

De provincies aan het werk

Praktijkervaringen van provincies met natuur- en
landschapsbeleid in de periode 1990 - 2005

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006

K.M. Sollart

F.J.P. van den Bosch

werkdocumenten

WOT
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

De provincies aan het werk

Praktijkervaringen van provincies met
natuur- en landschapsbeleid in de
periode 1990 -2005

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006

K.M. Sollart

F.J.P. van den Bosch

Werkdocument 45

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2006

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

Werkdocument 45 is geaccepteerd door Petra van Egmond en Marijke Vonk, projectleiders Natuurbalans 2006, en opdrachtgever namens de WOT Natuur & Milieu.

©2006 **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

De reeks WOt-werkdocumenten 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

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding	7
1.2 Probleemstelling	7
1.3 Leeswijzer	8
2 Onderzoeksopzet	11
2.1 Projectdefinitie	11
2.2 Conceptueel kader	11
2.3 Onderzoeksmethode	13
3 Praktijkervaringen van de provincies met gebieds-gericht beleid en natuur- en landschapsbeleid	15
3.1 Praktijkervaringen met gebiedsgerichte projecten	15
3.1.1 Project Gaasterland	15
3.1.2 Project Drents-Friese Wold	16
3.1.3 Project Meerstad Groningen	17
3.1.4 Noord-Holland Midden (de Groene Long)	18
3.1.5 Noordelijk Friese Wouden	19
3.2 De casussen Hart van de Heuvelrug en Epe - Vaassen	19
3.2.1 Casus I: Utrecht aan het werk in het Hart van de Heuvelrug	19
3.2.2 Casus II: Gelderland aan het werk in het gebied Epe - Vaassen	23
3.3 Het provinciale natuur- en landschapsbeleid in de praktijk: resultaten, succesfactoren en knelpunten	26
3.4 Veranderende rollen van provincies in gebiedsgericht- en natuur- en landschapsbeleid	32
4 Conclusies en perspectief	35
Literatuur	39
Bijlage 1 Interview guide	45
Bijlage 2 Verslag Conferentie 'Gebiedsgerichte ontwikkeling in de praktijk'	49
Bijlage 3 Verslag workshop 'Praktijkervaringen natuur- en landschapsbeleid provincies 1990 -2005'	51

Samenvatting

De provincies hebben de afgelopen vijftien jaar een belangrijke rol gespeeld bij de uitvoering van het rijksnatuur- en landschapsbeleid. Ze hebben daarnaast ook eigenstandig natuur- en landschapsbeleid ontwikkeld en uitgevoerd. In de loop van deze periode zijn, ondermeer door de decentralisatie-impuls van 1993, de provincies steeds belangrijker geworden voor de realisatie van nationaal natuur- en landschapsbeleid. De rollen die de provincies daarbij spelen zijn uitgebreid.

Vanaf 1 januari 2007 gaan de provincies werken met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Rijk en provincies maken voor een periode van 7 jaar afspraken over doelen voor het landelijk gebied. Voor de uitvoering van die plannen, door provincies, gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties, worden de gelden van het Rijk voor het landelijk gebied gebundeld in één budget. Omdat het ILG dus een nog grotere rol van de provincies voorstaat, is het van belang terug te kijken naar hun ervaringen met het gevoerde natuur- en landschapsbeleid tot nu toe, de rollen die zij hebben gespeeld en de successen en knelpunten.

Centrale vraag in dit onderzoek is:

‘Wat zijn ervaringen van de provincies met het gevoerde natuur- en landschapsbeleid in de afgelopen vijftien jaar, welke kansen en knelpunten zijn zij tegengekomen en welke rollen hebben zij gespeeld?’

Door middel van literatuuronderzoek en secundaire analyses van bestaand casusmateriaal is achterhaald wat de ervaringen van de provincies en hun rollen zijn geweest bij het realiseren van gebiedsgerichte natuur- en landschapsdoelen.

Daarnaast zijn twee gebiedsstudies (casussen) uitgevoerd, waarbij de ervaringen van provincies en andere betrokken partijen door middel van interviews zijn opgetekend. De resultaten zijn getoetst bij provincies, zowel in een workshop als via schriftelijke commentaarronden.

Resultaten

De resultaten van het onderzoek wijzen uit dat een gebrek aan middelen, schotten tussen budgetten, tekortschietend instrumentarium (Programma Beheer, grondbeleid), administratieve en capaciteitsproblemen, en bureaucratische, trage procedures in een aantal gevallen de realisatie van natuur- en landschapsdoelen in de weg hebben gezeten.

De provincies ervaren onduidelijkheden over wie de regie voert als een knelpunt. Bovendien is generieke wet- en regelgeving weinig flexibel, waardoor het leveren van maatwerk door de provincies moeilijk wordt.

Gebrek aan draagvlak in de streek en de zoektocht hiernaar heeft soms het proces van realisatie van de EHS vertraagd. De provincies zien draagvlak van betrokkenen en vertrouwen tussen actoren en betrokken overheden als een belangrijke factor voor succesvolle doelrealisatie. Vertrouwen betekent eveneens: continuïteit van (rijks) beleid.

De meeste provincies hebben initiatieven genomen om meer integraal te werken, al beperkt dit zich soms nog tot integraal werken in projecten. Door de schotten tussen sectoren, ook op programmaniveau, weg te halen kan de regierol van de provincie versterken.

Daar staat tegenover dat integraal werken de snelheid en daadkracht waarmee doelen kunnen worden gerealiseerd kan afremmen. Er moet immers met veel (sectorale) belangen rekening worden gehouden.

Zowel integraal werken als de nieuwe rollen die de provincies op zich nemen vragen om een cultuuromslag binnenshuis en om een verschuiving naar andere competenties bij provinciale ambtenaren, zoals bijvoorbeeld kennis over marktwerking of vaardigheden op het gebied van procesmanagement. Tegelijkertijd benadrukken de provincies dat ecologische kennis in huis essentieel is. Zij zien de huidige trend van het wegvloeien van specialistische ecologische kennis bij de overheid als een gevaar, omdat dit op den duur kan leiden tot onvoldoende capaciteit om het beschermen van natuur en biodiversiteit te waarborgen.

Ten slotte signaleren de provincies het ontbreken van een (rijks)landschapsvisie als knelpunt. Het landschapsbeleid heeft te maken met een veelheid aan beleidsterreinen, waarbij geen eenduidige financiële middelen horen en geen of ingewikkeld instrumentarium bestaat. Door het ontbreken van een landschapsvisie en van middelen wordt de bestuurlijke ondersteuning voor processen en beslissingen met betrekking tot landschap bemoeilijkt.

Een blik vooruit: betekenis voor het ILG

Met ingang van 1 januari 2007 zullen de provincies gaan werken met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Daarbij krijgen de provincies meer mogelijkheden om maatwerk te leveren in regio's en gebieden. De verwachting is dat een aantal van de gesignaleerde knelpunten uit het verleden met de komst van het ILG zullen wegvallen. Omdat de regie (initiatief nemen en 'trekken') bij de provincies komt te liggen, ontstaat bijvoorbeeld meer duidelijkheid over verantwoordelijkheden, ook over die van andere betrokkenen. Het verdere 'ontschotten' van sectoren bij de provincies zal eveneens positief bijdragen aan maatwerk op gebiedsniveau. Die omslag van sectoraal naar integraal beleid vraagt nog wel om een forse inspanning; op dit moment wordt nog vaak vanuit sectoren gewerkt. Wat zou kunnen helpen is dat provincies meer op programmaniveau in plaats van op projectniveau gaan werken.

Een succesvol natuur- en landschapsbeleid zal steeds meer een ondernemende, ontwikkelende rol vragen van de provincies. Het toepassen van ontwikkelingsplanologie, integraal werken, overleggen en onderhandelen zijn daar onderdeel van. Kennis van marktbenadering en -ontwikkeling, planeconomie, financiering en vaardigheden op het gebied van onderhandelen, procesmanagement en contractvorming zijn essentieel geworden. Bij verschillende provincies wordt al rekening gehouden met de noodzaak van veranderende competenties van ambtenaren.

Voor de provincie betekent dit balanceren tussen verschillende rollen, want naast onderhandelingen over bijvoorbeeld 'rood voor groen' als ondernemer is de provincie ook nog steeds toetser van het EHS 'nee, tenzij' principe. De meer traditionele rollen zullen dus, afhankelijk van project, gestelde doelen of type proces, ook moeten worden opgepakt. Het is belangrijk om, zowel binnen als buiten de provincie, over de gekozen rol duidelijk te zijn.

De verwachting is dat een actief strategisch grondbeleid nodig zal zijn om tegenwicht te geven aan autonome rode ontwikkelingen en investeringen in natuur betaalbaar te houden. Dat betekent niet persé dat een groundbank in provinciaal eigendom de enige optie is. Samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen kan eveneens mogelijkheden geven voor strategische grondonderhandelingen. Een aantal provincies heeft recentelijk stappen in deze richting gezet.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Provincies hebben een belangrijke rol gespeeld bij de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid van het Rijk in de afgelopen vijftien jaar. Naast uitvoering van het rijksbeleid hebben ze eigenstandig natuur- en landschapsbeleid ontwikkeld en uitgevoerd, vanuit eigen ambities voor de provinciale ecologische hoofdstructuur (EHS) en de realisatie en veiligstelling van provinciale landschappen, of als vangnet voor schokken of hiaten in het rijksbeleid.

In de loop van de jaren zijn de provincies steeds belangrijker geworden voor de realisatie van de nationale natuur- en landschapsbeleidsdoelen, en zijn de rollen van de provincies daarbij uitgebreid. Dit is voor een belangrijk deel veroorzaakt door de decentralisatie-impuls van 1993, maar ook maatschappelijke ontwikkelingen en verbreding van natuurbeleid hebben eraan bijgedragen.

De rol van de provincies zal de komende tijd verder worden uitgebreid: in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zullen de provincies met ingang van 1 januari 2007 meer taken en bevoegdheden krijgen. Een groter deel van de rijksbudgetten voor het natuur- en landschapsbeleid, de reconstructie, water, landbouw en recreatie wordt dan overgeheveld naar de provincies. Het rijk stelt met elke provincie afzonderlijk een bestuursovereenkomst op met prestatieafspraken voor de komende 7 jaar. De provincies krijgen een totaalbudget voor de gehele periode en moeten aan het eind van de periode verantwoording af leggen.

Het is daarom van belang om terug te kijken naar ervaringen van de provincies met het gevoerde natuur- en landschapsbeleid in de afgelopen vijftien jaar, de succes- en knelpunten daarbij, en de rollen die provincies hebben gespeeld. Het gaat daarbij niet om een beleidsevaluatie van het natuurbeleid van de afgelopen vijftien jaar, maar om het verder uitdiepen en concretiseren van de rol van de provincie en hun ervaringen daarmee.

Het onderzoek is uitgevoerd ten behoeve van de Natuurbalans 2006.

1.2 Probleemstelling

Vanaf de introductie in 1990 met het Natuurbeleidsplan is besloten de uitvoering van het nieuwe natuurbeleid, de Ecologische Hoofdstructuur EHS, zoveel mogelijk decentraal te laten plaatsvinden. Daartoe werd in 1991 in een convenant tussen de rijksoverheid en het Interprovinciaal Overleg (IPO) vastgelegd dat de provincies de 'bruto' EHS, zoals globaal vastgesteld in het Natuurbeleidsplan, verder zouden begrenzen tot de zogenaamde 'netto' EHS. De zogenaamde decentralisatie-impuls van 1993 maakte de provincies verder verantwoordelijk voor grondverwerving, inrichting en het sluiten van beheersovereenkomsten voor de EHS en de uitvoering van de Boswet en de Natuurbeschermingswet. Ook de middelen voor de Relatienota (vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer door boeren) en landinrichting zijn naar de provincies gegaan. De provincies stellen meerjarenprogramma's op en het rijk draagt de financiële middelen via een zogenaamde 'brede doeluitkering' over aan de provincies (Boonstra *et al*, 2006).

De provincies hebben in sectorale gebiedsvisies Natuur, Bos en Landschap (NBL) het rijks- en provinciale beleid voor natuur, bos en landschap in samenhang uitgewerkt. De lange

termijndoelen, de zogenaamde 'NBL-streefbeelden', zijn in gebiedsplannen uitgewerkt. Deze nieuwe planvorm vervangt het voormalige begrenzingplan, waarmee de contouren van de EHS in eerste instantie waren vormgegeven. Op grond van deze begrenzing en inhoudelijke invulling van de EHS konden prioriteiten voor aankoop, inrichting en beheer vastgesteld worden (Buunk, 2002: 73, in Boonstra *et al*, 2006). De inhoudelijke doelen voor de natuurgebieden van de EHS worden door de provincies op basis van de systematiek van 'natuurdoeltypen' bepaald. Hiermee wordt vastgelegd hoe de onderdelen van de EHS ingericht en beheerd moeten worden.

In het provinciaal gebiedsgericht of regionaal beleid wordt het natuurbeleid in verband gebracht met thema's zoals milieu en water. Provincies geven regionale en lokale partijen een rol in het gebiedsgerichte of regionale beleid, maar hoe dit precies wordt ingevuld verschilt van provincie tot provincie en van gebied tot gebied. Als het gaat om natuurgebieden uit de EHS zijn terreinbeherende organisaties vaak betrokken bij keuzes voor natuurdoeltypen, voor vormen van beheer, mogelijke aanpassingen in het milieubeleid en ingrepen in de waterhuishouding. De uitvoering van natuurbeleid krijgt op deze wijze op gebiedsniveau steeds meer een multi-actor karakter, ook al is de betrokkenheid veelal beperkt gebleven tot partijen met een gevestigde positie in het natuurbeleid zoals de terreinbeherende organisaties. Langzamerhand raken ook andere actoren meer en meer betrokken en wordt het natuurbeleid verder verbreed.

Uit een inventariserend onderzoek (Ligthart, 2006) blijkt dat de provincies met het oppakken van de nieuwe rol(len) bij de realisatie van het EHS-beleid te maken hebben gekregen met een aantal knelpunten, zoals de domeinstrijd tussen sectoren, spanningen tussen verschillende bestuurslagen, te weinig bestuurlijk vertrouwen in (bestuurlijke) partners en gebrekkige samenhang in beleid. Dat heeft er ondermeer toe geleid dat de provincies in eerste instantie op de inhoudelijke beleidsvorming in de nieuwe uitvoeringspraktijk weinig invloed hebben gehad (Boonstra *et al*, 2006). Provincies kregen wel meer zeggenschap en autonomie over de besteding van middelen die het rijk in het provinciefonds stortte (Balduk, 2003: 34), maar de beleidsruimte van provincies is tegelijkertijd beperkt gebleven (zie o.a. Selnes, 2005).

Het Milieu- en Natuurplanbureau vraagt zich af wat de praktijkervaringen van provincies in de afgelopen jaren zijn met het gevoerde natuur- en landschapsbeleid, wat de rollen zijn die provincies daarbij op zich hebben genomen en wat deze betekend hebben voor de implementatie, en welke succesfactoren en knelpunten zij signaleren. Verder is de vraag wat daaruit valt te leren in het licht van het ILG.

Centrale vraag is dan:

Wat zijn ervaringen van de provincies met het gevoerde natuur- en landschapsbeleid in de afgelopen vijftien jaar, welke kansen en knelpunten zijn zij tegengekomen en welke rollen hebben zij daarbij gespeeld?

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksopzet uiteengezet. Na de projectdefinitie (paragraaf 2.1) wordt het conceptueel kader geschetst dat is gebruikt bij de definiëring van de rollen die de provincies hebben gespeeld (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.3 wordt de onderzoeksmethode beschreven.

Hoofdstuk 3 gaat over praktijkervaringen van de provincies met gebiedsgericht beleid en natuur- en landschapsbeleid. In paragraaf 3.1 worden praktijkervaringen van de provincies in enkele gebiedsgerichte projecten beschreven. Paragraaf 3.2 behandelt de twee onderzoekscasussen 'Hart van de Heuvelrug' en 'Epe - Vaassen'. In paragraaf 3.3 komen praktijkervaringen, inclusief succesfactoren en knelpunten, van het provinciale natuur- en landschapsbeleid aan bod. Dat de rollen van de provincies aan het veranderen zijn komt in paragraaf 3.4 aan de orde.

Hoofdstuk 4 geeft conclusies en mogelijk perspectief in relatie tot het ILG.

In bijlage 1 is een interview guide die is gebruikt bij de twee casusonderzoeken opgenomen. Bijlage 2 betreft het verslag van de conferentie 'Gebiedsgerichte ontwikkeling in de praktijk', een bijeenkomst die de onderzoekers hebben bijgewoond. In bijlage 3 is het verslag opgenomen van de workshop die in het kader van dit onderzoek is georganiseerd om resultaten van de analyses en de casussen te toetsen.

2 Onderzoeksopzet

2.1 Projectdefinitie

In dit onderzoek worden de praktijkervaringen van de provincies met het gevoerde natuur- en landschapsbeleid van de afgelopen vijftien jaar en hun rol daarbij nader onderzocht. Ook worden belangrijke (doorslaggevende) succes- en faalfactoren achterhaald. De resultaten van het onderzoek worden meegenomen in de Natuurbalans 2006.

2.2 Conceptueel kader

De rol van de provincie kan geclassificeerd worden als toetsers, ondersteuner, partner, procesmanager of ondernemer (De Weerd- van de Poll, 2005; De Weerd- van de Poll en van den Brink, 2005; zie tabel 1). De Weerd- van de Poll koppelt deze rollen aan het voeren van specifieke vormen van grondbeleid. Zij doet dat omdat het ruimtelijk beleid nauw samenhangt met grondgebruik, en in Nederland grondgebruiksrechten zijn gekoppeld aan de grondeigendomsrechten. Daarmee is grondeigendom een belangrijk middel om het ruimtelijk beleid te realiseren. En indien de overheid gebruik wil maken van het grondeigendom als middel om het ruimtelijk beleid te realiseren, zal zij grondbeleid moeten voeren.

Een meer ontwikkelingsgerichte benadering van het ruimtelijk beleid heeft consequenties voor het te voeren grondbeleid. De uitvoeringsgerichtheid van ontwikkelingsplanologie legt een zwaardere nadruk op een actief grondbeleid vanuit de provinciale overheid: om projecten uit te kunnen voeren moeten gronden tijdig ter beschikking staan (De Weerd- van de Poll, 2005).

Onderscheiden kunnen worden: 'ontwikkeland grondbeleid' en 'faciliterend grondbeleid'. In het geval van ontwikkelend grondbeleid participeert de provincie risicodragend met geld of grond. Ze laat grondaankoop (meestal) aan andere actoren over, maar neemt wel een deel van de financiële risico's voor haar rekening. Bij faciliterend grondbeleid participeert de provincie niet risicodragend met geld of grond. Wel kan bijvoorbeeld subsidie worden verleend.

De Weerd- van de Poll (2005) stelt dat de rol die de provincie bij de uitvoering van beleid op zich neemt afhangt van het type project (doelen, gebied, historie, actoren) en dus maatwerk is. Er worden 5 typen rollen onderscheiden:

1. Als **toetsers** is de provincie actief met toetsen van bestemmingsplannen aan het vigerende streekplan. Zij wordt daarbij over planontwikkeling geïnformeerd, maar andere partijen realiseren en zijn verantwoordelijk voor de doelen. Dat betekent dat de provincie geen trekker of initiator (regisseur) van het project is, noch provinciale subsidie verleent.
2. In de rol van **ondersteuner** is de provincie betrokken bij de planontwikkeling. Zij draagt echter geen financieel risico, hoewel zij eventueel subsidie verleent. Zo kan zij verstrengeling van financiële belangen met de toetsende rol voorkomen. De provincie is geen trekker of initiator (regisseur) en andere partijen zijn verantwoordelijk voor realisatie van de doelen.
3. In de rol van **partner** is de provincie risicodragend deelnemer. Andere partijen realiseren en zijn verantwoordelijk voor doelen. De provincie is geen trekker of initiator (regisseur),

maar committeert zich wel, zowel bestuurlijk als financieel. Dat doet zij door risicodragend met geld of grond te participeren. De provincie kan deze rol op zich nemen wanneer zij een sterke onderhandelingspositie nodig heeft om haar doelen met kwaliteit te kunnen realiseren (geld of grond), of wanneer zij mogelijkheden voor verevening wil vergroten, dan wel de kans op lagere verwervingskosten wil vergroten (anticiperende grondaankopen). In deze rol is het noodzakelijk dat de provincie beschikt over voldoende kennis van risicomangement.

