijn het organisatieonderdelen, groepen, individuen of zelfs coalities van (delen) van organisaties, die als handelende eenheden optreden.” Ook LNV is een overheidsorganisatie die meerdere delen van het algemeen belang vertegenwoordigt. De verwachting is dan ook dat actoren binnen LNV die staan voor deze onderscheiden delen van het algemeen belang, zich ten opzichte van elkaar deels al concurrenten en deels als samenwerkers tot elkaar verhouden. Dit is echter niet onderzocht; daarom wordt ervoor gekozen om LNV als één actor te beschouwen (zie ook definitie “actor” in par. 2.4.2)

Actoren kunnen (strategische) beslissingen nemen omdat ze speelruimte hebben. Teisman zegt daarover: "Vooral door interactie komt een actor er achter wat zijn eigen speelruimte en scoringsmogelijkheden zijn.... Voor eigen succes is het nodig om actief steun van andere partijen te genereren. De informatie over wat de andere partijen willen en onder welke voorwaarden deze bereid zijn om eigen middelen in te zetten is daarmee van cruciaal belang." (Teisman, 1992, p.47).

Actoren nemen die (strategische) beslissingen op basis van hun perceptie van de beleidsruimte, waarin ze zich bevinden. Teisman, 1992, 115-118: "Deze beleidsruimte is meerdimensionaal en voortdurend in beweging....Openingen in de beleidsruimte ontstaan door wijzigingen in professionele opvattingen, beleidswijzigingen en wisseling van de wacht in maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke organisaties.....Aan de hand van de gepercipieerde kansen en beperkingen in de omgeving ontwikkelt de actor zijn strategie. Hoe sterk actoren hun beslissing ook laten beïnvloeden door omgevingsfactoren, het blijft de eigen wilsbeschikking die de ultieme basis voor de keuze vormt. De ambiguïteit en veranderlijkheid van de omgeving bieden actoren steeds meer mogelijkheden om de eigen speelruimte te vergroten."

2.5.3 Onderzoeksaanpak

Zoals gezegd wordt de eerste Kaderbriefvraag vanuit een pluricentrisch perspectief geïnterpreteerd als een vraag naar de strategische beleidsopties die de actor LNV ter beschikking staan om "haar" doelen in de netwerksamenleving zo veel mogelijk gerealiseerd te krijgen. LNV lijkt daarmee aan het MNP te vragen om haar eigen kennis van de haar ter beschikking staande beleidsruimte, en daarmee de door haar gepercipieerde speelruimte, op basis van onderzoek te vergroten.

LNV wil dus naar verwachting graag "informatie over wat de andere actoren willen en onder welke voorwaarden deze bereid zijn om eigen middelen in te zetten." (Teisman, 1992, p.47; zie ook par. 2.3.3). Ook wil LNV naar verwachting graag informatie over "wijzigingen in professionele opvattingen, beleidswijzigingen en wisseling van de wacht in maatschappelijke, politieke, bestuurlijke en ambtelijke organisaties" die naar verwachting leiden tot ontwikkelingen in de beleidsruimte, want: "de ambiguïteit en veranderlijkheid van de omgeving bieden actoren" – en dus ook de actor LNV – "steeds meer mogelijkheden om de eigen speelruimte te vergroten." (Teisman, 1992, pp.115-118; zie ook par. 2.3.3).

Het object van studie van de pluricentrische benadering is complexe besluitvorming. Om de door LNV gewenste informatie te verkrijgen, worden daarom een aantal (delen van) verschillende besluitvormingsprocessen onderzocht. Per onderzocht deel van een besluitvormingsproces wordt nagegaan welke actoren actief zijn, hoe zij zich ten opzichte van elkaar hebben gedragen, welke beïnvloedingspogingen ze vanuit hun positie hebben ondernomen en welke invloed zij op het beleid hebben.

De te onderzoeken besluitvormingsprocessen zijn alle geselecteerd op het feit dat de beslissingen die genomen worden, van invloed zijn op de kwaliteit en/of kwantiteit van natuur en landschap in Nederland. Daardoor kan op basis van de onderzochte (delen van) besluitvormingsprocessen ook informatie verkregen worden over beleidswijzigingen die zich voordoen, die via mogelijke veranderingen in het gedrag van actoren van invloed zijn op de kwaliteit en/of kwantiteit van natuur en landschap in Nederland.

Teisman stelt dat het beleidsvaststellingsmoment daar ligt, waar alle benodigdheden, de schaarse goederen in het conversieproces, worden samengebracht" (Teisman, 1992, p. 33).

Over dat vaststellingsmoment zegt Teisman (1992, p.35): "Omdat ruimte, geld en uitvoeringsvermogen schaars zijn, worden conflicterende doelen van verschillende actoren bij de uitvoering van hun plannen manifest onverenigbaar. Keuzen die bij de voorbereiding en vaststelling van plannen omzeild zijn, dienen nu te worden gemaakt. De plannen van diverse partijen moeten met elkaar worden gekoppeld. Dat vereist heroverweging, aanpassing en vernieuwing van deze plannen. De implementatie is dan het best te zien als beleidsuitvoering, beleidsontwikkeling en –aanpassing tegelijkertijd." In aansluiting daarop stelt Teisman (1992, p.119): "Als de verzoening tussen diverse doelen pas manifest wordt bij de realisatie van concrete beleidsprojecten, dan ligt het voor de hand om hier de kern van het onderzoek te leggen."

Voor een deel is bij deze gedachtegang in de Natuurbalans 2004 aangesloten; gepoogd is om besluitvormingsronden te selecteren, waarin op gebiedsniveau duidelijk wordt welke conflicten er spelen en wat dit betekent voor de daadwerkelijke implementatie van de verschillende doelen van betrokken actoren.

De geselecteerde casus zijn:

- Bedrijventerreinen Zuid-Limburg (beschreven in Natuurbalans 2004, pp.39-42; gebaseerd op onderzoek Dam et al, in voorbereiding)
- Bloemendaler Polder (beschreven in Natuurbalans 2004, pp.57-60; gebaseerd op onderzoek Farjon et al, 2004)
- Plan Goudplevier (beschreven in Natuurbalans 2004, pp.77-80; gebaseerd op onderzoek Sanders et al, 2004)
- Stad en Ommeland (beschreven in Natuurbalans 2004, pp.133-136; gebaseerd op onderzoek Balk-Theuws, 2004)
- Drents-Friese Wold (beschreven in Natuurbalans 2004, pp. 165-168; gebaseerd op onderzoek Boonstra et al, in voorbereiding)

De onderzoeksvragen per casus zijn:

- Wat zijn de momenten waarop min of meer bindende beslissingen zijn genomen?
- Welke zijn de "relevante handelingseenheden" (actoren) in de te onderzoeken besluitvormingsrondes?
- Wie richt zich op beïnvloeding van wie, ter verkrijging van welke middelen, ter realisatie van welke doelen?
- Welke beleidswijzigingen doen zich voor, die het gedrag van actoren substantieel (kunnen) veranderen?
- In hoeverre slagen betrokken actoren erin, hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen?
- In hoeverre levert de interactie meerwaarde op in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen?

Helaas is de informatie die analyse van besluitvormingsronden oplevert, niet zomaar te generaliseren. Omdat iedere besluitvormingsronde en \ of ieder besluitvormingsproces een unieke groep van actoren kent, met specifieke opvattingen, kennis en middelen, "heeft het gemiddelde patroon van een besluitvormingsronde weinig voorspellende waarde voor het verloop van nieuwe besluitvormingsronden en/of –processen. De waarde van de casus ligt meer in de variëteit van patronen, waarin inzicht verkregen wordt. De casus dienen dan ook om meer algemene principes en patronen van besluitvorming te adstrueren en om de variëteit daarin aan te geven." (Teisman, 1992, pp. 115-116 en Teisman, 2001, pp. 3-4).

Omdat kennis uit casus in principe dus niet generaliseerbaar is, terwijl beantwoording van de vragen van LNV wel om een zekere mate van generaliseerbaarheid vraagt, worden de eerste

verkennde conclusies met betrekking tot “algemene principes en patronen” waar mogelijk verder onderbouwd op basis van aanvullend onderzoek. Het betreft enerzijds secundaire analyse van literatuur en documentenanalyse naar (een verdere onderbouwing van) veronderstelde motieven van in de casus als belangrijk geïdentificeerde actoren.

Een ander probleem dat zich voordoet met betrekking tot de casus – die alle betrekking hebben op het besluitvormingsproces op regionaal niveau – is dat de actoren van het nationale en Europese bestuursniveau in deze processen vaak niet als actor zichtbaar zijn. Wel oefenen deze bestuurlijke niveaus (onder meer ook) invloed uit op het regionale besluitvormingsproces via de wet- en regelgeving en subsidiestromen en dergelijke, die via hen beschikbaar komen en in feite (een deel van) het institutionele kader vormen waarbinnen de besluitvormingsprocessen op regionaal niveau plaatsvinden. Om toch zicht te krijgen op deze actoren en op hoe zij het besluitvormingsproces op regionaal niveau beïnvloeden, wordt aanvullend op de analyse van besluitvormingsprocessen op regionaal niveau (de casus), kennis verzameld over wat zich op nationaal en Europees niveau aan (uitkomsten van) besluitvormingsprocessen voordoet.

Op basis van deze kennis kan een eerste globale inschatting worden gemaakt van hoe beleidswijzigingen, ingezet op deze niveaus, in de toekomst van invloed kunnen zijn op het gedrag van actoren op regionaal en lokaal niveau; en via dit gedrag op natuur en landschap.

Hierboven staan al een aantal beperkingen aangegeven met betrekking tot de betrouwbaarheid van de uitkomsten van het onderzoek. Het onderzoek in het kader van het thema actoren kan hooguit beschouwd worden als een (eerste?) verkenning van (een deel van) de beleidsruimte die de actor LNV mogelijk heeft. Dit hangt samen met het feit dat de beleidsruimte die actoren hebben, meerdimensionaal is en voortdurend in beweging (zie: Teisman, 1992, pp. 115-118). De omgeving is ambigue en veranderlijk. Deze omgeving omvat een veelheid aan factoren (verklarende variabelen) die niet allemaal te kennen zijn; en waarvan bovendien onbekend is hoe deze op elkaar zullen inwerken, onder meer omdat “Interacties .. het resultaat [zijn] van strategieën, maar dan wel in een specifieke arena met een specifieke samenstelling en in een specifieke context waar actoren wel of geen gebruik van maken.” (Teisman, 1992, p. 118).

Dataverzameling

Voor de Natuurbalans 2004 zijn, onder meer voor het thema actoren, een aantal onderzoeken uitgezet. Inmiddels zijn hiervan de onderzoeksrapporten beschikbaar (zie ook literatuurlijst). Secundaire analyse wordt verricht op deze achtergronddocumenten van de Natuurbalans 2004. Deze kennis wordt waar mogelijk aangevuld met secundaire analyse van literatuur voor motieven van actoren en aanvullende documentenanalyse.

3 Onderzoek

3.1 Inleiding

In onderstaand onderzoek worden vijf casus beschreven aan de hand van de volgende deelvragen:

- wat zijn de momenten waarop min of meer bindende beslissingen zijn genomen;
- welke actoren zijn betrokken;
- wie richt zich op beïnvloeding van wie, ter verkrijging van welke middelen, ter realisatie van welke doelen;
- welke beleidswijzigingen op nationaal en/of Europees niveau doen zich voor, die het gedrag van actoren substantieel (kunnen) veranderen?
- in hoeverre zijn betrokken actoren erin geslaagd hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen;
- in hoeverre heeft de interactie meerwaarde opgeleverd in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen?

Aanvullend onderzoek bij de casus biedt een breder perspectief op de motieven en het gedrag van actoren, de voorwaarden waaronder zij bereid zijn bij te dragen aan natuurdoelen en de wisselwerking tussen gedrag en omgevingskenmerken, waaronder het Europees / nationale beleidskader.

In par. 3.2 wordt de casus Bloemendaler Polder beschreven, waarin het gaat om de aanleg van recreatienatuur in de Randstad versus de aanleg van woningen. In par. 3.3 staat de casus Bedrijventerreinen Zuid-Limburg centraal; ook hier staat het dilemma verstedelijking versus natuur centraal. In par. 3.4 komt de casus Plan Goudplevier aan de orde. Het gaat hier om natuur versus de landbouwfunctie. In de casus Stad en Ommeland, beschreven in par. 3.5, draait het om de samenwerking van actoren in een agrarische natuurvereniging; de combinatie landbouw-natuur is hierbij het centrale onderwerp. In par. 3.6 komt de casus Drents Friese Wold aan de orde. Het gaat om combinatie versus scheiding van functies (of beleidsthema's) als natuur, landbouw, recreatie, infrastructuur en water. Par. 3.7 gaat in op de algemene trends en patronen die uit de casus en aanvullend onderzoek kunnen worden afgeleid. Op basis van deze algemene trends en patronen kunnen conclusies worden getrokken voor de mate waarin de centrale vraag beantwoord is. Dit gebeurt in par. 3.8. Par. 3.9 sluit het hoofdstuk af met een discussiepoint.

3.2 Bloemendaler Polder (uit: Farjon et al, 2004, pp. 87-91)

Situatieschets:

De Bloemendaler Polder is het laatste stuk Veenweidelandschap tussen Amsterdam, Weesp en Muiden. Het gebied is onderdeel van een van de groene uitloopgebieden van Amsterdam. Het is een weids gebied met lange, smalle kavels die de laatste eeuw nauwelijks veranderd zijn. Enerzijds zijn er wensen om de recreatieve betekenis van het gebied te vergroten en het te vrijwaren van bebouwing, anderzijds is er de wens om nieuwe woningen en bedrijventerreinen in het gebied te realiseren.

Geïdentificeerde actoren:

Provincie Noord-Holland, gedeputeerde, Dienst Landelijk Gebied, gemeente Muiden, gemeente Amsterdam, wethouder, het Rijk, projectontwikkelaars, agrariërs.

Geïdentificeerde beslissende momenten:

- maart 2000: provincie Noord-Holland stelt een Landinrichtingscommissie in voor de noordelijke Vechtstreek. Doel (onder meer): gronden verwerven tegen agrarische gebruikswaarde om die om te vormen tot een 210 hectare groot natuur- en recreatiegebied;
- 2000/2001: minder dan 20 ha van het gebied is in handen van projectontwikkelaars; de gemiddelde grondprijs per hectare is 150.000 euro;
- januari 2001: gedeputeerde provincie Noord-Holland komt met het idee om te bouwen in de polder;
- zomer 2001: gemeente Muiden komt met plan om met woningbouw in de polder de verdiepte aanleg van de snelweg A1 te financieren;
- herfst 2001: voorstel wethouder Amsterdam om er 5000 woningen te bouwen;
- ?2001?: het Rijk haalt in de Regeringsbeslissing 2001 Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening de Bloemendaler Polder uit het beschermde planologische regime van het Groene Hart;
- 2003: 160 hectare, ongeveer de helft van de Bloemendaler Polder, is in handen van projectontwikkelaars; de grondprijs schommelt tussen 230.000 en 500.000 euro (5 tot 10 keer meer dan de agrarische gebruikswaarde);
- 2004: DLG heeft 70 ha grond ten behoeve van natuur en recreatie verworven;
- Begin 2004: de provincie en de gemeenten Muiden en Weesp komen met een concept-structuurvisie voor 4000 woningen, 210 ha recreatiegroen, nieuwe infrastructuur en waterberging. Financiering groen moet komen uit de opbrengsten van de woningverkoop;
- 2004: bedrijfsleven geeft aan graag een bedrijventerrein nabij de A1 in de Bloemendaler Polder te vestigen.

Wie beïnvloedt wie, waarom, ter verkrijging van welke middelen:

- De betrokken overheden – provincie Noord-Holland, gemeente Muiden, wethouders van Amsterdam – lijken bewust of onbewust door middel van bekendmaking van hun woningbouwplannen en dergelijke, projectontwikkelaars te beïnvloeden om grond te kopen in het gebied;
- Het lijkt er op dat projectontwikkelaars boeren ertoe brengen om door middel van het bieden van een hogere grondprijs, grond aan hen te verkopen in plaats van aan DLG die ten behoeve van natuur grond aankoopt en daarvoor slechts een beperkte prijs kan bieden;
- Door middel van nieuwe planvorming proberen betrokken overheden – provincie Noord-Holland en de gemeenten Muiden en Weesp – naar verwachting, partijen te stimuleren om recreatiegroen, woningen, infrastructuur en waterberging in combinatie met elkaar te realiseren.

Relevante beleidswijzigingen op nationaal niveau:

De Bloemendaler Polder maakte tot voor de Vijfde Nota deel uit van de rijksbufferzone Amstelland-Vechtstreek en het Groene Hart. In de regeringsbeslissing Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening haalt het rijk de Bloemendaler Polder uit het beschermende planologische regime van het Groene Hart.

In hoeverre zijn betrokken actoren erin geslaagd hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen:

De concept-structuurvisie lijkt alle doelen in zich te verenigen die (de geïdentificeerde) betrokken partijen hebben; de 210 hectare (recreatie)natuur waar de provincie Noord-Holland

in samenwerking met DLG naar streeft, de woningbouw en infrastructuur die door gemeenten gewenst wordt; en daarbovenop dan nog waterberging.

In hoeverre heeft de interactie meerwaarde opgeleverd in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen:

Onbekend is nog, in hoeverre alle betrokken partijen zich kunnen en willen scharen achter de verenigde doelen zoals deze in de concept-structuurvisie gedefinieerd zijn; en achter de manier waarop overheden deze doelen willen realiseren (financiering van groen uit opbrengsten woningverkoop).

In hoeverre voldoet deze casus aan het criterium dat tot op uitvoeringsniveau duidelijk is wat er gaat gebeuren:

In hoeverre doelen zoals geformuleerd in de concept-structuurvisie, in het vervolg van het proces overeind zullen blijven, is onduidelijk.

