

“Governance of Nature”

De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold en de Cotswolds

F.G. Boonstra
W.W. Buunk
M. Pleijte

r a p p o r t e n

WOT
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

“Governance of Nature”

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door Sara de Boer (Alterra)
Het rapport is geaccepteerd door Birgit Elands, opdrachtgever namens de unit Wettelijke
Onderzoekstaken Natuur & Milieu.

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

WOT-rapport 33 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau
(MNP) en de WOT Natuur & Milieu aan Alterra en Universiteit Utrecht. Dit onderzoeksrapport
draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals de
Natuurbalans, (thematische) verkenningen en quick scans. Het rapport is geen MNP-product.

“Governance of Nature”

De invloed van institutionele
veranderingen in natuurbeleid op de
betekenisverlening aan natuur in het
Drents Friese Wold en de Cotswolds

F.G. Boonstra

W.W. Buunk

M. Pleijte

Rapport 33

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2006

Referaat

Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte, 2006. *"Governance of Nature"; De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold en de Cotswold*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 33. 114 blz. 3 fig.; 64 ref.; 2 bijl.

Dit rapport doet verslag van een onderzoek naar de consequenties van de verschuiving klassieke top down sturing ('government') naar meer op samenwerking gerichte vormen van beleidsvoering ('governance') voor regionale natuurbeleidspraktijken. De nadruk ligt daarbij op processen van betekenisverlening. Aan de hand van twee casestudies in het Drents Friese Wold en de Engelse Cotswolds wordt inzichtelijk gemaakt hoe processen van betekenisverlening verlopen onder invloed van de genoemde verschuiving, welke actoren en bestuurslagen een rol spelen en welke betekenissen domineren. In het Drents Friese Wold overheerst een ecocentrische visie op natuur, terwijl in de Cotswolds een arcadisch natuurbeeld domineert. Geconcludeerd wordt dat de Nederlandse casus zich moeilijk als 'governance' laat typeren. Er is weliswaar sprake van multi-actor en multi-level bemoeienis, maar de openheid en gezamenlijke betekenisverlening in de beleidsontwikkeling schieten daarvoor tekort. Wel zijn er aanwijzingen voor een verdere verbreding van het natuurbeleid, maar deze hebben in ieder geval in het Drents Friese Wold nog niet tot wezenlijke veranderingen in deelnemende partijen en betekenisverlening geleid. In de Engelse casus is meer sprake van governance. Publieke partijen hebben wel een tamelijk dominante positie in het regionale beleidsnetwerk maar laten ruimte voor andere partijen. Belangrijke oorzaak hiervan zijn de heersende eigendomsverhoudingen.

Trefwoorden: Natuurbeleid, governance, Drents Friese Wold, Cotswolds, institutionele veranderingen, regionale betekenisverlening, ecocentrische natuurvisie, arcadische natuurvisie, eigendomsverhoudingen

Abstract

Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte, 2006. "Governance of Nature"; *Influence of institutional changes in nature conservation policy on the meaning attached to nature in the Drents Friese Wold and Cotswolds regions* Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-Rapport 33. 114 blz. 3 fig.; 64 ref.; 2 annexes

The report discusses the findings of a study into the consequences of the shift from traditional top-down policy development and implementation ('government') to more cooperative forms of policymaking ('governance') for regional nature conservation practice. It emphasises the process of giving meaning to nature and the landscape. Two case studies, one on the Drents Friese Wold region in the Netherlands and one on the English Cotswolds region, reveal how processes by which meaning is given to nature develop under the influence of this shift, what actors and administrative layers play a role and what views dominate. The processes at the Drents Friese Wold region are dominated by an ecocentric view of nature, while those at the Cotswolds are dominated by an Arcadian view of nature. We conclude that the situation in the Dutch case study can hardly be characterised as 'governance'. Although multiple actors and multiple levels are involved, the current policy development is not really an open and joint process of attaching meaning to nature. Although there are some signs of a further widening of the scope of nature conservation policy, this has not yet yielded substantial changes in the parties involved or in the process of giving meaning to nature, at least not in the Drents Friese Wold region. The English case study revealed a greater degree of governance. Although representatives of local and regional governments and central government agencies have a rather dominant position in the regional policy network, there is also room for other parties. This is to a large extent caused by the land ownership conditions in this region.

Key words: nature conservation policy, governance, Drents Friese Wold, Cotswolds, institutional changes, regional process of giving meaning to nature, ecocentric view of nature, Arcadian view of nature, land ownership conditions

ISSN 1871-028X

©2006 **Alterra**

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

Universiteit Utrecht

Faculteit Geowetenschappen
Postbus 80115, 3508 TC Utrecht
Tel: (030) 253 20 24; Fax: (030) 254 06 04; Email: info@geo.uu.nl

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

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu Postbus 47, 6700 AA Wageningen

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info@npb-wageningen.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

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

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	13
1 Inleiding	17
2 Analytisch kader	21
2.1 Onderzoeksmodel	21
2.1.1 Van 'government' naar 'governance'	22
2.1.2 Veranderende praktijken in het natuurbeleid	22
2.1.3 Regionale beleidsnetwerken en –arena's	23
2.1.4 Betekenisverlening	24
2.2 Onderzoeksontwerp	26
2.2.1 Casuselectie	26
2.2.2 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag	27
3 Institutionele ontwikkeling van Nederlands en Engels natuurbeleid	31
3.1 Karakterisering van het Nederlandse en Engelse natuurbeleid	31
3.2 Internationalisering en Europeanisering van natuurbeleid	35
3.3 Regionalisering en verbreding van natuurbeleid	40
3.4 Conclusies	44
4 Polderen in het bos en op de hei: het Drents Friese Wold	47
4.1 Nationaal Park het Drents Friese Wold	47
4.2 Beleidsnetwerken rond natuur in het Drents Friese Wold	50
4.3 Betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold	52
4.4 Conclusies	72
5 Natuur in het landschapsschoon van de Cotswolds	77
5.1 AONB de Cotswolds	77
5.2 Het regionale beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds	79
5.3 Betekenisverlening aan natuur in de Cotswolds	84
5.4 Conclusies	95
6 Conclusies en reflectie	99
6.1 Governance of Nature?	99
6.1.1 Betekenisverlening aan natuur	99
6.1.2 Horizontale betrokkenheid	100
6.1.3 Verticale betrokkenheid	101
6.1.4 Verschillende governance-ervaringen in Nederland en Engeland	102
6.2 Reflectie op analytisch kader	102
6.3 Reflectie op beleidsrelevantie	103
Literatuur	105
Bijlage 1 Respondenten	109
Bijlage 2 Gebruikte afkortingen	111

Samenvatting

In het openbaar bestuur is een verschuiving gaande van klassieke top down sturing ('government') naar meer op samenwerking gerichte vormen van beleidsvoering waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken ('governance'). Ook in het Nederlandse natuurbeleid kan deze trend worden herkend. Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) wil met dit onderzoek inzicht krijgen in de precieze betekenis van deze algemene bestuurlijke trend voor regionale natuurbeleidspraktijken. Het vermoeden bestaat dat deze verandering vooral tot uitdrukking komt in meer diversiteit in de betekenissen van natuur. Domineert in het formele natuurbeleid een ecologische betekenis, in regionale beleidsprocessen worden mogelijk ook belevings- en recreatieve waarden toegekend aan natuur. Regionale betekenisverlening aan natuur vormt daardoor een geschikt aanknopingspunt voor dit onderzoek naar 'governance of nature'.

We spreken hiervan als sprake is van de volgende, samen voorkomende kenmerken:

- multi-actor: beleidsvoering is een open, interactief proces waarin verschillende, wederzijds afhankelijke, publieke en private actoren deelnemen;
- multi-level: bestuursniveaus (Europees, nationaal, lokaal) werken samen in de beleidsvoering;
- multi-betekenis: beleidsvoering is een gezamenlijk proces van betekenisverlening.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in deze studie:

1. In hoeverre is de verschuiving van 'government' naar 'governance' herkenbaar in de institutionele ontwikkeling van het natuurbeleid vanaf circa 1990?
2. Hoe komen betekenissen van natuur tot stand op regionaal beleidsniveau onder invloed van deze veranderende institutionele context en welke betekenissen zijn dominant?
3. Welke conclusies kunnen we trekken over de mate en kenmerken van 'governance' in regionale natuurbeleidsvoering?
4. Wat kan de regionale betekenisverlening aan natuur betekenen voor de organisatie en inhoud van het formele Nederlandse natuurbeleid?

Voor de beantwoording van deze vragen is onderzoek gedaan in Nederland en Engeland. In beide landen is een institutionele analyse van verschuivingen in het (formele) natuurbeleid gedaan (onderzoeksvraag 1) en een regionale casestudy uitgevoerd (onderzoeksvraag 2).

Het casestudyonderzoek behelsde documentenanalyse en diepte-interviews met sleutelactoren uit de betreffende regionale beleidsnetwerken in beide landen. De casestudygebieden zijn het Drents Friese Wold in Nederland en de Cotswolds in Engeland. Uiteenlopende fysiek-ruimtelijke en institutionele criteria speelden bij deze selectie een rol.

Het proces van betekenisverlening is geanalyseerd aan de hand van een aantal (beleids)thema's die per casus konden verschillen. Een beleidsthema omschrijven we als een voor één of meer beleidsterreinen wezenlijk onderwerp waarop het maatschappelijk en bestuurlijk debat en de besluitvorming worden geconcentreerd. Rond een thema kunnen verschillende conceptualiseringen, categorisering en probleemdefinities van betrokken vertegenwoordigers van overheid, markt en samenleving een rol spelen die elkaar wederzijds beïnvloeden. Zo krijgt een thema betekenis.

Door de bevindingen uit de institutionele analyse en het casestudyonderzoek op elkaar te betrekken wordt onderzoeksvraag 3 beantwoord. Onderzoeksvraag 4 is ten slotte onderwerp van reflectie door de onderzoekers. Hierin worden bevindingen uit ander onderzoek en filosofische benaderingen benut.

Institutionele ontwikkeling natuurbeleid: van government naar governance?

Het Nederlandse en Engelse natuurbeleid vanaf 1990 wordt gekenmerkt door een aantal institutionele ontwikkelingen die relevant zijn voor het onderzoek naar betekenisverlening aan natuur in regionale beleidsnetwerken. In beide landen is de traditionele, vooral particuliere, bescherming van natuurwaarden door middel van het beschermen van natuurgebieden dominant gebleven en door nationale en Europese beleidsintensivering sterk uitgebreid. In Nederland is de introductie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) als einddoel voor het natuurbeleid een opvallende ontwikkeling. Het natuurbeleid wordt daarmee een groot ruimtelijk project. In Engeland heeft natuurbeleid geen expliciet einddoel gekregen, maar wordt met het selecteren en aanwijzen van Sites of Special Scientific Interest (SSSI's) een programma van soortgelijke omvang gevolgd. Constante factor is het sterke onderscheid tussen landschaps- en natuurbeleid in Engeland en het vrijwel ontbreken van apart landschapsbeleid in Nederland.

Een andere ontwikkeling die in beide landen speelt is de participatie in het Europese Natura 2000 project. Dit Europese ecologische netwerk van natuurgebieden ligt echter in geen van beide landen voor op de tong. In Nederland heerst de overtuiging dat de EHS reeds in hetzelfde doel voorziet en is de selectie en aanwijzing van 'speciale beschermingszones' een lastige complicatie. In Engeland past de selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones vrijwel naadloos in het bestaande programma van het aanwijzen van SSSI's.

De verankering van wetenschappelijke kennis (ecologie, biologie) vormt een rode draad door de institutionele ontwikkeling van natuurbeleid op internationaal, Europees en nationaal niveau. In het formele natuurbeleid in Nederland en Engeland zijn vanaf 1990 nieuwe ecologische betekenissen van natuur vastgelegd waarin een wetenschappelijke visie domineert.

De recente verandering in natuurbeleid onder het adagium 'vermaatschappelijking' in Nederland en een toegankelijk landelijk gebied voor iedereen in Engeland duiden op een zekere 'ontwetenschappelijking' van natuurbeleid en bieden ruimte voor andere visies op natuur. Wetenschappelijke kennisinstellingen zijn bovendien verder van de beleidsmakers komen te staan: in Engeland door decentralisatie van expertise en in Nederland door verzelfstandiging van kennisinstellingen. Samen met een meer decentraal georganiseerde beleidsuitvoering leidt dit ertoe dat betekenisverlening aan natuur uiteindelijk steeds meer op regionaal niveau plaatsvindt.

Regionale betekenissen van natuur in een veranderende institutionele context

In de beleidsvoering rond het Drents Friese Wold, een uitgestrekt bos- en heidegebied op de grens tussen Drenthe en Friesland, spelen de volgende thema's een belangrijke rol: landbouw en natuur, waterhuishouding, cultuurhistorische waarden, recreatie en natuur en participatie van burgers in de besluitvorming over het gebied. Over deze thema's is in de loop van de tijd veel te doen geweest.

Belangrijke partijen in deze betekenisverlening zijn de samenwerkende partijen rond het nationaal park Drents Friese Wold: gemeenten, waterschappen, provincie, rijk, recreatieschap, terreinbeherende organisaties en landbouwvertegenwoordigers. Dit nationaal park komt in 2000 tot stand op initiatief van het rijk, na een intensief onderhandelingsproces met regionale en lokale partijen.

In de betekenisverlening aan de thema's domineert een ecocentrische visie op natuur. Het streven is grootschalige natuurlijke processen hun gang te laten gaan, zonder invloed van de mens. Hiervoor zijn aanvankelijk beheers- en inrichtingsmaatregelen nodig, maar op termijn is het menselijk beheer beperkt. De natuur kan zich alleen door ruimtelijke scheiding van andere functies optimaal ontwikkelen.

Toch voert de coalitie van samenwerkende partijen de ecocentrische visie niet in het extreme door. Zo waarderen betrokkenen ook de ecologisch minder interessante maar cultuurhistorisch waardevolle stuifzand- en heidegebieden en faciliteren ze natuurgerichte recreatie. Wel geldt het ecocentrische beeld als belangrijk streefbeeld, waar in de praktijk meer of minder concessies aan worden gedaan.

De ecocentrische visie heeft ook consequenties voor de vraag wie een waardevolle bijdrage kan leveren aan de besluitvorming over het gebied. De visie berust namelijk op specifieke expertkennis (ecologie, hydrologie). Naast bestuurders hebben experts dan ook een belangrijke inbreng in de planvorming voor het gebied. Dit is in lijn met het eerder geconstateerde wetenschappelijke karakter van het nationale en Europese natuurbeleid. Lekenkennis speelt geen rol in de ecocentrische visie en daarmee krijgt ook het thema burgerparticipatie geen betekenis als middel om lekenkennis te mobiliseren in centrale coalitie rond het Drents Friese Wold. De burger is vooral doelgroep van voorlichting en geconsulteerde. Onder druk van burgerprotesten verschuift de betekenisverlening langzaam in de richting van de burger als adviseur.

De dominantie van de ecocentrische visie heeft te maken met de beleidscontext, de dynamiek in regionale beleidsnetwerken en de fysiek-ruimtelijke context van het gebied.

De *beleidscontext* laat zien dat het Drents Friese Wold niet alleen een nationaal park is, maar ook een kerngebied van de Ecologische Hoofdstuctuur en speciale beschermingszone volgens de Habitatrichtlijn. In al deze beleidscategorieën staat de natuurfunctie van het gebied centraal. In het nationale parkenbeleid en de EHS wordt ingezet op scheiding tussen natuur en andere gebruiksfuncties. In kerngebieden van de EHS speelt bovendien het herstel van ecologische relaties en processen middels natuurontwikkeling een belangrijke rol. Voor de verwezenlijking van scheiding tussen landbouw en natuur is verder het Relatienota-instrumentarium essentieel. De beleidsomgeving verschaft zodoende specifieke spelregels en cognitieve en financiële hulpbronnen die de ecocentrische betekenisverlening ondersteunen.

In het vrij gesloten centrale *beleidsnetwerk* rond het Drents Friese Wold heerst verder consensus over de te volgen koers. In het opgestelde Beheers en Inrichtingsplan (BIP) door betrokkenen is de ecocentrische visie verankerd in doelen voor de korte en lange termijn en bijbehorende inrichtings- en beheersmaatregelen. Dit BIP fungeert als belangrijke spelregel voor de besluitvorming. Naar potentiële nieuwkomers wordt het BIP dan ook als vaststaand kader gepresenteerd, waaraan men niet mag tornen. Dat juist de ecocentrische visie in het Drents Friese Wold zo sterk verankerd raakt, is ook niet verwonderlijk gezien de *fysieke kenmerken* en *eigendomssituatie* in het gebied. Ook voor de instelling tot nationaal park, de begrenzing als EHS en aanwijzing tot Habitatgebied is het Drents Friese Wold al grotendeels natuurgebied. Het bestaat grotendeels uit twee boswachterijen van Staatsbosbeheer. Het leent zich daarmee goed voor herstel van ecologische relaties en processen en de realisatie van scheiding tussen landbouw en natuur.