Tabel 1. Rollen van de provincies (naar: De Weerd- van de Poll en van den Brink, 2005)

Toetsers: toetsen van bestemmingsplannen aan het vigerende streekplan	Provincie wordt over planontwikkeling geïnformeerd; Andere partijen realiseren en zijn verantwoordelijk voor doelen; provincie is geen trekker / initiator (regisseur); Geen provinciale subsidieverlening.
Ondersteuner: betrokken bij planontwikkeling, zonder financieel risico, evt. met subsidie	Andere partijen realiseren en zijn verantwoordelijk voor doelen; provincie is geen trekker / initiator (regisseur); Provincie wil geen financieel risico lopen en verstrengeling van financiële belangen met toetsende rol voorkomen; Provincie levert financiële bijdrage in de vorm van subsidie.
Partner: risicodragend deelnemer	Andere partijen realiseren en zijn verantwoordelijk voor doelen; provincie is geen trekker / initiator (regisseur); Provincie committeert zich zowel bestuurlijk als financieel (participeert risicodragend met geld/grond); Provincie heeft sterke onderhandelingspositie nodig om haar doelen met kwaliteit te kunnen realiseren (geld \grond), of wil mogelijkheden voor verevening vergroten of wil kans op lagere verwervingskosten vergroten (anticiperende grondaankopen); Provincie beschikt over voldoende kennis over risicomangement.
Procesmanager: trekker en initiatiefnemer (regie)	Andere partijen willen of kunnen het regisseurschap niet op zich nemen; Provincie levert evt. financiële bijdrage in de vorm van subsidie, maar participeert niet risicodragend met geld/grond; Provincie heeft onvoldoende kennis om risicodragend te participeren.
Ondernemer: trekker en initiatiefnemer (regie) en levert risicodragende financiële bijdrage	Andere partijen kunnen of willen de ontwikkelingen niet aanpakken; Provincie participeert risicodragend met geld/grond; Provincie wil vertrouwenssignaal afgeven door zelf te participeren; Provincie heeft sterke onderhandelingspositie nodig om haar doelen met kwaliteit te kunnen realiseren (geld \grond), of wil mogelijkheden voor verevening vergroten; Wil kans op lagere verwervingskosten vergroten (anticiperende grondaankopen); Provincie heeft voldoende kennis om risicodragend te participeren.

4. Als **procesmanager** is de provincie trekker en initiatiefnemer en voert dus de regie. Dit is bijvoorbeeld aan de orde als andere partijen het regisseurschap niet willen of kunnen op zich nemen. De provincie levert eventueel een financiële bijdrage in de vorm van subsidie, maar participeert niet risicodragend met geld of grond. Dat kan het geval zijn als de provincie onvoldoende kennis heeft om risicodragend te participeren.
5. Als **ondernemer** is de provincie trekker en initiatiefnemer (regie) en levert zij tevens risicodragend een financiële bijdrage. De provincie kan deze rol op zich nemen wanneer

andere partijen de ontwikkelingen niet kunnen of willen aanpakken. De provincie participeert risicodragend met geld of grond. Door zelf te participeren geeft zij een vertrouwenssignaal af. De provincie kan voor deze rol kiezen als zij een sterke onderhandelingspositie nodig heeft om haar doelen met kwaliteit te kunnen realiseren (geld, grond), mogelijkheden voor verevening wil vergroten of de kans op lagere verwervingskosten wil vergroten (anticiperende grondaankopen). De provincie moet voldoende kennis hebben om risicodragend te participeren.

In tabel 1 zijn de verschillende rollen en hun karakteristieken nog eens samengevat. Bij de analyse van de praktijkervaringen van provincies zullen de rollen die provincies op zich hebben genomen zoveel mogelijk worden beschreven met behulp van het conceptueel kader.

2.3 Onderzoeksmethode

De volgende onderzoeksvragen worden beantwoord:

1. Hoe zijn provincies de afgelopen vijftien jaar omgegaan met het EHS beleid en het gebiedsgerichte beleid?
2. Welke knelpunten en kansen zijn ze in de praktijk tegen gekomen? Wanneer werden successen geboekt? Welke knelpunten kwamen ze tegen?
3. Welke rol(len) (toetsend, ondersteunend, partner, procesmanager, ondernemer) hebben ze daarbij gespeeld?

Achterliggende vragen zijn:

1. Zijn de doelen (generiek en gebiedsgewijs) gerealiseerd en waarom wel of niet?
2. Zijn er veranderingen geweest in de rol van de provincie met betrekking tot het realiseren van natuur- en landschapsdoelen in de loop van de tijd en waarom?

Het onderzoek maakt gebruik van twee verschillende methoden. In een 'breedteonderzoek' wordt door middel van literatuuronderzoek en secundaire analyses van bestaand casusmateriaal achterhaald wat de rol van enkele provincies bij het realiseren van gebiedsgerichte natuur- en landschapsdoelen, en met name EHS- doelen, is geweest.

Ondersteunend aan het breedteonderzoek worden twee gebiedsstudies (casussen) gedaan. Daarbij worden kenmerkende natuur- en landschapsontwikkelingen in de betreffende gebieden gerelateerd aan de rol van de provincies daarbij. Het gaat om de gebieden 'Hart van de Heuvelrug' in de provincie Utrecht en Epe –Vaassen in de provincie Gelderland. Ook ander beleid dat van invloed is geweest op de natuur- en landschapsontwikkelingen in deze gebieden wordt betrokken. Dataverzameling vindt plaats door een deskstudie van beschikbaar materiaal en door interviews. De interviews worden gehouden met betrokken provinciale en gemeentelijke bestuurders en ambtenaren, en met natuur- en landschapsdeskundigen die te maken hebben met het betreffende gebied.

Daarna worden in een workshop de resultaten uit de literatuur, secundaire analyses en casussen gepresenteerd. Doel van deze workshop is om te toetsen of de bevindingen ook daadwerkelijk door de provincies worden gedragen. Bij deze workshop worden provinciale medewerkers, geïnterviewden en andere betrokkenen uitgenodigd.

Ten slotte worden twee schriftelijke commentaarrondes gehouden, waarin alle provincies en alle aanwezigen van de workshop worden uitgenodigd om de resultaten te commentariëren.

Casuselectie

Voor het selecteren van de casussen hebben een aantal criteria een rol gespeeld. Met name de beschikbaarheid van materiaal, en een goede afstemming met ander deelonderzoek van de Natuurbalans 2006, zijn van invloed geweest. Omdat er weinig tijd was voor het onderzoek is gekozen voor slechts twee casussen en is het aantal rapporten dat is geanalyseerd beperkt gebleven. Deze beperkingen hebben gevolgen voor de generaliseerbaarheid van de resultaten.

Voor de casussen zijn twee gebieden uitgezocht waarin verschillende beleidscategorieën een rol spelen. Dit verklaart de keuze voor het gebied 'Epe - Vaassen', waar vele ontwikkelingen op het platteland aan de gang zijn, en het gebied 'Hart van de Heuvelrug', waar de EHS centraal staat en versnippering van natuur het grootste probleem is.

3 Praktijkervaringen van de provincies met gebiedsgericht beleid en natuur- en landschapsbeleid

Wat zijn de praktijkervaringen van de provincies met het gebiedsgerichte beleid in de afgelopen vijftien jaar geweest, en wat voor rol hebben zij daarbij gespeeld? Wat zijn gesignaleerde knelpunten en waar ging het juist goed? Dat zijn de vragen die in dit hoofdstuk aan de orde komen.

In paragraaf 3.1 worden enkele provinciale gebiedsgerichte projecten beschreven en wordt een beknopte analyse gegeven van de rollen die de provincies daarbij hebben gespeeld. Paragraaf 3.2 beschrijft de praktijkervaringen met het natuur- en landschapsbeleid in twee casussen: 'Epe - Vaassen' en 'Hart van de Heuvelrug'. In paragraaf 3.3 komen een aantal algemene resultaten uit de literatuurstudie, de casussen en de workshop aan de orde. In paragraaf 3.4 wordt een verband gelegd tussen de uitkomsten en de rollen die de provincies hebben gespeeld.

3.1 Praktijkervaringen met gebiedsgerichte projecten

In deze paragraaf worden de ontwikkelingen van een vijftal gebiedsgerichte provinciale projecten geschetst. Daarbij komen knelpunten en succesfactoren aan de orde en wordt gekeken naar de rollen die de provincie in deze projecten heeft gespeeld.

3.1.1 Project Gaasterland

De provincie Friesland heeft bij de totstandkoming van de begrensde EHS in Gaasterland een aparte koers gevaren. In 1993 waren de oorspronkelijke tot op perceelsniveau uitgewerkte plannen voor 550 ha natuurontwikkeling in Gaasterland definitief geworden. Die plannen werden in 1995 gepresenteerd aan de streek en stuitten op veel verzet. Uiteindelijk is in 1999 na een lange weg met veel protest en boereninitiatief overeenstemming bereikt in een plan van aanpak. Die overeenkomst gaat er van uit dat de bewoners in het 'Experiment Gaasterland' zelf mogen uitmaken waar de natuur komt te liggen. De einddatum van 2018 wordt daarbij vastgehouden. Deelname is op vrijwillige basis. Het provinciale gebiedsplan heeft de gehele gemeente Gaasterlân-Slaet als zoekgebied voor de nieuwe natuur benoemd. Bovendien is het natuuronderwerp breder getrokken en gaat het in tweede instantie om plattelandsontwikkeling van het gehele gebied. Er wordt een uitvoeringscontract tussen de nieuwe belangenvereniging Bosk en Greide en de provincie afgesloten. Het vertrouwen is hersteld. Wel blijven er knelpunten bestaan tussen rijksbeleid en het 'experiment' Gaasterland. Een knelpunt ligt bijvoorbeeld daar in, dat het Rijk geneigd is te blijven uitgaan van generiek EHS-beleid. Het blijkt dat de provincie een signalerende rol speelt en actief (en soms proactief) de afspraken met Gaasterland beschermt. En hoewel er binnen het Programma Beheer geen uitzondering wordt gemaakt met betrekking tot Gaasterland, blijkt er door overleg tussen gebied en overheden voldoende vertrouwen ter zijn ontstaan om problemen op te kunnen lossen (Kuindersma en Kolkman, 2005).

Rol van de provincie

In dit project heeft de provincie de top-down benadering, die niet bleek te werken, vrij snel omgezet in een bottom-up benadering. De rol is daarmee veranderd van een regisserende en

trekkende naar een veel meer ondersteunende en faciliterende rol. De provincie heeft bij de uitvoering soms klem gezeten tussen generieke regelgeving, zoals bijvoorbeeld het rijksinstrument Programma Beheer, en de behoefte aan regionaal maatwerk. De provincie heeft ervoor gekozen de regionale belangen te laten prevaleren en zich sterk gemaakt om deze belangen tegenover de rijksoverheid te verdedigen. Er is een uitvoeringscontract gesloten met de nieuwe belangenvereniging Bosk en Greide. Het vertrouwen in de provincie is hersteld, temeer daar zij zich houdt aan gemaakte afspraken en deze ook ten opzichte van het Rijk beschermt. De aangepaste rol van de provincie heeft daarmee bijgedragen aan een sterk vergroot draagvlak voor natuur in dit gebied (Kuindersma en Kolkman, 2005; Selnes *et al*, 2006b).

3.1.2 Project Drents-Friese Wold

Het Nationaal Park Drents-Friese Wold betreft een groot gebied van circa 6000 ha, dat grenst aan verschillende dorpen. Het valt binnen de grenzen van twee provincies, drie gemeenten en twee waterschappen. Er zijn diverse recreatievoorzieningen en recreatiebedrijven in en om het park. Dit kerngebied van de EHS en speciale beschermingszone volgens de Vogel – en Habitat Richtlijn kreeg in 1996 de status van Nationaal Park in oprichting. In 2000 werd dit definitief. Vanaf het begin zijn in een netwerk actoren met een formele bevoegdheid voor het park zoals gemeenten, de provincies Drenthe en Friesland en vertegenwoordigers van grondeigenaren betrokken geweest, zoals bij de precieze begrenzing en vormgeving van het park. In het overlegorgaan, het bestuur van het Nationaal Park waarvan het secretariaat bij de provincie Drenthe is gevestigd, heeft ook het ministerie van LNV zitting. Een ecocentrische visie op het gebied staat centraal, en er wordt uitgegaan van een strikte scheiding tussen natuur enerzijds en landbouw, bewoning en verblijfsrecreatie anderzijds. Dat ecologie hier het belangrijkste uitgangspunt is lijkt vanzelfsprekend, gegeven de fysieke kenmerken en eigendomssituatie van het gebied. Ook vóór de instelling tot Nationaal Park, de begrenzing als Ecologische Hoofdstructuur en aanwijzing tot Habitatgebied was het Drents Friese Wold al grotendeels natuurgebied.

Op enkele landbouwenclaves na is het gebied in bezit van de terreinbeheerders Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Drents Landschap en de Stichting Maatschappij van Weldadigheid. Het leent zich daarmee goed voor herstel van ecologische relaties en processen en de realisatie van scheiding tussen landbouw en natuur (Boonstra *et al.*, 2006). Het netwerk is vrij gesloten en heeft een beperkte taakopvatting. Wie wil toetreden heeft te maken met strikte voorwaarden, zoals het onderschrijven van het Beheers- en Inrichtingsplan. Het netwerk vertoont verder grote overlap met beleidsnetwerken rond natuur op andere niveaus. Zo is een belangrijke gebiedsactor als Staatsbosbeheer ook betrokken bij de opstelling van natuurgebiedsplannen door de provincie. De deelnemers zijn vooral uitvoerend georiënteerd en hebben nauwelijks beleidsontwikkende ambities. Een uitzondering vormt het thema participatie van burgers bij natuur, dat vooral door ongerustheid van bewoners over plannen met het gebied op de agenda is gekomen. De veelheid aan netwerken hangt samen met de veelheid aan beleidscategorieën die ook in dit gebied gelden (Boonstra *et al.*, 2006).

Rol van de provincie

De rol van de provincies in dit gebied is gelieerd aan de in belangrijke mate top-down benadering die wordt gehanteerd en dus sterk dirigerend. De nationale beleidsdefinities, doelen en betekenissen van natuur zijn daarbij dominant. Ook voor de inrichting en het beheer van het gebied zijn de beleidsdoelen ontwikkeld in de beslotenheid van nationale en Europese beleidsnetwerken, waaraan het regionale niveau geen alternatieve betekenissen heeft kunnen toevoegen. Lagere overheden, NGO's en particulieren zijn in dit gebied vooral

beleidsuitvoerders en geen partners in beleidsontwikkeling. Er wordt wel gecommuniceerd met bewoners en omwonenden en er is een gebruikersoverleg ingesteld nadat onrust was ontstaan over de plannen en ingrepen. Het is echter onduidelijk of dit de onrust wegneemt en of burgers daadwerkelijk invloed kunnen uitoefenen op de besluitvorming en daarmee de heersende consensus bedreigen.

De provincies deelt de regie met de andere (natuur)partners in het overlegorgaan. Zij ondersteunt de verschillende initiatieven met behulp van subsidies (Boonstra *et al.*, 2006; <http://www.drenthe.nl/natuur/nat-parken/df-wold/drfrwold.php>; <http://www.nationaalpark-drents-friese-wold.nl>).

3.1.3 Project Meerstad Groningen

Het project Publiek Private Samenwerking Meerstad is een grootschalig en gelijktijdig te ontwikkelen stads- en landschapsonwikkelingsplan met een omvang van bruto 4000 ha, grenzend aan de oostzijde van de stad Groningen. De ontwikkeling van Meerstad kent een lange geschiedenis. Het streekplan 1994 van de provincie Groningen geeft de oostzijde voor het eerst als optie aan. In maart 2001 wordt een intentieovereenkomst getekend door de gemeente Groningen, de gemeente Slochteren, de provincie Groningen, het waterschap Hunze en Aa's, LNV en de Dienst Landelijk Gebied. Daarin zijn de vijf hoofddoelstellingen vastgelegd, die de overheidspartijen in het gebied willen realiseren: woningbouw, waterberging, recreatie- en natuurontwikkeling en groengebieden in en om de stad (GIOS). De doelstellingen zijn vastgelegd in een publieke intentieovereenkomst, die is ondertekend door de bovengenoemde actoren en later in een samenwerkingsovereenkomst ook met private partijen. De grondexploitatie is ondergebracht in een Grondexploitatie maatschappij Meerstad (GEMM) en GEMM Beheer. Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) is één van de publieke oprichters. LNV realiseert GIOS en EHS hectares, een robuuste verbindingzone. Voorts worden de principes 'rood en groen in balans' en 'ontwikkelen met kwaliteit' toegepast. Ook wordt geoefend met het instrument PPS en grondbeleid (Pleijte en Kranendonk, 2006). De publiek-private samenwerking op het gebied van zowel financiën als planvorming is in een vroeg stadium en rond veel thema's van start gegaan en werkt goed (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005). Er zijn vele overleggen georganiseerd, die varieerden van grote openbare bijeenkomsten, overleggen met bewonersorganisaties en belangenorganisaties (Rover, NLTO, Kamer van Koophandel, Milieufederatie, ANWB, etc.) tot ontbijtsessies bij boeren in het plangebied thuis. In de communicatie is veel geïnvesteerd met het doel om zowel inhoudelijk als wat betreft draagvlak het beste plan te maken.

Rol van de provincie

Over de rol van de provincie Groningen bij dit project schrijven Pleijte en Kranendonk (2006) dat de provincie na het project Blauwe Stad, waarvoor zij trekker was, zowel geld als menskracht tekort kwam om ook nog eens een centrale rol binnen PPS Meerstad te spelen. Men had 200 miljoen voor de Blauwe Stad gefinancierd, terwijl men over weinig middelen beschikte (de gemeentelijke omzet is 10x de omzet van de provincie). Ook was men aanvankelijk huiverig omdat PPS Meerstad concurrerend kon zijn voor de verkoop van huizen in de Blauwe Stad. Later werd duidelijk dat het om een heel ander segment van de woningmarkt ging en dat met PPS Meerstad integrale ontwikkelingen gestimuleerd konden worden.

De provincie heeft bij PPS Meerstad bewust gekozen voor een rol meer op de achtergrond, uitmondend in een intermediaire rol tussen LNV en de gemeente Groningen. In bestuurlijk opzicht was de gedeputeerde Marc Calon de regisseur. Hij heeft een belangrijke rol gehad in

het bijeen brengen van de publieke partijen. Ook organiseerde hij bestuurlijke en politieke steun. Ten tijde van de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (2001) heeft gedeputeerde Calon de toenmalige minister van VROM (Pronk) moeten overtuigen van de bijzondere groen-blauwe omgeving waarin de woningen zouden worden gebouwd. De minister wilde in een grotere dichtheid bouwen, maar raakte overtuigd (Pleijte en Kranendonk, 2006).

Er is nog niet veel vertrouwen van de Groningse Milieufederatie in de groene belangenbehartiging van de provincie. Volgens deze organisatie beseft de provincie het belang van natuur wel, maar "*leeft zij met de waan van de dag*". Mede vanuit druk van de provincie is volgens de Groningse Milieufederatie aangedrongen op een meer integrale afweging, waarbij het natuurbelang het vaak heeft moeten afleggen tegen het landbouwbelang (Pleijte en Kranendonk, 2006).

3.1.4 Noord-Holland Midden (de Groene Long)

Het gebied Noord-Holland Midden, de Groene Long, ofwel vanaf 1 januari 2006 de Stichting Nationaal landschap Laag Holland i.o., ligt grofweg binnen de lijnen Hoorn – Alkmaar - Beverwijk - Amsterdam. Sinds begin jaren negentig is in dit gebied ervaring opgedaan met gebiedsgericht werken in landinrichtingsprojecten. De provincie Noord-Holland had in het project de Groene Long een rol voor vier groepen actoren: beleidsmakers, aanbieders, investeerders en de programmacommissie (Selnes *et al*, 2006b).

Tegelijkertijd bestond in dit gebied een grote bestuurlijke 'drukte' in de vorm van allerlei regelingen en bijbehorende geldstromen van verschillende overheden en verschillende loketten (de zogenaamde 'beleidsdouche'). Dit leidde op een zeker moment tot een impasse. De grootste belangenstrijd ging tussen die van de agrarische productiesector en natuur- en milieubelangen (Selnes *et al*, 2006b).

Rol van de provincie

De inmiddels opgedane ervaringen leerden dat er een sterke behoefte was aan een duidelijke regie door de provincie om de vele regelingen en geldstromen af te stemmen en een samenhangende programmering van de grond te krijgen. Ambtelijk was het lastig een dergelijk programma op de been te krijgen. Ook bestuurlijk waren er problemen, en verder bestond er een 'territoriumstrijd', zoals tussen gebiedsgedeputeerden en GS (Selnes *et al*, 2006b). In 2001 werd een bestuursovereenkomst gesloten en een jaar later werd een gebiedsprogramma met bestaande inhoudelijke (overheids-) doelen gepresenteerd. In 2003 werd een nieuw manifest getekend, waarin de provincie de rol van regisseur kreeg, intermediair tussen rijk en regio. Tegelijkertijd heeft de provincie zich financieel geëngageerd door vóór te financieren (Selnes *et al*, 2006b).

In dit gebied speelde het verschil in inzicht tussen LNV en de provincie mee, wat leidde tot een dieptepunt in de relatie. Uiteindelijk heeft LNV wel een nieuwe houding aangenomen, waardoor het vertrouwen weer toenam. Ook DLG is actief gaan meedenken en meewerken (Selnes *et al*, 2006b).

Samengevat heeft de situatie in Noord-Holland Midden zich ontwikkeld van een moeilijk werkbaar impasse tot een levend gebiedsproces. De ad hoc aanpak, met de provincie in een actieve, regisserende rol, lijkt goed te werken (Selnes *et al*, 2006b).