Aanvullend onderzoek I: nationaal beleid en beleidsontwikkelingen rond Randstadgroenstructuur en bufferzones (uit: Farjon et al, 2004)

Beleidsdoelen met betrekking tot Randstadgroenstructuur en bufferzones liggen zowel op het terrein van het ministerie van LNV als dat van VROM. Doelen zijn: het bieden van recreatieve mogelijkheden voor stedelingen, het in stand houden van de onbebouwde ruimte tussen steden en het scheppen van leefbare netwerksteden. VROM financiert bijna tweederde van de aankoop en inrichting van staats- en recreatiebos in bufferzones. In de VROM-nota Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) was een concrete beleidsbeslissing over de rijksbufferzones opgenomen, inclusief een taakstelling tot verwerving en inrichting. De taakstelling voor bufferzones overlapt grotendeels met die voor de Randstadgroenstructuur. In de LNV-nota "Natuur voor Mensen – Mensen voor Natuur" is een taakstelling voor Randstadgroenstructuur – grotendeels te realiseren binnen Strategische Groen Projecten – opgenomen van 13.300 ha in 2013.

Het restrictieve beleid voor bufferzones – voortkomend uit de concrete beleidsbeslissing VINEX? – heeft er toe geleid dat in de periode 1990-2000 de toename aan woon- en werkadressen in bufferzones beduidend minder is geweest dan in de rest van Nederland.

Met de ontwikkelingen rond de nieuwe nota Ruimtelijke Ordening is de toekomst van de bufferzones onzeker geworden. Dit heeft geleid tot opvallende ontwikkelingen in de grondmarkt. Gegevens over grondtransacties tussen 1998 en 2003 in twee rijksbufferzones laten zien dat de activiteiten van projectontwikkelaars groter zijn dan in de rest van Nederland. Het gaat om die delen van de bufferzones waar de discussie over bouwen is gestart. Er zijn aanwijzingen dat projectontwikkelaars open staan voor integrale gebiedsontwikkeling.

Aanvullend onderzoek II: motieven van actoren rond ruimtelfuncties in de Venen / deelgebied van het Groene Hart (uit: Vogelzang et al, 2004)

Het Westelijke Veenweidegebied valt voor een belangrijk deel samen met het Groene Hart. Een deel van het Groene Hart, de Venen genaamd, heeft de speciale aandacht van het Rijk en de Randstadprovincies. In hun plannen heeft dit gebied een sleutelfunctie op het terrein van natuurbehoud en –ontwikkeling in combinatie met recreatiemogelijkheden en zich verder ontwikkelende landbouw.

De melkveehouderij in het gebied moet worden aangepast aan een hoger waterpeil. Betrokken melkveehouders willen hun bedrijf op een rendabele manier kunnen voortzetten. Men wil het merendeel van het inkomen uit de melkveehouderij blijven halen. Een peilverhoging in de sloten leidt tot verlies van graslandopbrengsten; bovendien gaan de kosten van de voederwinning omhoog doordat de draagkracht van de zode afneemt.

LTO huldigt het standpunt dat de overheid de boeren uit het gebied moet uitkopen; althans de grond moet aankopen waar de waterpeilen hoger komen te liggen (vooral hoger dan 40 cm). Ook moeten er aantrekkelijke beheerspakketten voor de boeren mogelijk zijn en er moet een economisch aantrekkelijk pakket van groene diensten ontwikkeld worden.

Rijksoverheid en Randstadprovincies willen de landbouw in het gebied aanpassen, met name vanwege de nadelige gevolgen van de inklinking van het veen. Daarnaast wil men tegemoet komen aan de maatschappelijke vraag naar groene ruimte \ recreatie. Wel wil men dat de veehouderij de basis blijft voor het grondgebruik.

De gemeenten willen geen uittocht van boeren uit het gebied; zij willen hun aantal inwoners op peil houden en economisch gezonde bedrijven binnen hun grenzen hebben. Verder wil men het open landschap behouden en verzakkingen van wegen en gebouwen zo veel mogelijk tegengaan, wateroverlast vermijden en hun inwoners recreatie en ontspanning bieden in het landelijk gebied.

3.3 Bedrijventerreinen Zuid-Limburg (uit: Dam et al, i.v.)

Situatieschets:

Er ontstaan plannen voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen op drie plaatsen in Zuid-Limburg: Panneslager bij Eijsden, MAA-Oost bij het vliegveld Maastricht-Aachen Airport en Hendrikterrein bij Brunssum. De realisatie van deze bedrijventerreinen heeft echter gevolgen voor de leefomgeving in deze gebieden. Zo is Eijsden een relatief kleinschalig dorp, gelegen in een omgeving met ecologische en landschappelijke waarden. Aanleg van het bedrijventerrein is niet alleen een aantasting van de landschappelijke aantrekkelijkheid – het terrein is in gebruik als landbouwgrond - maar is ook een bedreiging voor de gewaardeerde kleinschaligheid van het dorp. Bovendien brengt de komst van het bedrijventerrein een toename van de invloed van Maastricht in het dorp met zich mee. In Beek brengt de zoveelste uitbreiding van het vliegveld ook een verdere aantasting van de leefomgeving met zich mee (ook dit terrein is in gebruik als landbouwgrond); een omgeving die toch al erg onder druk staat van allerlei bedrijvigheid. Alleen in Brunssum lijkt de komst van een nieuw bedrijventerrein – op een plek waar op dit moment afgravingen plaats vinden - voor niemand bezwaarlijk.

Geïdentificeerde actoren:

Provincie Limburg, gemeenten Maastricht, Eijsden, Brunssum, Onderbanken\Schinveld, Beek en Meerssen, Stichting Eijsden Groen, Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek, Milieufederatie Limburg, het LIOF, vliegveld Maastricht Aachen Airport, de Provinciale Commissie Omgevingsvraagstukken Limburg (PCOL), de Commissie voor de Milieueffectrapportage (MER), Buck Consultants International, Wetenschapswinkel Maastricht.

Geïdentificeerde beslissende momenten:

- 29 juni 2001: Provinciale Staten stellen het Provinciaal Ontwikkelingsplan Limburg (POL) vast. Hierin staat dat er behoefte is aan 175 ha nieuw bedrijventerrein. Drie mogelijke locaties worden genoemd: MAA-Oost (gemeente Beek), het Hendrik-terrein (gemeente Brunssum) en Panneslager (gemeente Eijsden);

- Midden 2001: startnotitie MER. De provincie geeft daarin aan, acht alternatieven te vergelijken voor de verdeling van 175 ha over de drie in het POL genoemde potentiële locaties, te vergelijken op een aantal genoemde milieucriteria; het daaruit te kiezen “Meest Milieuvriendelijk Alternatief” zal worden opgenomen in de “POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg”;
- 4 okt. 2001: resultaten eerste fase onderzoek Economische Haalbaarheid worden bekend. Hierin staat dat herstructurering van bedrijventerreinen en zorgvuldig ruimtegebruik geen opties zijn;
- 29 januari 2002: het advies van de Commissie MER met betrekking tot richtlijnen voor het MER-rapport wordt bekend. De Commissie adviseert:
 - actualiseer de onderbouwing voor de ruimtevraag
 - neem een verruiming van het zoekgebied in beschouwing; ook terreinen in Duitsland en België
 - besteed aandacht aan alternatieven die het ruimtegebruik kunnen beperken
 - specificeer milieugevolgen die in ieder geval aan de orde moeten komen
 - maak gebruik van voldoende milieu-informatie voor toetsing aan Nederlandse en Europese ecologische richtlijnen
 - zorg ervoor dat de samenvatting MER zelfstandig leesbaar is en voldoende informatie bevat
- 5 december 2002: gesprek tussen de Commissie voor het MER en de provincie Limburg over door de Commissie gesignaleerde tekortkomingen in het MER. Tekortkomingen betreffen:
 - de onderbouwing van de ruimtevraag
 - de bepaling van de omvang van het zoekgebied
 - de beschrijving van de milieugevolgen en van de alternatieven
 - de zelfstandig leesbaarheid van de samenvatting MER
- ? 200?: de provincie herzielt de samenvatting MER. De provincie stelt daarin dat zij de drie onderzochte locaties beschouwt als de laatste mogelijkheid in Zuid-Limburg om ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen te vinden. De provincie belooft dat er een fasering komt van de ontwikkeling van de nieuwe bedrijventerreinen.
- 22 januari 2003: Commissie MER keurt het MER-rapport goed
- 21 februari 2003: de POL-aanvulling bedrijventerreinen Zuid-Limburg wordt door Gedeputeerde Staten vastgesteld. De hoeveelheid te realiseren nieuw bedrijventerrein is naar beneden bijgesteld tot 147,5 ha. Alle drie de in het POL aangewezen locaties zullen worden benut.

Wie beïnvloedt wie, waarom, ter verkrijging van welke middelen:

De provincie overlegt en onderhandelt met de betrokken gemeenten, met als doel draagvlak te krijgen voor de aanleg van drie nieuwe bedrijventerreinen op de drie genoemde locaties. De provincie trekt daarin voor een deel samen op met de gemeente Maastricht, omdat de gemeente Maastricht ten minste belang heeft bij de aanleg van een nieuw bedrijventerrein op de locatie bij Eijsden; en wellicht ook bij de locatie bij het vliegveld. Provincie en gemeente Maastricht willen van de gemeente Eijsden de toezegging dat zij zal meewerken aan de realisatie van het nieuwe bedrijventerrein. De provincie wil ook graag de instemming (bestuurlijk draagvlak) van de andere betrokken gemeentes.

Gemeente Maastricht dringt bij de provincie aan op het creëren van ruimte voor bedrijventerreinen, niet in, maar wel in de nabijheid van Maastricht. Maastricht stelt, te weinig ruimte te hebben voor bedrijventerreinen binnen de eigen gemeentegrenzen, en wil daarom de buurgemeenten een deel van de vraag laten opvangen.

Het LIOF wordt gesubsidieerd door het ministerie van Economische Zaken, en neemt in samenwerking met de provincie Limburg initiatieven voor de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Ook treedt het LIOF op als procesbegeleider bij de ontwikkeling van nieuwe bedrijventerreinen. Het LIOF heeft in de stuurgroep van de POL-aanvulling gezeten en is betrokken geweest bij de behoeftebeoordeling. In de inspraakrondes rond de POL-aanvulling heeft het LIOF de belangen van de luchthaven vertegenwoordigd. Hieruit kan worden afgeleid dat het LIOF belang heeft bij de realisatie van nieuwe bedrijventerreinen, met name bij de locatie MAA-Oost, en dat zij veel invloedsmogelijkheden ten opzichte van de provincie heeft gehad.

De gemeenteraad van Eijsden is in eerste instantie fel tegenstander van de ontwikkeling van een nieuw bedrijventerrein binnen de gemeentegrenzen. Om de provincie te beïnvloeden, worden een aantal acties ingezet:

- in samenwerking met de Stichting Eijsden Groen wordt de wetenschapswinkel Maastricht ingeschakeld. Deze concludeert dat de behoeftebeoordeling van de provincie te hoog is;
- de gemeente vecht het besluit van de provincie, om de contouren rond Eijsden (zoals vastgesteld in een eerdere provinciale nota) te verleggen, aan;
- de gemeente zet haar vraagtekens bij het idee dat een bedrijventerrein van 25 ha rendabel te exploiteren is;
- naar de pers toe wordt verteld dat provincie en gemeente Maastricht hebben bedreigd met een gemeentelijke herindeling, indien Eijsden niet instemt met de provinciale plannen.

Ook de Stichting Eijsden Groen, die is opgericht om het verzet tegen de provinciale plannen m.b.t. het nieuwe bedrijventerrein in Eijsden te organiseren, onderneemt een aantal acties om de provincie te beïnvloeden;

- de Stichting start een handtekeningenactie onder de inwoners van Eijsden, en weet 7000 handtekeningen te verzamelen;
- via inspraakmogelijkheden worden bedenkingen ingebracht.

De gemeenteraad van Beek stelt – op aandringen van de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek, wiens voorzitter in de gemeenteraad zit? - een motie op om een aantal randvoorwaarden te formuleren m.b.t. de komst van het nieuwe bedrijventerrein bij het vliegveld. De randvoorwaarden betreffen de inkadering binnen twee wegen en de aanleg van een groenzone van 50 meter. Het gaat de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek om de aantasting van de leefomgeving die samenhangt met (uitbreidingen aan) het vliegveld.

De gemeente Brunssum verwelkomt de komst van een nieuw bedrijventerrein binnen haar gemeentegrenzen. De betreffende locatie is als bedrijventerrein aan de nieuwe eigenaar verkocht en wordt op dit moment afgegraven. Omdat het gebied, dat op enige afstand van het woongebied ligt, op dit moment beschouwd wordt als een rommeltje, zal een bedrijventerrein in de ogen van de gemeente niet tot een verslechtering van de situatie leiden. Ook verwacht men dat de milieuoverlast beperkt zal blijven. Daarnaast wil de gemeente graag dat er een nieuwe Ringweg Parkstad komt, die de bereikbaarheid van Brunssum sterk zal verbeteren. Een nieuw bedrijventerrein kan een extra argument zijn om partijen hiervoor over de streep te trekken. Een belangrijk verschil van mening tussen de gemeente Brunssum en de provincie betreft dan ook het segment “transport en distributie”. De gemeente wil dit er graag bij hebben, maar de provincie heeft bedenkingen vanwege de huidige slechte ontsluiting van het terrein. De provincie wil op dit terrein graag de zware milieucategorie kwijt.

Ook de Milieufederatie Limburg is van mening dat de aanleg van een nieuw bedrijventerrein op de locatie Hendrik (bij Brunssum) tot een verbetering zal leiden ten opzichte van de bestaande situatie. De Milieufederatie ziet kansen voor een versterking van de groenstructuur. Daarvoor

moet er aan twee kanten van het bedrijventerrein een doorgaande groenstructuur over blijven, die de Brunssummerheide verbindt met de Schinveldse bossen. Ook stelt de Milieufederatie dat de zware milieucategorie nergens anders in Limburg meer terecht kan.

De Milieufederatie Limburg is onderdeel van de Provinciale Commissie Omgevingsvraagstukken Limburg (PCOL). Daarnaast hebben ministeries, regionale directies, Kamer van Koophandel en dergelijke zitting in de Commissie. Deze partijen hebben verschillende, soms tegenstrijdige belangen. De commissie beoordeelt (dan ook) alleen de onderbouwing van de besluitvorming. Ook de PCOL vindt de economische haalbaarheidsanalyse niet overtuigend; het is te zeer een 'rekenkundige hectarenboekhouding'. Met name oordeelt de PCOL dat de provincie onvoldoende rekening houdt met wat er in de loop van de tijd door revitalisering beschikbaar komt.

De Commissie voor de MER oordeelt dat het MER essentiële tekortkomingen vertoont op de volgende punten: de onderbouwing van de ruimtevraag, de bepaling van de omvang van het zoekgebied, de beschrijving van de milieugevolgen en van de alternatieven en de zelfstandig leesbaarheid van de samenvatting MER.

Relevante beleidswijzigingen op nationaal \ Europees niveau:

Geen.

In hoeverre zijn betrokken actoren erin geslaagd hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen:

De uiteindelijke plannen zijn als volgt aangepast:

- De provincie belooft een fasering in de ontwikkeling van de drie bedrijventerreinen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan wensen van de Commissie MER en de PCOL. Ook de Stichting Eijsden Groen is blij met dit voornemen. Voor de gemeente Maastricht is dit echter een domper(tje) op de feestvreugde. Maastricht is relatief tevreden over de uitkomst van het besluitvormingsproces, maar vreest wel dat als gevolg van de fasering de bedrijventerreinen bij Eijsden en Beek "te laat" beschikbaar zullen komen.
- De ontwikkeling van het bedrijventerrein in Eijsden wordt gekoppeld aan nieuwe woningbouw. Ook is de bedoeling dat het bedrijventerrein Panneslager kwalitatief hoogwaardig wordt. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan wensen van de gemeente Eijsden, die economische kansen ziet in deze ontwikkelingen.
- Op het bedrijventerrein binnen de gemeente Brunssum mag van de provincie naast de zware milieucategorie, ook de sector transport en distributie gevestigd worden. Daarmee komt de gemeente Brunssum naar verwachting een stapje dichterbij haar wens met betrekking tot de aanleg van een Ringweg Parkstad nabij Brunssum.
- Het terrein bij het vliegveld zal, in overeenstemming met de wens van de gemeente Beek en de Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek, worden ingepast binnen twee wegen.

De (vertegenwoordigers van) de volgende partijen geven aan relatief tevredenheid te zijn over de uitkomsten: gemeente Maastricht, gemeente Eijsden, gemeente Beek, Vereniging Geen Uitbreiding Vliegveld Beek, gemeente Brunssum en Milieufederatie Limburg.

Minder tevreden blijft de Stichting Eijsden Groen, die nog steeds geen heil ziet in de komst van het bedrijventerrein, dat beschouwd wordt als een aantasting van de kwaliteit van de leefomgeving; landschappelijke waarde en kleinschaligheid \ cultuurhistorische waarde van de dorpskern. Verder geeft de vertegenwoordiger van het PCOL aan, de indruk te hebben dat de provincie niets met haar adviezen gedaan heeft.

