

Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?

J. Vreke
M. Pleijte
R.C. van Apeldoorn
A. Corporaal
R.I. van Dam
M.N. van Wijk

r a p p o r t e n

WOT
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Harry Hekhuis, Staatsbosbeheer. Het rapport is geaccepteerd door Tanja de Koeijer, opdrachtgever namens de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

De reeks 'Rapporten' bevat onderzoeksresultaten van uitvoerende organisaties die voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu opdrachten hebben uitgevoerd.

WOT-rapport 30 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra. Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de Natuurbalans, (thematische) verkenningen en quick scans. Het rapport is geen MNP-product.

Meerwaarde door gebieds- gerichte samenwerking in natuurbeheer?

J. Vreke

M. Pleijte

R.C. van Apeldoorn

A. Corporaal

R.I. van Dam

M.N. van Wijk

Rapport 30

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2006

Referaat

Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam, M.N. van Wijk, 2006. *Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?*, Wageningen, *Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu*, Rapport 30. 118 blz.; 10 fig.; 12 tab.; 34 ref.; 5 bijl.

Dit rapport is een verslag van de aanzetten tot en gerealiseerde gebiedsgerichte samenwerking tussen reguliere natuurterreinbeheerders en particuliere terreinbeheerders zoals agrarische natuurverenigingen en landgoedeigenaren. In het verslag wordt aangegeven of en hoe gebiedsgerichte samenwerking tot meerwaarde kan leiden in ecologische, financiële, bestuurlijke en maatschappelijke zin. Verder wordt aangegeven waarom gebiedsgerichte samenwerking al dan niet van de grond komt en wat overheden kunnen doen om gebiedsgerichte samenwerking te versterken.

Trefwoorden: agrarisch natuurbeheer, beheersplan, bestuurlijk draagvlak, Drentsche Aa, ecologisch, financiën, maatschappelijk draagvlak, meerwaarde, natuurbeheer, gebiedsplan, particulier natuurbeheer, Roode beek, samenwerking, Soerel, westelijke Langstraat.

Abstract

Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam, M.N. van Wijk, 2006. *Added value through area-specific collaboration in nature management?* Wageningen, *Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment*. Report 30. 118 pp.; 10 fig.; 12 tab.; 34 ref.; 5 annexes

This report discusses the initiatives for area-specific collaboration between institutional managers of areas of ecological interest and private area managers such as countryside stewardship associations (agri-environmental associations) and private landowners, some of which have already been implemented. The report analyses whether and how area-specific collaboration can provide added ecological, financial, administrative and societal value. It also discusses reasons for the success or failure of area-specific collaboration and the actions that authorities can undertake to strengthen such collaborations.

Keywords: countryside stewardship, management plans, support by authorities, Drentsche Aa, ecology, funding, social support, added value, nature management, area management plan, nature management by private parties, Roode Beek, collaboration, Soerel, western Langstraat area.

ISSN 1871-028X

©2006 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

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

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

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.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	17
1 Inleiding	21
2 Theoretisch kader	27
2.1 Positiebepaling grondeigenaren	27
2.2 Samenwerken in het natuurbeheer	29
2.3 Gebiedsgerichte samenwerking	31
2.4 Analyse en beoordeling samenwerkingsproces	33
2.5 Analyse en beoordeling resultaten samenwerking	34
3 Casus landschapspark Roode Beek/Rodebach	37
3.1 Gebiedssituatie	37
3.2 Samenwerking	39
3.2.1 Betrokken actoren	39
3.2.2 Ontstaan samenwerking	40
3.2.3 Functioneren samenwerking	41
3.3 Samenvatting/Evaluatie	43
4 Casus Het Soerel	47
4.1 Gebiedssituatie	47
4.2 Samenwerking	49
4.2.1 Betrokken actoren	49
4.2.2 Ontstaan samenwerking	50
4.3 Samenvatting/Evaluatie	52
5 Casus Drentse Aa	55
5.1 Gebiedssituatie	55
5.2 Samenwerking	58
5.2.1 Betrokken actoren	58
5.2.2 Ontstaan Samenwerking	60
5.2.3 Functioneren samenwerking	61
5.3 Samenvatting/Evaluatie	61
6 Casus Westelijke Langstraat	65
6.1 Gebiedssituatie	65
6.2 Samenwerking	68
6.2.1 Betrokken actoren	68
6.2.2 Ontstaan samenwerking	69
6.2.3 Functioneren samenwerking	70
6.3 Samenvatting/evaluatie Westelijke Langstraat	70
7 Conclusies en samenvatting	75
7.1 Algemeen	75
7.2 Wat levert gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer op?	77
7.3 Waarom komt gebiedsgerichte samenwerking al dan niet van de grond?	79

7.4	Wat kan de overheid doen om gebiedsgerichte samenwerking te versterken ?	82
7.5	Eindconclusie	84
	Literatuur	85
Bijlage 1	Enkele definities	89
Bijlage 2	Roode Beek	93
Bijlage 3	't Soerel	99
Bijlage 4	Drentsche Aa	105
Bijlage 5	Westelijke Langstraat	111

Samenvatting

Inleiding

De Rijksoverheid heeft in haar beleid de prioriteiten bij de verwezenlijking van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) gewijzigd. Het beleidsaccent is deels verschoven van verwerven naar beheren, waardoor particulieren een grotere rol moeten gaan spelen bij het realiseren van de EHS. Samen met de reguliere terreinbeheerders als Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen, worden agrariërs en andere particuliere eigenaren in het buitengebied de beheerders van natuur en landschap. Binnen de EHS ontstaat hiermee een diversiteit aan beheerders en terreineigenaren.

Tegelijkertijd is in het beleid de aandacht voor samenwerkingsverbanden tussen enerzijds agrariërs en/of particuliere natuurbeheerders en anderzijds reguliere terreinbeherende natuurorganisaties toegenomen. Een risico van de koerswijziging van verwerving naar beheer is dat er vele kleine particuliere natuurbeheerders gaan komen (versnippering van natuurbeheer). Dat natuur vaak eigendomsgrenzen overschrijdt, kan een bedreiging vormen voor de in het kader van de EHS te realiseren natuurkwaliteit. Realisatie van de natuurkwaliteit is daarmee gekoppeld aan een ecologische noodzaak tot samenwerken. Dit betreft niet alleen samenwerking tussen agrariërs en/of particuliere eigenaren (bijvoorbeeld eigenaren van landgoederen), maar ook grote terreinbeherende organisaties kunnen in zo'n samenwerking participeren.

Naast ecologische redenen tot samenwerking kunnen er ook organisatorische redenen zijn zoals kennisbundeling, invloed uitoefenen op beleidsontwikkelingen en verlaging van transactiekosten. In dit verband is er in het overheidsbeleid een aantal ontwikkelingen (sommige van recente datum, andere ouder), die samenwerking tussen beheerders stimuleren, zoals Nationale Parken, verplichte beheerplannen in het kader van de VHR en collectieve pakketten binnen het Programma Beheer. Ondanks dat komt samenwerking vaak moeizaam van de grond. Dit onderzoek richt zich op de totstandkoming van samenwerking tussen reguliere en particuliere (vaak agrarische) beheerders in het natuurbeheer en op het resultaat van de samenwerking. Voor vier praktijkgevallen is nagegaan waaruit de eventuele meerwaarde bestaat en of een aantal van de genoemde aspecten niet met elkaar op gespannen voet staat.

Doelstelling

Dit onderzoek beoogt het genereren van inzicht in en ideeën over

- de rol en de eventuele meerwaarde in ecologische, financiële, bestuurlijke en maatschappelijke zin van gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer;
- succes- en faalfactoren bij het tot stand komen en functioneren van gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer;
- de rol en mogelijkheden van overheden bij het initiëren en versterken van gebiedsgerichte samenwerking.

Bij gebiedsgerichte samenwerking wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale samenwerking. Horizontale samenwerking betreft de samenwerking tussen de grondgebruikers (eigenaren en beheerders) die (mede) en is gericht op het ontwikkelen en/of in stand houden van natuur. Verticale samenwerking betreft de samenwerking tussen overheidsinstanties, (belangen)organisaties en eventueel grondgebruikers, die is gericht op het mogelijk maken en/of stimuleren van horizontale samenwerking. In het onderzoek ligt het

accent op horizontale samenwerking. Verticale samenwerking is alleen aan de orde in ondersteunende zin, zoals via financiering, aanpassen van regelgeving enz.

Het MNP kan met de uitkomsten van dit onderzoek uitspraken doen over de vraag of de genoemde koerswijziging in het rijksbeleid het door het Rijk gewenste effect sorteert en of die koerswijziging de realisatie van de doelstellingen van de EHS versnelt of juist vertraagt. Het gewenste effect kan betrekking hebben op ecologische natuurdoeltypen (inclusief de diversiteitsvraag), financiële en maatschappelijke kosten en baten, en op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

Vraagstelling

Centrale vragen zijn:

- Hoe werken samenwerkingsverbanden?
- Is de vrees voor een verdere versnippering van beheer en de daarmee gepaard gaande gevolgen voor natuurkwaliteit al dan niet gegrond?
- Wat leren de samenwerkingsverbanden ons over de rol van de rijksoverheid zowel in haar rol van zorgen voor, maar ook zorgen dat (de faciliterende rol)?

Deelvragen van het MNP zijn:

1. Wat levert gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer op in ecologische, financiële, bestuurlijke of maatschappelijke zin ten opzichte van de situatie waarin geen samenwerking plaats vindt?
2. Waarom komt gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer al dan niet van de grond (succes- en faalfactoren)? Zijn er verschillen tussen (groepen van) grondeigenaren, terreinbeheerders of gebieden?
3. Wat kunnen de verschillende overheden doen om horizontale gebiedsgerichte samenwerking te versterken (verticale samenwerking)?

Methode

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een gefaseerde aanpak gevolgd. Eerst is een literatuurstudie verricht, vervolgens is op basis hiervan een conceptueel kader geformuleerd dat de mechanismen beoogt te beschrijven die voor de beantwoording van de gestelde vragen relevant zijn. Hierna is een vragenlijst opgesteld, half gestructureerd van karakter. Deze vragenlijst is gebaseerd op het opgestelde kader. De beantwoording van de vragen is gebaseerd op documentanalyse, interviews met sleutelpersonen en websiteraadpleging.

Er is gekozen voor een meervoudige casestudie omdat men de resultaten hiervan vaak als overtuigender beschouwt dan van een enkelvoudige casestudie. De verschillende casussen worden gebruikt om te repliceren. De te bestuderen casussen dienen op een dusdanige wijze te worden geselecteerd dat ze gelijke resultaten voorspellen of dat ze niet gelijke resultaten produceren, maar wel met een voorspelbare reden. Een belangrijke stap is het creëren van een theoretisch kader. Dit kader moet de voorwaarden bevatten waaronder een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld samenwerking) zich voor zal doen, als ook de voorwaarden waaronder dit niet zal gebeuren. Wanneer de casussen zich niet ontwikkelen zoals voorspeld, wordt de theorie aangepast.

Casuselectie

Bij de casuselectie zijn criteria gehanteerd voor het initiatief tot de (horizontale) samenwerking en de aard van de samenwerkende actoren. Voor het initiatief is de voorwaarde gesteld dat er in minstens één casus sprake moet zijn van horizontale samenwerking, die:

- is 'aangejaagd' vanuit een beleidscategorie van het overheidsbeleid (top-down); hierbij is gekozen voor de categorie Nationale Parken;
- die uit het initiatief van particuliere eigenaren tot stand is gekomen (bottom-up).

De gehanteerde voorwaarden voor de samenstelling zijn:

- er moet in iedere casus sprake zijn van samenwerking tussen particuliere terreinbeheerders en grote terreinbeherende natuurorganisaties;
- er moet spreiding tussen de casus zijn in het type particuliere terreinbeheerders zoals agrariërs en kleine landgoedeigenaren;
- er moet tussen de casus spreiding zijn in grote terreinbeherende natuurorganisaties, dus niet alleen Staatsbosbeheer of Vereniging Natuurmonumenten.

Om geschikte casus te selecteren is de Nationale Natuurprijs 2004 geraadpleegd, waarvan de Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) projectleider is. De Nationale Natuurprijs 2004 wordt uitgereikt aan een vernieuwend praktisch initiatief op het gebied van natuur waarbij samenwerking een belangrijke rol speelt. Het motto van de editie in 2004 is samenwerking, omdat dat verder gestimuleerd dient te worden voor een beter natuurbeheer met minder gebiedsgrenzen. Met het juryrapport 2004 zijn wij ondermeer tot de selectie van de volgende twee casus gekomen: 'Vof Initiatiefgroep Roode Beek' en 'Samenwerkingsverband 't Soerel'. Voorts zijn twee cases geselecteerd op de kenmerken top-down (Drentse Aa) en bottom-up (Westelijke Langstraat).

Als check is in het rapport *Agrarische Natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer* (Oerlemans et al., 2004) nagegaan of de agrarische natuurverenigingen genoemd werden in de lijst van agrarische natuurverenigingen in Nederland. Vof Initiatiefgroep Roode Beek, Meander en Slagenland zijn drie erkende agrarische natuurverenigingen en bezitten daarmee voldoende status. De spreiding van de casussen op de selectiecriteria is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Spreiding casus op de selectiecriteria

	Roode Beek	't Soerel	Drentse Aa	Langstraat
Type particulier	ANV	KLGE	ANV	ANV
Grote terreineigenaar	NM	SBB, Gelders Landschap	SBB, Drents Landschap	SBB
Initiatief/aansturing	top-down	Bottom-up	top-down	bottom-up

ANV - agrarische natuurvereniging, KLGE - kleinschalige landgoedeigenaren

NM - Natuurmonumenten, SBB – Staatsbosbeheer

Conceptueel kader

In theorie onderscheiden we drie vormen van natuurbeheer waarbij particuliere grondeigenaren en natuurorganisaties als partners optreden:

- a) natuurbeheer door (agrariërs of andere) private grondeigenaren op het terrein van een natuurorganisatie. Hier is doorgaans sprake van een opdrachtnemer - opdrachtgever relatie waarbij het natuurbeheer extra inkomsten oplevert voor de private grondeigenaren, terwijl het voor de natuurorganisatie een efficiënte invulling is van haar beheerstaak;
- b) natuurbeheer door agrariërs of andere private grondeigenaren op eigen terrein, vaak op delen van percelen. Als dit beheer wordt afgestemd op dat van andere percelen en op de natuur van versnipperde terreinen van natuurorganisaties, kan dit verbindingsschakels ofwel in vakjargon 'de verbindingzones' vormen;
- c) natuurbeheer op gebiedsniveau met gevolgen voor de bedrijfsvoering van alle betrokken grondeigenaren. Hierbij kan worden gedacht aan een gebiedsplan, dat terreinen van natuurorganisaties en private grondeigenaren omvat en waarin bijvoorbeeld de vernatting

voor het hele gebied is geregeld. Het is zelfs denkbaar dat private grondeigenaren en natuurorganisatie hun gronden onderbrengen in een groene holding, een soort groene NV waarin gronden en bedrijfsvoering in één bedrijf zijn samengevoegd.

In de definitie van gebiedsgebonden samenwerking is aangegeven dat in zo'n samenwerking minimaal één private grondeigenaar en minimaal één terreinbeherende organisatie moet participeren.

Bij de beschrijving en analyse van gebiedsgerichte samenwerking is gewerkt naar analogie van beleidsarrangementen. De context voor een specifieke gebiedsgerichte samenwerking beschrijft het speelveld, de spelregels en de actoren met hun middelen en opvattingen

Bij de analyse en beoordeling van het proces is onderscheid gemaakt tussen het ontstaan van de samenwerking, het functioneren daarvan en de percepties van verschillende actoren op de samenwerking.

Casussen

De **casus Roode beek** betreft de ontwikkeling van een grensoverschrijdend natuurpark van 750 hectare, en het beheer van het landschapspark (275 hectare) daarbinnen. Dit heeft zich binnen een sectoraal beleidskader (natuur) afgespeeld. Eerst is het natuurpark ontwikkeld (via de verticale samenwerking) waarna het beheer aan de orde is gekomen. Het initiatief tot het natuurbeheer ligt bij de verticale samenwerking (top-down) en betreft in eerste instantie een formele relatie (contract) waarin het natuurbeheer is geregeld. In de loop van de tijd is dit uitgegroeid tot een (horizontale) samenwerking. Naast de contractueel vastgelegde werkzaamheden in het natuurbeheer zijn de agrariërs ook gestart met activiteiten als het organiseren van excursies en het geven van voorlichting. Deze activiteiten vinden plaats binnen de horizontale samenwerking en betreffen gezamenlijk gedragen doelstellingen.

De **casus 't Soerel** betreft het herstel en beheer van een grootschalig heidegebied van 1100 hectare. In het gebied is sprake van een aantal (grote en kleine) beheerders. De horizontale samenwerking betreft de realisatie van het grootschalige heidegebied, inclusief de aanleg van een schaapskooi (met kudde) en de afstemming van het beheer. Hiertoe moeten ondermeer bos en landbouwgrond tot heide worden omgevormd. Een en ander vindt plaats binnen een sectoraal beleidskader (landschap). Landgoed Welna heeft het initiatief genomen tot de aanvraag voor financiering door de EU en staat daarmee aan de basis van de verticale en de horizontale samenwerking (bottom-up).

De **casus Drentsche Aa** betreft het behoud en herstel van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap de Drentsche Aa, een gebied van circa 10.000 hectare, met circa 4000 hectare natuureservaat, waarvan 3500 hectare grasland (onder beheer van Staatsbosbeheer). De rest van het gebied bestaat uit kleinschalige landbouw. Het te realiseren natuurbeheer maakt deel uit van een integrale beleidscontext die is gericht op de ontwikkeling van de regio, waarbij de verticale samenwerking sterk stuurt (top-down). De beoogde horizontale samenwerking tussen agrariërs en Staatsbosbeheer betreft een collectief beheer, in plaats van het huidige versnipperde natuurbeheer, waarbij Staatsbosbeheer contracten sluit met individuele agrariërs. De samenwerking is nog niet tot stand gekomen omdat de wensen verschillen: de agrariërs willen via de agrarische natuurvereniging een collectief contract afsluiten en Staatsbosbeheer prefereert voortzetting van de huidige situatie (contracten met individuele agrariërs).

De **casus de Langstraat** betreft het herstel van het slagenlandschap en realisatie van de EHS in een gebied (1000 hectare) met versnipperd grondgebruik. Delen van het gebied zijn aangewezen als EHS en vallen onder de Europese Vogel en habitatrichtlijnen. Het grondgebruik bestaat voor een deel uit landbouw (veehouderij, grasland, akkerbouw en

kassen) en voor een deel uit natuurreservaten (350 ha) die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer. Herstel van het Slagenlandschap moet onder regie van het platform de Langstraat (verticale samenwerking) plaatsvinden en omvat het verbeteren van de recreatieve, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Langstraat (integrale beleidscontext). De door de agrariërs beoogde horizontale samenwerking (bottom-up) bestaat uit natuurbeheer door landbouwbedrijven, eventueel in combinatie met het 'ruilen van percelen' en/of bedrijfsmatige samenwerking in grootschalige extensieve natuurlandbouwbedrijven. Dit is nog niet gerealiseerd, omdat Staatsbosbeheer voortzetting van de huidige situatie (contracten met individuele agrariërs) prefereert.

Conclusies

Gebiedsgerichte samenwerking heeft betrekking op gebieden met natuurbeheer op percelen van publieke en private grondeigenaren en van reguliere terreinbeheerders. Voor elk van deze percelen is door de eigenaar, al dan niet expliciet, een (natuur)beheersplan opgesteld. Hierbij zijn verschillende benaderingen mogelijk:

- 1 solistisch: de eigenaar houdt vooral rekening met de eigen situatie (mogelijkheden, doelstellingen, bedrijfsvoering enz.) en voert zelf het beheer uit of laat dit doen (contract);
- 2 afstemming: de eigenaar houdt niet alleen rekening met de eigen situatie, maar overlegt over afstemming van beheer op percelen in de omgeving en eventueel over de verdeling van taken (al dan niet tegen vergoeding);
- 3 integratie: het natuurbeheersplan is onderdeel van een gebiedsplan waarin niet alleen natuurbeheer maar ook andere gebruiksfuncties en productieomstandigheden (zoals waterbeheer) zijn geregeld. Het gebiedsplan is dus meer dan de som van de afzonderlijke natuurbeheersplannen.

De wijze waarop het beheersplan wordt opgesteld, is een indicatie voor de mate van samenwerking in het natuurbeheer: bij toenemende afstemming en/of integratie neemt ook de mate van samenwerking toe. De redenen om tot afstemming of integratie over te gaan variëren van de noodzaak vanwege de continuïteit van het eigen bedrijf, het realiseren van het eigen beleid of de efficiëntie van de eigen bedrijfsvoering tot ideële motieven. Uit de casussen blijkt dat het verbeteren van het eigen imago en dat van de regio een doel is dat door alle (samenwerkende) actoren wordt gedeeld. Beheer en ontwikkeling van natuur zijn (slechts) middelen om dit doel te realiseren.

De weg tot samenwerking kan op verschillende wijzen worden afgelegd, met als extremen:

- stapsgewijs: van individuele contracten via collectieve contracten naar afstemming en vervolgens mogelijk naar integratie in een gebiedsplan;
- implementatievisie: via de uitwerking van een gebiedsvisie naar een gebiedsplan en vervolgens naar beheersplannen voor de betreffende percelen.

Beide extremen zijn in de casussen aan de orde. De stapsgewijze benadering is aan de orde bij de Drentsche Aa en de Langstraat. In beide casussen is er sprake van een solistische werkwijze, zowel bij agrariërs als bij Staatsbosbeheer. De agrariërs proberen een eerste stap richting afstemming te zetten, ondermeer door via de agrarische natuurvereniging te onderhandelen over een collectief contract voor natuurbeheer (op percelen van Staatsbosbeheer) in plaats van individuele contracten. In het collectieve contract kan rekening worden gehouden met enerzijds de in het natuurbeheer gewenste/vereiste afstemming en anderzijds de mogelijkheid om het natuurbeheer in te passen in de bedrijfsvoering van de agrarische bedrijven. Als het collectieve contract is gerealiseerd kunnen (naar verwachting van in ieder geval de agrariërs) vervolgstappen worden gezet naar afstemming en integratie. Voor beide casussen geldt dat de in de verticale samenwerking opgestelde gebiedsvisie abstract is (niet op het niveau van deelgebieden/percelen) en niet wordt onderschreven door de betrokkenen agrariërs.

De implementatie van de visie is aan de orde in de casus Soerel, waar vanuit een door alle betrokkenen gedragen concrete gebiedsvisie voor de ontwikkeling en het beheer van het landschap, het beheersplan voor de afzonderlijke percelen is opgesteld. Ook bij de Roode beek gaat een concrete en door alle betrokkenen gedragen gebiedsvisie (door de verticale samenwerking) vooraf aan het opstellen van het beheersplan.

Samenvattend kunnen we stellen dat de afstemming van het natuurbeheer op de verschillende percelen in een gebied kan variëren van geen afstemming tot één bedrijfsvoering voor het gehele gebied waarin het beheer voor alle percelen is vastgelegd en dat verder reikt dan de optelsom van individuele beheersplannen of bedrijfsplannen. In de casussen blijkt de mate van afstemming in het natuurbeheer samen te hangen met de mate waarin publieke en private grondeigenaren samenwerken met terreinbeherende instanties. Bij goed functionerende gebiedsgerichte (horizontale) samenwerking lijkt de basis te liggen in een voldoende concrete gebiedsvisie die wordt onderschreven door alle betrokkenen (Soerel en Roode beek). In de casussen waar de gebiedsgerichte samenwerking (nog) niet functioneert, is sprake van een globale gebiedsvisie, die niet wordt onderschreven door de private grondeigenaren (Drentsche Aa en Langstraat). De private grondeigenaren houden er een andere gebiedsvisie op na, die meer rekening houdt met bedrijfseconomische aspecten en met de gebiedskennis van de individuele agrariërs. In deze casussen proberen agrarische natuurverenigingen door onderhandelingen over collectieve contracten voor natuurbeheer een eerste stap te zetten in de richting van samenwerking (afstemming van natuurbeheer).

Tabel 2 Aspecten bij de beoordeling van de vier casussen (horizontale samenwerking)¹

	Roode beek	Soerel	Drentsche Aa	de Langstraat
Status horizontale samenwerking	loopt	loopt (?)	beoogd	beoogd
Ecologie				
Bijdrage realisatie natuurbeheer via	beheer kudde	natuurbeheer	natuurbeheer	natuurbeheer
Bijdrage ontwikkeling natuur via	natuurpark	omvorming		
Herstel landschap betreft		grootschalig heidegebied	Esdorpenland-schap	Slagenland-schap
Financiën				
Genereren subsidies van EU	ja	ja		ja
Genereren subsidies provincie/gemeente	ja	ja	ja	
Bestuurlijk				
Creëren draagvlak voor natuur	ja	ja	ja	
Internationale samenwerking	ja			
Realiseren afstemming beleid en bestuur	ja		ja	
Doelmatigheid van samenwerken	ja	ja		ja
Maatschappelijk				
Toename mogelijkheden recreatie/toerisme	ja	ja		ja
Verbeteren kwaliteit leefomgeving	ja		ja	
Extra inkomen grondeigenaren	ja	ja		ja

¹ De scores met 'ja' geven aan dat deze aspecten aan de orde zijn, maar zeggen niet in welke mate.

Een algemene conclusie is dat gebiedsgerichte samenwerking leidt tot het opstellen van een gezamenlijk beheersplan waarin het natuurbeheer wordt afgestemd en dat verder gaat dan de optelsom van de individuele (natuur)beheersplannen. Hiermee levert horizontale samenwerking een bijdrage aan de EHS. Tegelijkertijd wordt een bijdrage geleverd aan andere rijksdoelen, zoals het creëren van draagvlak voor natuur en het benutten van middelen uit andere overheidsbronnen dan die van LNV.

Meerwaarde van gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer

Uit de vier casussen blijkt dat voor alle actoren de belangrijkste motieven om samen te werken gelegen zijn in de (verwachte) bijdrage van de samenwerking aan het realiseren van het eigen beleid en aan het verbeteren van het eigen imago en dat van de streek, waarbij het eerst genoemde motief de hoogste prioriteit heeft. Bij private actoren is het beleid gericht op de continuïteit van het bedrijf, wat vaak het verwerven van extra inkomsten en/of verbreden van de bedrijfsvoering vereist. Het beleid van reguliere terreinbeheerders is gericht op het realiseren van het door hen gewenste beheer. Voor publieke actoren wordt het beleid in principe vastgesteld door de politiek.

Helder gedragen visie in het gebied

Een eerste belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen van een geslaagde samenwerking is *het bestaan van een door allen gedragen, heldere visie* over hoe het gebied eruit moet zien en hoe het moet worden beheerd. Bij de casussen met een sectoraal beleidskader (Soerel en Roode beek) blijkt zo'n visie eenvoudiger tot stand te komen dan bij de casussen met een integraal beleidskader (Langstraat, Drentsche Aa). Een mogelijke oorzaak hiervan is dat bij een integraal beleidskader naast ontwikkeling en beheer van natuur andere doelstellingen aan de orde zijn, waardoor het opstellen van een visie en het realiseren van horizontale samenwerking minder prioriteit hebben dan bij een sectoraal beleidskader. Zo is het bij 't Soerel en Roode beek voor alle betrokkenen duidelijk op welke percelen de samenwerking betrekking heeft, hoe deze kan worden vormgegeven en wat het (fysieke) resultaat moet zijn. Bij de andere casussen is dit minder inzichtelijk.

Onderling vertrouwen en vertegenwoordiging in verticale samenwerking

Een tweede voorwaarde is dat de samenwerkende actoren elkaar *vertrouwen* en op basis van gelijkwaardig met elkaar omgaan. Daarbij moeten alle actoren bovendien het gevoel hebben dat ze in het verticale overleg vertegenwoordigd zijn en/of dat hun belangen daar 'serieus worden genomen'. Verticale samenwerking is van belang voor de institutionele inbedding van plannen. Door af te stemmen met de netwerken die plannen maken voor het gebied kan men niet meer verrast worden door die plannen. Daarnaast kan verticale samenwerking ook leiden tot facilitering van de horizontale samenwerking.

Als hieraan is voldaan zijn machtspolitiek (agrarische natuurvereniging) en verdeel-en-heersstrategie niet langer noodzakelijk en is tevens voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor gebiedsgerichte (horizontale) samenwerking.

Een potentieel struikelblok voor het tot stand komen van de horizontale samenwerking is namelijk dat een specifieke groep eigenaren, vaak private eigenaren, niet is vertegenwoordigd in de verticale samenwerking of zich daar niet vertegenwoordigd voelt. Dat dit niet altijd zo is, blijkt in de casus Roode beek waar boeren niet in het verticale overleg zijn vertegenwoordigd, maar de horizontale samenwerking wel is gerealiseerd. Bij 't Soerel zijn de grondeigenaren door de Federatie Particulier Grondbezit betrokken bij de verticale samenwerking en bij de Langstraat en Drentsche Aa voelen de boeren zich niet vertegenwoordigd.

Heldere organisatiestructuur

Een heldere organisatiestructuur, waarin problemen snel kunnen worden opgelost, is van belang. In de casussen Roode beek en 't Soerel blijkt dat het nuttig is als een externe actor hierbij de regie voert en/of de kennis levert.

Facilitering door verticale samenwerking

Ook de faciliterende rol van de verticale samenwerking, ondermeer door het beschikbaar stellen van financiële middelen, arbeid en kennis, en de betrokkenheid van een of meer prominenten zijn belangrijk gebleken voor het tot stand komen en functioneren van de horizontale samenwerking.

Afstemming belangen

Bij het tot stand komen van de samenwerking is voorts van belang of er sprake is van natuurbeheer op eigen of op andermans terrein. In de casus Soerel is er sprake van afspraken over beheer op eigen terrein, bij de Langstraat en de Drentsche Aa betreft de beoogde samenwerking natuurbeheer door agrariërs op zowel eigen terrein als op dat van een natuurorganisatie. Bij de casus Roode beek is er sprake van beheer op het terrein van Natuurmonumenten, waarbij de aard van het gewenste beheer helder is en de afspraken zijn vastgelegd in een contract. De samenwerking betreft hier zaken als voorlichting en excursies. Bij de casussen Drentse Aa en Langstraat zijn er gebiedsplannen waarin sprake is van consensus op een abstract niveau (functietoekenning, het gebruik van een gebied) maar niet op bedrijfs- en perceelsniveau (inrichting en beheer). Hier wreekt zich dat agrariërs zich nauwelijks of niet betrokken voelen bij de totstandkoming van deze gebiedsplannen, doordat het vertrouwen in de LTO vertegenwoordiger(s) ontbreekt. De agrarische natuurvereniging probeert daarom tot afspraken (zoals een collectief contract) te komen met Staatsbosbeheer.

Tabel 3 Voorwaarden voor het tot stand komen van horizontale samenwerking

	Roode beek	Soerel	Drentsche Aa	de Langstraat
Heldere gedragen visie voor het gebied	ja	ja	nee	nee
Onderling vertrouwen grondeigenaren	ja	ja	nee	nee
Alle grondeigenaren zijn vertegenwoordigd in verticale samenwerking	nee	ja	nee	nee
(heldere) Organisatiestructuur	ja	ja	nee	nee
Facilitering door verticale samenwerking	ja	ja	?	?
Belangen afgestemd	ja	ja	nee	Nee

Uit tabel 3 valt op te maken dat bij de casussen Roode Beek en Soerel voldaan wordt aan de voorwaarden om samenwerking van de grond te laten komen en dat de casussen Drentse Aa en de Langstraat niet meer zijn dan prille aanzetten om tot samenwerking te komen en de samenwerking daar nog niet goed van de grond is gekomen.

Overheidsbijdrage aan versterking gebiedsgerichte samenwerking

Uit de beschrijving van de vier casussen kunnen we concluderen dat in geen enkele casus de horizontale samenwerking, ook als deze spontaan tot stand is gekomen, kan functioneren zonder verticale samenwerking:

- in de casus 't Soerel is sprake van spontane samenwerking maar om deze verder te brengen is langs informele weg én via subsidieaanvragen een beroep gedaan op de verticale samenwerking.

- bij de andere drie cases heeft de verticale samenwerking geleid tot een (meer of minder globale) visie voor het gebied. Dit betreft respectievelijk het Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap bij de Drentse Aa, de Wijde Biesbosch en het Belvédèrebeleid bij de Langstraat en het landschapspark bij de Roode Beek. Bij de Roode beek heeft dit geresulteerd in de ontwikkeling van natuur met daaraan gekoppeld een beheerscontract, wat de aanleiding is geweest voor het ontstaan van de horizontale samenwerking. Bij de beide andere casussen wordt de visie onvoldoende gedragen door de boeren en is de samenwerking (nog) niet gerealiseerd. Hier is het juist de door de agrariërs ervaren dreiging vanuit de verticale samenwerking die hen noopt om zelf tot initiatieven te komen.

Als we de casussen vergelijken, blijkt de spil in de relatie tussen de verticale en de (beoogde) horizontale samenwerking steeds een ander type actor te zijn:

- bij de Langstraat is dit een overheidsinstantie, namelijk de provincie Noord-Brabant;
- bij de Drentse Aa is er nog geen echte spil te herkennen, maar drie actoren komen hiervoor in aanmerking: Staatsbosbeheer die als de horizontale samenwerking tot stand is gekomen ook de agrariërs kan gaan vertegenwoordigen in de verticale samenwerking (uitgaande van onderling vertrouwen), de tweede is NLTO als de vertegenwoordiger die het vertrouwen van de agrariërs heeft en bereid is om zich in te zetten voor een collectief contract met Staatsbosbeheer. De derde optie is dat de agrarische natuurvereniging Meander toetreedt toe tot het overlegorgaan of werkgroepen van het Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap;
- bij Soerel is het de particulier, de private landgoedeigenaar die de spil vormt naar de verticale samenwerking.
- bij de Roode beek fungeert Natuurmonumenten als de spil.

Op voorhand is dus niet aan te geven welk type actor het best de spilfunctie kan vervullen om een goed functionerende gebiedsgerichte samenwerking te genereren en/of in stand te houden. Bepalend is welke actor in een specifieke situatie het best bij machte is om knelpunten op te heffen.

Conclusie: overheden kunnen op verschillende momenten en manieren een rol spelen:

- 1 bij het vaststellen van een heldere visie voor het gebied, die door alle beoogde partners wordt gedragen, kan de overheid het voortouw nemen, de regie voeren of hiervoor kennis en/of financiën beschikbaar stellen;
- 2 de overheid kan adviseren over de beste organisatiestructuur of hiervoor middelen (kennis, geld) beschikbaar stellen;
- 3 de overheid kan ervoor zorgen dat de ontwikkeling van de gewenste inrichting van het gebied wordt gerealiseerd (zelf uitvoeren of in opdracht laten uitvoeren, eventueel via of door de samenwerking);
- 4 de overheid kan het proces (laten) begeleiden en kan bemiddelen als er problemen optreden of zijn te verwachten;
- 5 de overheid kan via haar beleid zorgen voor 'nieuwe ontwikkelingen'.

Eindconclusie

Een consequentie van de verschuiving in het rijksbeleid van verwerven naar beheren, is dat in steeds meer gebieden sprake is van versnippering van natuurbeheer. In deze gebieden vereist natuurbeheer een afstemming van het beheer op verschillende percelen. De overkoepelende vraag is of in deze gebieden (het stimuleren van) gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer kan bijdragen aan het realiseren van de EHS. Het antwoord op deze vraag is: ja.

De meerwaarde van samenwerking heeft grotendeels te maken met voordelen van schaalniveau: Beheer van natuur op gebiedsniveau is vaak gunstiger dan beheer op

perceelsniveau, niet alleen gezien vanuit het perspectief van natuur, maar ook van andere rijksdoelstellingen. De instandhouding van natuur vereist naast de afstemming van het beheer op en tussen de verschillende percelen vaak ook aanpassing van het waterbeheer en/of het ruimtegebruik in de omgeving van deze percelen. Verder is het zo dat iedere grondeigenaar (grondgebruiker) in het gebied, zoals agrarische bedrijven, landgoederen en natuurbeheerders (natuurbeherende organisaties), een bedrijfsplan maakt dat optimaal is binnen de eigen mogelijkheden en beschouwd vanuit de eigen optiek. Dat de bedrijfsplannen van verschillende (groepen) grondeigenaren vaak conflicteren met het in het gebied gewenste natuurbeheer en de daarbij vereiste condities, blijkt bijvoorbeeld bij de casussen Langstraat en Drentsche Aa. De casus Soerel laat zien dat het ook anders kan. De betrokken actoren proberen hier gezamenlijk de mogelijkheden in het gebied zo goed mogelijk te benutten. Dit is door samenwerking gerealiseerd, waarbij het natuurbeheer is geregeld door een gezamenlijk beheerplan voor alle betreffende percelen. Voor de casussen Langstraat en Drentsche Aa is aangegeven dat de oplossing mogelijk ligt in een samenwerking tussen agrariërs en Staatsbosbeheer op basis van een gebiedsplan (een bedrijfsplan voor alle bedrijven).

Summary

Added value through area-specific collaboration in nature management?

J. Vreke et al.

Recent changes in the Dutch national policy to implement the National Ecological Network have led to a shift in priorities. The policy emphasis has partly shifted from efforts by the authorities to purchase the lands located within the planned National Ecological Network to the management of such lands by current owners. This means that the implementation of the National Ecological Network now involves a variety of area managers and landowners. The management of areas of ecological interest and the landscape thus becomes the responsibility of farmers and other private landowners as well as the traditional institutional area managers, like the national forestry service *Staasbosbeheer*, and national and provincial conservation societies. This variety of small private landowners may result in fragmentation of nature management.

The fact that areas included in the National Ecological Network often extend across property boundaries could compromise the intended ecological quality of the Network, which means that collaboration becomes essential to meet the quality requirements. Hence, policymakers are increasingly concentrating on collaboration between farmers, other private area managers and the traditional institutional area managers. Reasons for collaboration include not only ecological aspects, but also organisational issues, like combining the knowledge available among the individual parties involved, joining forces to influence policy decisions and reducing transaction costs. A number of recent policy developments are stimulating collaboration between area managers; these include the creation of national parks, the compulsory management plans under the EU's Birds and Habitat Directives and the national government's *Programma Beheer* countryside stewardship scheme with its collective projects. Nevertheless, collaboration is often found to be difficult to achieve.

The present study focused on the establishment and functioning of area-specific collaboration for nature management and the results achieved by such collaborative efforts. We distinguished between 'horizontal' and 'vertical' collaboration between institutional and private land users (the latter including especially farmers). Horizontal collaboration refers to collaboration between land users (landowners as well as area managers) which is wholly or partly aimed at nature conservation and involves at least one private and one institutional land user. Vertical collaboration refers to the collaboration between the authorities, interest groups and sometimes also land users. The aim of this type of collaboration is to create suitable conditions and stimuli for horizontal collaboration. The report focuses mostly on horizontal collaboration, referring to vertical collaboration only in terms of support by means of funding, changes in laws and regulations, etc.