3.1.5 Noordelijk Friese Wouden

De geschiedenis van dit gebied is vergelijkbaar met die in Gaasterland in die zin, dat verschillende functies in het buitengebied met elkaar botsten en dat er confrontaties dreigden tussen partijen. De boeren besloten uit ongenoegen het initiatief zelf in handen te nemen en in te zetten op verweving van functies in plaats van op scheiding, waar vooral de overheden én belangenorganisaties zoals Landbouwschap, later LTO-Nederland en NLTO, op hadden ingezet. Zij verenigden zich in een aantal agrarische milieucoöperaties en natuurverenigingen, die nu deel uitmaken van de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden (NFW). De NFW is zeer actief en zet zich in voor een sterke regionale economie, een aantrekkelijke woon- en werkomgeving, en voor het behoud van het unieke cultuurlandschap en de bijzondere diversiteit. Zij doet dit in innovatieve processen die bottom up plaats vinden (Selnes et al, 2006b). Provinciale Staten van Friesland heeft in de nota Natuurbeheer van 1998 het belang dat zij stelt aan agrarisch natuurbeheer als één van de peilers van natuurbeheer aangegeven.

Rol van de provincie

De provincie Friesland blijkt de regierol niet op te pakken. De provincie financiert NFW wel voor 4 jaar, is ook voorzitter van de Stuurgroep NFW en zet ambtelijke begeleiding en advisering in, maar laat verder de procesregie over aan het gebied, bijvoorbeeld door impliciet de coördinatie van processen te leggen bij de NLTO, ingehuurd door NFW. Omgekeerd verwacht de NFW/NLTO juist dat de provincie de regie op zich neemt.

Maar de provincie zit ook hier klem tussen een op maat gesneden, gebiedsgerichte aanpak en de strikte bureaucratische wet- en regelgeving van LNV, dat als eerste verantwoordelijk is voor het generieke Programma Beheer (Selnes *et al*, 2006b).

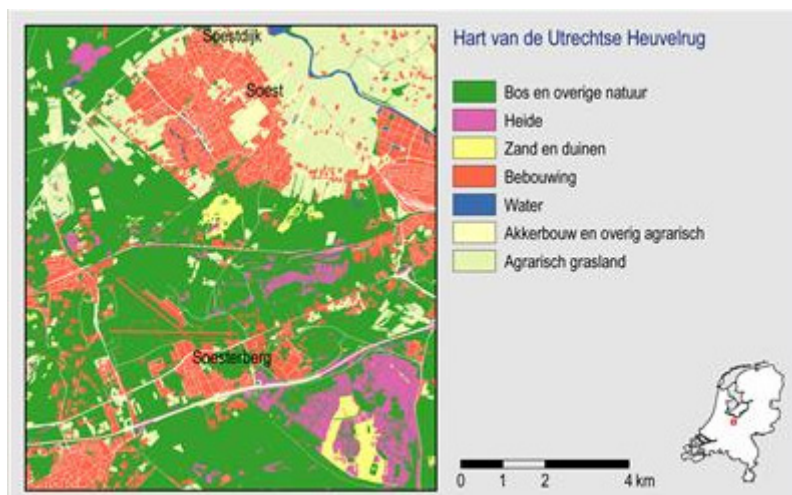
De provincie heeft meegewerkt in een begeleidingsgroep die was betrokken bij het tot stand komen van een veldgids, één van in totaal drie instrumenten die NFW heeft ontwikkeld en die zijn bedoeld om een (regionaal) kwaliteitscontrolesysteem op te zetten bij de realisatie van het gebiedscontract. Daarmee zou controle op afstand kunnen plaatsvinden (Selnes *et al*, 2006b).

3.2 De casussen Hart van de Heuvelrug en Epe - Vaassen

In deze paragraaf worden de twee casussen 'Hart van de Heuvelrug' en 'Epe - Vaassen' uitgediept. Er wordt in het bijzonder ingegaan op natuur- en landschapsontwikkelingen in de twee gebieden en de rol van de provincies daarbij.

3.2.1 Casus I: Utrecht aan het werk in het Hart van de Heuvelrug

Het Hart van de Heuvelrug is een gevarieerd landschap tussen Amersfoort, Soest en Zeist, grotendeels aangewezen als EHS, met een belangrijke recreatieve functie (fig. 3.1). Het gebied staat onder grote stedelijke druk en is de afgelopen decennia sterk versnipperd geraakt door de behoefte aan woningbouw-, bedrijven- en kantoorlocaties en de sterk toegenomen mobiliteit. Ook liggen er een aantal militaire oefenterreinen. Het gebied wordt doorkruist door een groot aantal spoor- en autowegen. Dit alles heeft er toe geleid dat versnippering in dit gebied een groter probleem is geworden dan milieudruk.



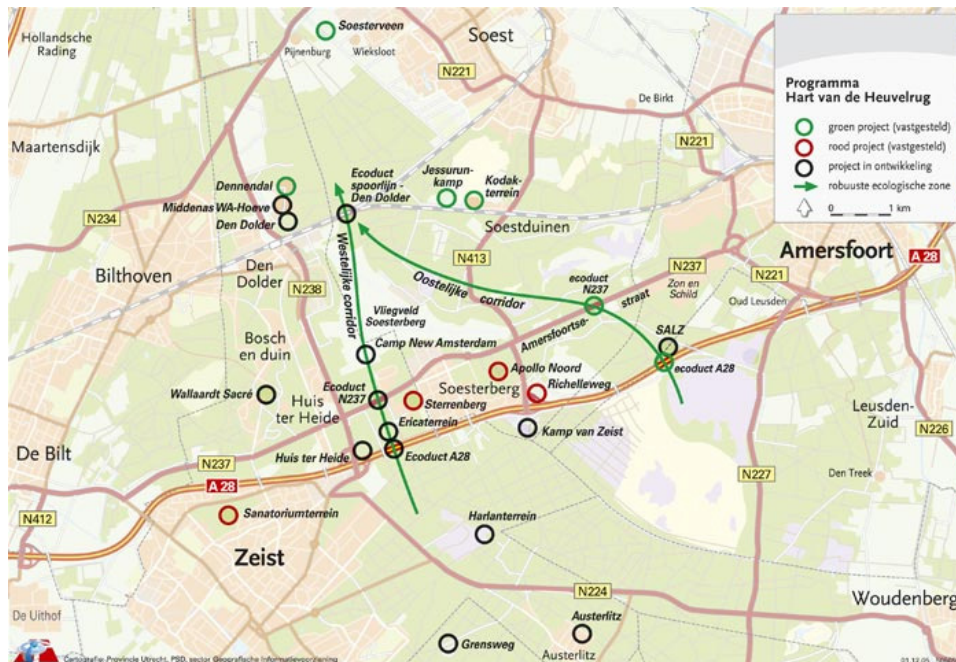
Figuur 3.1 Het gebied Hart van de Utrechtse Heuvelrug

Het project Hart van de Heuvelrug

In 2001 is het project 'Hart van de Heuvelrug' van start gegaan. Het doel van Hart van de Heuvelrug is om in het projectgebied de ruimtelijke kwaliteit te verbeteren. Hierbij wordt prioriteit gegeven aan de ontwikkeling van een robuuste groene structuur door 'ontsnippering': het (opnieuw) verbinden van stukken natuur door het realiseren van twee ecologische corridors en de bouw van een aantal ecoducten in het gebied (zie figuur 3.2). Gemeenten en natuurorganisaties hebben een belangrijke rol gespeeld bij de start en vormgeving van dit project. Zeventien betrokken partijen, waaronder Rijkswaterstaat, hebben op 29 juni 2004 een Raamovereenkomst ondertekend. De kwaliteitsvisie voor dit gebied, die dateert van 2005, is uiteindelijk door het Bestuurlijk Platform Hart van de Heuvelrug (waarin alle 17 partijen vertegenwoordigd zijn) vastgesteld.

Het project kent drie randvoorwaarden. Ten eerste moet er ruimtelijke kwaliteitsverbetering ontstaan. Ten tweede moet de verevening van hectares groen en rood tenminste in balans zijn. En ten derde moeten de opbrengsten van rode projecten geheel ten goede komen aan de groene projecten.

Er wordt gebruik gemaakt van de dynamiek in de grondmarkt in het gebied, met name bij defensierreinen en zorginstellingen, waardoor het schuiven met functies mogelijk wordt. Dit zogenaamde schaakbordmodel is de afgelopen jaren een aantal malen toegepast. De eerste ervaring ermee werd al opgedaan voor de vaststelling van het project Hart van de Heuvelrug, namelijk toen de gemeente Soest het permanent bewonen van (planologisch al vastgestelde) recreatiewoningen in de EHS toestond. Het geld is in ruil hiervoor gebruikt voor de aankoop en sloop van het voormalige ziekenhuis Zonnegloren, waarna de grond werd teruggeven aan de natuur. Door deze 'rood voor groen' saldobenadering is er uiteindelijk 25 ha natuur op strategische locaties bijgekomen. De provincie en het Utrechts Landschap hebben dit initiatief gesteund. Het belang van de provinciale rode contour zoals vastgelegd in het Streekplan, als stok achter de deur voor een effectieve ontwikkelingsplanologie, wordt door diverse actoren benadrukt.



Figuur 3.2 De geplande corridors in het gebied

Planologische bescherming volwaardig in 2005

Dat er sinds 1990 weinig is gebouwd in het Hart van de Heuvelrug is volgens betrokkenen te danken aan het redelijk strenge restrictieve beleid dat de provincie in deze periode heeft gevoerd. In het Streekplan van 1994 (Provincie Utrecht, 1994) zijn duidelijke rode contouren getrokken en de provincie heeft in veel gevallen het belang van de EHS vooropgesteld. Ook heeft de provincie de bebouwing geclusterd in grote kernen, zoals Houten, Amersfoort (Kattenbroek en nu Nieuwland), Leidsche Rijn en Veenendaal.

Het restrictieve beleid is door de provincie niet altijd consequent toegepast. Soms heeft de provincie een bestemmingswijziging toegestaan, zoals bij het landgoed Oud-Zandbergen in Huis ter Heide. Hier is nu een autoboulevard gepland in een gebied dat in het Streekplan van 1994 buiten de rode contour lag. Daarmee is de ontwikkeling van de geplande westelijke ecologische verbindingzone bemoeilijkt. Inmiddels is de veranderde bestemming opgenomen in het nieuwe Streekplan 2005 (Provincie Utrecht, 2004).

Hoewel de rode contour gunstig heeft gewerkt voor de realisatie van de EHS, was de EHS zelf aanvankelijk als een soort gatenkaas op papier gezet. Bos en natuur werden opgenomen, maar alles daarbuiten, zoals landbouwgrond, een sportterrein of woning met erf, werd niet gezien als EHS. Dit speelde ook bij vliegveld Soesterberg, wat in handen was van Defensie en in de jaren negentig niet als EHS mocht worden begrensd (hoewel de provincie dit wel wilde). Eenzelfde discussie heeft zich afgespeeld rond het gebied Leuserheide, dat de provincie eveneens als EHS wilde begrenzen, maar waar LNV zich in eerste instantie tegen verzette omdat Defensie er zat. In het laatste Streekplan 2005-2015 (Provincie Utrecht, 2004) is de EHS over de gehele Utrechtse Heuvelrug neergelegd en volwaardig opgenomen als plankaart met een planologisch beschermingsregime.

Een ontwikkelingsgerichte aanpak was in Hart van de Heuvelrug in eerste instantie maar beperkt mogelijk, omdat de VROM-inspectie in principe strak vasthield aan de rode contouren en geen saldobenadering toeliet. Dat creëerde een spanningsveld tussen rijk en provincie.

In het nieuwe streekplan is saldobenadering als instrument opgenomen, onder de voorwaarden dat het resulteert in ruimtelijke kwaliteitsverbeteringen. Dit betekent dat als de provincie vindt dat er sprake is van een ruimtelijke kwaliteitsverbetering, vaak in termen van natuurkwaliteit, sommige ontwikkelingen binnen de EHS-begrenzing wel worden toegestaan.

Ontwikkelingsplanologie is inmiddels in het nieuwe Streekplan verankerd als instrument naast het bestaande instrumentarium. Ontwikkelingsplanologie vraagt om zorgvuldige afweging en toetsing aan bestaande regels en wetgeving.

Een knelpunt waar de provincies mee te maken hebben om de 'rood voor groen' saldobenadering goed te kunnen toepassen is de bestaande impasse tussen aan de ene kant het op voorhand willen verwerven van strategische (groene) gronden met behulp van toepassing van de Ruimtelijke Ordeningsinstrumenten Wet voorkeursrecht gemeenten¹ (Wvg) en eventueel de Onteigeningswet, en aan de andere kant het wettelijk niet kunnen toepassen van deze instrumenten voor een bestemming (de rode) die de gronden niet hebben. Een bijkomend risico kan zijn dat er onderhandelingsposities ontstaan met een onduidelijk resultaat, dat er meer rood wordt ontwikkeld dan volgens de saldobenadering strikt nodig is, of dat niet de maximale natuurwinst wordt gehaald.

Een ander risico is dat het succes van processen voor de provincie belangrijker wordt dan inhoudelijke doelen. Of zoals wordt gezegd: 'Bestuurders zijn netwerkers en geen inhoudelijke deskundigen'.

De rol van de provincie Utrecht in het natuur- en landschapsbeleid

De afgelopen jaren hebben zich allerlei ontwikkelingen voorgedaan die duiden op een veranderende rol van de provincie Utrecht met betrekking tot het gevoerde natuur- en landschapsbeleid.

Tot 1990 fungeerde de provincie voornamelijk als toetser van de gemeentelijke bestemmingsplannen. Dat ging zeer nauwkeurig. Het kwam voor dat de precieze situering van een afzonderlijke woning werd afgekeurd. Mede door kritiek van de gemeenten sloeg deze houding eind jaren tachtig om en werd het aspect kwaliteit in het streekplan meer een advies. Daardoor kregen de gemeenten meer vrij spel, hoewel het restrictieve beleid wel degelijk tegenwicht bood. Dat de versnippering in het gebied Hart van de Heuvelrug de afgelopen vijftien jaar niet verder is toegenomen, heeft alles te maken met dit relatief strenge restrictieve beleid dat de provincie Utrecht in deze periode heeft gevoerd.

In de jaren daarop was de rol van de provincie naast die van toetser, voornamelijk die van partner in projecten en soms van regisseur. In deze periode zijn soms kansen blijven liggen, bijvoorbeeld waar het gaat om ontwikkeling van nieuwe natuur zoals in het gebied de Venen (zie kader). De provincie is hier in eerste instantie terughoudend opgetreden. In 1999 heeft zij samen met een groot aantal andere partijen een plan van aanpak voor dit gebied ondertekend. Voor de 'witte' gebieden in grote delen van westelijk Utrecht lijkt de provincie minder belangstelling te hebben gehad.

Om een meer ontwikkelende en uitvoerende rol te kunnen oppakken heeft de provincie Utrecht recent het initiatief genomen om een actief grondbeleid te gaan voeren om sterker te kunnen sturen op ruimtelijke ontwikkelingen die tot kwaliteitsverbetering leiden. Ook overweegt Utrecht om een provinciaal bouwmeester aan te stellen. Zij heeft de regie op zich genomen van een aantal projecten in het kader van Agenda 2010, waaronder ook het project Hart van de Heuvelrug. Als financier binnen dit project neemt zij financieel risico, bijvoorbeeld bij de

¹ Met de Wvg kan een gemeente een claim leggen op een stuk grond, waardoor zij bij verkoop als eerste de mogelijkheid heeft deze grond aan te kopen.

voorfinanciering van groene ontwikkelingen zoals het econduct over de N237, dat door rood moet worden terugbetaald.

Verder is de provincie Utrecht bezig met een reorganisatie die moet leiden tot een organisatie die meer op deze ontwikkelende rol is afgestemd. Competenties die 'de provinciaal ambtenaar' nodig heeft, verschuiven daarmee eveneens. Het feit dat de provincie te maken heeft met vele uiteenlopende en soms conflicterende belangen, extern maar ook van ambtelijke sectoren in eigen huis, benadrukt deze noodzakelijke verandering volgens de provincie nog eens. In plaats van sectorale specialisten zijn meer en meer generalisten nodig, relativerend en flexibel en met oog voor bestuurlijke verhoudingen. Volgens de provincie worden deze competenties in toenemende mate een criterium bij sollicitatieprocedures.

Conclusies en perspectief

De provincie heeft de afgelopen vijftien jaar in het gebied Hart van de Heuvelrug verschillende rollen op zich genomen. Was de provincie vroeger vooral toetsers, later kwamen daar de rollen van partner en ondersteuner bij. Recent neemt de provincie ook de rol van ontwikkelaar op zich.

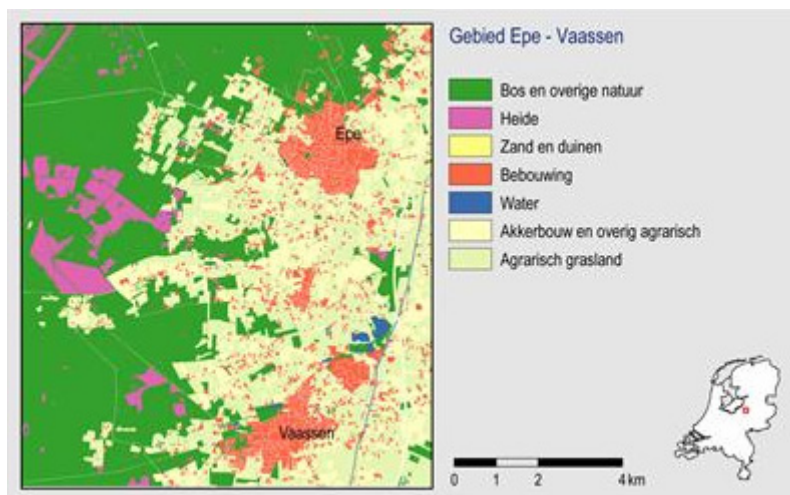
In het gebied Hart van de Heuvelrug heeft de provincie als toetsers met succes een restrictief beleid gevoerd. Als partner en regisseur wordt nu in een samenwerkingsverband van 17 actoren gestreefd naar een ruimtelijke kwaliteitsverbetering van het gebied op basis van ontwikkeling. Voor de rol van ontwikkelaar heeft de provincie vooral de afgelopen jaren een aantal stappen gezet.

De regierol is niet overal door de provincie opgepakt. Vooral waar het gaat om natuurontwikkeling, heeft de provincie zich in eerste instantie terughoudend opgesteld. De realisatie van natuur in dergelijke gebieden loopt achter. Ook in de zogenaamde witte gebieden heeft de provincie geen duidelijke leidende rol gehad bij de instandhouding of verbetering van natuurkwaliteit.

Het restrictieve beleid op basis van de rode contouren heeft gewerkt. In het nieuwste streekplan hanteert de provincie Utrecht wederom de beleidslijn van rode contouren, maar de vraag is hoe hard deze zijn, nu de Nota Ruimte en de Wet op de Ruimtelijke Ordening een andere insteek voorstaan. Streekplannen gaan verdwijnen (en dus ook de doorwerking in bestemmingsplannen) en worden vervangen door Structuurvisies. De provincie toetst dan niet langer elk bestemmingsplan, maar stelt voortaan van te voren een kader op, waar een nieuw bestemmingsplan aan moet voldoen. Hoe dat precies gaat gebeuren en wat de consequenties zullen zijn voor natuur en landschap is nog onduidelijk, temeer omdat de precieze rolverdeling tussen gemeenten en provincies nog moet uitkristalliseren.

3.2.2 Casus II: Gelderland aan het werk in het gebied Epe - Vaassen

Het gebied tussen Epe en Vaassen ligt aan de oostrand van de Veluwe, een kwelzone in het overgangsgebied van stuwwallen op de Veluwe naar de IJssel (figuur 3.3). Het gebied wordt gekenmerkt door een afwisseling van enerzijds lage veengronden, oude broeklandschappen en veenlandschappen, die worden doorsneden door beken en sprengen, en anderzijds de hoger gelegen esgronden.



Figuur 3.3 Het gebied Epe - Vaassen

De landbouwpercelen in het gebied zijn relatief klein. Kenmerkend voor het gebied zijn de beken en sprengen. Deze zijn cultuurhistorisch gezien erg oud; ze zijn in de 16^e en 17^e eeuw gegraven voor de aandrijving van molens.

Ontwikkelingen in het gebied Epe - Vaassen

Begin jaren negentig kenmerkte het gebied zich door de kleinschalige, grondgebonden landbouw, naast enkele grote landbouwbedrijven. Het waren veelal gemengde bedrijven met een grondgebonden tak en een intensieve veehouderijtak. De kleinschalige landbouw heeft echter in het algemeen geen toekomst in het gebied. Het aantal kleine landbouwbedrijven is de laatste vijftien jaar met ca 40% teruggelopen.

Nieuwe ontwikkelingen in het gebied zijn natuur- en landschapsontwikkeling en cultuurhistorisch herstel rond de beken en sprengen, op de oude broeklandschappen en in de veenlandschappen. Op de hogere esgronden is sprake van wat men 'verrommeling' noemt, in de vorm van de opkomst van heesterteelten en paardenhouderijen. Veel voormalige agrarische boerderijen zijn nu als woning in gebruik bij burgers. De - beperkte - schaalvergroting door de blijvende landbouwbedrijven leidt tot een verdere aantasting van landschapselementen.

Daarnaast is er in de laatste dertig jaar veel recreatieve bebouwing bijgekomen in het randgebied van Epe - Vaassen, vooral op de grens van het Centraal Veluws Natuurgebied. Vanuit het beleid werden hier in die periode nauwelijks beperkingen aan opgelegd. De Veluwe trok recreanten en economisch was het bieden van verblijfsrecreatie naast of in plaats van de landbouw een aantrekkelijk perspectief, temeer omdat de grond in dit gebied erg arm is en daarom minder geschikt voor de landbouw.