In de beleidsvoering rond de Cotswolds, een heuvelland in West Engeland, spelen de volgende beleidsthema's een belangrijke rol: de kenmerken van landschapsschoon, natuur in het cultuurhistorisch landschap en de relatie tussen landbouw, natuur en landschap. Het gebied

heeft sinds de jaren zestig de status Area of Outstanding Beauty (AONB). Hieraan is een samenwerkingsverband gekoppeld (het AONB-partnerschap) waarvan de Countryside Agency, lokale overheden en vrijwel alle publieke en private organisaties actief op het gebied van natuurbescherming en landschapsbehoud deelnemen. Betekenisverlening aan natuur vindt in belangrijke mate in dit partnerschap plaats. Maar ook de boeren en grondeigenaren en de Rural Development Service (instantie voor uitvoering van het landbouwbeleid) die geen deel uitmaken van het partnerschap, zijn belangrijk in het proces van betekenisverlening.

In de betekenisverlening aan de thema's speelt een arcadische natuurvisie een belangrijke rol. Natuurwaarden maken hierin deel uit van een historisch, door de mens gemaakt, herkenbaar landschap. Betekenissen van natuur die beter passen bij een ecocentrische visie zoals natuurontwikkeling of het belang van verbindingen tussen gefragmenteerde natuurgebieden spelen wel een rol, maar zijn hieraan ondergeschikt. De kenmerken van landschapsschoon die aanvankelijk een positieve betekenis kregen in het beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds waren de openheid van het landschap op de heuvels, het kleinschaliger landschap in de valleien en de traditionele perceelsscheiding met drystone walls. Onder de noemer 'local distinctiveness' wordt inmiddels de veel grotere cultuurhistorische en architectonische variatie verkend en gedefinieerd, waarmee nieuwe betekenissen hun intrede doen.

Natuurwaarden en het cultuurhistorisch landschap zijn in het proces van betekenisverlening in de Cotswolds onlosmakelijk met elkaar verbonden. Zo hebben de partners natuurlijke graslanden, in het bijzonder de 'limestone grasslands', benoemd als belangrijkste natuurwaarde omdat hiervoor voor het behoud van het gehele landschap actie nodig is. Deze regionale betekenisverlening wekt tot voor kort af van het formele Engelse natuur- en landschapsbeleid, waarin natuur en landschap strikt gescheiden zijn in verschillende institutionele kokers. Inmiddels wil ook de centrale overheid de samenhang verbeteren.

Ook landbouw en natuur zijn in de Cotswoldse discours nauw verbonden. Anders dan in Nederland is ruimtelijke scheiding geen beleidsstrategie. Het regionale beleidsnetwerk hecht veel belang aan het actief zoeken naar mogelijkheden voor het beheer van natuurgebieden en landschapselementen door lokale boeren. Dit wil niet zeggen dat ze het overal over eens zijn. Zo hechtten de boeren aan de jacht voor het voortbestaan van een op de omgeving aangepaste agrarische bedrijfsvoering, maar is dit in formele circuits als het partnerschap onbespreekbaar.

De dominantie van het arcadische natuurbeeld kan worden verklaard uit de grondeigendomsverhoudingen en bijbehorende machtsposities in de Cotswolds. De meeste natuurwaarden komen voor en worden beheerd op boerenland. In een strategie gericht op grootschalige aankoop van natuurgebieden, zoals in Nederland, voorziet het Engelse natuurbeleid niet. Overeenstemming met grondeigenaren en -gebruikers over het beheer staat daarom centraal. Deze refereren aan de Cotswolds als cultuurhistorisch man-made landschap. Ook de status AONB maakt dat het landschapsschoon van oudsher centraal staat. De formele, op wetenschappelijke definities gebaseerde, betekenissen van natuur uit het nationale natuurbeleid spreken bovendien niet aan. Zo leggen de abstracte 'SSSI's' het in het populair discours snel af tegen alom bekende iconen van landschapsschoon als de 'dry stone walls'.

Het geheel overziend hebben de institutionele ontwikkelingen in het formele natuurbeleid wisselende invloed op de regionale processen van betekenisverlening. De intensivering van de beleidsaandacht voor natuur beïnvloedt in beide landen de regionale betekenisverlening en ook de verwetenschappelijking van het natuurbeleid. Niet alle ontwikkelingen vinden echter navolging op regionaal niveau. Zo kunnen stakeholders in de Cotswolds niet met de sterke scheiding tussen natuur- en landschap in het formele beleid en heeft de Nederlandse

beleidstrend 'vermaatschappelijking' nog weinig invloed op de gang van zaken rond het Drents Friese Wold. De mate waarin formele beleidstrends doorwerken in de regionale betekenisverlening blijkt afhankelijk van specifieke machtsverhoudingen binnen de betreffende beleidsnetwerken en de fysiek-ruimtelijke uitgangssituatie van het gebied.

Regionale betekenisverlening aan natuur: mate en kenmerken van governance

We hebben gezien dat in het Drents Friese Wold en in de Cotswolds regionale beleidsnetwerken ontstaan rond natuur. Deze netwerken zijn geen pure overheids-aangelegenheid. Ook boeren, burgers en buitenlui zijn, soms via vertegenwoordigers, betrokken bij natuurbeleid en verlenen zodoende betekenis aan natuur. Toch is de conclusie dat er sprake is van 'governance of nature' wat voorbarig als louter naar de samenstelling van die regionale beleidsnetwerken wordt gekeken.

Afgaande op de casus van het Drents Friese Wold is de huidige toestand in Nederland moeilijk als governance te typeren. Er is weliswaar sprake van multi-actor- en multi-level bemoeienis, maar de openheid en gezamenlijke betekenisverlening in de beleidsontwikkeling schieten daarvoor tekort. Wel zijn er aanwijzingen voor een verdere verbreding van het natuurbeleid, maar deze hebben in het Drents Friese Wold nog niet tot wezenlijke veranderingen in deelnemende partijen en betekenisverlening geleid. De bewijslast is echter beperkt tot één gebied: besluitvormingsprocessen in gebieden waar de uitvoering van het traditionele natuurbeleid stagneert of tot hevig verzet leidt, tonen meer governance kenmerken.

Ook de gesuggereerde trend van 'government' naar 'governance' verdient nuancering. Particulieren namen het initiatief voor natuurbescherming in Nederland. De overheid kreeg pas vanaf 1975 een substantiële rol, maar de natuurbeschermingsorganisaties hebben altijd een belangrijke vinger in de pap gehouden. Anders gezegd: er was al sprake van beperkte governance en daarin is weinig verandering opgetreden.

In de Engelse casus is meer sprake van governance. Publieke partijen hebben wel een tamelijk dominante positie in het regionale beleidsnetwerk maar laten ruimte voor andere partijen. Belangrijke oorzaak hiervan zijn de eigendomsverhoudingen. Het eigendom van natuurgebieden is verspreid over tal van particuliere eigenaren en er is geen beleid om op grote schaal natuurgebieden aan te kopen, zoals in Nederland. In Nederland zijn de drie terreinbeherende organisaties bovendien nauw verbonden met het formele natuurbeleid. De Engelse eigendomsverhoudingen maken samenwerking met lokale overheden, eigenaren en boeren in natuurbeleid nodig. Het AONB partnerschap vormt hiervoor in de Cotswolds een belangrijk platform. Het bundelt de voor de beleidsvoering en het beheer noodzakelijke lokale kennis van natuur en landschap en er komen rond projecten nieuwe betekenissen van natuur en landschap tot stand.

Reflectie op mogelijke implicaties voor nationale natuurbeleid

Wat betekenen de bevindingen over regionale betekenisverlening nu voor het formele Nederlandse natuurbeleid? De casus Drents-Friese Wold toont aan dat de verbredingstrend ingezet met "Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur" zich nog maar mondjesmaat manifesteert op regionaal niveau. Gevestigde natuurbelangen, belichaamd door terreinbeherende organisaties, en verankerd in formele beleidscategorieën als de EHS, beperken de invloed van burgers en andere maatschappelijke organisaties op het natuurbeleid. De formele betekenissen van natuur in het Nederlandse natuurbeleid, zijn bovendien relatief gesloten in vergelijking met de veel opener landschapsvisie in de Cotswolds. Het natuurbeleid blijkt nog steeds een domein van ecologisch geschoolde experts en wetenschappelijke definities, waar gewone burgers moeilijk op kunnen inbreken.

Het serieus nemen van zogenaamde mensenwensen in het natuurbeleid, betekent dat er meer ruimte moet komen voor discursieve verscheidenheid. Dit vergt een andere houding van natuurbeleidsmakers. Nu wordt afwijken van oorspronkelijke natuurbeleidsdoelen in het uitvoeringsproces nog vaak beschouwd als beleidsverlies en is aanpassing van beleid pas aan de orde als dit op hevig maatschappelijk verzet stuit. Door beleidsvoering meer als doorgaand proces van betekenisverlening en deliberatie te beschouwen waarin niemand de absolute waarheid in pacht heeft en betekenissen slechts tijdelijk vastgezet kunnen worden, ontstaat zicht op mogelijke verrijking van beleid. De Engelse casus leert bijvoorbeeld dat lokale NGO's primair als drager van waardevolle gebiedskennis worden beschouwd in plaats van als potentiële dwarsliggers. Door hen toegang te verlenen tot de beleidsarena ontstaan nieuwe betekenissen en krijgt het gezamenlijk ontwikkelde beleid extra legitimiteit.

Summary

The Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP) has initiated this study to improve its insight into the precise consequences of the current shift from government to governance in the Netherlands for regional nature conservation policy. It is assumed that this shift is reflected especially in a greater diversity in the meaning that is given to nature and the landscape. Whereas formal nature conservation policy is dominated by ecological significance, regional policy processes may well attach certain experiential and recreational values to nature. This made the regional significance attached to nature a useful starting point for this study of 'governance of nature'.

The term 'governance of nature' is used for situations with the following combination of characteristics:

- multi-actor: policymaking is an open, interactive process involving multiple, mutually interdependent public and private actors;
- multi-level: various government tiers (European, national, local) collaborate in policymaking;
- multi-significance: policymaking is a collective process of attaching significance to nature and the landscape.

The study involved an institutional analysis of Dutch and British nature policy since about 1990 and two case studies of the regional process of attaching significance to nature: one involving the Drents Friese Wold region in the Netherlands and one involving the Cotswolds region in England. In these case studies, the process of attaching significance to nature was analysed using a number of policy themes, which could be different for each of the cases. A policy theme was defined as a topic that is essential for one or more policy areas and which serves as a focal point of public and administrative debate and decision-making. Such a theme may involve various conceptualisations, categorisations and problem definitions developed by representatives of public and private parties concerned, all of which influence each other, and which give the theme its meaning.

We have related the findings of the institutional analysis to those of the case studies. This allowed us to draw conclusions about the progress and characteristics of governance in regional policy-making on nature and the landscape. Regional policy networks relating to nature conservation and landscape protection are currently developing in both the Drents Friese Wold and Cotswolds regions. Such networks do not involve only public authorities; they also include farmers and private citizens who are involved in the policymaking process, whether or not through representatives, and hence help to give meaning to nature and the landscape. Nevertheless, it would be premature to conclude that this process is one of 'governance of nature', in view of the composition of such regional policy networks.

The case study of the Drents Friese Wold region suggests that the current situation in the Netherlands could hardly be characterised as 'governance'. Although the policymaking process does involve multiple actors and multiple levels, the current policy development is not really an open and joint process of giving meaning to nature. The meaning attached largely draws on an ecocentric view of nature, focused on specifically defined key ecological values. In this view, the aim is to allow large-scale natural processes to operate without human interference. Although this does initially require management and redevelopment measures, human management interventions are expected to be minimal in the long run. Optimal

development of nature is deemed to be possible only by spatially separating natural areas from areas that fulfil other functions. Although there are some signs of a further widening of the scope of nature policy, this has not yet yielded substantial changes in the parties involved or in the process of giving meaning to nature, at least not in the Drents Friese Wold region. It must be remembered, however, that this conclusion is based on one case study only; the decision-making processes in regions where the implementation of this traditional nature conservation policy is stagnating or is encountering fierce resistance do show more characteristics of governance.

The shift from 'government' to 'governance' which is presumed to be taking place in the Netherlands also deserves some qualification, since it was private parties which took the first initiatives for nature conservation in this country. The government did not play a substantial role until 1975, and private conservation societies have always retained a major say in policies. In other words, there was already a limited form of governance in place, and this situation has not changed a great deal.

The English case study revealed a greater degree of governance. Although representatives of local and regional governments and central government agencies have a rather dominant position in the regional policy network, there is also room for other parties. This is to a large extent caused by the land ownership conditions in this region. Land in areas of outstanding natural beauty (AONBs) tends to be owned by many different private owners. Unlike the Dutch authorities, the British government does not have a policy of buying up large tracts of land for conservation purposes. In addition, the Dutch organisations¹ involved in the management of protected nature areas are closely involved in formal policymaking on nature. The ownership situation in England necessitates cooperation between local authorities, landowners and farmers to achieve the aims of nature conservation policy. An important platform for this process in the Cotswolds is the AONB partnership, which is a major source of the kind of local knowledge on nature and the landscape that is required for policymaking and management. The focus on landscape protection, which includes the built environment, is a significant difference from the Dutch focus on ecology. Its projects have led to new forms of significance being attached to nature and the landscape, reflecting not only the dominant Arcadian view of nature but also the ecocentric view.

What do our findings on the regional process of attaching significance to nature imply for formal policymaking in the Netherlands? Our case study on the Drents Friese Wold region showed that the trend towards a widening of the scope of policymaking on nature and the landscape, which started with the Ministerial memorandum called 'Nature for People, People for Nature' (2000), has not yet had a great impact at regional level. The influence of citizens and civil society organisations on nature policy is limited by established interests, represented by area management organisations and embedded in formal policies like that on the National Ecological Network. In addition, the formal types of significance embodied in Dutch nature policy are relatively restricted compared to the much more open views on the significance of the landscape in the Cotswolds. Policymaking on nature and the landscape in the Netherlands still appears to be the domain of ecologically trained experts and scientific definitions, which are difficult to access for ordinary citizens.

If we want to take people's wishes on nature conservation seriously, there will have to be more room for discursive diversity. This requires a change in attitude on the part of policymakers. As it is, any deviation from the original objectives in terms of key ecological values of the formal nature conservation policy is often regarded as a loss of policy, and changes to policy

¹ Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen

objectives are only made when the original objectives encounter serious social resistance. The process of policymaking could be enriched by regarding policymaking as a continuing process of attaching meaning to nature and the landscape and of collaborative debate, in which no single party can claim to possess the absolute truth, and significance is a transient characteristic. Our English case study showed that local NGOs can be regarded primarily as sources of valuable local knowledge, rather than as potential troublemakers. Allowing these NGOs into the policymaking arena leads to the creation of new forms of significance and adds to the public support for policies that are developed collectively.

1 Inleiding

Een van de onderzoeksthema's die het kabinet noemt in haar opdrachtbrief (kaderbrief 2003) aan het Natuurplanbureau² voor 2004 luidt: 'welke partijen zijn betrokken bij het ontwikkelen en uitvoeren van het natuurbeleid, welke rol/bijdrage hebben deze partijen, wat is hun belang en hoe beïnvloeden zij de besluitvorming op verschillende niveaus?'

Aanleiding voor deze vragen is dat de realisatie van nationale natuurdoelen steeds meer afhankelijk van besluitvormingsprocessen over de groene ruimte, waarin noch de rijksoverheid, noch andere overheden domineren. Onder invloed van het internationale (met name het Europese) natuurbeleid, de decentralisatie van het rijksbeleid en regionalisering van onderop heeft een verbreding plaatsgevonden van partijen die bij beleidsprocessen en besluitvorming over de groene ruimte betrokken zijn (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002; Buunk, 2003; Boonstra, 2004; Van der Zouwen, 2006). Zo is er een toenemende invloed van de EU en decentrale overheden, maar ook maatschappelijke organisaties en marktpartijen drukken steeds meer hun stempel op het natuurbeleid.

Deze ontwikkelingen zijn niet uniek voor het natuurbeleidsdomein. Er is sprake van een algemene bestuurlijke trend die we kunnen samenvatten onder de noemer 'van government naar governance'. 'Government' verwijst naar een situatie waarin de overheid met klassiek hiërarchische sturing ontwikkelingen kan bepalen. 'Governance' is een op samenwerking gerichte vorm van beleidsvoering waarbij vertegenwoordigers van overheid, markt en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). 'Governance' verwijst overigens niet alleen naar een andere manier van overheidssturen; het duidt ook op een toenemende vervlechting tussen overheid, markt en civiele samenleving.