In hoeverre heeft de interactie meerwaarde opgeleverd in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen:

De doelstellingen van de provincie zijn in grote lijnen gehandhaafd gebleven; namelijk een groot aantal hectaren extra ruimte voor nieuwe bedrijventerreinen, op de drie voorgenomen locaties. Dit is bereikt in samenwerking met en in overeenstemming met de doelen van de gemeente Maastricht, het LIOF en vliegveld Maastricht-Aachen. De provincie is erin geslaagd hiervoor de medewerking te verkrijgen – of in ieder geval de tegenwerking op te heffen – van partijen wier tegenwerking de voortgang van de besluitvorming ernstig zou kunnen belemmeren; met name de betrokken gemeenten waarin de bedrijventerreinen gevestigd worden. Er lijkt daarbij niet echt sprake te zijn van het ontstaan van nieuwe, gemeenschappelijke doelen; wel hebben gemeenten enkele van hun eigen doelen in het proces weten onder te brengen. Alleen met betrekking tot het bedrijventerrein in Eijsden lijkt er een nieuwe vorm van samen optrekken te zijn ontstaan; Eijsden en Maastricht werken samen in de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Een aantal partijen schikt zich, al of niet noodgedwongen, in de ontstane situatie; de Commissie MER en de PCOL gaan ondanks hun bezwaren, akkoord met de nieuwe plannen. De Stichting Eijsden Groen kan naar verwachting niets anders doen dan het verzet te staken.

In hoeverre voldoet deze casus aan het criterium dat tot op uitvoeringsniveau duidelijk is wat er gaat gebeuren:

Duidelijk is dat er drie nieuwe bedrijventerreinen komen op de drie voorgenomen locaties. Nog niet duidelijk zijn zaken als:

- hoe de ontsluiting van de terreinen geregeld gaat worden; dit is afhankelijk van verdere besluitvorming rond de Ringweg Parkstad en rond het vliegveld;
- wanneer de terreinen ontwikkeld zullen worden; dit zal naar verwachting afhangen van politieke ontwikkelingen en onderhandelingen en/of van de mate en snelheid waarin revitalisering van de grond komt;
- hoe ze ontwikkeld zullen worden; de gemeenten zelf hebben daarin een belangrijke stem;
- welke bedrijven zich er uiteindelijk zullen vestigen; dit is uiteindelijk afhankelijk van de markt.

Tekenend is de opmerking van de vertegenwoordiger van het LIOF, dat in het besluitvormingsproces rond de concretisering van de provinciale plannen opnieuw veel ruimte voor onderhandeling zal ontstaan; “het beleid is niet allesbepalend, wel kaderstellend”.

Aanvullend onderzoek I: motieven van gemeenten, ondernemers en projectontwikkelaars met betrekking tot vraag en aanbod van bedrijventerreinen (op basis Louw et al, 2004)

In Nederland ontwikkelen gemeenten de meeste bedrijventerreinen. De uitgifte van grond is, naast lokale heffingen en dergelijke, een belangrijke inkomstenbron voor gemeenten. Het accent in het beleid voor bedrijventerreinen ligt op groei van de plaatselijke economie; gemeenten ontwikkelen bedrijventerreinen vanuit de gedachte dat deze voorwaardenscheppend zijn voor de lokale of regionale economische ontwikkeling. Dit voorwaardenscheppende beleid heeft erin geresulteerd dat er een ruim aanbod aan bouwkvavels is ontstaan. Om te kunnen inspelen op onvoorziene ontwikkelingen, gaan de meeste gemeenten in hun planning uit van een ‘ijzeren voorraad’. Dit op voorraad produceren van bouwgrond gebeurt alleen bij bedrijventerreinen en niet bij andere soorten terreinen. Het resultaat is dat tegenwoordig ongeveer de helft van de bouwgrond bestemd is voor bedrijvigheid, terwijl die nog geen 20 procent van de bebouwde grond in gebruik heeft.

De gedachte dat aanleg van nieuwe bedrijventerreinen de groei van de werkgelegenheid in de regio bevordert, is echter niet geheel terecht. De groei van de werkgelegenheid veroorzaakt slechts 6 procent van de vraag naar bedrijventerreinen. Sinds het begin van de jaren '70 zijn bedrijfsverplaatsingen over lange afstand binnen Nederland bijna geheel opgedroogd en domineren de verplaatsingen over korte afstand. De keuze van de nieuwe vestigingsplaats is vooral gebaseerd op eisen die ondernemers stellen aan de huisvesting en de directe bedrijfsomgeving. Verplaatsingen over lange afstand komen nog wel voor bij Nederlandse bedrijven die naar Oost-Europa verhuizen of bij de vestiging van Amerikaanse of Japanse bedrijven in Nederland.

Als gevolg van het ruime aanbod aan bedrijventerreinen en de daardoor lage uitgifteprijs van de grond, is het ontwikkelen van bedrijventerreinen doorgaans niet aantrekkelijk voor commerciële projectontwikkelaars. Terwijl waardebehoud van het vastgoed op langere termijn voor hen van belang is in verband met de mogelijkheden voor verhuur van bedrijfsgebouwen, leidt het ruime aanbod tegen lage kosten van grond op nieuwe bedrijventerreinen, plus de mogelijkheid voor ondernemers om er zelf een relatief goedkoop bedrijfsgebouw neer te zetten, ertoe dat zij liever goedkoop zelf bouwen dan een duur, maar ook duurzamer bedrijfsgebouw te huren of kopen van een projectontwikkelaar.

Bedrijventerreinen verouderen relatief snel, doordat: als grond gemakkelijk te verkrijgen is en de prijs is betrekkelijk laag, dan zijn er weinig prikkels om de grond efficiënt te gebruiken. Bovendien is het voor een bedrijf dat problemen ondervindt op zijn huidige vestigingsplaats, gemakkelijk een nieuw perceel in dezelfde of in een aangrenzende gemeente te kopen. Daardoor is het vaak financieel aantrekkelijker om te verhuizen dan om problemen ter plaatse op te lossen. Het gevolg is vroegtijdige afschrijving van het gebouw. En een bedrijf dat zijn gebouw als 'wegwerpproduct' beschouwt, zal weinig belangstelling hebben voor onderhoud. Noch voor het eigen vastgoed noch voor het openbare gebied op het terrein zal die belangstelling er zijn. Daarbij speelt mee dat zodra een bedrijventerrein vol is, de grondexploitant – doorgaans de gemeente – niet meer kan verdienen aan uitgifte van de grond. Er is dan ook geen belang meer bij het onderhouden van de openbare ruimten op het terrein.

Intussen komt het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen niet goed van de grond. Oude bedrijventerreinen liggen doorgaans in het stedelijke gebied of aan de rand van woonwijken. De kosten voor verwerving, sloop en bodemsanering op deze bestaande locaties zijn vele malen hoger dan op een uitleglocatie. Wel zijn de kosten voor het bouwrijp maken meestal lager; omdat de herstructureringslocatie al is aangesloten op het weggennet en nutsvoorzieningen en afwatering en dergelijke al aanwezig zijn, maar dit weegt niet op tegen de kostennadelen. Herstructurering kan binnen de huidige marktverhoudingen niet kostendekkend plaatsvinden. Alleen als de herstructurering gericht is op functies die hogere grondprijzen (kunnen) betalen, zoals kantoren en duurdere woningen, is dit ook zonder subsidies financieel mogelijk.

Aanvullend onderzoek II: institutioneel kader, doelen van ministeries en wisselwerking tussen overheden met betrekking tot bedrijventerreinen (uit: Louw et al, 2004)

Doorgaans nemen gemeenten het initiatief voor een nieuw bedrijventerrein, binnen de door de hogere overheden vastgestelde kaders. Gemeenten moeten bestemmingsplannen laten goedkeuren door de provincie. Het Rijk mag die provinciale goedkeuring vervangen door haar

eigen besluit. Ook mogen Rijk en provincie gemeenten verplichten een bestemmingsplan vast te stellen of te herzien.

De rol van het Rijk bij de planning van bedrijventerreinen is altijd beperkt geweest. Het belangrijkste beleidskader vormen de nota's over de ruimtelijke ordening. De aandacht voor bedrijvigheid in het nationaal ruimtelijk beleid bleef tot nu toe beperkt tot het formuleren van algemene uitgangspunten en van locatiecriteria voor de keuze van bedrijventerreinen. Door het publiceren van nationale nota's wil het Rijk invloed uitoefenen op andere overheden. Het ministerie van VROM kan wel ingrijpen in het bestemmingsplanproces op gemeentelijk niveau, maar is hier zeer terughoudend in. Bovendien heeft het geen financiën om met geld de uitvoering van haar beleid te bevorderen.

Het tweede ministerie dat betrokken is bij de planning van bedrijventerreinen, is het Ministerie van Economische Zaken (EZ). Dit ministerie behartigt de belangen van de Nederlandse economie en van het bedrijfsleven. Het vindt dat dit belang baat heeft bij een ruim aanbod van bedrijventerreinen van de juiste kwaliteit en op de juiste locaties. In de jaren '90 ging EZ zich nadrukkelijk bemoeien met de planning van bedrijventerreinen. Aanleiding hiervoor was dat het ministerie niet gelukkig was met de behandeling van dit onderwerp in de nationale nota's ruimtelijke ordening. Het ontbreken van een structuurschema bedrijventerreinen zou de economische ruimteclaims in een achterstandspositie brengen ten opzichte van ruimteclaims uit sectoren als volkshuisvesting, natuur en verkeer, waarvoor wel structuurschema's bestonden. Om haar beleid te ondersteunen, voerde EZ in 1996 het 'Besluit stimulering ruimte voor economische activiteit (StiREA) in. Deze regeling had als doel het bieden van een financiële stimulans aan gemeenten om knelpunten op te lossen die de tijdige beschikbaarheid van voldoende bedrijventerrein van de juiste kwaliteit in de weg stonden. StiREA is in 2000 opgevolgd door de Tender investeringsprogramma's provincies (TIPP). Reden hiervoor is de wens van het Rijk de positie van de provincies bij de planning van bedrijventerreinen te versterken. Vanaf de eeuwwisseling krijgen ook duurzaamheid, herstructurering, architectuur en parkmanagement veel aandacht. Door haar beleid hoopt het ministerie de andere partijen te beïnvloeden. Het accent in het beleid blijft echter liggen op de noodzaak van een substantiële uitbreiding van de voorraad bedrijventerreinen. Behalve door het geven van subsidies kan EZ de aanleg van dergelijke terreinen nauwelijks sturen. De inzet is daarom gericht op adviseren en beïnvloeden. Daarbij gaat het zowel om beïnvloeding van het nationale beleid als om die van het beleid van de lagere overheden.

Tot slot speelt ook het ministerie van Binnenlandse Zaken sinds het midden van de jaren negentig een belangrijke rol, als trekken van het Grote Stedenbeleid (GSB). Het gaat onder meer om het herstructureren van verouderde bedrijventerreinen en winkelcentra, de bouw van bedrijfsverzamelgebouwen en woon/werkcombinaties en het verbeteren van de bereikbaarheid van economische activiteiten.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de uitwerking van de nationale beleidskaders en voor de toetsing van het gemeentelijke beleid, voor zover dat is uitgewerkt in bestemmingsplannen. Haar visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling legt de provincie neer in een streekplan. De inhoud van streekplannen kan afwijken van het nationale ruimtelijke beleid. Als het gaat om de planning van bedrijventerreinen, richt de provincie zich vooral op het maken van vraagstukken en op het aanwijzen van locaties die gemeenten tijdens de streekplanperiode kunnen ontwikkelen. Als gemeentelijke bestemmingsplannen te ver afwijken van het provinciale beleid, kan de provincie haar goedkeuring onthouden.

De gemeente moet zich houden aan een vastgesteld bestemmingsplan en mag geen bouwvergunningen weigeren die passen binnen de bestemming. Om deze reden richten Rijk en

provincies zich, indien zij het beleid van gemeenten willen beïnvloeden, op het proces van het vaststellen van een bestemmingsplan. Als de gemeente de soorten bedrijven, of de ruimtelijke kwaliteit van het terrein wil beïnvloeden, heeft zij niet veel doelmatige publiekrechtelijke instrumenten ter beschikking. Daarom hanteren gemeenten vaak privaatrechtelijke instrumenten, die zij ontlenen aan hun grondpositie op bedrijventerreinen.

Aanvullend onderzoek III: motieven van (grote) projectontwikkelaars om bedrijventerreinen te (gaan) ontwikkelen

Voor de projectontwikkelaars is het van belang dat investeringen, bij voorbeeld in bedrijventerreinen, winstgevend zijn. Dit blijkt uit het rapport "Nota Ruimte: de visie van de Neprom: economische groei én ruimtelijke kwaliteit", februari 2004, p.5; "Te veel concurrentie als gevolg van een te liberaal ruimtelijk beleid of door het overal mogen bouwen voor de eigen bevolkingsgroei fnuikt ruimtelijke investeringen van marktpartijen."

De Neprom pleit in samenhang hiermee voor een relatieve schaarste aan bedrijventerreinen om redenen van kwaliteitsverbetering (van de leefomgeving); in samenhang met de internationale concurrentiepositie van Nederland op de langere termijn. Dit blijkt uit het rapport "Nota Ruimte: de visie van de Neprom: economische groei én ruimtelijke kwaliteit", februari 2004, p.17: "Ontwikkelingsplanologie is alleen echt goed mogelijk wanneer ook op een aantal locaties niet ontwikkeld mag worden. Te ver doorgevoerde decentralisatie en het ontbreken van heldere toetsing en bewaking maken de afhankelijkheid van de specifieke invulling door gemeenten te groot. Dat leidt uiteindelijk tot witte schimmel, uitbreidingspuisten en in veel gevallen tot onwenselijke lintbebouwing. Want aan de randen van dorpen en steden zijn de kosten van infrastructuur en andere voorzieningen immers het laagste.....Een te liberaal ruimtelijk beleid leidt uiteindelijk tot welvaarts- en welzijnsverlies. Alleen door ruimtelijke druk kan belevingskwaliteit tot stand komen en kunnen extra opbrengsten gegenereerd worden voor niet-rendabele activiteiten met een publiek doel." In combinatie met p. 7: "Wanneer we de verwachte werkgelegenheidsontwikkeling per sector beschouwen (Nyfer, Kijk op Kantoren 2003) dan blijkt dat sectoren als landbouw en industrie tot 2011 een negatieve werkgelegenheidsontwikkeling kennen (industrie zelfs een daling van 11%), terwijl handel, financiële en zakelijke dienstverlening met respectievelijk 13%, 20% en 30% groeien. Voor de Nederlandse economie is het dan ook uiterst belangrijk om die keuzen te maken die de ontwikkeling van de dienstverlening stimuleren. Zakelijke dienstverlening is gehuisvest in kantoren. De zakelijke dienstverlening is daarom gebaat bij functionele clustering van kantoren in een hoogstedelijk milieu....De economie ligt aan de basis van onze welvaart en ons welzijn. Dit betekent dat de economische clusters die het meeste perspectief voor Nederland bieden de hoogste ruimtelijke prioriteit moeten krijgen. Kiezen voor sterke economische clusters betekent ook dat we tegelijkertijd moeten kiezen voor: zekerheid over 'droge voeten', leefbare steden met een hoge 'quality of life' en goed ingerichte open ruimten met een hoogwaardige groene en blauwe recreatiemogelijkheden."

Het bestuurslid van de Neprom H.D. Werner drukt dit in zijn toespraak "bedrijfsterreinen: van kwantiteit naar kwaliteit" (Internetsite Neprom, 2004) als volgt uit: "Bedrijfsterreinen best, maar dan wel met een meerwaarde voor Nederland en voor de Nederlandse economie op lange termijn of met een betekenis voor de werkgelegenheid. De economie op lange termijn wordt immers bepaald door het vestigingsklimaat van morgen en niet door de beschikbare ruimte voor bedrijven van vandaag. Bij dat vestigingsklimaat speelt de kwaliteit van de leefomgeving een belangrijke rol.....Om de kwaliteit van bedrijventerreinen te verbeteren is er zowel bij nieuwbouw als bij de herstructurering van bestaande terreinen ook een belangrijke rol voor ontwikkelaars weggelegd....Uit onderzoek van DTZ Zadelhoff blijkt dat er momenteel

ruim 4 miljoen m² bedrijfsruimte leeg staat. De groei in het aanbod is volgens DTZ te danken aan het vrijkomen van bedrijfsgebouwen die worden achtergelaten door gebruikers die nieuwbouw betrekken. Het is dus goedkoper om te verhuizen dan om je bedrijf aan te passen aan de eisen van deze tijd. Zolang dit het geval is, komt herstructurering niet van de grond....Minder bedrijfsterreinen dus, hetgeen moet leiden – wanneer de markt haar werk doet – tot hogere prijzen voor nieuwe bedrijfsterreinen en tot een verhoging van de waarde van de opstallen. Hierdoor ontstaat meer evenwicht tussen de kosten van het betrekken van nieuwe huisvesting en de al dan niet deels gesubsidieerde kosten van geherstructureerde locaties. Daarbij dwingt minder ruimte bedrijven om te komen tot creatievere ruimtelijke oplossingen.”

3.4 Plan Goudplevier (uit: Sanders et al, 2004, pp.46-49)

Situatieschets:

Plan Goudplevier is ontstaan vanuit de behoefte van Natuurmonumenten om vier van hun natuurgebieden – Mantingerzand, Hullenzand, Lentsche Veen en Martensplek met elkaar te verbinden. Om dit te kunnen realiseren, moet men de boeren in het gebied zo ver krijgen om te verkassen. De ontwikkeling naar natuur kan gevolgen hebben voor de financieel-economische positie van de gemeenten in het gebied.

Geïdentificeerde actoren:

Particuliere natuurbescherming, natuurbeschermingsconsulent, provincie Drenthe, ministerie van LNV, Natuurmonumenten, gemeente Westerbork, waterschap, LTO, lokale agrariërs.