We first formulated a theoretical framework describing the relevant mechanisms, that is, the conditions allowing collaboration to be established between private and institutional land users. We then studied four actual situations to assess:

- the factors determining success or failure in establishing and maintaining such collaboration;

- the options that the authorities have (and may already have implemented) to initiate and strengthen collaboration;
- the potential added ecological, financial, administrative and societal value offered by collaboration, both from a national perspective and from that of the collaborating parties.

The quality of nature conservation in a particular area depends on the level of coordination of the management measures applied to the various parcels owned by different land users. All land users have their own particular management plans (whether explicit or implicit) for their land, based on one of the following approaches:

1. *individualist*: land users are focusing on their own situation (in terms of potential, objectives, operational practice, etc.) and implementing management measures themselves or contracting them out;
2. *coordinated*: land users are not merely taking their own situation into account, but negotiate with other parties about coordinating the management approach across neighbouring properties and possibly also about division of tasks (whether or not involving payment);
3. *integrated*: the management plan is part of an area management plan or long-term area plan, which regulates not only nature management but also other uses and production conditions (including water management).

The success of initiatives for collaboration appears to be related to the question whether the nature management measures are to be implemented on one's own or someone else's land. The road towards collaboration can be travelled in a variety of ways, the two extremes being:

- *in steps*: going from individual and/or collective contracts (management measures on other people's land) to coordination of measures across people's own land and perhaps even towards integration in the long-term area plan;
- *implementation of the long-term area plan*: using the long-term area plan as a starting point to develop area management plans and then management plans for individual parcels.

Our studies of actual situations revealed a number of conditions for the establishment and success of area-specific collaboration.

The first condition is that all parties concerned share a clear idea of what the area should look like and how it is to be managed. Successful collaboration seems to be rooted in sufficiently specified long-term area planning which is supported by all concerned. The situations we studied in which collaboration was not (or at least not yet) successful were characterised by rather poorly specified long-term planning, which was not supported by all parties.

The second condition is that the parties agree on the objectives of the collaboration and that all parties understand their own interest in collaborating. Possible motives for parties to collaborate include expectations about the benefits this can produce for the implementation of their own policies or the continuity of their farming operations, as well as to improve their own public image or that of the area. This is true for all parties involved, and the first of the above motives tends to have the greatest priority. In this respect, nature management and habitat development are only means to achieve one's own ends.

The third condition is that parties trust each other and regard each other as equals. All parties need to feel that they are represented in the vertical collaboration and/or that their interests are being taken seriously there.

The fourth condition is that there is a clear organisational structure, which allows problems to be solved quickly. This structure may involve an external party acting as coordinator or supplying the necessary know-how.

The final condition is that the vertical collaboration facilitates the collaborative process. We have found that area-specific collaboration can only be established and function successfully if it is supported by contributions from the vertical collaboration, including contributions from the authorities. The authorities can do this by:

- providing funding, manpower and/or knowledge;
- taking the initiative and/or coordinating the process of developing a clear long-term area planning that is supported by all parties concerned;
- advising on the best possible organisational structure;
- ensuring that the preferred planning options for the area are implemented (either by carrying out the work themselves or by contracting it out, possibly to the collaborating parties);
- guiding the process (or having it guided by others) and mediating in case of actual or expected problems;
- stimulating new developments by means of policymaking instruments.

Area-specific collaboration should lead to a collective management plan that coordinates nature management efforts and that offers more than just the sum of the individual management plans. Since collaboration can often serve other objectives as well, it not only supports the implementation of the National Ecological Network, but can also help achieve other national objectives, such as creating public support for nature and the use of resources from other government agencies than the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality. This added value of collaboration is largely based on economies of scale.

Nature conservation requires not only that management is coordinated within and across properties, but often also necessitates adjustment of water management and land use in the surrounding area. This is complicated by the fact that all land users develop their own individual operational plans, which are optimised to suit their own particular situation and are based on their own specific perspectives. As a result, the operational plans developed by the various land users (or groups of users) often conflict with the nature management preferences in the area as a whole and the conditions that have to be met to achieve them. Such conflicts can be avoided if the planning is based on a collectively supported area management plan.

1 Inleiding

De Rijksoverheid heeft in haar beleid de prioriteiten bij de verwezenlijking van de Ecologische HoofdStructuur (EHS) gewijzigd. Het beleidsaccent is deels verschoven van verwerven naar beheren, waardoor particulieren een grotere rol moeten gaan spelen bij het realiseren van de EHS. Samen met de reguliere terreinbeheerders als Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen, worden agrariërs en andere particuliere eigenaren in het buitengebied de beheerders van natuur en landschap. Binnen de EHS ontstaat hiermee een diversiteit aan beheerders en terreineigenaren.

Tegelijk is in het beleid de aandacht voor samenwerkingsverbanden tussen enerzijds agrariërs en/of particuliere natuurbeheerders en anderzijds reguliere terreinbeherende natuurorganisaties toegenomen. Immers, een risico van de koerswijziging van verwerving naar beheer is dat er vele kleine particuliere natuurbeheerders komen (versnippering van natuurbeheer).

Dat natuur vaak eigendomsgrenzen overschrijdt, kan een bedreiging vormen voor de in het kader van de EHS te realiseren natuurkwaliteit. Realisatie van de natuurkwaliteit is daarmee gekoppeld aan een ecologische noodzaak tot samenwerken. Dit betreft niet alleen samenwerking tussen agrariërs en/of particuliere eigenaren (bijvoorbeeld eigenaren van landgoederen), maar ook grote terreinbeherende organisaties kunnen in zo'n samenwerking participeren.

Naast ecologische redenen tot samenwerking kunnen er ook organisatorische redenen zijn, zoals kennisbundeling, invloed uitoefenen op beleidsontwikkelingen en verlaging van transactiekosten. In dit verband is er in het overheidsbeleid een aantal ontwikkelingen, sommige van recente datum en andere al ouder, die samenwerking tussen beheerders stimuleren, zoals Nationale Parken, verplichte beheerplannen in het kader van de VHR en collectieve pakketten binnen het Programma Beheer. Ondanks dat komt samenwerking vaak moeizaam van de grond.

Gebiedsgericht samenwerken is volgens de heer Raaphorst, directeur van de directie Natuur bij LNV, de sleutel tot succes bij de realisatie van de EHS (Groten en Visser, 2004:3-4). Hij ziet de volgende voordelen in samenwerking:

“Door samenwerking tussen partijen worden middelen gekoppeld, ontstaan innovatieve ideeën en worden activiteiten verricht die anders niet van de grond komen. Er ontstaat dynamiek in een gebied, die meerwaarde oplevert waarvan de EHS en alle betrokkenen profiteren. Door samenwerking is er een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de natuurdoelen en is een kwalitatief betere EHS te realiseren. Voor de betrokken partijen ligt de meerwaarde in eerste instantie veelal op het financiële vlak. Daarnaast hebben alle partijen een eigen specifieke meerwaarde. Agrariërs kunnen invloed uitoefenen op gebiedsprocessen en werken aan verbetering van hun imago. Voor de particulieren levert het een mooi stukje natuur op waarvan zij kunnen meegenieten. Natuurorganisaties kunnen natuurdoelen realiseren en hiervoor makkelijker draagvlak creëren. Vanuit deze meerwaarde moet u de stimulans, het enthousiasme en de motivatie vinden om samen te werken”.

Samenwerken klinkt vanzelfsprekend en gemakkelijk. Bovengenoemd citaat wekt de indruk dat deze voordelen zich vanzelfsprekend zullen voordoen bij samenwerking en biedt geen inzicht in de succes- en faalfactoren bij samenwerking in het natuurbeheer.

In de praktijk zijn verschillende samenwerkingsverbanden, die al dan niet onder invloed van overheidsbeleid zijn ontstaan. We denken hierbij aan samenwerking tussen agrariërs binnen Agrarische Natuurverenigingen, tussen particuliere beheerders in bijvoorbeeld de Federatie Particulier Grondbezit en tussen grotere terreinbeheerders in verband met aanwijzing Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Dit onderzoek richt zich op de totstandkoming van samenwerking tussen reguliere en particuliere (vaak agrarische) beheerders in het natuurbeheer en op het resultaat van de samenwerking. De reden dat de samenwerking tussen reguliere natuurterreinbeheerders en particuliere beheerders wordt nagegaan, is de verschuiving in het rijksbeleid van verwerving door grondaankoop door reguliere terreinbeheerders naar beheren door particulieren. Voor vier praktijkgevallen wordt nagegaan waaruit de eventuele meerwaarde bestaat en of een aantal van de genoemde aspecten niet met elkaar op gespannen voet staat. Zo kan omvorming van natuur leiden tot meer natuurkwaliteit, maar ook tot een reductie van het maatschappelijk draagvlak. Ook kunnen de aspecten elkaar versterken. Er kan een bestuurlijk draagvlak zijn om bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer financieel te ondersteunen; tegelijk kan deze financiële tegemoetkoming een bijdrage leveren aan het inkomen van agrariërs.

Doelstelling

Dit onderzoek beoogt het genereren van inzicht in en ideeën over

- de rol en de eventuele meerwaarde in ecologische, financiële, bestuurlijke en maatschappelijke zin van gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer;
- succes- en faalfactoren bij het tot stand komen en functioneren van gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer;
- de rol en mogelijkheden van overheden bij het initiëren en versterken van gebiedsgerichte samenwerking.

Bij gebiedsgerichte samenwerking wordt onderscheid gemaakt tussen horizontale en verticale samenwerking. Horizontale samenwerking betreft de samenwerking tussen de grondgebruikers (eigenaren en beheerders) die (mede) is gericht op het ontwikkelen en/of in stand houden van natuur. Verticale samenwerking betreft de samenwerking tussen overheidsinstanties, (belangen)organisaties en eventueel grondgebruikers, die is gericht op het mogelijk maken en/of stimuleren van horizontale samenwerking.

In het onderzoek ligt het accent op horizontale samenwerking. Verticale samenwerking is alleen aan de orde in ondersteunende zin, zoals financiering, aanpassen van regelgeving enz. Het MNP kan met de uitkomsten van dit onderzoek uitspraken doen over de genoemde koerswijziging in het rijksbeleid het door het Rijk gewenste effect sorteert en of die koerswijziging de realisatie van de doelstellingen van de EHS versnelt of juist vertraagt. Het gewenste effect kan betrekking hebben op ecologische natuurdoeltypen (inclusief de diversiteitsvraag), financiële en maatschappelijke kosten en baten, en op bestuurlijk en maatschappelijk draagvlak.

Vraagstelling

Centrale vragen zijn:

- 1 Hoe werken samenwerkingsverbanden?
- 2 Is de vrees voor een verdere versnippering van beheer en de daarmee samenhangende gevolgen voor natuurkwaliteit al dan niet gegrond?
- 3 Wat leren de samenwerkingsverbanden ons over de rol van de rijksoverheid in het zorgen voor, maar ook in het zorgen dat (de faciliterende rol)?

Deelvragen van het MNP over gebiedsgerichte samenwerking:

- 4 Wat levert gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer op in ecologische, financiële, bestuurlijke of maatschappelijke zin ten opzichte van de situatie zonder samenwerking?

5 Waarom komt gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer wel of niet van de grond (succes- en faalfactoren)? Zijn er verschillen tussen (groepen) grondeigenaren, terreinbeheerders of gebieden?

6 Wat kunnen de verschillende overheden doen om horizontale gebiedsgerichte samenwerking te versterken (verticale samenwerking) ?

Bij de concretisering van de vraagstelling gaat het bij horizontale samenwerking om de aanleiding en/of het initiatief tot samenwerken, de doelen waarop de samenwerking is gericht, de opbrengst (meerwaarde) van samenwerken, de randvoorwaarden voor samenwerking en bij het ontstaan en/of functioneren van de samenwerking ondervonden stimulansen en belemmeringen. Tevens moet aandacht worden besteed aan de belangen van direct en indirect bij de samenwerking betrokken partijen, inclusief potentiële partijen die uiteindelijk niet meedoen en partijen die niet mogen meedoen. Voor de doelen (belangen) bij samenwerken wordt onderscheid gemaakt tussen overheidsdoelen, gezamenlijke doelen van de samenwerkende partijen (beheerders), de eigen doelen van betrokken partijen, doelen van een gebiedscommissie en doelen/criteria van deskundigen. Vergelijking van deze doelen maakt (potentiële) conflicten zichtbaar.

De kernvraag bij verticale samenwerking is welke rol de centrale overheid, en/of lokale overheid en burgers in het samenwerkingsverband hebben gespeeld. Van belang daarbij is in welke fase van het proces dit zich afspeelt (afspeelde) en of er sprake is/was van gelijkwaardigheid tussen de partijen. Ook van belang is of aan de verwachtingen van het samenwerkingsverband is voldaan.

Methode

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, is een gefaseerde aanpak gevolgd. Eerst is literatuurstudie verricht. Vervolgens is op basis hiervan een conceptueel kader geformuleerd dat de mechanismen beoogt te beschrijven die voor de beantwoording van de gestelde vragen relevant zijn. Dit kader identificeert de relevante actoren gezien vanuit het natuurbeheer en/of de samenwerking, de relaties tussen deze actoren, de mechanismen die daarbij aan de orde zijn en de uiteindelijke resultaten van de gemaakte keuzes voor samenwerking en van de samenwerking zelf. Hierna is een vragenlijst opgesteld. Bij alle vier de cases is uitgegaan van dezelfde vragenlijst, die half gestructureerd van karakter is. De vragenlijst is gebaseerd op het opgestelde kader. De beantwoording van de vragen is gebaseerd op documentanalyse en interviews met sleutelpersonen.

Bij een theoretisch kader kan men een kwalitatieve of een kwantitatieve werkwijze volgen. Bij kwalitatief onderzoek gaat het vaak om veldonderzoek of casestudies, bij kwantitatief onderzoek om surveys en experimenten. Verder treden er tussen de werkwijzen vaak verschillen op in het aantal onderzoekseenheden; dit is bij kwalitatief onderzoek vaak klein en bij kwantitatief onderzoek groot. Of in de aard van de gegevens die bij kwalitatief onderzoek vaak 'zachte' beschrijvingen en bij kwantitatief onderzoek uit 'harde' metingen bestaat. .

In dit onderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering door vier casestudies. Een casestudiemethode kan worden toegepast wanneer er een "hoe"- of "waarom"-vraag wordt gesteld over tijdelijke voorvallen (geen geschiedenis) waarover de onderzoeker geen controle kan uitoefenen. De methode heeft tot doel het betreffende systeem of proces overzichtelijk te beschrijven. Het aantal onderzoekseenheden (cases) kan variëren, maar is in de regel niet groot. De methode die men vooral gebruikt bij beschrijvend en exploratief onderzoek, biedt de mogelijkheid om meer dan bij bijvoorbeeld kwantitatief onderzoek, 'de diepte in te gaan', en resulteert in uitspraken die meestal niet generaliseerbaar zijn.

Er is gekozen voor een meervoudige casestudie omdat de resultaten hiervan vaak overtuigender over komen dan bij een enkelvoudige casestudie. De verschillende casussen worden gebruikt om te repliceren. De te bestuderen casussen dienen daartoe op een dusdanige wijze

te worden geselecteerd dat ze gelijke resultaten voorspellen of dat ze niet gelijke resultaten produceren, maar wel met een voorspelbare reden. Een belangrijke stap is het creëren van een theoretisch kader, dat de voorwaarden moet bevatten waaronder een bepaald fenomeen (bijvoorbeeld samenwerking) zich voor zal doen, als ook de voorwaarden waaronder dit niet zal gebeuren. Wanneer de casussen zich niet ontwikkelen zoals voorspeld, wordt de theorie aangepast.

Casuselectie

Bij de casuselectie zijn criteria gehanteerd voor het initiatief tot de (horizontale) samenwerking en de aard van de samenwerkende actoren. Voor het initiatief is de voorwaarde gesteld dat er minstens in één casus sprake moet zijn van horizontale samenwerking, die:

- is 'aangejaagd' vanuit een beleidscategorie van het overheidsbeleid (top-down). Hierbij is gekozen voor de categorie Nationale Landschappen;
- die uit het initiatief van particuliere eigenaren tot stand is gekomen (bottom-up).

De gehanteerde voorwaarden voor de samenstelling zijn:

- er moet in iedere casus sprake zijn van samenwerking tussen particuliere terreinbeheerders en grote terreinbeherende natuurorganisaties, omdat in dit onderzoek wordt nagegaan of de verschuiving in rijksstrategie *van* verwerven van gronden door reguliere natuurterreinbeheerders *naar* beheren door particuliere eigenaren in gebieden ook leidt tot een optimaal natuurbeheer;
- er moet spreiding tussen de casussen zijn in het type particuliere terreinbeheerders zoals agrariërs en kleine landgoedeigenaren;
- er moet tussen de casussen spreiding zijn in grote terreinbeherende natuurorganisaties, dus niet alleen Staatsbosbeheer of Vereniging Natuurmonumenten.

Om geschikte casussen te selecteren is de Nationale Natuurprijs 2004 geraadpleegd, waarvan de Stichting Beheer Natuur en Landelijk gebied (SBNL) projectleider is. De Nationale Natuurprijs 2004 wordt uitgereikt aan een vernieuwend praktisch initiatief op het gebied van natuur waarbij samenwerking een belangrijke rol speelt. Het motto van de editie in 2004 is samenwerking, omdat dat verder gestimuleerd moet worden voor een beter natuurbeheer met minder gebiedsgrenzen. Via het juryrapport 2004 zijn wij ondermeer tot de selectie van de volgende twee casussen gekomen:

- 'Vof Initiatiefgroep Roode Beek', een samenwerkingsverband van vijf agrariërs. Deze initiatiefgroep participeert in het grensoverschrijdende project 'Natuur- en recreatiegebied Roode Beek- Rodenbach Onderbanken-Gangelt', waarin overheden het initiatief hebben genomen (top-down). Het grootste deel van het betreffende terrein is overigens in handen van de Vereniging Natuurmonumenten;
- 'Samenwerkingsverband 't Soerel'. Dit betreft een bottom-up initiatief van een particuliere landgoedeigenaar, gericht op de mogelijkheden om het heidebeheer over de eigen terreingrenzen heen te herstellen. Hierbij moet ook bos worden omgevormd tot heide, beheerd met één grote schaapskudde.

Voorts zijn twee casussen geselecteerd op de kenmerken top-down en bottom-up.

- Top-down: het nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentse Aa (Nationaal Landschap) waarbinnen veel agrariërs actief zijn. De agrariërs zijn niet alleen georganiseerd via de LTO Noord (NLTO), maar ook via twee Agrarische Natuurverenigingen: Drentse Maat en Meander. De (beoogde) horizontale samenwerking betreft de leden van de Agrarische Natuurvereniging Meander en Staatsbosbeheer.
- Bottom-up: De Westelijke Langstraat. Eén van de projectteamleden is als procesbegeleider betrokken bij de Agrarische Natuurvereniging Slagenland en bestempelt het initiatief als bottom-up. Het project ontbeert een beleidscategorie of subsidie(s). De leden van de

Agrarische Natuurvereniging Slagenland hebben individueel contracten afgesloten met Staatsbosbeheer. Nagegaan wordt of de Agrarische Natuurvereniging Slagenland niet met Staatsbosbeheer kan gaan samenwerken.

Als check is in het rapport *Agrarische Natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer* (Oerlemans et al., 2004) nagegaan of de agrarische natuurverenigingen genoemd werden in de lijst van agrarische natuurverenigingen in Nederland. Vof Initiatiefgroep Roode Beek, Meander en Slagenland zijn drie erkende agrarische natuurverenigingen en bezitten daarmee voldoende status.

De spreiding van de casussen op de selectiecriteria is weergegeven in tabel 4.

Tabel 4 Spreiding casussen op selectiecriteria

	Roode Beek	't Soerel	Drentse Aa	Langstraat
Type particulier	ANV	KLGE	ANV	ANV
Grote terreineigenaar	NM	SBB, Gelders Landschap	SBB, Drents Landschap	SBB
Initiatief/aansturing	top-down	bottom-up	top-down	bottom-up

ANV - agrarische natuurvereniging, KLGE - kleinschalige landgoedeigenaren

NM - Natuurmonumenten, SBB - Staatsbosbeheer

Leeswijzer

Dit rapport is een verkennende studie naar de samenwerking tussen grondeigenaren. In hoofdstuk 2 presenteren we een conceptueel kader. Dit is gebaseerd op theorieën over samenwerking, beleidsarrangementen en gebiedsgerichte samenwerking. In de hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de beschrijvingen van de afzonderlijke casussen gepresenteerd: De Roode Beek (hoofdstuk 3), Het Soerel (hoofdstuk 4), Drentse Aa (hoofdstuk 5) en de Westelijke Langstraat (hoofdstuk 6). Ten slotte vergelijken we in hoofdstuk 7 de casussen en beantwoorden we de centrale vraagstelling.

2 Theoretisch kader

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de achtergronden van de vraagstelling en de noodzaak om tot gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer te komen. Daarbij is ook de positie van verschillende groepen grondeigenaren aan de orde. Ook gaan we in op het samenwerken in het natuurbeheer en wordt gebiedsgerichte samenwerking gedefinieerd. Daarna beschrijven we de samenwerking binnen het (theoretische) kader. Dit kader is gebaseerd op de theorie van de beleidsarrangementen. Door voor de casussen dit kader te hanteren, ontstaat inzicht in de situatie in de betreffende gebieden en kunnen de door actoren in het gebied gemaakte keuzes worden gerelateerd aan de (theoretische) mogelijkheden die zij hadden.

In combinatie met de beschrijving en analyse van het ontstaan en functioneren van de samenwerking wordt hiermee bijgedragen aan het doel van de casusbeschrijving:

- het leveren van informatie voor de analyse naar de eventuele 'meerwaarde' (opbrengsten) van samenwerken. We maken daarbij onderscheid tussen opbrengsten voor de overheid (publiek belang) en voor de participanten in de samenwerking (privaat belang);
- het identificeren van succes- en faalfactoren bij het tot stand komen (en functioneren) van een samenwerkingsverband;
- het vinden van aangrijpingspunten voor sturing door de overheid ('verschillende overheden').

Vervolgens belichten we de aspecten die aan de orde komen bij de analyse en beoordeling van het functioneren en de resultaten van de samenwerking. Ten slotte komt de casuselectie aan bod.

2.1 Positiebepaling grondeigenaren

Bij het streven naar realisatie van de EHS zijn er voor LNV twee extreme strategieën denkbaar: (A) het verwerven van de betreffende percelen om daar zelf natuur op te (laten) ontwikkelen en beheren, en (B) de huidige eigenaren van de betreffende percelen overreden tot het ontwikkelen en beheren van natuur. Dit door het maken van afspraken met individuele eigenaren en/of het stimuleren van een op natuurbeheer en/of -ontwikkeling gerichte samenwerking tussen grondeigenaren in een gebied. Het is lange tijd Rijksbeleid geweest natuurorganisaties te stimuleren grond van agrariërs te kopen voor reservaatvorming (strategie A).

De twee strategieën verschillen in het risico dat het doel 'realisatie EHS' niet wordt bereikt, de tijd die realisatie in beslag zal nemen, de kosten die met de realisatie gepaard gaan en in de bijdrage aan andere Rijksdoelstellingen. Het risico lijkt het kleinst bij strategie A: als de eigendom over de grond is verkregen, zijn ontwikkeling en beheer van natuur eenvoudig te realiseren, terwijl het bij strategie B niet vanzelfsprekend is dat alle betrokken grondeigenaren daadwerkelijk gaan meewerken. Bovendien zal, als alle betrokkenen meewerken, realisatie van de EHS waarschijnlijk meer tijd in beslag nemen door afstemming overleg enz. Daar staat tegenover dat de 'risicoreductie' door verwerving voor het Rijk waarschijnlijk duurder zal uitpakken dan realisatie via beïnvloeding van grondeigenaren. Waarschijnlijk leidt dit laatste tot een grotere betrokkenheid van de grondeigenaren bij de instandhouding van het gebied, vergroting van de toegankelijkheid voor bezoekers, toename van de mogelijkheden voor natuurgerichte recreatie en versterking van het draagvlak voor natuur(beheer) in de streek.

In de praktijk is er sprake van een combinatie van beide strategieën, waarbij het accent is verschoven van verwerven (strategie A) naar beheren (strategie B). Bij deze laatste strategie

bestaat een natuurgebied vaak uit percelen van verschillende grondeigenaren, doordat de functionele (ecologische) begrenzing van een natuurgebied en de eigendom van de grond (administratieve grenzen) niet samenvallen. Daarbij geldt dat iedere grondeigenaar eigen doelstellingen heeft ten aanzien van het grondgebruik en op basis daarvan het grondgebruik bepaalt. Er is onderscheid gemaakt tussen:

- particuliere grondeigenaren, zoals particuliere bos- en landgoedeigenaren, agrariërs en overige particuliere grondeigenaren in het buitengebied. Het grondgebruik is doorgaans een bedrijfsmatige exploitatie, waarbij een positief exploitatiesaldo een noodzakelijke voorwaarde is voor de continuïteit;
- reguliere terreinbeheerders (natuurorganisaties) als Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Provinciale Landschappen. Het grondgebruik is doorgaans gericht op natuurbeheer, waarbij vaak de continuïteit is verzekerd doordat de exploitatie vanuit externe middelen (zoals subsidies) sluitend wordt gemaakt;
- publieke grondeigenaren, zoals Defensie. Het grondgebruik betreft vaak specifieke (collectieve) doelen en de noodzaak tot een sluitend exploitatiesaldo is minder sterk.

Dat een gebrek aan afstemming tussen grondeigenaren uit verschillende categorieën kan leiden tot een in het kader van de EHS ongewenste situatie, blijkt uit de ontwikkeling in gebieden waar de landbouw in de jaren zeventig begint te intensiveren en natuurorganisaties (als reactie hierop) weidegrond kopen en er natuurreservaten van maken. De intensivering in de landbouw gaat gepaard met verlaging van de grondwaterstand, meer bemesting, vroeger maaien en minder randen en overhoeken. Veel van de aangekochte natuurreservaten zijn verruigd en verbost. Een en ander heeft geresulteerd in een achteruitgang van de weidevogelstand, waaraan naast de intensivering in de landbouw ook het beheer door natuurorganisaties heeft bijgedragen, aldus onderzoeker Adriaan Guldmond van het Centrum voor Landbouw en Milieu (Nederlands Dagblad, 18 april 2006; Altenburg en Wymenga, te verschijnen in 2006). Als oorzaken worden genoemd:

- weidevogels houden van open gebied en veel reservaten zijn verruigd of verbost;
- weidevogels worden opgevreten door roofvogels, die worden aangetrokken door de bomen in de reservaten;
- op de terreinen worden te weinig koeien gehouden, waardoor er sprake is van te weinig bemesting, van verzuring van de bodem en van het verdwijnen van wormen, die als voer dienen voor de weidevogels.

De geschetste ontwikkeling heeft geleid tot een kentering in de verhouding tussen agrariërs en natuurorganisaties. Natuurorganisaties onderkennen dat hun terreinen intensiever moeten worden beheerd en dat het inschakelen van agrariërs hierbij een goede mogelijkheid is. Aan de andere kant gaan agrariërs en andere particuliere eigenaren, zoals landgoedeigenaren, natuurbeheer steeds meer zien als een extra bron van inkomsten. Beschouwden beide groepen elkaar, door de vaak tegengestelde eisen van hun grondgebruik, lange tijd min of meer als natuurlijke vijanden, nu zijn zij in potentie partners geworden.

De omslag naar samenwerking tussen natuurorganisaties en agrariërs verkeert momenteel nog in de fase waarin "er wordt afgetast, aan elkaar geroken en – vooral door de boeren – veel wordt gezwegen" (www.nd.nl, 18 april 2006). Aan de kant van de agrariërs heerst nog veel argwaan. Doen terreinbeherende natuurorganisaties wel echt afstand van het idee dat de boer geen natuur kan beheren? Deze argwaan wordt ook gevoeld vanuit kennisinstellingen. Zo wordt de Wageningse hoogleraar natuurbeheer Frank Berendse, die een invloedrijke positie heeft binnen het bestuur van Natuurmonumenten, volgens het Nederlands Dagblad (18 april 2006, www.nd.nl) niet als boervriendelijk aangemerkt. Enkele jaren geleden maakte hij gehakt van de beheerscontracten die boeren de afgelopen 15 jaar hebben afgesloten om natuur op hun terrein te stimuleren. Hij had met name kritiek op de afspraken in de contracten over de

natuurdoelen, omdat die niet ver genoeg gaan. Er zouden geen positieve resultaten en effecten op de korte termijn zijn gevonden: het verschromen duurt te lang en de doelen in de agrarische natuurbeheercontracten zouden onvoldoende zijn toegesneden op de beoogde natuurdoelen (Nederlands Dagblad, 18 april 2006, www.nd.nl). Ook het Milieu en Natuur Planbureau (MNP, 2005) liet zich vorig jaar weinig positief uit over particulier natuurbeheer als het gaat om de deelnamebereidheid onder agrariërs (Egmond en De Koeijer, 2005).

2.2 Samenwerken in het natuurbeheer

De letterlijke betekenis van *samenwerken* is 'gemeenschappelijk aan eenzelfde taak werken'. Een *samenwerkingsverband* is 'het geheel van onderlinge afspraken met betrekking tot samenwerking tussen personen en/of instanties' of 'alle betrokkenen bij een samenwerking' (Van Dale, on-line woordenboek).

Lupgens en Ziggers (2004) beschrijven een samenwerkingsverband als een relatie, aangegaan door twee of meer partijen die verenigbare of aanvullende belangen en doelen hebben, om wederzijds voordeel te behalen. De intensiteit van een samenwerkingsverband wordt bepaald door de mate van integratie en uitwisseling van middelen tussen partners en kan variëren van een relatie als koper en verkoper, via gezamenlijke activiteiten op het gebied van onderzoek en ontwikkeling, distributie, marketing en/of het vervaardigen van producten (goederen of diensten) tot een joint venture (een samengaan van twee of meer ondernemingen ten behoeve van een bepaald project, waarvoor kapitaal en vakkennis bijeengebracht worden, op basis van gedeeld risico maar met behoud van eigen identiteit). Al deze vormen van samenwerking vinden in principe plaats op basis van een contract. Duysters (2002; In: Lupgens en Ziggers, 2004) stelt dat er in een samenwerkingsverband sprake is van vrijwillige, evolutionaire en flexibele organisatievormen tussen twee of meer actoren, om zowel gezamenlijke als individuele doelstellingen te verwezenlijken, waarbij producten, diensten en/of technologieën worden uitgewisseld, gedeeld en/of gezamenlijk ontwikkeld, met het behoud van de eigen identiteit.

Gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer is gedefinieerd als: gemeenschappelijk werken aan eenzelfde taak of dezelfde taken binnen een afgebakend geografisch gebied door ten minste twee actoren (grondeigenaren) met verenigbare of aanvullende belangen en doelen, waarbij minimaal één actor beslissingsbevoegdheid heeft ten aanzien van natuurbeheer en in ieder geval één van de gezamenlijke doelen betrekking heeft op natuurbeheer.

In dit onderzoek is gebiedsgerichte samenwerking beperkt tot samenwerkingsverbanden waarin in ieder geval één natuurorganisatie en twee of meer particuliere grondeigenaren participeren. Belangenorganisaties en samenwerkingsverbanden tussen grondeigenaren uit één categorie, zoals agrarische natuurverenigingen, kunnen wel als vertegenwoordiger (belangenbehartiger) van één of meer grondeigenaren in het gebied optreden, maar niet als partij in de samenwerking. De afbakening van het gebied berust niet op administratieve grenzen, maar op functionele grenzen die voortkomen uit de ontwikkeling en het beheer van natuur. Met andere woorden: het kunnen realiseren van de gewenste natuur en/of het gewenste natuurbeheer is bepalend voor de begrenzing van het gebied. Deze interpretatie van gebiedsgericht staat tegenover die in 'gebiedsgericht beleid' dat - complementair aan generiek beleid - dient om rijksdoelen te bereiken door gebiedsontwikkelingen te stimuleren (zie ook www.gebiedsgerichtbeleid.nl).

In theorie zijn er drie vormen van natuurbeheer te onderscheiden waarbij particuliere grondeigenaren en natuurorganisaties als partners optreden:

- a) natuurbeheer door (agrariërs of andere) private grondeigenaren op het terrein van een natuurorganisatie. Hier is doorgaans sprake van een opdrachtnemer - opdrachtgever relatie waarbij het natuurbeheer extra inkomsten oplevert voor de private grondeigenaren, terwijl het voor de natuurorganisatie een efficiënte invulling is van haar beheerstaak;
- b) natuurbeheer door agrariërs of andere private grondeigenaren op eigen terrein: op delen of randen van percelen. Als dit beheer wordt afgestemd op dat van andere percelen en op de natuur van versnipperde terreinen van natuurorganisaties, kan dit verbindingsschakels ofwel in vakjargon 'de verbindingzones' vormen;
- c) natuurbeheer op gebiedsniveau met gevolgen voor de bedrijfsvoering van alle betrokken grondeigenaren. Denk hierbij aan een gebiedsplan, dat terreinen van natuurorganisaties en private grondeigenaren omvat en waarin bijvoorbeeld de vernatting voor het hele gebied is geregeld. Het is zelfs denkbaar dat private grondeigenaren en natuurorganisaties hun gronden onderbrengen in een groene holding, een soort groene NV waarin gronden en bedrijfsvoering in één bedrijf zijn samengevoegd.

In onze definitie van gebiedsgebonden samenwerking is aangegeven dat in zo'n samenwerking minimaal één private grondeigenaar en minimaal één terreinbeherende organisatie moet participeren. Omdat in een agrarische natuurvereniging geen terreinbeherende organisatie participeert, wordt deze niet als gebiedsgebonden samenwerking beschouwd. Dit betekent niet dat agrarische natuurverenigingen geen rol in het natuurbeheer kunnen spelen. In tegendeel, in de onderzochte casus zijn wel degelijk agrarische natuurverenigingen van de partij. Agrarische natuurverenigingen "zijn samenwerkingsverbanden, milieucoöperaties en overlegplatforms gericht op de bescherming en ontwikkeling van de agrarische natuur en het agrarische landschap" (definitie volgens de alfabetische trefwoordenlijst in het Milieu- en Natuurcompendium, www.mnp.nl). De leden van de vereniging zijn hoofdzakelijk agrariërs, maar er kunnen ook burgers lid zijn. De vereniging kan namens de leden optreden, bijvoorbeeld bij de onderhandelingen met een terreinbeherende organisatie over een collectief contract voor agrarisch natuurbeheer. Voor beide partijen heeft dit zowel voor- als nadelen. Voordelen voor de terreinbeherende organisatie zijn dat de transactiekosten verminderen door de 'één loketfunctie' van de agrarische natuurvereniging en dat het eenvoudiger wordt om in te zetten op specifieke vormen van agrarisch natuurbeheer op het terrein van de agrariërs. Een nadeel voor de terreinbeherende organisatie kan zijn dat de agrarische natuurvereniging zich als een machtig collectief gaat opstellen en dit in de onderhandelingen benut. Een tweede nadeel is dat het niet meer mogelijk is door individuele contracten een 'verdeel-en-heersstrategie' te volgen. Het rijk is gebaat bij die vorm van samenwerking die zo veel mogelijk afgestemd natuurbeheer oplevert en zo min mogelijk versnippering van het natuurbeheer.

De voor- en nadelen voor agrariërs zijn uit het voorgaande eenvoudig te herleiden. Daarnaast zorgt de gezamenlijke betrokkenheid binnen de vereniging ondermeer voor sociaal kapitaal, dat is te karakteriseren met 'netwerken, normen en sociaal vertrouwen' (Putnam, 1993, 1995). Bij sociaal kapitaal gaat het om het wegnemen van belemmeringen voor collectieve actie en het bevorderen van samenwerking tot wederzijds voordeel. Aan het complex van netwerken, normen en vertrouwen koppelt Putnam de activiteit van vrijwillige organisaties, waar ook agrarische natuurverenigingen bij kunnen horen, en vrijwillig individueel engagement. Sociaal kapitaal wordt daarmee een modern wervend alternatief voor het oude begrip 'sociale cohesie' (Dekker, 1999: 22). Het biedt voordelen omdat andere individuen en groepen over minder of minder waardevolle netwerken beschikken. Sociaal kapitaal heeft niet alleen maar baten of positieve effecten. Negatief is ondermeer dat het ongelijk is verdeeld, conformisme stimuleert en het individueel initiatief remt. Dit onderzoek is gericht op de meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer. Vanuit dit doel wordt het ontstaan en functioneren van samenwerkingsverbanden tussen reguliere terreinbeheerders en particulieren nagegaan. Naast de gebiedsgerichte samenwerking kan er sprake zijn van georganiseerde

samenwerking tussen grondeigenaren binnen een organisatie van particulieren, die de betreffende grondeigenaren vertegenwoordigt of namens hen onderhandelt. Concreet betreft dit bijvoorbeeld de samenwerking tussen agrariërs binnen een agrarische natuurvereniging of tussen landgoedeigenaren in een federatie.

2.3 Gebiedsgerichte samenwerking

Bij de beschrijving en de analyse van gebiedsgerichte samenwerking is gewerkt naar analogie van de theorie van de beleidsarrangementen (Leroy et al, 2001; Van Veen et al., 2004). Hierbij is het gebied een speelveld (spelbord) met spelregels, waarbij de spelers (potentiële participanten en de verschillende overheden) proberen hun middelen zodanig in te zetten dat zij een zo goed mogelijk resultaat bereiken. Spelers kunnen alleen opereren of (gaan) samenwerken. Dit laatste kan leiden tot aanpassing van de spelregels. De belangrijke elementen bij deze benadering zijn de constituerende dimensies van de beleidsarrangementen.

- **Actoren.** Dit zijn de relevante partijen in het gebied. Voor de analyse zijn dit de (groepen) grondgebruikers die kunnen participeren in de horizontale samenwerking, en de publieke en private partijen die, bijvoorbeeld via verticale samenwerking, invloed kunnen uitoefenen op het ontstaan en/of functioneren van de horizontale samenwerking.
- **Opvattingen van de actoren.** Dit betreft de opvattingen die de actoren hebben over het realiseren van het door de (rijks)overheid gewenste natuur(beheer) in het gebied (inhoudelijk discours), de wijze waarop dit kan of moet worden aangepakt en de rol die horizontale samenwerking daarbij kan spelen (sturingsdiscours). De opvattingen zijn gerelateerd aan hun doelstellingen en verwachtingen. Deze opvattingen komen tot uitdrukking in hun motieven om al dan niet horizontaal samen te werken dan wel (verticaal) deze samenwerking te bevorderen of te frustreren, en in de strategie die zij daarbij (willen) volgen.
- **Middelen waarover actoren beschikken.** De middelen waarover een actor beschikt kunnen zeer divers van aard zijn. Zij kunnen variëren van zaken als kennis, geld en productiemiddelen (arbeid, grond, machines) tot de invloed die een actor kan uitoefenen vanuit zijn (in)formele positie en/of via zijn netwerk(en).
- **Spelregels** waarbinnen de actoren moeten opereren. Dit betreft o.a. de regelgeving die op het betreffende gebied van toepassing is, de cultuur/gevestigde gewoonten in het gebied en de regels, afspraken en dergelijke bij de samenwerking. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen generieke en gebiedsspecifieke spelregels.