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft voor haar Natuurverkenning 2002 eerder onderzoek laten doen naar de mogelijke gevolgen van de verschuiving van 'government' naar 'governance' voor het natuurbeleid in de komende dertig jaar. Dit leverde een interessant overzicht op van reeds zichtbare en potentiële veranderingen in overheidsrollen, machtsverhoudingen en sturingspotenties in het natuurbeleid samenhangend met bestuurlijke trends als multi-actor governance, regionalisering en europeanisering (Kuindersma et al., 2002). Dit overzicht had echter een overwegend institutioneel karakter. Het maakte onvoldoende duidelijk wat de gevolgen van dergelijke veranderingen zijn op concrete besluitvormingspraktijken waarin natuurbeleid tot stand komt. Wat betekenen de genoemde institutionele ontwikkelingen bijvoorbeeld voor de deelname en het handelen van diverse betrokkenen bij het natuurbeleid, hun onderlinge relaties en interacties? En wat zijn de consequenties voor de realisatie en legitimatie van politiek vastgestelde doelen op dit terrein?

In een workshop 'Bestuurlijke trends Delta-sturing', waaraan planbureaumedewerkers, onderzoekers van Alterra en Wageningen Universiteit meededen, is deze vraag verder toegespitst. Het bleek vooral interessant te kijken naar de invloed van institutionele veranderingen in het natuurbeleid in de context van de verschuiving van 'government' naar 'governance' enerzijds op de betekenisverlening aan natuur op regionaal niveau anderzijds.

² Thans Milieu- en Natuurplanbureau (MNP)

De focus op het regionale niveau komt voort uit dat juist op dit niveau, waar het natuurbeleid moet worden uitgevoerd, de gevolgen van institutionele veranderingen in het natuurbeleid zichtbaar worden. Hier bestaat namelijk vaak verzet tegen het als 'top down' en te sectoraal ervaren formele natuurbeleid. Bovendien materialiseren incongruenties³ tussen beleidsinitiatieven van bijvoorbeeld het Ministerie van LNV en de Europese Unie zich hier in onduidelijkheid over begrenzingen en beschermingsregimes.

We mogen verwachten dat rond de aanwijzing en inrichting van natuurgebieden een nieuwe publieke ruimte ontstaat waarin veel partijen en opvattingen een rol spelen en wederzijdse afhankelijkheidsrelaties worden ontdekt en geherdefinieerd (zie ook: Hajer, 2003).

De toespitsing van de vraagstelling op het proces van betekenisverlening heeft te maken met het verschijnsel dat juist rond de definitie van problemen, oplossingen en onderlinge verhoudingen de dynamiek in de nieuwe publieke ruimten zichtbaar wordt. Bovendien kan door deze toespitsing aangesloten worden op nieuwe stromingen binnen de beleidsanalyse zoals argumentatieve analyse, discursieve analyse en 'deliberative policy analysis' (Hoppe en Peterse, 1998; Pestman, 2001; Hajer, 2003).

Ook hechtte het MNP belang aan het kijken naar de betekenis van de resultaten voor de organisatie en inhoud van het formele, nationale natuurbeleid. Door de verschuiving van 'government' naar 'governance' raakt de relatieve geslotenheid van het natuurbeleidsdomein doorbroken. Specifieke natuurwaarden worden in beleidsprocessen steeds meer benoemd als onderdelen van lokaal gesitueerde ruimtelijke kwaliteit. Hierbij putten diverse actoren behalve uit formele beleidsdoelen en sectorale opvattingen over natuur, gebaseerd op wetenschappelijke ecologische kennis, ook uit andere vormen van kennis zoals ervaringskennis en emotie (Volker, 2000; Volker, ongepubliceerd). Zo hebben betrokkenen verschillende natuurbeelden, die met termen als 'wildernis', 'arcadisch' of 'functioneel' kunnen worden aangeduid (Keulartz, 2000). Bovendien verbinden ze natuurwaarden met andere aspecten van ruimtelijke kwaliteit. Hierdoor maakt scheiding tussen natuur en andere gebruiksfuncties steeds vaker plaats voor vormen van verweving. Binnen het natuurbeleidsdomein wordt deze verbreding over het algemeen als 'beleidsverlies' beleefd. Dit maakt het nodig te reflecteren op de gevolgen van een governance-achtige beleidspraktijk op regionaal niveau voor het formele natuurbeleid.

Probleemstelling

Tegen de achtergrond van de bovenstaande overwegingen luiden de onderzoeksvragen:

- In hoeverre is de verschuiving van 'government' naar 'governance' herkenbaar in de institutionele ontwikkeling van het natuurbeleid vanaf circa 1990?
- Hoe komen betekenissen van natuur tot stand op regionaal beleidsniveau onder invloed van deze veranderende institutionele context, welke betekenissen zijn dominant?
- Gezien deze regionale betekenisverlening aan natuur: welke conclusies kunnen we trekken over de mate en kenmerken van 'governance' in regionale natuurbeleidsvoering?
- Wat kan de regionale betekenisverlening aan natuur betekenen voor de organisatie en inhoud van het formele nationale natuurbeleid?

De centrale concepten in deze vraagstelling lichten we in de volgende paragraaf verder toe. De keuze voor 1990 als beginpunt van de institutionele analyse heeft te maken met een aantal cruciale veranderingen in het Nederlandse en Europese natuurbeleid die toen plaatsvonden, en het uitkomen van het Natuurbeleidsplan en de introductie van Natura 2000.

³ Congruentie in de hier gebruikte betekenis is de mate waarin beleidspraktijken overlappen, afgestemd zijn en elkaar niet bijten (zie ook: Boonstra, 2004).

Aan deze vraagstelling liggen twee veronderstellingen ten grondslag. Deze worden niet getoetst maar geven wel richting aan het empirisch onderzoek. Daarom is het goed ze hier te expliciteren:

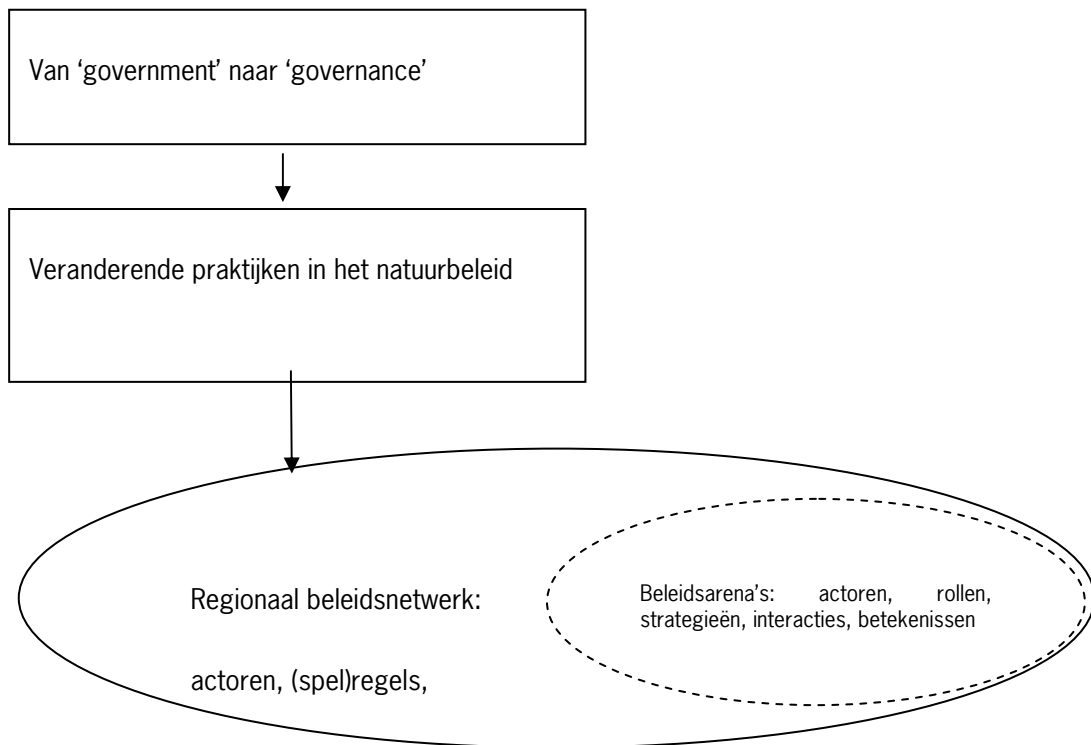
- De verschuiving van 'government' naar 'governance' beïnvloedt de institutionele ontwikkeling van het natuurbeleid.
- De effecten van de verschuiving worden met name zichtbaar op regionaal niveau, in processen van betekenisverlening.

2 Analytisch kader

Met dit onderzoek willen wij inzicht geven in de complexe relatie tussen institutionele veranderingen in het (formele) natuurbeleid en betekenisverlening aan natuur op regionaal niveau in de context van een meer algemene verschuiving van 'government' naar 'governance'. Dit stuk belicht eerst het theoretisch perspectief dat wij hanteren. Dit perspectief bestaat uit een aantal concepten en hun onderlinge verbanden. Daarna komt de manier waarop wij het empirisch onderzoek hebben aangepakt aan bod. Centraal in dit onderzoeksontwerp staat casestudy-onderzoek. Wij gaan in op de casusselectie en de gevolgde onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag.

2.1 Onderzoeksmodel

Het onderzoeksmodel waarmee wij het empirisch materiaal verzamelen, ordenen en interpreteren staat in figuur 1. Het bestaat uit een aantal concepten en hun onderlinge verbanden. Het onderzoeksobject is betekenisverlening aan natuur in regionale beleidsarena's. Deze beleidsarena's zijn de geactiveerde delen van het regionale beleidsnetwerk. De kenmerken van het regionale beleidsnetwerk houden verband met veranderende praktijken in het natuurbeleid⁴. Deze veranderende natuurbeleidspraktijken vinden op hun beurt plaats in de context van een meer algemene verschuiving van 'government' naar 'governance'. De concepten lichten we hieronder afzonderlijk toe.



Figuur 1: Onderzoeksmodel

⁴ Natuurbeleidspraktijken staan op hun beurt niet los van de regionale besluitvorming, maar deze doorwerking 'van onderop' bestuderen we in deze studie niet, vandaar dat er geen pijl terug staat.

2.1.1 Van 'government' naar 'governance'

Institutionele veranderingen en betekenisverlening in het natuurbeleidsdomein staan niet op zich zelf. Ze zijn verbonden met meer algemene politieke ontwikkelingen die op hun beurt weer worden beïnvloed door maatschappelijke transformatieprocessen als globalisering en individualisering en de opkomst van de netwerksamenleving. Kenmerkend voor het huidige tijdsgewricht is de verschuiving van 'government' naar 'governance' (Held, 1995; Rhodes, 1997; Mayntz, 1999; Pierre, 2000). In de inleiding las u dat deze studie de veranderingen in het natuurbeleidsdomein wil begrijpen vanuit deze verschuiving van traditionele vormen van overheidssturing naar meer op samenwerking gerichte stijlen van regeren.

Grondslag voor deze ontwikkeling is dat de overheid niet langer maatschappelijke problemen alleen, dan wel in de beslotenheid van corporatistische structuren kan oplossen. Ze treedt daarom op als onderhandelaar in of als facilitator van beleidsprocessen waarbij uiteenlopende actoren een rol spelen. Beleid is daarmee niet langer een van bovenaf opgelegd plan, maar een open, complex en interactief proces waarin verschillende publieke en private actoren deelnemen, problemen oplossen en naar gezamenlijke oplossingen streven. De overheid geeft daarmee macht en bevoegdheden uit handen ten gunste van de markt en civiele samenleving. Andersom eisen belangenorganisaties en burgers, vaak uit onvrede met het optreden van de overheid, deze eigen rol en verantwoordelijkheid ook op. De overheid is daarbij niet langer altijd de aangewezen partner. Ook marktpartijen ontdekken de grenzen van hun eigen sturingsmacht en betrekken burgers bij het voorbereiden, nemen en uitvoeren van besluiten. Politiek en beleid verspreiden en verplaatsen zich zo buiten de formele institutionele kaders van de natiestaat (Leroy et al., 2001: 221; Arts et al., 2001: 6,7; Van Tatenhove, 2001)

'Governance' betekent hierdoor niet alleen een andere manier van sturen door de overheid, maar impliceert ook een toenemende vervlechting tussen overheid, civiele samenleving en de markt. Deze subsystemen kunnen niet langer als gescheiden werelden worden beschouwd, met eigen logica's (concurrentie, hiërarchische controle en solidariteit), maar er is sprake van "wederzijds doordringen" (Pestman en Van Tatenhove, 1998: 256).

Naast het beschreven horizontale karakter, heeft 'governance' ook een verticaal karakter. Hiermee bedoelen we de toenemende wisselwerking tussen bestuurlijke schaalniveaus, van gemeentelijk, provinciaal tot nationaal tot Europees. Deze bestuursniveaus zijn steeds meer gedwongen samen te werken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Op ieder bestuursniveau zijn weer uiteenlopende, bijbehorende private en publieke actoren en coalities actief (Mazey & Richardson, 1996). 'Governance' is daarmee in toenemende mate een 'multi-actor' én een 'multi-level' proces (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).

2.1.2 Veranderende praktijken in het natuurbeleid

De verschuiving van 'government' naar 'governance' heeft te maken met de institutionele veranderingen in het natuurbeleid. Over instituties en institutionalisering bestaat een verscheidenheid aan wetenschappelijke opvattingen. In de sociologie wordt nu eens de nadruk gelegd op het verschijnsel dat normen en waarden de neiging hebben uit te groeien tot vaste gedragsregels met daarbijbehorende sancties en dan weer op manieren van doen die kunnen uitgroeien tot min of meer vaste procedures (Nelissen, 1980: 156). Een overzicht van neo-institutionele benaderingen in de bestuurskunde en politicologie levert maar liefst vijf verschillende stromingen waarbij instituties achtereenvolgens worden opgevat als duurzame organisatiestructuren, conventioneel gedrag, condities voor individuele beslissingen, diepgevoelde rolverplichtingen en padafhankelijke keuzepatronen (Hendriks, 1996).

Wij hanteren in beginsel een omvattende definitie van instituties en institutionalisering. Institutionalisering is het verduurzamen van sociaal handelen in organisatie- of handelingspatronen. Deze instituties structureren het gedrag vervolgens, waardoor het in hoge mate voorspelbaar en vanzelfsprekend wordt (Zijderveld, 1974; Van Doorn en Lammers, 1976). Instituties verschaffen dus zekerheden. Keerzijde is dat ze actoren ook beperkingen opleggen. Hoe stabiel ze ook lijken op het eerste gezicht, instituties zijn aan voortdurende verandering en aanpassing onderhevig (Leroy, 2001: 213) Dit veranderingsproces wordt ook wel aangeduid met de begrippen de-institutionalisering en re-institutionalisering (Van Doorn en Lammers, 1976).

Toegepast op beleidsprocessen verwijst institutionalisering naar het verschijnsel dat in en rond beleid geleidelijk relatief stabiele probleemdefinities en oplossingsrichtingen ontstaan, min of meer vaste patronen van taakverdeling en interactie tussen actoren tot stand komen, vaste regels gaan gelden enzovoort.

In deze studie noemen we de genoemde denk-, handelings-, gedrags- en sturingspatronen kortweg 'beleidspraktijken'. Natuurbeleidspraktijken operationaliseren we dan als de gangbare wijze waarop betrokkenen beleidsproblemen rond natuur definiëren en oplossingen formuleren. Het gaat daarbij zowel om inhoud (wat?) als om organisatie (wie en hoe?). Deze praktijken vormen voor betrokken actoren bij het natuurbeleid de handelingsregulerende context. Dat betekent dat zij bij de mobilisatie van andere actoren, hulpbronnen of regels zich in zekere zin gebonden weten aan deze context (Pestman, 2001).

Hoewel zij dus tot op zekere hoogte de status quo vertegenwoordigen, veranderen natuurbeleidspraktijken wel. Hiervoor zijn enerzijds meer structurele ontwikkelingen verantwoordelijk, in deze studie geduid als de verschuiving van 'government' naar 'governance'. Anderzijds veranderen beleidspraktijken door strategische interactie rond concrete beleidsproblemen. De vigerende praktijken vertegenwoordigen zo een labiel evenwicht.

2.1.3 Regionale beleidsnetwerken en –arena's

Naast de veranderende praktijken in het natuurbeleid is het zinvol een meer directe context voor regionale betekenisverlening te onderscheiden. Hiervoor gebruiken we in deze studie de begrippen regionaal beleidsnetwerk en –arena. Over het algemeen wordt een beleidsnetwerk opgevat als min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rond beleidsproblemen en/of -programma's. Uitgangspunt van de benadering is dat beleid niet door een centrale actor (overheid) wordt ontwikkeld en uitgevoerd, maar dat daarbij een netwerk van organisaties betrokken is. Dit uitgangspunt past goed bij het in deze studie gekozen 'governance'-perspectief. Netwerken ontstaan en blijven bestaan omdat deze actoren op elkaar zijn aangewezen bij het realiseren van doeleinden.

Naast wederzijdse afhankelijkheid is de aanwezigheid van meerdere actoren met uiteenlopende doelen, visies, belangen en strategieën een cruciaal kenmerk van beleidsnetwerken. Beleid is vervolgens het resultaat van strategische interactie tussen deze actoren. Doordat actoren elkaar nodig hebben maar tegelijkertijd sturen op hun eigen doelen kent dit interactieproces een hoge mate van complexiteit en onvoorspelbaarheid. Dit wordt nog eens versterkt doordat voorkeuren van actoren in de loop van het proces kunnen veranderen onder invloed van gebeurtenissen binnen en buiten het netwerk. Een laatste kenmerk van een beleidsnetwerk is dat relaties en interacties tussen actoren een zekere duurzaamheid hebben. Door deze duurzame interactie (re)produceren actoren regels en

hulpbronnen die een constituerende werking uitoefenen op de interacties in het netwerk (Klijn, 1996).