Geïdentificeerde beslissende momenten:

- vóór 1990: particuliere natuurbescherming, natuurbeschermingsconsulent en provincie Drenthe pleiten voor het aanwijzen van een natuurontwikkelingsgebied de “gespaarde heiderestanten” Mantingerzand (66 ha), Hullenzand (25 ha), Lentsche Veen (46 ha) en Martensplek (38 ha);
- Ministerie van LNV neemt het gebied op in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990) als te ontwikkelen groot natuurgebeid van 1000 ha;
- 1992: Natuurmonumenten zamelt geld in onder de leden, om uitvoering mogelijk te maken;
- van ? tot? : overleg met individuele agrariërs;
- van ? tot? : strijd om wijziging bestemmingsplan wordt tot aan de Raad van State uitgevochten;
- 1996: vaststellen nieuw bestemmingsplan, met wijzigingsbevoegdheid om binnen de grenzen van het Mantingerveld de bestemming van landbouw – bloksgewijs, in blokken van steeds minimaal 30 ha - te veranderen in natuur.
- ? 1996: afnemers van verrijkte grond niet meer geïnteresseerd: inrichtingsplan wordt aangepast.

Wie beïnvloedt wie, waarom, ter verkrijging van welke middelen:

- Vanuit de natuurbescherming wordt LNV beïnvloed om een gebied van 1000 hectare in een beleidsplan op te nemen als te ontwikkelen natuur;
- Vanuit Natuurmonumenten worden de leden beïnvloed om geld te geven ter realisatie van de aankoop van grond, ten behoeve van de te ontwikkelen natuur;
- Vanuit Natuurmonumenten wordt overlegd met de agrariërs in het gebied, om hen te bewegen hun grond te verkopen dan wel te ruilen tegen grond in een ander gebied;

- Vanuit Natuurmonumenten (?) wordt een proces aangespannen tegen (de) gemeente(n?) om hen te bewegen in het bestemmingsplan de grond binnen het Mantingerveld te wijzigen van landbouw- naar natuurbestemming.

Relevante beleidswijzigingen op Europees \ nationaal niveau:

Geen.

In hoeverre zijn betrokken actoren erin geslaagd hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen:

Natuurmonumenten is er inmiddels (2003) in geslaagd om 75% (450 ha) van de grond van agrariërs binnen het gebied in bezit te krijgen. Veel boeren hebben hun bedrijf elders (Groningen) op een wellicht betere manier kunnen voortzetten. Voor de boeren die er nog gevestigd zijn, is de rechtszekerheid gegarandeerd doordat de bestemmingswijziging bloksgewijs wordt doorgevoerd.

In hoeverre heeft de interactie meerwaarde opgeleverd in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen:

Onbekend.

In hoeverre voldoet deze casus aan het criterium dat tot op uitvoeringsniveau duidelijk is wat er gaat gebeuren:

Tot op inrichtingsniveau is bekend wat er met het gebied gaat gebeuren. Onduidelijk is nog hoe lang het zal duren voordat Natuurmonumenten alle grond binnen het gebied in bezit heeft.

Aanvullend onderzoek I: nationaal beleid rond de Ecologische Hoofdstructuur (Uit: Sanders et al, 2004)

De hoofddoelen uit de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur die bij de EHS horen, zijn:

- in 2005 is de EHS volledig begrensd en ruimtelijk veiliggesteld tot op bestemmingsplanniveau
- in 2020 is het functioneren van de EHS als netwerk aanzienlijk versterkt door vergroting van de ruimtelijke samenhang
- in 2018 is de EHS volledig ingericht, zijn de vereiste milieuocondities gerealiseerd en is het duurzaam beheer van gebieden en soorten gewaarborgd.
- medegebruik van de EHS is duurzaam

In de Nota Ruimte van VROM (april 2004) wordt gesteld dat de netto EHS in 2008 in de bestemmingsplannen moet zijn opgenomen.

De Agenda Vitaal Platteland geeft aan dat overwogen wordt de huidige begrenzing van de EHS aan te passen waar dat nodig en mogelijk is. Met de huidige begrenzing van de netto EHS blijft namelijk een groot deel van de natuur sterk versnipperd. Vooral de huidige begrenzing van natte natuur vraagt aandacht. Het merendeel van de doelsoortenrijke plekken ligt binnen de netto-EHS begrenzing zoals door provincies vastgelegd in streekplannen. Enkele van de gebieden waar relatief veel doelsoortenrijke plekken buiten de begrensde EHS liggen, zijn: (delen van) de IJsselvallei (vogels en planten), het (oostelijk) rivierengebied (vogels en planten), de Achterhoek (vogels), Zuid-Limburg (planten) en Zuid-West Friesland (vogels).

In de Planologische Kernbeslissing Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995) zijn ten behoeve van de EHS het 'nee, tenzij' beginsel en het compensatiebeginsel opgenomen. Het

planologisch spoor kent een doorwerking van ruimtelijk nationaal beleid vastgelegd in PKB's, via ruimtelijk provinciaal beleid vastgelegd in streekplannen, naar ruimtelijk gemeentelijk beleid vastgelegd in bestemmingsplannen. Het bestemmingsplan is het enige plan dat juridisch bindend is voor bestuursorganen en burgers. Concrete beleidsbeslissingen van provinciale of nationale overheden zijn echter wel bindend voor opvolgende lagere overheden.

In het Structuurschema Groene Ruimte is een ruim begrensde 'bruto' EHS opgenomen. De rol van de provincie is de begrenzing van de netto EHS, het vaststellen van de natuurdoelen en het vastleggen van de EHS in het streekplan. De EHS moet worden bestemd in bestemmingplannen.

Het nee-tenzij beginsel en het compensatiebeginsel uit het SGR zijn overgenomen in de Nota Ruimte. Het nee-tenzij beginsel houdt in dat het bevoegd gezag – de provincie - een zorgvuldige afweging van belangen maakt, alvorens nieuwe projecten, plannen en handelingen in de door de provincie in streekplannen begrensde EHS goed te keuren. Provincies en gemeenten moeten daartoe verspreidingsgegevens van beschermde soorten betrekken bij bestemmingswijzigingen en vergunningverlening. Dit nee-tenzij beginsel is alleen bindend voor overheden, niet voor burgers en bedrijven. Als gevolg kunnen verouderde bestemmingsplannen leiden tot ongewenste ontwikkelingen in de door de provincies begrensde netto-EHS (wanneer deze grond in bezit is van particulieren).

In het algemeen gaan gemeenten pas agrarische gronden adequaat bestemmen zodra zij verworven zijn. Een reden is, dat het een beperking zou kunnen zijn voor de (huidige) bedrijfsvoering van agrariërs.

Uit onderzoek van Vader (2004) blijkt, dat de aandacht van gemeenteraden voor natuur ligt in het verlengde van een mooie groene woonomgeving en recreatievoorzieningen. Bij decentrale overheden heerst het idee dat natuurontwikkeling en natuurbescherming vooral tijd en geld kosten en een belemmering kunnen zijn voor de sociaal-economische ontwikkeling. Een andere reden voor het uitblijven van specifiek gemeentelijk natuurbeleid is het gebrek aan capaciteit en financiële middelen. Dit speelt vooral een rol bij kleinere gemeenten.

Bij vrijwel alle gemeenten ontbreken actuele en dekkende verspreidingsgegevens van soorten. Het handen en voeten geven aan soortenbeleid en de bescherming van soorten vormen voor veel gemeenten dan ook een inhoudelijke bottleneck; niet goed kan ingeschat worden waar welke ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk zijn. Ook het interpreteren van de gegevens kan een probleem zijn voor gemeenten.

3.5 Stad en Ommeland (uit: Balk-Theuws, 2004)

Situatieschets:

In 1998 ontstaat de vereniging voor Duurzame Landbouw Stad en Ommeland uit een samenwerkingsverband van 20 melkveehouders. De vereniging groeit uit tot 130 deelnemende landbouwbedrijven in 2004. Om zowel ideologische als strategische redenen streven de leden naar het bereiken van een meer duurzame vorm van landbouw. Hoewel er geen tegenstanders van deze ontwikkelingen (gesignaleerd) zijn, doen zich toch moeilijkheden voor in de realisatie van de omslag van gangbare landbouw naar vormen van landbouw die meer rekening houden met natuur, milieu, recreatieve waarde van het landschap en/of diervriendelijkheid. Allerlei actoren werken samen in pogingen om deze moeilijkheden te overwinnen.

Geïdentificeerde actoren:

Vereniging Stad en Ommeland, melkveehouders, gemeenten Bedum, Groningen, Winsum en Zuidhorn, BoerenNatuur, LNV, LASER, NLTO Projecten, EU, provincie Groningen, Rabobanken Groningen, NLTO,, Agriton, Agrifirm, akkerbouwers, biologische boeren, vrijwilligers, Wild Beheer Eenheid, Avifauna, Landschapsbeheer Groningen, Rabo Groen Bank, waterschappen, Alterra, burgers.

Geïdentificeerde beslissende momenten:

- 1998: de vereniging voor duurzame landbouw Stad en Ommeland wordt opgericht; circa 20 melkveehouders zijn lid;
- 2000: een pioniersgroep van 9 boeren dient het eerste collectieve weidevogelpakket in voor 387 hectare;
- 2003: Stad en Ommeland krijgt de Natuurprijs 2003 van BoerenNatuur;
- 2004: 130 agrarische bedrijven zijn lid;
- 2004: 80 boeren dienen voor 3700 hectare aanvragen voor een basispakket voor collectief weidevogelbeheer in bij LASER, voor een contract voor 6 jaar;

Wie beïnvloedt wie, waarom, ter verkrijging van welke middelen:

- Boeren dienen (o.m.) aanvragen voor collectief weidevogelbeheer in bij LASER, om subsidie te verkrijgen. Voor de betrokken boeren is samenwerking in een vereniging voor duurzame landbouw aantrekkelijk om een aantal redenen: om financiering te kunnen krijgen voor weidevogelbeheer, moet de boer een eenheid van 100 hectare hebben. Dat is voor een individuele boer doorgaans niet op te brengen. Ook is de administratie rondom aanvragen voor subsidie een stuk gemakkelijker wanneer dat via een organisatie kan lopen. Daarnaast is een organisatie een gemakkelijker gesprekspartner (klankbord bij het opstellen van beleid) voor bijvoorbeeld de provincie, dan individuele boeren;
- Boeren doen o.m. aan agrarisch natuurbeheer, vanwege de verwachting dat boeren in de toekomst steeds vaker worden betrokken bij natuurbeheer en omdat het EU beleid verandert van prijssteun naar inkomensondersteuning; die naar verwachting gekoppeld zal gaan worden aan geleverde inspanningen zoals agrarisch natuurbeheer. Volgens de leden van Stad en Ommeland hebben boeren die hier vroegtijdig op in springen, een voordeel;
- Individuele boeren maken afspraken met jagers van de Wild Beheer Eenheid Hunsingo voor het op peil houden van de wildstand op hun land;
- Landschapsbeheer Groningen probeert meer boeren en meer vrijwilligers te betrekken bij de bescherming van legfels van weidevogels op akkers en graslanden;
- Het Groninger Landschap werkt samen met Stad en Ommeland om een grotere variëteit in beheer te bereiken, waardoor goede condities voor verschillende vogels ontstaan;
- De Rabobank steunt boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen (1% minder rente), omdat agrarisch natuurbeheer een economische drager van het platteland kan zijn (of worden).

Relevante beleidswijzigingen op Europees \ nationaal niveau:

Genoemd worden de nationale milieuwetgeving en de verandering in het EU landbouwbeleid van prijssteun naar inkomenssteun; waarbij de verwachting is dat de ondersteuning in de toekomst meer gekoppeld wordt aan geleverde inspanningen zoals agrarisch natuurbeheer. Agrarisch natuurbeheer is voor de boeren een strategische keuze.

In hoeverre zijn betrokken actoren erin geslaagd hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen:

Omdat boeren zich hebben verenigd in Stad en Ommeland, blijkt dat zij er in geslaagd zijn hun doelen te verenigen. NLTO en de Rabobank hebben zelfs nieuwe takken van de eigen

organisatie opgericht, om de nieuwe doelstelling 'natuur' binnen de landbouw te kunnen helpen faciliteren; waarschijnlijk uit strategische overwegingen. De provincie Groningen verenigt de doelstellingen binnen de eigen organisatie met betrekking tot natuur en met betrekking tot landbouw, door dit soort initiatieven te faciliteren \ ondersteunen. Ditzelfde geldt voor LNV. De vrijwilligers hebben naar verwachting plezier in hun werk.

In hoeverre heeft de interactie meerwaarde opgeleverd in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen:

Nieuwe, gemeenschappelijke doelen waaraan momenteel gedacht wordt, hebben betrekking op agrotoerisme, streekproducten, zorgboerderijen en educatie op scholen.

In hoeverre voldoet deze casus aan het criterium dat tot op uitvoeringsniveau duidelijk is wat er gaat gebeuren:

Duidelijk is wat de boeren op dit moment doen aan agrarisch natuurbeheer. De (langere termijn) ecologische effecten in het veld van agrarisch natuurbeheer zijn echter (nog) niet bekend. Ook is niet bekend of de boeren in de toekomst aan agrarisch natuurbeheer zullen blijven doen; de contracten hebben geen eeuwigheidsduur, meedoen gebeurt op basis van vrijwilligheid en veranderingen in zowel de wensen van de boeren zelf als in de (beleids)omgeving die van invloed kunnen zijn op de bedrijfsvoering, zijn onbekend.

Aanvullend onderzoek I: motieven van agrarische natuurverenigingen om samen te werken met andere actoren (uit: Oerlemans et al, 2004).

De meeste verenigingen voor agrarisch natuurbeheer liggen in de buurt van de EHS, omdat de mogelijkheden voor (betaald) natuurbeheer daar het grootst zijn. Tien procent van alle boeren is inmiddels lid van een agrarische natuurvereniging. Naar schatting valt 55% van het totale agrarische gebied onder de werkgebieden van de agrarische natuurverenigingen. In die gebieden is naar schatting ruim de helft van de agrariërs lid van de verenigingen. In het noorden en westen ligt de participatie van agrariërs relatief hoger dan in het oosten en zuiden.

Het blijkt dat de meeste verenigingen sectorgebonden zijn. Dit hangt samen met het doorgaans eenduidige landgebruik in een streek. De meeste verenigingen bestaan voor meer dan de helft uit melkveehouders. Melkveehouders vertegenwoordigen de grootste grondgebonden sector van Nederland. Vooral in de regio's Noord en West is het aantal verenigingen met een meerderheid van melkveehouders als lid het grootst en ligt rond de 80%.

Voor inspanningen als soortenbeheer, randenbeheer, perceelsbeheer en onderhoud en aanleg van landschapselementen ontvangen veel verenigingen vergoedingen via het Programma Beheer (= rijksoverheid), provincies, gemeenten en waterschappen. Daarnaast wordt de Rabobank veelvuldig als financier genoemd.

Agrarische natuurverenigingen werken vooral samen met de regionale LTO en de provincie. Vooral de samenwerking met LTO is opvallend; het lijkt erop dat agrarisch natuurbeheer steeds meer als een onderdeel gezien wordt van de agrarische bedrijfsvoering en als zodanig ook een plaats krijgt binnen de belangenorganisaties.

De knelpunten in samenwerking met andere partijen hebben vooral betrekking op overheden. Genoemd worden het gebrek aan continuïteit in beleid, waardoor ook de continuïteit in de activiteiten van de verenigingen in gevaar kunnen komen; en knelpunten in de financiering. Deze betreffen de trage uitbetaling van vergoedingen, de onduidelijkheid rond het in

aanmerking kunnen komen voor vergoedingen en het gegeven dat de beheervergoedingen te laag zijn om de werkelijke kosten te kunnen dekken. Wel leidt samenwerking met onder meer gemeenten en provincies tot vergroting van het draagvlak van de verenigingen in de respectievelijke regio's.

Aanvullend onderzoek II: institutioneel kader en motieven boeren met betrekking tot agrarisch natuurbeheer (uit: Sanders et al, 2003)

De Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur geeft de natuurdoelstellingen van het ministerie van LNV tot 2018. □én van de doelstellingen is dat in 2018 de Ecologische Hoofdstructuur volledig is ingericht en dat de gewenste natuurkwaliteit is bereikt. Taakstellingen zijn: aankoop, inrichting en overdracht van nieuwe natuur aan terreinbeherende natuurorganisaties, en 135.00 ha agrarisch natuurbeheer op landbouwgrond.

De quota voor agrarisch natuurbeheer – het aantal hectaren waarvoor contracten worden afgesloten – verschillen per provincie.

Omdat de natuurdoelen van agrarisch natuurbeheer grotendeels bestaan uit weidevogelgraslanden en botanische graslanden, hebben akkerbouw- intensieve veehouderijen en tuinbouwbedrijven door hun opzet en ligging over het algemeen veel minder mogelijkheden om natuurbeheer in te passen in de bedrijfsvoering.

Op weinig productieve bodems (zoals in veenweidegebieden) blijkt de animo voor agrarisch natuurbeheer groter dan op hoog productieve bodems.

Aanvullend onderzoek III: motieven van boeren in een Natura 2000 gebied om aan agrarisch natuurbeheer te doen (uit Kenbeek et al, 2004)

In dit onderzoek is onder meer gekeken naar de motieven van boeren in het Natura 2000 complex om aan agrarisch natuurbeheer te doen. Enkele boeren geven aan dat hun oorspronkelijke bedrijfsvoering, vaak een melkveehouderij, niet meer mogelijk was; als gevolg van de hoge waterstanden in het gebied in combinatie met de steeds strengere milieuregels die aan boeren worden opgelegd. Omdat veel boeren een extensief bedrijf hebben, is agrarisch natuurbeheer goed inpasbaar. Deze inpasbaarheid in de bedrijfsvoering is een belangrijke reden voor boeren om deel te nemen aan agrarisch natuurbeheer. Andere belangrijke redenen die genoemd worden, zijn de hoogte van de vergoeding en de waarde die men aan natuur hecht.

Voor de huidige contracten geldt, dat ze in de meeste gevallen slechts afgesloten zijn voor een klein gedeelte van het land van de boeren. Uit eerdere studies is gebleken dat dit vaak de percelen zijn waarop een gewone bedrijfsvoering niet mogelijk is. Met name voor kleine boeren en voor melkveehouders geldt, dat zij overeenkomsten afsluiten voor een beperkt aantal hectaren, om flexibel te kunnen blijven in de bedrijfsvoering. Het gaat dan vooral om de maaidata en de mate van beweiding; wanneer melkveehouders het beweiden uitstellen, bevat het gras veel minder voedingsstoffen en moeten de boeren meer krachtvoer gebruiken, wat meer kosten met zich mee brengt.