De context voor een specifieke gebiedsgerichte samenwerking beschrijft het speelveld, de spelregels en de actoren met hun middelen en opvattingen (tabel 5). Bij de beschrijving van een samenwerkingsverband worden zowel de feitelijke als de door de actoren in de samenwerking gewenste omvang en samenstelling beschreven.

Het **speelveld** is het geanalyseerde gebied, gekenmerkt door o.a. zijn omvang en ligging, de bodemkundige en hydrologische gesteldheid en de aard en intensiteit van het ruimtegebruik.

De **spelregels** bepalen de regels, procedures, mogelijkheden (zoals subsidies) en restricties waarbinnen de actoren opereren. Specifieke regelgeving voor het gebied (zoals bij een Nationaal landschap, Natura 2000 et cetera) maakt deel uit van de spelregels. Spelregels kunnen tijdens het spel wijzigen, als actoren bijvoorbeeld besluiten te gaan samenwerken; dan maken de daarbij gemaakte afspraken deel uit van de (minimaal voor hen geldende) spelregels. De beschrijving van de spelregels moet zoveel mogelijk beperkt blijven tot de voor de samenwerking relevante regelgeving (heffingen, subsidies, restricties, verplichtingen enz.), regionale gebruiken en de regels van de samenwerking.

Tabel 5 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking

Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband (inclusief horizontaal of verticaal) bij samenwerking betrokken actoren (formeel en informeel) aard samenwerking (formeel, informeel, contract enz.) gewenste omvang en samenstelling van het samenwerkingsverband activiteiten samenwerking
Speelveld	omvang gebied ligging gebied bodemkundige en hydrologische gesteldheid aard en intensiteit van het ruimtegebruik
Spelregels	regels en procedures die op het gebied van toepassing zijn mogelijkheden (zoals subsidies) en restricties voor actoren afspraken die als onderdeel van de samenwerking zijn gemaakt
Actoren	aard van de actor, inclusief de (eigen) doelstellingen potentiële bijdrage in de samenwerking (horizontaal/verticaal)
Motieven actoren	doel met/belang bij/motieven voor samenwerking (of juist niet participeren) strategie met betrekking tot samenwerken

De actoren zijn de spelers die het spel spelen. Er is onderscheid tussen actoren die (horizontaal) samenwerken, actoren die (verticaal) de samenwerking bevorderen en relevante actoren die niet participeren in de samenwerking of deze zelfs proberen te frustreren. Deze laatste categorie bestaat uit actoren die relevant zijn voor de analyse, doordat ze bijvoorbeeld wel in de samenwerking kunnen participeren en dat niet willen of juist wel willen participeren en dat niet kunnen of mogen. De middelen waarover een actor kan beschikken zijn inbegrepen in de potentiële bijdrage in de samenwerking en/of de totstandkoming daarvan.

In de samenwerking zal vooral de inbreng van productiemiddelen (grond, arbeid, machines), kennis en geld aan de orde zijn. Bij het tot stand komen van de samenwerking zijn zaken als netwerken en (in)formele positie belangrijk.

De actoren moeten de doelen in kaart brengen, evenals de strategie die zij volgen om deze doelen te bereiken en de **motieven** die aan deze strategie ten grondslag liggen. Daarbij zijn zaken aan de orde als de (gewenste) positie binnen de samenwerking, de eigen inbreng in de samenwerking en de (gewenste) inbreng van participanten, de met de samenwerking beoogde eigen en gemeenschappelijke doelen, de gewenste participanten in de samenwerking enz.

De beschrijving van een actor kan een individuele actor of een groep 'gelijkwaardige' actoren betreffen. De keuze hangt mede samen met de invloed die actoren in de samenwerking hebben. Zo zal de invloed van een 'grote' actor als Staatsbosbeheer verschillen van die van boer x of particuliere grondeigenaar y. Een actor met beslissingsbevoegdheid over het grondgebruik hoeft niet de grondeigenaar of pachter te zijn, het kan ook een bedrijfsleider zijn. Voor deze actoren moeten de aard en omvang van grondgebonden activiteiten (agrarisch, natuurbeheer, enz.) worden aangegeven, alsmede of het een private of publieke (nationaal, regionaal, lokaal) actor betreft.

De gehanteerde beschrijving (tabel 5) van de context van de samenwerking zorgt ervoor dat voor alle casussen vergelijkbare informatie beschikbaar is (zie hiervoor de bijlagen 2 tot en met 5 waarin de tabellen de concepten bevatten van de theorie van beleidsarrangementen). De beschrijving dient als basis voor de analyse van het ontstaan en functioneren van de samenwerking.

2.4 Analyse en beoordeling samenwerkingsproces

De analyse en beoordeling van een samenwerking kunnen het samenwerkingsproces en/of de resultaten van de samenwerking betreffen. In het eerste geval wordt de samenwerking beschouwd als een doel op zich en kunnen we uit de beoordeling bijvoorbeeld succes- en faalfactoren afleiden. In het tweede geval is de samenwerking een middel om een doel te bereiken en kan bijvoorbeeld worden nagegaan in hoeverre dit is gelukt. Beide benaderingen zijn in dit onderzoek aan de orde.

In een samenwerkingsproces kan men verschillende activiteiten onderscheiden, die deels gelijktijdig kunnen plaatsvinden. Een mogelijke indeling van deze activiteiten staat hierna beschreven (Lupgens en Ziggers, 2004).

- 1 Voorbereiding, waarin de individuele actoren bepalen welke toegevoegde waarde samenwerken voor hen kan hebben. Dit betreft ondermeer het identificeren van de doelen waarbij samenwerken (naar verwachting) een bijdrage aan de verwezenlijking kan leveren, het bepalen van de gewenste vorm van samenwerking en het creëren van intern draagvlak voor samenwerking. Argumenten hierbij betreffen het financiële risico, het risico van weglekken van kennis, de beschikbaarheid van middelen, de concurrentiepositie (t.o.v. potentiële partners), de snelheid waarmee het project kan/moet worden gerealiseerd, de gewenste (on)afhankelijkheid en de mate waarin controle kan worden uitgeoefend. Ook de aan- of afwezigheid van draagvlak bij anderen kan een argument zijn voor samenwerking.
- 2 Partnerselectie, waarbij wordt gezocht naar de meest geschikte partner(s) om mee samen te werken. Argumenten hierbij betreffen de concurrentiepositie, de (verwachte) effecten van samenwerken op de dagelijkse gang van zaken, de cultuur (uitvoering, management, opportunisme) bij de potentiële partners, de ervaring op het gebied van samenwerken, aanvullendheid van competenties en productiemiddelen, wederzijdse afhankelijkheid, de financiële, technologische en netwerkpositie van potentiële partners en hun reputatie.
- 3 Ontwerp van de samenwerking, waarbij de partners gezamenlijk de toegevoegde waarde van samenwerking bepalen en deze vormgeven. Dit omvat het inventariseren van de gezamenlijke, de conflicterende en de complementaire belangen en van de rol die de verschillende partijen willen/kunnen spelen. Voorts kan men de haalbaarheid van de samenwerking toetsen en een (gezamenlijk) plan van aanpak opstellen.
- 4 Management van de samenwerking, concrete invulling van de samenwerking. Een belangrijk onderdeel hierbij is hoe men met problemen en conflicten omgaat. Voor een harmonieuze samenwerking zijn sociale elementen vaak belangrijker dan 'harde' structuur-elementen, met name onderling vertrouwen is belangrijk.
- 5 Evaluatie, ofwel de beoordeling van de voortgang en de resultaten van de samenwerking. Het is van belang tijdens het samenwerkingsproces de voortgang en de resultaten te meten. Dit betreft zowel harde (zoals financiële, technologische) als zachte (zoals vertrouwensrelatie) aspecten.

Bij de analyse en beoordeling van het proces is onderscheid gemaakt tussen het ontstaan van de samenwerking en het functioneren daarvan (tabel 6). Het ontstaan van de samenwerking omvat de activiteiten voorbereiding, partnerselectie en ontwerp. Het functioneren van de samenwerking bevat het management en evaluatie. Aandachtspunten bij de beoordeling zijn dat niet iedere operationele samenwerking voordelig hoeft te zijn voor alle partners en dat de samenwerking als tijdelijk kan zijn bedoeld (ze wordt beëindigd als de doelen zijn gerealiseerd). De beoordeling van het functioneren is vooral gericht op succes- en faalfactoren. Ook is aandacht besteed aan de percepties van actoren ten aanzien van de samenwerking en haar functioneren. Hierbij is ondermeer nagegaan hoe, naar de mening van de betreffende actor, de samenwerking verloopt en of ook zonder samenwerking hetzelfde zou zijn gerealiseerd. Ook is van belang of hij van mening is dat de beoogde gezamenlijke doelen beter kunnen

worden gerealiseerd bij een andere werkwijze binnen het samenwerkingsverband of door een ander samenwerkingsverband.

Tabel 6 Beschrijving ontstaan en functioneren samenwerking

Ontstaan samenwerking	aanleiding en initiatief tot samenwerking
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken bij samenwerking
	strategie om actoren bij samenwerking te betrekken
	criteria bij partnerselectie
	inhoud samenwerking (overleg, gebruik materialen en middelen enz.)
Functioneren samenwerking	verschillen tussen actoren in rol en invloed (in de samenwerking)
	ontbreken van vereiste middelen (in de samenwerking)
	naleving afspraken
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking
	mutaties in de rol en inbreng van actoren
	tegen verwachting in niet bij samenwerking betrokken actoren
	relatie met andere samenwerkingsverbanden
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen bij samenwerking gewijzigd in de tijd
	worden gezamenlijke doelstellingen door alle actoren onderschreven
	functioneren in relatie tot eigen doelen
	belemmeringen in de samenwerking
	duurzaamheid samenwerking
	effectiviteit samenwerking
	succes- en faalfactoren

Potentiële oorzaken voor het mislukken van samenwerkingsverbanden zijn (Bamford et al., 2003, In: Luggens en Ziggers, 2004):

- het ontbreken van een duidelijk gezamenlijk doel;
- het ontbreken van een strategische fit in de zin van elkaar aanvullende middelen;
- het ontbreken van een duidelijke structuur;
- het ontbreken van systemen om geschikt alliantiegedrag te ondersteunen;
- het ontbreken van (onderling) vertrouwen;
- opportunistisch gedrag van een partner;
- culturele verschillen tussen samenwerkende actoren.

Ook Buurma et al. (2003) heeft een aantal redenen genoemd die samenwerking kunnen bemoeilijken. Een daarvan is dat partijen in samenwerkingsverbanden (vaak) een handelswijze hanteren en een positie innemen die is gebaseerd op bestaande knelpunten, terwijl zij in beginsel voor de lange termijn een andere oplossing voorstaan. Daarnaast dienen actoren veel te investeren in het leren spreken van elkaars taal en het formuleren van een gemeenschappelijk doel of toekomstbeeld (zie ook De Lauwere et al., 2004).

2.5 Analyse en beoordeling resultaten samenwerking

Samenwerking kan resultaten opleveren voor individuele actoren, voor het samenwerkingsverband en voor de maatschappij (de omgeving van het samenwerkingsverband). De analyse is gericht op de resultaten van gebiedsgerichte samenwerking voor de maatschappij, gezien vanuit het perspectief van de Rijksoverheid en met name vanuit het EHS-beleid. Bij de beoordeling zijn vier aspecten onderscheiden:

- *ecologie*. Dit betreft de bijdrage aan de realisatie van EHS-doelstellingen. Vanuit het perspectief van de grondeigenaren geldt doorgaans dat als beheer en/of ontwikkeling van natuur een doelstelling is, dit doorgaans betrekking heeft op 'natuur' en niet op 'realisatie van de EHS';
- *financiën*. Dit betreft de uitgaven door het Rijk voor de ontwikkeling en het beheer van natuur. Vanuit het perspectief van de grondeigenaren zijn hier vooral de extra eigen inkomsten (particuliere eigenaren) of besparingen (reguliere terreinbeheerders) van belang;
- *bestuurlijke aspecten* als legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie. Het Rijk onderscheidt:
 - de bijdrage van samenwerking aan het draagvlak bij beleid, bestuur en bevolking;
 - de afstemming tussen beleid en bestuur;
 - de doelmatigheid (efficiency) van samenwerken.
 - Voor de grondeigenaren zijn vooral de 'bestuurlijke ondersteuning' (zoals beschikbaar stellen van arbeid en kennis en aanpassing van regelgeving) en de afstemming tussen beleid en bestuur van belang;
- *maatschappelijke aspecten*. Hierbij zijn de effecten op de regio van belang zoals extra mogelijkheden voor recreatie, toegenomen levensvatbaarheid van bedrijven en verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving. Voor de grondeigenaren telt vooral het directe effect voor het eigen bedrijf en het functioneren daarvan (zoals het draagvlak bij de bevolking, het eigen imago). Daarnaast worden soms zaken van belang geacht als het imago van de streek en de sociale cohesie die uit samenwerken kan voortvloeien.

De beoordeling is uitgevoerd voor de horizontale en verticale samenwerking. De eigen doelen van het samenwerkingsverband respectievelijk de individuele actoren, bepalen welke aspecten uit de vier categorieën bij de beoordeling aan de orde zijn en hoe deze worden gewaardeerd. Daarbij geldt dat de waardering (beoordeling) van één specifiek effect van actor tot actor kan verschillen (voor definities zie bijlage 1). Deze verschillen hangen samen met verschillen in:

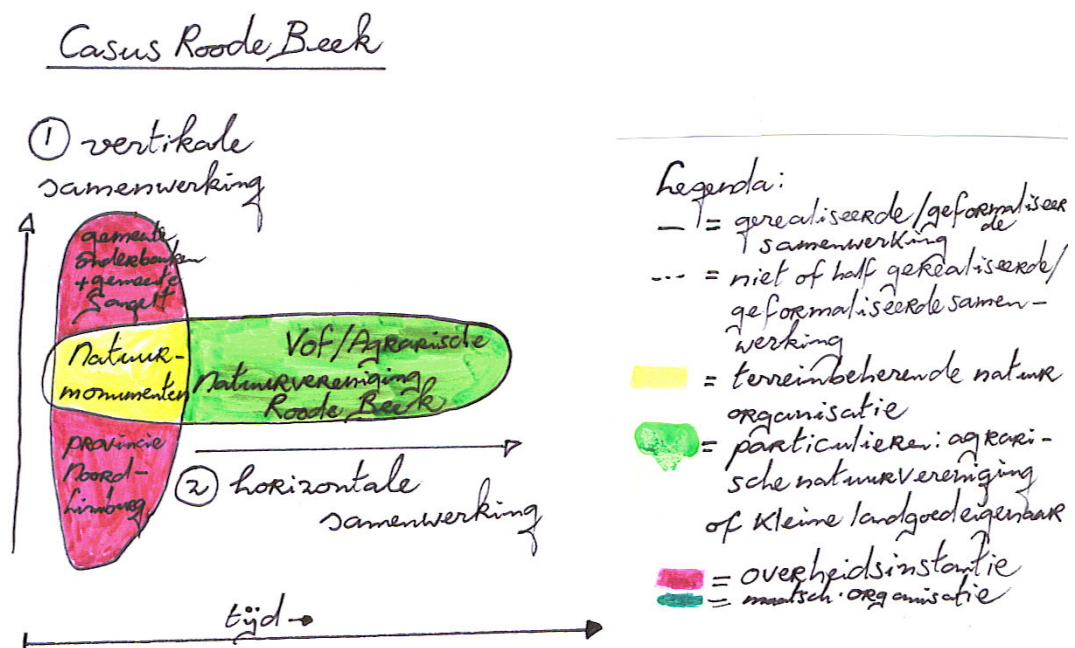
- de doelstellingen van actoren;
- het (geografische) gebied waarin voor de actoren relevante effecten optreden. Voor een private actor is dit gebied kleiner dan voor het samenwerkingsverband en voor een lokale overheid is het gebied kleiner dan voor de provincie en/of de nationale overheid. Dit kan ertoe leiden dat de ene actor specifieke effecten in beschouwing neemt en de ander niet.
- de betekenis die actoren hechten aan specifieke effecten. Zo kan de nationale overheid een rijkssubsidie als een uitgave beschouwen, terwijl private actoren en lokale overheden dit als inkomsten beschouwt. Een tweede voorbeeld is de aanleg van een natuurterrein die de provincie kan zien als een bijdrage aan de realisatie van de EHS, terwijl de betreffende gemeente eerder denkt aan een gemiste kans voor de aanleg van een bedrijventerrein.

Vanwege verschillen tussen actoren in hun beoordelingskader is het belangrijk onderscheid te maken tussen analyse en evaluatie. Bij de analyse worden de effecten en de omvang daarvan vastgesteld, bij de evaluatie wordt aan deze effecten een waardering/beoordeling toegekend. Met andere woorden: de evaluatie verschilt van de analyse, doordat bij een evaluatie een oordeel wordt toegevoegd aan gestructureerde gegevens, terwijl bij een analyse geen oordeel wordt geveld (Dresselaers, 2004). De effecten (uitkomst van de analyse) zijn voor alle actoren gelijk, maar hun oordeel (evaluatie) kan verschillen door verschillen in het actorperspectief.

3 Casus landschapspark Roode Beek/Rodebach

De verticale samenwerking gaat in de casus Landschapspark Roode Beek vooraf aan de horizontale samenwerking. Die verticale samenwerking betreft een groot aantal, voornamelijk publieke actoren in Nederland en Duitsland. Deze samenwerking heeft geresulteerd in het tot stand komen van het natuurpark en daaraan gekoppeld de noodzaak tot het beheer daarvan. Dit beheer is het primaire doel van de horizontale samenwerking.

De horizontale samenwerking kent twee partners: de agrarische natuurvereniging VOF Roode beek en Natuurmonumenten. De activiteiten betreffen enerzijds het beheer van de kudde en het onderhoud van het hekwerk (volgens het door de VOF en Natuurmonumenten afgesloten contract) en anderzijds bijvoorbeeld het geven van voorlichting en het houden van excursies.



Afbeelding 1 Verhouding verticale samenwerking en horizontale samenwerking in Roode Beek

3.1 Gebiedssituatie

Huidige gebiedssituatie

De kern van het Natuurpark is het dal van de Roode Beek/Rodebach. De midden- en benedenloop liggen op en langs de grens en worden direct beïnvloed door water dat uit Duitsland en Nederland afkomstig is. Het beekdal vormt een onderdeel van het grensoverschrijdende natuurpark dat circa 750 ha groot is. Hiervan is momenteel 250 hectare afgerasterd voor de kudde Schotse hooglanders (30 tot 50 koeien en stieren), maar uiteindelijk zal de kudde het hele park (750 hectare) tot haar beschikking krijgen. Natuurmonumenten is de grondeigenaar van het Nederlandse deel van het park en van een gedeelte van het Duitse deel. Het Duitse deel bestaat daarnaast uit enkele percelen van een Duits agrarisch bedrijf. Het beheer van de

kudde en het onderhouden het hekwerk is uitbesteed aan de VOF, die daarnaast tijdens de dagelijkse controles voorlichting geeft aan het publiek en excursies verzorgt.

Het Nederlandse deel van het park bestaat uit het Leiffenderven, het dal van de Roode Beek, het dal van de Ruscherbeek, de Schinveldse bossen en de Schinvelder Es. De grens in Nederland valt samen met die van de EHS (tevens Provinciale Ecologische Hoofdstructuur). In Duitsland wordt het park gevormd door het voormalige Gangelterbruch en het dal van de Rodebach en is de grens ongeveer langs de bebouwing getrokken. De hogere delen van het park zoals de Schinveldse bossen, liggen op de helling van het beekdal en gaan geleidelijk over in vochtige graslanden langs de beek. De aangeplante productiebossen in het noordelijk deel liggen op voormalige heidevelden en worden door Natuurmonumenten tot natuurlijke loofbossen omgevormd. In het zuidelijke en oostelijke deel komen oude loofbossen voor. Vooral op plaatsen waar klei is afgegraven, komen akkers en weilanden voor. Op sommige plaatsen in het dal komt kwelwater aan de oppervlakte, wat belangrijk is voor bepaalde vegetaties en planten. Zo komen in het beekdal zowel stukjes droge heide als een combinatie van vochtige heide en hellingveen voor.



Afbeelding 2 Kaart Roode Beek (Bron: Onderbankenjournaal, september 2004)

Gewenste gebiedssituatie

Kansen voor een uitbreiding van het landschapspark tot 800 ha lijken aanwezig. Momenteel kijkt men of de begrazing kan worden uitgebreid naar de Schinvelder Es.

3.2 Samenwerking

3.2.1 Betrokken actoren

Verticale samenwerking

Bij de verticale samenwerking zijn de volgende actoren betrokken: Gemeente Onderbanken, Gemeente Gangelt, Entwicklungsgesellschaft Gangelt GmbH, Provincie Limburg, Natuurmonumenten (NM), NABU Ortsgruppe Gangelt, Untere Wasserbehörde en Untere Landschaftsbehörde van Kreis Heinsberg en Waterschap/Zuiveringsschap Roer- en Overmaas. In opdracht van de verticale samenwerking zijn/worden door de onderzoeksbureaus Bureau HP projectpromoties bv en Bureau Stroming verschillende activiteiten uitgevoerd, die variëren van organisatie, coördinatie en projectleiding tot het verrichten van inventarisaties en (inhoudelijk) onderzoek. Het doel van de verticale samenwerking is de ontwikkeling van het natuurpark en het mogelijk maken en faciliteren van het beheer daarvan.

De doelen van de verticale samenwerking zijn het ontwikkelen en beheren van één groot grensoverschrijdend natuurpark (inclusief herstel van de Roode Beek), het positioneren van het gebied in provinciale en Europese regiokaders en het scheppen van recreatiemogelijkheden. De publieke actoren zetten daartoe hun netwerk in, zorgen voor aanpassing van regelgeving en dragen financieel bij. De motieven zijn het verbeteren van het (eigen) imago en het bijdragen aan realisatie van eigen doelstellingen. De financiële middelen voor het natuurbeheer komen uit bestaande rijksregelingen (SAN en SN). De gemeente Onderbanken wil de realisatie van het natuur- en landschapspark Roode Beek/Rodebach ook gebruiken om de positie van Onderbanken in het grote samenwerkingsverband Parkstad Limburg te versterken.

Horizontale samenwerking

De horizontale samenwerking kent twee actoren: VOF Roode Beek en Natuurmonumenten. De doelen zijn het beheer van het natuurpark, bijdragen aan het begrip voor het natuurpark bij de bevolking en vergroten van de mogelijkheden om in het park te recreëren. Aantekening: het beheerdoel wordt gerealiseerd door een contract tussen de VOF en Natuurmonumenten. In dit contract zijn onkostenvergoedingen vastgelegd per hectare en per strekkende meter afrastering (16,5 kilometer), en dat eventuele aanwas van de kudde voor de VOF is. Hierdoor is bij het beheer eigenlijk geen sprake van samenwerken. Aanvullend op de horizontale samenwerking werken de VOF en Natuurmonumenten samen met enkele stichtingen op het gebied van de geestelijke gezondheidszorg voor de inzet van mensen met een geestelijke handicap.

VOF Roode Beek

De VOF is een agrarische natuurvereniging met vijf leden, die als primaire doel heeft om via het gezamenlijk uitvoeren van het beheerscontract met Natuurmonumenten extra inkomsten voor de bedrijven te verwerven en de bedrijfsvoering op de bedrijven te verbreden. De missie van de VOF is: *“het ontplooien en exploiteren van initiatieven op het gebied van natuurbeheer en recreatie in het natuurpark Rodebach/Roode Beek. Daarbij streeft de Initiatiefgroep naar burgerparticipatie.”* (citaat: www.Roodebeek.nl).

De VOF is zich er terdege van bewust dat het natuurpark een natuurfunctie krijgt en is bereid om over de grenzen van de landbouw heen te kijken. De agrariërs zien de komst van groot-schalige nieuwe natuur als kans in plaats van een bedreiging. De VOF streeft naar goede samenwerking met actoren in het gebied in de verwachting dat het betrekken van boeren, burgers en buitenlui uit de regio bij het nieuwe natuurpark tot win-winsituaties zal leiden. Met een toekomstgerichte aanpak verwacht de VOF af te kunnen wijken van de “geijkte” paden, nieuwe vormen van samenwerking te kunnen aangaan en nieuwe activiteiten te kunnen oppakken.

Natuurmonumenten

De Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (of Natuurmonumenten) is een natuurbeschermingsorganisatie die natuurgebieden aankoopt en beheert. In Nederland is het de eerste natuurbeschermingsorganisatie die door de aankoop van het Naardermeer in 1906, zich begeeft op het terrein van aankoop en beheer van natuur. De vereniging heeft ten doel het behoud en beheer van in natuurwetenschappelijk en landschappelijk opzicht belangrijke terreinen in Nederland met de zich daarop bevindende monumenten van geschiedenis en kunst, in het bijzonder die, bedoeld in artikel 1 van de Monumentenwet. Dit geschiedt zowel ter wille van de natuur als ten behoeve van het geestelijke en lichamelijke welzijn van de mens. Het streven is mede gericht op:

- het bevorderen van het behoud en het herstel van natuur en landschap;
- het bevorderen van de zuiverheid van water, bodem en lucht en het beschermen van de stilte;
- het bevorderen van het besef dat de mens hiervoor verantwoordelijkheid draagt.

(Bron: Statuten Vereniging Natuurmonumenten, artikel 2: www.natuurmonumenten.nl)

Het bestuur van de vereniging draagt de eindverantwoordelijkheid voor het gevoerde beleid voor ondermeer verwerving, maatschappelijke positiebepaling, natuurontwikkelingsvisies en samenwerking met andere organisaties. Het natuurbeheer vindt plaats in afzonderlijke beheer-eenheden, in zes inspecties verenigd. Naast de beheertaak houdt men in de gaten hoe het de natuur vergaat, houdt men toezicht in het gebied, en geeft men excursies en regionale voorlichting.

De enige (formele) spelregel in de horizontale samenwerking is het contract (voor 6 jaar) tussen de VOF en Natuurmonumenten. Met andere (dan Natuurmonumenten) partners in het project bestaan informele relaties. Men krijgt veel steun van de gemeente Onderbanken en de Provincie (Ruimte en Groen) om problemen op te lossen, zoals veterinaire problemen.

3.2.2 Ontstaan samenwerking

Verticale samenwerking

In de negentiger jaren bestond al een door beide gemeentes opgesteld plan voor de inrichting van het plangebied, gebaseerd op een uitgesproken intentie tot samenwerking. Dat het plan stagneerde heeft twee oorzaken. De eerste is het grote aantal uitvoeringsprojecten en de daarmee samenhangende financieringsproblemen, de tweede oorzaak is het verschil in inzicht tussen de gemeentes in de mate waarin men aandacht moet schenken aan natuurontwikkeling en recreatie. Om uit de impasse te komen is op initiatief van een burgemeester, aan het Bureau HP projectpromotie de opdracht verstrekt om de situatie te analyseren. Dit heeft geleid tot een informele bijeenkomst (van de actoren in de verticale samenwerking) waarin is gezocht naar gezamenlijke doelen voor het gebied, die verder moeten worden uitgewerkt op basis van vertrouwen tussen alle actoren. De vervolgoopdracht aan HP projectpromotie om het proces rond de planvorming en de uitvoering te coördineren en te begeleiden (project-management), resulteerde in een heldere organisatiestructuur.

Het rapport van bureau Stroming (Winden et al., 2002) speelt een belangrijke rol in deze ontwikkeling. In het rapport wordt een samenhangende visie voor het gebied gepresenteerd die uitgaat van de gebiedseigen natuurlijke processen en de nog aanwezige structuren. Het geschetste perspectief waarin zowel natuur als recreatie en toerisme een plaats hebben, wordt door alle partners gedragen.

Horizontale samenwerking

Hierbij is onderscheid gemaakt tussen de samenwerking tussen VOF en Natuurmonumenten en de samenwerking binnen de VOF. De eerste genoemde samenwerking is officieel begonnen met het afsluiten van het beheercontract. De aanloop daarheen begint in 2002 als de gemeente Onderbanken in het kader van het programma Vitaal Platteland en de reconstructie in korte tijd reageert met een plan 'Vitaal Onderbanken' waarin het landschapspark met begrazing is opgenomen. In het overleg tussen de gemeente en LLTO benadrukt de gemeente dat het plan weliswaar veel natuur bevat maar dat het ook mogelijkheden biedt voor boeren. Zeven boeren hebben in eerste instantie belangstelling. Enkele bedrijven trekken zich terug omdat ze andere verwachtingen hebben over het soort koeien waarmee de begrazing wordt uitgevoerd (vleesvee in plaats van bijvoorbeeld hooglanders). In de onderhandelingen blijken de afzonderlijke bedrijven geen partij te zijn, wat voor een aantal bedrijven een reden was om een andere organisatievorm te zoeken. De gemeenten Onderbanken en Gangelt en de provincie hebben hierbij financiële ondersteuning gegeven om uit te zoeken welke organisatiestructuur het beste zou zijn.

Dit heeft geresulteerd in de VOF als beste organisatievorm. De VOF bestaat uit vijf bedrijven die elkaar wat bedrijfsvoering betreft deels blijken aan te vullen. Voor één bedrijf is de opvolging onzeker, voor de ander vier is er een opvolger of is te verwachten dat er een opvolger komt. De partners in de VOF zijn niet geselecteerd, maar hebben zichzelf aangemeld. Om mee te kunnen doen moesten bedrijven bereid zijn het beheer van de kudde als aanvulling te zien op hun basisbedrijfsvoering; het eigen bedrijf blijft de hoeksteen voor het begrazingsbeheer. Bedrijven die de doelstellingen van het park en het begrazingsbeheer niet 'zagen zitten' hebben zich teruggetrokken. Vanwege het grensoverschrijdende karakter van het park is gericht naar een Duits bedrijf als partner gezocht, maar deze is niet gevonden.

3.2.3 Functioneren samenwerking

Verticale samenwerking

Het projectmanagement is het hart van de verticale samenwerking. Dit bestaat uit een algemeen manager (bureau HP Projectpromotie), een financieel manager en technisch manager (twee ambtenaren afkomstig uit de beide gemeentes). Zij worden ondersteund door het Bureau Stroming en de ambtelijke apparaten uit beide gemeentes (in elke gemeente een vaste begeleider). Voor de uitvoering is een werkgroep ingesteld, waarin alle actoren zijn vertegenwoordigd en die voor ieder concreet project een projectgroep instelt. Deze projectgroep zorgt voor de uitvoering en wordt opgeheven als het project is gerealiseerd. Het projectmanagement legt verantwoording af aan de projectdirectie (de twee burgemeesters en twee wethouders). De projectdirectie legt politieke verantwoordelijkheid af aan beide gemeenteraden en laat zich bijstaan door een grensoverschrijdende stuurgroep met politieke vertegenwoordigers.

De uitvoering is gestart met projecten gericht op het herstel van de Roode Beek en de Rode Bach en op integrale begrazing van het Leiffelderven, Gangelterbruch en de Schinveldse bossen. Bij de realisatie zijn (door de verticale samenwerking) enkele problemen opgelost die voortkwamen uit verschillen tussen Nederland en Duitsland in wetgeving, subsidiëring en opvattingen over natuurbeheer en recreatie. Daarna volgden projecten die op inrichting zijn gericht. Momenteel is een nieuwe reeks projecten aan de orde, gericht op onder andere monitoring van de natuurontwikkeling, op het inventariseren van de mening en ervaring van bezoekers en op communicatie (ondermeer via de aanstelling van twee voorlichters).

Vanuit financieel oogpunt is het in het begin van de projectuitvoering cruciaal geweest dat Natuurmonumenten grond heeft gekocht van de gemeente Onderbanken (in het kader van de EHS) en in de gelegenheid is gesteld ook in Duitsland grond te kopen van de gemeente Gangelt. Beide gemeentes hebben zich verplicht de ontvangsten uit de verkoop aan te wenden voor de uitvoering van de projecten. Daarnaast heeft het water/zuiveringsschap een financiële rol gespeeld in het begin van de projectuitvoering. Naast de gemeentelijke financiën zijn voor de natuur- en inrichtingsprojecten ook andere bronnen in Nederland aangewend zoals de subsidieregeling Natuur van LNV, het LNV-project 'Natuuroffensief' en provinciale regelingen op het gebied van natuur en landschap. Uit het programma 'Vitaal Platteland' van LNV is subsidie verkregen voor inrichtingsprojecten gericht op recreatieve voorzieningen. Met de zo verkregen financiële middelen (van Duitse zijde van de gemeente Gangelt, Land Nord Rhein-Westfalen en het Kreis Heinsberg) als contrafinanciering is een Interreg-project gestart. Tevens wordt een structurele subsidie verkregen uit het samenwerkingsverband Euregionale 2008 (samenwerking tussen de stad Aachen, de Kreis Aachen, de Kreis Duren, de Kreis Eschweiler, de Kreis Heinsberg Parkstad Limburg, Vaals- heuvelland en het Duitstalige deel van België).

Het uitgangspunt is historisch met elkaar verwante gebieden met elkaar te verbinden, waarbij het in dit geval gaat om de kolenbekkens vanaf Genk tot het gebied noordelijk van Aken. Een belangrijke rol hierin is weggelegd voor het verbindende element de Grünmetropole, waarin natuurgebieden met elkaar worden verbonden, waaronder het natuurpark Roode Beek. De subsidie is aangewend voor contrafinanciering van vanuit Interreg.

Voor de financiering van de huidige reeks projecten is een tweede Interreg-project gerealiseerd met contrafinanciering via subsidies vanuit Parkstad Limburg en Nord Rhein-Westfalen.

Opvallend is dat in de verticale samenwerking geen of nauwelijks zaken formeel zijn geregeld door overeenkomsten of intentieverklaringen. Wel hebben belangrijke personen op verschillende niveaus zich verbonden aan het project.

Horizontale samenwerking

De opvatting van de leden van de VOF over het beheer van de kudde wordt aanvankelijk gekenmerkt door een sterk ondernemingsgerichte benadering: niet teveel praten, maar pragmatisch handelen en praktische problemen zo snel mogelijk tegen zo laag mogelijke prijs oplossen. Daarbij worden de grote grazers in de kudde als 'normale koeien' en niet als technisch hulpmiddel gezien. Dit staat tegenover de meer op overleg en op kaders gerichte opvatting van Natuurmonumenten. Ook de opvattingen over het beheer van de kudde verschillen met die van Natuurmonumenten. In de loop van de samenwerking zijn de leden van de VOF zich gaan openstellen voor een meer 'natuurlijke' benadering van de kudde.

De VOF blijkt als beheerder een belangrijke sociale/maatschappelijke rol te hebben. Doordat de boeren dicht bij het publiek staan, hebben ze het klein vandalisme (zoals het vernielen van de afrastering en het weghalen van borden), dat aan het begin optrad, weten te elimineren. Daarnaast hebben ze een belangrijke PR-functie voor het project naar het publiek in de wijde omgeving (VOF heeft ook een eigen column in een plaatselijk blad) en andere boeren. Ook heeft de VOF door de dagelijkse controles veel contact met een groep van (gepensioneerde) bewoners die de Schinveldse bossen gebruiken voor wandelingen en sporten. Deze groep voelt zich sterk betrokken bij de kudde en heeft een signalerende functie (extra 'ogen') naar de boeren toe (het levert geen geld op, maar wel draagvlak voor het project).

De overleg- en besluitlijnen in de samenwerking worden door de VOF-leden vaak als lang ervaren. Als aannemer (van het beheer) en eigen baas met een bedrijf hecht de VOF aan

kortere lijnen. Ook willen ze graag meer eigen verantwoordelijkheid dragen, met de daarbij behorende vrijheid van handelen. De samenwerking met Natuurmonumenten wordt als open en constructief ervaren. Er zijn verschillen in inzicht, visie, manier van opereren en er zijn problemen die om een oplossing vragen, maar daar kan men op een zakelijke manier ('en met grapjes') over spreken.

Binnen de VOF geldt dat de leden als afzonderlijke bedrijven zijn gestart, maar steeds meer onderling samenwerken, zoals hulp bij problemen op de afzonderlijke bedrijven en opvang bij problemen in het beheer van de kudde. Voor overleg komen de leden eenmaal per maand op een vaste dag bij elkaar, daarnaast wordt er bij problemen tussentijds overlegd.

De baten uit het beheer voor de afzonderlijke bedrijven zijn te gering om van een structurele bedrijfsverbreding te kunnen spreken (bruto € 7000,- - € 8000,- per bedrijf). De bedrijfsvoering van elk bedrijf (akkerbouw met bieten, veehouderij met melk en varkenshouderij) blijft daarom voorlopig de basis waarop de VOF is gebaseerd. Mogelijkheden om tot bedrijven met verbrede bedrijfsvoering te komen, worden in de toekomst niet uitgesloten. Als het park groter wordt, zal het beter mogelijk zijn voor de VOF om het beheer tot een structureel onderdeel van de bedrijfsvoering te laten gelden. Op alle deelnemende bedrijven denkt men namelijk serieus na over het vervangen van een deel van de traditionele landbouwinkomsten door inkomsten uit natuurbeheer/ontwikkeling.

Ook probeert de VOF in de recreatievisie voor het natuurpark (van de gemeente Onderbanken) aanknopingspunten te vinden voor overleg over extra (financiële) middelen en voorzieningen. Een (nieuw) informatiecentrum bijvoorbeeld kan voor de VOF fungeren als administratief ondersteuningspunt, als vergaderlocatie en als ontvangstruimte.

3.3 Samenvatting/Evaluatie

De verticale samenwerking tussen actoren in Duitsland en Nederland is na jarenlange niet geëffectueerde intenties en plannen tot stand gekomen als resultaat van een analyse door een externe partij. De samenwerking kent een heldere organisatiestructuur en een door alle participanten gedragen visie voor het gebied. Dit heeft geresulteerd in de totstandkoming van het natuurpark, waartoe wet- en regelgeving zijn aangepast en subsidies (o.a. bij EU) zijn verworven. De meeste subsidies komen direct of indirect (contrafinanciering) voort uit de verticale samenwerking en zouden zonder samenwerking niet bereikbaar zijn geweest.

De verticale samenwerking en het daardoor gerealiseerde natuurpark hebben aan de wieg gestaan van de horizontale samenwerking (tussen de VOF en Natuurmonumenten). Deze horizontale samenwerking betreft het beheer van de kudde in het natuurpark en het geven van voorlichting en verzorgen van excursies. De samenwerking beoogt bij te dragen aan het begrip voor het park bij de bevolking en de mogelijkheden om daar te recreëren.

Hieronder staan de resultaten van de verticale samenwerking.

- Ecologie* - (verticale samenwerking) het leveren van een bijdrage aan de realisatie van de EHS door de ontwikkeling van het natuurpark (zowel herstel als uitbreiding areaal). Op de locatie waar de Roode Beek haar vrije loop heeft terug gekregen, heeft een explosieve plantengroei plaats gevonden en zijn nieuwe soorten vlinders en vogels waargenomen.
- Financiën* - (verticale samenwerking) genereren van financiële middelen, waarbij subsidies zijn verkregen die er niet waren geweest zonder samenwerking. Opvallend is het verschil in subsidiemogelijkheden tussen beide landen.