In navolging van Teisman beschouwen wij een beleidsarena als het geactiveerde deel van het netwerk. Niet alle partijen in het netwerk hoeven inbreng te hebben in een specifiek (onderdeel van het) besluitvormingsproces. "Een beleidsarena formeert zich rond een bepaald beleidsinitiatief, waaraan een probleem/doel van minstens één der actoren ten grondslag ligt maar biedt ook kansen aan andere actoren om hun problemen/doelen in te brengen" (Teisman 1992: 62).

Het netwerk is dus de omgeving van het besluitvormingsspel dat in een beperktere relevante omgeving, de beleidsarena, plaatsvindt. Deze beleidsarena bestaat uit waarneembaar handelende actoren. Het is een concreet, empirisch verifieerbaar fenomeen.

In deze studie wordt dus de samenwerking bij natuurontwikkeling en -beheer opgevat als regionaal beleidsnetwerk. Binnen dit netwerk worden verschillende relevante beleidsarena's onderscheiden. Het netwerk en de beleidsarena's kunnen we dan aan de hand van verschillende kenmerken analyseren. In deze studie kijken we behalve naar de actoren, hun doelen, verwachtingen en percepties vooral naar de structuurkenmerken van het netwerk: de regels, verdeling van hulpbronnen en dominante thema's. In de beleidsarena's gaat het vervolgens om een analyse van het proces van uitwisseling rond specifieke vraagstukken, de discursieve strategieën, in de interacties van de betrokken actoren. Het regionale beleidsnetwerk, de afhankelijkheden, onderlinge posities, regels en thema's, structureren dit proces, maar determineren het niet.

Anders dan in veel beleidsnetwerkliteratuur gebruikelijk is⁵, kijken we in deze studie nadrukkelijk naar de relatie tussen het regionale beleidsnetwerk en de bredere context. De deelnemende actoren, vigerende probleemdefinities en machtsverhoudingen in het netwerk houden verband met meer algemene ontwikkelingen buiten het netwerk. Wij verwachten dat veranderende (inter)nationale natuurbeleidspraktijken bij uitstek relevant zijn voor de opstelling van actoren in het netwerk, maar waarschijnlijk spelen ook andere contextuele patronen een rol. Het empirisch onderzoek moet dit uitwijzen.

2.1.4 Betekenisverlening

Veranderende praktijken in natuurbeleid hebben we nu geoperationaliseerd in termen van nieuwe beleidsarena's en in termen van de wijze waarop betrokkenen beleidsproblemen rond natuur definiëren en oplossingen formuleren. We definiëren dit als een proces van betekenisverlening rond natuur. In beleidsarena's streven actoren doelen na door het toepassen van strategieën en tactieken in onderlinge interactie. Zo vindt betekenisverlening plaats: "systems of meaning, ways of acting and ways of valuing are learned, transmitted and sometimes transformed" (Healey, 1997: 58). Het gaat hierbij onder meer om de selectie, definitie en interpretatie van problemen en oplossingsrichtingen. Cruciaal voor het proces in beleidsnetwerken is dat er door de diversiteit aan deelnemers met eigen, uiteenlopende

⁵ Van Tatenhove en Leroy (1995) tonen overtuigend aan dat in de beleidsnetwerkliteratuur de invloed van de politieke en maatschappelijke context op de interacties en machtsrelaties in beleidsnetwerken onhelder is. Gevolg is dat ondermeer de selectie van netwerkactoren, de vigerende probleemdefinitie, de relatie tussen organisaties binnen het netwerk en machtige organisaties buiten het netwerk en de beschikbare hulpbronnen onvoldoende geproblematiseerd worden.

opvattingen geen overeenstemming bestaat en dat betekenissen gedurende het proces kunnen veranderen. Actoren hebben verschillende percepties van de 'issues at stake'. Behalve uit eigen ervaringen putten zij hierbij uit meer collectieve handelingstheorieën of discoursen, vaak verbonden aan de groep of organisatie die zij in het proces vertegenwoordigen.

Maar waarover worden betekenissen gevormd? In regionale beleidsnetwerken rond natuur komen tal van kwesties aan bod. Van deze concrete, op het gebied betrokken vragen, kunnen beleidsthema's worden afgeleid. Pestman (2001: 27) definieert het begrip beleidsthema als volgt: "Een beleidsthema is een voor een of meer beleidsterreinen wezenlijk onderwerp waarop het maatschappelijk en bestuurlijk debat en de besluitvorming worden geconcentreerd". Het benoemen van dergelijke thema's is een reconstructie van de onderzoeker (zie ook paragraaf 2.2). In veel regionale natuurprojecten speelt de vraag of en op welke wijze boeren een rol kunnen vervullen in het beheer van natuur. Het onderliggende thema is de vraag naar scheiding dan wel verweving van landbouw en natuur dat voor meer projecten, beleidsniveaus en -velden relevant is. Een op het gebied betrokken vraag als "Wat doen we met de pitrus?" raakt aan het onderliggende beleidsthema over de precieze verhouding tussen natuur en menselijk ingrijpen. Kortom, de aanleiding is een op het project betrokken vraag, maar tegelijkertijd wordt er bewust of onbewust een discussie gevoerd op een projectoverstijgend niveau. Rond een thema kunnen verschillende conceptualiseringen, categoriseringen en probleemdefinities een rol spelen die elkaar wederzijds beïnvloeden. Zo krijgen de thema's betekenis.

Deze betekenisverlening is niet vrijblijvend. Op basis van dominante conceptualiseringen komen regels tot stand. Ook beïnvloedt het proces van betekenisverlening de machtsbalans tussen verschillende actoren. Zo kunnen we ervan afleiden wie de relevante spelers zijn, welke coalities mogelijk zijn en welke type kennis belangrijk is. De dominante invulling van een thema correspondeert zo met en legitimeert daarmee een specifiek geheel van actoren, regels en hulpbronnen (het beleidsnetwerk) (Pestman, 2001: 28). Thema's en hun invulling dienen daarom in relatie tot dit beleidsnetwerk te worden bestudeerd.

Voordeel van het begrip thema is dat hiermee onderdelen van verschillende projecten, beleidsterreinen en -niveaus kunnen worden geanalyseerd en vergeleken. Dit is een belangrijk voordeel voor dit onderzoek gericht op de invloed van institutionele veranderingen in het (formele) natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur op regionaal niveau. Het begrip beleidsthema vormt de brug tussen de concrete vraagstukken rond natuur in regionale beleidsarena's waaraan regionale betrokkenen betekenis geven en beleidspraktijken op regio-overstijgend niveau. Zo kan het zijn dat een rond een regionaal project gereconstrueerd beleidsthema in het formele nationale natuurbeleid geen rol speelt of een afwijkende betekenis krijgt. Dit roept vervolgens vragen op over legitimiteit en effectiviteit van dit formele beleid.

Bovendien maakt het begrip een analyse in de tijd mogelijk omdat beleidsthema's over het algemeen een zekere duurzaamheid hebben (Dicke, 2001: 9). Zo beheerst het beleidsthema scheiding of verweving van landbouw en natuur als sinds de jaren '70 van de vorige eeuw het debat over de inrichting van het landelijk gebied in Nederland en laat de invulling een ware golfbeweging zien.

De relevante beleidsthema's en hun specifieke invulling vormen uitsneden van bredere natuur-, sturings- of plattelanddiscoursen. Wanneer deze interpretatiekader zeer herkenbaar zijn in de empirie, zullen we deze expliciteren. De reconstructie van omvattende discoursen is echter geen onderzoeksdoel. Onze primaire focus zijn de beleidsthema's en de betekenis die deze krijgen in regionale besluitvormingsprocessen.

2.2 Onderzoeksonwerp

In het onderzoeksonwerp staat de meervoudige casestudy centraal. Dit betekent dat het onderzoek uit meerdere deelonderzoeken (casussen) bestaat, waarvan de resultaten met elkaar zijn vergeleken (Yin, 1994; Hutjes en Van Buuren, 1996). Casestudies zijn bij uitstek geschikt voor de analyse van complexe beleidsprocessen omdat ze diepgaand onderzoek mogelijk maken. Bovendien isoleren ze het onderzoeksobject niet van zijn natuurlijke setting. Omdat het in dit onderzoek juist gaat om de invloed van de institutionele context op het proces van betekenisverlening op regionaal niveau is dit een belangrijke eigenschap. Achtereenvolgens komt de manier van casusselectie aan bod en de gevolgde onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag.

2.2.1 Casusselectie

In dit onderzoek kozen we voor het uitvoeren van twee casussen: een Nederlandse en een buitenlandse. De Nederlandse casus stond centraal en moest representatief zijn voor de te bestuderen ontwikkeling (externe validiteit). De buitenlandse casus diende voor een beter begrip van de specifieke ontwikkelingen in en eigenaardigheden van het Nederlandse natuurbeleid. Door de buitenlandse bevindingen af te zetten tegen de Nederlandse fungeerde deze casus zodoende als spiegel voor het Nederlandse natuurbeleid. Hiervoor moesten beide casussen wel vergelijkbaar zijn. Dit werd bereikt door dezelfde criteria te gebruiken voor hun selectie:

- Een regionaal of lokaal geworteld besluitvormingsproces in de groene ruimte waarin natuur een belangrijke rol speelt en uiteenlopende overheids en private partijen betrokken zijn.
- Een gebied waar men actief werkt aan beheersplannen voor natuur, projecten of maatregelen voor natuurbeheer, aan natuurontwikkeling of de realisatie van verbindingzones of corridors.
- Een gebied dat geheel of gedeeltelijk is aangewezen of aangemeld als speciale beschermingszone voor de HVR opdat ook de Europese definitie van belangrijke natuurwaarden een rol speelt.
- Een gebied in een nationaal park of landschap, omdat daar sprake is van een poging tot institutionele vormgeving van samenwerkingsprocessen op regionaal niveau rond natuur. Dit is bovendien een praktisch bruikbare eenheid voor internationale vergelijking.
- Een onderzoekbare situatie, waarin het beleidsproces rond natuur zich in een dusdanig stadium bevindt dat er onderzoekbare projecten of dilemma's zijn.

Als Nederlandse casus hebben we op basis van een quick scan van nationale parken het Drents-Friese Wold geselecteerd. Het betreft een groot gebied van circa 6000 ha, grenzend aan verschillende dorpen. Het eigendom binnen het nationaal park is verdeeld over Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, een lokaal opererende terreinbeheerder en particulieren. Het nationaal park valt binnen de grenzen van twee provincies, drie gemeenten en twee waterschappen. Daarnaast zijn er diverse recreatievoorzieningen en recreatiebedrijven in en om het park. De complexiteit van deze situatie maakt het een interessant object van onderzoek naar processen van samenwerking en betekenisverlening tussen overheden en andere partijen. Er zijn bovendien interessante experimentele natuurbeheerskeuzes gemaakt. Het gebied is vrijwel geheel aangemeld als speciale beschermingszone voor de Habitatrictlijn. Hierdoor zijn er waarschijnlijk een aantal interessante grensgevallen en ecologische definitiekwesties te vinden.

Voor de buitenlandse vergelijking is gekozen voor een Engelse casus. Engeland kent net als Nederland een lange traditie op het gebied van natuurbescherming. Het kent een volledig beleidsstelsel met wetgeving, instituties en kennisinstituten. Ook telt het net als Nederland een groot aantal grote en kleine particuliere natuurbeschermingsorganisaties die zich op verschillende schaalniveaus manifesteren. Engeland kent een stelsel van nationale parken. Het heeft overigens geen omvattend ruimtelijke beleidsconcept voor het natuurbeleid, zoals Nederland met de EHS.

Wat de vergelijking met Engeland bijzonder informatief maakt, is de Britse traditie van het in stand houden van alles wat met de 'countryside' te maken heeft. Platteland, landschap en natuur gaan hierachter schuil. Recente debatten over de jacht en de openbare toegang tot private terreinen voor wandelaars tonen dat deze traditie nog springlevend is. Het laatstgenoemde debat heeft in 2000 geleid tot nieuwe wetgeving, de Countryside and Rights of Way act (CROW-act). Dit is een institutionele verandering waarvan verwacht mag worden dat deze nieuwe dynamiek in de praktijken van natuurbeleid op regionaal niveau veroorzaakt. Tot slot is het opvallend dat Groot-Brittannië in de uitvoering van Europees beleid vaak voorop loopt, zij het na aanvankelijk krachtig verzet op Europees niveau. Dit geldt ook voor de implementatie van de HVR.

Voor de selectie van de Engelse casus bleek een 'Area of Outstanding Natural Beauty' (AONB) een betere kandidaat dan een nationaal park. Dit soort AONB-parken zijn meer vergelijkbaar met de Nederlandse nationale parken omdat ze behalve natuur ook landbouwkundig gebruik en dorpen omvatten. Hoewel de omvang van de AONB's in het algemeen ook meer vergelijkbaar is met Nederlandse nationale parken dan de Engelse nationale parken, is de keuze gevallen op de AONB de Cotswolds, vele malen groter dan het Drents Friese Wold. Het voordeel van de Cotswolds is echter zijn ligging bij steden als Bristol, Bath, Gloucester en Oxford waardoor het vergelijkbaar wordt met het verstedelijkte Nederlandse landelijk gebied. Daarnaast is de Cotswolds een van de weinige AONB's die al inspringt op de mogelijkheden van de nieuwe wetgeving voor verandering van de interne organisatie. Dit levert interessante discussiepunten rond de bestaande samenwerking.

2.2.2 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen werden verschillende bronnen en methoden toegepast. Het voordeel van een dergelijke triangulatie is dat het de betrouwbaarheid en interne validiteit van het onderzoek verhoogt. Per onderzoeksvraag bespreken we nu de specifieke combinatie van methoden en bronnen. Het empirisch onderzoek is eind 2003 gestart en medio 2004 afgerond. Ontwikkelingen die daarna hebben plaatsgevonden zijn niet meegenomen.

Eerste onderzoeksvraag: Wat betekent de verschuiving van 'government' naar 'governance' voor de institutionele ontwikkeling van het natuurbeleid vanaf circa 1990?

Voor de beantwoording van deze vraag onderzochten we de belangrijkste veranderingen in (inter)nationale en regionale natuurbeleidspraktijken en thema's vanaf circa 1990 tot 2003. Het betreft een institutionele analyse van de meer duurzame organisatorische en inhoudelijke veranderingen in het formele natuurbeleid.

Hiervoor konden we grotendeels gebruik maken van bestaande literatuur en bij de onderzoekers aanwezige kennis over het natuurbeleid ('peer debriefing'). Hieruit komt een beeld naar voren van een voorzichtige verschuiving van een uitermate gesloten, door

ecologische kennis en scheidings-denken gedomineerd beleidsdomein naar een beleidsdomein waarin andere actoren aan invloed winnen en natuur in een bredere context wordt geplaatst.

Hoofdstuk 3 doet verslag van de beantwoording van deze vraag en u leest de conclusies over dominante trends in de institutionele ontwikkeling van natuurbeleid in Nederland en Engeland.

Tweede onderzoeksvraag: Hoe komen betekenissen van natuur tot stand op regionaal beleidsniveau onder invloed van deze veranderende institutionele context en welke betekenissen zijn dominant?

De beantwoording van deze vraag vormt de kern van het empirisch onderzoek en bestond uit drie stappen. *Eerst* reconstrueerden we het regionale beleidsnetwerk rond de geselecteerde natuurparken. De deelnemende actoren, hun onderlinge relaties, de vigerende spelregels, beleidsthema's en verdeling van macht en hulpbronnen vormden de omgeving voor betekenisverlening in de betreffende casus. Het betrof een overwegend institutionele analyse waarbij de aandacht vooral uitging naar de verschuivingen in het netwerk.

De *tweede* stap bestond uit een strategische analyse van het proces van betekenisverlening. Hiervoor zoomden we in op enkele beleidsarena's. Dit zijn dus de geactiveerde delen van het netwerk tijdens onderdelen van het besluitvormingsproces. Voor dit onderzoek waren in ieder geval die onderdelen interessant waarin het gaat om vraagstukken rond natuur (aanwijzing, inrichting, beheer en gebruik) in relatie tot andere functies. Verder moesten betrokkenen uit het bredere netwerk dit cruciale vraagstukken vinden. In de arena's die rond deze prioritaire vraagstukken ontstaan, keken we naar het proces van betekenisverlening: de (discursieve) strategieën van actoren, de door hen ingezette hulpbronnen (waaronder kennis), hun rollen, interacties en leerervaringen in wisselwerking met de institutionele context.