Aanvullend onderzoek IV: ontwikkelingen in het Europese landbouwbeleid en verwachte gevolgen voor boeren (uit: Agrimonitor 2004; Prins et al)

De hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, waarin de ondersteuning van een aantal landbouwproducten wordt losgekoppeld van de feitelijke productie, leiden op middellange termijn tot inkomensdalingen in de melkveehouderij en de akkerbouw in Noord-Nederland. Vooral de melkveehouderij moet rekening houden met fors lagere inkomens. Het gezinsinkomen zal voor ongeveer twee derde bestaan uit de inkomstenstoeslag. Door de wijze van afroming is de korting op grotere bedrijven (gemiddeld 150 melkkoeien) van meer invloed dan op kleinere bedrijven (50 melkkoeien).

3.6 Drents-Friese Wold (uit: Boonstra, i.v.)

Situatieschets:

Het Nationaal Park Drents Friese Wold vormt met zijn ruim 6000 hectare het op één na grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland. In overeenstemming met de vereisten die aan een Nationaal Park gesteld worden, streven met name de terreinbeherende organisaties, die grote delen van het gebied in handen hebben, naar grootschalige natuurontwikkeling. Dit streven staat echter op gespannen voet met andere gebruiksfuncties in en om het gebied.

Geïdentificeerde actoren:

Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Stichting Het Drentse Landschap, Stichting Maatschappij van Weldadigheid, particuliere eigenaren, boeren (veehouderij, akkerbouw en volleggronds tuinbouw en bedrijven met nevenactiviteiten en omschakeling naar ecologische landbouw), bewoners, recreanten, toeristen, provincie Drenthe, provincie Friesland, de Drentse gemeenten Westerveld en Middenveld met als kernen grenzend aan het Drents-Friese Wold: Zorgvlied, Hoogersmilde, Wateren, Boschoord, Doldersum, Wapse, en Diever en de Friese gemeente Ooststellingwerf met als kernen grenzend aan het Drents-Friese Wold: Terwisscha en Appelscha, ondernemers in de toeristisch-recreatieve sector, minister van LNV(1996), ministerie van LNV, Directie Noord van LNV, Overlegorgaan voor het park (bestaande uit: onafhankelijke voorzitter, alle grondeigenaren en bestuurlijke instanties die taken en bevoegdheden hebben in het gebied), Commissie Kleisterlee, waterschappen Wold en Wieden en Sevenwolden, Recreatieschap Drenthe, particuliere boseigenaren, Werkgroep Beheer en Onderzoek, Werkgroep Recreatie, Werkgroep Voorlichting, burgemeester van Westerveld, ambtenaar van de afdeling wegen van gemeente Westerveld, IVN-consulentschap, VV's, Landschapsbeheer Drenthe, ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha, vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, landbouw, natuurbeheerders, dorpsbelangen en milieugroepen, landinrichtingscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha, gebiedscommissie Vledder en Wapserveense Aa, recreatievertegenwoordigers, landbouworganisaties, boeren in Oude Willem, Raad van State, Europese Unie, Recron, Grontmij, actiegroep nee, Friese en Drentse gewestelijke raad van het landbouwschap, Dienst Landelijk Gebied.

Geïdentificeerde voor de besluitvorming beslissende momenten:

- 1975: de Nota Nationale Parken vermeldt het gebied Diever-Appelscha van 5.200 ha als potentieel nationaal park;
- 1980: instelling van de Voorlopige Commissie Nationale Parken (Commissie Kleisterlee);
- Begin jaren '80: 'bottom up' initiatief van gemeenten en provincie om te komen tot een nationaal park;

- Midden jaren '80: Commissie Kleisterlee start haalbaarheidsonderzoek in het Drents Friese Wold: inluiding van een langdurig proces van overleg, onderhandeling en compromisvorming;
- Begin jaren '90: Drentse natuurbeschermingsorganisaties schrijven de visie Aa 2030: wens is een volledig hersteld beekdalsysteem van de Vledder en Wapserveense Aa;
- 1993: uitkomen van het Waterhuishoudingsplan Drenthe: provincie constateert dat de waterhuishoudkundige inrichting in het park niet in overeenstemming is met de natuurfunctie in het gebied;
- ??: plan: waterhuishouding voor het park wordt zo veel mogelijk gescheiden van het omringende landbouwgebied via technische maatregelen;
- Jaren '90: gebieden binnen Nationaal Park in oprichting worden door de provincie Drenthe begrensd als reservaat- of natuurontwikkelingsgebied (EHS-begrenzing) voor de tweede fase Relatienota (= koopplicht landbouwgrond);
- Jaren '90: voorstel Commissie Kleisterlee over doelbegrenzing landbouwenclaves wordt aangenomen, inhoudende: landbouwenclaves horen formeel nog niet bij het park, maar zo gauw ze verworven zijn komen ze erbij (= vrijwilligheid);
- ??: Natuurmonumenten stelt via een procedure bij de Raad van State beroep in tegen de provinciale goedkeuring van het vigerende bestemmingsplan voor het Drentse deel van Oude Willem (Oude Willem heeft landbouwbestemming): Raad van State stelt Natuurmonumenten in het gelijk: het nieuwe POP van de provincie Drenthe geeft het gebied n.l. al een natuurfunctie;
- 23 mei 1996: minister van LNV wijst het Drents Friese Wold aan als nationaal park in oprichting;
- 23 mei 1996: installatie Overlegorgaan waarin alle grondeigenaren en bestuurlijke instanties die taken en bevoegdheden hebben in het gebied, zijn vertegenwoordigd;
- 1996-2000: Overlegorgaan stelt Beheer- en Inrichtingsplan (BIP) op;
- 1998: eigendomsverhoudingen: Staatbosbeheer 4150 ha, Natuurmonumenten 950 ha, Drents Landschap 450 ha, Maatschappij van Weldadigheid 200 ha, particuliere eigenaren samen ruim 300 ha;
- 1999: oprichting van een landinrichtingachtige commissie aan de Drentse kant;
- Eind jaren '90: uitvoeringsprojecten m.b.t. natuurlijker watersysteem;
- 2000: minister keurt BIP goed: status van Nationaal Park daarmee definitief;
- Eind 2001: voorstel van de ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha voor begrenzing EHS (waaronder voorstel begrenzing van het Friese deel van Oude Willem);
- Maart 2002: vaststellen gebiedsvisie (begrenzing EHS) voor het gebied Oosterwolde-Elsloo-Appelscha, waarin ook het Friese deel van het Drents-Friesche Wold ligt: ROM-gebiedscommissie gaat over in een landinrichtingscommissie;
- 2002: instelling WAV = introductie van een zone van 250 meter rond kwetsbare natuurgebieden waarin beperkingen gelden voor het landbouwkundig gebruik;
- Begin 2003: ministerie van LNV kondigt een aankoopstop aan;
- 2003: het Drents Friese Wold plus aangrenzend bosgebied worden aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Habitatrichtlijn = mogelijke zone van 500 tot 1000 meter rond aangewezen gebieden waarin beperkingen gelden voor het landbouwkundig gebruik;
- 2003: publicatie onderzoek Grontmij naar knelpunten in wegen en paden in relatie tot de beoogde natuur (voorstel afsluiten wegen);
- 2003: boze brief van het Plaatselijk Belang Zorgvliet-Wateren-Oude-Willem naar provincie, gemeenten, politieke partijen en lokale pers m.b.t. voorstel Grontmij;
- 2003: het Overlegorgaan betitelt het Grontmij-onderzoek als "ideeënboek" en de gemeente Westerveld benadrukt de eenzijdigheid van het rapport Grontmij, dat "alleen rekening houdt met natuur";
- Juni 2003: het Overlegorgaan organiseert een overleg met gebruikers en bewoners;

- ??: instelling bewoners- en gebruikersoverleg voorafgaand aan vergaderingen van het overlegorgaan;
- Eind 2003: ontstaan van een beleidsnetwerk rond de problematiek van recreatiebedrijven in of nabij natuurgebieden.

Wie beïnvloedt wie, waarom, ter verkrijging van welke middelen:

- LNV wijst het gebied in een nota aan als potentieel nationaal park en stelt een commissie (Commissie Kleisterlee) in om de ontwikkeling in die richting in gang te zetten. De Commissie richt zich via overleg en onderhandeling op de actoren in de regio. LNV heeft de medewerking van deze actoren nodig, omdat het rijk ontbreekt aan middelen om de instelling van nationale parken af te dwingen; het nationale-parken beleid voorziet niet in juridische dwangmiddelen zoals onteigening.
- De minister van LNV wijst het Drents-Friese Wold aan als nationaal park in oprichting en installeert een Overlegorgaan voor het Nationaal Park. Doel van LNV is nog steeds om de medewerking voor realisatie van het park te verkrijgen van betrokken partijen; met name de grondeigenaren en de bestuurlijke organisaties. Tenslotte wordt door provincies en gemeenten begrensd en bestemd, terwijl grondeigenaren grond beheren en verkopen. In het Overlegorgaan zijn dan ook alle grondeigenaren en bestuurlijke instanties met bevoegdheden in het gebied vertegenwoordigd; de directie Noord van LNV, provincies, gemeenten, waterschappen, het recreatieschap, de Maatschappij van Weldadigheid, de terreinbeherende natuurorganisaties, boeren en een vacature voor particuliere boeigenaren.
- Gemeenten en provincie (Drenthe of Friesland?) en natuurorganisaties nemen een 'bottom up' initiatief om tot oprichting van een nationaal park te komen. Redenen: het predikaat Nationaal Park draagt bij aan de naamsbekendheid van het gebied; de recreatiesector kan daarvan profiteren. Daarnaast heeft afgestemd beheer van natuur voordelen. Ook levert de status extra overheidsgeld op voor betrokken partijen. Verder denken de partijen dat eigen initiatief in plaats van afwachten wat het rijk doet, meer eigen invloed betekent op de uiteindelijke vormgeving van het park.
- Het 'bottom up' initiatief loopt stuk door verschil van mening tussen natuurorganisaties enerzijds en gemeenten en boeren anderzijds. Het verschil van mening betreft: natuurorganisaties vinden dat het gebied een natuurfunctie moet hebben en dat landbouw en verblijfsrecreatie daarin verstorend werken en daarom moeten vertrekken. Gemeenten vinden dat ook de agrarische sector "best een stuk natuurbeheer kan doen." De gemeenten doen vervolgens een poging om tot een integraal concept te komen, maar dit mislukt omdat de gemeenten niet tot een eenduidige stellingname kunnen komen. Een integraal concept past namelijk niet in de officiële definitie van nationale parken, en men wil de rijksbijdrage die aan deze definitie verbonden is, niet mis lopen. De terreinbeherende natuurorganisaties houden bovendien sterk vast aan deze officiële definitie.
- De provincie Drenthe constateert in het Waterhuishoudingsplan, dat de waterhuishoudkundige inrichting in het park niet in overeenstemming is met de natuurfunctie van het gebied. De provincie beschouwt deze situatie – afvoer van landbouwwater en aanvoer van zogenaamd gebiedsvreemd water – als ongewenst. In lijn hiermee is de Visie Aa 2030 van de Drentse natuurbeschermingsorganisaties, die streven naar een volledig hersteld beekdalsysteem van de Vledder en Wapserveense Aa. Plan en visie zijn gericht op een verbetering van de situatie voor natuur. Maar omdat de boeren niet in hun bestaande bedrijfsvoering belemmerd willen worden door een nieuwe waterhuishouding, kiest men in overleg met natuurbeheerders, landbouworganisaties en anderen uiteindelijk voor een variant waarbij de waterhuishouding voor het park via technische ingrepen zo veel mogelijk gescheiden is van die van het omringende landbouwgebied.

- de Commissie Kleisterlee start een haalbaarheidsonderzoek in samenspraak met gemeenten en natuurorganisaties. Doel: begrenzing van bestaande bos- en heidegebieden, inclusief de landbouwenclaves. Verzet vanuit boeren ontstaat tegen het plan om de landbouwenclaves te begrenzen, bang als zij zijn voor beperkingen in de bestaande bedrijfsvoering. Compromisvoorstel van de Commissie Kleisterlee is een doelbegrenzing van de enclaves, inhoudende: enclaves horen formeel nog niet bij het park, maar zodra ze verworven zijn komen ze erbij. Gemeenten en landbouworganisaties gaan akkoord; voor de georganiseerde landbouw is de doelbegrenzing, de gegarandeerde vrijwilligheid en de in de Relatienota gehanteerde koopplicht (die op dat moment geldig is voor het Drentse deel; het Friese deel is nog niet begrensd) reden het verzet te staken. Echter de boeren in de enclave Oude Willem willen boer blijven in het gebied en hebben geen belang bij de parkstatus en –subsidie, keren zich af van de landbouworganisaties en zoeken hun heil bij een advocaat. Dit initiatief van de boeren mislukt, omdat de voorzitter zijn bedrijf verkoopt. Wel blijven veel boeren in de landbouwenclave Oude Willem blijven er vervolgens gewoon zitten, met name omdat ze niet bereid zijn tegen de aangeboden prijzen te vertrekken. De grondprijs in dit gebied is namelijk lager dan de grondprijs in andere landbouwgebieden; bij verkoop gaan de boeren er dus op achteruit, ook als er wel uitplaatsingsmogelijkheden zijn.
- Op basis van een advies van de ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha wordt ook het Friese deel van de EHS in het gebied van het Drents-Friese Wold begrensd; inclusief begrenzing van het Friese deel van de landbouwenclave Oude Willem. De koopplicht geldt nu ook voor het Friese deel van de landbouwenclaves.
- In het POP van de provincie Drenthe krijgt de landbouwenclave Oude Willem een natuurfunctie. Natuurmonumenten benut dit middel om via een procedure bij de Raad van State een beroep in te stellen tegen de provinciale goedkeuring van het vigerende bestemmingsplan voor het Drentse deel van Oude Willem, waarin Oude Willem een landbouwbestemming heeft. De gemeente wil de bestemming pas veranderen na aankoop van de grond. De Raad van State stelt Natuurmonumenten in het gelijk.
- Het Drents-Friese Wold wordt door de Europese Unie, op voordracht van het ministerie van LNV, aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Habitatrictlijn. De aanwijzing vindt plaats omdat er bijzondere natuurwaarden in het gebied zijn die men wil behouden \ beschermen. Ook wordt de WAV ingesteld die geldt voor kwetsbare natuurgebieden, waaronder grote delen van het Drents Friese Wold. De WAV introduceert een zone van 250 meter rond kwetsbare natuurgebieden waarin beperkingen gelden voor landbouwkundig gebruik; voor de VHR wordt gesproken over een zone van 500 tot 1000 meter. Men wil bereiken dat de negatieve milieu-invloeden van landbouw op natuur beperkt worden. Deze wetten zijn dus gericht op het bereiken van een gedragsverandering bij boeren. Zo lang deze zoner(en) nog geen onontkoombaar feit zijn, verkiezen de landinrichtingscommissies het bestaan ervan te negeren, omdat dit de uitplaatsing van bedrijven uit Oude Willem anders nog meer zou bemoeilijken (alternatieve vestigingsmogelijkheden bevinden zich in de landinrichtingsgebieden, die zich binnen de zones bevinden). De zoneringen kunnen de gepacificeerde verhoudingen tussen landbouw en natuur onder druk zetten, omdat door de wettelijke beperkingen op de landbouwbedrijfsvoering het principe van vrijwilligheid onder druk komt te staan.

Relevante beleidswijzigingen op Europees/nationaal niveau:

- De instelling van het Nationaal Park is een initiatief van het Rijk.
- in 2002 volgt de WAV de Interimwet Veehouderij en Ammoniak op. De WAV geldt voor zogenaamde kwetsbare natuurgebieden, waaronder grote delen van het Drents Friese Wold. Bovendien zijn in 2003 het Drents Friese Wold plus een aangrenzend bosgebied aangewezen door de Europese Unie, op voordracht van het ministerie van LNV, als speciale beschermingszone in het kader van de Vogel- en Habitatrictlijn (VHR). Als gevolg

hiervan dreigt het natuurgebied consequenties te krijgen voor het landbouwkundig gebruik rondom het park; in een zone van 250 tot 1000 meter. Als gevolg hiervan vrezen verschillende betrokkenen voor verlies aan draagvlak voor het park.

In hoeverre zijn betrokken actoren erin geslaagd hun initiële doelen in het besluitvormingsproces onder te brengen:

Het Beheer- en Inrichtingsplan van het Drents Friese Wold is voor de actoren binnen het Overlegorgaan Leidraad voor wat er in het park mag en kan gebeuren. In dit BIP is de formele definitie van nationale parken dominant. Dit houdt onder meer in, dat gestreefd wordt naar een begeleid natuurlijke en halfnatuurlijke eenheid in het gebied en het zo veel mogelijk ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen. Omdat de terreinbeherende instanties een integrale aanpak afwijzen en streven naar “het zo veel mogelijk ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen”, kan geconcludeerd worden dat zij geslaagd zijn in het halen van hun doel. Ook LNV heeft daarmee een doelstelling gehaald; namelijk de realisatie van een Nationaal Park dat voldoet aan de daaraan gestelde criteria.

Toch lijkt het beeld voor LNV en de terreinbeheerders rooskleuriger dan het is, om een aantal redenen:

- om aan de definitie van nationaal park te kunnen vasthouden, wordt er gekozen voor het aanbrengen van een scheiding tussen landbouwgebied in en om het Drents Friese Wold enerzijds en natuurgebied anderzijds; de doelbegrenzing, die inhoudt dat landbouwgrond in enclaves pas tot natuur bestemd wordt nadat het is aangekocht en dat landbouwbedrijven buiten het Drents Friese Wold gewoon hun gang kunnen blijven gaan.

Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de belangen van boeren, die daarin gesteund worden door gemeenten en landbouworganisaties. Omdat de EHS in het gebied wel begrensd wordt, verplicht de overheid zich bovendien tot aankoop van de grond wanneer boeren deze willen verkopen; ook wordt er via landinrichting gezorgd voor mogelijkheden tot hervestiging in de regio. Ook de belangen van de boeren in de landbouwenclave Oude Willem zijn daarmee (tot op zekere hoogte?) gediend; toch zijn zij het niet met het compromis eens. Zij hebben in zoverre geen last van de ontwikkelingen dat degenen die willen blijven zitten, dat gewoon doen. De lage grondprijs speelt hierbij een rol. Bovendien wordt, in het belang van zowel de boeren als de terreinbeheerders, het “scheidingsdenken” voortgezet in het waterbeheer; de waterhuishouding voor het park wordt zo veel mogelijk gescheiden van die van het (omringende?) landbouwgebied. Al met al zijn de boeren er dus vooralsnog redelijk in geslaagd om geen last te hebben van de natuurontwikkeling. Ook voor recreatieondernemers en de bevolking heeft dit voordelen: zij koesteren de landschappelijke afwisseling waarvoor de landbouwenclave Oude Willem zorgt.

- de recreatiedruk in het park neemt toe, tot onvrede van de terreinbeheerders en tot tevredenheid van de recreatieondernemers. Ook het aantal recreatiewoningen buiten het park neemt toe, op basis van oude bestemmingsplannen.

Recreatieondernemers en gemeente hebben hier belang bij; recreatie wordt beschouwd als een belangrijke economische poot in het gebied. Rijk en provincie proberen door middel van restrictief beleid wel beperkingen op te leggen aan de groei van het aantal recreatiewoningen en aan de uitbreiding van bedrijventerreinen. Voor recreatiebedrijven geldt echter vaak dat zij moeten kunnen uitbreiden om levensvatbaar te kunnen zijn. In het kader van POP2 van de provincie Drenthe zijn nieuwe onderhandelingen in volle gang; gemeenten, recreatiebedrijven en terreinbeheerders proberen om tot pragmatische oplossingen te komen.

- ook bewoners staan in bepaalde opzichten sterk ten opzichte van het natuurbelang zoals vertegenwoordigd door terreinbeheerders. Zo is er vanuit de bevolking verzet tegen plannen om wegen af te sluiten voor doorgaand verkeer. De bewoners hebben hierbij de gemeente(n) aan hun kant; de gemeente Westerveld verklaart niet van plan te zijn om doorgaande wegen af te sluiten, en alert te zijn op wat de terreinbeheerders met het fietspadennet doen. Voor de terreinbeheerders is dit erg jammer, met name omdat het waterhuishoudkundig herstel van het park niet alleen belemmerd wordt door de aanwezigheid van landbouwbedrijven, maar ook door de aanwezigheid van wegen, woningen en recreatiebedrijven in het park. Er is echter geen beleid voor uitkoop van woningen en recreatie, zoals dat voor landbouwbedrijven het geval is.

Voor het overige slagen de bewoners er zeer beperkt in om hun doelen in het proces onder te brengen. De bevolking lijkt een voorkeur te hebben voor het behouden of inbrengen van cultuurhistorische waarden boven natuurontwikkeling. Zo staan zij achter de herintroductie van de schaapherder in het Doldersumse Veld en is er onbegrip voor het kappen van een beukenlaan voor natuurontwikkeling in Oude Willem. Ook is men niet blij met de zonering die de terreinbeheerders invoeren om recreatie uit de kernen van het natuurgebied te weren, omdat dit leidt tot grotere recreatieve drukte in de randen van het gebied, waar bewoners last van hebben. Kortom: ingrepen worden door de bevolking beoordeeld op hun gevolgen voor de schoonheid van het gebied en de recreatieve mogelijkheden, niet op hun ecologische waarden. Voor de terreinbeheerders blijft echter de ecologische waarde voorop staan.

In hoeverre heeft de interactie meerwaarde opgeleverd in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen:

Het park is ontstaan, omdat er onder een aantal actoren – terreinbeheerders, provincies, gemeenten en het ministerie van LNV - een gemeenschappelijk doel was in het bereiken van de status van nationaal park. Er blijft echter een spanning bestaan tussen natuur en andere functies in en om het Drents Friese Wold. Men blijft daarin op zoek naar oplossingen. Soms worden er compromissen bereikt, maar die lijken zelden volledig. Zo is iedereen redelijk tevreden met de mogelijkheid van uitkoop \ herplaatsing van landbouwbedrijven, met name omdat het er hiermee (voorlopig?) op lijkt dat ieders belangen gediend zijn, ook al zijn die belangen in wezen strijdig. Er lijkt al met al niet zo zeer sprake van nieuwe, gemeenschappelijke doelen als van een voortgaand proces om tegenstrijdige belangen te faciliteren.

In hoeverre voldoet deze casus aan het criterium dat tot op uitvoeringsniveau duidelijk is wat er gaat gebeuren:

Vooralsnog is tot op uitvoeringsniveau redelijk duidelijk wat er gebeurt; uitvoeringsprojecten voor natuurontwikkeling zijn in volle gang. Echter, onderhandelingen voor onder meer verblijfsrecreatie zijn ook nog in volle gang; ook blijft men op nieuwe belemmeringen stuiten – zoals de aanwezigheid van onder meer wegen die de verbeteringen in de waterhuishouding in de weg staan – die om nieuwe oplossingen of onderhandelingen vragen. Veranderingen in de institutionele context, zoals de invoering van WAV en de aanwijzing tot VHR-gebied, brengen veranderingen in de posities van actoren ten opzichte van elkaar met zich mee; en juist de uitvoeringsprojecten lijken nieuw verzet op te roepen, op het moment dat de bewoners zich realiseren dat zij behoud en ontwikkeling van cultuurhistorie waarderen boven de ingrepen die in het kader van natuurontwikkeling plaatsvinden.

Aanvullend onderzoek I: nationaal beleidskader rond nationale parken (uit: Sanders et al, 2003)

De Nationale Parken – waarvan 2 autonoom en 18 gesubsidieerd door de Rijksoverheid – beslaan gezamenlijk een oppervlakte van ongeveer 122.000 hectare. Het instellen van nationale parken is gebaseerd op een internationale afspraak om grote natuurgebieden te behouden die één of meer belangrijke ecosystemen vertegenwoordigen. Nationale parken worden ingesteld door de minister van LNV, met instemming van de eigenaren, beheerders en andere direct betrokken organisaties en instanties. Gebieden die tot nationaal park worden ingesteld zijn in de regel reeds beschermde natuurgebieden, die echter veelal versnipperd zijn qua eigendom en beheer. Eigenaren van delen van het grondgebied van een Nationaal Park kunnen zijn: Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, agrariërs en andere particulieren, Provinciale Landschappen, gemeenten, Defensie, Prorail, Domeinen, Rijkswaterstaat, Waterschappen. Een Nationaal Park kan pas officieel worden ingesteld als met alle partijen overeenstemming is over het te voeren beheer.

Aanvullend onderzoek II: Europese en nationale beleidskaders rond Natura 2000 gebieden (Uit: Bouwma et al, 2004)

In het kader van Natura 2000 zijn door Nederland 79 Vogelrichtlijngebieden aangewezen en 141 Habitatrichtlijngebieden aangemeld. De Europese Commissie heeft de aangewezen gebieden goedgekeurd. De aanwijzing van een gebied moet gebeuren op basis van het voorkomen van specifieke soorten en habitats.

De invoering van de Vogelrichtlijn is moeizaam verlopen. Regelmatig zijn landen voor het Europese Hof gedaagd vanwege de slechte omzetting van de richtlijn in de nationale wetgeving of achterstand in de aanwijzing van de gebieden. Op dit moment hebben alleen België, Denemarken en Nederland bijna al hun gebieden aangewezen.

De Vogel en Habitatrichtlijn zijn door twee wetten omgezet in de Nederlandse wetgeving. Het soortenbeleid voortvloeiend uit de twee richtlijnen is opgenomen in de Flora- en Faunawet (1998). De gebiedsbeschermingsbepalingen voortvloeiend uit de twee richtlijnen zal via het nog aan te nemen wetsvoorstel *Wijziging Natuurbeschermingswetgeving 1998 in verband met Europeesrechtelijke verplichtingen* (wetsontwerp 28 171) opgenomen worden in de nationale wetgeving. In 2004 is dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer behandeld. Dit wetsontwerp beoogt de gebiedsbeschermingsbepalingen uit de Habitat- en Vogelrichtlijn in het nationale recht te implementeren.

Er is gekozen voor een eigenstandig vergunningstelsel, waarbij de voor gebiedsbescherming zo cruciale habitattoets in beginsel door Gedeputeerde Staten verricht zal worden.

De Tweede Kamer heeft bepaald dat er beheersplannen moeten worden opgesteld voor de Natura 2000 gebieden. Zo kan namelijk meer duidelijkheid ontstaan over welke activiteiten in en rondom de gebieden toegestaan zijn. In het wetsontwerp Nbwet staat dat een beheersplan voor ten hoogste zes jaar wordt vastgesteld.

Bij het opstellen van de beheersplannen en bij het beheer van de gebieden spelen de eigenaren en beheerders een belangrijke rol. Alle grote wateren, ongeveer 65% van de Habitatrichtlijngebieden en rond 75% van de Vogelrichtlijngebieden, vallen onder beheer van Rijkswaterstaat. Veel van de meren zijn in beheer bij de Waterschappen. Circa 45% van de

gebieden op het land is eigendom of onder beheer van Staatsbosbeheer, Domeinen, Rijkswaterstaat of Defensie. Ongeveer 20% van de gebieden is eigendom of onder beheer van de Provinciale Landschappen en Natuurmonumenten. Particulieren en boeren spelen momenteel een beperkte rol bij het beheer van Natura 2000 gebieden.

Europa en het Rijk kunnen het beheer van Natura 2000 gebieden subsidiëren. Op dit moment valt ongeveer 45% van de Natura 2000 gebieden (op het land?) onder de nationale regelingen 'Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer' en de "Subsidieregeling Natuurbeheer". Overheden – Rijkswaterstaat, Domeinen, Staatsbosbeheer en Defensie – komen niet in aanmerking voor de subsidie. Vanuit Europa is er het co-financieringsinstrument LIFE-Natuur, specifiek voor Natura- 2000 gebieden en soorten. Tot nu toe werden projectaanvragen ingediend door It Fryske Gea, Natuurmonumenten en het Noord-Hollands Landschap.

Veel kamer moties en amendementen betroffen de zonering rondom de richtlijngebieden. Ofschoon significant negatieve gevolgen ingevolge de habitattoets telkens per concreet geval vastgesteld moeten worden, zou zonering toch enige duidelijkheid vooraf kunnen bieden aan bedrijven en bestuursorganen over de beperkingen die gelden rondom een Natura-2000 gebied. Uiteindelijk werd in het wetsontwerp geen zonering opgenomen.

Het grondgebruik in een straal van 500 meter rondom Natura 2000 gebieden blijkt voor 15% urbaan te zijn, voor 20% akkerbouw, voor 35% weiland en voor 8% natuur. Er is geen vaste maat voorhanden om te bepalen waar activiteiten een effect kunnen hebben op Natura-2000 gebieden. In sommige gevallen kunnen activiteiten op grote afstand effect hebben.

Vraagstukken rondom water in Natura 2000 gebieden hangen nauw samen met het Nederlandse waterbeleid en de Europese Kaderrichtlijn Water. Het kabinetsstandpunt 'Anders omgaan met water, waterbeleid 21^e eeuw (WB21)' staat een nieuwe aanpak in het waterbeleid voor om de problemen rond klimaatverandering, zeespiegelrijzing en bodemdaling het hoofd te bieden. In het Nationaal Bestuursakkoord Water, dat in de zomer van 2003 is ondertekend, zijn procesafspraken gemaakt hoe de nationale WB21- en de Europese Kaderrichtlijn Water doelen in samenhang zullen worden verwezenlijkt.

De Kaderrichtlijn Water kan vergaande gevolgen hebben voor het grondgebruik in Nederland, zoals blijkt uit de casestudy met betrekking tot het Eemmeer. Het Eem- en Gooimeer zijn in gebruik als zwemwater en vormen een belangrijke ecologische schakel tussen het Utrechts Vechtplassengebied en het merengebied van Noordwest Overijssel en Friesland. Delen van de randmeren zijn aangewezen als Vogel- of Habitatrichtlijngebied. Voor de ecologische kwaliteit van het Eemmeer heeft Rijkswaterstaat in de deelstroomgebiedsvisie Gelderse Vallei de streefwaarde van het uitstromende Eemwater gesteld op maximaal 0,1 mg/l totaal-fosfaat. De Eem vormt met 80% de belangrijkste aanvoer van water en nutriënten in het Eemmeer. De huidige fosfaatconcentratie in de Eem is circa 0,5 mg/l totaal-fosfaat. Om de fosfaatdoelstelling van 0,1 mg/l te halen, zijn vergaande maatregelen nodig, waaronder het verminderen van het landbouwareaal in het stroomgebied van de Eem met 50 tot 75% in combinatie met bemesting op het resterende landbouwareaal volgens de Europese nitraat- of biologische SKAL-richtlijn. Ook dan moet nog decennia lang rekening worden gehouden met de uitspoeling van de fosfaatvoorraad in de bodem, die sinds de zestiger jaren door de bemesting is opgebouwd.

Aanvullend onderzoek III: standpunt nationale overheid m.b.t. implementatie van de Kaderrichtlijn Water

In het kader van de maatschappelijke haalbaarheid/betaalbaarheid van doelen en maatregelen die voor de Kaderrichtlijn Water (KRW) gehaald c.q. genomen moeten worden, lijken de bij implementatie van de KRW in Nederland betrokken partijen te pleiten voor een zo beperkt mogelijke invulling van de vereisten van de KRW.

In de aanvullende "Notitie resultaats- en inspanningsverplichtingen" bij het kabinetsstandpunt "Pragmatische Implementatie van de Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland; van beelden naar betekenis" (2004), zoals vastgesteld door het Landelijk Bestuurlijk Overleg Water (15 november 2004) staat dat als maatregelen ter realisatie van de Kaderrichtlijn Water (naar verwachting) maatschappelijk niet haalbaar \ 'onevenredig kostbaar' zijn, bijstelling van de doelen van de Kaderrichtlijn Water, ook in beschermde gebieden zoals de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, aan de orde dient te komen.

Hoewel het Kabinet erkent dat er voor de beschermde gebieden een resultaatverplichting (in uiterlijk 2015) geldt voor de doelen, stelt zij dat voor Nederland de toepassing van de artikelen 4.3-4.7 óók met betrekking tot de beschermde gebieden niet wordt uitgesloten. Deze artikelen behelzen: 4.3 de toekenning van de status van kunstmatig of sterk veranderd water, 4.4 de toepassing van fasering van het halen van de doelen tot 2027, 4.5 lagere doelen, 4.6 tijdelijke achteruitgang of 4.7 achteruitgang door nieuwe duurzame ontwikkeling.

Men is van plan om de jurisprudentie van het Europese Hof af te wachten, om te achterhalen of deze handelwijze geaccepteerd zal worden, zoals blijkt uit de afsluitende zin van de notitie: "Ten slotte zij, wellicht ten overvloede, opgemerkt dat pas als er uitvoerige jurisprudentie van het Europese Hof beschikbaar is, duidelijk zal zijn of bovengenoemde exegese feitelijk geheel juist is." Aangeraden wordt om in de stroomgebiedsbeheersplannen haalbare maatregelen en doelen te formuleren, omdat doelen in het kader van de Kaderrichtlijn Water niet meer verlaagd kunnen worden als ze eenmaal zijn vastgesteld.

Aanvullend onderzoek IV: Europees/nationaal kader milieubeleid

In de nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur staat, dat in 2018-2020 de milieukwaliteit zodanig dient te zijn, dat deze geen belemmering meer vormt voor het bereiken van de natuurkwaliteitsdoelen binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). De nota NMP4 van VROM heeft deze doelstelling overgenomen, maar plaatst het bereiken ervan in 2030 en benoemt prioriteiten die in 2010 al bereikt moeten zijn.

De Agenda Vitaal Platteland stelt nu dat voor de gehele EHS de milieu- en waterkwaliteit in 2015 op orde moet zijn, waarbij de mogelijkheid bestaat twee maal zes jaar uitstel aan te vragen; tot 2021 en 2027. aan de hand van de vastgelegde natuurdoeltypen dienen de provincies de milieukwaliteit voor de EHS in 2005 te hebben vastgesteld. De emissieplafonds voor potentieel verzurende stoffen en stikstofverbindingen die nationaal worden vastgesteld, zijn volgens de EU-richtlijn Nationale Emissieplafonds, resultaatsverplichtingen en juridisch bindend.

De kritische waarde voor stikstofdepositie varieert aanzienlijk per ecosysteem. In de duinen en in de provincies Noord-Brabant, Utrecht, Overijssel en Gelderland is de natuur gevoelig en zijn kritische depositieniveaus laag. Andere ecosystemen zoals natuur op veen- en kleibodems zijn veel minder gevoelig en hebben hogere kritische depositieniveaus.

Circa 50% van de natuur heeft een kritische depositie lager dan 250 mol N/ha per jaar. Circa 20% heeft een kritische depositie lager dan 1000 mol N/ha per jaar. Voor het beschermen van de meest gevoelige natuur is een depositieniveau van ca 400 mol stikstof/ha per jaar nodig. De nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur verwijst naar deze niveaus. Bij het huidige stikstofniveau van 1900-2400 mol/ha per jaar, waar ammoniak uit de Nederlandse landbouw voor ruwweg de helft aan bijdraagt, is het areaal beschermde natuur circa 20-30%.