Nederland kent (landelijke en provinciale) subsidiekanalen voor verschillende doeleinden, zoals voor aankoop en beheer in het kader van natuurbeheer en ontwikkeling (EHS), die in Duitsland ontbreken. Daar bestaat echter een voorziening voor een periodieke structurele gebiedssubsidie.

- Bestuurlijk* - creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking. Dit geldt voor de verticale én horizontale samenwerking.
 - aanpassingen van wet- en regelgeving. Zo zijn veterinaire problemen met betrekking tot begrazing (verschillende gezondheid regimes voor vee in beide landen) op hoog politiek en beleidsniveau aangekaart en opgelost.
 - verbetering (internationale) samenwerking tussen diverse publieke en private actoren.
 - efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou dit niet gelukt zijn).
- Maatschappelijk* - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme. De recreatie in het gebied ziet men als aanvullend op meer grootschalige vormen van recreatie buiten het plangebied. Het gaat daarbij om (het ontwikkelen van) kleinschalige recreatie en toerisme direct buiten het natuurpark in beide gemeentes (zoals via hoogwaardige bed & breakfast-voorzieningen, horecagelegenheden en kunstvoorzieningen).
 - verbetering regionale economie door toename levensvatbaarheid landbouwbedrijven
 - verbetering imago in verticale samenwerking participerende actoren.

De resultaten van de horizontale samenwerking zijn:

- Ecologie* - (horizontale samenwerking) het beheer van de EHS. Het beheer van de kudde is niet zozeer gericht op ecologische meerwaarde, maar op het mogelijk maken van een zo natuurlijk mogelijk gedrag van de dieren. Deze welzijnsopvatting blijkt sterk te leven bij bezoekers van het park, die het park als hun achtertuin zien en de kudde als "hun" kudde en aan wie de boeren voorlichting geven.
- Financiën* - (horizontale samenwerking) een bijdrage van circa € 7000,- tot € 8000,- per bedrijf aan inkomsten in de landbouw, wat onvoldoende is voor een verbrede bedrijfsvoering.
- Bestuurlijk* - creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking.
- Maatschappelijk* - reductie 'klein vandalisme' (vooral door betrokkenheid burgers bij beheer), verbetering imago landbouwbedrijven en verbeteren kwaliteit leefomgeving.

Enkele succesfactoren in dit project zijn:

- een helder concept over de inrichting van het plangebied, dat politiek en beleidsmatig wordt gedragen, als bindend element;
- personen die zich verplicht voelen aan en verantwoordelijk voelen voor de realisatie van het plan (commitment) op cruciale plaatsen binnen de projectorganisatie (bijvoorbeeld in de vorm van vaste projectcoördinatoren bij gemeentes en provincie) en bij alle actoren.
- een heldere organisatiestructuur met een zeer klein projectbureau dat politiek en bestuurlijk verankerd is en met een permanente werkgroep waarin alle actoren betrokken zijn bij de uitvoering van concrete projecten door tijdelijke projectgroepen.
- in een project dat met veel politieke en beleidsorganen op gemeentelijk, provinciaal, en Länder niveau heeft te maken, is een onafhankelijk coördinator belangrijk om mensen op hun verantwoordelijkheden en toezeggingen te kunnen aanspreken onder andere bij conflicten. Dit kan alleen als deze persoon een ruime handelingsbevoegdheid heeft,

gebaseerd op een vertrouwensbasis met zijn opdrachtgevers (in dit project beide gemeentes). Ook het delegeren van het projectmanagement naar de werkgroep die de projecten uit laat voeren is een belangrijk gegeven.

- korte overleglijnen en veel persoonlijke contacten.
- een onafhankelijk bureau voor de inhoudelijke visievorming en advisering, met de visie als bindend element, waardoor actoren niet regelmatig hun doelstellingen bijstellen.
- het op creatieve wijze verkrijgen van de benodigde financiële middelen vanuit bestaande subsidieregelingen (geld met geld maken).

Bronnen

Literatuur:

Winden, A. van, W. Braakhekke, W. Overmars & G. Kurstjens (2002). Natuurpark Rodebach/Roode Beek. Ontwikkelingsvisie voor grensoverschrijdende natuur en recreatie in de gemeenten Gangelt en Onderbanken. Bureau Stroming, Nijmegen.

Interviews:

Dhr. Drs. A. van Winden, Bureau Stroming, Nijmegen
Dhr. J.P.H. Bolk, HP Projekt promotie bv. , Maastricht

Website:

www.natuurmonumenten.nl/natuurgebieden

www.Roodebeek.nl

www.natuurmonumenten.nl/mmbase/attachments/214072/Statuten-Huishoudelijkreglement.doc

4 Casus Het Soerel

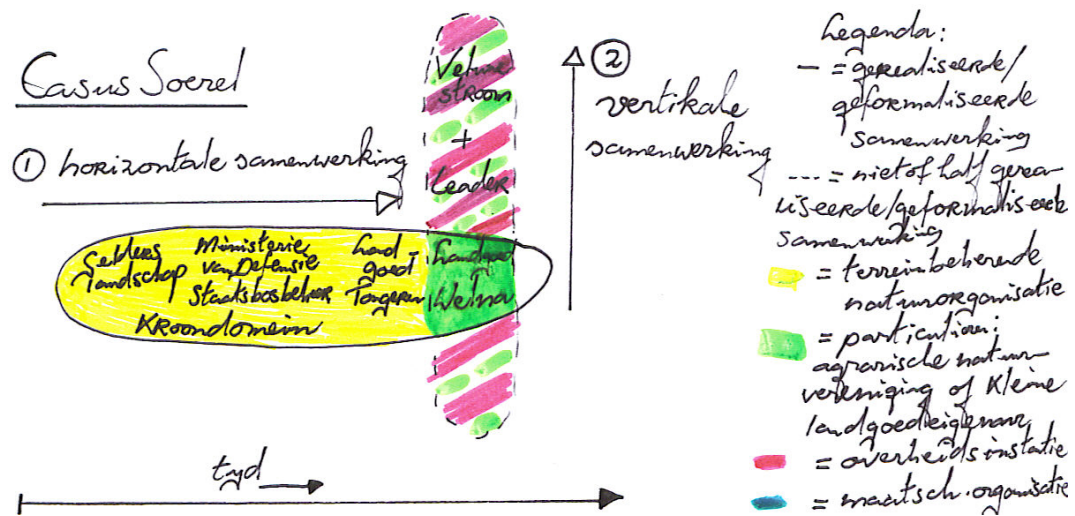
Het gaat om het herstel en beheer van een grootschalig cultuurhistorisch landschap, waarbij in de uitgangssituatie sprake was van een aantal grote en kleine beheerders, die het beheer onderling niet afstemden. Het herstel van het landschap vereist het ontwikkelen van een grootschalig heidegebied van 1100 hectare waarbij ook omvorming van bos en landbouwgrond naar heide is vereist en de aanleg van één schaapskooi (met één kudde).

Omdat het heidegebied percelen van verschillende eigenaren omvat, is afstemming van beheer een vereiste. Deze afstemming gebeurt in de horizontale samenwerking 't Soerel, waarin private landgoedeigenaren, reguliere terreinbeheerders en publieke eigenaren samenwerken. De horizontale samenwerking is gericht op:

- 1 het realiseren van de vereiste omvorming en de aanleg van de schaapskooi;
- 2 het beheer nadat de gewenste situatie is bereikt.

De verticale samenwerking tussen de Federatie Particulier Grondbezit en het Gelders Particulier Grondbezit heeft een ondersteunende rol. Ze zorgt voor het beschikbaar komen van met name (financiële) middelen en kennis.

Een en ander heeft geresulteerd in intern (bij de betrokken terreinbeheerders) en extern (bij politiek, bestuurders en bevolking) draagvlak voor het herstel van het landschap en uiteindelijk tot het ontstaan van de horizontale samenwerking.

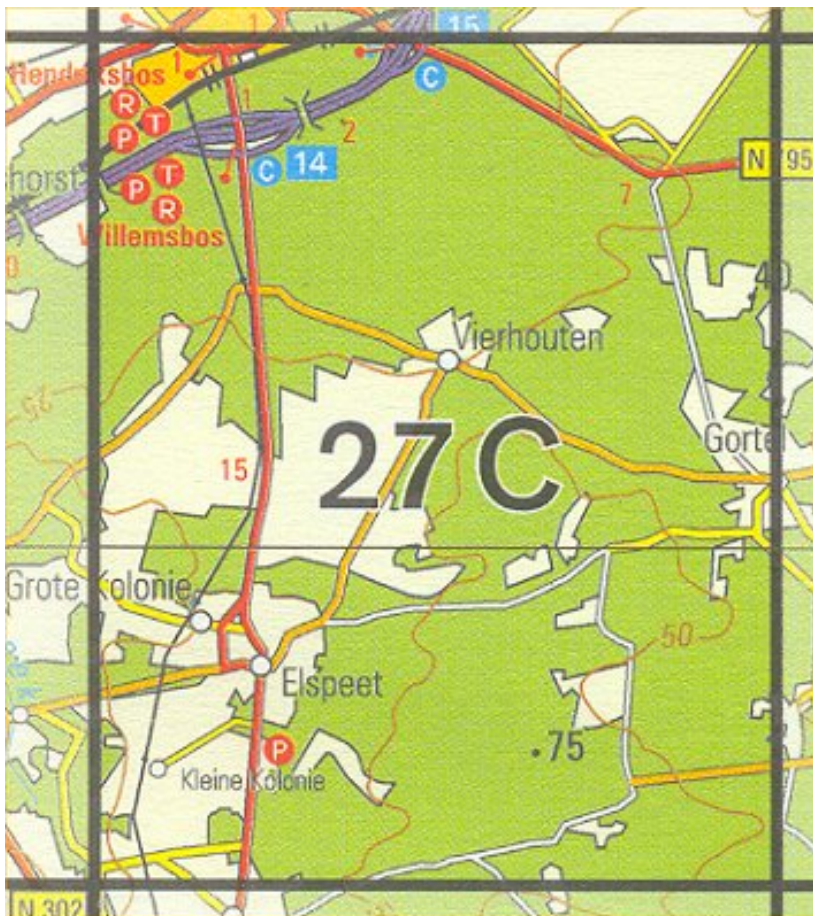


Afbeelding 3 Verhouding verticale en horizontale samenwerking in het Soerel

4.1 Gebiedssituatie

Huidige gebiedssituatie

Het gebied is gelegen op de Oostrand van het Veluwemassief, tussen Epe en Nunspeet. De huidige situatie wordt gekenmerkt door een sterk versnipperd heide areaal en een aantal grote en kleine (particuliere) beheerders, die allen een heel eigen cultuur en bedrijfsvoering hebben. De economische situatie van de landgoedeigenaren is al jaren niet rooskleurig.



Afbeelding 4 Kaart Soerel

Gewenste gebiedssituatie

De gewenste situatie is om het heidebeheer over de eigen terreingrenzen heen te herstellen. Dit moet resulteren in een groot heidegebied van 1100 hectare met grootschalig heidebeheer, zoals dat rond 1850 bestond. Dit kan met één grote schaapskudde beheerd worden om het economisch haalbaar te maken. De schaapskooi is gepland op de historische locatie Soerel. Realisatie van het grootschalige heidegebied vereist:

- de omvorming van 49 hectare bos naar hei;
- de omvorming van 10 hectare landbouwgrond naar heischraal grasland;
- de omvorming van 10 hectare bos in de verbindingzone naar halfopen bos;
- de omvorming van 15 hectare bos naar cultuurgrond;
- het herstel van hakhout en historische grafheuvels;
- de aanleg van een eikenlaan, een schaapskooi en enkele wandelpaden;
- het ontwikkelen van de schaapskooi tot een recreatief attractie- en informatiepunt.

Dit wordt het project 'Naar een groot Soerel' genoemd. Circa 75% van het heideareaal in dit project betreft gronden van het Ministerie van Defensie.

4.2 Samenwerking

4.2.1 Betrokken actoren

Horizontale samenwerking

Het horizontale samenwerkingsverband 't Soerel betreft de samenwerking tussen:

- de landgoederen Welna en Tongeren;
- twee reguliere terreinbeheerders: het Gelders Landschap en Staatsbosbeheer;
- publieke eigenaren: Ministerie van Defensie, Kroondomein en Waterschap Veluwe.

De zeven eigenaren/beheerders hebben een informeel overleg gestart, waarbij in de fase van verkenning Staatsbosbeheer en het Kroondomein agendalid waren. De samenwerking wordt gezien als een mogelijkheid om behoud en ontwikkeling van landschap, natuur (grootschalige heide), cultuurhistorie en recreatie te kunnen realiseren. Daarbij wordt getracht de individuele doelen te verenigen. Deze liggen bij de meeste beheerders op het vlak van een efficiënter en doelmatiger beheer en uitwisseling van kennis.

Een landgoed is (ten behoeve van de Natuurschoonwet) omschreven als een in Nederland gelegen geheel of gedeeltelijk met bossen of andere houtopstanden bezette onroerende zaak - daaronder begrepen die waarop een buitenplaats of andere, bij het karakter van het landgoed passende opstallen voorkomen - voor zover het blijven voortbestaan van die onroerende zaak in zijn karakteristieke verschijningsvorm voor het behoud van het natuurschoon wenselijk is. Het belangrijkste criterium waaraan een landgoed dient te voldoen betreft dus het natuurschoon. Een landhuis of een historische buitenplaats voldoet niet aan het criterium van landgoed, hoewel het er wel een min of meer karakterbepalend onderdeel van kan uitmaken. Particuliere eigenaren van landgoederen van wie bezit is gerangschikt onder de Natuurschoonwet, hebben een contract gesloten met de overheid. Hierbij is de eigenaar gehouden het landgoed in stand te houden en niet te vervreemden. In de praktijk betekent dit voor de eigenaar een zorgplicht (bron: www.landgoed.info).

Voor de beide landgoederen is het doel van de samenwerking met name het zoeken naar nieuwe economische dragers voor het beheer, eventueel met verbreding van de bedrijfsvoering. Landgoed Welna is een typisch Veluws boslandgoed. Welna heeft de verbreding van zijn economische basis gezocht in de zorg: het is het eerste zorglandgoed van Nederland. Daarvoor is een samenwerkingsverband aangegaan met zorgorganisaties. Het landgoed biedt een dagprogramma voor 18 verstandelijk gehandicapten en ontvangt daarvoor een passende vergoeding. In de visie van Landgoed Welna kan het ontwikkelde cultuurlandschap een rol spelen bij het versterken van andere functies in het gebied zoals recreatie. Ook biedt samenwerking de mogelijkheid de discussie te voeren over specialisatie in het terreinbeheer (zoals begrazing, toezicht, kap, houtbewerking) en het inhuren/ruilen van elkaars diensten. De omvorming van bos (inkomstenderving) en de financiering van de schaapskooi worden beschouwd als belangrijke potentiële struikelblokken.

Landgoed Tongeren koerst aan op een nieuwe boerderij met circa honderd melkkoeien. Uit een eerste verkenning van de Grontmij en LTO blijkt dat er voldoende kansen zijn om op landgoed Tongeren één nieuwe boerderij in gebruik te nemen. LTO adviseert niet alleen naar een melkveehouderij te kijken, maar ook naar een bedrijf met enkel zoogkoeien en naar het concept van verbrede landbouw; daarin wordt het boerenbedrijf gecombineerd met toeristische activiteiten met openstelling voor het publiek.

Het uitgangspunt (van Landgoed Tongeren) daarbij is dat de boer die het gaat doen, ook op lange termijn een goede boterham moet kunnen verdienen. Of de vijf landbouwbedrijven op het

505 hectare metende landgoed plaats zullen maken voor één nieuw landbouwbedrijf, hangt af van een uitgebreider onderzoek naar de economische haalbaarheid en milieueffecten. De uitgevoerde verkenning laat zien dat er op het landgoed grote kansen liggen voor een samenhangende ontwikkeling ten behoeve van de landbouw, natuur, landschap, recreatie en functieverandering. De verwachting is dat binnen 10 jaar vier van de vijf boeren op Tongeren zijn gestopt door gebrek aan opvolging (bron: www.destentor.nl).

Voor andere beheerders speelt ook het streven/zoeken naar een goedkoper (dan het huidige) en technisch eenvoudig uitvoerbaar heidebeheer. Niet alleen financiële winst is een oogmerk, ook het kennis delen over beheer en het verbeteren van het eigen imago door profilering op cultuurhistorie (het Gelders Landschap) of als natuurvriendelijke overheidsorganisatie (Ministerie van Defensie) spelen een rol. Het versterken van de recreatieve functie van het gebied is niet voor alle actoren belangrijk, zoals voor het Kroondomein en het Ministerie van Defensie. De opvatting van deze beide terreinbeheerders is dat zij het project ondersteunen, maar dat ze het gebruik van hun terreinen niet in handen van anderen willen geven (de schaapherder). Zij stellen zich vrij zakelijk op.

De rol van kennis is belangrijk in het project (economisch bosbeheer, ecologie, subsidie-stromen, cultuurhistorie, educatie en voorlichting). Alle actoren investeren zelf door voorstudies te doen naar gewenste vormen van inrichting en beheer. Daarnaast speelt het uitgebreide politieke en beleidsnetwerk van Landgoed Welna een belangrijke rol om op bepaalde momenten bepaalde personen aan te kunnen spreken (tot aan de minister toe).

Voor het project gelden geen specifieke beleidskaders. Het geheel te ontwikkelen cultuurlandschap ligt in de EHS. Een belangrijk economisch kader is de bosvorming. Naast de directe kosten betekent het omvormen van bos in hei een inkomstenderving voor de eigenaar (Landgoed Welna en Landgoed Tongeren). Dit kan worden opgelost door subsidies, maar er wordt gezocht naar andere economische dragers zoals inkomsten uit recreatievoorzieningen en uit de opbrengst van de kudde. Er wordt een discussie voorzien over de compensatie (van producten en diensten) tussen beheerders onderling.

Verticale samenwerking

De verticale samenwerking tussen de Federatie Particulier Grondbezit en het Gelders Particulier Grondbezit, zorgt voor het beschikbaar komen van met name (financiële) middelen en kennis. De samenwerking heeft een ondersteunende rol. Daaraan voorafgaand heeft zij ervoor gezorgd dat de horizontale samenwerking is ontstaan. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in intern (bij de betrokken terreinbeheerders) en extern (bij politiek, bestuurders en bevolking) draagvlak voor het herstel van het landschap en uiteindelijk tot het ontstaan van de horizontale samenwerking.

4.2.2 Ontstaan samenwerking

De aanleiding voor de horizontale en verticale samenwerking is het verschijnen van de nota "Eindeloze Veluwe" en met name de daarin beschreven visie op de ontwikkeling van de Noord-Veluwe. De initiatiefnemer is Landgoed Welna, dat draagvlak heeft gezocht bij de aanpalende grondeigenaren en beheerders. Andere actoren waarmee vrijblijvend is overlegd zijn twee private grondeigenaren, de gemeente Epe, de provincie in casu met het bureau Veluwe-stroom, het regionaal adviserend programmabureau van de Provincie dat de provincie informeert en adviseert over kansrijke ontwikkelingsprojecten, de Reconstructie Commissie Veluwe en de huidige beheerder van de schaapskudde.

Om een en ander verder uit te werken en de realisatiemogelijkheden te verkennen is door het verticale samenwerkingsverband een voorstel ingediend voor financiering door de EU via een Leaderproject, van een studie om na te gaan op welke wijze, zowel fysiek als organisatorisch, het gewenste grootschalige landschap het best kan worden gerealiseerd. Nadat de subsidie is toegekend zijn verkennende studies uitgevoerd door het SBNL en een particulier bureau. Als lid van het Gelders Particulier Grondbezit heeft Landgoed Welna hierbij een belangrijke rol gespeeld. De verkenning van het draagvlak en de realisatiemogelijkheden is eind 2004 afgesloten met een presentatie in de Stuurgroep Eindeloze Veluwe.

Landgoed Welna heeft in de voorbereidende fase sterk gehecht aan een onpartijdige organisatie in de wereld van het terreinbeheer om de kansen van het project te verkennen (het verticale samenwerkingsverband). Daarnaast is op pragmatische gronden gezocht naar partners in de directe omgeving van de collega-beheerders. Voor de samenwerking is het belangrijk geweest dat de verschillende partijen elkaar al langer kenden en er onderling vertrouwen was. Hierbij zijn alle relevante terreinbeheerders vanaf het begin betrokken, waaronder verschillende overheden. Het regionale bureau Veluwestroom van de provincie is in eerste instantie met scepsis bekeken. Nadat Veluwestroom positief heeft geadviseerd over subsidies voor enkele (deel)projecten, wordt intensiever overlegd en behoort het bureau structureel tot het netwerk. Het wordt min of meer beschouwd als een partner in de horizontale samenwerking. Dit overeenkomstig de filosofie dat iedereen die een actieve inbreng levert, mag deelnemen aan het project 'Naar een groot Soerel'. In de onlangs gestarte fase waarin onderdelen van het project uitgevoerd gaan worden, treden nieuwe actoren op. Denk hierbij aan een vrijwilligersorganisatie die een project heeft rond het beheer van de jeneverbes en de bewoners van de Epense nieuwbouwwijk "Nieuw Soerel", die mogelijk worden betrokken bij het te ontwikkelen van het recreatie- en informatiepunt.

Gezien het onderkende belang van een onafhankelijke aansturing in de eerste verkennende fase van de horizontale samenwerking, heeft de verticale samenwerking deze rol op zich genomen en heeft een voorzet geleverd voor de gezamenlijke beheersorganisatie (inclusief toewijzing van verantwoordelijkheden). Dit heeft geresulteerd in een horizontale samenwerking die berust op een gezamenlijk onderschreven doelstelling/visie en respect voor elkaars positie en belangen, zonder dat er sprake is van een (strakke) organisatie. Een belangrijke activiteit in de samenwerking is het ruilen van beheerstaken tussen beheerders en daaraan gekoppeld de (her)verdeling van financiën.

In de tweede fase (gestart in 2005 en gericht op uitvoering van enkele activiteiten) wordt op basis van een positief advies van het bureau Veluwestroom, financiering uit de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid verwacht.

De visie van het horizontale samenwerkingsverband betreft het herstel van het versnipperde heidegebied 't Soerel tot een groot natuurlijk cultuurhistorisch landschap, door omzetting van bos in heide en het onderling verbinden van heideterreinen. Over de beide andere doelstellingen (het beheer van de heide door één schaapskudde en het bouwen van een authentieke schaapskooi), bestaat nog verschillen van mening. Zo willen (kunnen) het Ministerie van Defensie en het Kroondomein de zeggenschap over het gebruik van haar terrein niet uit handen geven. De eerste vanwege mogelijke problemen bij schietoefeningen. Het Kroondomein participeert tot op heden nog niet echt in het overleg (afwachtende houding). Ook de locatie van de nieuwe schaapskooi was een discussiepunt, zowel het Gelders Landschap als Landgoed Welna wilden de kooi op hun terrein hebben, maar de locatie wordt Landgoed Welna.

4.3 Samenvatting/Evaluatie

De eerste fase heeft als duidelijke winst dat de onderlinge betrokkenheid van de beheerders sterk is toegenomen. Er was wel enige samenwerking in het verleden, maar die bleef erg vrijblijvend. Men maakt nu afspraken en komt die na.

Gezien het prille stadium waarin de samenwerking nog verkeert, is de evaluatie van de horizontale en verticale samenwerking grotendeels op verwachtingen gebaseerd.

- | | |
|------------------------|---|
| <i>Ecologie</i> | - bijdrage aan ontwikkeling EHS (zowel herstel als uitbreiding areaal). |
| | - beheer van de EHS (samenwerking van de verschillende beheerders). |
| <i>Financiën</i> | - genereren van financiële middelen, waarbij Europese en provinciale subsidies zijn verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn geweest (verticale samenwerking). |
| | - (her)verdeling van financiële middelen tussen de beheerders, waardoor extra inkomsten ontstaan voor met name de beide landgoederen. |
| <i>Bestuurlijk</i> | - creëren van draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking. |
| | - efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt), dit betreft b.v. de bijdrage aan de realisatie van de provinciale visie voor de Veluwe, zoals die is beschreven in de nota "De Eindeloze Veluwe". |
| <i>Maatschappelijk</i> | - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme |
| | - verbeteren kwaliteit leefomgeving |
| | - verbetering regionale economie doordat de levensvatbaarheid van de landgoederen door verbreding van de bedrijfsvoering wordt vergroot. |
| | - verbetering van het imago van de reguliere terreinbeheerders en de publieke terreineigenaren. |

In de samenwerking wordt gezocht naar mogelijkheden om een niet bedrijfsmatig rendabele activiteit als natuurontwikkeling te realiseren door deze te koppelen aan nieuwe bronnen van inkomsten. Eén daarvan is de specialisatie in het terreinbeheer die bestaat uit het onderling 'ruilen' van specifieke beheerstaken in combinatie met een financiële vergoeding.

Bij het tot stand komen van de samenwerking heeft de actieve opstelling van de actoren onder het motto "Als beheersector niet klagen maar zoeken naar nieuwe mogelijkheden in de veranderende omgeving" tot resultaten geleid, maar zonder subsidies zou dit niet gelukt zijn. Vanuit de bestaande situatie is gekozen voor een pragmatische opzet van de samenwerking. Erkenning van elkaars positie en belangen, het zoeken naar "winst" voor elke partner en de sfeer van onderling vertrouwen, hebben een belangrijke basis voor de samenwerking gelegd. Dit heeft geleid tot een vorm van samenwerking waarin veel ruimte is voor de specifieke inbreng van iedere partner afzonderlijk. Het gegeven dat het project voor "...iedereen wat moet opleveren" wordt daarbij ruim gezien.

Voorts is gebleken dat er een externe actor (het verticale samenwerkingsverband) nodig is om de horizontale samenwerking goed van de grond te krijgen. Dat het initiatief tot samenwerking is genomen door een belanghebbende met een groot politiek, bestuurlijk en maatschappelijk netwerk (gewicht) heeft zeker bijgedragen tot het succes.

Bronnen

Literatuur

Baaij, G. de, 2004. Financieel economische scenariostudie (heide)beheer Soerel. (in opdracht van De Federatie Particulier Grondbezit).

Gespreksverslagen van de technische werkgroep project Soerel

SBNL, 2003. Ontwikkeling grootschalig heideterrein Soerel: Draagvlakverkenning. (iof de Fed. Part. Grondbezit).

Interview

Interview met dhr. H. Gorter, eigenaar van Landgoed Welna en initiatiefnemer van het project Soerel

Websites

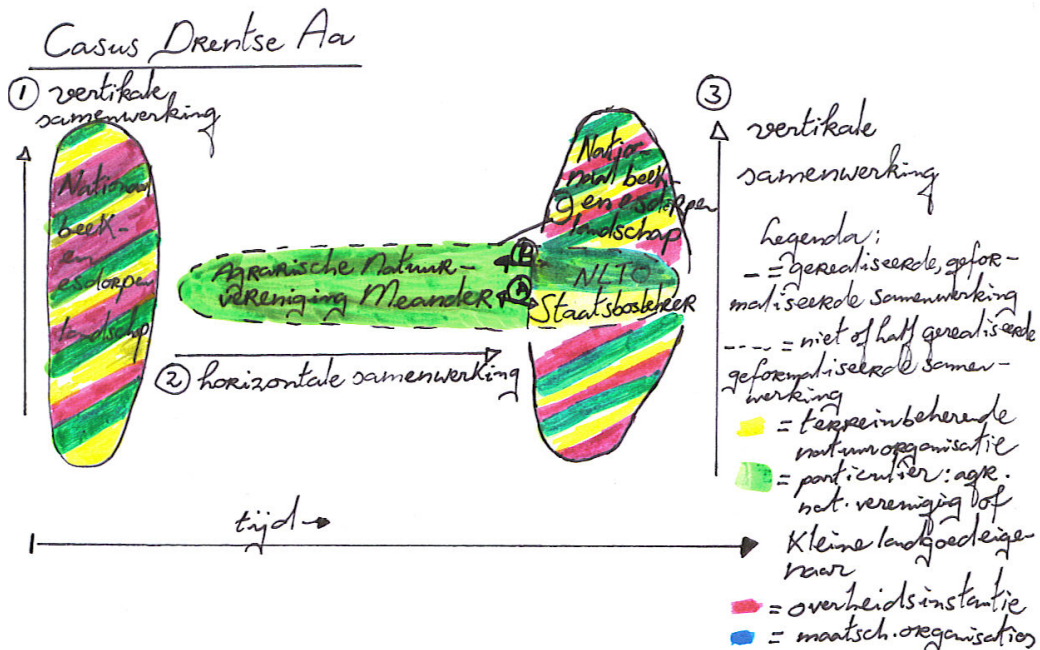
www.landgoed.info

www.destentor.nl

5 Casus Drentse Aa

Het gaat in deze casus om de invulling van het natuurbeheer binnen het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa, dat met de naam van de betreffende beek wordt aangeduid. Het kenmerkende van dit gebied is de variatie aan gave landschappen, waarin het grootste deel van de beek (met zijbeekjes) niet is gekanaliseerd. De Drentsche Aa behoort tot de best bewaard gebleven laaglandbeken van Nederland.

Binnen het Drentsche Aa gebied wordt op verschillende manieren samengewerkt. Horizontale samenwerking betreft de samenwerking tussen de grondgebruikers (eigenaren en beheerders) van de Drentsche Aa en is (mede) gericht op het ontwikkelen en/of in stand houden van natuur. Het verticale samenwerkingsverband binnen deze casus betreft de structuur die is opgezet rondom het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa, bestaande uit een overlegorgaan met een aantal werkgroepen daaronder dat zowel Nationaal Park als Nationaal Landschap is. De verticale samenwerking gaat in de Drentse Aa vooraf aan de horizontale samenwerking, die nog niet is gerealiseerd.

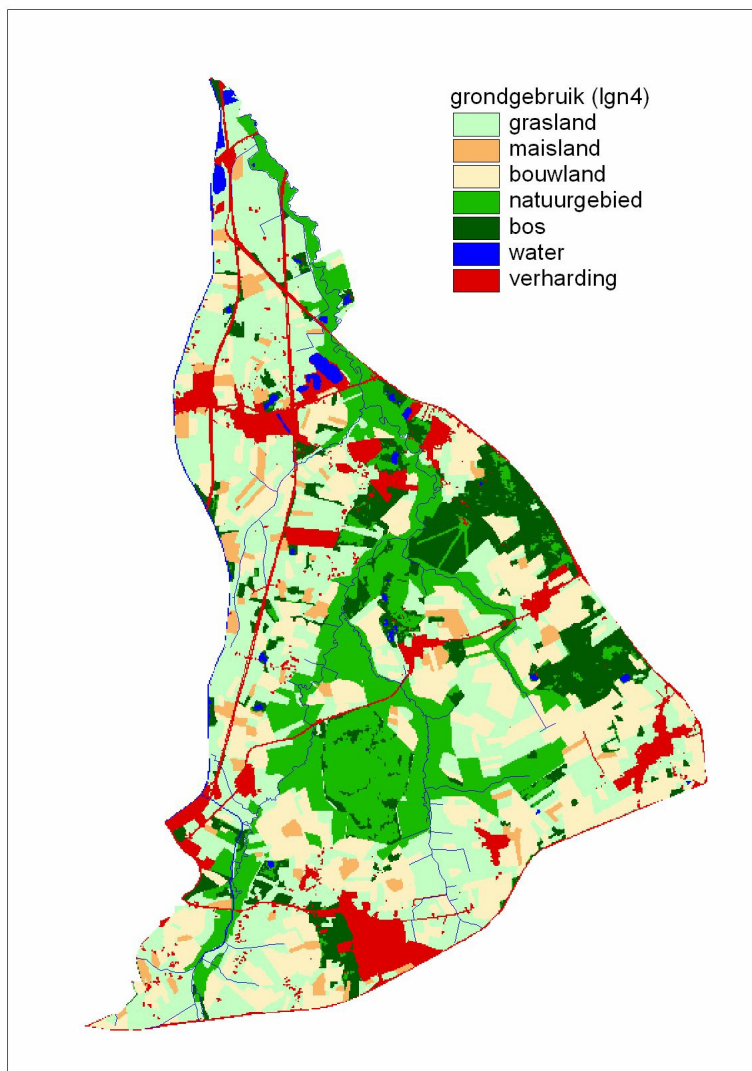


Afbeelding 5 Verhouding verticale en horizontale samenwerking in de Drentsche Aa

5.1 Gebiedssituatie

Huidige situatie

De Drentsche Aa behoort tot de best bewaard gebleven laaglandbeken van Nederland. Met de beek is ook het oude, typische Drentsche esdorpenlandschap bewaard gebleven: de boerderij rond de brink, de akkers op de hoge essen, de hooilanden en de weilanden in het beekdal. Andere cultuurhistorische elementen in het gebied zijn de grafheuvels en hunebedden.



Afbeelding 6 Kaart huidige landgebruik in de Drentsche Aa (Bron: Gerritsen et al., 2004: 15)

Het bekensysteem van de Drentsche Aa loopt van Midden-Drenthe tot de stad Groningen, maar het Nationaal Landschap beperkt zich tot de driehoek Assen-Glimmen-Gieten. Het gaat in totaal om een gebied van ruim 10.000 hectare waarvan ongeveer eenderde natuurgebied is en meer dan de helft landbouwgrond (www.drentscheaa.nl). In dit gebied is circa 4000 hectare natuurreservaat onder beheer van Staatsbosbeheer, waarvan 3500 hectare bestaat uit grasland. De rest van het gebied bestaat uit kleinschalige akkerbouw. Van de 3500 hectare 'graslanden' is circa 70% in gebruik bij boeren die zijn verenigd in twee Agrarische Natuurverenigingen: de Drentsche Maat met hobbyboeren en nevenbedrijven als leden, en Meander met hoofdbedrijven.

Staatsbosbeheer heeft binnen het Nationale beek- en Esdorpenlandschap een grote actieradius en wordt door de buitenwacht als een van de hoofdspelers ervaren. Het functioneren wordt wel gezien als een loketfunctie voor allerlei 'groen kwesties'. Zo is het natuurbeheer voornamelijk in handen van Staatsbosbeheer, waarbij in steeds sterkere mate wordt overgegaan van zelf doen naar uitvoering via contracten met loonwerkers en individuele agrariërs. Door ontwikkelingen op technisch vlak, zoals speciale trekkers, maai- en afvoerappa-

ratuur en baggermachines, verschuift het natuurbeheer naar gespecialiseerde aannemers, terwijl boeren op dit vlak achter blijven. Voor de 'meer gewone korte, bloemrijke vegetaties' schakelt men agrariërs in. Daarbij worden verschillende contractvormen gehanteerd, zoals erfpachtconstructie, natuurpacht, meerjarige pacht, grasgewas-op-stam, inscharing, korte pacht en eenmalige lange verpachting. Circa 70% van de terreinen van Staatsbosbeheer in dit gebied is in gebruik bij agrariërs.

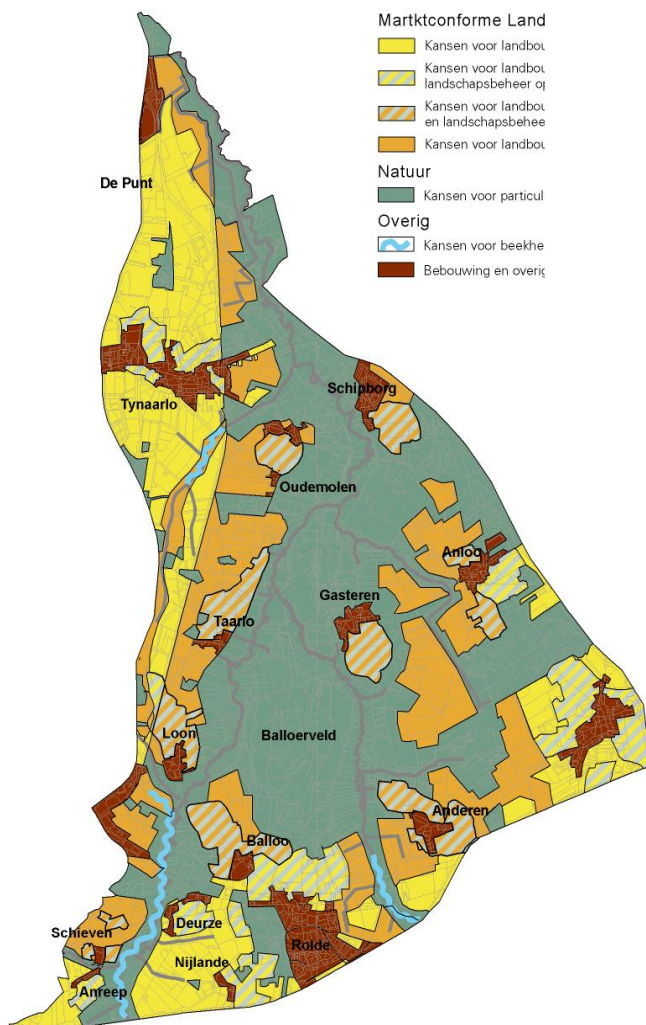
De agrarische bedrijven willen graag een rol vervullen in het beheer van de terreinen van Staatsbosbeheer en willen hierbij structureel samenwerken met Staatsbosbeheer. Zij willen dit realiseren door via de ANV Meander een (collectief) contract af te sluiten met Staatsbosbeheer omdat zij verwachten dat ze daarmee een sterkere contractpartner vormen. Staatsbosbeheer daarentegen ziet op korte termijn nog geen noodzaak tot structurele samenwerking, en laat daarom de bestaande situatie (het onderhandelen met individuele agrariërs), het liefst voortbestaan. De contacten met Staatsbosbeheer verlopen moeizaam. Volgens de ANV Meander willen de agrariërs meer verdienen aan agrarisch natuurbeheer dan Staatsbosbeheer wil vergoeden. Onderhoud aan landschapselementen lijkt wel een haalbare zaak.

Gewenste gebiedssituatie

Beleidsmatig/bestuurlijk is het gebied geëvolueerd van 'zo maar een mooi gebied' naar een regio op de 'nationale kaart' met de status van Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap. In 2002 is het gebied aangewezen als Nationaal Landschap en valt daarmee binnen het stelsel van Nationale Parken in Nederland, zij het met een verbrede doelstelling: niet alleen natuur moet worden beschermd en ontwikkeld, maar ook het (agrarische) cultuurlandschap en de leefbaarheid en het aanzicht van de dorpen. De verbrede doelstelling is noodzakelijk omdat het gebied een belangrijke woonfunctie heeft en voor meer dan de helft bestaat uit landbouwgrond, functies die in Nationale Parken ondergeschikt zijn aan natuur.