De *derde* stap behelsde een confrontatie van de bevindingen uit stap 1 en 2, alsmede de antwoorden op onderzoeksvraag 1. Het ging daarbij om vragen als: in hoeverre is de dynamiek in de betekenisverlening te verklaren uit de kenmerken van het netwerk en veranderingen in het (inter)nationale beleidsomgeving? Welke verschillen treden op tussen de invulling van thema's in het formele natuurbeleid en op regionaal niveau en wat is daarvan het effect? Welke (inter)nationale thema's spelen op regionaal niveau geen rol en andersom? Wat is daarvan het effect? Hoe zijn eventuele verschillen te verklaren? In hoeverre vindt institutionalisering plaats op regionaal niveau?

Voor de reconstructie van beleidsnetwerken en het proces van betekenisverlening in beleidsarena's hebben we uiteenlopende empirische bronnen benut. Voor een globaal inzicht in het besluitvormingsproces rond nationale parken en AONB's deden we eerst archiefonderzoek. Uit de vergaderstukken, rapporten, notities, nieuwsberichten etc. rond het nationaal park of de AONB kwam een beeld naar voren van het betreffende regionale beleidsnetwerk. Daarnaast leverden de documenten ideeën voor te onderzoeken vraagstukken en daaruit afgeleide beleidsthema's. Deze bevindingen werden getoetst en aangevuld door interviews met sleutelactoren. Na de selectie van centrale vraagstukken en -arena's vond meer gedetailleerd onderzoek plaats naar de gang van zaken in de betreffende arena. Hiervoor was nadere documentenanalyse nodig waarbij aanvullende literatuur werd benut. In het Drents Friese Wold hielden we 12 interviews met de belangrijkste betrokkenen in de arena's. In de Cotswolds werden 13 interviews gehouden. Bij de keuze van te interviewen actoren is gezocht naar een goede afspiegeling van de diversiteit aan betekenissen rond natuur in het betreffende gebied. Betrokkenen kregen vragen over hun probleemdefinitie en natuurbeeld, hun intenties en strategieën, de ingezette hulpbronnen, de eigen handelingsruimte, hun opvatting over het handelen, de handelingsruimte en machtspositie van anderen, hun opvattingen over inhoud en voortgang van de besluitvorming enzovoort. Hierbij werd een globale interviewgide gebruikt.

Deze omvatte een algemeen deel en een interviewspecifiek deel, dat naar gelang de te interviewen persoon en de bevindingen tot dan toe werd bijgesteld.

De beantwoording van deze onderzoeksvraag resulteerde in voorlopige casestudyverslagen die voor de Nederlandse casus ter verificatie werden voorgelegd aan de geïnterviewden ('member check'). Voor de Engelse casus is dit door de taal noodgedwongen achterwege gebleven.

De definitieve beantwoording van de tweede onderzoeksvraag vindt plaats in de hoofdstukken 4 (Nederlandse casus) en 5 (Engelse casus). Ook trekken we in deze hoofdstukken conclusies over het proces van betekenisverlening en de dominante betekenissen aan natuur in de afzonderlijke cases (zie paragraaf 4.5 en 5.5).

Derde onderzoeksvraag: *Welke conclusies kunnen we trekken over de mate en kenmerken van 'governance' in regionale natuurbeleidsvoering?*

Op basis van de antwoorden op onderzoeksvragen 1 en 2 bespreken we in hoofdstuk 6 de basisveronderstelling van dit onderzoek. Is er op regionaal niveau in het Drents Friese Wold en de Cottswolds inderdaad sprake van "governance of nature", gezien de betekenisverlening die daar plaatsvindt? Ook de manier waarop governance vorm krijgt in beide casussen wordt in deze synthese vergeleken.

Vierde onderzoeksvraag: *Wat kan deze regionale betekenisverlening betekenen voor de organisatie en inhoud van het formele nationale natuurbeleid?*

De beantwoording van deze vraag wijkt af van de vorige drie, omdat geen gebruik wordt gemaakt van empirisch onderzoek. De vraag is onderwerp van reflectie door de onderzoekers. Zij betrekken daarbij resultaten van ander onderzoek naar sturing en governance. Zo vindt een problematisering van de onderzoeksresultaten plaats en nadere reflectie op de betekenis van de resultaten van het onderzoek voor beleid. Deze reflectie vindt plaats in hoofdstuk 6.

3 Institutionele ontwikkeling van Nederlands en Engels natuurbeleid

In dit hoofdstuk beschrijven we de institutionele ontwikkelingen in het Nederlandse en Engelse natuurbeleid vanaf 1990. De term natuurbeleid wordt in dit rapport gehanteerd als overkoepelend begrip voor het natuur-, bos- en landschapsbeleid. Vanzelfsprekend bestaat dit beleid langer dan 15 jaar, maar voor de ontwikkelingen tot aan 1990 kunnen we verwijzen naar andere publicaties (zie: De Jong, 1990; Lenders et al., 1997; Huitema en Hinssen, 1998; Buunk, 2002). Voor de analyse van natuurbeleid op regionaal niveau in de twee hiernavolgende hoofdstukken, volstaat bovendien een beschrijving van veranderingen vanaf ongeveer 1990. Vanaf dat jaar is een aantal opvallende ontwikkelingen elkaar in korte tijd opgevolgd.

Met deze institutionele analyse kunnen we een eerste inzicht krijgen in de verschuiving van 'government' naar 'governance' die we in het natuurbeleid verwachten. We richten ons daartoe op veranderingen in de formele institutionele kaders en regelgeving rond natuur, evenals op veranderende posities van actoren in het natuurbeleid, de hulpbronnen die zij tot hun beschikking hebben en op de dominante inhoudelijke opvattingen over natuur.

We behandelen in dit hoofdstuk de belangrijkste karakteristieken van het Nederlandse en Engelse natuurbeleid (par.3.1), de internationalisering en Europeanisering van natuurbeleid (par. 3.2) en de regionalisering en verbreding van natuurbeleid (par. 3.3). Tenslotte schetsen we de veranderende institutionele context voor regionale beleidspraktijken rond natuur (par. 3.4). Dit vormt de basis voor de analyse van betekenisverlening aan natuur in de casestudy's in Nederland en Engeland in de hoofdstukken 4 en 5. De analyse is gebaseerd op empirisch onderzoek in de periode eind 2003 - medio 2004. Ontwikkelingen die hierna plaats hebben gevonden zijn niet meegenomen.

3.1 Karakterisering van het Nederlandse en Engelse natuurbeleid

Nederland en Engeland kennen een uitgebreid wettelijk kader en beleidsstelsel voor natuurbeleid. Het behelst een mix van juridische bescherming van bepaalde natuurwaarden en vormen van natuur- en landschapsbeheer in daarvoor aangewezen gebieden.

In Nederland werd met het Natuurbeleidsplan van 1990 de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) geïntroduceerd als einddoel van het natuurbeleid (LNV, 1990). Deze EHS moet in 2018 een ecologisch samenhangend netwerk van natuurgebieden vormen. Deze ruimtelijke visie op natuur past in de Nederlandse traditie van ruimtelijk rijksbeleid en werd in 1995 formeel vastgelegd als planologische kernbeslissing in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995). Zo werd een instrument van de ruimtelijke ordening benut ter versterking van natuurbescherming ten opzichte van andere ruimteclaims zoals woningbouw en infrastructuur.

De EHS bracht ook een offensieve benadering in het van oudsher defensief georiënteerde Nederlandse natuurbeleid. Er werd een natuurclaim gelegd op 18% van het grondoppervlak van Nederland (Huitema en Hinssen, 1998: 3). De EHS voorzag verder in de ruimtelijke afbakening van 'kerngebieden' (elk min. 500 ha), 'natuurontwikkelingsgebieden' en

'verbindingzones'. Bestaande en nieuwe natuurgebieden moesten een dynamische functionerend ecologisch netwerk vormen.

De EHS moest ook leiden tot meer samenhang in het rijksbeleid voor natuur. Tot dan toe stond de bescherming van soorten en de aanwijzing van gebieden tot beschermd natuurmonument in het kader van de Natuurbeschermingswet los van andere belangrijke instrumenten zoals de aanwijzing van nationale parken en nationale landschappen, de Relatienota en de Jacht⁶- en Boswet. Deze instrumenten bleven grotendeels bestaan, maar werden nu meer met elkaar in verband gebracht. Bovendien vervaagde het traditionele onderscheid tussen natuur- en landschapsbeleid met de EHS. Behoud van natuurwaarden in gebieden van de EHS 'in een landschappelijke eenheid' werd het dominante streven. Natuur- en landschapswaarden buiten de EHS ('witte gebieden') kregen nauwelijks aandacht.

Engeland kent zowel landschapsbeleid als natuurbeleid en maakt hiertussen een scherp onderscheid. Voor landschapsbehoud wordt naast de term 'landscape' vaak ook de term 'countryside' gebruikt. Hiermee benadrukt men een brede benadering van behoud en bescherming van de kwaliteit, sociale structuur en cultuur van landelijke gebieden. Het natuurbeleid kende daarentegen lange tijd een relatief smalle opzet en werd voornamelijk gevoerd onder noemers als 'nature conservation' of 'nature protection'. Het voornaamste en juridische sterkste instrument voor natuurbescherming tot nu toe is de aanwijzing van een gebied tot 'gebied van bijzonder wetenschappelijk belang' ofwel Site of Special Scientific Interest (SSSI). Dit zijn meestal zeer nauw begrensde percelen. Sommigen ervan zijn als National Nature Reserves direct in beheer bij de overheid, omdat ze voor dat doel aangekocht of gepacht zijn.

Tegenwoordig worden voor natuurbescherming meestal de termen 'wildlife' of 'biodiversity' gebruikt. Daarmee worden natuurwaarden binnen een bredere context van het landschap of van agrarische gebieden geplaatst.

Naast deze verschuiving in het natuurbeleid is er in het landschapsbeleid aandacht gekomen voor natuurbescherming, met name in de nationale parken en Areas of Outstanding Natural Beauty (AONB's). In de nationale parken was het bevorderen van recreatie ooit het hoofddoel, maar inmiddels ligt het accent meer op de bescherming van natuur en landschap. De AONB's worden vooral ingesteld voor landschapsbehoud, waarin natuurbescherming een vanzelfsprekend onderdeel vormt.

Overheidsinstanties en particuliere natuurbescherming

Particulier initiatief vormde ruim een eeuw geleden de grondslag voor natuurbescherming in Engeland en Nederland. Na formalisering van de natuurbescherming in natuurbeleid is in beide landen een grote rol weggelegd voor de centrale overheid. Een opvallend verschil tussen Nederland en Engeland is de organisatie van de uitvoering van natuurbeleid. In Nederland voeren centrale en decentrale overheden het natuurbeleid gezamenlijk uit. In het Engelse natuurbeleid hebben zelfstandig opererende uitvoeringsorganisaties een belangrijke positie.

De verantwoordelijkheid voor de formulering en uitvoering van het natuurbeleid ligt bij English Nature. English Nature is als overheidsinstantie autonoom en functioneert op enige afstand van het verantwoordelijke ministerie, het in 2001 gevormde Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA).

⁶ Opgestaan in de Flora- en Faunawet

De verantwoordelijkheid voor landschapsbeleid ligt bij een zelfstandige overheidsorganisatie, de Countryside Agency. Deze Countryside Agency houdt toezicht op de stelsels van nationale parken en AONB's en verdeelt subsidies. In deze gebieden ligt de uitvoering van het landschapsbeleid vooral in handen van de organisatie van het betreffende nationaal park of de AONB.

De formele positie van English Nature en de Countryside Agency in Engeland is in grote lijnen vergelijkbaar met die van zelfstandige bestuursorganen, zoals Staatsbosbeheer in Nederland. De rol van Staatsbosbeheer is echter wat beperkter, gericht op het beheer van natuurterreinen. Vroeger hield de organisatie zich voornamelijk bezig met de uitvoering van het bosbeleid in bosgebieden die bij het rijk in eigendom waren. Met het streven naar de realisatie van de EHS heeft Staatsbosbeheer een meer op natuurbescherming gerichte taak gekregen en tegelijkertijd is de organisatie verzelfstandigd.

In de loop van de jaren '90 is de uitvoering van het natuurbeleid in Nederland gedecentraliseerd naar de provincies. Naast het verzelfstandigde Staatsbosbeheer hebben ook particuliere natuurbeschermingsorganisaties als Natuurmonumenten en de provinciale landschappen een grote rol gekregen.

Ook in Engeland spelen particuliere natuurbeschermingsorganisaties een grote rol in het natuurbeleid. Vanaf de jaren '70 van de vorige eeuw zijn de particuliere organisaties in beide landen uitgegroeid tot grote publieksorganisaties. De organisaties in het Verenigd Koninkrijk zijn qua ledenaantal en grondbezit wel groter dan in Nederland (Marren, 2002: 57-79). De National Trust heeft bijna 3 miljoen leden en zo'n 240.000 ha grond in eigendom. Ter vergelijking: Nederlands grootste particuliere natuurbeschermingsorganisatie Natuurmonumenten heeft 900.000 leden en ongeveer 88.000 ha in eigendom. Het Verenigd Koninkrijk heeft ook meer organisaties: tientallen organisaties zijn landelijk actief en een veelvoud lokaal (wildlife trusts).

De particuliere natuurbeschermingsorganisaties werken vaak samen met overheden en dragen daarmee bij aan de uitvoering van het formele natuurbeleid. Daarbij heeft ieder wel zo zijn eigen opvattingen over natuurbescherming en streeft ieder eigen doelen na. Deze onafhankelijke opstelling en activiteiten van niet-gouvernementele organisaties wordt mede mogelijk gemaakt door loterijen waarvan de opbrengst deels (Nederland) of grotendeels (Engeland) ten gunste komt aan natuurbescherming⁷.

In Nederland is de overheid een andere belangrijke financier van aankoop en beheer van natuurgebieden door particuliere natuurbeschermingsorganisaties. Het overheidsstreven naar de EHS wordt immers vooral gerealiseerd door de aankoop van terreinen die vervolgens in beheer worden gegeven bij particuliere natuurbeschermingsorganisaties.

Natuurbeleid beïnvloed door wetenschappelijke inzichten

Overheden en grote particuliere natuurbeschermingsorganisaties zijn in Engeland en Nederland de belangrijkste partijen in het natuurbeleid. Naast verschillen in de organisatie van de uitvoering is het grootste verschil tussen het natuurbeleid in beide landen de afwezigheid van een omvattend beleidsconcept als de EHS in Engeland. Met de vereniging van de twee beleidsterreinen onder één ministerie streeft men er wel naar om natuurbeleid en landschapsbeleid nauwer op elkaar aan te laten sluiten. Ook heeft het natuurbeleid in Engeland

⁷ De Nationale Postcode Loterij genereerde in 2003 € 302 mln voor goede doelen, waarvan ongeveer ¼ voor natuur. De Heritage Lottery Fund is specifiek opgericht voor het behoud van natuur- en cultuurmonumenten en heeft in 10 jaar tijd ruim £ 2,7 mld opgebracht.

met termen als 'wildlife' en biodiversiteit net als in Nederland in de loop van de jaren '90 een inhoudelijke invulling gekregen die sterk onder invloed stond van wetenschappelijke kennis.

In Nederland is de invloed van wetenschappelijke kennis op inhoudelijke ontwikkeling van natuurbeleid een gevolg van resultaten van onderzoek naar de toestand van de natuur. Eind jaren '80 blijkt dat er, ondanks alle inspanningen tot dan toe, een teruggang is in de kwaliteit en de omvang van natuur. Het wettelijke stelsel van natuurbescherming, zo was de conclusie, schiet tekort. Tegen deze achtergrond verscheen in Nederland het Natuurbeleidsplan waarin het streven naar de realisatie van een EHS als een nieuwe koers in natuurbeleid werd gepresenteerd. Dit concept is grotendeels gebaseerd op theoretische inzichten uit het vakgebied van de ecologie.

Voor deze ontwikkeling is de ondersteuning door eigen kennisinstututen van het ministerie van LNV van groot belang geweest. Later zijn deze instituten gefuseerd tot onderzoeksinstituut Alterra, een onderdeel van het Wageningen Universiteit en Research Centrum. Binnen het ministerie van LNV is nu alleen nog het Expertise Centrum over als intermediair tussen de beleidsafdelingen en de verzelfstandigde onderzoekswereld.

In Engeland heeft de mobilisatie van wetenschappelijke deskundigen eveneens een belangrijke rol gespeeld in het natuurbeleid, zij het op een andere manier dan in Nederland. Achter de selectie en aanwijzing van SSSI's gaat een wetenschappelijk onderbouwde set van criteria schuil. Deze wetenschappelijke criteria tonen overeenkomsten met het type criteria dat in Nederland in de systematiek van 'natuurdoeltypen' wordt gebruikt voor de EHS. Het gaat hierbij om de ecologische samenhangen in verschillende soorten natuurgebieden zoals die binnen de 25 fysisch-geografische regio's van Nederland voorkomen. In Engeland wordt ook naar soortgelijke regio's gekeken ('natural areas'), maar naast biologische en ecologische kenmerken gebruikt men ook geologische kenmerken om te bepalen welke percelen zo bijzonder zijn dat ze bescherming als SSSI verdienen. In beide landen worden de prioriteiten voor de natuurwaarden die bescherming behoeven verder bepaald door 'zeldzaamheid' van (inter)nationaal bijzondere soorten en de aanwezigheid van een dalende trend. In Nederland kijkt men daarnaast vooral naar ecologische samenhangen.