Planologische bescherming

In het gebied vond in de afgelopen tien jaar de Gelderse uitwerking van de EHS plaats. Zo staat in het Streekplan 1996 (Provincie Gelderland, 1996) dat natuur de belangrijkste functie is in het gebied, wat betekent dat ontwikkelingen van andere functies de beoogde natuurdoelstellingen niet mogen frustreren. Hiervan mag slechts in uitzonderlijke gevallen worden afgeweken. Het komt er op neer dat in grote delen van het gebied geen verandering

van bestemming van de landbouwgrond naar iets anders dan natuur kan plaatsvinden zonder expliciete toestemming van de provincie.

Behoud en ontwikkeling van de natuurdoeltypen 'Blauwgrasland', 'Veenontginningslandschap', 'Broekbos', 'Beekbos' en 'Beek' vormen het uitgangspunt van het provinciale beleid. Het Streekplan 1996 stelt dat 'gekoppeld aan de beken en sprengen en in tegen de Veluwe gelegen natte veengebieden de natuurwaarden zullen worden vergroot, door areaalvergroting (aankopen) en aangepast agrarisch beheer' (Provincie Gelderland, 1996). Inmiddels is aan het Gelders Landschap een paar honderd hectare nieuwe natuur overgedragen. Bezittingen van het Gelders Landschap liggen in het Wisselse Veen, het Pollense Veen, het Tongerense Veen en in Park Cannenburgh.

Uit een evaluatie van het Streekplan 1996 blijkt dat de strenge toetsing van de provincie Gelderland in beschermende en conserverende zin sturend gewerkt heeft op ruimtelijke ontwikkelingen (Royal Haskoning en KUN, 2003). Een betrokkene uit het gebied komt echter tot een ander oordeel. Hij stelt dat juist de natuurbegrenzing van het gebied onbedoeld heeft geleid tot wat deskundigen 'verrommeling' (Veeneklaas *et al*, 2004; Veeneklaas *et al*, 2006) noemen. Op de hogere esgronden komen paardenhouderijen en heesterkwekerijen in plaats van de oorspronkelijke landbouw. Omdat de kleine landbouwbedrijven in het gebied geen toekomstperspectief hebben, en omdat het actief afdwingen van de naleving van de Wet Milieubeheer door een milieugroepering volgens een betrokkene de bedrijfsbeëindiging heeft versneld, verdwijnen de kleine gemengde bedrijven. Men wil de grond echter liever niet verkopen ten behoeve van natuur. Maar een verandering naar een andere bestemming dan natuur is niet mogelijk in verband met de natuurbegrenzing in het streekplan. Behoud van de bestaande agrarische bestemming is wél mogelijk, aangezien deze in het bestemmingsplan vastligt. Binnen deze bestaande bestemming is het mogelijk om over te stappen op het houden van paarden en het telen van heesters, omdat dit blijkbaar als landbouw gezien wordt.

De rol van de provincie Gelderland in het gebied Epe - Vaassen

De provincie heeft verschillende rollen gespeeld bij de uitvoering van natuur- en landschapsbeleid in het gebied Epe - Vaassen. Allereerst is zij als toetsers van gemeentelijke bestemmingsplannen aan het Streekplan actief geweest. Zoals hierboven al genoemd is de provincie Gelderland een strenge toetsers gebleken (Royal Haskoning en KUN, 2003).

Bij het realiseren van nieuwe natuur in het gebied heeft de provincie ook de rol van procesmanager op zich genomen. Zo is in het gebied ten behoeve van natuur grond aangekocht en veelal overgedragen aan het Gelders Landschap.

Een meer ondersteunende rol heeft de provincie gespeeld bij de realisatie van het herstel van de beken en sprengen. Dit beleid is volgens een betrokkene namelijk 'van onderop' ontstaan. Vanuit de historie zijn er honderden eigenaren van de beken. Eind jaren '70 hebben die bekeigenaren en bewoners een stichting opgericht voor het behoud van de Veluwse beken en sprengen. Onder die maatschappelijke druk heeft de provincie het gebied onder waterschapsverband gebracht. Het waterschap heeft de taak meegekregen om beekherstelplannen op te stellen. Begin jaren '90 heeft de provincie gezorgd voor een structurele financiële bijdrage. Vervolgens is, zoals hierboven al werd aangegeven, behoud en ontwikkeling van de natuurdoeltypen 'sprengen en beken', naast het weer terugbrengen van de veenontginningen naar blauwgraslanden, het uitgangspunt geworden van het provinciale beleid voor het gebied.

De provincie heeft geen actieve rol gespeeld bij het behoud en/of herstel van landschappelijke kwaliteiten. Er was de afgelopen vijftien jaar in feite geen sprake van landschapsbeleid. De verandering van het landschap is daarmee een afgeleide geworden van andere ontwikkelingen.

Zo leidt enerzijds de inzet van het waterschap en van particulieren bij het herstel van beken en sprengen onder meer ook tot de aanleg van kikkerpoelen en houtwallen. Anderzijds ontstaat er, zoals hierboven al beschreven, op de hogere esgronden de zogenaamde verrommeling in de vorm van paardenhouderijen en heesterkwekerijen.

Conclusies en perspectief

De provincie heeft verschillende rollen gespeeld bij de uitwerking en uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid. Voor de ontwikkeling van natuur in het gebied heeft de provincie zich sterk gemaakt. De provincie heeft daarbij verschillende rollen op zich genomen: toetsers, procesmanager en ondersteuner van ontwikkelingen die 'van onderop' ontstonden. In het gebied heeft onder de noemer van natuurbeleid zowel natuurontwikkeling als cultuurhistorisch herstel van beken en sprengen en herstel van landschappelijke kwaliteiten plaatsgevonden.

De provincie heeft geen rol gespeeld in wat men de verrommeling van het landschap noemt. De eigenaren en bewoners van het gebied hadden duidelijke eigen ideeën, landschapsbeleid ontbrak en natuurbeleid leidde op dit terrein tot een mogelijk ongewenst neveneffect.

In het kader van de uitwerking van het Reconstructieplan Veluwe start onder provinciale regie in 2006 een gebiedsontwikkelingsproject. Doel van dit project is om, naast het realiseren van de robuuste verbindingzone de Wisselse Poort, de duurzame invulling van de groene wiggen tussen Apeldoorn en Vaassen en tussen Vaassen en Epe opnieuw vorm te geven. Dit project zal ondermeer gepaard gaan met het verplaatsen van agrarische- en recreatiebedrijven, het ontwikkelen van landgoederen, waterprojecten ten behoeve van drinkwater- en natuurontwikkeling, het verplaatsen van een dierenpark en het veranderen van functies van bestaande gebouwen. Middels actief grondbeleid zal de provincie dit proces gaan versnellen, waarmee ze de rol van ondernemer op zich zal nemen. Een grote opgave bij dit gebiedsontwikkelingsproject is het zoeken naar duurzame grondgebonden beheerders, zodat de landschapskwaliteit van vooral de enken verbeterd wordt.

3.3 Het provinciale natuur- en landschapsbeleid in de praktijk: resultaten, succesfactoren en knelpunten

In de workshop zijn de resultaten uit de literatuurstudies en de twee casussen gepresenteerd en getoetst bij provinciale medewerkers en andere betrokkenen. Daarbij zijn vooral praktijkervaringen en gesignaleerde kansen en knelpunten aan de orde geweest. De resultaten zijn opgenomen in het externe concept en het RPC concept van de Natuurbalans en voor commentaar verstuurd naar alle provincies, zowel naar bestuurlijke als naar uitvoerende niveaus. Het commentaar is verwerkt en heeft geleid tot een aantal conclusies die in deze paragraaf worden beschreven.

Netto begrenzingen EHS afgerond, doelen natuurbeleid verbreed.

De provincies zijn na 1990 alle op eigen wijze aan de gang gegaan met de realisatie van de EHS. In de provincies zijn de 'bruto' begrenzingen (de zoekgebieden van 1990) inmiddels omgezet tot netto begrenzingen van de EHS, exclusief natte natuur en robuuste verbindingen. De robuuste verbindingen en delen van de natte natuur zijn in de meeste provincies nog 'bruto' begrensd.

De wijze van begrenzing varieert tussen provincies. Sommige provincies hebben bijvoorbeeld ingesloten bebouwing, wegen en sloten opgenomen binnen de EHS. De taakstelling qua oppervlakten en natuurdoelen in de praktijk en op de kaart kunnen daardoor verschillen (MNP, 2005).

Om draagvlak te krijgen voor natuurdoelen zijn in een aantal provincies de natuur- en landschapsplannen verbreed, zodat naast natuurontwikkeling ook duurzame landbouw en leefbaarheid aandacht hebben gekregen. Soms gebeurde dat pas in tweede instantie, na protesten van betrokken actoren in de gebieden waar de EHS werd vastgesteld, zoals bijvoorbeeld in de gebiedsprojecten Gaasterland en Noord-Holland Midden (zie paragraaf 3.1.1 en 3.1.4). De verbrede natuur- en landschapsplannen hebben in de provincie Friesland geleid tot een zogenaamde 'ruime jas' begrenzing. Veel natuur in Friesland wordt gerealiseerd door particulier en agrarisch natuurbeheer, en is daarom moeilijk op voorhand te begrenzen. De provincie wil het gehele provinciale oppervlak als zoekgebied handhaven (de ruime jas).

Dat de realisatie van de EHS per provincie verschilt, heeft volgens hen zelf mede te maken (gehad) met het ontbreken van een duidelijke definitie en een juridisch kader. Het tempo van de verwerving heeft volgens sommige provincies te maken gehad met een beperkt beschikbaar (jaar)-budget. De aankoopstop van LNV heeft dit effect versterkt. Sommige provincies geven echter aan dat zij voor de aankoop van gronden voor de EHS niet zozeer een geldtekort hebben ervaren, maar eerder een gebrek aan beschikbaar geld op het juiste moment, als gevolg van onder meer administratieve drempels. Ook denken zij dat de meeste aankopen tot nu toe de gemakkelijke aankopen zijn geweest, en dat de moeilijke, in termen van draagvlak maar ook geld, nog moeten komen.

Planologische veiligstelling laat op gang en niet overal zeker

Met de introductie van de EHS in 1990 kregen de provincies de taak er op toe te zien dat in provinciale streekplannen en gemeentelijke bestemmingsplannen de begrensde EHS planologisch werd veiliggesteld. Daartoe toetsen de provincies de gemeentelijke bestemmingsplannen aan de provinciale streekplannen.

Veel provincies hebben pas eind jaren negentig, of later in nieuwe streekplannen de EHS vastgelegd. In sommige gevallen is de EHS netto begrensd, maar niet in het streekplan opgenomen (wel in gebiedsplannen, waar een grotere detaillering kan worden aangehouden). Dat maakt het voor gemeenten moeilijk om dit wel in bestemmingsplannen te doen. Aan de andere kant kunnen provincies gemeenten niet dwingen om de EHS op te nemen in bestaande bestemmingsplannen, ook al staat het in het streekplan. Alleen een bestemmingswijziging naar een andere bestemming dan natuur kan worden tegengehouden. Dit kan er toe leiden dat in het landelijk gebied 'verrommeling' optreedt, omdat binnen de bestaande landbouwbestemming wel paardenbakken of heesterteelt is toegestaan (zie paragraaf 3.2.2 Casus Epe - Vaassen).

Gebieden waarvoor specifieke wetten gelden die verwijzen naar de EHS, leveren wel een hard toetsingskader, waar noch provincies, noch gemeenten onderuit kunnen. Dat geldt bijvoorbeeld in Reconstructiegebieden of Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) - gebieden.

Veel gemeenten op hun beurt kozen ervoor, om alleen bestaande natuur op te nemen in het bestemmingsplan. Actuele natuurwaarden werden ook wel aangegeven, via bijvoorbeeld een ALN - bestemming (Agrarische doeleinden, gebied met Landschappelijke waarden en Natuurwaarden), en abiotische omstandigheden werden beschermd. Maar nieuwe natuur wordt meestal pas opgenomen wanneer deze ook daadwerkelijk, dus na functiewijziging, gerealiseerd is (MNP, 2005). Reden hiervoor is dat gemeenten draagvlakverlies en planschadeclaims willen voorkomen. Het principe van vrijwilligheid is voor veel gemeenten belangrijk. Dat kan ook de reden zijn dat gemeenten de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) maar zeer incidenteel inzetten.

Provincies zien het ontbreken van een landschapsvisie als knelpunt

De provincies hebben naast het natuurbeleid ook het landschapsbeleid (Nota Landschap) vorm gegeven. Een knelpunt dat de provincies hierbij hebben ervaren is het ontbreken van een heldere visie op landschap. Dit is een groot verschil met het natuurbeleid. Provincies zien de EHS als een helder concept, dat door bestuurders krachtig kan worden neergezet omdat *“de keten hier op alle (bestuurlijke) niveaus, van abstract systeem tot daadwerkelijk beheer, goed in elkaar zit. En zo'n werkend en duurzaam systeem voor plannen, inrichting en beheer is voor landschap (nog) niet ontwikkeld”*.

Het landschapsbeleid heeft te maken met een veelheid aan beleidsterreinen. Daarbij horen geen eenduidige financiële middelen en bestaat geen of ingewikkeld instrumentarium dat niet altijd is afgestemd. Door het ontbreken van een landschapsvisie en van middelen wordt ook de bestuurlijke ondersteuning voor processen en beslissingen als minder duidelijk en stevig ervaren.

De landbouw buiten de EHS en in de Waardevolle Cultuurlandschappen richt zich tegenwoordig veel meer op een multifunctioneel gebruik van de ruimte. Dat biedt mogelijkheden om de landschappelijke kwaliteiten te versterken. Vooral in de Nationale Landschappen zal dat de komende jaren verder vorm worden gegeven. De verwachting bij provincies is dat er meer aandacht voor landschap (inclusief Nationale Landschappen) zal komen, aansluitend op het concept 'platteland als contramale van de stad'. Zij signaleren in toenemende mate een maatschappelijke betrokkenheid van nieuwe bewoners in het landelijk gebied bij het landschap. Deze bewoners, veel van oorsprong stedelingen, kenmerken zich door een hoge waardering en een besef van zorg voor het landschap.

De provincies benadrukken dat de huidige gekozen terminologie van Nationale Landschappen een duurzame benaming zal moeten zijn, waar de gebieden zich langdurig mee kunnen identificeren (continuïteit van beleid).

Ontwikkeling van integraal beleid zet door

In de provincies is een begin gemaakt met de integratie van water-, milieu- en ruimtelijke ordeningsbeleid en natuur- en landschapsbeleid, zoals in het provinciaal gebiedsgericht of regionaal beleid. De sectorale insteek is echter in veel provincies blijven prevaleren, waarmee de spanningen tussen sectorale belangen zijn blijven bestaan.

De provincies zeggen dat de veelheid aan regelgeving op verschillende beleidsterreinen op rijksniveau, integraal werken noodzakelijk heeft gemaakt. In bepaalde gebieden is sprake van een zogenaamde 'beleidsdouche', wanneer een groot aantal sectorale plannen, rijksregels, beleidsinitiatieven, gebiedscategorieën en subsidieregelingen voor hetzelfde gebied gelden. Dat veroorzaakt bij betrokkenen veel onduidelijkheid en vraagt om een duidelijke regierol van de provincie.

Wat meer integraal werken betekent voor de realisatie van natuur- en landschapsdoelen is nog niet duidelijk. Enerzijds denken de provincies dat met een meer integrale insteek natuur- en landschapsdoelen beter gerealiseerd kunnen worden. Aan de andere kant signaleren zij het risico dat met het integraal werken de inhoud teveel naar de achtergrond verdwijnt ten koste van andere, meer procesmatige aandachtsvelden. Dan gaan projectmanagement en strategisch handelen de feitelijke inhoud, namelijk het behouden en/of realiseren van waardevolle natuur en biodiversiteit, overstemmen. Landschapsecologische kennis en inzichten moeten volgens de provincies wel de basis blijven vormen van het natuur- en landschapsbeleid en van de integratie daarvan in ruimtelijke ordenings-, water- en milieubeleid. Dat laatste blijkt volgens provinciale ambtenaren voor (ook grotere) gemeenten belangrijk te zijn, omdat deze zelf die expertise niet kunnen ontwikkelen dan wel onderhouden. Ook LNV

signaleert dat de provincies steeds minder ecologen in dienst hebben. De provincie Noord-Holland bijvoorbeeld doet bijna niets meer zelf aan natuur, en heeft dit uitbesteed aan de Stichting Landschap Noord-Holland. In Overijssel werkt officieel nog een ecooloog, terwijl de anderen algemene taken hebben gekregen.

Voor de komst van het ILG heeft provincies gestimuleerd om met het 'ontschotten' van sectoren aan de slag te gaan. Maar ook andere factoren kunnen een stimulerende rol spelen. Zo is bijvoorbeeld in de provincie Gelderland lange tijd door twee aparte afdelingen het waterbeleid los van het natuurbeleid vorm gegeven. Pas na invoering van de Kaderrichtlijn Water (KRW) is samenwerking tussen de sectoren voorzichtig op gang gekomen. Ook de opkomst van de ontwikkelingsplanologie, met bijvoorbeeld de saldobenadering als instrument, vraagt om een (meer) integrale aanpak (zie ook Casus Hart van de Heuvelrug).

Het belang van heldere regieafspraken

Duidelijke afspraken over wie de regie heeft en waar de verantwoordelijkheden liggen wordt door diverse provincies genoemd als sleutelfactor voor succesvol beleid. Provincies hebben de afgelopen jaren bij de uitvoering van het EHS-beleid te maken gehad met de spanning tussen generieke wet- en regelgeving enerzijds en de eis voor maatwerk in gebiedsgerichte processen anderzijds: *"Het ministerie van LNV heeft de uitvoering van het natuurbeleid gedecentraliseerd, maar vervolgens de beleidsruimte weer ingeperkt door de per onderdeel geformuleerde prestatieafspraken, het bestaan van afzonderlijke rijksregelingen en voorwaarden en de inschakeling van DLG als mede-uitvoerder"* (RLG, 2005).

Een voorbeeld is Gaasterland, waar de 'vertaling' van de rijksplannen voor de EHS naar provinciale plannen uitliep op een heuse opstand van vooral agrariërs in het gebied (zie paragraaf 3.1.1).

Provinciale ambtenaren geven aan dat zij het feit dat de rijksoverheid de regie moeilijk uit handen kon geven als een gebrek aan vertrouwen hebben ervaren. Bovendien leidt de onduidelijkheid over wie nu de verantwoordelijkheid draagt er volgens de provincies ook toe dat niemand zich echt verantwoordelijk voelt. Dit werkt contraproductief. Provincies vinden dat rijk, provincies en gemeenten meer naast elkaar moeten komen te staan in de gebiedsontwikkelingsprocessen. Het Rijk heeft de lagere overheden en andere partners tot nu toe vooral benaderd als beleidsuitvoerders, niet als partners in beleidsontwikkeling, waarbij de nationale doelen steeds voorop stonden (Boonstra, 2006).

Draagvlak en vertrouwen sleutelfactoren voor succes

De provincies onderschrijven dat de totstandkoming van een vertrouwensrelatie tussen gebiedsactoren en betrokken overheden een belangrijke succesfactor is bij gebiedsgerichte realisatie van natuur- en landschapsdoelen. Het draagvlak dat daarmee ontstaat, wordt door de provincies gezien als sleutelfactor voor succes. In bijna alle projecten waarin provincies participeren, en zeker ook bij de realisatie van de EHS, wordt veel aandacht besteed aan draagvlak. Dat gebeurt enerzijds door het principe van vrijwilligheid te hanteren. Tot nu toe is het aankopen van gronden voor de EHS (bijna) altijd op basis van vrijwilligheid gebeurd. Ook wanneer enkele boeren hun gronden niet willen verkopen ten behoeve van natuur, en strategische grondaankopen niet kunnen worden gedaan, is tot dusverre vrijwel nooit tot onteigening overgegaan. Anderzijds wordt met betrokken actoren intensief overleg gevoerd over uitwerking van basisuitgangspunten of -doelen en wordt samen gezocht naar integrale oplossingsrichtingen. Regionale en lokale partijen krijgen daarmee meer en meer een rol in het gebiedsgerichte beleid. Hoe dit precies wordt ingevuld, verschilt per provincie en per gebied/project.

Hoewel het natuurbeleid op gebiedsniveau dus steeds meer een multi-actor karakter krijgt, blijft de betrokkenheid nog in veel gevallen beperkt tot partijen met een gevestigde positie in het natuurbeleid, zoals de terreinbeherende organisaties. Bij het opstellen van meerjarenprogramma's lijkt ook nog weinig sprake te zijn van hechte samenwerking tussen provincies en externe partners. Verder bestaan er weinig geïnstitutionaliseerde structuren waar overleg op strategisch niveau wordt gevoerd tussen provincies en maatschappelijke partners (Visitatiecommissie ILG, 2005). Langzamerhand raken echter andere actoren, zoals LTO en landgoedeigenaren, ook meer betrokken (Boonstra *et al*, 2006).

De meerwaarde van het in een vroegtijdig stadium betrekken van private partijen, waaronder maatschappelijke organisaties, ligt onder meer in het feit dat projecten sneller concreet worden (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005).