De aanwijzing tot nationaal landschap brengt ondermeer de instelling van het overlegorgaan (verticaal samenwerkingsverband) met zich mee, dat het Beheer-, Inrichtings- en Ontwikkelingsplan (het BIO-plan) voor het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa heeft opgesteld. Een onderdeel daarvan is de integrale kansenkaart (afbeelding 7), die aangeeft waar welke ontwikkeling is gewenst. Met deze kennis kan sturing worden gegeven aan de inzet van menskracht en middelen in concreet benoemde projecten. In dit verband is er door tendering van middelen in 2003 en 2004 een bedrag van € 4, 3 miljoen in het gebied ingezet op een groot aantal plannen.

Op de integrale kansenkaart is aangegeven in welke gebieden er kansen zijn voor particulier natuurbeheer, waar kansen zijn voor landbouw met natuur en kansen voor landbouw met natuur en landschapsbeheer op de essen. Een blik op de kaart maakt duidelijk dat genoemde gebieden aan elkaar grenzen. In het gebied is ruimte voor zowel natuurbeheer als agrarische activiteiten, waarbij de belangrijkste vraag is hoe het gebied optimaal (op perceelsniveau) kan worden beheerd. Daarover verschillen Staatsbosbeheer en de agrariërs (Meander) van mening. De (voorzitter van de) ANV Meander spreekt over de zorgpunten natuurbeheer door boeren en mestwetgeving: Staatsbosbeheer streeft realisatie na via 'natuurontwikkeling' en beperkte inzet van agrariërs op halfnatuurlijk terreinbeheer. De agrariërs streven echter naar een combinatie van functiebeloning en bemesting op nul. Verder willen de agrariërs inzetten op waterkwaliteit en bemesting met ruige stalmest (bij extensiveren neemt de gebiedskwaliteit direct toe) en Staatsbosbeheer op waterkwantiteit (vernatten). De agrariërs zien op den duur Meander als potentiële beheerder van natuur en landschap, mits er redelijke en billijke vergoedingen komen.



Afbeelding 7 Integrale kansenkaart (Bron: Gerritsen et al., 2004: 65)

5.2 Samenwerking

5.2.1 Betrokken actoren

Verticale samenwerking

De verticale samenwerking betreft de overlegstructuur binnen het Nationale beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. In deze samenwerking participeren drie groepen actoren:

- publieke actoren. Dit zijn actoren die het beleid bepalen en (laten) uitvoeren zoals de provincie Drenthe, gemeenten, waterschap, LNV en VROM. Bij publieke actoren staat de bijdrage van ontwikkeling en beheer van natuur en landschap aan het realiseren van het eigen beleid voorop. Hun bijdrage aan de verticale samenwerking bestaat uit het beschikbaar stellen van personeel (Gemeente Hunze en Aa, provincie Drenthe) en financiële middelen (provincie). Daarnaast brengen zij, evenals de andere actoren, hun kennis en netwerk in.

- belangenorganisaties zoals Drentsche Milieufederatie, recreatieschap, NLTO, RECRON en de Vereniging Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe (BOKD). De belangenorganisaties behartigen voornamelijk de belangen van hun leden.
- grondeigenaren: Staatsbosbeheer, Vereniging Natuurmonumenten, Drents Landschap en agrarische bedrijven (voor een deel verenigd in de agrarische natuurvereniging Meander). De groep grondeigenaren is ook voor de beoogde horizontale samenwerking van belang en is gesplitst in twee belangen; enerzijds de terreinbeherende organisaties, waarvoor Staatsbosbeheer de belangen behartigt en anderzijds de agrariërs, die door de NLTO worden vertegenwoordigd. Volgens de voorzitter van de ANV Meander heeft het voor Meander geen zin te participeren in de verticale samenwerking: "het is en blijft een praatclub".

De binnen de verticale samenwerking betrokken actoren verschillen in de doelen die zij via het overlegorgaan en, als afgeleide daarvan, via het beheer van natuur (en landschap), willen realiseren en in de middelen die zij beschikbaar stellen.

Horizontale samenwerking

De beoogde horizontale samenwerking moet het beheer gaan regelen van het reservaatgebied (4000 hectare) en eventueel van percelen van agrarische bedrijven. De relevante actoren voor de beoogde horizontale samenwerking zijn:

- de terreinbeheerders, met name Staatsbosbeheer;
- de agrariërs, al dan niet verenigd in de ANV Meander.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is een aan LNV gelieerde organisatie met duidelijke formeel opgedragen taken tot beheer, herstel en ontwikkeling van natuur en landschap. Staatsbosbeheer heeft binnen het Drentsche Aa gebied tot 1987 vooral een intern gericht bedrijf gerund, waarna door de toenmalige directie een meer open opstelling werd bevorderd. Hierdoor is een cultuuromslag bewerkstelligd die tot meer 'sectoraal overleg' heeft geleid met de Vereniging Natuurmonumenten, het Drents Landschap, de Milieufederatie en de Waterschappen. In het midden van de jaren '90 kwam daar het overleg met de landbouw bij. In de verticale samenwerking vertegenwoordigt Staatsbosbeheer zowel Natuurmonumenten en Drentsch Landschap (terreinbeheerders) als de Drentsche Milieu Federatie (belangengroep).

Binnen het Nationale beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa bezit Staatsbosbeheer veel terreinen en schakelt voor het beheer daarvan agrariërs in. Daarbij zoekt men naar strategieën waarbij de aard en invulling van het beheer zoveel mogelijk in eigen hand wordt gehouden. Staatsbosbeheer ziet het namelijk niet als haar taak om de landbouw via groen-blauwe diensten op de been te houden. Daar waar agrariërs een nuttige bijdrage kunnen leveren in het natuurbeheer worden ze ingeschakeld, daar waar dat in de ogen van Staatsbosbeheer niet mogelijk is, voert Staatsbosbeheer zelf het beheer of besteedt dit uit aan andere partijen. Staatsbosbeheer zoekt uitdrukkelijk de dialoog met de bewoners van het gebied en met de maatschappij, want daardoor kan ze een stabiele en duurzame koers ten voordele van natuur bewerkstelligen. Staatsbosbeheer en de andere groene partners (non-landbouw) voorzien dat het ILG nieuwe kansen biedt om geld naar de regio te halen, maar er zijn steeds slimmere strategieën nodig om het geld te krijgen, waartoe samenwerking beslist kan behoren.

Agrariërs en Agrarische Natuurvereniging Meander

De agrariërs zijn primair gericht op het waarborgen/vergroten van de levensvatbaarheid van het bedrijf via inkomsten uit 'nieuwe' activiteiten gericht op natuurbeheer, streekproducten en recreatie. Daarnaast willen ze bijdragen aan het bereiken van doelen ten aanzien van natuur en landschap. De agrarische natuurvereniging Meander is een vereniging van 60 praktiserende

full-time boeren, allen blijvers met een behoorlijke spreiding in leeftijd en aard van het bedrijf. De leden van de vereniging willen hun inkomen op een maatschappelijk verantwoorde wijze verkrijgen. De ANV Meander heeft geen eigen financiële middelen, maar kan wel gebruik maken van de diensten van de door de provincie Drenthe aangestelde 'consulent verbreding in de landbouw'. Deze consulent opereert als projectleider/wegbereider voor de agrariërs in dit gebied en in vergelijkbare gebieden binnen Noord-Nederland. In het zuidelijk werkgebied heeft Meander zich met verve geprofileerd via een actieve groep van acht boeren in het Amerdiep-initiatief.

De ANV Meander is primair opgericht om in te kunnen spelen op de mogelijkheden die het Nationaal beek- en esdorpenlandschap biedt. Dit betreft bijvoorbeeld het afsluiten, namens haar leden, van samenwerkingscontracten met Staatsbosbeheer. Binnen Meander is er sprake van immateriële samenwerking (samenspraak en overleggen, informatie-uitwisseling, strategisch agendaoverleg e.d.) en veel agrariërs zijn betrokken bij "werktuigcoöperaties" (Boermarken).

5.2.2 Ontstaan Samenwerking

De horizontale samenwerking tussen de agrariërs en Staatsbosbeheer bevindt zich nog in een zoekfase. Op korte termijn ziet Staatsbosbeheer nog geen noodzaak tot structurele samenwerking, maar hoopt wel zaken met de ANV te kunnen doen over de afvoer van gras als afvalproduct van natte terreinen, en het landschapsonderhoud. Staatsbosbeheer wil graag deze zaken structureel oppakken. Op langere termijn wil Staatsbosbeheer wel samenwerken met ANV Meander, maar dan moet er rond het bijzondere natuurkerngebied ook een min of meer 'geëxtensiveerde zone' komen (boerennatuur).

De samenwerking zoals Meander die voor ogen heeft in de toekomst bestaat uit gebiedsgewijze contracten tussen Meander en (alle) betrokken terreinbeheerders op grond van een gezamenlijk gedragen beheersvisie, op perceelsniveau, voor het betreffende deel van het gebied. Meander en de boeren moeten daarin operationeel verantwoordelijk zijn en een 'groen consortium van agrarische natuurverenigingen en terreinbeheerders' moet het geheel aansturen. Voor de realisatie hiervan dienen verschillende financiële bronnen te worden aangeboord die het geld op een geïntegreerde manier aanwenden. Achteraf wordt dan aan de 'donateurs' verantwoording afgelegd.

Om de horizontale samenwerking tussen Staatsbosbeheer en Meander tot stand te brengen zijn gezamenlijke doelen nodig. Vanuit het Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap is er BIO-plan opgesteld dat door iedereen als uitgangspunt wordt gehanteerd. Deze visie verwijst naar multifunctioneel landgebruik waarbinnen natuur, wonen en landbouw gelijkwaardige functies zijn. De NLTO vertegenwoordigt de agrariërs in het overlegorgaan. De overeenstemming over de gebiedsvisie is mede te danken aan het abstractieniveau van de gebiedsvisie. Als het gaat om de vertaling van deze visie naar deelgebiedniveau en naar bedrijfs- en perceelsniveau dan is er op veel plaatsen nog geen overeenstemming. Zo verschillen Staatsbosbeheer en Meander van mening over de wijze waarop de doelen (op perceelsniveau) moeten worden gerealiseerd. Momenteel staat bijvoorbeeld het beheer van halfnatuurlijke vegetaties op de agenda: Staatsbosbeheer wil deze 'begeleid natuurlijk' maken waardoor agrariërs geen of een kleinere rol in het beheer ervan kunnen vervullen.

Recent blijkt Staatsbosbeheer meer open te staan voor samenwerking met Meander.

5.2.3 Functioneren samenwerking

De Drentsche Aa, voorheen onderdeel uitmakend van het ROM/WCL-beleid, is sinds kort Nationaal Landschap en Nationaal Park. De stuurgroep is overgegaan in een 'gereguleerd' overlegorgaan (verticale samenwerking) met een zeer actieve voorzitter die zowel formeel als informeel overlegt. De agrariërs zijn hierin vertegenwoordigd door de NLTO, de ANV Meander is niet en wil niet betrokken zijn.

Voor de horizontale samenwerking bestaan nog geen spelregels. Binnen het gebied lijkt er wantrouwen tussen agrariërs en Staatsbosbeheer te zijn. Op dit moment zijn er initiatieven voor samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de agrariërs op het gebied van landschapsbeheer en verwerking van maaisel. Deze eerste voorzichtige samenwerkingsverbanden met Meander kunnen een vertrouwensband opbouwen die in een later stadium mogelijk leidt tot samenwerking op meerdere vlakken.

5.3 Samenvatting/Evaluatie

De casus Drentsche Aa betreft het behoud en herstel van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap de Drentsche Aa, een gebied van circa 10.000 hectare, met circa 4000 hectare natuurreservaat, waarvan 3500 hectare grasland (onder beheer van Staatsbosbeheer). De rest van het gebied bestaat uit kleinschalige landbouw. Het te realiseren natuurbeheer maakt deel uit van een integrale beleidsvisie, gericht op de ontwikkeling van de regio, waarbij de verticale samenwerking sterk stuurt (top-down). De beoogde horizontale samenwerking tussen agrariërs en Staatsbosbeheer betreft een collectief beheer, in plaats van het huidige versnipperde natuurbeheer waarbij Staatsbosbeheer contracten sluit met individuele agrariërs. De samenwerking is nog niet tot stand gekomen omdat de wensen verschillen: de agrariërs willen via de agrarische natuurvereniging een collectief contract afsluiten, Staatsbosbeheer preferert voortzetting van de huidige situatie (contracten met individuele agrariërs).

De *verticale samenwerking* vindt plaats binnen het gereguleerde overlegorgaan (provincie, gemeenten, waterschap, LNV, VROM, recreatieschap, NLTO, RECRON, Vereniging Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe en Staatsbosbeheer) en heeft als doel een visie te ontwikkelen voor beheer, inrichting en ontwikkeling van het gebied (BIO-plan). De instelling van het overleg komt voort uit de aanwijzing als nationaal landschap. Onder regie van het overlegorgaan is een gebiedsvisie ontwikkeld en worden projecten uitgevoerd.

De *horizontale samenwerking* tussen de agrariërs en Staatsbosbeheer is nog niet tot stand gekomen. In de huidige situatie sluit Staatsbosbeheer contracten af met individuele agrariërs en loonwerkers. De agrariërs zijn gericht op landbouw en zien inkomsten uit natuurbeheer als welkome aanvulling op het bedrijfsinkomen. De samenwerking moet gericht zijn op natuurbeheer, door agrariërs op terrein van Staatsbosbeheer en op eigen percelen. Een mogelijkheid hiertoe is een gebiedsgerichte bedrijfsvoering die zowel terreinen van Staatsbosbeheer als agrarische percelen/bedrijven omvat.

De *verwachte* resultaten van de horizontale samenwerking zijn:

- | | |
|------------------|--|
| <i>Ecologie</i> | - bijdrage aan ontwikkeling EHS, zowel herstel als uitbreiding areaal |
| | - beheer van de EHS door samenwerking Staatsbosbeheer en agrariërs |
| <i>Financiën</i> | - genereren en verdelen (door bijvoorbeeld uitzetten van projecten) door verticale samenwerking) van financiële middelen, waarbij subsidies kunnen worden verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn. |

- Bestuurlijk*
- creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking.
 - realiseren afstemming tussen beleid en bestuur.
 - efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt).
- Maatschappelijk*
- toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme
 - verbeteren kwaliteit leefomgeving
 - verbetering regionale economie door toename recreatie

Een belangrijke oorzaak voor het nog niet van de grond komen van de horizontale samenwerking, is het ontbreken van een gezamenlijke visie over het beheer op bedrijfs- en perceelsniveau, evenals gedeelde doelstellingen. Staatsbosbeheer is primair natuurbeheerder, de agrariërs zijn primair agrariër en zien inkomsten uit natuurbeheer als aanvulling op het bedrijfsinkomen.

Een tweede factor is dat de agrariërs op de korte termijn als enige groep probleemhouder lijken te zijn. Op de lange termijn heeft Staatsbosbeheer echter de agrariërs nodig om het natuurbeheer te kunnen uitvoeren.

Een derde factor is het ontbreken van onderling vertrouwen, wat een noodzakelijke voorwaarde is voor samenwerken. In dit kader kan de huidige proef met maaisel voor verbetering zorgen.

Een mogelijke positieve invloed kan zijn dat er nu politiek en bestuurlijk veel belangstelling bestaat voor het Drentsche Aa gebied. Daarmee komt het gebied voor relatief veel financiën in aanmerking, die kunnen worden ingezet op het versterken van samenwerking tussen de in het gebied opererende partijen.

Bronnen

Literatuur

Gerritsen, A.L., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, E. Westein & J. Stoker 2004. Kansrijk! Een integrale kansenkaart voor het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa., gepubliceerd: 15 Nov 2004, 136 pp

Logeman, D., 2002. Beheer-, inrichtings- en ontwikkelingsplan voor het nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa. Assen. (het BIOplan)

NOVIO Consult & Strootman Landschapsarchitecten, 2004. Landschapsvisie Drentsche Aa. Nijmegen en Amsterdam.

OverlegorgaanNBEL, 2005. Jaarverslag 2004. NP, Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa en het gebiedsprogramma 2002-2005 Drentsche Aa/Elperstroom.

Padt, F.G.J. en P. Ieroy, 2005. Een park dat geen park mag heten. De Drentsche Aa in gebiedshistorisch perspectief. Nijmegen.

Provincie Drenthe, 2002. Gebiedsplan/programma Drentsche Aa/Elperstroom 2002-2005.

Stuurgroep ROM/WCL, 1995. ROM/WCL-project Drentsche Aa/Elperstroom. Plan van aanpak.

Stuurgroep ROM/WCL, 1998. Drentsche Aa: waaROM, daaROM. Een tussentijdse evaluatie ROM/WCL Drentsche Aa/Elperstroom.

Interviews

H.Thije (Provincie Drenthe, gebiedscoördinator en secretariaatsfunctie t.b.v. de stuurgroep),
A.Bennen (Gemeente Hunze en Aa's, lid projectgroep namens de gemeente, voor ca 50% hiervoor vrijgesteld),

H.Post (Staatsbosbeheer, districtsbeheerder, tot 2005 in deze regio; SBB vertegenwoordigt de terreinbeherende organisaties en de milieufederatie Drenthe),

E. v.d. Bilt (directeur Drentsch Landschap, niet in enig officieel orgaan vertegenwoordigd),

W.Klunder (NLTO, tot 200..... betrokken bij deze regio) enuit Papenvoort (praktiserend boer in het gebied en.....).

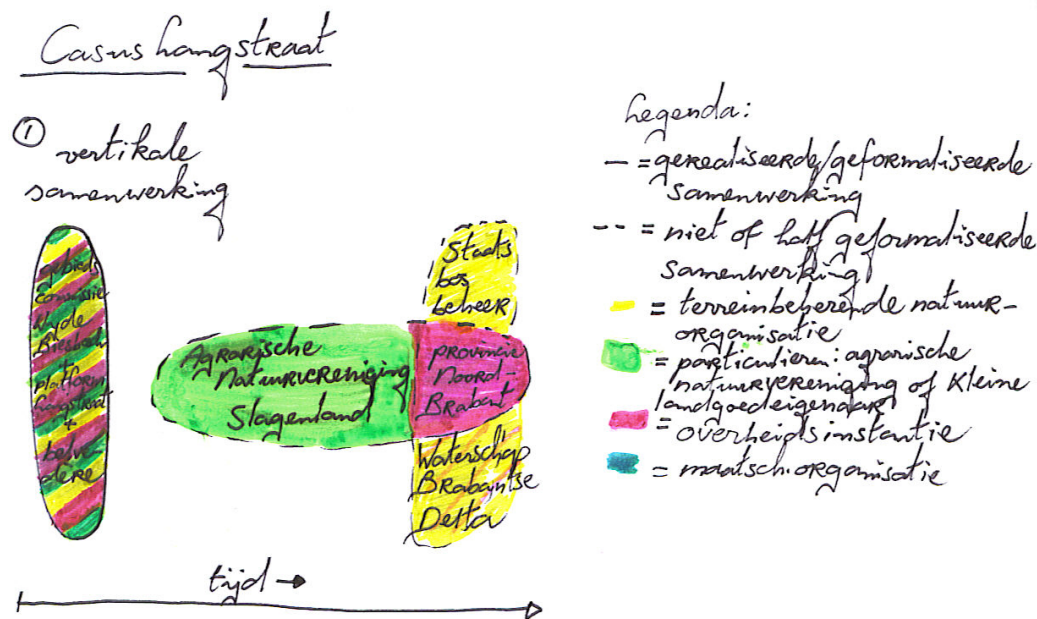
Websites

www.drentscheaa.nl

6 Casus Westelijke Langstraat

Het gaat in deze casus om de wijze waarop het natuurbeheer in de westelijke Langstraat kan worden ingevuld. Dit gebied is grotendeels aangemerkt als EHS en is door de provincie Noord-Brabant bestempeld als een natuurparel binnen de EHS. Natuurparels zijn begeleid natuurlijke eenheden en de daarbuiten gelegen bos- en natuurgebieden die bijzondere natuurwaarden hebben vanwege specifieke omstandigheden van bodem of (grond)water (Gebiedscommissie Wijdebiesbosch, 2004; <http://www.brabant.nl>).

De verticale samenwerking in het Platform De Langstraat gaat vooraf aan de horizontale samenwerking, die overigens nog niet tot stand is gekomen. In de verticale samenwerking is de westelijke Langstraat bestempeld als natte natuurparel. Deze aanwijzing impliceert dat er geen plaats meer is voor agrariërs. Een aantal agrariërs, verenigd in de Agrarische Natuurvereniging 'Het Slagenland', is van mening dat voor hen wel een rol mogelijk is, namelijk agrarisch natuurbeheer. Zij proberen tot samenwerking te komen met Staatsbosbeheer (beoogde horizontale samenwerking). Echter, als het gaat om de natuurvisie op de Langstraat, dan vindt de Agrarische Natuurvereniging Staatsbosbeheer lijnrecht tegenover zich.



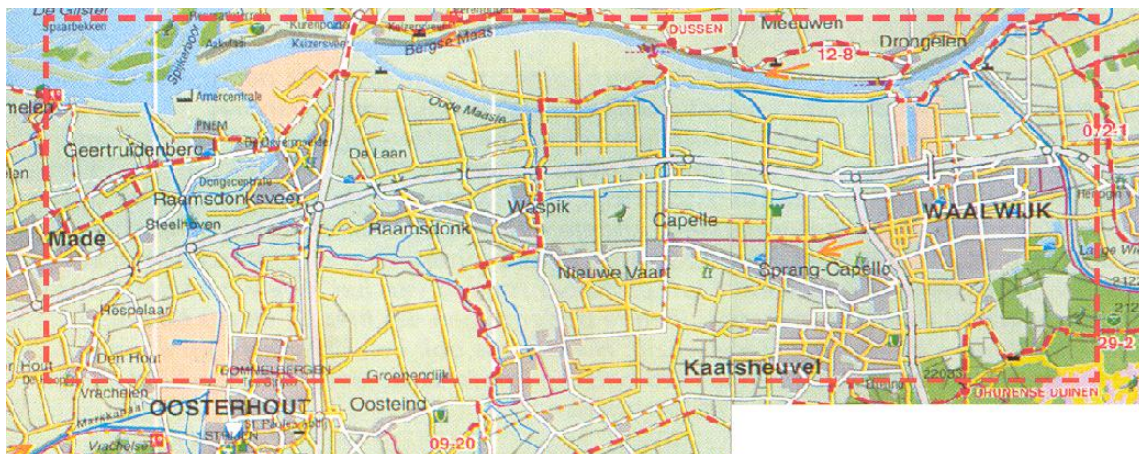
Afbeelding 8 Verhouding verticale samenwerking en horizontale samenwerking in De Westelijke Langstraat

6.1 Gebiedssituatie

Huidige gebiedssituatie

De Langstraat is een langgerekt oost-west georiënteerd gebied van ongeveer 1000 hectare in de gemeenten Waalwijk en Geertruidenberg. Het is een veenweidegebied op de overgang van zand naar klei, dat wel wordt aangeduid als de 'Naad van Brabant'. Het grootste gedeelte van het gebied valt onder de Ecologische Hoofdstructuur. Het is Habitat richtlijngebied in het kader van het Europese Natuurbeleid en het heeft een beschermde status voor de Kaderichtlijn

Water. Verder is De Langstraat een cultuurlandschap van monumentale waarde waardoor het in de Nota Belvédère (1999; zie ook www.bevedere.nu) is opgenomen als 'Belvédèregebied'. De casus betreft het westelijke gedeelte van de Langstraat. Dit deel is bovendien aangewezen als natte natuurparel.



Afbeelding 9 Kaart van de Langstraat (Bron: www.slagenland.nl)

Het slagenlandschap en veel natuurwaarden in De Langstraat zijn ontstaan door agrarische ontginning- en exploitatietechnieken. In de loop van honderden jaren hebben boeren in De Langstraat een slagenlandschap gecreëerd: lange en smalle percelen die vanaf boerderijen aan hoofdwegen tot ver in het veld uitstrekken. Nat en sompig land werd kleinschalig bewerkbaar gemaakt door ontgravingen, ophogingen en kleinschalige oppervlakkige waterhuishoudkundige ingrepen. Bij huis en erf was het grondgebruik intensief en verder weg extensief. Op de 'achterkant' van de percelen, vaak ook de natte kant, ontstonden hierdoor situaties met zeer hoge natuurwaarde. Gaandeweg ontstond er harmonie tussen wat de boeren aan hun landerijen onttrokken en de draagkracht van het landschap: het was een duurzaam geheel, zonder veel 'luxe' (Corporaal et al., 2005).

Toen men nog geen kunstmest gebruikte, zorgde de bijzondere waterhuishouding voor een constante aanvoer van mineralen door kwelwater en periodieke overstromingen (Corporaal et al., 2005: 24). Ook nu nog zorgen de bijzondere kwaliteit en samenstelling van het kwelwater dat op "de Naad" uit de grond treedt en de aanwezige verschillende bodemtypen voor een zeer bijzondere plantengroei en een rijk vogel- en dierenleven (www.slagenland.nl).

De situatie in de landbouw is minder rooskleurig. De traditionele groei heeft plaats gemaakt voor een geleidelijke afbouw en sommige bedrijven hebben een andere tak in de landbouw opgepakt. Op veel bedrijven is er een structureel slechte verhouding tussen kosten en baten, wat nog verslechtert doordat peilers onder het landbouwbedrijf door Brussel worden losgelaten (onder andere melk en akkerbouwproducten). Voorts heeft het Rijk veel milieuregels opgesteld, hebben de provincie en de beide gemeenten beperkingen opgelegd uit het oogpunt van ruimtelijke ordening en zijn de doelstellingen aan de waterhuishouding meer op natuur dan op de landbouw afgestemd. Mogelijke oplossingen zijn schaalvergroting in de landbouw, wat tot een reductie in het aantal landbouwbedrijven zal leiden, en verbreding van de bedrijfsvoering op de bestaande bedrijven eventueel in combinatie met enkele bedrijfsverplaatsingen binnen het gebied om de versnippering te reduceren.

Samenvattend kunnen we stellen dat er weinig gebieden in Nederland zijn waarvan de ontwikkelingsgeschiedenis zo dynamisch is geweest, terwijl er nog minder gebieden zijn waar alle ontwikkelingsstadia nog in het landschap zijn te zien (www.belvedere.nu). Zo zijn laagveenontginningen met overgangen naar hoger gelegen heideontginningen, lintbebouwing en eendenkooien nog aanwezig (www.projectenbankcultuurhistorie.nl). Dit landschap wordt bedreigd door ruimtelijke ontwikkelingen. De combinatie van de natuur, de aanwezige kassen, de landbouw, cultuurhistorie en het stedelijk gebied belemmert verschillende vormen van grondgebruik in hun ontwikkeling. Aanvoer van gebiedsvreemd water, verdroging, landbouw en slechte grondwaterkwaliteit zorgen voor een slechte oppervlaktewaterkwaliteit en achteruitgang van de aanwezige natuurwaarden (www.onderzoeksinformatie.nl, Beheers- en ontwikkelingsperspectief voor de Westelijke Langstraat).

Gewenste gebiedssituatie

Voor het gebied zijn twee visies te onderscheiden. De eerste visie is vastgelegd in het vigerend beleid en biedt weinig mogelijkheden voor de landbouw. Omdat de agrariërs en de Agrarische Natuurvereniging, wel mogelijkheden zien voor de landbouw, hebben zij een tweede visie ontwikkeld. Realisatie van deze visie impliceert dat samenwerking tussen Staatsbosbeheer en agrariërs wenselijk is.

De eerste visie, waarin het hele gebied een “nat” natuurgebied (EHS) wordt, maakt deel uit van de visie voor het gebied Wijde Biesbosch. De Langstraat is één van de vier regio's van de Wijde Biesbosch. De visie is opgesteld in opdracht van de gebiedscommissie Wijde Biesbosch en definitief vastgesteld door Provinciale Staten. Deze commissie, die in september 2001 is ingesteld, bestaat uit vertegenwoordigers van overheden en maatschappelijke partijen met belangen in het buitengebied. Het streven was in de visie alle functies en waarden van het landelijk gebied op te nemen en op elkaar af te stemmen: herstel en behoud van natuur, kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het waterbeheer, duurzame ontwikkeling van de landbouw, recreatie en toerisme en verbetering van de leefbaarheid in het gebied (Boonstra en Van den Berg, 2005:35). De provincie Noord-Brabant heeft het gebied bovendien aangewezen als natte natuurparel. Natte natuurparels zijn natuurgebieden die bijzonder gevoelig zijn voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit, en die sterk worden beïnvloed door de inrichting en het beheer van de omgeving. De doelstellingen voor deze kwetsbare natuurgebieden zijn daardoor alleen te realiseren door in de omgeving ruimtelijke keuzes te maken. Dit betekent ondermeer dat intensieve, wateronttrekkende landbouwfuncties moeten worden geweerd en extensieve landbouwfuncties moeten worden gestimuleerd (Provincie Noord-Brabant, 2002).

In de tweede visie (Corporaal et al., 2005: 32-33) wordt een deel van de EHS verplaatst naar de zuidrand (omgeving Waspik-zuid) waardoor er mogelijkheden ontstaan voor ‘natuurgericht boeren’, terwijl op percelen die grenzen aan terreinen van Staatsbosbeheer binnen het boerenbedrijf een extensief beheer kan worden ingebouwd. De oostkant van het gebied wordt een vrij grote overgang tussen platteland en de stad waarin door grootschalige begrazing een overgangslandschap gaat ontstaan met daarin stedelijke uitloop plus voorzieningen. In deze visie bestaat de mogelijkheid van landbouw, naast natuur. Deze visie wordt gedragen door de agrarische natuurvereniging ‘Het Slagenland’, omdat deze hecht aan behoud en versterking van bijzondere natuur- en landschapswaarden. Verder hebben de agrariërs een andere opvatting over de verwachte gevolgen voor de natuurwaarden van de beoogde vernatting en vinden zij dat uitvoering van de eerste visie aanzienlijke ecologische en natuurtechnische risico's met zich meebrengt.

6.2 Samenwerking

6.2.1 Betrokken actoren

Vertikale samenwerking

Het *verticale* samenwerkingsverband betreft het Platform De Langstraat.

Platform De Langstraat

Eind 2002 is het Platform de Langstraat opgericht, waarin de volgende organisaties samenwerken: de gemeente Waalwijk, IVN de Waerdman, ZLTO, Waterschap Brabantse Delta, Staatsbosbeheer en de provincie Noord-Brabant. De gebiedscommissie Wijde Biesbosch ondersteunt het samenwerkingsverband financieel en de gebiedsmedewerker vervult een secretarisfunctie (Boonstra en Van den Berg, 2005: 42). In het platform wordt niet zozeer een visie ontwikkeld, maar worden veeleer projecten geïnitieerd en uitgevoerd.

Het Platform de Langstraat heeft als doel om de recreatieve, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Langstraat te verbeteren. Het platform bouwt voort op de samenwerking die is ontstaan rond het bottom up initiatief GlasNat en de ontwikkeling van een cultuurhistorische visie voor het gebied (zie Boonstra en Van den Berg, 2005: 50). Ten tijde van de onderhandelingen van Glasnat heeft het rijk de Langstraat aangewezen als Belvédèregebied.

Horizontale samenwerking

De twee voornaamste actoren voor de beoogde *horizontale* samenwerking zijn:

- Agrariërs verenigd in de Agrarische Natuurvereniging 'Het Slagenland';
- Staatsbosbeheer.

Agrarische Natuurvereniging 'Het Slagenland'

De agrarische natuurvereniging 'Het Slagenland' zet zich in voor agrarisch natuur- en landschapbeheer. De natuurvereniging bestaat uit ongeveer 30 agrariërs die in de regio praktiserend zijn en tientallen burgers. De vereniging wil een bijdrage leveren aan behoud en versterking van bijzondere natuur- en landschapswaarden tegen reële vergoeding van blauwgroene diensten. Met open dagen en voorlichting willen de agrariërs de beeldvorming veranderen en duidelijk maken dat zij ook goed kunnen zijn voor natuur. De vereniging 'Het Slagenland' coördineert en stimuleert uitvoeringsactiviteiten en probeert de kennis te vergroten door middel van excursies, cursussen en het meten van natuurresultaten. In dit verband werkt de vereniging samen met de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie en heeft zij veel contact met onderzoeksinstituten als Alterra en LEI (Landbouw Economisch Instituut).

De Agrarische Natuur Vereniging heeft inmiddels de eerste projecten opgestart. Dit zijn weidevogelbeheer, onderzoek naar een verantwoorde, economische bedrijfsvoering voor enkele bedrijven die liggen in en nabij het EHS-gebied, inzaaien van bloemranden, excursies en snoeiwerkzaamheden. De vereniging hoopt in de toekomst diverse activiteiten en groene diensten te realiseren. Hierbij denkt men aan het beheer van sloot- en akkerranden, het inscharen van vee en het pachten van weidegronden voor hooiwinning en aan 'Groen-blauwe dooradering' bedoeld als kwaliteitsimpuls voor het landschap.

Staatsbosbeheer

Staatsbosbeheer is een zelfstandig bestuursorgaan. In de missie van Staatsbosbeheer staat het werken aan een duurzame leefomgeving voor mens, plant en dier centraal. Om een blijvende relatie tussen mens en natuur te stimuleren wordt volgens eigen zeggen gekozen

voor natuur die meerdere functies vervult en waarvan de mens onderdeel is. De algemene doelstellingen van Staatsbosbeheer zijn:

- 1 Het *beheren*, oftewel: instandhouden, herstellen en ontwikkelen van bos-, natuur-, landschaps- en cultuurhistorische waarden in de gebieden van Staatsbosbeheer;
- 2 Het bevorderen van *recreatie* in zoveel mogelijk gebieden van Staatsbosbeheer;
- 3 Het leveren van een bijdrage aan de productie van milieuvriendelijke en vernieuwbare grondstoffen, zoals *hout* (www.staatsbosbeheer.nl).

Delen van de Langstraat zijn in beheer van Staatsbosbeheer die er natte natuur wil realiseren. Verder heeft Staatsbosbeheer samen met de provincie Noord-Brabant een integraal beheers- en ontwikkelingsperspectief laten maken waarin is onderzocht hoe de cultuurhistorische waarden (mede)sturend kunnen zijn voor de ontwikkeling van het gebied.

Twee actoren zijn *belangrijk* voor de beoogde horizontale samenwerking: het Waterschap Brabantse Delta en de provincie Noord-Brabant. De provincie Noord-Brabant is een belangrijke actor voor de beoogde horizontale samenwerking voor het ingezette 'parelbeleid'. Dit beleid van de provincie heeft belangrijke gevolgen voor de agrariërs in de westelijke Langstraat. Het Waterschap is op dit moment vrijwel geen partij voor de boeren als het gaat om beheer of pacht. Zij is echter van belang omdat zij uitvoering geeft aan het 'parelbeleid' door in het gebied hydrologische maatregelen te treffen die gevolgen hebben voor de agrariërs.

6.2.2 Ontstaan samenwerking

De horizontale samenwerking tussen de agrariërs en Staatsbosbeheer bevindt zich nog in een zoekfase. Aan deze fase gaan historische conflicten tussen landbouwers en natuurbeschermers vooraf: "Heel hardnekkig was de sterk doorleefde periode van verkaveling en aanwijzing als EHS waarbij de partijen zich vaak zeer onverzettelijk jegens elkaars bedoelingen hebben opgesteld" (Corporaal et al., 2005:5).

De zoektocht naar samenwerking vindt voor de agrariërs in de Langstraat een oorsprong in de zorgen over de toekomst doordat de traditionele 'groeistrategie' heeft plaatsgemaakt voor een geleidelijke 'afbouwstrategie'. De vraag is hoe agrariërs groene (agrarisch natuurbeheer voor natuur en landschap) en blauwe (gericht op waterkwaliteit en waterkwantiteit) diensten kunnen inpassen in hun bedrijfsvoering en of dit voldoende mogelijkheden biedt voor levensvatbaarheid van het bedrijf. De agrariërs willen hiervoor een strategie ontwikkelen die past bij henzelf en bij de aard van de Langstraat. Zij willen concreet maken hoe bestaande bedreigingen wellicht nieuwe kansen kunnen worden, en met een nieuw plan komen voor de streek, waarin zij ook voor hun eigen bedrijf uitdagingen zien zitten. Daarbij lijken de agrariërs mogelijkheden te zien in het beheren van landschapselementen op terreinen van Staatsbosbeheer.

Staatsbosbeheer zet in op het betrekken van partners (agrariërs) bij het handhaven van ecologische doelstellingen, onder andere halfnatuurlijke gras- en hooilanden, en sluit daartoe individuele contracten af met agrariërs. De agrariërs zien liever dat er collectieve contracten via hun agrarische natuurvereniging worden afgesloten.

Voor het tot stand komen van de samenwerking is een door Staatsbosbeheer en de agrariërs gedeelde visie voor het gebied een vereiste (zie hoofdstuk 2). Hierbij moeten de wensen ten aanzien van natuur, landbouw en waterbeheer (beter) op elkaar worden afgestemd. Hiertoe bestaan mogelijkheden. Staatsbosbeheer heeft aangegeven dat de ecologische doelstellingen op sommige locaties te ambitieus zijn, ondermeer doordat er veel veen verteerd blijkt te zijn, waardoor de gewenste natuurdoeltypen niet kunnen worden verwezenlijkt met de huidige,

ingrijpende natuurtechnische maatregelen (ontgraven). Bovendien overweegt de provincie om opnieuw naar de realisatie van de EHS-doelen te kijken en eventueel bij te stellen, en zo te proberen het historisch gegroeide conflict tussen agrariërs en Staatsbosbeheer te neutraliseren. Hiermee zet de provincie Noord-Brabant de deur op een kier om op haar 'parelbeleid' te kunnen terugkomen.

In het proces om tot samenwerking te komen, laten de agrariërs zich door de Agrarische Natuurvereniging vertegenwoordigen. Ook hebben zij een procesbegeleider ingeschakeld. Om tot samenwerking te kunnen komen is er overleg geweest tussen ondermeer de provincie Noord-Brabant en deze procesbegeleider. De provincie Noord-Brabant lijkt een spil tussen de horizontale en verticale samenwerking.

Eind 2005 is er voor het eerst een goede dialoog geweest tussen Staatsbosbeheer en de Agrarische Natuurvereniging het Slagenland. Dit heeft onder andere geresulteerd in de afspraak om elkaar als 'partners' in het groen te beschouwen. In dit verband heeft Staatsbosbeheer de Agrarische Natuurvereniging het Slagenland gevraagd een offerte op landschapsonderhoud uit te brengen.

6.2.3 Functioneren samenwerking

Staatsbosbeheer is via de Brabantse Milieu Federatie indirect vertegenwoordigd in de gebiedscommissie van de Wijde Biesbosch (verticale samenwerking). Daarnaast maakt Staatsbosbeheer deel uit van het Platform Langstraat en is zij opdrachtgever geweest van het Belvédèreproject 'Beheer- en Inrichtingsperspectief'. Het Waterschap Brabantse Delta is in alle drie de eerder genoemde institutionele kaders vertegenwoordigd. De agrariërs zijn ook in alle drie de gremia vertegenwoordigd via de ZLTO. Binnen de Langstraat voelen de boeren zich echter niet vertegenwoordigd door de ZLTO.