Vorig jaar stelden de ministers van LNV en VROM een zonerings rond natuur voor, waarbij prioriteit gegeven werd aan kwetsbare of zeer kwetsbare natuur met een hoge natuurwaarde. De zones uit dit voorstel besloegen een groot deel van het agrarische gebied op de hogere zandgronden; vooral de bescherming van de vele kleine natuurgebiedjes legt een groot beslag op het omliggende agrarische gebied.

Zonerings in de WAV was oorspronkelijk bedoeld om toekomstige piekbelastingen te voorkomen. Deze oorspronkelijke bedoeling is bijvoorbeeld van toepassing op een groot deel van het duingebied, dat nu nog weinig belast is door lokale bronnen. Een algemene zonerings daar heeft vrijwel geen directe maatschappelijke consequenties en waarborgt een lage belasting in de toekomst.

3.7 Algemene trends en patronen

In de casus zijn vele actoren geïdentificeerd die invloed uitoefenen op natuur en landschap. Enkele actoren worden in meerdere casus en aanvullend onderzoek genoemd, en lijken daarmee van speciaal belang voor het natuur- en landschapsbeleid. Dit zijn de agrariërs (vooral melkveehouders), belangenbehartigende en commerciële organisaties (waaronder terreinbeherende organisaties, projectontwikkelaars, LTO en de Rabobank), bewoners \ omwonenden, gemeenten, provincies en ministeries als LNV, VROM en Economische Zaken. Daarnaast blijken overheidsorganisaties als Rijkswaterstaat, waterschappen, Domeinen, Defensie en Staatsbosbeheer van belang als grondbezitter.

Uit de casus komt het beeld naar voren dat boeren in de eerste plaats belangrijk zijn als verkopers van grond. Zo verkopen zij in de casus "Bloemendaler Polder" zowel aan vertegenwoordigers van natuurdoelen als aan projectontwikkelaars. In de casus Plan Goudplevier en Drents Friese Wold verkopen zij aan vertegenwoordigers van natuurdoelen. Voor hen lijken twee zaken in dat verband van belang: de hoogte van de geboden grondprijs en de (geboden) mogelijkheid om elders hun bedrijf voort te zetten.

Uit de casus Stad en Ommeland blijkt dat een deel van de boeren bereid is om in het kader van een algemene omslag in de richting naar "duurzame" landbouw, aan agrarisch natuurbeheer te doen. Bij deze keuze lijken zowel ideologische motieven – "Ze denken dat de landbouw anders moet en ook kan" (Balk-Theuws, 2004, p. 15) - als strategische motieven een rol te spelen; zo stelt Balk-Theuws (2004, pp. 15-16): "de deelnemende boeren...willen actief anticiperen op de wetgeving en ermee omgaan in plaats van ertegen protesteren. De verwachting van de boeren is ook dat ze in de toekomst steeds vaker betrokken worden bij agrarisch natuurbeheer. ...Het EU landbouwbeleid is aan het veranderen van prijssteun naar inkomensondersteuning. De verwachting is dat de ondersteuning in de toekomst meer gekoppeld gaat worden aan geleverde inspanningen zoals agrarisch natuurbeheer. Dit vraagt een aanpassing van de bedrijfsvoering. Volgens de leden van Stad en Ommeland hebben boeren die vroegtijdig hier op inspringen een voordeel."

Uit het aanvullend onderzoek komt het beeld naar voren, dat het vooral de melkveehouderij is waar agrarisch natuurbeheer mogelijkheden biedt. Oorzaken die naar voren komen, zijn:

- het is de grootste grondgebonden sector van Nederland;
- de natuurdoelen voor het agrarisch natuurbeheer liggen vooral op weidevogelgrasland en botanisch grasland; met name melkveehouders komen voor subsidie hiervoor in aanmerking;
- de melkveehouders worden naar verwachting relatief het zwaarst getroffen door de hervormingen in het Europese landbouwbeleid;
- melkveehouders zijn relatief veel te vinden op veenweidebodems (in het noorden en westen van het land); deze bodems zijn minder productief, worden dus extensiever gebruikt en zijn daarmee beter geschikt voor een combinatie met agrarisch natuurbeheer.

Uit aanvullend onderzoek komt verder het beeld naar voren dat natuur en landbouw met name slecht te combineren zijn op de hogere zandgronden. Op deze gronden zijn de depositieniveaus het meest kritisch.

Uit zowel de casus als het aanvullend onderzoek komt het beeld naar voren dat er méér organisaties zijn die het idee hebben dat agrarisch natuurbeheer en/of duurzame landbouw mogelijk een leefbare toekomst heeft in Nederland, en die daar strategisch op willen in springen. Zo stelt Balk-Theuws (2004, pp. 17-18) dat NLTO Projecten – dat Stad en Ommeland vanaf de oprichting heeft begeleid - als zelfstandige B.V. van NLTO opereert, en zich daarbij moet bewijzen in de markt. De Rabo Groen Bank is een aparte kredietinstelling van de Rabobank die boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen financieel ondersteunt (door ze 1% minder rente te laten betalen). Balk-Theuws (2004, p.19) stelt in dat verband: "agrarisch natuurbeheer kan een economische drager van het platteland zijn. Boeren worden gestimuleerd in de richting van hun ondernemerschap en tevens helpt dit de natuur. Dit is voor de lange termijn ook voor de Rabobank duurzaam. Het is ook gerelateerd aan het feit dat de Rabobank de meeste agrarische klanten heeft. Het valt de Rabobank op dat ontzettend veel boeren aan agrarisch natuurbeheer doen en dit is als een olievlek aan het uitdijen." Deze ontwikkelingen bij de LTO en de Rabobank lijken te laten zien dat agrarisch natuurbeheer, of meer algemeen een meer duurzame landbouw, steeds meer beschouwd worden als een rendabele manier van bedrijfsvoering.

Uit de casus "Bedrijventerreinen Zuid-Limburg" en "Drents Friese Wold" lijkt het beeld naar voren te komen dat inwoners van gemeenten vooral belang hebben bij "kwaliteit van de leefomgeving." Zo wordt de komst van een nieuw bedrijventerrein in Eijsden beschouwd als een aantasting van de landschappelijke waarde van het gebied en van de kleinschaligheid van het dorp. In Beek is men niet blij met de komst van weer een nieuw bedrijventerrein, omdat er in dit gebied toch al erg weinig gelegenheid meer is voor bewoners om te recreëren in nabijgelegen natuur en/of landelijke omgeving. Zowel uit de casus "Drents Friese Wold" als uit de casus "Bedrijventerreinen Zuid-Limburg" blijkt, dat het de bewoners niet gaat om de ecologische waarden van natuur, maar om de landschappelijke aantrekkelijkheid \ recreatieve waarde voor de eigen inwoners van de eigen leefomgeving. Zo is er in de gemeente Brunssum geen enkel verzet tegen de plannen voor een nieuw bedrijventerrein, dat eigenlijk midden in een ecologische verbindingzone tussen twee natuurgebieden komt te liggen. Daarbij speelt een rol dat het gebied, waar op dit moment afgravingen plaatsvinden, als erg onaantrekkelijk gezien wordt. In het Drents Friese Wold staan de bewoners achter de introductie van de schaapherder in het Doldersumse veld en is er onbegrip voor het kappen van een beukenlaan ten behoeve van natuurontwikkeling. Ook is men ontevreden over het besluit van terreinbeheerders om recreatie te weren uit de kernen van het natuurgebied, omdat dit leidt tot overlast voor omwonenden als gevolg van recreatieve drukte in de randen van het gebied.

In aanvullend onderzoek wordt aangegeven dat ook gemeenteraden natuur zien in het verlengde van een goede kwaliteit van de leefomgeving.

Uit de casus en aanvullend onderzoek ontstaat het beeld, dat gemeenten (gemeentebesturen) in de eerste plaats belang hechten aan de financieel- economische waarde van functies. Gemeenten willen in de eerste plaats economisch gezonde bedrijven binnen hun grenzen hebben en zien natuur vaak als een belemmering voor sociale ontwikkeling. Zo pleiten in de casus “Bloemendaler Polder” gemeenten vooral voor woningbouw. In de casus “bedrijventerreinen Zuid-Limburg” lijkt de gemeente Eijsden een bedrijventerrein ten behoeve van Maastricht te accepteren, onder meer in ruil voor mogelijkheden om woningen te bouwen. Ook de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen an sich lijkt niet onaantrekkelijk te zijn voor gemeenten. In de casus “Bedrijventerreinen Zuid-Limburg” blijkt dat gemeentebesturen zich niet tot nauwelijks verzetten tegen de komst van nieuwe bedrijventerreinen binnen de gemeentegrenzen; hooguit worden er wat randvoorwaarden gesteld. Uitzondering is in eerste instantie de gemeenteraad van Eijsden, waar men geen bedrijventerrein wil “ten behoeve van Maastricht”.

Gemeenten (gemeentebesturen) lijken pas belang te hechten aan de kwaliteit van de leefomgeving inclusief natuur, wanneer dit kan meeliften met financieel-economische functies. Het gaat dan vooral om (de landschappelijke waarde van) landbouw en om de recreatiemogelijkheden van natuur. Uit de casus “Drents Friese Wold” blijkt, dat gemeenten recreatie als een belangrijke economische functie kunnen beschouwen. Die recreatieve functie van een gebied is voor deze gemeenten belangrijker dan de ecologische waarde, blijkend uit het gegeven dat men geen doorgaande wegen wil afsluiten ten behoeve van waterhuishoudkundig herstel van het park en dat men ook liever geen beperkingen oplegt aan de groei van het aantal recreatiewoningen rondom het park en aan de uitbreiding van recreatiebedrijven in en om het park. Verhoging van het waterpeil ten behoeve van natuur is voor gemeenten pas acceptabel als het andere grondgebruikfuncties niet belemmert, of wanneer het niet verhogen van het waterpeil in een gebied leidt tot verzakking van gebouwen en infrastructuur.

Zowel in de casus “Plan Goudplevier” als in de casus “Drents Friese Wold” zijn er conflicten tussen gemeenten en terreinbeherende organisaties over de bestemmingswijziging van de grond. Gemeenten zijn niet happig op het wijzigen van de bestemming van landbouw naar natuur. Uit aanvullend onderzoek komt het beeld naar voren dat gemeenten, naast het willen behouden van economisch rendabele bedrijven binnen de gemeentegrenzen, ook de rechtszekerheid van grondeigenaren moeten en willen garanderen; van een bestaand bestemmingsplan mag niet worden afgeweken. Een bestemmingsplanwijziging kan leiden tot planschadeclaims.

De doelen van provincies komen uit de casus niet zo eenduidig naar voren. In het ene geval – “Bedrijventerreinen Zuid-Limburg” - zet een provincie zich volledig in voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen, in het andere geval – “Drents Friese Wold” is een provincie een belangrijke bondgenoot bij de realisatie van een Nationaal Park, in weer een ander geval zet een provincie zich in ter ondersteuning van agrarisch natuurbeheer. Onduidelijk is welke criteria provincies hanteren om de ene keer de ecologische waarde, de andere keer de economische waarde te laten prevaleren, en in weer andere gevallen een (mogelijke) combinatie van beide ondersteunen.

Provincies zijn verantwoordelijk voor de ruimtelijke ordening in de eigen provincie. Zowel waar het gaat om economische functies (bedrijventerreinen) als om ecologische functies, krijgen provincies van het rijk steeds meer zeggenschap. De provincie wordt daarbij geacht een

“zorgvuldige afweging van belangen” te maken, wanneer ecologie tegen economie moet worden afgewogen. Er zijn echter bedenkingen ten aanzien van de mate waarin het maken van een “zorgvuldige afweging van belangen” mogelijk is; niet alleen ontbreken vaak actuele en dekkende gegevens van het voorkomen van soorten en ontbreekt vaak de ecologische kennis om die gegevens goed te interpreteren, ook is er kritiek op de manier waarop de noodzaak voor de aanleg van nieuwe bedrijventerreinen onderbouwd wordt.

De rol van projectontwikkelaars is in dat opzicht interessant. Projectontwikkelaars kopen grond en/of stimuleren overheden om grond te bestemmen voor de economische functies woningbouw en bedrijventerreinen. Projectontwikkelaars lijken belangstelling te hebben voor “integrale gebiedsontwikkeling”; wat wellicht kansen biedt voor een relatief betere kwaliteit van de leefomgeving dan zonder integrale gebiedsontwikkeling het geval is. Wel staat het maken van winst voor projectontwikkelaars voorop, en zal de overheid daarvoor de randvoorwaarden moeten kunnen scheppen.

De Nederlandse overheid is intussen hard op zoek naar manieren om de gevolgen van het Europese beleid te mitigeren. Zo is de verantwoordelijkheid voor het maken van een “zorgvuldige afweging van belangen” waar het de Natura 2000 gebieden betreft, neergelegd bij de provincie. De verantwoordelijkheid voor het maken van beheersplannen – die bepalend zijn voor de activiteiten die in en rondom het gebied zijn toegestaan, is gelegd bij de eigenaren en beheerders van gebieden. De Nederlandse overheid stelt daarbij, dat zowel uitstel van het halen van doelen (tot 2027) als verlaging van doelen tot de mogelijkheden behoren.

3.8 Conclusie

Op basis van de algemene trends en patronen zoals geschetst in voorgaande paragraaf, tekent zich een beeld af van de beleidsruimte die LNV heeft en van de kansen en beperkingen die deze ruimte biedt voor het realiseren van natuurdoelen.

Zowel uit de casus als uit het aanvullend onderzoek komt de belangrijke rol van de grondbezitter naar voren. Grondbezitters worden juridisch beschermd middels bestaande bestemmingsplannen. De grondbezitter bepaalt wat er met zijn grond gebeurt. Ook voor overheden geldt, dat zij pas kunnen bepalen wat er met grond gebeurt, wanneer zij deze grond zelf in eigendom hebben. Zo kunnen gemeenten de kwaliteit van bijvoorbeeld een bedrijventerrein alleen garanderen wanneer zij zelf de grond in bezit hebben en aan potentiële kopers privaatrechtelijk randvoorwaarden opleggen voordat zij in aanmerking komen voor koop. Ook omdat gemeenten geneigd zijn hun bestemmingsplan pas te wijzigen wanneer grond voor een bepaald doel is aangekocht – in ieder geval waar het natuur betreft – lijkt aankoop van grond de beste manier om een gewenste functie veilig te stellen.

Omdat duidelijk is dat grondbezit een doorslaggevende factor is bij het kunnen bepalen van de gebruiksfunctie van grond, ligt de Ecologische Hoofdstructuur naar verwachting dáár waar:

1. grond – betaalbaar en op basis van vrijwilligheid – kan worden aangekocht;
2. agrarisch natuurbeheer inpasbaar is in de bedrijfsvoering – naar verwachting daar waar melkveehouders en in mindere mate akkerbouwers gevestigd zijn;
3. de overheid randvoorwaarden kan bieden aan projectontwikkelaars om aan “integrale gebiedsontwikkeling” te doen;
4. Natura 2000 gebieden liggen.

Grond kan betaalbaar voor natuur worden aangekocht, waar de grondprijs laag is en dus: waar de ruimtedruk \ verstedelijkingsdruk laag is, óf daar waar een zekere mate van restrictief beleid geldt en gerespecteerd wordt.

Agrarisch natuurbeheer lijkt vooral daar mogelijk te zijn, waar melkveehouders en in mindere mate akkerbouwers, gevestigd zijn. Vooral veenweidegebieden – in het noorden en westen van het land? – lijken goede kansen te bieden. Agrarische natuurverenigingen lijken – ook gezien de samenwerkingsverbanden die zij met allerlei actoren weten aan te gaan - goede voertuigen te zijn om agrarisch natuurbeheer te stimuleren en te combineren met andere vormen van duurzame (en/of verbrede) landbouw. Onduidelijk is nog, of en hoe ook andersoortige landbouwbedrijven dan melkveehouders en akkerbouwers gestimuleerd kunnen worden om aan agrarisch natuurbeheer – in combinatie met verbrede \ duurzame landbouw? - mee te doen.

Waar de verstedelijkingsdruk hoog is en er geen restrictief beleid geldt, zijn er wellicht kansen voor natuur ten behoeve van recreatie, voor zo ver de overheid in staat is om goede randvoorwaarden aan “naar winst strevende” projectontwikkelaars te bieden om aan integrale gebiedsontwikkeling te doen. Om dit mogelijk te maken, zijn er naar verwachting veranderingen nodig in de institutionele context van het bedrijventerreinenbeleid en wellicht ook – hoewel dat niet uit dit onderzoek naar voren komt – in het woningbouwbeleid. Het is de vraag of deze veranderingen zich zullen voordoen; voor gemeenten en voor het ministerie van Economische Zaken houdt dit naar verwachting in, dat zij minder waarde moeten hechten aan (regionale) economische ontwikkeling – of in ieder geval aan de manier waarop de verwachte economische ontwikkeling berekend wordt; dat zij meer waarde moeten hechten aan de kwaliteit van de leefomgeving, ook vanuit een sociaal-economisch perspectief; en dat zij op basis daarvan initiatieven nemen of ondersteunen in de richting van een verandering van de beleidspraktijk zoals die op dit moment geldt. Onduidelijk is nog, hoe deze beleidspraktijk moet en kan veranderd worden, om een meer duurzame “integrale gebiedsontwikkeling” met kansen voor recreatienatuur, mogelijk te maken.

De in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn aangewezen gebieden – de Natura 2000 gebieden - beschikken over in Europees opzicht belangrijke natuurwaarden. Veel van deze gebieden zijn in handen van overheidsorganisaties als Defensie, Rijkswaterstaat, Domeinen en Staatsbosbeheer. Omdat Domeinen en Staatsbosbeheer onder de verantwoordelijkheid van LNV vallen, biedt dat goede kansen voor het beheer in deze gebieden. Defensie en Rijkswaterstaat zijn (potentiële) coalitiepartners voor LNV. Of het nodig is om deze partners tot een meer natuurvriendelijk gedrag aan te zetten – of dat deze gebieden al ecologisch goed beheerd worden door deze actoren - en zo ja: hoe, is nog onduidelijk.