Multi-actor betrokkenheid heeft als keerzijde het gevaar van eindeloos gepolder. De RLG (2005) constateert dit, als zij stelt dat de sturingsfilosofie van het zoveel mogelijk laten meepraten van zoveel mogelijk actoren bij de voorbereiding en besluitvorming het risico in zich heeft van eindeloos blijven ronddraaien van beleidsprocessen. Dit werkt vertragend en is weinig daadkrachtig, zoals ook door de provincies wordt gesignaleerd.

Vertrouwen ontstaat door continuïteit in beleid

Bij sommige provincies bestaat weinig vertrouwen in de afspraken die met het Rijk zijn gemaakt over financiële voorzieningen. Tegelijkertijd vindt men continuïteit op financieel vlak essentieel. Voor 2003 is door het kabinet een (tijdelijke) stop op de aankoop van natuurgronden doorgevoerd. Deze aankoopstop op rijksniveau heeft de provinciaal opgebouwde vertrouwensrelatie in sommige provincies onder druk gezet en tot vertragingen in de realisatie van de EHS geleid. Veel provincies zijn ingesprongen als voorfinancier om aankopen van gronden toch mogelijk te maken.

Sommige provincies zien als ander probleem de onduidelijkheid over wijzigende criteria en eisen vanuit het rijk aan de besteding van beschikbare gelden. Bureaucratische processen die moesten worden gevolgd, administratieve onduidelijkheden, capaciteitsproblemen of juridische procedures worden als beperkend ervaren. Hierdoor is het schaarse, wél beschikbare geld soms nodeloos lang op de plank blijven liggen, of was op het juiste moment geen geld beschikbaar.

Ook het ontbreken van wat sommige provincies 'doorzettingskracht' noemen wordt als probleem gezien. In het project Hart van de Heuvelrug heeft dit bijvoorbeeld gespeeld. Vooral bovenlokale doelen worden dan kwetsbaar in de besluitvorming (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005).

Bestuurlijk is er draagvlak voor afspraken over langere termijn, omdat er dan minder last is van vierjarige wisselingen in politieke verhoudingen. In dat verband zijn bijvoorbeeld in Gelderland afspraken tussen provincie en gemeenten en waterschappen aan het veranderen en worden momenteel gebiedscontracten voor termijnen langer dan vier jaar afgesloten. Ook het ILG zal contracten voor langere termijn hanteren.

Steeds belangrijker rol van Europa creëert spanningsvelden

De Europese regelgeving speelt in toenemende mate een rol bij de uitvoering van het provinciale beleid. Te denken valt aan de Vogel- en Habitat Richtlijnen (VHR), Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water (KRW), Europese richtlijnen voor milieukwaliteit, Plattelandsontwikkelingsplan POP en LEADER (Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale).

Provincies ervaren een spanningsveld tussen:

- De centraliserende, generieke Europese richtlijnen zoals de VHR en de KRW versus een decentraliserende Europese trend naar regionale ondersteuning en ontwikkeling, zoals bij LEADER;
- De verantwoordelijkheid op rijksniveau voor het halen van Europese richtlijnen en de uitvoering in de praktijk door de provincies;
- De verschillende beleidsvelden binnen de sectoren van de provincies die te maken hebben met verschillende Europese richtlijnen.

Deze trends creëren spanningsvelden, die vragen om zorgvuldige afstemming zowel tussen de verschillende bestuurslagen als ook tussen sectoren binnen provincies.

Meer geld van provincies voor natuur en landschap

Provincies ontvangen uit het provinciefonds rijksbijdragen voor uitgaven die zij doen aan natuur en landschap op grond van een bepaalde verdeelsleutel, die onder meer rekening houdt met de oppervlakte groen. Recent is nog structureel ruim € 9 miljoen per jaar door het rijk naar het provinciefonds overgeheveld om hen in staat te stellen uitvoering te geven aan landelijke wetgeving (Natuurbeschermingswet en Flora en Faunawet). Provincies kunnen middelen uit het provinciefonds inzetten voor natuur en landschap, maar zijn hiertoe niet verplicht. Daarnaast kunnen provincies eigen middelen bijvoorbeeld uit de opcenten op de motorrijtuigenbelasting aanwenden voor natuur en landschap, maar uiteraard ook voor andere beleidsvelden. Provincies hebben zo meer zeggenschap en autonomie over de besteding van middelen (Balduk, 2003), al blijft de beleidsruimte beperkt.

Er bestaan verschillende indicatoren om te bepalen hoeveel 'eigen' middelen provincies inzetten voor natuur en landschap. De provinciale uitgaven die onder 'natuur en landschap' verantwoord worden ten opzichte van de genoemde bijdragen uit het provinciefonds vormt een dergelijke maatstaf. In 1993 was die verhouding nog vrijwel één op één, in 2005 legden provincies bijna 40% extra uit eigen middelen bij, zie tabel 1.

Tabel 1 Ontwikkeling netto uitgaven provincies voor natuur en landschap (Bron: Cebeon, 2006. Door verschillen in categorieën en berekeningswijzen kunnen cijfers afwijken van CBS cijfers)

Jaar	Netto uitgaven in miljoen € (van 2005)	Normbedrag natuur en landschap in Provinciefonds in miljoen € (van 2005)	Netto uitgaven als % van normbedrag Provinciefonds
1990	41	<niet beschikbaar>	<niet beschikbaar>
1993	65	67	96
2000	88	72	122
2005	110	79	139

Overigens bestaan er tussen provincies onderling grote verschillen in de uitgaven voor natuur en landschap. Randstadprovincies besteden netto € 5 tot € 7 per inwoner per jaar voor natuur en landschap, enkele andere provincies meer dan € 10 per inwoner per jaar (bron: Cebeon, 2006).

Bezorgdheid bij de provincies over de haalbaarheid van realisatie van de doelen uit het MJP-2 leidde ertoe dat Rijk en IPO samen de Commissie Verheijen instelden ter advisering.

De commissie constateerde in dat advies (Commissie Verheijen, 2006: deel I d.d. 7 april en deel II d.d. 11 mei) dat sprake is van een aanzienlijk verschil tussen het beschikbare rijksbudget en de provinciale budgetbehoeften op vier thema's uit het MJP-2:

- Ecologische Hoofdstructuur (EHS), verwerving en inrichting
- Grondgebonden landbouw
- Recreatie om de Stad (RodS), verwerving en inrichting
- Reconstructie

Optelling van de beschikbare en gevraagde budgetten op deze vier thema's leidde tot een verschil tussen Rijk en provincies van 1.7 miljard euro. De commissie kwam tot de conclusie dat deze verschillen onder meer samenhangen met verschillen tussen Rijk en provincies in interpretatie van restantaakstellingen (realisatietempo versus financieringstempo), met verschillen in gehanteerde grondprijzen en met verschillen in bestuurlijke ambities. Daarnaast zijn er extra tekorten door verschillen in ambities rond de Nationale Landschappen, bodemsanering, milieukwaliteit, verdrogingsbestrijding en water (Commissie Verheijen, 2006).

In een reactie op het eindadvies van de Commissie Verheijen aan de TK (Brief aan de TK, 24 mei 2006, DP.2006/559) laat de minister van LNV weten dat de provincies na overleg bereid zijn het tempo van de uitvoering aan te passen aan de beschikbare middelen (ILG 2007-2013 € 3,2 miljard). Dit geldt vooral de EHS, robuuste verbindingen en natte natuur. De rijksdoelen staan niet ter discussie. Afronding van Recreatie om de stad in 2013 wordt door de minister niet verwacht.

De gehanteerde bodemprijzen zullen volgens de minister worden gedifferentieerd naar provincie, en aangepast aan de werkelijke grondprijs indien de budgettaire situatie van het rijk dit toelaat.

Met betrekking tot het ILG signaleren provincies verder het gevaar dat er door de mogelijkheid van de provincie om *in de tijd* met budgetten te schuiven niet zal worden geschoven *tussen* provincies. Provincies bewaken hun eigen budget en pas aan het eind van de periode van 7 jaar zullen mogelijke uitvoeringsproblemen aan de orde komen; wellicht is het dan te laat om die problemen op te lossen.

3.4 Veranderende rollen van provincies in gebiedsgericht- en natuur- en landschapsbeleid

Uit de analyses van de gebiedsgerichte projecten, de twee casussen en de toetsing in de workshop en de commentaarronden blijkt dat de provincies verschillende rollen op zich hebben genomen voor de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid en het gebiedsgerichte beleid.

Die rollen variëren van toetsers en ondersteuner tot partner, regisseur en procesmanager. Meer recent wordt ook de rol van 'ondernemer' ingevuld. Zoals in paragraaf 2.2 aan de orde is geweest, wordt daarmee bedoeld dat de provincies de regie nemen en een financiële bijdrage in de vorm van grond of geld leveren, waarbij zij dus financieel risico nemen.

Aanvankelijk hadden provincies vooral rollen die kunnen worden getypeerd als verbindend middenbestuur (RLG, 2005): toezichthouder op lagere overheden, zoals bij het toetsen van gemeentelijke bestemmingsplannen aan provinciale streekplannen, uitvoerder van rijksbeleid en beleidsontwikkelaar op deelterreinen. Ook werd vaak de rol van ondersteuner opgepakt, waarbij de provincie wel betrokken was bij planontwikkeling, eventueel subsidie verleent, maar geen financieel risico draagt.

Met de decentralisatie en de opkomst van de gebiedsontwikkeling en de ontwikkelingsplanologie hebben de provincies steeds meer ervaring opgedaan in andere, meer ontwikkelende rollen, zoals die van partner, regisseur en procesmanager (RLG, 2005). In het project Meerstad heeft de provincie Groningen bijvoorbeeld de rol van partner op zich genomen. Als partner heeft de provincie niet de regie, maar committeert zij zich wel, zowel bestuurlijk als financieel, en participeert dus risicodragend met grond of geld. Dat vereist kennis van risicomangement (De Weerd-van de Poll en van den Brink, 2005).

Ervaring van de provincies met meer ontwikkelende rollen zoals die van procesmanager (wel de regie, maar geen risicodragende participatie) of ondernemer (regie én risicodragende participatie) hebben vooral betrekking op ruimtelijke ontwikkeling en daarmee op de EHS, en zijn nog vrij beperkt gebleven. Provincies zien het oppakken van deze meer regisserende rol bij de uitvoering van het natuur- en landschapsbeleid wel als een positieve ontwikkeling.

Gebiedsontwikkeling is maatwerk en iedere gebiedsontwikkeling vraagt om een specifieke invulling van de rol van de provincie, met bijpassende vormen van grondbeleid (De Weerd-van de Poll en van den Brink, 2005). Actief grondbeleid geeft de provincies meer mogelijkheden om op tijd strategische aankopen te doen, waarmee in een later stadium lastige onteigeningsprocedures kunnen worden voorkomen of geld kan worden bespaard.

Vanaf midden jaren negentig zijn de provincies begonnen met het opstellen van nota's over grondbeleid. Noord-Holland was daarmee de eerste in 1994, vanaf 2001 volgden andere provincies. Van daadwerkelijk grondbeleid, waarbij de provincie risicodragend participeert en grond als strategisch sturingsmiddel gebruikt, is volgens De Weerd-van de Poll en Van den Brink vóór 2005 nog weinig sprake geweest. Het aandeel van de provincies in de totale grondmobiliteit is dan gemiddeld niet meer geweest dan 0.5 procent. Daarbij waren de meeste grondaankopen taakgebonden en werden deze gefinancierd met rijksgeuld. Na de omslag van verwerving naar beheer hebben enkele provincies de aankoop van gronden door voorfinanciering mogelijk gemaakt (De Weerd-van de Poll en Van den Brink, 2005).

Een aantal provincies heeft recentelijk een eigen grondbank opgezet of is dit van plan. De provincie Utrecht heeft dit in 2006 gedaan. In de provincie Limburg heeft GS aangegeven dat men wil uitgroeien van subsidieverlener naar investeerder en liefst naar ontwikkelaar om efficiënter en effectiever met de uitvoering van gebiedsgericht beleid aan de slag te kunnen gaan. Daarbij wil men een actiever grondbeleid gaan voeren om te kunnen inspelen op ontwikkelingen van bovenregionaal belang (Persbericht provincie Limburg, 23 november 2005). De provincie Drenthe heeft o.a. in het Hunzeproject via het Groenfonds mogelijkheden gecreëerd ten behoeve van grondverwerving door BBL.

Sommige provincies zijn van mening dat men wel grip op het grondbeleid moet zien te krijgen, maar dat daarbij vooral gebruik moet worden gemaakt van bestaande expertise bij de waterschappen en gemeenten. Een *eigen* grondbank is dan geen absolute voorwaarde voor de rol van ontwikkelaar. De provincie speelt wel een rol in het grondbeleid, maar die ligt meer op het vlak van de regievoering en samenwerking met gemeenten en waterschappen. Discussie wordt momenteel gevoerd over de rol van de provincie als economisch eigenaar van BBL gronden. Nu de provincie DLG/BBL gaat aansturen is meer en meer de vraag of de ze ook economische eigendom van de gronden kunnen krijgen om zodoende meer grip te kunnen hebben op het realiseren van de provinciale en rijksdoelen. In combinatie met planologisch beleid kan de EHS op deze manier gerealiseerd worden.

Met de uitbreiding van rollen die provincies zijn gaan vervullen zijn ook de benodigde competenties van provinciale ambtenaren veranderd. Dit wordt door de provincies

onderschreven, maar de veranderingen zijn deels nog niet gerealiseerd. Kennis van marktbenadering en -ontwikkeling, planeconomie, financiering en vaardigheden op het gebied van onderhandelen, procesmanagement en contractvorming zijn essentieel geworden, wil de provincie de rol van ondernemer/ projectontwikkelaar kunnen waarmaken (Commissie Lokker, 2005). Vaak bestaat die kennis al wel binnen andere (meer uitvoerende) sectoren. Ook kennis op het gebied van risicomanagement, dat wel wordt gezien als een voorwaarde voor het invullen van een risicodragende, ontwikkelende rol, is nog niet standaard aanwezig (De Weerd-van de Poll en Van den Brink, 2005).

4 Conclusies en perspectief

De afgelopen vijftien jaar is door de provincies gewerkt aan natuur- en landschapsbeleid, zoals aan de realisatie van de EHS, en aan gebiedsgericht beleid, waar natuur en landschap onderdeel van zijn. Aanpak en werkwijze die de provincies hanteerden verschilden hierbij. Ook de rollen die ze op zich hebben genomen varieerden en bleken ondermeer afhankelijk van de mate van regionaal draagvlak en de toepasbaarheid van beschikbare middelen, maar ook van de beschikbare expertise. In de afgelopen vijftien jaar zijn ook meer ontwikkelende rollen opgepakt. Aanvankelijk waren provincies voornamelijk toezichthouder van de lagere overheden, de laatste jaren zijn ze steeds meer (risicodragende) partner, regisseur of procesmanager.

In dit hoofdstuk worden de knelpunten en succesfactoren die de provincies de afgelopen periode met betrekking tot het natuur- en landschapsbeleid hebben ervaren nog eens op een rijtje gezet, met het oog op toekomstige ontwikkelingen.

Knelpunten en succesfactoren op een rijtje

Provincies geven aan dat een gebrek aan middelen, schotten tussen budgetten, tekortschietend instrumentarium (Programma Beheer, grondbeleid), administratieve en capaciteitsproblemen, en bureaucratische, trage procedures die slagvaardig optreden bemoeilijkten, soms de realisatie van hun natuur- en landschapsdoelen in de weg hebben gestaan. Per gebied of project bestaan hierin uiteraard verschillen.

Ook gebrek aan draagvlak in de streek en de zoektocht hiernaar heeft in sommige gevallen het proces van realisatie van de EHS vertraagd. Draagvlak wordt door de provincies gezien als een belangrijke factor voor succesvolle doelrealisatie. Draagvlak van betrokken actoren is gebaat bij maatwerk en participatieve processen. Tegelijkertijd neemt deze manier van werken meer tijd in beslag.

De provincies zien vertrouwen tussen actoren en betrokken overheden als belangrijke succesfactor in de uitvoering van hun beleid. Vertrouwen is in hun ogen ook belangrijk voor het slagen van de verdergaande decentralisatie (met in het verlengde daarvan het ILG).

Sommige provincies ervaren de voortdurende bemoeienis van het Rijk met de provinciale uitvoering van het natuurbeleid als wantrouwen. Onduidelijkheden over wie de regie voerde is door sommige provincies als een knelpunt ervaren. Generieke wet- en regelgeving, waaraan ook de provincies gebonden zijn, is weinig flexibel en heeft de realisatie van gebiedseigen oplossingen en maatwerk in de weg gestaan, omdat de beleidsruimte voor de provincies hierdoor beperkt werd (Boonstra *et al*, 2006; Selnes, 2003; RLG, 2005). Tegelijkertijd verwacht het Rijk wel dat de provincies de rol van regisseur op zich nemen.

Sommige provincies zijn vrij rigide omgegaan met het naleven van de (nationale) regels, waarbij soms weinig flexibel werd ingegaan op initiatieven die passen binnen de doelstellingen van het streekplan. Dit lijkt echter per provincie en per gebied te verschillen. Er zijn ook voorbeelden waarin juist wél werd gezocht naar ruimte om te komen tot oplossingen die én voor natuur én voor betrokkenen (draagvlak) acceptabel waren, zoals bijvoorbeeld in het project Hart van de Heuvelrug. Het ging hierbij overigens om bestaande natuur.

Om vertrouwen te kunnen waarmaken is naast het maken van goede afspraken over verantwoordelijkheden ook continuïteit van (rijks)beleid nodig. Dat vraagt om een verschuiving van kortlopende naar langlopende projecten en/of programma's. Het ILG lijkt hieraan tegemoet te komen en hanteert termijnen van 7 jaar.

Integraal gebiedsgericht beleid vraagt om het wegnemen van de 'schotten' in het sectorale provinciaal beleid. De meeste provincies hebben initiatieven genomen om meer integraal te werken, al beperkt dit zich soms nog tot projecten. Integraal werken vraagt om een goede afstemming en het beter vastleggen van de taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen. Dit kan ook meer duidelijkheid geven over wanneer sprake is van een 'beleidsdouché', en de (regie) rol van de provincie versterken.

Tegelijkertijd brengt integraal werken, zoals de provincies ervaren, ook een mogelijk gevaar met zich mee. Veel overleg en langdurig 'gepolder' komt niet altijd de snelheid en daadkracht waarmee doelen kunnen worden gerealiseerd ten goede. Ambtenaren geven aan dat sterk politiek leiderschap binnen de provincie voor een succesvol natuurbeleid essentieel is. Ook terugkijkend blijkt dat een krachtig bestuurder veel voor elkaar kan krijgen. Men verwacht dat de dynamiek gaat veranderen: er zal een meer directe dialoog ontstaan tussen provinciaal bestuurders en verschillende belanghebbenden uit een gebied.

Bij het landschapsbeleid hebben de provincies het ontbreken van een werkend en duurzaam systeem voor plannen, inrichting en beheer van het landschap en van een landschapsvisie ervaren als een knelpunt voor succes.

Zowel integraal werken als de nieuwe rollen die de provincies op zich nemen, vragen om een cultuuromslag binnenshuis en om een verschuiving naar andere competenties bij provinciale ambtenaren. Om als regisseur/ontwikkelaar aan de slag te gaan, worden kennis en vaardigheden die liggen op het gebied van projectmanagement, financiële risico, strategisch handelen en dergelijke belangrijker. Een versterking van het integrale beleid en afbouw van het sectorale beleid vraagt ook om meer generalisten. Tegelijkertijd benadrukken de provincies dat ecologische kennis in huis essentieel is. Zij zien de huidige trend van het wegvloeien van specialistische ecologische kennis bij de overheid, inclusief de provincies, als een gevaar, omdat dit op den duur kan leiden tot onvoldoende capaciteit om het beschermen van natuur en biodiversiteit te waarborgen.

Een blik vooruit: betekenis voor het ILG

Met ingang van 1 januari 2007 zullen de provincies gaan werken met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Daarbij krijgen de provincies meer mogelijkheden om maatwerk te leveren in regio's en gebieden. De verwachting is dat een aantal van de gesignaleerde knelpunten uit het verleden met de komst van het ILG zullen wegvallen.

Bestuurlijke afspraken tussen de rijksoverheid en de provincies en andere partijen over de te realiseren doelen worden in convenanten vastgelegd. De regie komt bij de provincies te liggen, waarmee meer duidelijkheid ontstaat over regievoering en verantwoordelijkheden, ook van andere betrokkenen. Provincies geven aan dat het daarbij van belang is ook sturingsruimte te krijgen bij de invulling van het Programma Beheer, om in te spelen op de regionale eigenheden.

De omslag van sectoraal naar integraal beleid vraagt nog een forse inspanning. Het meer op programmaniveau in plaats van op projectniveau werken kan daaraan bijdragen (Visitatiecommissie ILG, 2005).

Een succesvol natuur- en landschapsbeleid zal steeds meer een ondernemende, ontwikkelende rol vragen van de provincie. Het toepassen van ontwikkelingsplanologie, integraal werken, overleggen en onderhandelen zijn daar onderdeel van. Kennis van marktbenadering en -ontwikkeling, planeconomie, financiering en vaardigheden op het gebied van onderhandelen, procesmanagement en contractvorming zijn essentieel geworden. Een provinciale ambtenaar formuleert dat zo: *"je hebt tegenwoordig een ontwikkelingsgerichte overheid nodig"*.