Discussies tussen Staatsbosbeheer, het waterschap Brabantse Delta en de agrariërs verenigd in de agrarische natuurvereniging Slagenland vinden niet via vaste spelregels plaats. Uit de beschrijving van de huidige situatie blijkt dat de agrarische natuurvereniging geen deel uitmaakt van de drie institutionele kaders. Discussies vinden nu te weinig op structurele basis plaats. De procesbegeleider die de agrariërs bijstaat, pleit voor een hoogwaardige begeleidingscommissie die helpt om de dialoog tussen de drie genoemde partijen goed te kunnen voeren.

6.3 Samenvatting/evaluatie Westelijke Langstraat

Het gaat om behoud en herstel van het slagenlandschap: lange smalle percelen, deels omzoomd door elzenheggen, met hoge natuurwaarde. De relevante publieke actoren zetten voor het gebied in op herstel van het landschap en realisatie van de EHS. Delen van het gebied zijn aangewezen als EHS en vallen onder de Europese habitatrichtlijn. Het eigendom/grondgebruik in het gebied (1000 ha) is versnipperd en bestaat voor een deel uit landbouw (veehouderij, grasland, akkerbouw en kassen) en voor een deel uit natuurreserveaten (350 ha) die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer.

De landbouw heeft, doordat het gebied bijzondere ecologische (EHS) en cultuurhistorische (landschap) waarden herbergt, steeds meer te maken gekregen met (beperkende) regelgeving en met een waterbeheer dat meer op natuur dan op landbouw is afgestemd. In combinatie met de ruimtelijke druk vanuit de steden, heeft dit ervoor gezorgd dat de levensvatbaarheid van de huidige landbouwbedrijven sterk onder druk staat.

De *verticale samenwerking* vindt plaats in het platform de Langstraat (gemeente Waalwijk, waterschap Brabantse Delta, Provincie Noord Brabant, SBB, IVN (Instituut voor natuurbeschermingseducatie), ZLTO) en heeft als doel gecoördineerd samen te werken om het cultuurhistorische landschap te behouden en te versterken. Het initiatief tot het oprichten van het platform kwam voort uit het Belvédèrebeleid. In het kader van dit beleid heeft de provincie Noord-Brabant een ervaren bestuurder met een uitgebreid regionaal netwerk (ex-wethouder van Waalwijk) benaderd om het platform vorm te geven en te leiden. Onder regie van het platform zijn verschillende projecten uitgevoerd, die zijn gericht op met name het landschap.

De *horizontale samenwerking* tussen de agrariërs (via de agrarische natuurvereniging 'Het Slagenland') en Staatsbosbeheer bevindt zich nog in een zoekproces. In de huidige situatie is Staatsbosbeheer primair gericht op het realiseren van natuurbeheer en het afsluiten van contracten met individuele agrariërs. De agrariërs zijn gericht op landbouw en zien de inkomsten uit natuurbeheer primair als aanvulling op het bedrijfsinkomen. De samenwerking zal gericht moeten zijn op enerzijds het realiseren van natuurbeheerstaken door landbouwbedrijven, eventueel in combinatie met het 'ruilen van percelen', en anderzijds het verbeteren/promoten van het imago van de streek (herstel slagenlandschap). Een mogelijkheid om deze doelen te realiseren is een bedrijfsmatige samenwerking via grootschalige extensieve natuurlandbouwbedrijven.

De *verwachte* resultaten van de horizontale samenwerking zijn:

- | | |
|------------------------|---|
| <i>Ecologie</i> | - bijdrage aan ontwikkeling EHS, zowel herstel als uitbreiding areaal |
| | - beheer van de EHS, door samenwerking tussen SBB en agrariërs |
| <i>Financiën</i> | - bijdragen aan bedrijfsinkomsten landbouwbedrijven |
| | - genereren van financiële middelen, waarbij subsidies worden verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn geweest |
| <i>Bestuurlijk</i> | - creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), bevolking en belangenorganisaties |
| | - efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt) |
| <i>Maatschappelijk</i> | - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme (door behoud landschap) |
| | - verbetering regionale economie doordat levensvatbaarheid landbouwbedrijven is vergroot |
| | - verbetering imago agrariërs bij bevolking en publieke actoren |

Een belangrijke oorzaak dat de horizontale samenwerking nog niet van de grond is gekomen, is dat een gezamenlijke (gebieds)visie en door agrariërs en Staatsbosbeheer gedeelde doelstellingen ontbreken. Hierbij lijken de agrariërs in te zetten op agrarisch natuurbeheer door landbouwbedrijven, eventueel in combinatie met het ruilen van percelen en/of bedrijfsmatig samenwerken in grootschalige extensieve natuur-landbouwbedrijven. Staatsbosbeheer lijkt de voorkeur te geven aan natuurbeheer op gebiedsniveau.

Een tweede factor is dat de agrariërs op korte termijn de enige probleemhouders lijken te zijn. Dit komt doordat de levensvatbaarheid van hun bedrijf sterk is bedreigd, wat nog wordt versterkt doordat het waterbeheer in het gebied vooral op natuur is gericht. Staatsbosbeheer lijkt de doelstellingen voorlopig nog te kunnen realiseren door contracten af te sluiten met individuele agrariërs, maar voor de beheersbaarheid van het beheer op de iets langere termijn, lijkt samenwerking een betere optie.

Een derde factor is dat de agrariërs zich niet vertegenwoordigd voelen in de verticale samenwerking, die ondermeer tot de vigerende gebiedsvisie heeft geleid. De verticale samenwerking heeft wel gezamenlijke doelstellingen, maar deze doelstellingen worden niet gedragen door de agrariërs. De overeenstemming in de verticale samenwerking is overigens abstracter van karakter (gebiedsvisie) dan de voor de horizontale samenwerking vereiste visie op bedrijfsperceelsniveau. Over het algemeen kunnen we stellen dat overeenstemming op een abstracter niveau 'makkelijker' te bereiken is dan op een concreet niveau. Pas op een concreet niveau wordt duidelijk hoe de verschillende belangen worden getroffen.

Inschakeling van een procesbegeleider als bemiddelaar lijkt een positieve invloed te hebben op het tot stand brengen van de horizontale samenwerking.

Rest de vraag op wie de agrariërs en de Agrarische Natuurvereniging Slagenland hun energie het best kunnen richten om de gewenste samenwerking tot stand te brengen; rechtstreeks op Staatsbosbeheer, dat vertrouwen heeft getoond door hen uit te nodigen een offerte uit te brengen of op de provincie. Dit laatste lijkt meer voor de hand te liggen omdat de horizontale samenwerking geen kans maakt als de beslissing van de provincie het gebied aan te wijzen als natte parel, waardoor de agrariërs uit het gebied weg moeten, niet wordt herzien. Bovendien overweegt de provincie om opnieuw naar de realisatie van de EHS-doelen te kijken en zo te proberen het conflict binnen de horizontale samenwerking te neutraliseren. Hiermee zet de provincie Noord-Brabant de deur op een kier om op haar eigen beslissing betreffende het 'parelbeleid' te kunnen terugkomen.

Bronnen

Literatuur

Boonstra, F.G. (Alterra), J. van den Berg (LEI), 2005. *Op weg naar nieuwe koppelingen. De rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*. Wageningen: Alterra. Rapport 1172.

Corporaal, A, H. Diemont, A.K Engelbrecht, G. Kolkman, E. Weeda, H. Agricola, R. Schrijver, 2005. *Lifescape your landscape De Langstraat (NBR) Overzicht van activiteiten in 2005*. Wageningen: Intern rapport Alterra.

Strootman Landschapsarchitecten, Alterra (Wageningen) en Ingenieursbureau Oranjewoud (Oosterhout), 2002-2003. *Lange lijnen in een gelaagd land*. Amsterdam: Strootman.

Gesprekken

- met 13 boeren gesproken (intensief en op hun bedrijfsniveau)
- met bestuur van Agrarische natuurvereniging (ANV Slagenland)
- met Spierings (lokale vertegenwoordiger van ZLTO)
- met Ad Wagemaker (gebiedskenner/bewoner en tevens lid IVN),
- met districtshoofd en met medewerker externe zaken van SBB (daar wisseling van de wacht),
- kort met 2 mensen van waterschap (voor en na reorganisatie).

Websites

www.slagenland.nl

www.projectenbankcultuurhistorie.nl

www.belvedere.nu

www.staatsbosbeheer.nl

www.onderzoeksinformatie.nl (Beheer- en ontwikkelingsperspectief voor de Westelijke Langstraat)

http://www.brabant.nl/upload/documentatie/r/rvst_gebiedsplanwijdebiesbosch.pdf

<http://www.hwb.nl/Documenten/PDF/Agenda%20AB/Agenda%20AB%2005-04-2006%20p211-244.pdf> (adviesnota aan algemeen bestuur hwb)

http://www.brabant.nl/upload/documentatie/p/plantekst%20uitwerkingsplan%20groot_langstraat.pdf

http://www.brabant.nl/upload/documentatie/s/streekplan%20noord_brabant%202002%20_wordevsie.doc

http://www.brabant.nl/upload/documentatie/h/herzien%20streekplan%20noord_brabant%202002_%20integrale%20versie.pdf

7 Conclusies en samenvatting

7.1 Algemeen

Bij het streven om de EHS te realiseren heeft de rijksoverheid de strategie verschoven van verwerven naar beheren. Daarbij is een accent gelegd op gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer tussen natuurorganisaties en private grondeigenaren. Aan de hand van vier cases is nagegaan:

- 1 wat gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer in ecologisch, financieel, bestuurlijk en maatschappelijke opzicht oplevert in vergelijking met de situatie waarin niet wordt samengewerkt;
- 2 waarom gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer al dan niet van de grond komt (succes- en faalfactoren);
- 3 wat de verschillende overheden kunnen doen om gebiedsgerichte samenwerking te versterken (verticale samenwerking).

De analyse is uitgevoerd vanuit het (actor)perspectief van de Rijksoverheid, meer specifiek vanuit het beleid ten aanzien van de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Bij de selectie van de cases is gekeken naar de beleidscontext waarbinnen de samenwerking moet worden gerealiseerd en wie het initiatief tot gebiedsgerichte samenwerking heeft genomen (tabel 10). Bij de beleidscontext is onderscheid gemaakt tussen sectoraal beleid (natuur- en landschap) en integraal beleid. Bij het initiatief is onderscheid gemaakt tussen bottom-up, waarbij het initiatief bij de grondeigenaren ligt, en top-down waarbij een overheid het initiatief heeft genomen.

Tabel 10 Cases naar type beleid (sectoraal versus integraal) en initiatief

	Top-down	Bottom-up
Sectoraal natuur/landschap	Roode beek	Soerel
Integraal gebiedsbeleid	Drentsche Aa	Langstraat

De **casus Roode beek** betreft de ontwikkeling van een grensoverschrijdend natuurpark van 750 hectare, en het beheer van het landschapspark (275 hectare) daarbinnen. Dit heeft zich binnen een sectoraal beleidskader (natuur) afgespeeld. Eerst is het natuurpark ontwikkeld (via de verticale samenwerking) waarna het beheer aan de orde is gekomen. Het initiatief tot het natuurbeheer ligt bij de verticale samenwerking (top-down) en betreft in eerste instantie een formele relatie (contract) waarin het natuurbeheer is geregeld. In de loop van de tijd is dit uitgegroeid tot een (horizontale) samenwerking.

Naast de contractueel vastgelegde werkzaamheden in het natuurbeheer zijn de agrariërs ook gestart met activiteiten als het organiseren van excursies en het geven van voorlichting. Deze activiteiten vinden plaats binnen de horizontale samenwerking en betreffen gezamenlijk gedragen doelstellingen.

De **casus 't Soerel** betreft het herstel en beheer van een grootschalig heidegebied van 1100 hectare. In het gebied is sprake van een aantal (grote en kleine) beheerders. De horizontale samenwerking betreft de realisatie van het grootschalige heidegebied, inclusief de aanleg van een schaapskooi (met kudde) en de afstemming van het beheer. Hiervoor moeten bos en landbouwgrond tot heide worden omgevormd. Een en ander vindt plaats binnen een sectoraal beleidskader (landschap). Landgoed Welna heeft het initiatief genomen tot de aanvraag voor financiering door de EU en staat daarmee aan de basis van de verticale en de horizontale samenwerking (bottom-up)

De **casus Drentsche Aa** betreft het behoud en herstel van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap de Drentsche Aa, een gebied van circa 10 000 hectare, met circa 4000 hectare natuurreservaat, waarvan 3500 hectare grasland (onder beheer van Staatsbosbeheer). De rest van het gebied bestaat uit kleinschalige landbouw. Het te realiseren natuurbeheer maakt deel uit van een integrale beleidscontext die is gericht op de ontwikkeling van de regio, waarbij de verticale samenwerking sterk stuurt (top-down). De beoogde horizontale samenwerking tussen agrariërs en Staatsbosbeheer betreft een collectief beheer, in plaats van het huidige versnipperde natuurbeheer, waarbij Staatsbosbeheer contracten sluit met individuele agrariërs. De samenwerking is nog niet tot stand gekomen omdat de wensen verschillen: de agrariërs willen via de agrarische natuurvereniging een collectief contract afsluiten en Staatsbosbeheer preferereert voortzetting van de huidige situatie (contracten met individuele agrariërs).

De **casus de Westelijke Langstraat** betreft het herstel van het slagenlandschap en realisatie van de EHS in een gebied (1000 hectare) met versnipperd grondgebruik. Delen van het gebied zijn aangewezen als EHS en vallen onder de Europese Vogel en habitatrichtlijnen. Het grondgebruik bestaat voor een deel uit landbouw (veehouderij, grasland, akkerbouw en kassen) en voor een deel uit natuurreservaten (350 ha) die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer. Herstel van het Slagenlandschap moet onder regie van het platform de Langstraat (verticale samenwerking) plaatsvinden en omvat het verbeteren van de recreatieve, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Langstraat (integrale beleidscontext).

De door de agrariërs beoogde horizontale samenwerking (bottom-up) bestaat uit natuurbeheer door landbouwbedrijven, eventueel in combinatie met het 'ruilen van percelen' en/of bedrijfsmatige samenwerking in grootschalige extensieve natuur-landbouwbedrijven. Dat dit is nog niet is gerealiseerd komt doordat Staatsbosbeheer voortzetting van de huidige situatie (contracten met individuele agrariërs) preferereert.

Gebiedsgerichte samenwerking heeft betrekking op gebieden met natuurbeheer op percelen van publieke en private grondeigenaren en van reguliere terreinbeheerders. Voor elk van deze percelen is door de eigenaar, al dan niet expliciet, een (natuur)beheersplan opgesteld. Hierbij zijn verschillende benaderingen mogelijk:

- 1 solistisch: de eigenaar houdt vooral rekening met de eigen situatie (mogelijkheden, doelstellingen, bedrijfsvoering, et cetera) en voert zelf het beheer uit of laat dit doen (via een contract);
- 2 afstemming: de eigenaar houdt niet alleen rekening met de eigen situatie, maar overlegt over afstemming van beheer op percelen in de omgeving en eventueel over de verdeling van taken (al dan niet tegen vergoeding);
- 3 integratie: het natuurbeheersplan is onderdeel van een gebiedsplan waarin niet alleen natuurbeheer maar ook andere gebruiksfuncties en productieomstandigheden (zoals waterbeheer) zijn geregeld. Het gebiedsplan is dus meer dan de som van de afzonderlijke natuurbeheersplannen.

De wijze waarop het beheersplan wordt opgesteld, is een indicatie voor de mate van samenwerking in het natuurbeheer: bij toenemende afstemming en/of integratie neemt ook de mate van samenwerking toe. De redenen om tot afstemming of integratie over te gaan variëren van de noodzaak voor de continuïteit van het eigen bedrijf, het realiseren van het eigen beleid of de efficiëntie van de eigen bedrijfsvoering tot ideële motieven. Uit de cases blijkt dat het verbeteren van het eigen imago en dat van de regio een doel is dat door alle (samenwerkende) actoren wordt gedeeld. Beheer en ontwikkeling van natuur zijn (slechts) middelen om dit doel te realiseren.

De weg tot samenwerking kan op verschillende wijzen worden afgelegd, met als extremen:

- stapsgewijs: van individuele contracten via collectieve contracten naar afstemming en vervolgens mogelijk naar integratie in een gebiedsplan;
- implementatie visie: via de uitwerking van een gebiedsvisie naar een gebiedsplan en vervolgens naar beheersplannen voor de betreffende percelen.

Beide extremen zijn in de casussen aan de orde. De stapsgewijze benadering is aan de orde bij de Drentsche Aa en de Langstraat. Bij beide is sprake van een solistische werkwijze, zowel bij agrariërs als bij Staatsbosbeheer. De agrariërs proberen een eerste stap richting afstemming te zetten, onder andere door via de agrarische natuurvereniging te onderhandelen over een collectief contract voor natuurbeheer (op percelen van Staatsbosbeheer) in plaats van individuele contracten. In het collectieve contract kan rekening worden gehouden met enerzijds de in het natuurbeheer gewenste/vereiste afstemming en anderzijds de mogelijkheid om het natuurbeheer in te passen in de bedrijfsvoering van de agrarische bedrijven. Als het collectieve contract is gerealiseerd, kunnen (naar verwachting van in ieder geval de agrariërs) vervolgstappen worden gezet naar afstemming en integratie. Voor beide casussen geldt dat de in de verticale samenwerking opgestelde gebiedsvisie abstract is (niet op het niveau van deelgebieden/percelen) en niet wordt onderschreven door de betrokkenen agrariërs.

De implementatie van de visie is aan de orde in de casus Soerel, waar vanuit een door alle betrokkenen gedragen concrete gebiedsvisie voor de ontwikkeling en het beheer van het landschap, het beheersplan voor de afzonderlijke percelen is opgesteld. Ook bij de Roode beek gaat een concrete en door alle betrokkenen gedragen gebiedsvisie (door de verticale samenwerking) vooraf aan het opstellen van het beheersplan.

Samenvattend kunnen we stellen dat de afstemming van het natuurbeheer op de verschillende percelen in een gebied kan variëren van geen afstemming tot één bedrijfsvoering voor het gehele gebied waarin het beheer voor alle percelen is vastgelegd en dat verder reikt dan de optelsom van individuele beheersplannen of bedrijfsplannen. De mate van afstemming in het natuurbeheer blijkt samen te hangen met de mate waarin publieke en private grondeigenaren samenwerken met terreinbeherende instanties. Bij goed functionerende gebiedsgerichte (horizontale) samenwerking lijkt de basis te liggen in een voldoende concrete gebiedsvisie die wordt onderschreven door alle betrokkenen (Soerel en Roode beek). In de cases waar de gebiedsgerichte samenwerking (nog) niet functioneert daarentegen, is sprake van een globale gebiedsvisie; dit wordt niet onderschreven door de private grondeigenaren (Drentsche Aa en Langstraat). In deze casussen proberen agrarische natuurverenigingen via onderhandelingen over collectieve contracten voor natuurbeheer een eerste stap te zetten in de richting van samenwerking (afstemming van natuurbeheer).

7.2 Wat levert gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer op?

Bij de beantwoording van de vraag wat gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer oplevert, wordt de gerealiseerde of verwachte situatie met regionale samenwerking vergeleken met de (imaginaire) situatie dat de realisatie op een andere wijze heeft plaatsgevonden. De beoordeling betreft de horizontale samenwerking. Ze vindt plaats vanuit het perspectief van de Rijksoverheid en betreft vier categorieën aspecten.

Bij de **ecologische aspecten** is gekeken naar de bijdrage van de horizontale samenwerking aan de realisatie van de EHS doelstellingen (ontwikkeling en beheer). Voor de samenwerkende grondeigenaren is (doorgaans) realisatie van de EHS geen doelstelling. Als bij hen ontwikkeling en/of beheer van natuur al expliciet aan de orde is, gaat het daarbij om de te realiseren 'natuur' en niet om de (eventuele) bijdrage daarvan aan de EHS.

Bij de **financiële aspecten** is gekeken naar de uitgaven door het Rijk voor de ontwikkeling en het beheer van de specifieke natuur. Hierbij zijn de besparingen voor het Rijk (EHS beleid) gelijk gesteld aan de uit andere bronnen dan het EHS beleid verworven subsidies, die zonder samenwerking (en bij verwerving) niet zouden zijn verkregen. Dit kunnen subsidies zijn uit bijvoorbeeld Europese fondsen, provincies, gemeenten en/of andere beleidssectoren dan natuur. Andere mogelijke verschillen in uitgaven, zoals in verwervingskosten en transactie-kosten zijn buiten beschouwing gelaten. Ook is niet nagegaan of het betreffende onderdeel van de EHS anders (fysieke uitvoering) of elders goedkoper had kunnen worden gerealiseerd.

Bij de **bestuurlijke aspecten** zijn drie elementen van belang:

- de bijdrage van samenwerking aan draagvlak voor het beheer en de ontwikkeling van de betreffende natuur (EHS) bij beleid, bestuur en bevolking;
- de afstemming tussen beleid en bestuur;
- de doelmatigheid (efficiency) van samenwerken.

Maatschappelijke aspecten zijn effecten die voor de regio van belang zijn, zoals toegenomen mogelijkheden voor recreatie, extra inkomsten voor landgoederen en agrarische bedrijven (toename levensvatbaarheid) en verhoging van de kwaliteit van de leefomgeving in de regio.

Tabel 11 Aspecten bij de beoordeling van de vier cases (horizontale samenwerking)²

	Roode beek	Soerel	Drentsche Aa	de Langstraat
Status horizontale samenwerking	loopt	loopt (?)	beoogd	beoogd
Ecologie				
Bijdrage realisatie natuurbeheer via	beheer kudde	natuurbeheer	natuurbeheer	natuurbeheer
Bijdrage ontwikkeling natuur via herstel landschap betreft	natuurpark	omvorming grootschalig heidegebied	esdorpen-landschap	slagen-landschap
Financiën				
Genereren subsidies van EU	ja	ja		ja
Genereren subsidies provincie/gemeente	ja	ja	ja	
Bestuurlijk				
Creëren draagvlak voor natuur	ja	ja	ja	
Internationale samenwerking	ja			
Realiseren afstemming beleid en bestuur	ja		ja	
Doelmatigheid van samenwerken	ja	ja		ja
Maatschappelijk				
Toename mogelijkheden recreatie/toerisme	ja	ja		ja
Verbeteren kwaliteit leefomgeving	ja		ja	
Extra inkomen grondeigenaren	ja	ja		ja

Een algemene conclusie is dat gebiedsgerichte samenwerking leidt tot het opstellen van een gezamenlijk beheersplan waarin het natuurbeheer wordt afgestemd en dat verder gaat dan de optelsom van de individuele (natuur)beheersplannen. Mede omdat horizontale samenwerking doorgaans nog andere doelen nastreeft, wordt niet alleen een bijdrage geleverd aan de EHS

² De scores met 'ja' geven aan dat deze aspecten aan de orde zijn, maar zeggen niet in welke mate.

maar tegelijkertijd ook aan andere rijksdoelen zoals het creëren van draagvlak voor natuur en het benutten van middelen uit andere overheidsbronnen dan die van LNV.

7.3 Waarom komt gebiedsgerichte samenwerking al dan niet van de grond?

Uit de vier casussen blijkt dat voor alle actoren de belangrijkste motieven om samen te werken gelegen zijn in de (verwachte) bijdrage van de samenwerking aan het realiseren van het eigen beleid en aan het verbeteren van het eigen imago en dat van de streek, waarbij het eerst genoemde motief de hoogste prioriteit heeft. Bij private actoren is het beleid gericht op de continuïteit van het bedrijf, wat vaak het verwerven van extra inkomsten en/of verbreden van de bedrijfsvoering vereist. Het beleid van reguliere terreinbeheerders is gericht op het realiseren van het door hen gewenste beheer. Voor publieke actoren wordt het beleid in principe vastgesteld door de politiek.

Helder gedragen visie in het gebied

Een eerste belangrijke voorwaarde voor het tot stand komen van een geslaagde samenwerking is ***het bestaan van een door allen gedragen, heldere visie*** over hoe het gebied eruit moet zien en hoe het moet worden beheerd. Bij een case met een sectoraal beleidskader (Soerel en Roode beek) blijkt zo'n visie eenvoudiger tot stand te komen dan bij een case met een integraal beleidskader (Langstraat, Drentsche Aa). Een mogelijke oorzaak hiervan is dat bij een integraal beleidskader naast ontwikkeling en beheer van natuur andere doelstellingen aan de orde zijn, waardoor het opstellen van een visie en het realiseren van horizontale samenwerking minder prioriteit hebben dan bij een sectoraal beleidskader. Zo is het bij de casussen 't Soerel en Roode beek voor alle betrokkenen duidelijk op welke percelen de samenwerking betrekking heeft, hoe deze kan worden vormgegeven en wat het (fysieke) resultaat moet zijn. Bij de andere casussen is dit minder inzichtelijk.

Vertrouwen en vertegenwoordiging in verticale samenwerking

Een tweede voorwaarde is dat de samenwerkende actoren elkaar *vertrouwen* en op basis van gelijkheid met elkaar omgaan. Daarbij moeten alle actoren bovendien het gevoel hebben dat ze in het verticale overleg vertegenwoordigd zijn en/of dat hun belangen daar 'serieus worden genomen'. Verticale samenwerking is van belang voor de institutionele inbedding van plannen. Door af te stemmen met de netwerken die plannen maken voor het gebied kan men niet meer verrast worden door die plannen. Daarnaast kan verticale samenwerking ook leiden tot facilitering van de horizontale samenwerking.

Als hieraan is voldaan zijn machtspolitiek (agrarische natuurvereniging) en verdeel-en-heersstrategie niet langer noodzakelijk en is tevens voldaan aan een belangrijke voorwaarde voor gebiedsgerichte (horizontale) samenwerking.

Een potentieel struikelblok voor het tot stand komen van de horizontale samenwerking is namelijk dat een specifieke groep eigenaren, vaak private eigenaren, niet is vertegenwoordigd in de verticale samenwerking of zich daar niet vertegenwoordigd voelt. Dat dit niet altijd zo is, blijkt in de casus Roode beek waar de boeren niet in het verticale overleg zijn vertegenwoordigd, maar de horizontale samenwerking wel is gerealiseerd. Bij 't Soerel zijn de grondeigenaren via de Federatie Particulier Grondbezit betrokken bij de verticale samenwerking en bij de Langstraat en Drentsche Aa voelen de boeren zich niet vertegenwoordigd.

Heldere organisatiestructuur

Voorts is een heldere organisatiestructuur, waarin voorkomende problemen snel kunnen worden opgelost, van belang. In de casus Roode beek en 't Soerel is gebleken dat het nuttig is als een externe actor hierbij de regie voert en/of de kennis levert.

Facilitering door verticale samenwerking

Ook de faciliterende rol van de verticale samenwerking, ondermeer door het beschikbaar stellen van financiële middelen, arbeid en kennis, en de betrokkenheid van een of meer prominenten zijn belangrijk gebleken voor het tot stand komen en functioneren van de horizontale samenwerking.

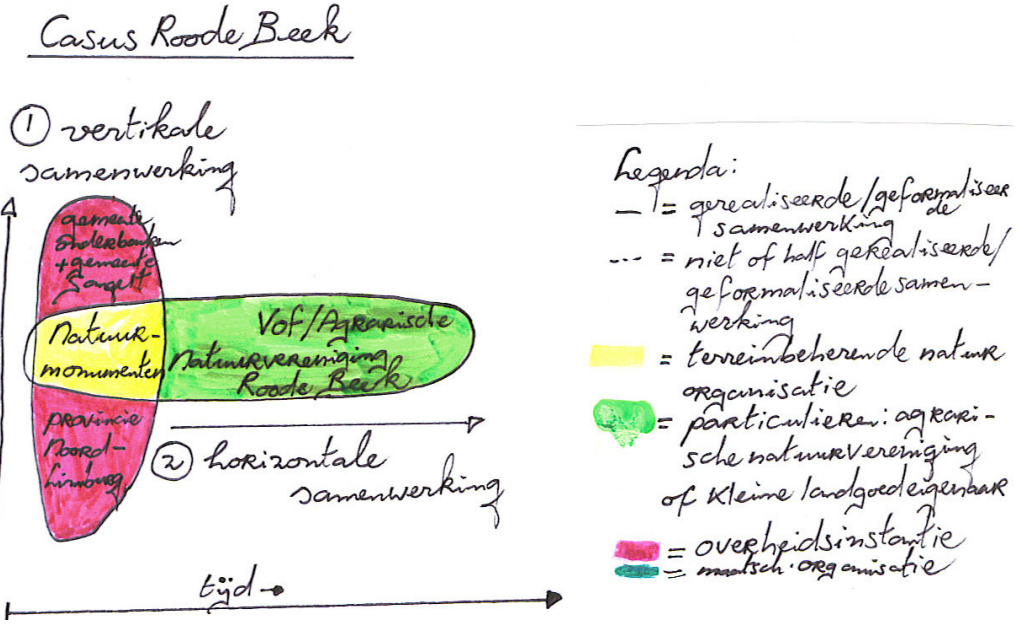
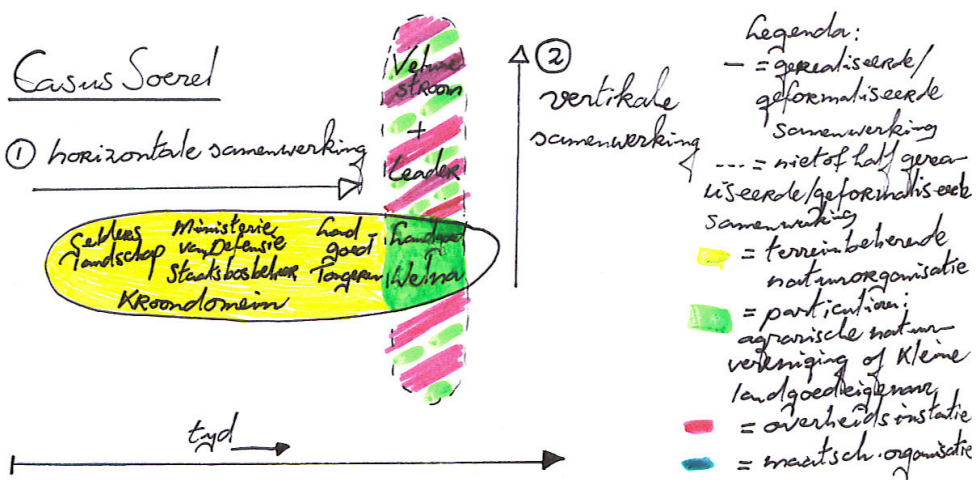
Belangen afgestemd

Bij het tot stand komen van de samenwerking is voorts van belang of er sprake is van natuurbeheer op eigen of op andermans terrein. In de casus Soerel is er sprake van afspraken over beheer op eigen terrein, bij de Langstraat en de Drentsche Aa betreft de beoogde samenwerking natuurbeheer door agrariërs op zowel eigen terrein als op dat van een natuurorganisatie. Bij de casus Roode beek is er sprake van beheer op het terrein van Natuurmonumenten, waarbij de aard van het gewenste beheer helder is en de afspraken zijn vastgelegd in een contract. De samenwerking betreft hier zaken als voorlichting en excursies. Bij de cases Drentse Aa en Langstraat zijn er gebiedsplannen waarin sprake is van consensus op een abstract niveau (functietoekenning, het gebruik van een gebied) maar niet op bedrijf- en perceelsniveau (inrichting en beheer). Hier wreekt zich dat agrariërs zich nauwelijks of niet betrokken voelen bij de totstandkoming van deze gebiedsplannen, doordat het vertrouwen in de LTO vertegenwoordiger(s) ontbreekt. De agrarische natuurvereniging probeert daarom tot afspraken (zoals een collectief contract) te komen met Staatsbosbeheer.

Tabel 12 Voorwaarden voor het tot stand komen van horizontale samenwerking

	Roode beek	Soerel	Drentsche Aa	de Langstraat
Heldere gedragen visie voor het gebied	ja	ja	nee	nee
Onderling vertrouwen grondeigenaren	ja	ja	nee	nee
Particulieren zijn vertegenwoordigd in verticale samenwerking	nee	ja	nee	nee
(Heldere) organisatiestructuur	ja	ja	nee	nee
Facilitering door verticale samenwerking	ja	ja	?	?
Belangen afgestemd	ja	ja	nee	Nee

Uit tabel 12 valt op te maken dat bij de casus Roode Beek en Soerel voldaan wordt aan de voorwaarden om samenwerking van de grond te laten komen en dat de casussen Drentse Aa en de Langstraat niet meer zijn dan prille aanzetten om tot samenwerking te komen en de samenwerking daar nog niet goed van de grond is gekomen.



Afbeelding 10 Totaalbeeld van horizontale en verticale samenwerking in de vier casus

7.4 Wat kan de overheid doen om gebiedsgerichte samenwerking te versterken ?

Uit de beschrijving van de vier casussen kunnen we opmaken dat in geen enkele casus de horizontale samenwerking, ook als deze spontaan tot stand is gekomen, kan functioneren zonder verticale samenwerking (zie afbeelding 10):

- in de casus 't Soerel is sprake van spontane samenwerking maar om deze verder te brengen is langs informele weg én via subsidieaanvragen een beroep gedaan op de verticale samenwerking.
- bij de andere drie casussen heeft de verticale samenwerking geleid tot een (meer of minder globale) visie voor het gebied. Dit betreft respectievelijk het Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap bij de Drentse Aa, de Wijde Biesbosch en het Belvédèrebeleid bij de Langstraat en het landschapspark bij de Roode Beek. Bij de Roode beek heeft dit geresulteerd in de ontwikkeling van natuur met daaraan gekoppeld een beheerscontract, wat de aanleiding is geweest voor het ontstaan van de horizontale samenwerking. Bij de beide andere casussen wordt de visie onvoldoende gedragen door de boeren en is de samenwerking (nog) niet gerealiseerd. Hier is het juist de door de agrariërs ervaren dreiging vanuit de verticale samenwerking die hen noopt om zelf tot initiatieven te komen.

Als de casussen worden vergeleken, blijkt de spil in de relatie tussen de verticale en de (beoogde) horizontale samenwerking steeds een ander type actor te zijn:

- bij de Langstraat is dit een overheidsinstantie, namelijk de provincie Noord-Brabant;
- bij de Drentse Aa is er nog geen echte spil te herkennen, maar drie actoren kunnen hiervoor in aanmerking komen: de eerste is Staatsbosbeheer die als de horizontale samenwerking tot stand is gekomen ook de agrariërs kan gaan vertegenwoordigen in de verticale samenwerking (uitgaande van onderling vertrouwen). De tweede optie is NLTO als de vertegenwoordiger het vertrouwen van de agrariërs heeft en bereid is om zich in te zetten voor een collectief contract met Staatsbosbeheer. De derde optie is dat de agrarische natuurvereniging Meander toetreedt toe tot het overlegorgaan of werkgroepen van het Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap;
- bij Soerel is het de particulier, de private landgoedeigenaar die de spil vormt naar de verticale samenwerking.
- bij de Roode beek fungeert Natuurmonumenten als de spil.

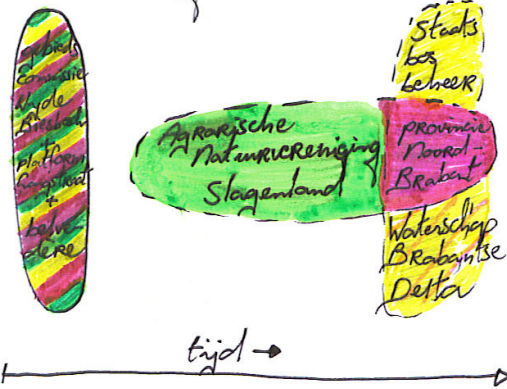
Op voorhand is dus niet aan te geven welk type actor het best de spilfunctie kan vervullen om een goed functionerende gebiedsgerichte samenwerking te genereren en/of in stand te houden. Bepalend is welke actor in een specifieke situatie het best bij machte is om knelpunten op te heffen.

Het voorgaande samenvattend kunnen we concluderen dat overheden op verschillende momenten en verschillende manieren een rol kunnen spelen:

- 1 bij het vaststellen van een heldere visie voor het gebied, die door alle beoogde partners wordt gedragen, kan de overheid het voortouw nemen, de regie voeren of hiervoor kennis en/of financiën beschikbaar stellen;
- 2 de overheid kan adviseren over de beste organisatiestructuur of hiervoor middelen (kennis, geld) beschikbaar stellen;
- 3 de overheid kan ervoor zorgen dat de ontwikkeling van de gewenste inrichting van het gebied wordt gerealiseerd (zelf uitvoeren of in opdracht laten uitvoeren, eventueel via of door de samenwerking);
- 4 de overheid kan het proces (laten) begeleiden en kan bemiddelen als er problemen optreden of zijn te verwachten;
- 5 de overheid kan via haar beleid zorgen voor 'nieuwe ontwikkelingen'.

Casus hangstraat

① verticale samenwerking



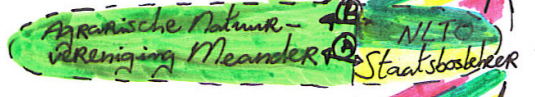
- Legenda:
- = gerealiseerde/geformaliseerde samenwerking
 - = niet of half geformaliseerde samenwerking
 - = terreinbepaalde natuurorganisatie
 - = particulier: agrarische natuurvereniging of kleine landgoedeigenaar
 - = overheidsinstantie
 - = maatsch. organisatie

Casus Drentse Aa

① verticale samenwerking



② horizontale samenwerking



③ verticale samenwerking



- Legenda:
- = gerealiseerde, geformaliseerde samenwerking
 - = niet of half gerealiseerde, half geformaliseerde samenwerking
 - = terreinbepaalde natuurorganisatie
 - = particulier: agrarische nat. vereniging of kleine landgoedeigenaar
 - = overheidsinstantie
 - = maatsch. organisatie

Vervolg Afbeelding 10 Totaalbeeld van horizontale en verticale samenwerking in de vier casus

7.5 Eindconclusie

Een consequentie van de verschuiving in het rijksbeleid van verwerven naar beheren, is dat in steeds meer gebieden sprake is van versnippering van natuurbeheer. In deze gebieden vereist natuurbeheer een afstemming van het beheer op verschillende percelen. De overkoepelende vraag is of in deze gebieden (het stimuleren van) gebiedsgerichte samenwerking in het natuurbeheer kan bijdragen aan het realiseren van de EHS. Het antwoord op deze vraag is: ja.