De criteria voor selectie van SSSI's is in Engeland in de loop der jaren bepaald door de English Nature-voorganger, de Nature Conservancy Council. Dit was een hybride organisatie die deels gericht was op onderzoek en deels gericht op de uitvoering van natuurbeleid door de selectie en aanwijzing van SSSI's (Marren, 2002: 39). Voor zover English Nature nu nog nieuwe gebieden aanwijst als SSSI, doen externe deskundigen de benodigde inventarisaties en onderzoeken. Wel hebben English Nature en de Countryside Agency in de tweede helft van de jaren '90 nog een grootscheepse monitoring-exercitie uitgevoerd naar de toestand van de landelijke gebieden in Engeland. Ze resulteerden in een wetenschappelijke classificatie en inventarisatie van landschappelijke waarden en natuurwaarden ten behoeve van beleid en beheer door overheden en particuliere eigenaren.

Hoewel de wetenschappelijke inbreng in het Engelse natuurbeleid niet tot een omvattend ruimtelijk concept als de EHS heeft geleid, zijn de inventarisaties wel op vergelijkbare deelgebieden gericht. Door dezelfde indeling van geologisch, landschappelijke en ecologisch samenhangende deelgebieden te hanteren ('natural areas' van English Nature en 'character areas' van Countryside Agency) is een verdere aanzet tot integratie van landschaps- en natuurbeleid gegeven.

Samenvattend kunnen we stellen dat het natuurbeleid in Nederland en Engeland in de jaren '90 van de vorige eeuw in belangrijke mate is gedomineerd door inhoudelijke deskundigen en hun

ecologische en biologische wetenschappelijke kennis. Deze deskundigen werkten bij de overheid en wetenschappelijke instellingen, maar ook bij grote particuliere natuurbeschermingsorganisaties. De formele doelen van natuurbeleid in termen van 'ecologische netwerken' en 'natuurdoelen' (Nederland) en specifieke karakteristieken van landschap en natuur per 'natural area', 'landscape area' of SSSI (Engeland) zijn de weerslag van deze dominantie.

In beide landen lijkt de dominantie van de wetenschappelijk gefundeerde visie op natuurbeleid recentelijk te verminderen. Er is sprake van een nieuwe openheid in de definitie van wat natuur is. In Engeland is dit onder meer zichtbaar in de nieuwe Countryside and Rights of Way-act van 2000, die onder meer de toegankelijkheid van het landelijk gebied voor wandelaars vergroot. In Nederland staat de veranderende opvatting over natuur centraal in de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (LNV, 2000). In het verlengde van deze opvattingen over een open en toegankelijke natuur en een op de maatschappij gericht natuurbeleid is sprake van een verbreding van het netwerk van bij natuur betrokken partijen. Dit treedt mede op door de internationalisering en regionalisering van het natuurbeleid.

3.2 Internationalisering en Europeanisering van natuurbeleid

Natuurbeleid kent een lange traditie van internationale afspraken die is begonnen met internationale verdragen, deels in VN-verband. Vanaf 1979 is de Europese Unie een belangrijk formele context voor natuurbeleid. Veel bestaande en nieuwe internationale verdragen worden in Europese regelgeving omgezet. De internationale verdragen en Europese regelgeving hebben een grote invloed gehad op de ontwikkeling van Nederlands en Brits natuurbeleid, onder meer door de introductie van concepten zoals 'nationaal park', 'biodiversiteit', 'habitatbescherming' en 'ecologische netwerken'. Voordat we uitgebreid ingaan op Europees natuurbeleid, bespreken we hier eerst de invloed van internationale afspraken op Nederlands en Brits natuurbeleid. We beginnen met nationale parken, omdat die ook de context vormen voor het Nederlandse casestudy-onderzoek.

Internationale afspraken

Het idee voor nationale parken is in de VS ontstaan met Yellowstone als eerste voorbeeld in 1872 en het idee is in het begin van de twintigste eeuw naar Europa overgewaaid. Het sloot aan bij de behoefte om op grote schaal bedreigde landschappen en natuurgebieden veilig te stellen en te bewaren voor de toekomst. In 1948 is de International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN) opgericht die met een definitie en classificatiesysteem voor nationale parken is gekomen. Vanaf 1969 wordt de term 'nationaal park' gereserveerd voor gebieden waar de natuur dominant is. Nederland is in 1971 gestart met het opzetten van nationaal parken beleid. In 1975 kwam de nota Nationale Parken gereed met daarin 21 potentiële nationale parken, waaronder het gebied dat later als het Drents Friese Wold bekend werd. In Engeland zijn nationale parken uitgestrekte, afgelegen gebieden. Daarnaast kent Engeland ook gebieden die zijn aangewezen als AONB. Deze beleidscategorie heeft geen internationale oorsprong en was aanvankelijk vooral een instrument van Brits landschapsbeleid.

De instelling van een nationaal park werd in beide landen niet alleen bepaald door internationale definities en criteria als grootschaligheid en de aanwezigheid van aaneengesloten natuurgebieden. Een nationaal park moest ook een organisatorische meerwaarde bieden, bijvoorbeeld voor de afstemming tussen bestuurlijke instanties en grondeigenaren/beheerders, en het toerisme bevorderen. Zeker in Engeland was dit laatste motief dominant. De bedreigingen voor natuur en landschap speelden in de betreffende

perifeer gelegen en extensief gebruikte (berg)gebieden aanvankelijk kennelijk geen grote rol. Ook in de Nederlandse nationale parken werd de bescherming van natuurwaarden pas richtinggevend toen ze als bouwsteen voor de EHS gingen gelden (zie ook: Van der Zouwen, 2006).

Naast de introductie van nationale parken omvatte het internationale natuurbeleid vanaf de jaren '70 een aantal internationale verplichtingen waarin zeer specifieke natuurbeschermingsdoelen geformuleerd zijn (Lenders et al, 1997; RIVM, 2001). Het Wetlandsverdrag van 1971 (ook wel bekend als de Conventie van Ramsar) beschermt wetlands voor hun belang als leefgebied van trekkende vogels. Het CITES verdrag van 1973 verbiedt handel in beschermde soorten. Het verdrag inzake het behoud van wilde planten en dieren en hun natuurlijk leefmilieu in Europa (Verdrag of Conventie van Bern, 1979) introduceert de notie van habitatbescherming terwijl het verdrag inzake de bescherming van trekkende wilde diersoorten (Verdrag van Bonn, 1979) vooral een soortenbenadering volgt. In 1992 tenslotte, werd met het Verdrag inzake Biodiversiteit (1992), ook wel bekend als het verdrag van Rio de Janeiro, een belangrijke stap gezet door de introductie van een nieuw en alomvattend concept voor natuurbescherming.

De internationale verdragen leggen de nadruk op grensoverschrijdende verschijnselen, zoals handel, vogels en trekkende soorten, en op een mondiaal beginsel als het behoud van de biodiversiteit. Ze laten ook een ontwikkeling in het denken over natuurbescherming zien in de tijd. Van soortenbescherming naar bescherming van leefgebieden (habitats) en onderlinge samenhang (biodiversiteit). Vooral dit laatste beginsel heeft in Engeland veel invloed gehad. Het in VN verband gesloten biodiversiteitsverdrag is onderdeel van het streven naar duurzame ontwikkeling. Deze VN afspraken over duurzame ontwikkeling hebben in Engeland een ruime weerklank gevonden in de vorm van uitvoering van de 'Local Agenda 21'. Deze campagne was erop gericht om op lokaal niveau duurzaamheidsplannen op te stellen waar het streven naar het behoud van biodiversiteit deel van uitmaakt.

Het merendeel van de internationale verdragen hebben een beperkte formele juridische betekenis voor het nationale natuurbeleid. Er gaat vooral een morele druk van uit om de door landen gezamenlijk aangegane verplichtingen na te komen. Op dit punt wijkt het Europese natuurbeleid sterk af van het internationaal natuurbeleid. We kijken daarom eerst naar de vertaling van internationale verplichtingen in Europees natuurbeleid om daarna te analyseren wat de invloed ervan op het nationale natuurbeleid is.

Europees natuurbeleid

Het natuurbeleid van de Europese Unie is vooral gericht op soorten- en habitatbescherming en krijgt gestalte via de Habitat- en Vogelrichtlijn (HVR). De Vogelrichtlijn dateert uit 1979 en beschermt alle in het wild levende vogelsoorten, in het bijzonder de bedreigde en kwetsbare soorten. Het verbod op handel in een aantal bedreigde vogelsoorten, zoals in 1973 afgesproken in het genoemde CITES-verdrag, is er onderdeel van. De Habitatrichtlijn dateert uit 1992 en wil de biologische diversiteit in de Europese Unie in stand houden door het beschermen van natuurlijke en halfnatuurlijke habitats en de wilde flora en fauna. De Habitatrichtlijn omvat de Vogelrichtlijn en breidt deze in belangrijke mate uit. Het doel van de Habitatrichtlijn is het realiseren van een Europees ecologisch netwerk van beschermde gebieden, Natura 2000 geheten. De Europese Unie is namens haar lidstaten verdragspartij van het VN biodiversiteitsverdrag. Het realiseren van Natura 2000 is de belangrijkste inspanning van de Europese Unie om aan de verplichtingen van het VN-biodiversiteitsverdrag te voldoen (Buunk, 2003).

Natura 2000 is min of meer gemodelleerd naar het voorbeeld van de Nederlandse EHS (De Pater et al, 2004: 62-64). De werkwijze die wordt voorgestaan in de realisatie van de HVR lijkt echter weer meer op de Engelse werkwijze van selectie en aanwijzing van SSSI's. Voor Natura 2000 is een proces doorlopen van selectie van natuurgebieden die potentieel aangewezen zouden kunnen worden als zogeheten 'speciale beschermingszones'. De selectie van deze zones is gedaan door de vertegenwoordigers van de EU-lidstaten en de Europese Commissie gezamenlijk. De basis voor deze selectie zijn de gedetailleerde lijsten van soorten en precies gedefinieerde natuurlijke habitats die zijn opgenomen in de bijlagen van de Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn. Dit proces van selectie van speciale beschermingszones laat opnieuw zien dat wetenschappelijke kennis een belangrijke rol speelt in natuurbeleid. In eerste instantie was voor de formulering en uitvoering van dit Europese natuurbeleid een ongeëvenaarde wetenschappelijke exercitie nodig bestaande uit het samenvoegen van allerlei nationale databanken aangevuld met vele nieuwe inventarisaties van natuurgebieden (Buunk, 2003: 257-269). Bestaande nationale kennis instellingen, zoals ook het Engelse English Nature en het Nederlandse Alterra, hebben hierbij samengewerkt met nieuwe Europese instituten als het Europees Milieu Agentschap in Kopenhagen en het European Topic Centre for Nature Conservation in Parijs.

Voor het vervolg van dit onderzoek is het van belang te weten welk soort natuurgebieden onderdeel uitmaken van Natura 2000. Deze natuurgebieden worden 'speciale beschermingszones' genoemd. De selectie van deze speciale beschermingszones is gebaseerd op de aanwezigheid van die soorten en habitattypen die bescherming verdienen om de totale biologische diversiteit van Europa in stand te houden. Hiervoor is een limitatieve lijst van soorten en habitats gedefinieerd. Van elk van deze soorten en natuurlijke habitats zijn niet alle bekende populaties of gebieden geselecteerd aangewezen, maar een gedeelte ervan. Daarbij zijn twee ecologische maatstaven gehanteerd. Ten eerste moet uiteindelijk een voldoende aandeel van de totale populaties en natuurlijke habitats (voor zover bekend) binnen Europa worden geselecteerd om het voortbestaan van de betreffende soorten en habitattypen te verzekeren. Sommige soorten zijn zo zeldzaam dat hiervoor wel alle bekende populaties in speciale beschermingszones beschermd moeten worden. Voor andere soorten is bepaald dat minimaal 5% van de totaal bekende populatie geselecteerd moet worden.

Ten tweede moet een goede spreiding van de gebieden met populaties en habitattypen gekozen worden. De gedachte is dat vooral voor soorten met een klein verspreidingsgebied over (delen van) Europa het voor de instandhouding van de soort belangrijk is dat juist in de randen van het verspreidingsgebied populaties worden beschermd. Uiteindelijk wordt op basis van deze criteria de definitieve lijst vastgesteld van de natuurgebieden die als speciale beschermingszone deel uitmaken van Natura 2000 voor elk van de acht biogeografische regio's in Europa. Nederland en Engeland maken beide deel uit van de Atlantische biogeografische regio.

De selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones leidt in heel Europa tot een forse toename van het totale oppervlak van beschermde natuurgebieden. De duizenden speciale beschermingszones beslaan gezamenlijk zo'n 8 à 10% van het Europese landoppervlak (inclusief wateren).

De 'Europeanisering' van natuurbeleid voltrekt zich verder via het regime van regelgeving waarmee natuur in de speciale beschermingszones beschermd moet worden. De Europese richtlijnen worden daarvoor omgezet in nationale wetgeving. Hierbij ontstaan verschillen tussen EU-lidstaten.

Verschillen in Europeanisering van Nederlands en Engels natuurbeleid

De implementatie van de HVR verloopt in Nederland bijzonder moeizaam en de benodigde wijziging van de Natuurbeschermingswet van 1998 is in 2004 nog steeds niet formeel afgerond. Het ministerie van LNV heeft de implementatie van het Europese natuurbeleid onderschat. Vanwege het overeenkomstige ruimtelijke concept van ecologische netwerken leek het Europese beleid sterk overeen te komen met het Nederlandse streven naar de realisatie van de EHS. De voorwaarden voor de selectie van speciale beschermingszones zijn echter uitsluitend gebaseerd op natuurwetenschappelijke criteria van aanwezige natuurwaarden. In het Nederlandse natuurbeleid werd met de EHS in eerste instantie voortgebouwd op bestaande grote natuurgebieden. De verdere uitwerking aan de hand van de systematiek van natuurdoeltypen vormt een wensbeeld van te realiseren natuurwaarden.

Maar er zijn nog meer redenen voor de problematische implementatie van Europees natuurbeleid. Van der Zouwen en Van Tatenhove (2002: 12-13) noemen de waarde die Nederland hecht aan het bereiken van bestuurlijke overeenstemming alvorens gebieden formeel aan te melden bij de Europese Commissie. Eerst polderen en dan gebieden aanwijzen, is het motto. De EU wil echter dat Nederland direct tot aanwijzing van gebieden overgaat op basis van natuurwetenschappelijke criteria. Ten tweede staat het natuurbeleid, en daarmee het verantwoordelijke ministerie van LNV, onder druk van andere overheden, maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en particulieren.

Het Nederlandse natuurbeleid valt te typeren als sectoraal en natuur wordt op voorhand als dominant belang gebracht, waardoor van een integrale benadering geen sprake meer kan zijn. Ten derde hebben de verplichtingen uit de Habitatrictlijn voor een verschuiving in de formele verhoudingen rond natuurbescherming gezorgd. Natuurbeschermingsorganisaties gaan juridische gevechten aan met het ministerie van LNV en worden vaak door de rechter in het gelijk gesteld. De onzekerheid over de wijze van de implementatie van de HVR in de Nederlandse natuurwetgeving is hierdoor bij het Ministerie van LNV toegenomen.

Door deze moeizame implementatie heeft Nederland het in de Habitatrictlijn opgenomen tijdschema niet gerealiseerd. Het Europese Hof van Justitie veroordeelde Nederland in 1998 omdat het te kleine en te weinig gebieden onder de Vogelrichtlijn aanwees en Nederland is al enige malen veroordeeld omdat de omzetting in nationale wetgeving niet voldoet (Bartels, 1998). Vooral nog is een betere implementatie van de HVR nog steeds in voorbereiding in de vorm een aanpassing van de Natuurbeschermingswet van 1998.

De Europese regelgeving voor het beschermen van soorten is al wel opgenomen in de Flora- en Faunawet. Dit betekent dat voor deze onderdelen (in principe) geen directe werking meer uitgaat van de Europese regelgeving. De Flora en Faunawet is echter nog niet geheel uitgewerkt. Met name de paragraaf die van grote invloed is op de mogelijkheden voor planuitwerking en ruimtelijke ordening, artikel 75, moet men nog nader uitwerken. Naast de genoemde soorten in de HVR zullen een aantal (rode lijst) soorten in de Flora- en Faunawet dezelfde bescherming genieten. Om onnodige beperkingen van maatschappelijke en economische ontwikkeling te vermijden worden mogelijkheden geboden voor vrijstellingen op grond van artikel 75 van de Flora- en Faunawet.

In Engeland leverde de aanwijzing van beschermde gebieden en de implementatie van de Europese regels geen grote problemen op. De juridische consequenties van de Habitatrictlijn voor speciale beschermingszones werden in 1994 simpelweg met een verordening geregeld. De Europese beschermingsbepalingen werden daarmee van toepassing verklaard op SSSI's die tevens als speciale beschermingszones zijn aangewezen. Ook de werkwijze van selectie van speciale beschermingszones voor de HVR leverde geen problemen op, omdat deze in

grote lijnen gelijk is aan de systematische en wetenschappelijke selectie van SSSI's. Veel Britse SSSI's werden hierdoor ook zogenaamde 'Euro sites'.