Voor de provincie betekent dit balanceren tussen verschillende rollen, want naast onderhandelingen over bijvoorbeeld 'rood voor groen' als ondernemer is de provincie ook nog steeds toetser van het EHS 'nee, tenzij' principe. De meer traditionele rollen zullen dus, afhankelijk van project, gestelde doelen of type proces, ook worden opgepakt. Het expliciteren van die gekozen rol, zowel binnen als buiten de provincie, is daarbij van belang.

De verwachting is dat een actief strategisch grondbeleid nodig zal zijn om tegenwicht te geven aan autonome rode ontwikkelingen en investeringen in natuur betaalbaar te houden (Schuurman *et al.*, 2005; Commissie Lokker, 2005; De Weerd- Van de Poll, 2005). Dat betekent niet persé dat een groundbank in provinciaal eigendom de enige optie is; samenwerking met bijvoorbeeld gemeenten en waterschappen kan mogelijkheden scheppen voor strategische grondonderhandelingen. Een aantal provincies heeft recentelijk stappen in deze richting gezet.

Literatuur

- Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005. *De praktijk van de gebiedsontwikkeling. Tussen rapportage*. Lysias Consulting Group BV, Amersfoort.
- Arcadis Regio bv., 2005. *Ecoduct Soesterberg. Quick scan alternatieven*. Hoofddorp. 110402/wa5/1m7/000878.001b.
- Balduk, C., 2003. *Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV*. Wageningen: Alterra.
- Balduk, C.A., H. Leneman en E. Gerritsen, 2002. *Natuurbeleid en verbreding. Achtergronden en opgaven*. Wageningen: Alterra.
- Berkhout, D.M., 1999. *Tussen Scylla en Charydis: over voetangels en klemmen voor de provincies van de toekomst*. In: De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur Den Haag, Raad voor Openbaar Bestuur.
- Boonstra, F. G., W. Buunk en M. Pleijte, 2006. *Governance of Nature. De wisselwerking tussen institutionele veranderingen in natuurbeleid en betekenisgeving aan natuur in het Drents Friese Wold en de Cotswolds*. Alterra rapport. Wageningen.
- Buunk, W.W., 2002. *Subsidiariteit in natuurbeleid*. In: W. Kuindersma, Bestuurlijke trends en het natuurbeleid, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Cammen, H. van der, M.A. de Lange en TNO-INRO Delft, 1998. *Ontwikkelingen in wetenschap en technologie. Sturingstheorieën en landelijke gebieden*. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek. NRLO-rapport nr. 98/11, Den Haag, juni 1998.
- CEBEON, 2006. *Inventarisatie uitgaven en inkomsten provincies*. Documentenstudie ten behoeve van de Natuurbalans 2006, CEBEON, Amsterdam.
- Centrum voor Beleid en Management, 1999. *De EHS in de provincie Utrecht. Een analyse van de uitvoering van het EHS-beleid in de provincie Utrecht*. Universiteit van Utrecht, Utrecht.
- Commissie Beleidsonderzoek Natuur en Landschap, 2001. *Natuur- en landschapsbeleid onder de loep. Onderzoek naar de effecten van het natuur- en landschapsbeleid in de provincie Groningen*. Provincie Groningen, Groningen.
- Commissie Lokker, 2005. *De provincie als publieke ontwikkelaar. Rol en ambitie van de provincies in het landelijk gebied*. publicatienummer 249, Interprovinciaal Overleg, Den Haag.
- Commissie Verheijen, 2006. *Eindadvies Commissie Verheijen; Rapport inzake Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG)*. Amersfoort.
- During, R., P. Kersten en J. Stohr, 2000. *Restrictief beleid; Wonderlijke zelfbinding of verborgen calculatie; Onderzoeksverslag van de werking van het restrictief beleid uit de*

- VINEX/VINAC. Bijlage 4 bij 'Notie van Ruimte', i.o.v. de werkgroep vijfde nota Ruimtelijke Ordening. Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27210, nr. 3.
- Ebben, K., 2006. *Afstemming gegarandeerd? De bestuurlijk-organisatorische afstemming tussen natuur en waterbeleid in de provincie Gelderland*. Concept. KUN. Nijmegen.
- Gedeputeerde Staten Provincie Utrecht, 2005. *Voortgangsrapportage strategische uitvoeringsprojecten MAP-streekplan (juli – november 2005)*. Utrecht.
- Gemeente Epe. 2003. *Toekomstvisie Epe 2010. Voorbouwen op kwaliteit*. Basisdocument: - Analyse - Visiebepaling – Streefbeelden. Periode januari 2001 t/m maart 2003.
- Gemeente Epe, 2003. *Notitie TOEKOMSTVISIE EPE 2010: De agendaplanning van de uitwerking*. Augustus 2003.
- Gies, T.J.A., L.M.G. Groenemeijer, W.J.H. Meulenkamp, R.A. Smidt, H.S.D. Naeff, M. Pleijte en M.G.N. van Steekelenburg, 2005. *Verstening en functieverandering in het landelijk gebied; Een onderzoek naar de aard en omvang van verstening in het landelijk gebied ten behoeve van het monitoring- en evaluatieprogramma van de Nota Ruimte*. Alterra-rapport 1202, Alterra, Wageningen.
- Herweijer, M., 1999. *Over de regierol van het (samenwerkende) provinciebestuur*. In: De provincie in het vizier. Opstellen over het Nederlands middenbestuur Den Haag, Raad voor Openbaar Bestuur.
- IPO, 2000. *Rolbepaling provinciaal grondbeleid*. Den Haag, IPO.
- IPO, 2001. *Van ordenen naar ontwikkelen. Provincies investeren in de kwaliteit van de ruimte*. Advies van de ad hoc IPO-commissie Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek. Den Haag.
- Janssen-Jansen, L., 2006. *Planologische aspecten van het project Hart van de Heuvelrug*. Lezing tijdens de Bijeenkomst van de Vereniging Bestuurskunde Kring Utrecht op 8 juni 2006, Paushuize, Utrecht.
- Klinken, A.C., van, 2001. *Reactie op het rapport 'Natuur onder de loep' aan de leden Provinciale Staten Groningen namens het bestuur van de Milieufederatie Groningen en mede namens Staatsbosbeheer Groningen/Drenthe en Vereniging Natuurmonumenten*. Groningen.
- Ligthart, S.S.H., 2006. *Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? Achtergronden bij de Natuurbalans 2005*. MNP-Rapport 4087630007/2006. Bilthoven.
- MNP, 2005. *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur. Ruimte, milieu en watercondities voor duurzaam behoud van biodiversiteit*. Milieu- en Natuurplanbureau. Bilthoven.
- Padt F.J.G. en P. Leroy, 2005. *Evaluatie Natuur- en Landschapsoffensief Brabant. Op koers?* Faculteit der Managementwetenschappen, Milieu en Beleid. Oktober 2005.
- Pleijte, M. en R. Kranendonk, 2006. *Ontwikkelingen op grond van rode en groene kwaliteiten in Meerstad: rolverdeling PPS in relatie tot ILG*. Alterra, Wageningen.

- Programmabureau Hart van de Heuvelrug, 2006. *Ruim baan voor natuur. Toekomst Vliegbasis Soesterberg*. Project Hart van de Heuvelrug, Utrecht.
- Provincie Gelderland, 1996. *Streekplan Provincie Gelderland*. Arnhem.
- Provincie Noord-Brabant, 1992. *Streekplan Noord-Brabant*. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Noord-Brabant, 2002. *Brabant in balans: streekplan Noord-Brabant 2002*. Provincie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch.
- Provincie Utrecht, 1994. *Streekplan Provincie Utrecht*. Provincie Utrecht, Utrecht.
- Provincie Utrecht, 1996. *Verordening bescherming natuur en landschap provincie Utrecht 1996*. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2002. *Nota Grondbeleid 2002*. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2002. *Natuurgebiedsplan Utrechtse Heuvelrug*. Provincie Utrecht, Dienst Ruimte en Groen. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2003. *Gebiedsvisie Hart van de Heuvelrug. Schaken op de Heuvelrug: speelveld en openingsspel*. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2004. *Streekplan 2005-2015. Vastgesteld 13 december 2004*. Provincie Utrecht, Dienst Ruimte en Groen, Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2004. *Streekplan Utrecht 2005 – 2015. Nota van Beantwoording Deel 1 Algemeen*. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2004. *Raamovereenkomst Hart van de Heuvelrug + 3 bijlagen*. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2005. *Agenda 2010. Kiezen voor een mooier Utrecht*. Provincie Utrecht, projectbureau Agenda 2010, Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2005. *Nota Actief provinciaal grondbeleid ten behoeve van regionale gebiedsontwikkeling*. Utrecht.
- Provincie Utrecht, 2005. *Meerjarenactieprogramma Streekplan 2005-2007*. Utrecht.
- Provincie Utrecht en gemeente Soest, 2005. *Hart van de Heuvelrug Clusterovereenkomst Soest I. Versie 20 juni 2005*. Soest.
- Provincie Utrecht en gemeente Zeist, 2005. *Programma Hart van de Heuvelrug. Clusterovereenkomst Zeist Zorgpilot*. Zeist.
- RLG, 2000. *Wonen in het landelijk gebied; Advies over de Ontwerp Nota Wonen*. Publicatie RLG 00/5, Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- RLG, 2005. *Kies positie in transitie. Advies aan de tweede kamer over financiering van transities in het landelijk gebied*. Publicatie RLG 05/10. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

- Royal Haskoning en Katholieke Universiteit Nijmegen, 2003. *Evaluatie Streekplan Gelderland 1996*. Nijmegen.
- Schuurman, J.F., P.P.J. Driessen en W. van Duijvenbooden, 2005. *Rollenstrijd in het landelijk gebied. Over de provinciale rol in het integraal gebiedsgericht beleid*. Rapport 718401003/2005, MNP, Bilthoven.
- Selnes, T.A., 2003. *LNV - effectief op gebiedsniveau?* Rapport 6.03.10, LEI, Den Haag.
- Selnes, T.A., 2005. *Natuurbeleid en sturing in beweging*. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2005. LEI, Den Haag.
- Selnes, T.A. en W.A. Kuindersma, 2006a. *Ruimte voor elkaar; Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid*. Rapport 7.06.06, LEI, Den Haag.
- Selnes, T.A., W.A. Kuindersma en M. Pleijte, 2006b. *Natuur en gebieden: tussen regels en praktijk. De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden*. Rapport 7.06.05, LEI, Den Haag.
- Veeneklaas, F.R., W.J. de Regt en H.J. Agricola, 2004. *Verrommelt het platteland onder stedelijke druk? Storende elementen en landschapsdynamiek in de studiegebieden Abcoude en Epe - Vaassen*. Planbureau rapport 22. Natuurplanbureau, vestiging Wageningen, Wageningen.
- Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders en I.E. Salverda, 2006. *Verrommeling in Nederland*. rapport in voorbereiding, WOT Natuur en Milieu, Wageningen.
- Visitatiecommissie ILG, 2005. *Kansen verzilveren. Eindrapport Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied*. IPO-publicatienummer 255. Interprovinciaal Overleg, Den Haag.
- VNG, IPO, Ministeries van VROM, LNV, VenW, EZ en BZK, 2005. *De Nota Ruimte: ieder zijn rol*. December 2005.
- VenW, LNV en VROM, 2004. *Meerjarenprogramma Ontsnippering. 2004*. Grafische Producties, Den Haag.
- VROM, 2005. *Brief van de DGM Milieu m.b.t. aandachtspunten bij de sturingsrelaties: differentie/ontkokering en rijksverantwoordelijkheid*. DGM/SB/2005166032.
- VROM, 2006. *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: Tekst na parlementaire instemming*. Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- Weerd-van de Poll, H. de en A. van den Brink, 2005. *Provincies op weg naar ontwikkelend grondbeleid*. In: Landwerk 6, december 2006.
- Weerd-van de Poll, H. de, 2005. *Gegronde sturing in de ontwikkeling van het metropolitane landschap. Onderzoek naar de mogelijkheden voor provincies om ontwikkelingsplanologie te operationaliseren in het grondbeleid*. Master Thesis Landscape Architecture en Planning. Wageningen UR. Wageningen.

WEBSITES

www.limburg.nl/nl/html/algemeen/Actueel/Persberichten

www.meerstad-groningen.com

www.nationaalpark-drents-friese-wold.nl

www.degroenelong.nl

www.provincie-utrecht.nl

www.hartvandeheuvelrug.nl

www.heeldeheuvelrug.nl

www.utrechtslandschap.nl

www.soest.nl

www.zeist.nl

www.epe.nl

www.minlnv.nl/thema/groen/ruimte/ols/algemeen/vb/inftgroav62.shtml

www.rlg.nl/adviezen/0510/0510.html

Bijlage 1 Interview guide

De rol van de provincie (en van andere actoren) kan geclassificeerd worden als toetsers, ondersteuner, partner, procesmanager of ondernemer². Per ontwikkeling in een gebied kan nagegaan worden welke rol de provincie daarbij had (en welke rollen welke andere actoren hadden).

NB waar we alert op moeten zijn is uitruil tussen gebieden: natuur/landschapsbehoudverbetering in het ene gebied kan betekenen dat andere ontwikkelingen zich naar andere gebieden (binnen/buiten de provincie) moeten verplaatsen. Dit kan als gevolg hebben dat er over de hele provincie/over heel Nederland gezien geen verbetering is m.b.t. natuur- en landschapsdoelen. Dit punt kan worden meegenomen in de vragenlijst.

Open beginnen en meer gesloten eindigen (doorvragen op basis van voorkennis/materiaal) lijkt een goede aanpak.

Vragen die beantwoord kunnen worden zijn:

1. Wat zijn de (belangrijkste) landschappelijke veranderingen van de afgelopen vijftien jaar in het gebied?
2. Wat is er met de kwaliteit en kwantiteit van landschap en natuur gebeurd?
3. Hoe verhouden zich deze veranderingen tot de nationale dan wel provinciale natuur- en landschapsdoelen?
4. Welke rol(len) heeft de provincie de afgelopen vijftien jaar in dit gebied gespeeld? (toetsend, ondersteunend, partner, procesmanager, ondernemer)
5. Als er een verandering heeft plaatsgevonden in de rol van de provincie m.b.t. het realiseren van natuur- en landschapsdoelen in de loop van de tijd: waarom heeft die plaatsgevonden?
6. Werkte een verandering van rol beter/anders m.b.t. realisatie natuur- en landschapsdoelen? Hoe, waarom? Voor- en nadelen van rollen m.b.t. doelbereik natuur en landschap?

Veronderstellingen / hypothesen:

1. De beleidsdoelen m.b.t. gebieden zijn in de periode 1990-nu (sterk) veranderd; met name de provinciale doelen (streekplan) worden voortdurend bijgesteld om de autonome ontwikkelingen 'bij te houden'/ anderzijds ook bijsturing via streekplan?)
2. We verwachten dat de decentralisatie vraagt om het op zich nemen van nieuwe rollen door de provincies, ook in het natuur- en landschapsbeleid. De provincies zijn echter niet in staat geweest hun traditionele toetsende rol waar nodig te veranderen in een (nieuwe) ondernemende, ondersteunende, partner- of managementrol. Daardoor zijn kansen blijven liggen.

BLOK 1. INTRODUCTIE

Vragen m.b.t. geïnterviewde, wie is dit, wat is zijn/haar positie/functie, wat is zijn/haar kennis/betrokkenheid bij gebied. etc

BLOK 2. WAT IS ER BUITEN GEBEURD?

Uit de vooranalyse hebben wij een beeld van zichtbare veranderingen. Dit plaatje voorleggen aan geïnterviewde voor reactie/reflectie

² Zie: de Weerd van de Poll van den Brink, 2005: bijlage 1

BLOK 3. WAT WAS DE ROL VAN DE PROVINCIES DAARBIJ?

Vragen naar rollen van de provincie (en van andere actoren): (deze vragen lopen de kenmerken van de verschillende rollen na, zoals ze in het artikel staan)

1. Wat is de rol geweest van de provincie bij het tot stand komen van de veranderingen die zichtbaar zijn in het landschap: toetsers, ondersteuner, partner, initiatiefnemer, ondernemer?
 - 1a. Bij wie lag het initiatief voor de ontwikkelingen?
 - 1b. Wie realiseerde(n) de ontwikkelingen?
 - 1c. Wie subsidieerde (n)?
 - 1d. Wie regisseerde (n)?
 - 1e. Wie was eindverantwoordelijk?
 - 1f. Waarom hebben deze actoren deze activiteiten (=kenmerken van rollen) op zich genomen?
 - 1g. Committeerde de provincie zich bestuurlijk en financieel aan de ontwikkelingen (wie droeg(en) financieel risico?) Waarom wel/niet? Zo ja: hoe?
 - 1h. Beschikt(e) de provincie over voldoende kennis m.b.t. risicomanagement?
2. Wat was de rol van de provincie bij ontwikkeling(en) met betrekking tot realisatie natuur- en landschapskwantiteit en -kwaliteit die zich sinds 1990 in het gebied hebben voorgedaan? (Idem subvragen)?
3. Welke andere actoren hebben invloed gehad op bepaalde ontwikkelingen die zichtbaar zijn in het landschap? Welke invloed hebben ze gehad? Wat was hun rol daarbij (idem subvragen)?
4. Wat heeft die invloed van de provincie betekend voor de uitkomst van het besluitvormingsproces, zoals die zichtbaar is in het landschap?
5. Wat heeft de invloed van (*genoemde*) andere actoren (*per actor*) betekend voor de uitkomst van het besluitvormingsproces, zoals zichtbaar in het landschap?
6. Wie bezat(en)/kocht(en) grond in het gebied? Waarom kochten deze actoren grond?

BLOK 4. REFLECTIE OP DOELBEREIKING

Vragen naar de relatie tussen rollen en nationaal/provinciaal doelbereik

7. Wat heeft de invloed van de provincie betekend voor de mate van realisatie van het nationale natuur- en landschapsdoelbereiking? (even de antwoorden bij blok 3 terug halen); hebben andere beleidscategorieën hier nog invloed op gehad?
8. Wat heeft die invloed van de provincie betekend voor de mate van realisatie van het provinciale natuur- en landschapsdoelbereiking? (even de antwoorden bij blok 3 terug halen)
9. Wat heeft de invloed van (genoemde) andere actoren (per actor) betekend voor het nationale doelbereik met betrekking tot de natuur- en landschapsdoelen in het gebied? (even de antwoorden bij blok 3 terug halen)
10. Wat heeft de invloed van (genoemde) andere actoren (per actor) betekend voor het provinciale doelbereik met betrekking tot de natuur- en landschapsdoelen in het gebied? (even de antwoorden bij blok 3 terug halen)
11. In de rol van de provincie als toetsers, zijn ontwikkelingen getoetst aan het vigerende streekplan?
12. Welke ontwikkelingen wel/niet? Waarom deze wel/niet?
13. Zijn ontwikkelingen opgenomen in het nieuwe streekplan? Welke wel/niet? Waarom deze wel/niet?
14. Kijkend naar het doelbereik van de natuur- en landschapsdoelen, hoe tevreden is de geïnterviewde hiermee? Hebben andere beleidscategorieën hier nog invloed op gehad?
15. Zijn er nog onverwachte successen te benoemen?

VRAGEN VOOR DE VOORANALYSE (LITERATUURDOCUMENTENSTUDIE)

Informatie voor onderstaande vragen halen we uit kaartmateriaal, documenten, en dergelijke, zodat we dit kunnen voorleggen aan de respondenten (in blok 2). Op basis van dit materiaal maken we een selectie over welke specifieke veranderingen in het landschap we het willen hebben

Opvallende veranderingen in het landschap sinds 1990:

1. Welke zichtbare ontwikkelingen (= veranderingen in het landschap) hebben er in het gebied plaatsgevonden sinds 1990?

Nationale en provinciale doelen in het gebied sinds 1990:

Aandacht voor met name de natuur- en landschapsdoelen. De andere doelen alleen zolang ze (mogelijk) effect hebben gehad op zichtbare landschappelijke (en natuur) veranderingen. Het gaat dan bijvoorbeeld om milieubeleid, waterbeleid, recreatiebeleid, e.d.

(Bij het maken van de afspraken kan misschien gevraagd worden naar streek- en nadere plannen vanaf 1990 (of zelfs daarvoor) voor het gebied; zodat deze voorafgaande aan de interviews bekeken kunnen worden.) of opvragen via websites provincies of bibliotheken

2. Waren er sinds 1990 provinciale beleidsdoelen m.b.t. het gebied? Welke waren dit?
3. Waren er van 1990 tot nu nationale doelen van toepassing op het gebied waarvoor de provincie verantwoordelijk was? Zo ja, welke?
4. Hoe gaf de provincie vorm aan haar verantwoordelijkheid voor nationale doelen m.b.t. het gebied? Verder specificeren?
5. Was de provincie betrokken bij doelformulering van nationale naar provinciale/regionale doelen m.b.t. het gebied? Zo ja: wat heeft de provincie daarbij ingebracht? En hoe is daar op nationaal niveau mee om gegaan?
6. Waren er van 1990 tot nu nationale doelen met betrekking tot het gebied waarvoor de provincie niet verantwoordelijk was? Zo ja, welke? Wie was/waren er dan wel verantwoordelijk voor? Hoe is aan die verantwoordelijkheid vorm gegeven?
7. Waren er sinds 1990 provinciale natuur- en landschapsbeleidsdoelen m.b.t. het gebied?
8. Waren er nationale natuur- en landschapsdoelen waarvoor de provincie verantwoordelijk was? Zo ja: welke?
9. Waren er nationale natuur- en landschapsdoelen met betrekking tot het gebied waarvoor de provincie niet verantwoordelijk was? Zo ja, welke? Wie was/waren er dan wel verantwoordelijk voor?
10. Hebben er verschuivingen in provinciale/nationale doelen in de loop van de tijd plaatsgevonden? Zo ja: welke verschuivingen; wanneer?
11. Hebben er verschuivingen in provinciale/nationale natuur- en landschapsdoelen in de loop van de tijd plaatsgevonden? Zo ja: welke verschuivingen; wanneer?