De meerwaarde van samenwerking heeft grotendeels te maken met voordelen van schaalniveau: beheer van natuur op gebiedsniveau is vaak gunstiger dan beheer op perceelsniveau, niet alleen gezien vanuit het perspectief van natuur, maar ook van andere rijksdoelstellingen. De instandhouding van natuur vereist naast de afstemming van het beheer op en tussen de verschillende percelen vaak ook aanpassing van het waterbeheer en/of het ruimtegebruik in de omgeving van deze percelen. Verder is het zo dat iedere grondeigenaar (grondgebruiker) in het gebied, zoals agrarische bedrijven, landgoederen en natuurbeheerders (natuurbeherende organisaties), een bedrijfsplan maakt dat optimaal is binnen de eigen mogelijkheden en beschouwd vanuit de eigen optiek. Dat de bedrijfsplannen van verschillende (groepen) grondeigenaren vaak conflicteren met het in het gebied gewenste natuurbeheer en de daarbij vereiste condities, blijkt bijvoorbeeld bij de casussen Langstraat en Drentsche Aa, casussen waarin de vereiste afstemming in het natuurbeheer (nog) niet van de grond is gekomen. De casus Soerel laat zien dat het ook anders kan. De betrokken actoren proberen hier gezamenlijk de mogelijkheden in het gebied zo goed mogelijk te benutten. Dit is via samenwerking gerealiseerd, waarbij het natuurbeheer is geregeld via een gezamenlijk beheersplan voor alle betreffende percelen. Voor de casussen Langstraat en Drentsche Aa is aangegeven dat de oplossing mogelijk ligt in een samenwerking tussen agrariërs en Staatsbosbeheer op basis van een gebiedsplan (een bedrijfsplan voor alle bedrijven).

Literatuur

- Aeken, Van Koen (2000). Evaluatie van regelgeving. In Referatenboek VIOM–Studiedag Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging. Brussel, Vlaamse Instelling voor Overheidsmanagement
- Altenburg en Wymenga, te verschijnen in 2006. Centrum voor Landbouw en Milieu.
- Apeldoorn, R.C. van, Het terreinbeheer: van lasten naar lusten. Een analyse van het terreinbeheer en haar maatschappelijke omgeving als aanzet voor probleemherkenning en oplossingen, Alterrapport 812, Wageningen, 2003 [
- Baaij, G. de, 2004. Financieel economische scenariostudie (heide)beheer Soerel. (iof. De Fed. Part. Grondbezit)
- Bamford, J.D., B. Gomes-Casseres, M.S. Robinson (2003), Mastering alliance strategy: a comprehensive guide tot design, management and organization, Jossey-Bass, San Francisco. In: Luggens en Ziggers, 2004 [
- Boonstra, F.G. (Alterra), J. van den Berg (LEI), 2005. Op weg naar nieuwe koppelingen. De rol van natuur- en milieurorganisaties in gebiedsgericht beleid. Wageningen: Alterra. Rapport 1172
- Buurma J.S., A.J.de Buck, B. Klein Swormink en H. Drost, 2003. *Innovatieprocessen in de praktijk. Grondslagen voor een eigentijds innovatiedrieluik*. LEI rapport 6.03.12. Den Haag: LEI.
- Corporaal, A, H. Diemont, A.K Engelbrecht, G. Kolkman, E. Weeda, H. Agricola, R. Schrijver, 2005. Lifescape your landscape De Langstraat (NBR) Overzicht van activiteiten in 2005. Wageningen: Intern rapport Alterra.
- Dekker, P., 1999. *Vrijwilligerswerk vergeleken. Nederland in internationaal en historisch perspectief. Civil society en vrijwilligerswerk III*. Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Dienst Landelijk Gebied, 1998. *Handleiding BEL*. Utrecht
- Dresselaers, P.: Beleidsevaluatie voor een duurzame ontwikkeling, Brussel, Federaal Planbureau, working paper 6-04, 2004
- Feddes, F., Rotterdamsche Communicatie Compagnie, 1999. Nota Belvédère: beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting. Den Haag : VNG Uitgeverij
- Gebiedscommissie Wijde Biesbosch, 2004. *1^e concept-Gebiedsplan Wijde Biesbosch*. 's-Hertogenbosch: Projectbureau Wijde Biesbosch.
- Gerritsen, A.L., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, E. Westein & J. Stoker 2004. Kansrijk! Een integrale kansenkaart voor het Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa., gepubliceerd: 15 Nov 2004, 136 pp
- Groten en Visser, 2004: 3-4
- Kortstee, H., 2006. Meer verbreding door samenwerking ondernemers. In: LEI, *Agri-monitor. Actuele informatie over land- en tuinbouw*, april 2006.
- Lauwere C.C. de, L.W.Balk-Theuws, A.J. de Buck en A.B. Smit, 2004. Omschakelen doe je samen: Oriënterend onderzoek naar de rol van samenwerkingsverbanden in de transitie naar duurzame landbouw, Wageningen: Agrotechnology & Food Innovations B.V., 2004. Report 198.

- Leroy, P., J. van Tatenhove en B. Arts (2001), Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwingen in het milieubeleid [Political modernization and policy arrangements: a conceptual framework for interpreting innovations in environmental policy]. *Beleidswetenschap*, 15(3), pp. 209-228.
- Luggens, M.G. en G.W. Ziggers, *Duurzame samenwerking: verloop van een duurzaam samenwerkingsproces in theorie en praktijk*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Uitgave NIDO, Leeuwarden, 2004
- MNP 2005. *Natuurbalans*.
- MNP. Milieu- en Natuurcompendium (alfabetische trefwoordenlijst). www.mnp.nl
- Nationale Natuurprijs 2004 juryrapport
- Nederlands Dagblad, 18 april 2006. *Natuurbeschermers ontdek boer*.
- Oerlemans, N., E. van Well en J.A. Guldemond, 2004. Agrarische Natuurverenigingen aan de slag. Een tweede verkenning naar de rol van agrarische natuurverenigingen in natuurbeheer. Wageningen: Natuurplanbureau. Planbureau rapporten 10. (ISSN 1574-0935 ; 10)
- Provincie Noord-Brabant, 2002 Streekplan Noord-Brabant: 'Brabant in Balans'. 22 februari 2002.
- Putnam, R.D., 1993. The prosperous community. In: *The American prospect* 13 (1993) spring (35-42)
- Putnam, R.D., 1995. Tuning in, tuning out. In: *Political science and politics* 28 (1995) 4 (664-683).
- RWS, 2003, Vergelijking afwegings- en waarderingsmethoden voor waterbeheerprojecten, publicatie DWW-2002-144, 2003
- SBNL, 2003. Ontwikkeling grootschalig heideterrein Soerel: Draagvlakverkenning. iov de Fed. Part. Grondbezit).
- Strootman Landschapsarchitecten, Alterra (Wageningen) en Ingenieursbureau Oranjewoud (Oosterhout), 2002-2003. Lange lijnen in een gelaagd land. Amsterdam: Strootman.
- Veen, Van J.M., B.J.M. Arts en P. Leroy, 2004: Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden, Planbureau rapporten 8, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen
- Vereniging Natuurmonumenten: 3 november 2001. Statuten, artikel 2:
www.natuurmonumenten.nl/mmbase/attachments/214072/Statuten-Huishoudelijkreglement.doc
- Waterschap Brabantse Delta. 2006. Adviesnota aan algemeen bestuur, 5 april 2006 [63]
- Winden, A. van, W. Braakhekke, W. Overmars & G. Kurstjens, 2002. Natuurpark Rodebach/ Roode Beek. Ontwikkelingsvisie voor grensoverschrijdende natuur en recreatie in de gemeenten Gangelt en Onderbanken. Bureau Stroming, Nijmegen.

Websites

www.belvedere.nu

www.brabant.nl/upload/documentatie/h/herzien%20streekplan%20noord_brabant%202002_%20integrale%20versie.pdf

www.brabant.nl/upload/documentatie/p/plantekst%20uitwerkingsplan%20groot_langstraat.pdf

www.brabant.nl/upload/documentatie/r/rvst_gebiedsplanwijdebiesbosch.pdf xx

www.brabant.nl/upload/documentatie/r/rvst_gebiedsplanwijdebiesbosch.pdf p. 163.

www.brabant.nl/upload/documentatie/s/streekplan%20noord_brabant%202002%20_wordversie.doc

www.destentor.nl

www.drentscheaa.nl

www.gebiedsgerichtbeleid.nl).blz 20

www.hwb.nl/Documenten/PDF/Agenda%20AB/Agenda%20AB%2005-04-2006%20p211-244.pdf
(adviesnota aan algemeen bestuur hwb)

www.landgoed.info

www.natuurmonumenten.nl/natuurgebieden

www.nd.nl, 18 april 2006

www.onderzoeksinformatie.nl

www.onderzoeksinformatie.nl, Beheers- en ontwikkelingsperspectief voor de Westelijke Langstraat

www.projectenbankcultuurhistorie.nl

www.Roodebeek.nl

www.slagenland.nl

www.staatsbosbeheer.nl

www.vandale.nl Van Dale, on-line woordenboek

Bijlage 1 Enkele definities

De analyse betreft het vaststellen (bepalen) en beoordelen van resultaten van samenwerking, waarbij in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde zijn:

- o ecologie (zoals natuurbeheer, realisatie EHS, invloed op landschap)
- o economie (zoals bedrijfsvoering participanten)
- o bestuurlijk (zoals legitimiteit, kosten, effectiviteit en efficiëntie beleid)
- o maatschappelijk (zoals draagvlak, doorwerking regio, kwaliteit woonomgeving)

Dit moet resulteren in een aantal criteria (per onderwerp) voor de beschrijving van de resultaten. Bij de specificatie van de criteria kan worden aangesloten bij algemeen gangbare criteria als (naar: Van Aeken, 2004)

- o doelbereik, dit is de vergelijking van de beoogde situatie en de waargenomen/verwachte situatie;
- o doeltreffendheid (effectiviteit), dit is de mate waarin het doelbereik causaal is toe te schrijven aan de samenwerking;
- o impact, dit is de verzameling gevolgen van de samenwerking zonder referentie naar vooropgestelde doelen;
- o doelmatigheid (efficiëntie), hierbij wordt nagegaan in hoeverre met een minimum aan middelen een maximale verwezenlijking van de beoogde resultaten wordt bereikt.

Een complicatie bij de beoordeling is dat iedere actor door de eigen bril (beoordelingskader) kijkt, wat tot verschillende oordelen kan leiden (voor definities zie onderstaande tabel). Enerzijds komt dit doordat actoren verschillende verwachtingen en doelstellingen hebben en anderzijds doordat een specifieke situatie of verandering door iedere actor verschillend kan worden beoordeeld/gewaardeerd. De verschillen in het beoordelingskader hangen samen met verschillen in:

- o de doelstellingen van de actoren;
- o het (geografische) gebied waarin voor de actoren relevante effecten optreden. Voor een private actor is dit gebied kleiner dan voor het samenwerkingsverband en voor een lokale overheid is het gebied kleiner dan voor de provincie en/of de nationale overheid. Dit kan ertoe leiden dat specifieke effecten door de ene actor niet en door de andere actor wel in beschouwing worden genomen;
- o de betekenis die actoren hechten aan specifieke effecten. Zo kan de nationale overheid een rijkssubsidie als een uitgave beschouwen, terwijl deze door private actoren en lokale overheden als inkomsten wordt beschouwd. Een tweede voorbeeld is de aanleg van een natuurterrein die door de provincie kan worden gezien als een bijdrage aan de realisatie van de EHS, terwijl de betreffende gemeente eerder denkt aan een gemiste kans voor de aanleg van een bedrijventerrein.

Bij het beoordelingskader speelt verder mee dat er 'ruimte' kan zitten tussen het beoordelingskader van de woordvoerder van een actor (noem het 'levensvisie') en de actor(groep) zelf. Dit kan bepalend zijn bij de interpretatie van de gegevens.

Tabel 1.1 Enkele definities

Begrip	Omschrijving
Effect	een aan de samenwerking toe te schrijven verschil tussen de situatie (toestand of ontwikkeling) met samenwerking en de situatie zonder samenwerking
Referentiesituatie	de situatie waarmee de verwachte situatie met samenwerking wordt vergeleken om de effecten te bepalen; meestal wordt hiervoor de autonome ontwikkeling gebruikt.
Autonome ontwikkeling	situatie bij ongewijzigd beleid. Dat wil zeggen als er geen samenwerking plaatsvindt.
Criterium	een eigenschap van de situatie waarvan de verandering ten gevolge van de samenwerking van belang wordt geacht voor de afweging
Indicator	de meetlat waarlangs de verandering op een criterium wordt afgemeten
Indicatorscore	een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving van het (verwachte) resultaat van de interventie op het betreffende criterium
Criteriumscore	de waardering voor de indicatorscore op het betreffende criterium
Analyse	manier om de werkelijkheid te structureren, om verklaringen te zoeken waarom fenomenen zich voordoen en zich in stand houden
Evaluatie (waardering)	het toekennen van een waarde aan bijvoorbeeld de omvang van de effecten
Afweging	uit het met elkaar vergelijken van de geaggregeerde effecten voor verschillende alternatieven, om zo tot de keuze voor een voorkeursalternatief te komen
Bril/actorperspectief	beoordelingskader/perspectief, het gezichtspunt van waaruit de betreffende actor (overheid) de huidige en toekomstige situatie bekijkt en beoordeelt

Door de verschillen in het beoordelingskader is het onderscheid van belang tussen analyse en evaluatie. De evaluatie verschilt van de analyse, doordat bij een evaluatie een oordeel wordt toegevoegd aan gestructureerde gegevens, terwijl bij een analyse geen oordeel wordt geveld (Dresselaers, 2004). Met andere woorden: een analyse dient om de omvang van effecten vast te stellen en de evaluatie om hieraan een waardering (beoordeling) te koppelen. Vaak wordt dit gevolgd door een afweging waarbij het voorkeursalternatief wordt bepaald.

Analyse

De analyse bestaat uit het bepalen van de verwachte effecten van samenwerking. Activiteiten die tot de analyse worden gerekend zijn:

- het waarnemen van de situatie in het gebied;
- het bepalen van de omvang van de effecten, dit omvat de beschrijving/bepaling van de referentiesituatie;
- de selectie van relevante effecten;
- het clusteren van effecten in criteria, inclusief de specificatie van de bijbehorende indicatoren;
- het bepalen van de indicatorscores voor de criteria.

Een effect is gedefinieerd als een aan de samenwerking toe te schrijven verschil tussen de situatie (toestand of ontwikkeling) met samenwerking en de situatie zonder samenwerking. Naast met de samenwerking beoogde effecten, zijn er vaak ook niet-beoogde effecten, waarvan sommige positief en andere negatief worden beoordeeld. Om de effecten te kunnen bepalen worden de verwachtingen ten aanzien van twee situaties vergeleken, te weten de situatie zonder samenwerking en de referentiesituatie. Vaak wordt de autonome ontwikkeling als referentiesituatie gebruikt, dit is de situatie waarin niet wordt samengewerkt, terwijl het beleid verder ongewijzigd blijft.

Als alle denkbare effecten worden geëvalueerd, ontstaat een te uitgebreide evaluatie die geen hulp biedt bij de besluitvorming (Dienst Landelijk Gebied, 1998). Daarom wordt een beperkt aantal effecten (relevante effecten) in de evaluatie opgenomen. Een effect wordt opgenomen in de evaluatie als:

- o er waarde wordt gehecht aan het effect ofwel als het effect expliciet of impliciet is gerelateerd aan een of meer doelstellingen van de betreffende beoordelaar (binnen het beoordelingskader);
- o de omvang van het effect relevant is in het licht van deze doelstellingen. Zo is een effect met omvang nul relevant als er waarde wordt gehecht aan de betreffende verandering of juist aan het voorkomen daarvan.

Om de overzichtelijkheid van de evaluatie te vergroten worden effecten die op dezelfde of op nauw verwante doelstellingen betrekking hebben, vaak samengevoegd in één criterium. Een criterium is een eigenschap van de situatie waarvan de verandering ten gevolge van de interventie van belang wordt geacht voor de afweging. De meetlat waarlangs de verandering wordt afgemeten, noemen we indicator. Zo is bijvoorbeeld het aantal decibel een mogelijke indicator bij het criterium geluidsoverlast. De indicatorscore geeft een kwantitatieve of kwalitatieve beschrijving van het (verwachte) resultaat van de interventie op het betreffende criterium, zonder daar een oordeel/waardering aan te verbinden. De indicatorscore is dus voor iedere actor gelijk.

Evaluatie/beoordeling

De evaluatie of waardering van samenwerking betreft het waarderen van de omvang van de effecten van de samenwerking (resultaten van de analyse) op vooraf vastgestelde criteria. De waardering van een criterium bestaat uit het toekennen van een waardering aan de indicatorscore op het betreffende criterium. Dit geeft de zogenaamde criteriumscore, omdat iedere actor een eigen beoordelingskader heeft, kan de criteriumscore van actor tot actor verschillen.

Naast criteria die de resultaten van de samenwerking beschrijven, kunnen criteria worden gespecificeerd voor draagvlak, uitvoerbaarheid en doelmatigheid. Het beoordelingskader van de 'beoordelende' actor is sturend bij de selectie van criteria.

Presentatie resultaten

Nadat de evaluatie van de criteria heeft plaatsgevonden, moeten de indicatorscores op een overzichtelijke wijze worden gepresenteerd. Dit is vergelijkbaar met de presentatie bij een afweging, waarbij de criteriumscores voor de verschillende alternatieven worden vergeleken het voorkeursalternatief te kunnen kiezen. Bij sommige afwegingsmethodes wordt een transformatie toegepast op de criteriumscores om deze onderling vergelijkbaar te maken. Een indeling in afwegingsmethodes is (RWS, 2003):

- o overzichtstabellen methodes, zoals de effectentabel/scorekaart. Kenmerkend voor deze methodes is dat alle criteriumscores in de eigen dimensie in een tabel worden samengevat dus zonder transformatie. In de overzichtstabel kunnen criteria eventueel worden gerangschikt naar aspecten en/of categorieën. In veel gevallen worden de indicatorscores aangehouden als criteriumscores waardoor de waardering door de actor impliciet blijft, evenals het relatieve belang dat deze hecht aan de verschillende criteria.
- o monetaire methodes, zoals de kosten-effectiviteitsanalyse en de verschillende typen kosten-batenanalyse (financieel, maatschappelijk, sociaal, kentallen). Kenmerkend voor deze methodes is dat alle criteriumscores in dezelfde (monetaire) eenheid worden uitgedrukt om tot één kengetal per alternatief te kunnen komen. Bij sommige methodes worden niet-monetair waardeerbare criteria als p.m.-post opgenomen.
- o multicriteria methodes, zoals multicriteria-analyse. Kenmerkend voor deze methodes is dat wordt uitgegaan van verschillende, expliciete beoordelingscriteria die sterk uiteen

kunnen lopen. De scores van de criteria worden bepaald en gepresenteerd in de eigen dimensie. Vervolgens worden de alternatieven naar voorkeur gerangschikt en/of de scores tot één noemer te herleid om één kental per alternatief te kunnen berekenen. Afhankelijk van de specifieke methode is sprake van een expliciete waardering (via een waarderingsmethode) van de indicatorscores en/of van het expliciet maken van het relatieve belang dat aan de criteria wordt gehecht.

Voor de beschrijving van de casus stellen we voor om de benadering via de overzichtstabellen te hanteren. Naast het hanteren van overzichtstabellen, wordt in deze studie ook aandacht besteed aan de perceptie van de actoren betreffende de (meer)waarde van samenwerking. Per casus wordt de vraag gesteld welke waarde de samenwerking heeft volgens de betrokkenen en op welk vlak deze waarde tot uitdrukking komt.

Bronnen

Aeken, Van Koen (2000). Evaluatie van regelgeving. In Referatenboek VIOM–Studiedag Wetsevaluatie en Administratieve Vereenvoudiging. Brussel, Vlaamse Instelling voor Overheidsmanagement.

Apeldoorn, R.C. van, Het terreinbeheer: van lasten naar lusten. Een analyse van het terreinbeheer en haar maatschappelijke omgeving als aanzet voor probleemherkenning en oplossingen, Alterrapport 812, Wageningen, 2003

Bamford, J.D., B. Gomes-Casseres, M.S. Robinson (2003), *Mastering alliance strategy: a comprehensive guide tot design, management and organization*, Jossey-Bass, San Francisco.
In: Luggens en Ziggers, 2004
Dale, van, online woordenboek

Dienst Landelijk Gebied, 1998. *Handleiding BEL*. Utrecht

Dresselaers, P.: *Beleidsvaluatie voor een duurzame ontwikkeling*, Brussel, Federaal Planbureau, working paper 6-04, 2004

Luggens, M.G. en G.W. Ziggers, *Duurzame samenwerking: verloop van een duurzaam samenwerkingsproces in theorie en praktijk*, Katholieke Universiteit Nijmegen, Uitgave NIDO, Leeuwarden, 2004

RWS, 2003, *Vergelijking afwegings- en waarderingsmethoden voor waterbeheerprojecten*, publicatie DWW-2002-144, 2003

Veen, Van J.M., B.J.M. Arts en P. Leroy, 2004: *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden*, Planbureau rapporten 8, Natuurplanbureau, vestiging Wageningen

Bijlage 2 Roode Beek

Samenvatting evaluatie Roode beek

Het gaat om een grensoverschrijdend natuurpark van 750 hectare waarbij het beheer van het landschapspark (275 hectare) binnen dit gebied door Natuurmonumenten is uitbesteed aan de VOF Roode beek. De activiteiten van deze VOF, het horizontale samenwerkingsverband, zijn:

- 1 beheer van de kudde en onderhoud van het hekwerk (volgens contract),
- 2 geven van voorlichting en houden van excursies (eigen initiatief)

Belangrijke motieven voorde actoren om samen te werken zijn het genereren van extra inkomsten voor het bedrijf en het verbreden van de bedrijfsvoering. Daarnaast is er de behoefte bij te dragen aan het begrip voor het park bij de bevolking en de mogelijkheden om daar te recreëren.

De onder 2 genoemde activiteiten kunnen eventueel worden beschouwd als horizontale samenwerking met Natuurmonumenten, omdat hierbij sprake is van het nastreven van gezamenlijke doelen (van VOF en Natuurmonumenten) los van de relatie als opdrachtgever en opdrachtnemer.

De verticale samenwerking betreft actoren in zowel Duitsland als Nederland. Ze is na jarenlange niet geëffectueerde intenties en plannen tot stand gekomen als resultaat van een analyse van de situatie door een onafhankelijke externe partij. Deze analyse is geïnitieerd door één betrokkene (een burgemeester). Ook de coördinatie en begeleiding van de samenwerking zijn in handen van een onafhankelijke partij. Een en ander heeft geresulteerd in een heldere organisatiestructuur. De begrote kosten van het herstel van het landschapspark bedragen 7 miljoen euro. Een deel van de financiering is getraceerd (bronnen: persbericht 21-5-2003 en begroting gemeente Onderbanken 2005). Dit betreft 0,8 miljoen euro provincie, 0,5 miljoen euro EU (Interreg) en 0,85 miljoen euro door de gemeente Onderbanken. Andere financiers zijn Natuurmonumenten, het Rijk (LNV), Waterschap, Parkstad Limburg en Duitse 'overheden'. De meeste van deze subsidies komen direct of indirect (contrafinanciering) voort uit de verticale samenwerking.

De verticale samenwerking heeft geresulteerd in de totstandkoming van het natuurpark en daaraan gekoppeld de noodzaak tot beheer. De activiteiten van de samenwerking betreffen a natuurherstel, waarbij wet- en regelgeving zijn aangepast en subsidies zijn verworven (benutting bestaande subsidiemogelijkheden o.a. bij EU, die zonder samenwerking niet mogelijk waren);

- b inrichting, waarvoor projecten zijn uitgezet;
- c voorlichting, zowel naar de actoren in de horizontale samenwerking (advies over beste organisatievorm) als naar (andere) overheden en de bevolking.

De bijdrage van de verschillende actoren in de (verticale) samenwerking bestaat uit het beschikbaar stellen van middelen (financieel, menskracht) en van het netwerk waarover zij beschikken. Belangrijke motieven om samen te werken zijn (voor alle actoren) bij het realiseren van het eigen beleid en het verbeteren van het eigen imago en dat van het gebied.

De resultaten van de horizontale en verticale samenwerking zijn:

- Ecologie
- bijdrage aan ontwikkeling EHS (zowel herstel als uitbreiding areaal)
 - beheer van de EHS (via VOF)

- | | |
|-----------------|--|
| Financiën | <ul style="list-style-type: none"> - genereren van financiële middelen, waarbij subsidies zijn verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn geweest (verticale samenwerking) - bijdrage aan bedrijfsinkomsten landbouwbedrijven (circa € 7000,- tot € 8000,- per bedrijf) |
| Bestuurlijk | <ul style="list-style-type: none"> - creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking - aanpassingen van wet- en regelgeving (o.a. afstemming Nederlandse en Duitse situatie) - (internationale) samenwerking tussen diverse publieke en private actoren verbeterd - realiseren afstemming tussen beleid en bestuur over bestemming, inrichting en beheer - efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt) |
| Maatschappelijk | <ul style="list-style-type: none"> - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme - verbeteren kwaliteit leefomgeving - verbetering regionale economie doordat levensvatbaarheid bedrijven is vergroot (door verbreding bedrijfsvoering) - verbetering imago in verticale samenwerking participerende actoren - reductie 'klein vandalisme' (vooral door betrokkenheid burgers bij beheer) |

Een les die hieruit kan worden geleerd (in combinatie met 't Soerel) is dat er een externe actor nodig is om de verticale samenwerking goed van de grond te krijgen. Deze samenwerking was hier verder gebaat bij een heldere organisatiestructuur, waarbij een (eventueel externe) coördinator met voldoende bevoegdheden, eenvoudig bereikbaar moet zijn om problemen snel op te lossen en actoren op hun verantwoordelijkheden en toezeggingen te kunnen wijzen. Een helder concept voor het gebied dat door alle belanghebbenden wordt gedragen, kan hierbij een bindende rol spelen. Voor een succesvolle samenwerking is voorts de betrokkenheid bij ontwikkeling/beheer van de EHS (of van het landschap) van prominente personen/vertegenwoordigers van actoren van groot belang.

Tabel 2.1 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking: verticaal samenwerkingsverband casus Roode beek

Verticaal samenwerkingsverband Roode beek		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	- komen tot één groot grensoverschrijdend natuurpark en herstel Roode beek - positioneren gebied in provinciale en Europese regiokaders. - scheppen recreatiemogelijkheden;
	bij samenwerking betrokken actoren	Nederland: (publiek) gemeente Onderbanken, Provincie Limburg, Water- en Zuiveringsschap Roer- en Overmaas; (privaat) Natuurmonumenten Duitsland: gemeente Gangelt, Entwicklungsgesellschaft Gangelt GmbH, NABU Ortsgruppe Gangelt, Untere Wasserbehörde, Untere Landschaftsbehörde Kreis Heinsberg
	aard samenwerking	- verloopt via projectbureau (bureau HP projectpromotie), - geen of nauwelijks formele overeenkomsten, - belangrijke (publieke) personen hebben zich aan het project verbonden
	gewenste omvang en samenstelling	
	activiteiten samenwerking	- communicatie, (regelen) financiering, uitvoeren projecten, mogelijk maken beheer
Speelveld	omvang gebied	- 700 ha park, uitbreiding gewenst tot 800 ha;
	ligging gebied	- grensgebied Nederland/Duitsland, ter hoogte gemeenten Onderbanken en Gangelt
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	- dal Roode beek (deels in betonnen bedding) en hoger gelegen gronden
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	- verspreide natuurgebieden met daartussen enkele agrarische bedrijven
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	- onderdeel EHS
	mogelijkheden en restricties voor actoren	- Natuurmonumenten (deels in kader EHS) is in staat gesteld om grond te kopen - financiering via INTERREG projecten (EU) - LNV subsidies (regeling Natuur, project Natuuroffensief en Agenda Vitaal Platteland) - provinciale subsidies natuur en landschap
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	- projectmanagement door privaat bureau (HP projectpromotie) - inkomsten uit grondverkoop gebruiken voor projectuitvoering
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	- provincie: ondersteuning financiën, regelgeving - gemeente Onderbanken: ondersteuning financiën, regelgeving - Rijk: realiseren EHS via SAN en SN - Natuurmonumenten: opdrachtgever beheer (contract met VOF) - (publieke) actoren in Duitsland
	potentiële bijdrage in de samenwerking	- (alle actoren) netwerk, financiën, aanpassing regelgeving
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	- bijdragen aan realisatie eigen beleid, - verbeteren imago
	strategie met betrekking tot samenwerken	- delegatie van coördinerende en uitvoerende taken aan het projectteam

Tabel 2.2 Beschrijving aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren verticaal samenwerkingsverband casus Roode beek

Verticaal samenwerkingsverband Roode beek		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- door beide gemeentes opgesteld inrichtingsplan dat niet tot uitvoering kwam
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- opdracht aan particulier bureau om situatie rond de plannen te analyseren
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- de stuurgroep (bestaande uit beide gemeentes, provincie Limburg, Kreis Heinsberg, Waterschap, Natuurmonumenten) in een informele bijeenkomst
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- Nee. Vooral beide gemeentes, provincie Limburg, Kreis Heinsberg en het waterschap
	strategie om actoren te betrekken	- delegatie aan projectteam
	criteria bij partnerselectie	- positieve opstelling tav het project
Functioneren	inhoud samenwerking	- overleg, (regelen) financiering, uitvoeren projecten en mogelijk maken beheer kudde
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- aansturing door projectmanagementgroep waarin beide gemeenten en projectbureau zitten (inhoudelijke ondersteuning door privaat bureau en gemeentelijke diensten) - beide gemeentes, andere overheden en Natuurmonumenten vertegenwoordigd in stuurgroep van het projectbureau (verantwoordelijk oor uitvoeren deelprojecten)
	ontbreken vereiste middelen (in samenwerking)	- niet
	naleving afspraken	- wordt als goed ervaren
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- voortschrijdend proces, steeds nieuwe doelen en projecten worden geformuleerd
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- niet aan de orde
	tegen verwachting niet betrokken actoren	- niet van toepassing
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- niet van toepassing
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- nee
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	- niet genoemd of geconstateerd
	duurzaamheid samenwerking	- goed
	effectiviteit samenwerking	- zonder samenwerking zou een en ander niet zijn gerealiseerd (zie voorgeschiedenis)
	succesfactoren	- tijdige aankoop grond door natuurmonumenten - helder concept van wat er moet worden gerealiseerd - heldere organisatie structuur, met projectbureau dat grote gedelegeerde coördinerende taken heeft - kiezen van betrokken mensen binnen de samenwerkende partners
	faalfactoren	- niet genoemd

Tabel 2.3 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking: horizontale samenwerking casus Roode beek

Samenwerkingsverband VOF Roode beek (zie ook www.roodebeek.nl)		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	<ul style="list-style-type: none"> - via contractueel beheer (275 hectare park) extra middelen verwerven voor eigen bedrijf - ontplooiën en exploiteren van initiatieven voor natuurbeheer en recreatie in het park - betrekken van boeren, burgers en buitenlui uit de regio bij het nieuwe natuurpark - samenwerking met actoren in het gebied (leidt tot win-win situaties)
	bij samenwerking betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> - vijf participerende bedrijven, te weten vier in Nederland en één in Duitsland) - Natuurmonumenten (als opdrachtgever) - een Duits bedrijf (niet participierend)
	aard samenwerking	- VOF
	gewenste omvang en samenstelling	- vijf bedrijven
	activiteiten samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - beheer kudde en onderhoud hekwerk (volgens contract met natuurmonumenten); - voorlichting/excursies (eigen initiatief; kan worden opgevat als samenwerking tussen VOF en natuurmonumenten)
Speelveld	omvang gebied	- 750 hectare park, waarvan 250 hectare wordt beheerd (gewenst: 800 hectare)
	ligging gebied	- grensgebied Nederland/Duitsland, ter hoogte gemeenten Onderbanken en Gangelt
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	- dal Roode beek (deels in betonnen bedding) en hoger gelegen gronden
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	- verspreide natuurgebieden met daartussen enkele agrarische bedrijven
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	- onderdeel EHS
	mogelijkheden en beperkingen voor actoren	<ul style="list-style-type: none"> - Natuurmonumenten (deels in kader EHS) is in staat gesteld om grond te kopen - financiering via INTERREG projecten (EU) - LNV subsidies (regeling Natuur, project Natuuroffensief en Agenda Vitaal Platteland) - provinciale subsidies natuur en landschap
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	- contract met Natuurmonumenten voor 6 jaar
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	- agrarische bedrijven (melkvee, rundvee, varkens soms in combinatie met akkerbouw)
	potentiële bijdrage in de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - inzet van arbeid en kapitaal/machines in het beheer - tijd (arbeid) voor communicatie zoals via excursies en voorlichting - ideeën voor het oplossen van praktische problemen
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - extra financiële middelen (bedrijfsinkomsten) verwerven - mogelijk verbreden bedrijf
	strategie met betrekking tot samenwerken	- om kansen te benutten en initiatieven te ontplooiën is een professionele organisatie vereist welke snel in kan spelen op ontwikkelingen (daarom VOF gekozen).

Tabel 2.4 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren horizontale samenwerking casus Roode beek

Samenwerkingsverband VOF Roode beek (zie ook www.roodebeek.nl)		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- toelichting (dec. 2002) gemeente plan Roode beek
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- initiatief van 6 boeren, waarvan 1 zich terugtrekt omdat deelname niet paste bij zijn bedrijfsvoering
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- de boeren gezamenlijk (in overleg met Natuurmonumenten)
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- ja, eerst 6 bedrijven één is afgevallen
	strategie om actoren te betrekken	- actoren hebben zichzelf aangemeld: geen strategie
	criteria bij partnerselectie	- bedrijven moeten beheer kudde zien als aanvulling op eigen bedrijfsvoering - werkwijze pragmatisch, problemen oplossen met minimale kosten - accepteren doelstellingen m.b.t. park en begrazingsbeheer
Functioneren	inhoud samenwerking	- overleg 1 vaste dag per maand plus tussentijds bij bedrijfsproblemen
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- geen
	ontbreken vereiste middelen (in samenwerking)	- nee
	naleving afspraken	- goed; zie inhoud samenwerking
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- men is nauwer gaan samenwerken in de onderlinge bedrijfsvoering
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- eerst afzonderlijke bedrijven, nu steeds meer onderlinge hulp bij problemen
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- met project Natuur en landschapspark Roode Beek
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	Ja, zie 'mutaties in rol en inbreng van actoren'
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	
	duurzaamheid samenwerking	- lijkt goed omdat de samenwerking positief wordt beoordeeld
	effectiviteit samenwerking	- goed
	succes- en faalfactoren	- hulp van buiten via geld en advies (o.a. over juridische vorm samenwerking)

Bijlage 3 't Soerel

Samenvatting evaluatie 't Soerel

Het gaat om het herstel en beheer van een grootschalig cultuurhistorisch landschap, waarbij sprake is van een aantal (grote en kleine) beheerders, die het beheer niet afstemmen. De beheerders zijn zowel particulieren (Landgoed Welna, Landgoed Tongeren), organisaties (Gelders Landschap, Staatsbosbeheer) als overheidsorganisaties (Ministerie van defensie, Kroondomeinen, waterschap Veluwe). Het herstel van het landschap betreft het ontwikkelen van een grootschalig heidegebied van 1100 hectare, de aanleg van één schaapskooi (met één kudde) en de afstemming van het beheer. Realisatie van de plannen vereist ondermeer omvorming van bos en landbouwgrond naar heide.

De horizontale samenwerking betreft

- 1 het realiseren van de omvorming en de aanleg van de schaapskooi
- 2 het beheer nadat de gewenste situatie is bereikt (via onderlinge afstemming van beheer/werkzaamheden)

Een belangrijke activiteit daarbij is het ruil van beheerstaken tussen en daaraan gekoppeld de (her)verdeling van financiën over de verschillende beheerders.

De verticale samenwerking zorgt daarbij voor het beschikbaar komen van met name (financiële) middelen en kennis. De verticale samenwerking heeft een ondersteunende rol. Daaraan voorafgaand heeft zij ervoor gezorgd dat de horizontale samenwerking is ontstaan. Twee onafhankelijke actoren (Federatie Particulier Grondbezit en Gelders Particulier Grondbezit) hebben op initiatief van Landgoed Welna een voorstel ingediend voor een Leaderproject (financiering door EU) om na te gaan op welke wijze (fysiek en organisatorisch) het gewenste grootschalige landschap het best zou kunnen worden gerealiseerd en heeft dit onderzoek laten uitvoeren. Dit heeft uiteindelijk geresulteerd in intern (bij de betrokken terreinbeheerders) en extern (bij politiek, bestuurders en bevolking) draagvlak voor het herstel van het landschap en uiteindelijk tot het ontstaan van de horizontale samenwerking,

De resultaten van de horizontale en verticale samenwerking zijn:

- | | |
|-----------------|--|
| Ecologie | - bijdrage aan ontwikkeling EHS (zowel herstel als uitbreiding areaal)
- beheer van de EHS (door onderlinge samenwerking van de verschillende beheerders) |
| Financiën | - genereren van financiële middelen, waarbij subsidies zijn verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn geweest (verticale samenwerking)
- (her)verdeling van financiële middelen tussen de beheerders (extra inkomsten bedrijf) |
| Bestuurlijk | - creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking
- efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt) |
| Maatschappelijk | - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme
- verbeteren kwaliteit leefomgeving
- verbetering regionale economie doordat levensvatbaarheid particuliere beheerders is vergroot (door verbreding bedrijfsvoering)
- verbetering imago in horizontale samenwerking participerende beheerders (zoal Defensie) |

Een les die hieruit kan worden geleerd is dat er een externe actor nodig is om de horizontale samenwerking van de grond te krijgen. Om de externe actor tot actie te bewegen is een initiatief vereist van een betrokkene met voldoende (politiek, bestuurlijk,) gewicht.