Omdat met deze werkwijze niet alle mogelijke gebieden in het selectieproces werden betrokken, hebben de particuliere natuurbeschermingsorganisaties van meet af aan aangedrongen op een ruimhartiger benadering van de realisatie van Natura 2000. De Europese Commissie kwam tot dezelfde conclusie en na de eerste summier aanmelding van gebieden werd het Verenigd Koninkrijk verplicht voor Schotland, Wales en Engeland met meer gebieden te komen. Aan deze eis is in Engeland tegemoetgekomen. Een en ander heeft tot een aanscherping van het natuurbeleid geleid in de Engelse biodiversiteitstrategie. Deze onderschrijft de aanwijzing van een deel van de SSSI's tot speciale beschermingszones.

Kijkend naar de invloed van het internationale en Europese natuurbeleid in het Verenigd Koninkrijk valt op dat vooral internationale biodiversiteitsafspraken zich doen gelden. De afspraken in VN-verband hebben in het Verenigd Koninkrijk in 1994 navolging gekregen in de vorm van een Biodiversity Action Plan. Dit is in 2002 geactualiseerd vanwege de regiovorming in de biodiversiteitstrategie voor Engeland (DEFRA, 2002). In deze strategie wordt de terminologie van de Europese richtlijnen rechtstreeks overgenomen, zoals dat ook al in art. 74 van de nieuwe CROW-act is gedaan. Het doel van het Engelse natuurbeleid volgens de biodiversiteitstrategie is te zorgen voor: 'a halting, and if possible a reversal, of declines in priority habitats and species, with wild species and habitats as part of healthy, functioning ecosystems' (DEFRA, 2002: 12).

Een kerndoel van de biodiversiteitstrategie voor Engeland is ervoor te zorgen dat 95% van de nationaal belangrijke wildlife sites in een 'favourable condition' worden gebracht. Door de biodiversiteitstrategie is zo een van de inhoudelijke doelen uit de Habitatrichtlijn, namelijk zorgen voor een 'gunstige staat van instandhouding', diep in het Engelse natuurbeleid doorgedrongen. Te meer omdat de doelstelling niet alleen van toepassing is verklaard op de 'euro sites', maar op alle begrensde natuurgebieden (de SSSI's). Dit is bovendien vastgelegd in een zogenaamde PSA, een 'public service agreement', waarin ook is bepaald is dat de doelstelling in 2010 bereikt moet zijn. Voor English Nature betekent dit een zware beleidsopgave, omdat uit een survey van de toestand van alle SSSI's blijkt dat 50% nog niet in de gewenste gunstige staat van instandhouding is. Maar ook eigenaren hebben een taak. Door de nieuwe CROW-act ligt de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van natuur in gebieden die als SSSI zijn aangewezen, dus ook voor de eurosites, nadrukkelijk bij de eigenaar.

Samenvattend: de invloed van internationaal en Europees natuurbeleid is in Nederland en Engeland onder andere zichtbaar in nieuwe definities van natuur, natuurwaarden en te beschermen gebieden. Opnieuw spelen nationale wetgeving, instanties en natuurwetenschappelijke kennis en expertise een belangrijke rol. Internationaal en Europees natuurbeleid biedt verschillende inhoudelijke perspectieven op de manier waarop samenhang in natuurbeleid gebracht moet worden. Het behoud van mondiale biodiversiteit, met bijbehorende ideeën over duurzaamheid en integratie met andere beleidsterreinen, en ecologische netwerken strijden daarbij om voorrang. Hoewel de ontwikkelingen rond de implementatie van Europees natuurbeleid nogal verschillen, vormt het zowel in Nederland als in Engeland een aanzienlijke impuls tot verbreding van betrokkenheid bij en daarmee van opvattingen over natuurbeleid.

In Nederland maakt de gebrekkige implementatie van Europese regelgeving de toegang van natuurbeschermingsorganisaties in allerlei besluitvormingsprocessen rond natuur mogelijk. In Engeland leidt de formele implementatie tot een aanscherping van natuurbeschermingsdoelen,

waarbij de verantwoordelijkheid nadrukkelijk ook bij de veelal particuliere eigenaren wordt gelegd. Deze verbreding van de betrokkenheid bij het natuurbeleid wordt in de volgende paragraaf nader bekeken, mede in het licht van regionalisering van natuurbeleid.

3.3 Regionalisering en verbreding van natuurbeleid

In Nederland en Engeland is sprake van een proces van regionalisering van natuurbeleid. Nederland besloot halverwege de jaren '90 de uitvoering van natuurbeleid te decentraliseren. In Engeland treedt regionalisering van natuurbeleid op als gevolg van regiovorming. De grotere onafhankelijkheid voor Schotland en Wales op verschillende beleidsterreinen omvat ook natuurbeleid. De hervormingen die daar uit volgen worden voor Engeland gecombineerd met voorbereidingen voor de instelling van een regionale bestuurslaag. Deze processen van decentralisatie respectievelijk regiovorming zijn verweven met veranderingen in de inhoudelijke visie op natuur. In Nederland gebeurt dit vooral onder de noemer 'vermaatschappelijking' en in Engeland komen de veranderingen tot uitdrukking in het debat over toegankelijkheid van het landelijk gebied en de vossenjacht. Hierna bespreken we de institutionele ontwikkelingen rond deze regionalisering en de samenhang met de verbreding van natuurbeleid in beide landen.

Decentralisatie en vermaatschappelijking van natuur in Nederland

Regionalisering en verbreding van het Nederlandse natuurbeleid hangen enerzijds samen met decentralisatie van natuurbeleid en zijn anderzijds een gevolg van maatschappelijke veranderingen in het denken over en het doen van natuurbeheer.

De decentralisatie van het natuurbeleid maakt deel uit van de algemene decentralisatie trend in het rijksbeleid. Rond de introductie van de EHS werd besloten de uitvoering van het nieuwe natuurbeleid zoveel mogelijk decentraal te laten plaatsvinden. In 1991 sloten de rijksoverheid en het Interprovinciaal Overleg (IPO) een convenant waarin zij overeenkwamen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid het Natuurbeleidsplan uit te voeren. De EHS was in het Natuurbeleidsplan globaal begrensd (ook wel de 'bruto-EHS' genoemd) en de provincies stonden voor de opgave deze verder te begrenzen (tot de 'netto'-EHS).

De Decentralisatie Impuls-LNV van 1993 maakte de provincies verder verantwoordelijk voor grondverwerving, inrichting en het sluiten van beheerovereenkomsten voor de EHS en de uitvoering van de Boswet en de Natuurbeschermingswet (Huitema en Hinssen, 1998: 12). Ook de middelen voor de Relatienota (vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer door boeren) en landinrichting gingen naar de provincies. Zij stellen meerjarenprogramma's op en het rijk draagt de financiële middelen door een 'brede doeluitkering' over aan de provincies.

In het kader van de decentralisatie is het ministerie van LNV verder gereorganiseerd en is de Dienst Landelijk Gebied gevormd. Deze organisatie fungeert sindsdien als een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst voor het rijk en de provincies voor de uitvoering van (onder meer) natuurbeleid en ondersteuning bij de beleidsvorming. Daarnaast werd de ambtelijke staf van de provincies uitgebreid met 120 formatieplaatsen.

De decentralisatie heeft dus vooral betrekking op uitvoeringstaken voor de realisatie van de EHS. Het meeste geld gaat naar de aankoop van gronden (natuurgebieden en landbouwgrond) binnen de door de provincies aangegeven begrenzing. Een groot deel van de middelen voor natuurbeleid wordt daarmee besteed aan de verschuiving van het juridische eigendom van individuele eigenaren naar de overheid. De meeste aangekochte natuurgebieden voor de EHS zijn vervolgens overgedragen aan Staatsbosbeheer, de provinciale landschapstichtingen en

Natuurmonumenten. De rol van de traditionele 'terreinbeherende organisaties' (zowel publiek als particulier) wordt zo groter. Zij bepalen door de keuzes die voor het beheer van de gebieden gemaakt worden in belangrijke mate de uiteindelijke verschijningsvorm, kwaliteit en type natuur in de onderdelen van de EHS.

Voor meer invloed van de provincies op de inhoudelijke beleidsvorming is in deze nieuwe uitvoeringspraktijk in eerste instantie weinig ruimte. Het ministerie van LNV heeft de uitvoering gedecentraliseerd omdat zij in provincies een beter voertuig voor implementatie van rijksbeleid zien dan zichzelf. Provincies krijgen hierdoor vooral zeggenschap en autonomie over de besteding van middelen die het rijk in het provinciefonds stort (Balduk, 2003: 34), maar de beleidsruimte van provincies is beperkt gebleven.

Toch hadden de provincies binnen de kaders van begrenzing van de EHS en aankoop van gronden wel enige invloed op het natuurbeleid. In het provinciaal beleid voor natuur en bos zijn de kernthema's de algemene omgevingskwaliteit, de realisatie van de EHS en integratie van het natuurbeleid met andere beleidsterreinen. Provincies moeten voor dit laatste gebiedsvisies Natuur, Bos en Landschap (NBL) opstellen. Dit zijn sectorale nota's waarin het rijks- en provinciale beleid voor natuur, bos en landschap in samenhang is uitgewerkt. De lange termijn doelen zijn zogenaamde 'NBL-streefbeelden'. Deze moeten vervolgens in een gebiedsplan uitgewerkt worden. 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 er prioriteiten voor aankoop, inrichting en beheer vastgesteld worden (Buunk, 2002: 73). 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.

Het provinciaal natuurbeleid kent ook gebiedsgericht of regionaal beleid. Hierin brengt men het natuurbeleid in verband met thema's als 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. Waar het bijvoorbeeld natuurgebieden uit de EHS betreft ligt een betrokkenheid van de terreinbeherende organisaties voor de hand. Zij zijn dan 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 blijft de betrokkenheid veelal beperkt tot partijen met een gevestigde positie in het natuurbeleid, zoals de terreinbeherende organisaties.

Toch leidt de decentralisatie van natuurbeleid langzamerhand tot een verbreding van het netwerk van actoren, en komen hierdoor kansen voor andere inhoudelijke visies op natuur en daarmee voor een verandering in opvattingen over het natuurbeleid. Zo constateert de Raad voor het Landelijk Gebied in 1998 dat er een maatschappelijke omslag is in de vraag naar natuur: "Het huidige natuurbeleid, zoals in het Natuurbeleidsplan (1990), is sterk gericht op de aan gebieden, soorten en levensgemeenschappen toegekende intrinsieke waarde. Maar de natuur vermaatschappelijkt: zij is ook om van te genieten en te gebruiken (...). Aan natuur wordt een intrinsieke waarde toegekend, maar zij heeft ook belevings- en gebruikswaarden: in de EHS en daarbuiten (...). Het Natuurbeleidsplan is niet meer een volledig passende vertaling van de maatschappelijke vraag" (RLG, 1998:2).

De veranderende opvattingen over natuur leiden in 2000 tot een nieuwe nota voor natuurbeleid. In de titel komt de verbrede opvatting over natuur tot uiting: 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur'. Het ministerie van LNV erkent dat er verschillende

maatschappelijke wensen zijn ten aanzien van natuur en richt het natuurbeleid meer op het economisch belang van natuur, de rol van recreatie en de beleving die mensen hebben van natuur (Balduk et al., 2002). Het wil ook andere maatschappelijke actoren betrekken. Zo moeten provincies een sturende, regisserende rol in het natuurbeleid gaan spelen en moet de gebiedsgerichte aanpak en doelgerichte samenwerking van partijen bij de uitvoering van het natuurbeleid worden versterkt (LNV, 2000:49). Ook spreekt de nota van maatschappelijke medefinanciering van natuurbeleid.

Verbreding of vermaatschappelijking van natuurbeleid is niet alleen het gevolg van een beleidsmatige verandering, zoals een nieuwe nota, maar sluit ook aan op maatschappelijke ontwikkelingen. Een indicator voor de verbreding van maatschappelijke betrokkenheid bij natuur is de toename van het aantal natuurgerichte recreanten en de betrokkenheid van nieuwe maatschappelijke organisaties bij natuurbeleid, zoals LTO-Nederland en de ANWB, die 'natuur als tweede natuur' krijgen (Pleijte, 2002). Naast de traditionele terreinbeherende organisaties raken ook andere grondeigenaren, agrariërs en andere particuliere grondbezitters, bij het natuurbeheer betrokken. Met de komst van honderden agrarische natuurverenigingen, milieu- en natuurco-öperaties vanaf midden jaren tachtig van de vorige eeuw treedt een organisatorische verbreding in natuurbeleid op. Een belangrijk voordeel van deze ontwikkeling is dat gronden niet eerst aangekocht hoeven te worden en de middelen direct aan inrichting en beheer door de huidige grondeigenaren besteed kunnen worden. Of en hoe deze verbreding van het netwerk van actoren rond natuur op regionaal en lokaal niveau leidt tot meer diversiteit in de inhoudelijke inbreng in natuurbeleid, onderzoeken we in het volgende hoofdstuk.

Regiovorming en een publiek toegankelijke 'countryside' in Engeland

De regionalisering van natuurbeleid in Engeland is het gevolg van het proces van regiovorming. Na de 'devolution', de overdracht van taken en verantwoordelijkheden van de centrale overheid aan Schotland en Wales, zijn de instituties voor natuurbeleid gesplitst in een Schots, Welsh en Engels deel. Voor Engeland als 'resterend' deel van het Verenigd Koninkrijk wil de Britse centrale overheid het regionale bestuursniveau opnieuw instellen. Op deze regiovorming wordt voorgesorteerd door de gedeconcentreerde⁸ diensten van de ministeries meer onderling samen te laten werken of zelfs samen te voegen. Dit streven is voor het landelijke gebied in een stroomversnelling geraakt door de twee veterinaire crises die Engeland recentelijk teisterden.

De kritiek op de aanpak van de BSE-crisis en de uitbraak van Mond- en klauwzeer door het Britse ministerie van landbouw, het Ministry of Agriculture, Fisheries and Forestry (MAFF), was zo groot dat het ministerie is opgeheven en is opgegaan in een nieuw gevormd ministerie. Dit Department for Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA) staat voor een meer samenhangende aanpak van vraagstukken in het landelijk gebied, waaronder natuurbescherming en landschapsbehoud. Dit moet ook op het regionale niveau gerealiseerd worden. Naast de regionale teams van de Countryside Agency en English Nature is ook met de vorming van Government Offices en Regional Development Agencies voorgesorteerd op de gewenste regiovorming. De Government Offices zijn in de jaren '90 gevormd als de vertegenwoordiging van diverse ministeries van de centrale overheid in de regio. Ze spelen

⁸ Gedeconcentreerde uitvoering van beleid wil zeggen dat de centrale overheid voor de uitvoering van beleid zelf op regionaal of lokaal niveau organisatieonderdelen vormt. Anders dan bij decentralisatie worden taken dus niet overgedragen aan autonome lagere overheden. In Nederland is Laser een voorbeeld van een gedeconcentreerde uitvoeringsorganisatie van het ministerie van LNV. Een ander voorbeeld zijn de Senter agentschappen van het ministerie van EZ die op regionaal niveau voor de uitvoering van subsidieprogramma's zorgen.

een rol in de bescherming van landschap en natuur via het ruimtelijk beleid en via sociaal-economische subsidieverlening.

Een belangrijke subsidieverstrekkende dienst voor natuur is de Rural Development Service. De regionale teams van deze dienst van het ministerie van DEFRA voeren onder andere het Countryside Stewardship Scheme en het Environmentally Sensitive Areas Scheme uit die zijn gericht op aanpassingen in de landbouw ten gunste van natuur en milieu (DEFRA, 2000). De regionale teams van English Nature, de Countryside Agency, de Government Offices en de Rural Development Service worden geacht intensiever onderling en met lokale overheden samen te werken.

De regionalisering van natuurbeleid wordt verder bepaald door de nieuwe CROW-act. Deze wet is onder meer het resultaat van de langlopende discussie over de 'rights to roam'. De publieke toegang voor wandelaars tot alle delen van het landelijke gebied, ook die in privaat eigendom zijn, is zelfs in naamgeving van de wet doorgedrongen. De CROW-act geeft daarmee uitdrukking aan de veranderende visie op het landelijk gebied als een zoveel mogelijk voor iedereen vrij toegankelijk landschap. De nieuwe wet belast lokale overheden en private eigenaren van natuurgebieden met nieuwe taken. De lokale overheden moeten als 'highway authority' (het bevoegd gezag voor openbare wegen en paden) een uitgebreide kartering uitvoeren om te bepalen welke percelen openbaar toegankelijk zijn. Eigenaren moeten ervoor zorgen dat wandelaars werkelijk toegang krijgen tot opengestelde percelen door het plaatsen van hekken, opstapjes en doorgangen in perceelsafscheidingsen.