De mate van doelrealisatie nationaal/provinciaal in het gebied sinds 1990

12. In hoeverre zijn nationale/provinciale doelen in het gebied gerealiseerd? Welke doelen zijn wel, welke zijn niet gehaald? Hoe zijn ze gerealiseerd? Hoe is het gekomen dat ze niet zijn gerealiseerd? Waarom wel, waarom niet gerealiseerd? (eerste veronderstelling daarbij in het achterhoofd)
13. In hoeverre zijn nationale/provinciale natuur- en landschapsdoelen in het gebied gerealiseerd? Welke doelen zijn wel, welke zijn niet gehaald? Hoe zijn ze gerealiseerd? Hoe is het gekomen dat ze niet zijn gerealiseerd? Waarom wel, waarom niet gerealiseerd?
14. Hoe kun je in het landschap zien dat doelen wel/niet zijn gerealiseerd?
15. Hoe kun je in het landschap zien dat natuur- en landschapsdoelen wel/niet zijn gerealiseerd?

Bijlage 2 Verslag Conferentie ‘Gebiedsgerichte ontwikkeling in de praktijk’³

Conferentie gebiedsgerichte ontwikkeling in de praktijk;

Organisatie: Vereniging Bestuurskunde Kring Utrecht

Locatie: Paushuize, Utrecht

Datum: 8 juni 2006, 14:30-17:00 uur

“Ontwikkelingsplanologie staat volop in de belangstelling in Nederland. Iedereen heeft het er over, maar hoe verloopt gebiedsgerichte ontwikkeling in de praktijk?” Op de conferentie stond het project Hart van de Heuvelrug centraal.

Lezing door mw. drs. Carolien Schippers, programmamanager (inclusief vragen/discussie)

Uitleg project; belangrijk in deze fase zijn de voorbereiding van het nieuwe bestemmingsplan voor de vliegbasis Soesterberg, en de omzetting van verpleeg- en verzorgingshuizen in andere functies.

Uitgangspunt is financiële uitruil van rood-groen, en rood-groen balans in hectares: elke hectare rood die erbij komt moet gecompenseerd worden door het teruggeven van 1 hectare groen aan de natuur. De vliegbasis wordt niet in zijn geheel als rood geteld; alleen de bebouwing. Definities rood-groen i.s.m. Utrechts Landschap uitgewerkt.

Belangrijk vraagstuk in het proces is wie de regie voert; 17 partijen participeren, met name overheden (diverse rijksministeries, provincie, diverse gemeenten, en aan de private kant alleen de Kamer van Koophandel, zorginstellingen, het Utrechts Landschap). De gemeenten hebben de meeste instrumentele bevoegdheden, zoals de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg).

Participatie van bewoners is een zwak punt geweest. Hierdoor was er bijv veel weerstand tegen het ecoduct bij Huis ter Heide. Men probeert nu bewoners in een vroeger stadium te betrekken. M.i. belangrijke opmerking uit de zaal: betrek bewoners niet alleen bij plannen maken, maar ook bij de analyse! Dan komt er meer eensgezindheid in het zoeken naar oplossingen.

Lezing dr. Leonie Janssen-Jansen, planoloog UvA

Doet onderzoek naar regionale ontwikkeling en uitruil-instrumenten

Nederland als planners’ paradise bestaat niet meer; in de omgeving van de Randstad vinden 80% van de ontwikkelingen plaats buiten bestemmingsplannen om, d.w.z. met vrijstellingen als art. 19 WRO

Ontwikkeling van government naar governance wordt door planologie vertaald als toelatingsplanologie naar ontwikkelingsplanologie

Het instrumentarium hiervoor blijft echter achter de feiten aanlopen; WRO, WGR+ en grondbeleid lopen te traag; voor regionale verevening is zelfs nog geen instrumentarium in de maak.

Er zijn wel mogelijkheden: bouwvergunning onder voorwaarden, kwalitatieve verplichtingen, etc.

Toelatingsplanologie blijft nodig om ontwikkelingsplanologie mogelijk te maken (schaarste creëren).

³ Verslag van Wim de Regt, MNP

Kansen: transactiekansen door collectief handelen, uitruilen; Bedreigingen: concurrentie door machtsmiddelen, ruimtelijke kwaliteit kan in onderhandelingsproces uit het oog verloren worden.

Lezing dr. Irene Klaver, Fort Worth Texas

Enkele USA staten maken gebruik van incentive planning, via conservation easements (huizen bouwen uitruilen met groenontwikkeling; hiervoor belastingvermindering)

Door globale ontwikkelingen uitbreiding beleidsmakers en bestuurslagen, met daarbij de noodzaak tot het ontwerpen van integrale strategieën.

Boundary object (= centrale term die voor iedereen iets anders betekent, maar een voldoende gemeenschappelijke structuur en doel weergeeft, bijv. 'Hart van de Heuvelrug') is zeer belangrijk voor wetslagen projecten.

Discussie en commentaar

Belangrijke opmerking waarover onenigheid bestond: zijn stakeholders gelijkwaardig? Moet een projectontwikkelaar met grond even veel stem hebben als een bewonersgroep of publieke partij die beweert de gehele bevolking te representeren?

Erg veel peptalk over gebiedsontwikkeling en ontwikkelingsplanologie; er werd weinig inzicht gegeven in praktische problemen of lessen uit het project.

Bijlage 3 Verslag workshop 'Praktijkervaringen natuur- en landschapsbeleid provincies 1990 -2005'

Inhoudsopgave Verslag van de workshop

1. Inleiding
 2. Welkom en kennismaking: onderwerpen die aan bod moeten komen
 3. Stellingen en eerste reflectie
 4. Presentatie onderzoeksresultaten
 5. Resultaten werkgroepen
 6. Tweede reflectie
 7. Afsluiting
- Aanhangsels
- A. Uitnodiging
 - B. Deelnemerlijst

1. Inleiding en welkom

De Workshop Praktijkervaringen van de provincies werd gehouden op 30 mei 2006 's middags in de Reehorst te Ede. Aanleiding was het onderzoek uitgevoerd door het MNP naar de rol die de provincies de afgelopen vijftien jaar hebben gespeeld in het natuur- en landschapsbeleid. Dit alles ten behoeve van de Natuurbalans 2006.

Om de bevindingen uit het onderzoek naar twee casussen en een dieptestudie te toetsen waren de provincies, enkele gemeenten en andere bij het onderzoek betrokkenen uitgenodigd.

2. Welkom door de directeur MNP, Klaas van Egmond, en kennismaking

Welkom

Praktijkervaring Natuur-en Landschapsbeleid bij Provincies, 1990-2005

Milieu en Natuurplanbureau

Doel van deze dag

- Toetsen en aanvullen van voorlopige conclusies uit het MNP onderzoek over de rol van provincies in het natuur-en landschapsbeleid 1990-2005
 - Epe Vaassen (ruimtelijke ordening)
 - Utrechtse Heuvelrug (EHS)
 - Literatuurstudie
- Benoemen van lessen die hieruit zijn te leren voor de toekomst

Programma

14.00 Welkom
14.10 Programma en kennismaking
14.30 Stellingen
15.00 Reflectie (Katrien Termeer)
15.15 pauze
15.30 Presentatie onderzoeksresultaten
15.45 Werkgroepen

- succesfactoren
- knelpunten
- rol en activiteiten van de provincie
- lessen voor de toekomst

16.30 Einddebat

Kennismaking

Welke onderwerp, met betrekking tot de rol van provincies in het natuur-en landschapsbeleid, vindt u dat vandaag in ieder geval aan de orde zou moeten komen ?

De rol van het MNP is een brug slaan tussen wetenschap en beleid. Door verkenning en evaluatie (balansen) wordt kennis gebundeld om in Den Haag de besluitvorming te optimaliseren.

Aan mensen uit het veld/de provincies wordt met regelmaat voorgelegd of de conclusies die MNP trekt worden herkend en gedragen. Daarmee worden de evaluaties en bijsturing van het beleid beter.

Bijeenkomsten als vandaag zijn daarom van groot belang voor het MNP.

3. Stellingen en eerste reflectie

Stelling 1: Het belangrijkste knelpunt dat de provincies hebben ervaren bij de uitvoering van de EHS is klem zitten tussen nationale wet- en regelgeving en de eis voor maatwerk in gebiedsgerichte processen.

Toelichting: De generieke wet- en regelgeving, waarvoor het rijk verantwoording draagt en waaraan ook de provincies gebonden zijn, is weinig flexibel en staat vaak de realisatie van gebiedseigen oplossingen in de weg, omdat de beleidsruimte voor de provincies beperkt wordt. Tegelijkertijd verwacht het rijk dat de provincies de rol van regisseur op zich nemen.

Reacties: (helpt mee eens, helpt mee oneens)

- Flevoland is ver met de realisatie van de EHS; gebiedsgerichte processen vormen geen probleem. Alleen het tempo sluit niet altijd aan bij hetgeen geprogrammeerd is, te laag tempo. Het knelpunt voor het tempo was het gebrek aan geld.
- Gebrek aan vertrouwen van het rijk in de provincie is het belangrijkste knelpunt. Andersom is er bij de provincie weinig vertrouwen of het rijk zich wel aan de afspraak houdt qua financiering. Wederzijds wantrouwen.
- Niemand nam echt de verantwoordelijkheid, rijk noch provincie.
- Rijk, provincies en gemeenten moeten meer naast elkaar staan in plaats van boven elkaar.

Stelling 2: Voor de realisatie van de EHS in ILG-kader (prestatieafspraken context) is een provinciale grondbank noodzakelijk.

Toelichting: Om provinciale doelen zoals de EHS beter te kunnen realiseren wordt de rol van 'ondernemer' steeds belangrijker. Ook voor het ILG lijkt deze rol essentieel te zijn. Met ondernemer wordt bedoeld: regisseur die risicodragende financiële bijdrage levert.

Reacties: (helpt mee eens, helpt mee oneens)

- Het instrumentarium moet zodanig worden georganiseerd dat de gronden ook echt aangekocht kunnen worden. De overheid moet hierin verantwoordelijkheid zien te krijgen en houden.
- De provincie wil wel grip op het grondbeleid zien te krijgen, maar moet meer gebruik maken van expertise bij waterschappen en gemeenten. Er is wel een grondbank nodig, maar dat hoeft niet provinciaal te zijn (qua eigendom). De provincie zou wel de rol van regisseur kunnen.
- Als de provincie goed de verantwoordelijkheid neemt hoeft de provincie niet de uitvoerder te zijn, maar wel de rol nemen van begeleider naar waterschappen en gemeenten toe.
- Via de provinciale rol in grondbeleid in combinatie met planologisch beleid komen tot goede afspraken.

Stelling 3: In de periode 1990-2005 is de rol van de provincies bij de planologische veiligstelling van de EHS voornamelijk het toetsen van bestemmingsplannen geweest. Provincies hebben geen proactieve rol gespeeld.

Toelichting: De provincies hebben bij het ontwikkelen van nieuwe natuur steeds draagvlak bij betrokkenen voorop gesteld. Bij de planologische veiligstelling geldt dit fenomeen ook.

Reacties: (meerderheid oneens)

- Provincies hebben meer gedaan dan wordt beweerd in de stelling. De EHS heeft nadere invulling gekregen en er is op provinciaal niveau richting aan gegeven. Zo zijn er bestuurlijke afspraken gemaakt met burgemeesters en dijkgraven om te zorgen dat de EHS ingebed werd.
- Provincies hebben wel een duidelijke rol gespeeld, maar opname in bestemmingsplannen door gemeenten kan niet worden opgelegd.
- Realiseren kan alleen maar door actief ingrijpen, het gaat meer om instrumentele zaken.
- Provincies hebben de EHS netto begrensd, maar vaak niet in het streekplan opgenomen. Dat maakt het voor gemeenten moeilijk om het in de bestemmingsplannen op te nemen. Dit ligt niet voor iedere provincie hetzelfde.
- Formeel gezien klopt de stelling.

Stelling 4: Gebrek aan financiële middelen bij de provincies / het terugschroeven van de rijksbudgetten voor aankoop van gronden heeft een direct negatief effect gehad op de realisatie van de EHS (in ha). Dit is binnen het ILG ook niet gewaarborgd.

Toelichting: Na de omslag in het rijksnatuurbeleid van het aankopen van gronden naar beheer door agrariërs en particulieren zijn ook de rijksfinanciële middelen teruggeschoefd. Verder heeft een overheveling plaats gehad van het budget voor verwerving naar het programma beheer, om daar tekorten te dekken.

Reacties: (helpt mee eens, helpt mee oneens)

- Dit is binnen het ILG inderdaad ook niet gewaarborgd. Bij een nieuw kabinet kan er weer van alles veranderen.
- Inderdaad is er niet altijd geld beschikbaar zodra de provincies zo ver zijn om te kunnen gaan realiseren. Met meer flexibiliteit vanuit de overheid waren we misschien wel verder geweest.
- Verschuivingen van geld tussen provincies was in het verleden makkelijker dan bij het ILG (afspraken voor 7 jaar waarbinnen geschoven mag worden, maar niet meer aan het eind van de periode naar een volgende periode).
- Financiering is nooit het probleem geweest, maar het gebrek aan vertrouwen en de administratieve afhandelingen er omheen.
- Theoretisch hebben de provincies geld te weinig, maar in de praktijk kan het niet opgemaakt worden (vanwege ontbreken doorzettingsmacht).
- De meeste aankopen zijn de makkelijke aankopen geweest, de moeilijke aankopen moeten nog komen.

Reflectie door Katrien Termeer (1)

Top-down sturingsfilosofie past het niet meer bij deze tijdsgeest. Het rijk heeft gekeken of er tot een nieuwe sturingsfilosofie kan worden gekomen.

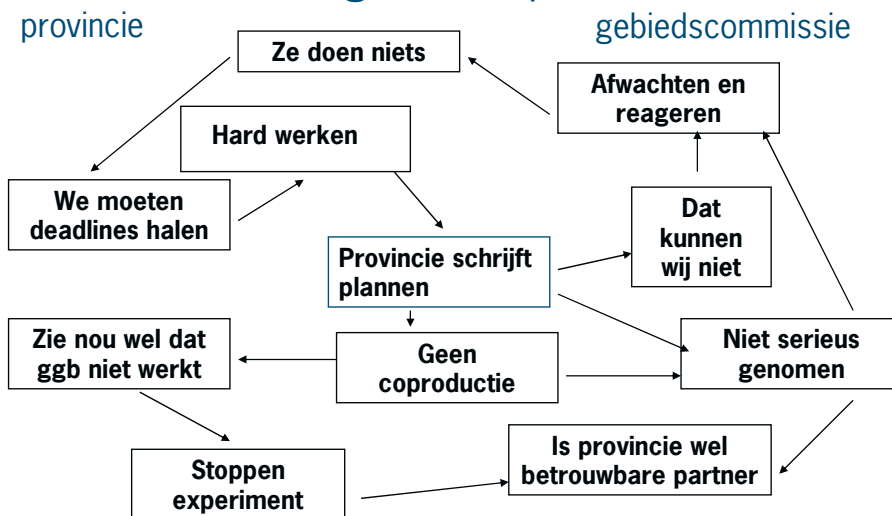
Meteen komt dan de discussie of het wel kan worden overgedragen naar de lagere overheden, omdat die zich niet direct herkennen in de nieuwe verantwoordelijkheid.

Op het niveau van gebiedsprocessen worden nieuwe kansen gevonden. De vraag is hoe je elkaar dan kan vinden, hoe je dat samenspel moet organiseren en regie moet geven. Regie geven aan het samenspel tussen rijk, lagere overheden en EU op het gebied van rijksdoelen: hoe moet een dergelijk kader van het rijk er uit zien? Het kan niet te strak zijn (keurslijf), maar als het te ruim is dan kan de verbinding van de EHS niet gerealiseerd worden.

Op rijksniveau zijn er allerlei leerprocessen gaande: hoe moeten we handen en voeten geven aan het nieuwe besturingsmodel? Niet alleen op rijksniveau, maar ook vanuit de gebieden is er onduidelijk. Hoe ontmoeten die beiden elkaar?

Het is vaak een aaneenschakeling van factoren die ertoe leiden dat sommige processen stagneren en andere processen er wel door komen. Het is belangrijk om te zoeken naar patronen die verklaren waarom processen stagneren of juist versnellen.

Onderzoeken stagnerende patronen



4. Presentatie onderzoeksresultaten

In de NBO6: 'Landschap', 'Natuur', 'Mensen en Natuur'
Aanpak: Van 'buiten naar binnen' kijken:

- Wat is er buiten gebeurd van 1990 tot nu
- (zichtbare veranderingen in de groene ruimte;
- het landschap, de natuur)?
- Hoe is dat zo gekomen (oorzaken)?
- Wat hadden we bedoeld (relatie met beleid)?

Deelvraag: wat zijn de praktijkervaringen van de provincies geweest bij de realisatie van de EHS?
Wat zijn knelpunten en successen?
Wat hebben provincies wel en wat niet kunnen doen en waarom?



Twee casussen en een breedtestudie (Focus: EHS)

- Casus Epe - Vaassen (Provincie Gelderland): EHS, beken en sprengen met hoge natuurwaarden, recreatie, kleinschalig landschap, verrommeling van het landschap (boomkwekerijen, paardenhouderijen)
- Casus Hart van de Heuvelrug (Provincie Utrecht): bestaande natuur, recreatie, verstedelijkingsdruk en mobiliteit, versnippering, saldobenadering
- Breedtestudie: diverse evaluatie rapporten, bestuurskundige studies, adviezen etc.

Casus: Epe - Vaassen (Gelderland)

- Veel boeren stoppen met hun bedrijf. Ondanks het voornemen dat wel te doen, heeft de provincie bij het stimuleren van duurzame landbouw geen rol gespeeld
- De provincie heeft natuurontwikkelingen rond beken en sprengen gestimuleerd
- De verrommeling op de essen door paardenhouderijen en heesterkwekerijen wordt door de provincies niet aangepakt
- De provincie heeft verschillende rollen gespeeld, variërend per beleidsveld en afhankelijk van de mate van regionaal draagvlak en de toepasbaarheid van beschikbare middelen

Casus: Hart van de Heuvelrug (Utrecht)

- Het restrictieve beleid heeft in dit gebied redelijk goed gewerkt
- De provincie is trekker van dit project en heeft zowel een partner- als een ondernemersrol op zich genomen
- In andere gebieden worden andere rollen gespeeld; met name bij het ontwikkelen van nieuwe natuur is de provincie minder ondernemend geweest

Bevindingen uit de breedtestudie (1):

- De rol van de provincie met betrekking tot het natuur- en landschapsbeleid is verschoven van toetsers en ondersteuner naar partner en procesmanager; de rol van ondernemer wordt nauwelijks opgepakt
- De meeste provincies hebben op dit moment onvoldoende expertise in huis om de rol van ondernemer op zich te nemen
- Afhankelijk van gebied, betrokken actoren en projectdoelen neemt de provincie een bepaalde rol op zich. Of dit weloverwogen gebeurt is onduidelijk

Bevindingen uit de breedtestudie (2):

- Uit de praktijk blijkt dat er een sterke behoefte is aan een regierol van de provincie, omdat in veel gebieden een grote bestuurlijke 'drukte' bestaat: de 'beleidsdouche'
- De provincies hebben door gebrek aan middelen dan wel gebrek aan draagvlak niet altijd hun natuur- en landschapsdoelen kunnen waarmaken
- De netto-begrenzing van de EHS heeft veel tijd gekost. Een belangrijke reden daarvoor is dat de provincies zijn blijven uitgaan van vrijwilligheid bij het verwerven van gronden

Bevindingen uit de breedtestudie (3):

- De provincies hebben de afgelopen jaren bij de uitvoering van het EHS-beleid klem gezeten tussen generieke wet- en regelgeving en de eis voor maatwerk in gebiedsgerichte processen
- Dat heeft er toe geleid dat sommige provincies vrij rigide zijn omgegaan met het naleven van deze wetten en regels, waardoor initiatieven die wél passen binnen de doelstellingen van het streekplan niet werden toegestaan. Dit verschilt echter per provincie en per gebied

Bevindingen uit de breedtestudie (4):

- De sectorale insteek binnen de provincies is de afgelopen vijftien jaar grotendeels gehandhaafd gebleven, waarmee de spanningen tussen de sectoren zijn blijven bestaan. Door de sectorale beleidspraktijk zijn belangen van natuur en landschap niet altijd even zwaar gewogen als andere belangen, zoals woningbouw, bedrijventerreinen en mobiliteit
- De betrokkenheid van actoren in het provinciaal natuurbeleid is veelal beperkt gebleven tot partijen met een daarin gevestigde positie, zoals de terreinbeherende organisaties
- Het van het begin af aan betrekken van gebiedsactoren bij het beleidsproces blijkt een belangrijke succesfactor te zijn
- Provincies dragen steeds meer eigen geld bij aan natuur en landschap

Enkele aandachtspunten voor de toekomst:

- De omslag van sectoraal naar integraal beleid vraagt nog een forse inspanning
- Het maken van duidelijker afspraken omtrent de taakverdeling tussen de verschillende bestuurslagen en het beter nakomen daarvan kan de regierol van de provincie versterken
- Bij de uitvoering van het ILG is de rol van ondernemer onontbeerlijk (voldoende financiële middelen, grondbank, speelruimte bijv saldobenadering, maar ook de juiste competenties)
- Om als ondernemer aan de slag te gaan, worden kennis en vaardigheden op het gebied van projectmanagement, financiële risico's en strategisch handelen belangrijker. Provincies moeten deze kennis opbouwen

5. Resultaten werkgroepen

In de groepjes is gewerkt aan de hand van vier vragen:

1. Wat zijn factoren die bijgedragen hebben aan het succes van het landschaps- en natuurbeleid?
2. Wat zijn belemmerende factoren geweest?
3. Wat is de rol en zijn de activiteiten van de provincie hierin geweest?
4. Welke lessen zijn hieruit te trekken voor de toekomst?