“Externe werking” die samenhangt met een bepaalde functie van grond, is in dat opzicht een probleem. De problemen van versnippering van natuur en (daarmee) de nadelen van externe werking van grondfuncties over en weer, blijken grondbezitter-overstijgend te zijn.

Dit komt vooral tot uitdrukking, daar waar eisen worden gesteld aan de kwaliteit van natuur; natuurdoelen en –soorten in samenhang met de milieu- (en water)kwaliteit. Economische functies als landbouw en bedrijventerreinen kunnen problematisch zijn met betrekking tot de kwaliteit van de leefomgeving. Anderzijds leggen hoge ecologische, milieu-, landschappelijke en recreatieve eisen maatschappelijk onaanvaardbare beperkingen op aan (bestaande) economische functies, vooral vanwege de hoge (maatschappelijke) kosten die ermee gemoeid zijn.

De Nederlandse manier van besturen betekent dat oplossingen gezocht worden op basis van vrijwilligheid (met behulp van de sturingsinstrumenten aankoop en subsidie) en \ of in technische maatregelen. In Europees verband wordt het halen van doelen met betrekking tot milieukwaliteit echter in toenemende mate juridisch afdwingbaar. Het risico bestaat, dat dit voor de samenleving onbetaalbaar wordt. Omdat hoge kwaliteitseisen in de eerste plaats gelden voor de Natura 2000 gebieden, liggen kansen in het – mogelijk meekoppelend met veranderingen in het Europese landbouwbeleid en de hiermee samenhangende veranderingen in Europese subsidiestromen – in de eerste plaats (verder) stimuleren van meer duurzame, minder milieubelastende vormen van landbouw in en rondom de EHS. In het kader van het Programma Beheer gebeurt dit al met betrekking tot het bieden van mogelijkheden voor agrarisch natuurbeheer in en om de EHS. Biologische landbouw, groene diensten, het aanbieden van streekproducten en het aanbieden van kampeerplaatsen bij de boer en dergelijke, zijn andere richtingen waarin gezocht wordt om tot een meer duurzame, minder milieubelastende landbouw te komen. In hoeverre dit verder vormgegeven kan worden, is nog onduidelijk.

Een groot probleem in verband met externe werking, lijken de hogere zandgronden te zijn. De kleine, versnipperde (EHS)-natuur die hier ligt, stelt hoge eisen aan de milieurandvoorwaarden. Dit treft naar verhouding veel landbouwbedrijven. Hoewel dit niet uit bovenstaand onderzoek blijkt, gaat het hier naar verwachting om niet-grondgebonden landbouwbedrijven. Uit bovenstaand onderzoek blijkt niet dat juist deze bedrijven (internationaal) winstgevend zijn en geen tot weinig hinder zullen ondervinden van veranderingen in het Europese landbouwbeleid. Mocht dit zo zijn, dan zijn zowel de kansen voor aankoop van de grond als voor agrarisch of particulier natuurbeheer in deze gebieden klein. Onduidelijk is nog, welke mogelijkheden er wel zijn om de nadelen van externe werking in deze gebieden in voldoende mate te beperken om de Europese Unie tevreden te stellen.

Uit de resultaten van het onderzoek komt duidelijk naar voren dat het onderzoek slechts een eerste verkenning is van de beleidsruimte die er is voor natuurbeleid, en dat er in het verlengde daarvan nog veel onduidelijk is met betrekking tot de kansen die deze beleidsruimte biedt om het natuurbeleid effectiever, efficiënter en met meer draagvlak uit te voeren. De vraag van LNV: welke kansen zijn er om het natuurbeleid te versterken en welke coalities van actoren zijn daarvoor geschikt, is dus niet in alle volledigheid beantwoord. Wel zijn er een aantal aanknopingspunten gesignaleerd; met name kansen die betrokken actoren, waaronder LNV, al bezig zijn om te verkennen.

Aanknopingspunten zijn:

- Uit het onderzoek komt in grote lijnen het beeld naar voren, dat betrokken actoren, geldende beleidscategorieën en andere omstandigheden zoals grondsoort, bedrijfsvoering en dergelijke, per gebied verschillend zijn. Als gevolg zijn de kansen voor realisatie van zowel kwantiteit en kwaliteit van de natuur als de manier waarop deze kwantiteit en kwaliteit gerealiseerd kunnen worden, ook per gebied verschillend. Zo zal in gebieden met veel grondgebonden landbouw (een groot areaal aan) agrarisch natuurbeheer relatief kansrijk zijn; in gebieden met niet-grondgebonden landbouw is (realisatie van een groot areaal door middel van) aankoop en/of bedrijfsverplaatsing een betere optie; in gebieden met een relatief hoge verstedelijkingsdruk is restrictief beleid kansrijker, en/of het (verder) verkennen van manieren om een relatief klein areaal natuur\landschap, maar met een hoge recreatieve kwaliteit, te realiseren in samenwerking met de overheden en grondeigenaren in deze gebieden. Waar vanuit het pluricentrisch perspectief het “gemeenschappelijk belang” - in tegenstelling tot het “algemeen belang” uit de unicentrische benadering - toetssteen is voor het beoordelen van het beleid, zou een aanbeveling kunnen zijn om in besluitvormingsprocessen op regionaal niveau de

ruimte te bieden om de nationale natuur- en landschapsbeleidsdoelen en –taakstellingen te (her)formuleren in het licht van wat in de verschillende gebieden bestuurlijk-maatschappelijk het meest haalbaar is.

- Uit het onderzoek komt ook in grote lijnen het beeld naar voren dat “kwaliteit van de leefomgeving” door vele partijen – en om verschillende redenen - van belang wordt geacht; en dat natuur, maar ook landschap en milieu, vooral in dit perspectief door actoren van belang worden geacht. Waar het pluricentrisch perspectief zoekt naar “de meerwaarde van interactie in de vorm van nieuwe, gemeenschappelijke doelen”, zou een aanbeveling kunnen zijn om in besluitvormingsprocessen (zowel op nationaal als op regionaal niveau) de natuur- en landschapsdoelen steeds te bezien in het licht van de bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de leefomgeving. Bezien vanuit dat perspectief is er voor “natuur” en “landschap” een groot scala aan coalitiepartners mogelijk.

3.9 Discussie

Het pluricentrisch perspectief lijkt een nadruk te leggen op de rol van de overheid die niet zozeer zelf a-priori inhoudelijke doelen nastreeft, maar die haar bijzondere positie kan of zou moeten aanwenden om het doelzoekende proces tussen lokale en regionale actoren te faciliteren; de overheid als proces-facilitator op regionaal niveau.

Daarmee zouden de beleidsdoelen van de nationale en Europese overheden als niet legitiem beschouwd worden. Deze doelen zijn echter ook uitkomsten van besluitvormingsprocessen; in principe voortkomend uit het (representatief-)democratisch besluitvormingsproces op nationaal en Europees niveau. Omdat ze daarmee juist wel gelegitimeerd zijn, kunnen ze niet genegeerd worden.

Vandaar dat ik ervoor gekozen heb om de nationale natuurbeleidsdoelen toch als uitgangspunt te nemen; waarbij LNV beschouwd wordt als de actor binnen de nationale overheid die verantwoordelijk is voor de realisatie ervan. Een probleem daarbij is, dat in de praktijk blijkt dat de verschillende nationale beleidsdoelen onderling conflicterend kunnen zijn. Een punt dat in dat kader wel aan de orde is, is het gegeven dat nationale overheden nog steeds wel proberen het algemeen belang te definiëren en behartigen, maar dat in hun onvermogen om dit te doen, hun beleid steeds leger dreigt te worden. Zoals Teisman stelt: overheden zijn in de realisatie van hun sectorale doelen zowel potentiële (coalitie)partners als potentiële concurrenten van elkaar. De vraag die zich in dat verband automatisch aandient, is op welke manier nationale overheden het algemeen belang het beste kunnen dienen: door het nastreven van doelen, of door het faciliteren van doelzoekende processen?

Dit ook in het licht van het risico van een “bureaupolitieke strijd”. Het risico bestaat dat overheden pretenderen het algemeen (deel)belang na te streven, maar in feite vooral doelen nastreven die hen binnen de bureaupolitieke strijd en beleidsconcurrentie het beste uitkomen. Analyse vanuit een multicentrisch perspectief zou meer zicht kunnen bieden op de vraag in hoeverre dit probleem aan de orde is; daar is in dit onderzoek echter expliciet niet voor gekozen.

In ieder geval staat LNV daarmee in besluitvormingsronden die volgen op het (in principe representatief-democratische) besluitvormingsproces rond doelformulering, deels ook als actor ten opzichte van andere actoren; en probeert in die besluitvormingsprocessen de “eigen” nationale doelen zo veel mogelijk overeind te houden en te realiseren.

Dit betekent ook dat, waar het unicentrisch perspectief er van uit gaat dat het verhaal is afgelopen zodra op nationaal niveau de doelen geformuleerd zijn – daarna is alleen nog de uitvoering aan de orde – er in dit onderzoek in overeenstemming met het pluricentrisch perspectief vanuit gegaan wordt dat een belangrijk deel van de besluitvorming dan nog moet plaatsvinden. Dit betekent automatisch dat bijstelling van nationale beleidsdoelen aan de orde komt; of tenminste bijstelling van het idee over de mate waarin en de manier waarop de doelen daadwerkelijk gerealiseerd kunnen en zullen worden.

In het rapport zoek ik daarom de beleidsruimte in het voor de realisatie van nationale natuur- en landschapsdoelen aansluiting zoeken bij wat, gegeven de bestaande institutionele context, “bestuurlijk-maatschappelijk” haalbaar is. Het zoeken naar coalitiepartners zowel binnen als buiten de overheid, staat daarbij – in overeenstemming met de vraag die LNV stelt - centraal.

Daarmee is het wel zo dat de twee perspectieven die Teisman (onder meer; naast het multicentrische perspectief) onderscheidt – het unicentrische en het pluricentrische – in dit onderzoek weer door elkaar beginnen te lopen. De vraag is in hoeverre dit problematisch is.

Literatuur

- Balk-Theuws, L.W. (2004). *Stad en Ommeland, actoren nader in beeld gebracht*. Planbureaurapporten 14. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Boonstra, F.G. (2005, in voorbereiding). *Governance of nature*. WOT-rapport. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Bouwma, I.M., P. Chardon, J.A.M. Janssen, F. Kistenkas, A.Gaaff & G.P. Beugelink (2004). *Implementatie van EU-natuurbeleid en fondsen in Nederland*. Planbureaurapporten 4. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirks, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen, T.J. Weijschede (2004). *Beleidsvaluatie natuur*. Planbureaurapporten 5. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Dam, R., J. Vreke, F. van den Bosch (2005; in voorbereiding). *Natuur in beleidsprocessen. Casus bedrijventerreinen Zuid-Limburg*, WOT- studie, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Farjon, J.M.J., S. Blok, C.M. Goossen, A.J.M. Koomen, G.W.Lammers, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries (2004). *Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van bufferzone- en randstadgroenstructuurbeleid*. Planbureaurapporten 6. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Hinsberg, A.H. & H. Noordijk (2004). *Stikstofdepositie in de Natuurbalans 2004*. Planbureaurapporten 7. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Kenbeek, E. & W.K.R.E. van Wingerden (2004). *Verplicht of vrijwillig? Draagvlak bij agrariërs voor gebiedsbescherming in het kader van Natura 2000*. Alterra-rapport.
- Leneman, H. & C. Graveland (2004). *Deelname en continuïteit van het Agrarisch Natuurbeheer*. LEI-rapport 7.04.06. LEI, Den Haag.
- Louw, E. & Needham, B. & Olden, H. & Pen, C. (2004). *Planning van bedrijventerreinen*. Reeks Planologie. Sdu uitgevers, Den Haag.
- Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman, S. Hunink (2004). *Evaluatie weidevogelbeleid*. Planbureaurapporten 9. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Neprom, 2004. Nota Ruimte. De visie van de NEPROM. Economische groei én ruimtelijke kwaliteit (Internetsite NEPROM).
- Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldmond (2004). *Agrarische natuurverenigingen aan de slag*. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg. Planbureaurapporten 10. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- RIVM/WUR (2004). *Natuurbalans 2004*. Sdu uitgevers.

- Reudink, M. (2005; in voorbereiding). *Visies op beleidsvorming*. Concept. MNP, Bilthoven
- Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeyer, J.G.M. van der Gref-van Rossum, H. van Blitterswijk (2004). *Beleidsevaluatie EHS en ganzenbeleid*. Planbureau rapporten 11. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Sanders, M.E., H. V Blitterswijk, H.P.J. Huiskes, M.N. van Wijk, A. Blankena (2003). *Beleidsevaluatie agrarisch en particulier natuurbeheer voor de Natuurbalans 2003*. Werkdocument 2003/16. Alterra, Wageningen.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, VUGA, Den Haag.
- Teisman, G.R. (2001). *Besluitvorming en ruimtelijk procesmanagement; studie naar eigenschappen van ruimtelijke besluitvorming die realisatie van meervoudig ruimtegebruik remmen of bevorderen*. Eburon, Delft.
- Veen, J. van, B. Arts & P. Leroy (2004). *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden*. Planbureau rapporten 8. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Veen, M.P. van (2004). *Vegetatieveranderingen en milieudruk*. Planbureau rapporten 12. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Vonk, M. (2004). *Natuur, landschap en actoren, achtergronden bij Natuurbalans 2004*. Planbureau rapporten 13. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.

Verschenen rapporten in de reeks Planbureau rapporten (per 28 mei 2005)

- 1 *Wamelink, G.W.W. & H.F. van Dobben, 2004*
Effectiviteit van natuurbeheerscenario's in het veenweidegebied; een modelsimulatie met SMART2-SUMO2-MOVE2
- 2 *Sanders, M.E., R. Pouwels, J.M. Baveco, A. Blankena & M.J.S.M. Reijnen, 2004*
Effectiviteit van agrarisch natuurbeheer voor weidevogels; literatuuronderzoek
- 3 *Bosch, F.J.P. van den, 2004*
Actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 4 *Bouma, I.M., J.P. Chardon, H.A.M. Meeuwssen, J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée, F.H. Kistenkas, A. Gaaff, A.H. van Hinsberg & G.P. Beugelink, 2004*
Implementatie van EU-natuurbeleid en fondsen in Nederland. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 5 *Bredenoord, H.W.B., G.H.P. Dirkx, M.L.P. van Esbroek, A.J.M. Koomen & T.J. Weijsschedé, 2004.*
Beleidsvaluatie natuur en landschap. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 6 *Farjon J.M.J., V. Bezemer, S. Blok, C.M. Goossen, W. Nieuwenhuizen, W.J. de Regt & S. de Vries, 2004.*
Groene ruimte in de Randstad: een evaluatie van het rijksbeleid voor bufferzones en de Randstadgroenstructuur. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 7 *Hinsberg, A. van, H. Noordijk, M.L.P. van Esbroek, D.C.J. van der Hoek & J. Wiertz, 2004.*
Ecologische Hoofdstructuur en het milieu. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 8 *Veen, J. M. van, B.J.M. Arts & P. Leroy, 2004*
Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden.
Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 9 *Melman, Th.C.P., A.G.M. Schotman & S. Hunink, 2004.*
Evaluatie weidevogelbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 10 *Oerlemans, N., E. van Well & A. Guldermond, 2004.*
Agrarische natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004 (tevens uitgegeven door het Centrum voor Landbouw en Milieu. Culemborg).
- 11 *Sanders, M.E., W. Geertsema, M.E.A. Broekmeijer, R.I. van Dam, J.G.M. van der Gref-van Rossum & H. van Blitterswijk, 2004.*
Beleidsvaluatie Ecologische Hoofdstructuur en ganzenbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 12 *Veen, M.P. van, S. van Tol, M.L.P. van Esbroek, E. Noordijk, B. de Knegt en A. van Hinsberg, 2004.*
Milieu-indicatoren op basis van Landelijk Meetnet Flora Milieu- en Natuurkwaliteit. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004. (tevens uitgegeven door het MNP-RIVM, Bilthoven).
- 13 *Vonk, M. (red.), 2004.*
Natuur, landschap en actoren. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 14 *Balk-Theuws, L.W., 2004.*
Stad en Ommeland, actoren nader in beeld gebracht. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004
- 15 *Huttenhuis, D.S., 2004*
De potentiële bijdrage van agrarisch natuurbeheer aan landschapskwaliteit.
- 16 *Vader, J. M.J.W. Smits, J. Vreke & J.C. Dagevos, 2004*
Nut en noodzaak van Natuurverkenningen

- 17 *Sollart, K.M., 2004*
Effectiviteit van Natuur- en Milieu-Educatiebeleid
- 20 *Roos-Klein Lankhorst, J., S. de Vries, J. van Lith-Kranendonk, H. Dijkstra & J.M.J. Farjon, 2004*
Modellen voor de graadmeters landschap, beleving en recreatie: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit (KELK), Monitoring Schaal, BelevingsGIS
- 21 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma, 2004.*
Europees en nationaal natuurbeschermingsrecht. Ontwikkelingen in jurisprudentie, regelgeving en beleid
- 22 *Veeneklaas, F.R., W.J. de Regt & H.J. Agricola., 2004*
Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe-Vaassen
- 23 *Ligthart, S.S.H. (red), T. van Rheenen, K.H.M. van Bommel, M.J.S.M. Reijnen, M.N. van Wijk, C.B. Brink, A. Gaaff, H. Leneman & J. Latour, 2004*
Kosteneffectiviteit natuurbeleid: Methodiekontwikkeling. Tussenrapportage 2004