Tabel 3.1 Beschrijving context gebiedsspecifieke verticale samenwerking 't Soerel

Samenwerkingsverband 't Soerel, verticale samenwerking		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	- verkenning mogelijkheden voor opwaardering/herstel van het versnipperd heidegebied Soerel als groot natuurlijk cultuurhistorisch landschap - verder uitwerken van dit project
	bij samenwerking betrokken actoren	- Federatie Particulier Grondbezit - directeur Landgoed Welna als lid van het Gelders Particulier Grondbezit
	aard samenwerking	- initiëren en ondersteunen
	gewenste omvang en samenstelling	
	activiteiten samenwerking	- indienen voorstel Leaderproject (EU) - opdrachtgever uitvoering verkennende studie in kader leaderproject - presentatie resultaten in Stuurgroep Eindeloze Veluwe
Speelveld	omvang gebied	- circa 5400 ha (verschillende beheerders) rond de historische landbouwenclave 't Soerel
	ligging gebied	- deels in de gemeente Epe
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	- bos- en heidelandschap op droge podzol- en zandvaaggronden en weidegebieden op lager gelegen beekeerdgronden
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	- sterk versnipperd heide en bosareaal met een aantal grote en kleine beheerders
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	- gebied ligt in EHS, verder geen specifieke beleidskaders
	mogelijkheden en restricties voor actoren	- subsidieregeling gebiedsgericht beleid en SN
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	- erkennen van elkaars positie en belangen
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	- Federatie Particulier Grondbezit - Gelders Particulier Grondbezit - Landgoed Welna, zoeken nieuwe economische dragers
	potentiële bijdrage in de samenwerking	- inbreng kennis en netwerk
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	- realiseren groot natuurlijk cultuurhistorisch landschap
	strategie met betrekking tot samenwerken	- gezocht naar onpartijdige organisatie in de wereld van het terreinbeheer

Tabel 3.2 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren verticale samenwerking 't Soerel

Samenwerkingsverband 't Soerel, verticale samenwerking		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- verschijnen nota "Eindeloze Veluwe"
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- formuleren en indienen leaderproject (EU geld) (en later uitzetten project) - initiatief lag bij Federatie Particulier Grondbezit in overleg met Welna
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- deelnemers in de samenwerking
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- ja
	strategie om actoren te betrekken	- overtuigen (argumenten) van meerwaarde van project voor de actoren
	criteria bij partnerselectie	- veronderstelde of al uitgesproken betrokkenheid bij project
	inhoud samenwerking	- inbreng kennis, netwerk
Functioneren	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- meeste inbreng heeft Landgoed Welna (initiatiefnemer en stimulator)
	ontbreken van vereiste middelen	
	naleving afspraken	- afspraken worden nageleefd
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- naast vergroten van het interne draagvlak wordt steeds meer ook het vergroten van het externe draagvlak als doel nagestreefd
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- actoren als Staatbosbeheer en Kroondomein tonen zich meer betrokken en worden actiever. SBB heeft zich achter het project gesteld.
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	- niet van toepassing
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- nee, nog in ontwerpfase
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	
	duurzaamheid samenwerking	- onderlinge betrokkenheid actoren (beheerders) is toegenomen
	effectiviteit samenwerking	- door samenwerking komt er een schaapskudde waar dat anders niet zou zijn gelukt
	succesfactoren	- accent op onpartijdige organisatie in terreinbeheer; - actieve initiatiefnemer met goed beheers- en beleidsnetwerk
	faalfactoren	

Tabel 3.3 Beschrijving context gebiedsspecifieke horizontale samenwerking 't Soerel

Horizontaal samenwerkingsverband 't Soerel		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	<ul style="list-style-type: none"> - opwaardering van het versnipperd heidegebied Soerel tot een groot natuurlijk cultuurhistorisch landschap, met één grote schaapskudde en een authentieke schaapskooi - beheer van de heide/schaapskudde - verdeling middelen over de participerende terreinbeheerders
	bij samenwerking betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> - betrokken grondeigenaren: landgoed Welna, Landgoed Tongeren, het Gelders Landschap, Ministerie van Defensie, Staatsbosbeheer, Kroondomein, Waterschap Veluwe
	aard samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - informeel, gebaseerd op respect voor elkaars belangen en positie
	gewenste omvang en samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - de aanpalende grondeigenaren en beheerders (zie betrokken actoren)
	activiteiten samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - instellen en beheren schaapskudde op terrein verschillende eigenaren - realiseren voor ontwikkeling groot natuurlijk landschap vereiste veranderingen
Speelveld	omvang gebied	<ul style="list-style-type: none"> - circa 5400 ha (verschillende beheerders) rond de historische landbouwenclave 't Soerel
	ligging gebied	<ul style="list-style-type: none"> - deels in de gemeente Epe
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	<ul style="list-style-type: none"> - bos- en heidelandschap op droge podzol- en zandvaaggronden en weidegebieden op lager gelegen beekeerdgronden
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> - sterk versnipperd heide en bosareaal met een aantal grote en kleine beheerders
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	<ul style="list-style-type: none"> - gebied ligt in EHS, verder geen specifieke beleidskaders
	mogelijkheden en restricties voor actoren	<ul style="list-style-type: none"> - subsidieregeling gebiedsgericht beleid, programma beheer (LNV)
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	<ul style="list-style-type: none"> - erkennen van elkaars positie en belangen
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - Landgoed Welna, zoeken nieuwe economische dragers - Landgoed Tongeren, zoeken nieuwe economische dragers - het Gelders Landschap, profileren op cultuurhistorie - Ministerie van Defensie, natuurvriendelijke overheid en image building - Staatsbosbeheer, versterken recreatieve functie - Kroondomein, beheer eigen terrein niet uithanden geven - Waterschap Veluwe
	potentiële bijdrage in de samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - inbreng grond en kennis - inbreng politiek- en beleidsnetwerk (Landgoed Welna)
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - voor de meeste beheerders: doelmatiger beheer, uitwisseling van kennis - voor sommige beheerders ook versterking van recreatieve functies, verbreden bedrijf - voor publieke actoren: verbeteren imago
	strategie met betrekking tot samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - onderling vertrouwen - erkenning van elkaars positie en belangen, maar zoeken naar winst voor alle partners - veel ruimte voor specifieke inbreng afzonderlijke partners

Tabel 3.4 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren horizontale samenwerking 't Soerel

Horizontaal samenwerkingsverband 't Soerel		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- verschijnen nota "Eindeloze Veluwe" die voor Federatie Particulier Grondbezit aanleiding was de mogelijkheden te verkennen
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- via leaderproject (EU geld) is project uitgewerkt en zijn draagvlak en zijn mogelijkheden voor realisatie verkend - Federatie particulier grondbezit door indienen leaderproject (Landgoed Welna speelde hierbij een belangrijke rol)
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- deelnemers in de samenwerking
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- ja, maar SBB en Kroondomein in eerste instantie als agendalid
	strategie om actoren te betrekken	- verkennen mogelijkheden door onpartijdige organisatie op gebied terreinbeheer - partners in de directe omgeving van de collega beheerders
	criteria bij partnerselectie	- iedereen die een actieve inbreng levert
Functioneren	inhoud samenwerking	- inbreng kennis, netwerk, grond (voor grazen schapen) - herverdelen inkomsten zonder grondeigendom ter discussie te stellen
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- meeste invloed heeft Landgoed Welna (initiatiefnemer en secretariaat)
	ontbreken van vereiste middelen	- niet vermeld
	naleving afspraken	- afspraken worden nageleefd
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- nog niet aan de orde
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- nog niet aan de orde
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	- niet vermeld
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- niet specifiek, maar wel via netwerken partners
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- ja, SBB zich actiever gaan opstellen
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	- geen
	duurzaamheid samenwerking	- onderlinge betrokkenheid actoren (beheerders) is toegenomen
	effectiviteit samenwerking	- door samenwerking komt er een schaapskudde (fondsen zijn al verworven) waar dat anders niet zou zijn gelukt
	succesfactoren	- accent op onpartijdige organisatie in terreinbeheer - dat gesprekspartners van de verschillende actoren elkaar al langer kenden (onderling vertrouwen)
	faalfactoren	

Bijlage 4 Drentsche Aa

Samenvatting cases Drentsche Aa

Het gaat hier om het behoud en herstel van het Nationaal beek- en esdorpenlandschap de Drentsche Aa, een gebied (10 000 hectare) in de driehoek Assen - Gieten - Glimmen. In dit gebied is circa 4000 hectare natuureservaat (onder beheer van Staatsbosbeheer), waarvan 3500 hectare grasland. De rest van het gebied bestaat uit kleinschalige landbouw. De relevante actoren zijn te verdelen in drie groepen:

- 1 publieke actoren die het beleid bepalen en (laten) uitvoeren zoals de provincie Drenthe, gemeenten, waterschap, LNV en VROM
- 2 belangenorganisaties, zoals Drentsche Milieufederatie, recreatieschap, NLTO, RECRON en BOKD (Vereniging Brede Overleggroep Kleine Dorpen in Drenthe)
- 3 de grondeigenaren, te weten Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de agrarische bedrijven (voor een deel verenigd in de Agrarische natuurvereniging Meander, die als aparte actor kan worden beschouwd)

De motieven van de actoren om zowel verticaal (publieke actoren, belangenorganisaties en Staatsbosbeheer) als horizontaal (Staatsbosbeheer en bedrijven binnen de Agrarische natuurvereniging Meander) samen te werken. De publieke actoren willen hun beleid realiseren, de belangenorganisaties denken zo de belangen van hun leden zo goed mogelijk te behartigen en de grondeigenaren willen door samenwerking de taakstelling voor natuurontwikkeling en -beheer realiseren respectievelijk de levensvatbaarheid van het bedrijf waarborgen door inkomsten uit 'nieuwe' activiteiten als natuurbeheer, streekproducten of op recreatie gerichte activiteiten.

De verticale samenwerking betreft het Overlegorgaan. Dit is ontstaan uit de 'stuurgroep ROM', wat we in zekere zin kunnen beschouwen als een initiatief van een onpartijdige actor. Het Overlegorgaan kent een onafhankelijke voorzitter. De participerende actoren zijn de genoemde publieke actoren, belangenorganisaties, en Staatsbosbeheer (als vertegenwoordiger van ondermeer Natuurmonumenten, de Drentsche Milieufederatie en het Drentsch Landschap). De belangrijkste taken van het Overlegorgaan zijn:

- a het bewaken en bevorderen van de ontwikkeling en het behoud van het landschap
- b verwerven van (financiële) middelen en deze verdelen over partijen t.b.v. ontwikkeling en behoud van het landschap
- c het uitzetten en begeleiden van projecten t.b.v. ontwikkeling en behoud van het landschap
- d fungeren als stuurgroep voor het Gebiedsgericht beleid voor Drentsche Aa/Elperstroom (geven van advies over voorgestelde SGB-projecten, waarna Gedeputeerde Staten beslist
- e verantwoordelijk voor de uitvoering van het BIO-plan (Beheer- Inrichtings- en Ontwikkelingsplan voor de Drentsche Aa, wat is vastgesteld door LNV) en besluit over de jaarlijkse NP-gelden (Nationaal Park) middels vaststelling van het 'bestedingenplan'

De bijdrage van de actoren aan de verticale samenwerking bestaat uit het beschikbaar stellen van personeel (Gemeente Hunze en Aa, provincie Drenthe), financiële middelen (provincie) en kennis/netwerk (alle partners).

De horizontale samenwerking zou het beheer van het reservaatgebied (4000 hectare) moeten regelen. Gewenst daarbij is de samenwerking tussen Staatsbosbeheer en de ANV Meander; Staatsbosbeheer geeft er echter de voorkeur aan contracten af te sluiten met individuele boeren. Onderhandelen met individuele boeren geeft meer ruimte voor SBB, terwijl gezamenlijk via ANV onderhandelen meer macht bij de boeren legt. In feite is hier dus geen sprake van samenwerking

(zoals in het onderzoek gedefinieerd), maar van het voeren van onderhandelingen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer. Samenwerking ontstaat immers pas als er ook kennis, middelen en dergelijke worden uitgewisseld en er sprake is van gezamenlijk gedragen doelen. Binnen de Agrarische natuurvereniging is er overigens wel sprake van samenwerken. Wel is onlangs een eenmalig experiment gestart voor het composteren van natuurgras, wat een aanzet tot verdere samenwerking kan zijn. Het experiment is een gezamenlijk initiatief van de agrarische natuurvereniging Meander en Staatsbosbeheer. Staatsbosbeheer heeft als beheerder van natuurterreinen veel af te voeren organisch afvalmateriaal. Dat kost veel geld. Staatsbosbeheer wil de kosten van verwerking verlagen en is daarom geïnteresseerd in goedkopere verwerkingsmethoden. De agrarische natuurvereniging Meander wil het binnen haar grondgebied van de Drentsche Aa vrijkomende natuurgras gaan hergebruiken op eigen landbouwgronden. Dit ter verbetering van de bodemstructuur. Om natuurgras voor dat doel geschikt te maken, moet het natuurgras worden bewerkt. Meander gaat hiervoor gebruik maken van een specifieke composteermethode: de CMC-techniek (Controlled Microbial Composting). De provincie heeft toestemming gegeven voor dit experiment. Zonder provinciaal besluit kan de gemeente Aa en Hunze geen vergunning afgeven, omdat het niet past binnen het provinciaal beleid. De provincie wil echter boereninitiatieven die gericht zijn op verbreding steunen en wil daarom voor de duur van dit experiment een uitzondering maken. Het experiment wordt begeleid door het onafhankelijke Louis Bolk Instituut en geldt voor de duur van één maaiperiode (zomer 2006).

De resultaten van met name de verticale samenwerking zijn:

- | | |
|-----------------|---|
| Ecologie | - bijdrage aan ontwikkeling EHS als onderdeel/bijproduct van de ontwikkeling en het herstel van het landschap
- beheer van de EHS als onderdeel/bijproduct van de ontwikkeling en het herstel van het landschap |
| Financiën | - genereren en verdelen (ondermeer door het uitzetten van projecten) van financiële middelen, waarbij subsidies zijn verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn geweest (verticale samenwerking) |
| Bestuurlijk | - creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking
- realiseren afstemming tussen beleid en bestuur
- efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt) |
| Maatschappelijk | - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme
- verbeteren kwaliteit leefomgeving
- verbetering regionale economie door toename recreatie |

Lessen alle casussen:

- 1 verticaal samenwerkingsverband gedijt het best als initiatief door een externe partij is genomen of ten minste (Roode beek) een externe partij de zaak op de rail zet
- 2 verticaal vooral gericht op landschap (aantrekkelijk voor recreatie/identiteit?) en horizontaal op natuur (voortkomend uit bedrijfsexploitatie en levensvatbaarheid)
- 3 verticaal dient om horizontaal te faciliteren (financiën, ondersteuning organisatie enzo voort.)
- 4 bij cases Albert is strijd tussen SBB en AVN vooral gebaseerd op de positie in de onderhandelingen (onderhandelen met individuele boeren geeft meer ruimte voor SBB, terwijl gezamenlijk via ANV onderhandelen meer macht bij de boeren legt). Hier geldt dat samenwerken (eventueel via initiatief of begeleiding o.i.d. van een onafhankelijke partij) tot een door alle partijen gedragen verdeling van de 'onderhandelingsruimte' leidt waarbij mogelijk betere resultaten (in het veld) worden gerealiseerd.

Tabel 4.1 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking: verticaal samenwerkingsverband Drentsche Aa

Overlegorgaan Nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	- behoud en ontwikkeling van het landschap bewaken en bevorderen - verwerven fondsen en verdelen over partijen in het gebied t.b.v. landschap
	bij samenwerking betrokken actoren	- onafhankelijke voorzitter (Van 't Land) - overheden (provincie Drenthe, gemeenten, waterschap, LNV en VROM), - SBB (als vertegenwoordiger Natuurmonumenten, Drentsch Landschap en Drentsche Milieufederatie), waterleidingbedrijf, NLTO, recreatieschap, RECRON en BOKD
	aard samenwerking	- overleg, zowel formeel als informeel en voeren regie
	gewenste omvang en samenstelling	- conform huidige samenstelling
	activiteiten samenwerking	- platform voor overleg en discussie (formeel en informeel) - voorlichting over beheer, bewonersdagen, natuur- en milieueducatie, nieuwsbrief, website et cetera
Speelveld	omvang gebied	
	ligging gebied	- gebied tussen Groningen en Assen dat Nationaal Landschap én Nationaal park is
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	- gaaf arcadisch landschap op de grens van pleistocene hogere gebieden en een naar het noorden afhellend afwaterend zand- en veengebied
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	- een overwegend agrarisch cultuurlandschap in een van oorsprong bos- en waterrijk landschap, met kleinschalige landbouw en ruim 4000 hectare reservaatgebied waarvan 3500 hectare graslanden (SBB)
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	- Nationaal beek- en esdorpenlandschap (nationaal landschap en nationaal park) - SGB-regiem (subsidieregeling gebiedsgericht beleid)
	mogelijkheden en restricties voor actoren	- subsidies via SGB (water- en milieukwesties) - subsidies via Nationaal Park/Nationaal beek- en esdorpenlandschap (beheer, inrichting en onderhoud) - bijdragen provincie
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	- activiteiten staan geprogrammeerd in BIO plan
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	- provincie Drenthe: realiseren provinciaal omgevingsplan - gemeente Hunze en Aa: realiseren gemeentelijk beleid
	potentiële bijdrage in de samenwerking	- provincie Drenthe: inzet personeel (ondersteuning platform) en financiën - gemeente Hunze en Aa: inzet personeel
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	- provincie: via agenderen platform betrekken bij realisatie eigen plannen - gemeente Hunze en Aa: deelnemen levert meer op dan het kost
	strategie met betrekking tot samenwerken	

Tabel 4.2 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren verticale samenwerking Drentsche Aa

Overlegorgaan Drentsche Aa		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- historisch gegroeid, ontstaan vanuit 'stuurgroep ROM' - geen instellingsbesluit of convenant, wel een gezamenlijk vertrekpunt: het BIO-plan (beheer, inrichting en onderhoud)
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- eerst een benoemde adviescommissie, daarna een voorbereidingscommissie en uiteindelijk (na 2002) het overlegorgaan
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- partners
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- eerst vooral publieke actoren (stuurgroep 'ROM') daarna ook private actoren
	strategie om actoren te betrekken	- ?
	criteria bij partnersselectie	- gekozen op grond van representativiteit (open uitnodiging aan betrokken partijen) - geen plek voor 'actiegroepen'
Functioneren	inhoud samenwerking	- overleg en discussie - verdelen financiële middelen voor beheer etc. onder betrokkenen in de streek
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- in principe zijn alle partners gelijkwaardig, vertegenwoordigers zijn vrij kwesties te agenderen; de voorzitter en de provincie bepalen samen de agenda - ambtelijke ondersteuning
	ontbreken vereiste middelen (in samenwerking)	- ?
	naleving afspraken	- gemaakte afspraken worden nageleefd
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- doelen in de loop van de tijd gegroeid van separaat en sectoraal naar hele platteland en leefbaarheid daarvan
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- geen
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	- geen
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- met samenwerkingsverband nationale parken - met landinrichtingscommissie Drentsche Aa
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- nee
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	- geen
	duurzaamheid samenwerking	- ja
	effectiviteit samenwerking	- goed (andere vorm samenwerken zou niet meer opleveren en zonder samenwerking is realisatie niet mogelijk)
	succesfactoren	- loyaliteit, bereidheid om samen op te trekken ondanks spanning tussen eigen doelen en doelen samenwerkingsverband - financiële spin off (input wordt tot vier keer vermeerderd)
	faalfactoren	- veranderingen in politiek-bestuurlijk draagvlak - teveel rood-voor-groen of teveel recreatie en toerisme

Tabel 4.3 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking: horizontaal samenwerkingsverband Drentsche Aa

Agrarische natuurvereniging Meander en SBB, Drentsche Aa		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	- 'regelen' beheer reservaatgebied (4000 hectare) waarbij SBB een voorkeur heeft voor afspraken met individuele boeren en Meander naar collectieve afspraken streeft - afvoer van gras (van SBB terrein) en landschapsonderhoud
	bij samenwerking betrokken actoren	- ANV Meander 60 fulltime boeren (geen hobbyboeren) - SBB
	aard samenwerking	- formeel alleen tussen SBB en individuele boeren uit Meander
	gewenste omvang en samenstelling	- Meander wenst samenwerking met SBB ten aanzien van natuurbeheer, maar SBB ziet hier op korte termijn nog geen structurele samenwerking - SBB zoekt samenwerking met Meander bij afvoer gras en landschapsonderhoud
	activiteiten samenwerking	- activiteiten (beheer, afvoer) via individuele contracten
Speelveld	omvang gebied	
	ligging gebied	- gebied tussen Groningen en Assen dat Nationaal Landschap én Nationaal park is
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	- gaaf arcadisch landschap op de grens van pleistocene hogere gebieden en een naar het noorden afhellend afwaterend zand- en veengebied
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	- een overwegend agrarisch cultuurlandschap in een van oorsprong bos- en waterrijk landschap, met kleinschalige landbouw en ruim 4000 hectare reservaatgebied waarvan 3500 hectare graslanden (SBB)
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	- Nationaal beek- en esdorpenlandschap (nationaal landschap en nationaal park) - SGB-regiem (subsidieregeling gebiedsgericht beleid)
	mogelijkheden en restricties voor actoren	- subsidies via SGB (water- en milieukwesties) - subsidies via Nationaal Park/Nationaal beek- en esdorpenlandschap (beheer, inrichting en onderhoud) - bijdragen provincie
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	- contracten met individuele boeren, dus feitelijk geen samenwerking
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	- SBB grote terreinbeheerder, wil 'hoge positie' handhaven en daarom niet samenwerken - Meander, agrarische natuurvereniging, wil inkomen realiseren op een maatschappelijk verantwoorde wijze
	potentiële bijdrage in de samenwerking	
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	- SBB niet samenwerken om machtspositie te behouden - Meander, samenwerken om inkomen zeker te stellen
	strategie met betrekking tot samenwerken	

Tabel 4.4 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren horizontale samenwerking Drentsche Aa

Agrarische natuurvereniging Meander en SBB, Drentsche Aa		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- de noodzaak (voor SBB) om het beheer zo goedkoop mogelijk uit te laten voeren (via individuele contracten dus)
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- SBB als opdrachtgever
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- SBB als opdrachtgever, maar er komt een kentering
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- SBB en veel individuele boeren, Meander niet
	strategie om actoren te betrekken	-
	criteria bij partnerselectie	- zakelijke criteria
Functioneren	inhoud samenwerking	- contract, dus feitelijk geen samenwerking
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- opdrachtgever versus opdrachtnemer
	ontbreken vereiste middelen (in samenwerking)	- niet aan de orde
	naleving afspraken	- ja
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- nee
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- niet, tenzij samenwerking er gaat komen
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	- andere terreinbeheerders (dan SBB) en andere ANV (de Drentsche Maat, die bestaat uit hobbyboeren en nevenbedrijven)
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- SBB participeert in het Overlegorgaan nationaal beek- en esdorpenlandschap Drentsche Aa
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- openlijk niet, maar intern (SBB) wordt wel gedacht aan samenwerking/collectieve overeenkomsten
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	- de positie van SBB ten aanzien van collectieve overeenkomsten
	duurzaamheid samenwerking	- ?
	effectiviteit samenwerking	- goed
	succesfactoren	
	faalfactoren	

Bijlage 5 Westelijke Langstraat

Samenvatting evaluatie Westelijke Langstraat

Het gaat om een slagenlandschap: lange smalle percelen, omzoomd door elzenheggen, met op de 'achterkant' van de percelen vaak situaties met hoge natuurwaarde. De relevante publieke actoren zetten voor het gebied in op herstel van het landschap en realisatie van de EHS. Delen van het gebied zijn aangewezen als EHS en vallen onder de Europese habitatrichtlijnen. Het eigendom/grondgebruik in het gebied (1000 ha) is versnipperd en bestaat voor een deel uit landbouw (veehouderij, grasland, akkerbouw en kassen) en voor een deel uit natuurreservaten (350 ha) die in beheer zijn bij Staatsbosbeheer. Voor het natuurbeheer bestaan er problemen (Staatsbosbeheer) bij de financiering van het beheer. Mede daarom wordt door Staatsbosbeheer ingezet op een ander type natuur dat een voor de landbouw ongunstig waterbeheer vereist.

De landbouw heeft, doordat het gebied bijzondere ecologische (EHS) en cultuurhistorische (landschap) waarden herbergt, steeds meer te maken gekregen met (beperkende) regelgeving en met een waterbeheer dat meer op natuur dan op landbouw is afgestemd. In combinatie met de ruimtelijke druk uit de steden, heeft dit ervoor gezorgd dat de levensvatbaarheid van de huidige landbouwbedrijven sterk onder druk staat. Mogelijke oplossingen zijn schaalvergroting, wat tot een reductie in het aantal landbouwbedrijven zal leiden en verbreding of verandering van de bedrijfsvoering op de bestaande bedrijven, mogelijk in combinatie met enkele bedrijfsverplaatsingen (binnen het gebied) om de versnippering te reduceren. Bij de (geprefereerde) tweede oplossing kan de agrarische natuurvereniging een belangrijke rol spelen, enerzijds door de inbreng van kennis over 'nieuwe' activiteiten en anderzijds als makelaar die bedrijven samenbrengt (bijvoorbeeld een akkerbouwbedrijf dat ruwvoer/krachtvoer produceert in samenwerking met een veehouderijbedrijf).

De verticale samenwerking via het platform de Langstraat, tussen gemeente Waalwijk, waterschap Brabantse Delta, Provincie Noord Brabant, SBB, IVN (Instituut voor natuurbeschermingseducatie), ZLTO, heeft als doel gecoördineerd samen te werken om het cultuurhistorische landschap te behouden en te versterken. Het initiatief tot het oprichten van het platform kwam voort uit het Belvédèrebeleid. In het kader van dit beleid heeft de provincie Noord-Brabant een ervaren bestuurder met een uitgebreid regionaal netwerk (ex-wethouder van Waalwijk) benaderd om het platform vorm te geven en te leiden. Onder regie van het platform zijn verschillende projecten uitgevoerd, die zijn gericht op met name het landschap.

De horizontale samenwerking tussen de agrarische natuurvereniging Slagenland en Staatsbosbeheer moet nog tot stand worden gebracht. Deze samenwerking zal zijn gericht op het realiseren van natuurbeheerstaken door landbouwbedrijven, eventueel in combinatie met het 'ruilen van percelen'. Een andere mogelijkheid is een bedrijfsmatige samenwerking met grootschalige extensieve natuurlandbouwbedrijven. Momenteel sluit Staatsbosbeheer contracten af met individuele boeren. Omdat de horizontale samenwerking tussen de ANV Slagenland en Staatsbosbeheer nog niet van de grond is gekomen, is nagegaan hoe de horizontale samenwerking tussen de agrariërs in de AVN Slagenland is ontstaan en functioneert. Ook hier blijkt het initiatief tot samenwerking bij een externe partij (ZLTO) te liggen. De doelen van dit samenwerkingsverband zijn:

- a een bijdrage leveren aan behoud en versterking bijzondere natuur- en landschapswaarden tegen reële vergoeding van blauwgroene diensten
- b de beeldvorming veranderen (boeren zijn ook goed voor natuur) en de omgeving ontvankelijk maken voor de vernieuwende koers inzake de rol van boeren bij groenblauwe diensten

De gewenste horizontale samenwerking met Staatsbosbeheer is onderdeel van doelstelling. Naast zo'n 60 boeren is ook een aantal burgers lid van de ANV. Bij de agrariërs binnen de ANV gaat de wil tot samenwerking verder dan het afsluiten van een collectief contract met Staatsbosbeheer; zij willen ook bijdragen aan het imago van de streek. In dat kader worden al diverse activiteiten (zoals bloemzaaidag, open dagen, voorlichting) ondernomen. Als de samenwerking is gerealiseerd, kan Staatsbosbeheer de belangen van de AVN in het Platform de Langstraat behartigen en mogelijk zorgen voor een toenadering tussen Platform en AVN. De historisch gegroeide verstandhouding tussen deze partijen is namelijk op geruzie gebaseerd, waardoor overleg nu nog niet (goed) mogelijk is.

De verwachte resultaten van de horizontale en verticale samenwerking zijn:

- | | |
|-----------------|--|
| Ecologie | - bijdrage aan ontwikkeling EHS (zowel herstel als uitbreiding areaal)
- beheer van de EHS (door samenwerking tussen SBB en leden van de ANV) |
| Financiën | - genereren van financiële middelen, waarbij subsidies zijn verkregen die zonder samenwerking niet bereikbaar zouden zijn geweest (verticale samenwerking) |
| Bestuurlijk | - bijdragen aan bedrijfsinkomsten landbouwbedrijven
- creëren draagvlak bij bestuur, beleid (politiek), (belangen)organisaties en bevolking
- efficiëntie/effectiviteit van de door de overheid ingezette middelen is groot (op een andere wijze zou het niet zijn gelukt) |
| Maatschappelijk | - toename van/vergroten mogelijkheden voor recreatie en toerisme (door behoud landschap)
- verbetering regionale economie doordat levensvatbaarheid landbouwbedrijven is vergroot
- verbetering imago agrariërs bij de bevolking en bij de publieke actoren |

Tabel 5.1 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking: verticaal samenwerkingsverband Platform de Langstraat

Verticaal samenwerkingsverband Platform de Langstraat (PL)		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	- gecoördineerd samenwerken om het cultuurhistorische landschap te behouden en te versterken.
	bij samenwerking betrokken actoren	- gemeente Waalwijk, waterschap BrabantseDelta, Provincie Noord Brabant, SBB, IVN, ZLTO, en ex-wethouder als voorzitter
	aard samenwerking	- uitvoering maatregelen door IVN in nauw overleg met voorzitter en Platform.
	gewenste omvang en samenstelling	- PL heeft al jaren vaste samenstelling en ziet geen noodzaak dit te veranderen; SBB heeft overigens de mening dat de ZLTO (tuinder met kassen) uit de PL zou moeten en haar zetel moet verruilen met een ANV-er.
	activiteiten samenwerking	- regelmatig vergaderen, realiseren van kleine projecten en houden van demonstratiebijeenkomsten
Speelveld	omvang gebied	- 1000 ha met een aantal reservaten van SBB (350 ha), voorts verspreide landbouw
	ligging gebied	- sterk urbaniserende streek rond Waalwijk-Geertruidenberg (westelijke Langstraat)
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	- licht hellend zandgebied dat geleidelijk overgaat via ondiep veen naar rivierklei;
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	- natuur: slagenlandschap met verspreide reservaten met hoogwaardige internationale status (Habitatgebieden) - agrarisch: graslanden, vrij intensief, veehouderij, verspreid maïs en glastuinbouw die nagenoeg is geconcentreerd op één plek
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	- provincie heeft het gebied als EHS aangeduid met de kwalificatie 'parel' (behoud en ontwikkeling van landschap en hoogwaardig watersysteem, ten dienste van de natuur)
	mogelijkheden en restricties voor actoren	
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	- SBB is beoogd institutioneel eindbeheerder en het waterschap heeft veel omvattende plannen om de waterpeilen te verhogen wat tot vrij ver buiten de EHS effecten heeft.
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	- Waalwijk (financiële) compensatie voor stadsuitbreiding; - overige actoren ?
	potentiële bijdrage in de samenwerking	- Waalwijk: stelt jaarlijks bedrag beschikbaar - overige actoren ?
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	- als overheden/ instituties kun je relatief gemakkelijk consensus bereiken en elkaar te vriend houden
	strategie met betrekking tot samenwerken	- in beslotenheid/onderling middelen inzetten

Tabel 5.2 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren verticale samenwerking

Verticaal samenwerkingsverband Platform de Langstraat (PL)		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- in kader Belvédèrebeleid heeft de provincie initiatief genomen tot oprichting platform - aanwenden van structurele geldmiddelen voor compensatie;
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- informele voorbespreking gevolgd door formele bekrachtiging en notariële vastlegging in statuten en huishoudelijk reglement.
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- deelnemers
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	
	strategie om actoren te betrekken	- vooruitzicht dat door samenwerking de individuele of persoonlijke doelen beter kunnen worden gerealiseerd
	criteria bij partnerselectie	- limitatief, bepaald door initiatiefnemers en later bekrachtigd door de betrokkenen (welke criteria ?)
Functioneren	inhoud samenwerking	- overleggen, lezingen, voorlichtingsavonden en buitenbijeenkomsten
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- het invloedrijkst zijn de IVN vertegenwoordiger en de voorzitter, maar feitelijk bepaalt SBB wat goed is voor 'de groene doelen' (de koers in het gebied). - waterschap en gemeente faciliteren dit omdat zij het geld hebben.
	ontbreken vereiste middelen (in samenwerking)	- bereikt wel de burger, maar ontbeert goed en open contact met de meeste boeren
	naleving afspraken	- afspraken worden nageleefd; wat overheid doet is goed
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- niet aan de orde.
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- niet
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	- ANV
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- door persoonlijke of functionele contacten van betrokkenen met anderen of andere gebieden heeft men goed overzicht over wat er in den lande zoal gaande is
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- nee
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	- niet dan dat ANV ontbreekt
	duurzaamheid samenwerking	- duurzaam zolang er financiële middelen zijn en overheden onderling de 'samenwerking' blijven legitimeren
	effectiviteit samenwerking	- goed
	succesfactoren	- dat de juiste overheden elkaar hebben weten te vinden; - dat er nog steeds geld is;
	faalfactoren	- dat er nog steeds een conflict is met de landbouw en er dus niet gericht op duurzame bedrijfspvormen inzake landbouw-natuur-landschap-water wordt geïnvesteerd (door de landbouw).

Tabel 5.3 Beschrijving context gebiedsspecifieke samenwerking: horizontaal samenwerkingsverband Agrarische natuurvereniging Slagenland

Samenwerkingsverband Agrarische natuurvereniging Slagenland		
Samenwerking	doel(en) van het samenwerkingsverband	<ul style="list-style-type: none"> - 'een bijdrage leveren aan behoud en versterking bijzondere natuur- en landschapswaarden' tegen reële vergoeding van blauwgroene diensten'. - de beeldvorming veranderen (boeren zijn ook goed voor natuur) - de omgeving ontvankelijk maken voor de vernieuwende koers inzake de rol van boeren bij groenblauwe diensten;
	bij samenwerking betrokken actoren	<ul style="list-style-type: none"> - leden: zo'n 60 boeren die in de regio praktiserend zijn - burgers die de boeren een warm hart toedragen.
	aard samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - boeren werken samen aan projecten van de agrarische natuurvereniging (weidevogels, onderhoud landschap, aanleg bloemranden), - boeren hebben individuele contracten met SBB.
	gewenste omvang en samenstelling	<ul style="list-style-type: none"> - de agrarische natuurvereniging groeit gestaag en heeft een gemixte samenstelling die door hen zelf als goed wordt ervaren;
	activiteiten samenwerking	<ul style="list-style-type: none"> - regelmatig vergaderen, realiseren van kleine projecten en houden van demonstratiebijeenkomsten
Speelveld	omvang gebied	<ul style="list-style-type: none"> - 1000 ha met een aantal reservaten van SBB (350 ha), voorts verspreide landbouw
	ligging gebied	<ul style="list-style-type: none"> - sterk urbaniserende streek rond Waalwijk-Geertruidenberg (westelijke Langstraat)
	bodemkundige en hydrologische gesteldheid	<ul style="list-style-type: none"> - licht hellend zandgebied dat geleidelijk overgaat via ondiep veen naar rivierklei;
	aard en intensiteit van het ruimtegebruik	<ul style="list-style-type: none"> - natuur: slagenlandschap met verspreide reservaten met hoogwaardige internationale status (Habitatgebieden) - agrarisch: graslanden, vrij intensief, veehouderij, verspreid maïs en glastuinbouw die nagenoeg is geconcentreerd op één plek
Spelregels	vigerende regels en procedures voor het gebied	<ul style="list-style-type: none"> - provincie heeft het gebied als EHS aangeduid met de kwalificatie 'parel' (behoud en ontwikkeling van landschap en hoogwaardig watersysteem, ten dienste van de natuur)
	mogelijkheden en restricties voor actoren	<ul style="list-style-type: none"> - lange smalle percelen met lijnvormige elementen (singels, sloten) en vaak natte 'achterkant' plus waterbeheer vormen fysieke beperking voor bedrijfsvoering landbouw - door provincie en gemeenten opgelegde beperkingen compliceren bedrijfsvoering
	binnen samenwerking gemaakte afspraken	-
Actor	aard van de actor, inclusief (eigen) doelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> - agrarische bedrijven
	potentiële bijdrage in de samenwerking	-
Motieven actor	doel/belang/motieven voor (niet) samenwerken	-
	strategie met betrekking tot samenwerken	<ul style="list-style-type: none"> - werken aan gunstig imago bij de buitenwereld

Tabel 5.4 Aspecten bij beoordeling ontstaan en functioneren horizontale samenwerking

Samenwerkingsverband Agrarische natuurvereniging Slagenland		
Ontstaan	aanleiding en initiatief tot samenwerking	- slecht imago inzake blauwgroene zaken; - initiatief van ZLTO 'hoofdkantoor'
	hoe zag het initiatief eruit en wie had initiatief	- informele voorbespreking gevolgd door formele bekrachtiging en notariële vastlegging in statuten en huishoudelijk reglement.
	wie hebben doelen en werkwijze bepaald	- deelnemers
	waren alle actoren vanaf het begin betrokken	- boeren die lid waren/zijn van ZLTO en niet-georganiseerde boeren, - burgers.
	strategie om actoren te betrekken	- vooruitzicht dat door samenwerking individuele doelen beter kunnen worden gerealiseerd
	criteria bij partnerselectie	- eerst dat men praktiserend boer in het gebied was
Functioneren	inhoud samenwerking	- overleggen, lezingen en voorlichtingsavonden en buitenbijeenkomsten
	verschillen tussen actoren in rol en invloed	- de voorzitter en twee andere bestuurleden zijn relatief het invloedrijkst, - de burgers hebben 'onduidelijke invloed'.
	ontbreken vereiste middelen (in samenwerking)	- ANV heeft bijna geen financiële middelen om hun strategie mee te verzilveren.
	naleving afspraken	- afspraken worden nageleefd
	bijstellen werkwijze, doelen samenwerking	- wil met SBB tot samenwerking overgaan, - doorkijk op bedrijfsmatige samenwerking met soort grootschalige extensieve natuur-landbouwbedrijven
	mutaties in de rol en inbreng van actoren	- niet
	tegen verwachting in niet betrokken actoren	- niet relevant
	relatie met andere samenwerkingsverbanden	- bezoekt regelmatig andere ANV(gebieden); is actief op dit punt
Perceptie actoren	zijn doelen en verwachtingen gewijzigd in de tijd	- nog niet aan de orde (verwachtingen SBB en ANV komen tot contract inzake landschaps-onderhoud en bedrijfsvormen op basis van vergaande samenwerking).
	functioneren in relatie tot eigen doelen	- goed
	belemmeringen in de samenwerking	- gebrek aan status en middelen
	duurzaamheid samenwerking	- duurzaam zolang de doelen bereikt worden en/of bereikbaar blijven
	effectiviteit samenwerking	- redelijk goed, zeker groeiende goede image
	succesfactoren	- leden zijn gemotiveerd en halen steeds meer resultaat, waardoor SBB ontvankelijk wordt voor hun wensen en opvattingen; - bewustzijn dat meer samenwerken met SBB van belang is omdat SBB hun zaak in het PL kan behartigen
	faalfactoren	- de opvatting dat 'verbreden' en doen aan groenblauwe diensten helaas noodzakelijk is omdat er in de gewone landbouw haast geen volwaardig bestaan is; - relatief negatieve imago bij overheden/instituten en daardoor weinig macht/invloed

WOt-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf september 2005

WOt-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (voorheen Natuurplanbureau), Lumengebouw, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 42 49 88; E info.wnm@wur.nl

WOt-rapporten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005)*
Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den (2005)*
Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005)*
Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005)*
Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005)*
Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006)*
Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005)*
Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005)*
Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005)*
Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H. Houweling, J. Tersteeg & I. Verstegen (Samenstelling) (2005)*
Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes, T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005)*
Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006)*
Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J. P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005)*
Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld (2006)*
The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005)*
Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005)*
Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie

- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks* (2006)
Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals* (2006)
Van adoptie tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes* (2006)
Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk* (2006)
Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout* (2006)
Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de*, (2006)
Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden* (2006)
Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries* (2006)
Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren
- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen* (2006) Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieurichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie.
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar* (2006)
Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart
- 27 *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer* (2006)
Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28 *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra* (2006)
Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw .
- 29 *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk* (2006)
Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30 *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk* (2006)
Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum* (2006)
Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt* (2006)
Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk
- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte* (2006)
Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds



W O t

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