Groep 1

Succesfactoren Landschaps- en natuurbeleid	Knelpunten Landschaps- en natuurbeleid
<p>Epe Vaasen: Natuurontwikkeling: binnen vijftien jaar effect. Visitekaartje door de snelle effecten / zichtbare veranderingen, daarmee draagvlak. Aandacht voor natuur vanuit stedelijke bewoners. Waar de boel op de kop gaat, visitekaartje. Samen met verburgerlijking (nieuwe bewoners) -> waardering/besef dat landelijk gebied mooi/waardevol is. Toenemende maatschappelijke betrokkenheid. Daarna politiek besef. Wat is hier de oorzaak van? Op landelijke schaal, jaren 70: Begon met clash landschap → landbouw, massaal schaamtegevoel (RBON begonnen, plan ooievaar, concept EHS). EHS/plan ooievaar → besef van maakbaarheid. Contramal van verstedelijking is nationale landschappen (EHS is ruggengraat van het landschap, maar er zal meer aandacht voor landschap daaromheen komen, vanuit gedachte contramal platteland). Jaren '70 landbouwproductie belangrijk. Ruimte voor de mens (recreatie) is nu volwaardig aan productie. 3-lagen: verstedelijking, groen-blauwe gebied (incl. EHS is ruggengraat) en multifunctioneel gebied (nationale landschappen). Keten in natuurbeleid zit goed in elkaar op alle (bestuurlijke) niveau's, van abstract systeem tot daadwerkelijk beheer. EHS komt wel voor elkaar.</p>	<p>Knelpunt landschapsbeleid gaat over allerlei beleidsterreinen. Knelpunt: geen middelen, geen of ingewikkeld instrumentarium, niet op elkaar afgestemd, wat de realisatie bemoeilijkt. Provincies: via streekplan invulling van kernkwaliteiten. Op het niveau van bestemmen werkt het. Maar duurzame basisinvulling ontbreekt (bv in Waterland, maar ook in Epe/Vaassen). Die discussie wordt nog amper gevoerd. 'Systeem' /concept bij landschappen is nog niet ontwikkeld. Een werkend inrichting en beheersysteem bestaat nog niet (duurzaam plannen en inrichten en beheren). Visie ontbreekt Er is weerstand om deze discussie te voeren.. Stad als katalysator gebruiken. Veel vragen hoe je dit voor elkaar krijgt.</p>

Welke rol heeft de provincie daarbij gespeeld en welke activiteiten heeft zij ontplooid? En wat zijn de uitdagingen voor de toekomst?

In de provincie Gelderland: veranderende bestuurlijke verhoudingen tussen provincies en gemeenten/waterschappen. Er worden momenteel gebiedscontracten voor langere termijnen dan 4 jaar afgesloten tussen provincies en gemeenten. Bestuurlijk is er dus draagvlak voor langere termijn afspraken (minder last van 4 jaar wisseling politieke verhoudingen). De rol van provincies is die van regisseur, niet zozeer het trekken van het project, maar faciliteren/regisseren; partijen bij elkaar brengen, etc. De stad als motivator/betaler. Vroeger door provincie gestuurd op voorkomen van niet landbouwactiviteiten op het platteland. Nu wordt de stad gebruikt als motivator/betaler. Natuur: er is wel nagedacht over doelen / landschap niet.

Groep 2

Succesfactoren Landschaps- en natuurbeleid	Knelpunten Landschaps- en natuurbeleid
Geld (geeft zekerheden) EHS= helder, communiceerbaar concept Beter geen rijksbeleid dan slecht beleid (buiten de nationale landschappen) Provinciaal bestuur is benaderbaar	Landschap is alles. Landschap = RO. Boeren bestuurders kalkoen en kerstmaal (andere belangen) NenL. Landschap = beleving, hoe weeg je dat mee? Zit nu bij techno directie (geld van landschap -> natuur), zou bij de provincie moeten zitten: regionale identiteit. Landschap is mens gerelateerd en gekoppeld aan biodiversiteitbenadering (binnen LNV). Landschap geen saamhorigheid. Te lang (N) regeltjes -> ILG prestatie Globale begrenzing (DLG mag dus speculatie veroorzaken, los van sectoraal beleid, rigide vasthouden aan beheerder verdeling, geen budgetteringsregels, PPS. Dan moet duidelijk zijn wat de kwaliteit (ambtenaren) is (nu knelpunt saldobenadering). Directe relatie: Doe mij maar 70 ha EHS, want twee boeren willen weg. Provincie ondernemer, risico van inflatie natuurkwaliteit. 3 petten aan tafel: procesbegeleider, belangenbehartiger, toetsers achteraf. Duale stelsel (macht provinciale staten). Provincie als gebiedsregisseur in een kruiwagen vol kikkers zonder doorzettingsmacht. Te lang vasthouden aan rigide uitvoeringsregels i.p.v. sturen en afrekenen op resultaat.

Wat zijn de uitdagingen voor de toekomst?

- Landschap hoort bij de provincie, want het is de regionale identiteit.
- Duale stelsel
- Decentraal: uitvoeringsvrijheid
- Dichter op bestuur
- Provincie heeft verschillende rollen (procesbegeleider, belangenbehartiger, financier): leg ze binnen de provincie uit elkaar om zo het proces in de hand te kunnen houden.

Discussie

- RO mensen: landschap doen we toch al (landschap geen helder concept).
- Risico, uiteindelijk heeft de provincie geen formele positie.

Groep 3

Succesfactoren Landschaps- en natuurbeleid	Knelpunten Landschaps- en natuurbeleid
<p>Sectoraal scherp doelen stellen heeft een voordeel, want zijn harde doelen: zie EHS (geldt wel voor natuur, minder voor landschap). Daarmee kun je meer afdwingen in de onderhandelingen. In de uitvoering moet je wel integraal te werk gaan. Provinciale organisatie past zich aan aan integrale uitvoering (kanteling, ontschot geld). Kleine provincies hebben een voordeel als het gaat om integraal werken. Maar kan ook gelden voor grote provincies die in kleinere eenheden (gebieden) zijn opgedeeld. Politieke ambitie: voorgangers nodig/ leiderschap. Sectorale regelgeving als stok achter de deur (natuurbeleid).</p>	<p>Er is geen gemeenschappelijk visie op landschapsbeleid, geen gemeenschappelijke taal. Sectorale potjes zijn in verleden probleem geweest. Integratie gebiedsgerichte projecten die op provincieniveau worden uitgevoerd worden op rijksniveau sectoraal afgerekend. Spanningen tussen rollen. De wereld verandert / is veranderd: de EHS als doel is vastgesteld voor 28 jaar (1990-2018). Passen die grote doelen nog wel?</p>

Welke rol heeft de provincie daarbij gespeeld en welke activiteiten heeft zij ontplooid?

Robuuste verbinding: het rijk wil na een half jaar een gedetailleerd plan. Dat kan de provincie niet in interactie met het gebied. Nu krijgt men geen geld omdat men er langer over heeft gedaan.

Provincie Noord-Brabant kiest soms voor zelf doen: bijvoorbeeld in geval van voorfinanciering EHS. Dus zelf regie pakken kan de beste strategie zijn.

Provincie Flevoland heeft ook GIOS doelen (GIOS-gelden Almere), maar Flevoland heeft geen GIOS geld toebedeeld gekregen. Dus de vraag is dan: hoeveel ruimte krijgt een provincie om rijksdoelen te realiseren? Flevoland wil wel zeker weten dat het om voorfinanciering gaat en dat het rijk achteraf gaat financieren.

Vraag: maar het blijven voor jullie rijksdoelen, is dat niet het probleem?

Wat zijn de uitdagingen voor de toekomst?

- Juiste trekkers, voorgangers vinden en benutten.
- Integrale uitvoering blijft zoektocht. Gebiedsgericht werken = integraal werken! Gaat ILG lukken?
- Ondernemersrol goed oppakken en verder uitwerken. Sector 'Natuur- en landschap' kan leren van andere sectoren bij provincie: hoe wordt daar de ondernemersrol opgepakt? Je hoeft niet zelf het wiel uit te vinden.
Ondernemersrol in Noord-Brabant gaat altijd over uitvoering landelijk gebied (niet alleen natuur en landschap).
- Noord-Brabant: provincies moeten bewust kiezen voor bepaalde rol in bepaalde situatie/project/gebied, Ook transparant zijn over welke rol je wanneer oppakt naar buitenwacht.
- In Noord-Brabant is de organisatie gekanteld: 9 gebieden, één pot provinciaal geld. Gebiedsteams. Sectoren houden wel doelen. Flevoland wil wel maar is nog niet aan integratie van middelen toe.

Terugkoppeling van het groepswerk en discussie

Algemene onderwerpen die in de discussie naar voren kwamen waren:

1. Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen het natuurbeleid enerzijds en het landschapsbeleid anderzijds. Het natuurbeleid, en dan vooral de EHS, is succesvol geweest omdat het een helder verhaal was, dat door bestuurders krachtig kon worden neergezet. Het landschapsverhaal is diffuser. Dat heeft te maken met waardes en emoties; er is meer verscheidenheid. Het natuurverhaal is een verhaal dat op het niveau van het rijk kon worden neergezet. Het landschapsverhaal is een verhaal dat meer op het niveau van provincies ligt (met uitzondering van landschapselementen en nationale landschappen).
2. Het sectorale beleid heeft voor natuur goed gewerkt. Natuur is goed geagendeerd. Bovendien was er de Europese regelgeving die als stok achter de deur fungeerde. Landschap en landschappelijke kwaliteit is een onderwerp dat zich meer leent voor een gebiedsbenadering. Het gaat bij landschap om een meer integrale ontwikkelingsopgave.
3. Hoe waarderen we de ontwikkelingen die we zien? Is verrommeling altijd negatief? Verrommeling betekent ook dat een gebied leeft en zich ontwikkelt. Sociaaleconomische ontwikkelingen moet hand in hand gaan met behoud en ontwikkeling van landschappelijke kwaliteit.
4. Wie betaalt er voor landschappelijke kwaliteit? Het is een illusie dat de stad bereid zou zijn om mede te financieren. Er zijn andere constructies voor nodig.

Als succesfactoren werden genoemd:

1. Politieke ambitie: is er een bestuurder die ervoor gaat? Dit hangt samen met het verhaal dat erover verteld kan worden (ze verschil tussen natuurdiscussie en landschapsdiscussie).
2. Op kleinere schaal is het makkelijker om tot overeenstemming te komen: dus een grotere coördinerende en regisserende rol voor de provincie is voor natuur en landschapsbeleid een positieve ontwikkeling.

Knelpunten zijn:

1. Het rijk legt te strakke tijdsplanningen op aan de provincies.
2. Geld wordt vaak genoemd als knelpunt, maar blijkt in de praktijk niet cruciaal te zijn. Het blijkt moeilijk te zijn om in het implementatieproces de budgetten volledig aan te wenden, als gevolg van capaciteitsproblemen, juridische procedures etc.
3. Geen duidelijk verhaal en daarmee geen echt duidelijke bestuurlijke ondersteuning voor processen en beslissingen.

Rol van de provincie en lessen voor de toekomst:

1. Nu de regie bij de provincie komt te liggen, moet ook de verantwoordelijkheid voor de tijdsplanning en strategische planning bij de provincie gaan liggen, waarbij ruimte is voor ondernemerschap en eigen verantwoordelijkheid. Regelgeving moet ondersteunend zijn aan de gewenste uitkomsten en resultaten.
2. Er moeten goede provinciale plannen komen.
3. Gevaar van de mogelijkheid om met provinciale budgetten in de tijd te schuiven, is dat er niet tussen provincies geschoven gaat worden. De provincies bewaken hun eigen budget en pas aan het einde van de 7-jarige ILG periode zullen uitvoeringsproblemen in het daglicht komen die dan niet meer opgelost kunnen worden.
4. Politiek leiderschap in de provincie is essentieel. De dynamiek zal gaan veranderen. Provinciale bestuurders zijn beter benaderbaar voor verschillende actoren uit het gebied. Directere dialoog tussen belanghebbenden en de politiek, waarbij de ambtenaren van provincie en gemeenten een ondersteunende taak zullen hebben. Bij het rijk is het zo dat

de het gesprek tussen 'maatschappij' en 'bestuurders' vormgegeven en vertaald wordt door ambtenaren.

5. Gebiedsgericht werken is voor sommige onderwerpen essentieel, terwijl het voor andere onderwerpen minder productief of nodig is. De provincie moet goed kunnen kiezen voor karakter van het proces en hun eigen rol daarin: regie, faciliteren, controleren, financier, opdrachtgever, etc. Binnen de provincie moeten deze rollen goed uit elkaar gehouden worden.

6. Tweede reflectie door Katrien Termeer

We zijn de middag begonnen met een korte inventarisatie van onderwerpen waarvan we vonden dat die in de natuurbalans terug zouden moeten komen. De teneur was: de lastige positie van de provincie t.o.v. het rijk. De middag eindigt met opmerkingen dat de provincie meer vanuit eigen kracht moet en kan gaan besturen. Dat is een belangrijke omslag als je het vergelijkt met de discussies een of twee jaar geleden: toen werden provincies veel afhankelijker gezien van de rol van het Rijk. Ook op het niveau van het Rijk komt steeds meer ruimte voor de ondernemende rol van provincies. Minister Veerman zegt in sommige gevallen bereid te zijn om uitzonderingen te maken in de regelgeving om ruimte te bieden aan perspectiefvolle initiatieven.

Verder valt in de discussies vanmiddag de grote eensgezindheid op. Er zijn natuurlijk verschillen tussen provincies, maar tegelijkertijd zijn er ook grote overeenkomsten. Als we met een meer divers gezelschap aan tafel zouden zitten (b.v. de recreatie ondernemers, de agrarische ondernemers, vertegenwoordigers uit steden, woningbouwcoöperaties, natuurbeschermers etc.), wat zou dat dan betekenen voor de discussie en voor de analyse?

Wat heeft de discussie van vanmiddag met de natuurbalans te maken? Het is een relevante en actuele discussie die veel gemoederen bezig houden, maar in hoeverre zijn de onderwerpen die vandaag naar voren zijn gebracht gerelateerd aan de ontwikkelingen die we zien in de natuur en in het landschap? Wat gebeurt er buiten? Welke ontwikkelingen zien we? Hoe verklaren we deze en wat doen we er aan? In de discussie is die link met ontwikkelingen buiten niet duidelijk geworden.

Leiderschap op het niveau van de provincies wordt een belangrijk thema in de nabije toekomst. Dit komt uit de discussie van vandaag naar voren, maar wordt ook onderschreven door organisaties die aangeven dat ze niet meer weten wat ze van de provincies kunnen verwachten in de nabije toekomst. Dit is inherent aan een overgangperiode, maar moet op redelijke korte termijn wel duidelijk worden.

Als trigger voor doorbreken van loops is genoemd: als je een helder concept hebt met de middelen erbij, dan is het mogelijk dat bestuurders zich er aan verbinden.

Tenslotte is het interessant om eens serieus stil te staan bij de rol van geld in het sturen van natuur- en landschapsbeleid. Is dat wel de belangrijkste knop? Zijn er niet andere knoppen die veel effectiever zijn?

7. Afsluiting door Klaas van Egmond

Het is een inspirerende middag geweest waarbij een diversiteit aan ervaringen bij de provincies aan de orde zijn geweest. Het voelde als tekort en dat is een goed teken: we hebben hard gewerkt.

Welke onderwerpen zijn mij opgevallen?

In de eerste plaats de vraag naar de relatie van het onderzoek met de Natuurbalans. Het is aan de Natuurbalans om te signaleren wat er gebeurt op het terrein van landschap en natuur

en om te verklaren hoe dat komt. De rol van de provincies is daar een onderdeel van. Wat er mee moet worden gedaan, ligt op het bordje van bestuurders. Wij hoeven geen oplossingen aan te dragen, maar het is onze taak om de ontwikkelingen te rapporteren en te duiden.

Eén van de boodschappen van vanmiddag is dat de complexiteit te groot is geworden. Vanuit natuur- en landschapsbeleid moeten we signaleren dat de netwerkstructuur zijn beperkingen heeft: het ondermijnt de doorzettingsmacht.

Een andere boodschap is de noodzaak tot confrontatie, integratie en afstemming tussen groen en rood. Tenslotte: de inzichten uit de Natuurbalans moeten niet alleen neergelegd worden bij het Rijk maar ook bij de provincies.

Aanhangsel A. Uitnodiging Workshop Praktijkervaringen provincies

Wageningen, 15 mei 2006

Geachte heer, mevrouw,

Graag nodigen wij u uit voor een werkbijeenkomst over de regierol van de provincie met betrekking tot het provinciale natuur- en landschapsbeleid. Er wordt teruggekeken op de ontwikkelingen in de afgelopen vijftien jaar:

- welke ontwikkelingen op het gebied van ruimtelijke ordening en natuur en milieu zijn zichtbaar;
- hoe zijn deze ontstaan;
- hoe verhouden deze zich tot de oorspronkelijke doelen;
- welke rol hebben de provincies hierin gespeeld en
- welke lessen kunnen getrokken worden voor de toekomst.

De bijeenkomst wordt georganiseerd door het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) in het kader van de Natuurbalans 2006.

De afgelopen maanden heeft het MNP met betrekking tot twee gebieden, Epe - Vaassen en de Utrechtse Heuvelrug, interviews gehouden bij provincies, gemeenten en andere bij het natuur- en landschapsbeleid betrokken partijen. Daarnaast is door literatuurstudie een beeld verkregen van de rol die andere provincies de afgelopen jaren gespeeld hebben, met name in relatie tot het EHS-beleid. We zijn daarbij uitgegaan van de ontwikkelingen zoals die buiten zichtbaar zijn (zie als voorbeeld bijgevoegd kaartje).

Graag willen we in een workshop toetsen in hoeverre de praktijkervaringen in die twee gebieden overeen komen met ervaringen in andere provincies. Uw inbreng is daarbij onontbeerlijk. Hierbij nodigen wij u dan ook van harte uit om aan deze workshop deel te nemen. De workshop biedt tevens ruimte voor reflectie op de rol van de provincies in het kader van het ILG.

De workshop wordt gehouden op dinsdagmiddag 30 mei in de Reehorst te Ede.

Het is een dagdeel met provinciale medewerkers en mensen betrokken bij de twee cases (gemeenten, natuurorganisaties, anderen). Totaal zal een groep van circa 25 personen inclusief MNP en WING *Proces Consultancy* (organisatie en procesbegeleiding) aan de bijeenkomst deelnemen.

Uit elke provincie is een vertegenwoordiging wenselijk vanuit twee invalshoeken, respectievelijk het dossier NatuurenLandschap en het dossier Ruimtelijke Ordening (met link naar EHS, landschap).

De resultaten van de workshop zullen verwerkt worden in de Natuurbalans 2006 die, zoals elk jaar gebruikelijk, kort voor Prinsjesdag verschijnt. Dit biedt u de gelegenheid om via de Natuurbalans aandacht te krijgen voor eventuele knelpunten zoals u die als provincie ervaart.

U wordt verzocht zich voor de workshop uiterlijk maandag 22 mei aan te melden bij Simone Mink van WING *Proces Consultancy* (simone.mink@wur.nl, Postbus 47, 6700 AA Wageningen, tel. 0317-474381).

Voor inhoudelijke vragen kunt u contact opnemen met Karin Sollart van MNP (karin.sollart@wur.nl, tel. 0317-474592).

Met vriendelijke groeten,

Prof. ir. N.D. van Egmond
Directeur MNP

Aanhangsel B. Deelnemerslijst

1	Gemeente Epe
2	Waterschap Veluwe
3	Provincie Gelderland
4	Provincie Noord-Brabant
5	Provincie Zuid-Holland
6	Provincie Flevoland
7	Provincie Noord-Holland
8	Provincie Overijssel
9	Provincie Utrecht
10	Milieu- en Natuurplanbureau
11	WOT Natuur en Milieu
12	WUR - Alterra
13	WING Proces Consultancy

Wot-onderzoek

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Lumengebouw, te Wageningen.

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

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

2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria
- 19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij ‘Verkenning Duurzame Landbouw’
- 20 *Rienks, W.A. & J.A. Klijn.* Naar EURuralis 2.0. Vooronderzoek naar mogelijkheden tot verbetering, verdieping, interactievere presentatie, Europees draagvlak en ‘downscaling’ (in voorbereiding)

2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureaufunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureaufunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureaufunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Weggens.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O. Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haenen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de.* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006