Ook voor landschapsbeleid en natuurbescherming worden de verantwoordelijkheden op een lager niveau gelegd. Grondeigenaren met natuurgebieden in eigendom moeten, met name wanneer het SSSI's betreft, actief toe zien op de kwaliteit van de natuurgebieden ('favourable condition'). Bestuurlijke samenwerking van lokale overheden en andere partijen in de AONB's kan met de nieuwe wet worden versterkt. Indien betrokken gemeenten, niet-gouvernementele organisaties en de gedeconcentreerde overheidsdiensten dat willen kan een 'conservation board' worden ingesteld. Naar behoefte kunnen taken aan deze conservation board worden overgedragen.

De institutionele en organisatorische veranderingen van het beleid voor de landelijke gebieden leiden tot een actievere betrokkenheid van centrale overheidsdiensten, lokale overheden en particuliere eigenaren van natuurgebieden. De activering van deze regionale netwerken van actoren rond natuur is verder versterkt door het biodiversiteitsbeleid. In het kader van het VN verdrag over duurzame ontwikkeling en het behoud van biodiversiteit is in Engeland veel werk gemaakt van de nationale, regionale en lokale biodiversiteitstrategieën. De nationale biodiversiteitstrategie stuurt aan op integratie van natuurbescherming in andere beleidsterreinen en besluitvorming: 'natural consideration in all relevant public and private and non-governmental decisions and policies' (DEFRA, 2002, p. 12). Het opstellen van lokale en regionale biodiversiteitactieplannen in het kader van Local Agenda 21 door lokale overheden (counties en districts) en regio's heeft vaak geleid tot nieuwe vormen van samenwerking rond natuur. Indachtig het nationale integratiestreven verplicht de centrale overheid de lokale overheden tot de toepassing van regionale en lokale biodiversiteitsactieplannen in hun ruimtelijk beleid. Biodiversiteitactieplannen die voor regio's, counties en districts zijn opgesteld hebben op deze manier een directe aanvullende formele betekenis voor de ruimtelijke plannen van lokale overheden (local plans).

In Engeland laten de trends van regionalisering van het bestuur en streven naar een meer actieve opstelling van overheidsdiensten voor plattelandsbeleid een verbreding van het netwerk van betrokken partijen rond natuur op het regionale en lokale niveau zien. Dit gaat

gepaard met een inhoudelijke verandering in opvattingen over natuur waarin het platteland als een vrij toegankelijk gebied wordt gezien en waarin tegelijkertijd de biodiversiteit actievere bescherming verdient.

De regionalisering van bestuur en beleid sluit aan bij de taakopvatting van sommige niet-gouvernementele organisaties. Zij werken graag samen met lokale en centrale overheden in projecten. Zo bemoeide het WWF UK zich nauw met de implementatie van de Europese HVR en participeert de organisatie Wildfowl and Wetland Trust in een groot natuurontwikkelingsproject in de Fens in Oost-Engeland. Daarnaast geven lokale wildlife trusts een belangrijke bijdrage aan het natuurbeleid van de lokale overheden, bijvoorbeeld voor advies in geval van vergunningverlening in of nabij natuurgebieden.

3.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is naar de institutionele ontwikkeling van natuurbeleid in Nederland en Engeland gekeken. In beide landen hebben zich in de laatste 15 jaar een aantal veranderingen voltrokken die relevant zijn voor het onderzoek naar betekenisverlening aan natuur in regionale beleidsnetwerken. In beide landen is de traditionele bescherming van natuurwaarden middels het beschermen van natuurgebieden dominant gebleven, maar door nationale en Europese beleidsintensiveringen sterk uitgebreid. In Nederland is de introductie van de EHS als einddoel voor het natuurbeleid een opvallende ontwikkeling. Het natuurbeleid wordt daarmee een groot ruimtelijk project. In Engeland heeft natuurbeleid geen expliciet einddoel gekregen, maar wordt met het selecteren en aanwijzen van SSSI's een programma van soortgelijke omvang gevolgd. Wat vrijwel hetzelfde is gebleven is het sterke onderscheid tussen landschaps- en natuurbeleid in Engeland en het vrijwel ontbreken van een apart landschapsbeleid in Nederland.

Een andere ontwikkeling die in beide landen speelt is de participatie in het Europese Natura 2000 project. Dit Europese ecologische netwerk van natuurgebieden ligt echter in geen van beide landen voor op de tong. In Nederland heerst de overtuiging dat de EHS reeds in hetzelfde doel voorziet en is de selectie en aanwijzing van 'speciale beschermingszones' een lastige complicatie. In Engeland past de selectie en aanwijzing van speciale beschermingszones vrijwel naadloos in het bestaande programma van het aanwijzen van SSSI's.

Wetenschappelijke kennis vormde een rode draad door de institutionele ontwikkeling van natuurbeleid op internationaal, Europees en nationaal niveau. Ook de traditioneel sterke niet-gouvernementele natuurorganisaties hebben hun bijdrage geleverd aan de verwetenschappelijking van natuurbeleid. In het formele natuurbeleid op Europees niveau en op nationaal niveau in Nederland en Engeland zijn vanaf 1990 nieuwe betekenissen van natuur vastgelegd. Deze formele betekenissen betreffen vooral definities van natuurwaarden waarin een wetenschappelijke visie domineert. Naast biologische kennis, gebruikt voor het beschermen van zeldzame soorten en natuurgebieden, is het concept ecologische netwerken gebaseerd op ecologische inzichten. Hierin wordt natuur nadrukkelijk in verband gebracht met de ruimtelijke omgeving en andere vormen van ruimtegebruik. Ook het begrippenpaar 'biodiversiteit/duurzaamheid' is een integratief concept dat, op basis van afspraken in VN-verband, de bescherming van natuur relateert aan andere maatschappelijke activiteiten.

Ondanks de gezamenlijke wetenschappelijk kennisbasis achter internationaal en nationaal natuurbeleid sloten de verschillende formele betekenissen van natuur en landschap in het formele natuurbeleid bepaald niet naadloos op elkaar aan. De recente wending in natuurbeleid onder het adagium 'vermaatschappelijking' in Nederland en een toegankelijk landelijk gebied

voor iedereen in Engeland duiden op een ‘ontwetenschappelijking’ van natuurbeleid en bieden ruimte voor andere visies op natuur. Wetenschappelijke kennisinstellingen zijn verder van de beleidsmakers komen te staan: in Engeland door decentralisatie van expertise in het natuurbeleid en in Nederland door verzelfstandiging van kennisinstututen. In combinatie met een meer decentraal georganiseerde beleidsuitvoering en een grotere rol voor lokale overheden, particuliere organisaties, individuele eigenaren en boeren leidt dit ertoe dat betekenisverlening aan natuur uiteindelijk op regionaal niveau plaatsvindt.

In welke mate nieuwe betekenissen van natuur ontstaan die afwijken van formele betekenissen in het nationale natuurbeleid en of het vermoeden van meer governance wordt bevestigd, komt aan bod in de volgende hoofdstukken.

4 Polderen in het bos en op de hei: het Drents Friese Wold

In dit hoofdstuk gaat het om de vraag hoe betekenissen van natuur tot stand komen op regionaal beleidsniveau onder invloed van de in het vorige hoofdstuk beschreven institutionele context. Zoals verantwoord in hoofdstuk 2 hebben we voor het beantwoorden van deze vraag twee casussen geselecteerd: een Nederlandse en als spiegel een Engelse.

De Nederlandse case staat centraal in dit hoofdstuk en betreft het uitgestrekte bos- en heidegebied op de grens van Zuidoost-Friesland en Zuidwest-Drenthe. In de jaren tachtig van de vorige eeuw nam het rijk hier het initiatief tot oprichting van een nationaal park. Rond dit initiatief ontstond een netwerk van belanghebbenden dat zich boog over beheer- en inrichting van het gebied. Met name in dit beleidsnetwerk kwamen betekenissen van natuur tot stand.

Voordat we deze betekenissen en het proces van betekenisverlening analyseren, beschrijven we het gebied en de aanwijzing tot nationaal park (par. 4.1). Daarna komen de kenmerken van de verschillende beleidsnetwerken die relevant zijn voor besluitvorming over natuur in het gebied aan bod (par. 4.2). Het proces van betekenisverlening aan natuur staat centraal in par. 4.3. Dit analyseren we aan de hand van vijf thema's: natuur en landbouw, waterhuishouding, cultuurhistorie, natuur en recreatie en participatie van burgers. Rond deze thema's komen in de loop van de tijd dominante probleem- en oplossingsrichtingen tot stand. In par. 4.4 trekken we conclusies op thema-overstijgend niveau en wenden we de blik voorzichtig naar de toekomst: wat zijn de gevolgen van de beschreven betekenisverlening en welke ontwikkelingen bedreigen of ondersteunen de gevestigde betekenissen van natuur?

De analyse is gebaseerd op empirisch onderzoek in de periode eind 2003 medio 2004. Ontwikkelingen die hierna plaats hebben gevonden zijn niet meegenomen.

4.1 Nationaal Park het Drents Friese Wold

Het Nationaal Park het Drents Friese Wold beslaat ruim 6.000 ha (zie figuur 2). Het vormt hiermee het op een na grootste aaneengesloten bosgebied van Nederland. Vanaf het midden van de 19^e eeuw is een groot deel van de eertijds uitgestrekte heide in het gebied bebost. Samen met de aangeplante bossen typeren vennetjes, heidevelden, zandverstuivingen en beken het Drents Friese Wold. Dat Drenthe meer is dan bossen en heidevelden wordt ook hier duidelijk. In het midden van het nationaal park, in het beekdal van de Vledder Aa, ligt de Oude Willem, een langgerekt landbouwgebied van circa 300 ha. Bestaat het overgrote deel van het Drents Friese Wold uit bosontginningen, dit gebied is vanaf begin vorige eeuw voor landbouw geschikt gemaakt. Het landschap is hiermee een product van eeuwenlang samenspel van mens en natuur met door de tijd wisselende uitkomsten.

De eigendomsverhoudingen zijn in 1998 als volgt: 4150 ha is in eigendom van Staatsbosbeheer, 950 ha is van Natuurmonumenten, 450 ha van het Drents Landschap, 200 ha van de Maatschappij van Weldadigheid en ruim 300 ha van particuliere eigenaren, waaronder boeren. Er wonen ook mensen in het park. Schattingen lopen uiteen van 50 tot 100. Ook telt het park een grote camping en enkele boerderijcampings.

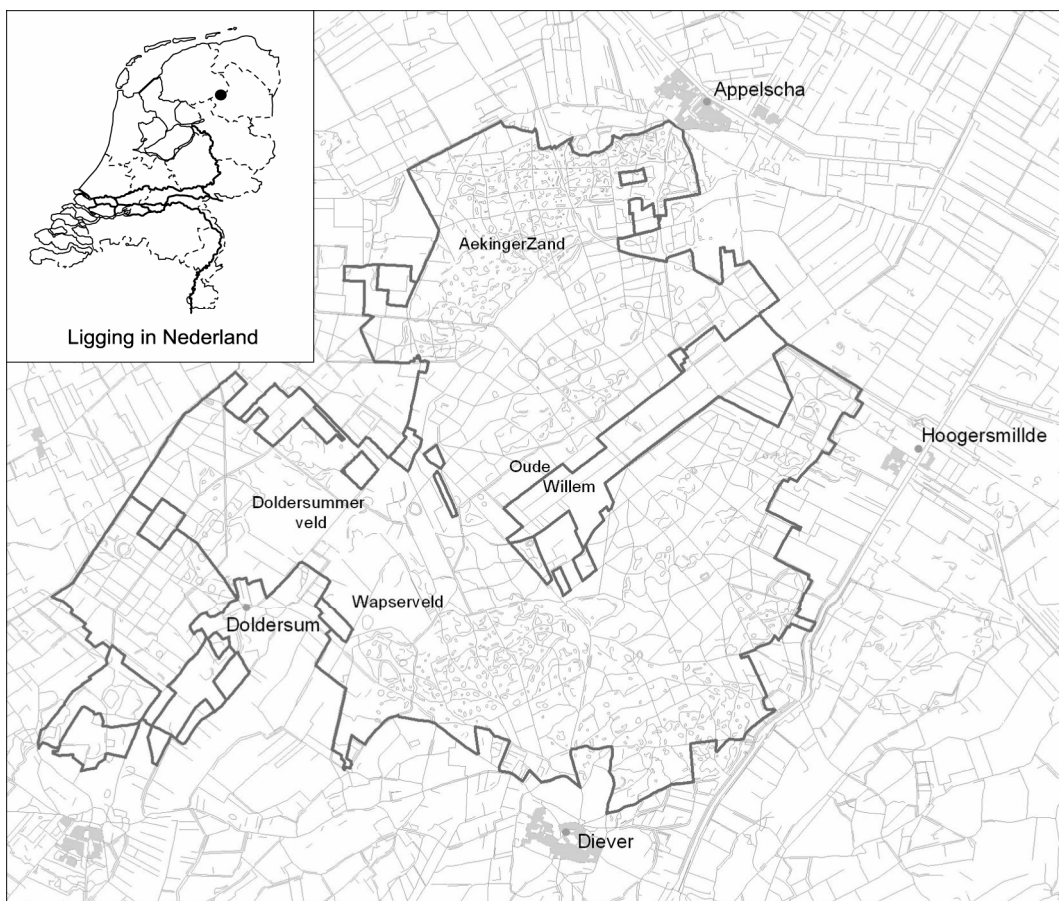
De omgeving van het Drents Friese Wold is overwegend agrarisch gebied, afgewisseld met grotere en kleinere natuurgebieden (bijv. Nationaal Park Dwingelderveld en het Fochteloërveen). Net als het Drents Friese Wold zelf zijn deze gebieden sterk in trek bij recreanten en toeristen.

Het Drents Friese Wold ligt voor het grootste deel in de provincie Drenthe en voor de rest in de provincie Friesland. Het gaat om het grondgebied van de gemeenten Westerveld (Drenthe), Middenveld (Drenthe) en Ooststellingwerf (Friesland). De volgende kernen grenzen aan het Drents Friese Wold: Zorgvlied, Hoogersmilde, Wateren, Boschoord, Doldersum, Wapse en Diever aan de Drentse en Terwisscha en Appelscha aan de Friese kant. Het grootste gedeelte van het Drents Friese Wold valt binnen de Drentse gemeente Westerveld dat uit 26 dorpskernen bestaat. De dorpskernen hebben elk hun eigen cultuur, karakter en historie en een zeer gevarieerd verenigingsleven. De gemeente Westerveld is voor Nederlandse begrippen dun bevolkt. Op een oppervlakte van 28.300 hectare wonen ruim 19.000 inwoners.

Het ontbreken van dorpen en het geringe aandeel landbouw in het park is niet toevallig. Bij de begrenzing van het park is er voor gezorgd landbouw en bewoningskernen zoveel buiten het park te houden en voort te bouwen op bestaande boswachterijen.

Veel inwoners van de kernen om het Drents Friese Wold wonen en werken in de eigen woonplaats. Zo telt het gebied relatief veel zelfstandige ondernemers, met name in de agrarische en toeristisch-recreatieve sector. De landbouw in het gebied bestaat overwegend uit veehouderij, daarnaast komt er ook wat akkerbouw en vollegronds tuinbouw voor. De sector neemt rond het Drents Friese Wold nog steeds een belangrijke plaats in, al loopt het aantal agrarische bedrijven terug. Bedrijven met nevenactiviteiten en omschakeling naar ecologische landbouw zijn in opkomst.

Recreatie en toerisme is de tweede belangrijke economische sector. Het Drents Friese Wold en omgeving bieden dan ook goede recreatiemogelijkheden. Het gebied is in trek bij dagrecreanten. Er is een goede infrastructuur voor fietsers, wandelaars en er zijn diverse ruiterspaden. Voor de verblijfsrecreatie zijn er meerdere campings, hotels en pensions. Ook musea, ateliers en andere attracties trekken de nodige belangstellenden.



Figuur 2: Het Drents Friese Wold

Aanwijzing tot nationaal park

De toenmalige Minister van LNV wees het Drents Friese Wold op 23 mei 1996 aan als nationaal park in oprichting. Toen is ook het Overlegorgaan voor het park geïnstalleerd (zie verder 4.2). Het Overlegorgaan heeft vervolgens een Beheer- en Inrichtingsplan (BIP) opgesteld. Dit is goedgekeurd door de minister waardoor het gebied in mei 2000 de definitieve status van nationaal park verwierf.

Hoewel de opstelling van het BIP relatief snel verliep had de instelling tot nationaal park in oprichting de nodige voeten in de aarde. De Nota Nationale Parken van 1975 vermeldt het gebied Diever-Appelscha van 5.200 ha reeds als potentieel nationaal park. Pas in 1980 wordt de Voorlopige Commissie Nationale Parken geïnstalleerd om invulling te geven aan dit beleid. Dit onafhankelijk adviescollege, dat al snel de Commissie Kleisterlee genoemd wordt naar de voorzitter, moet adviseren over de haalbaarheid van de in de nota genoemde parken.

Midden jaren tachtig start de commissie haar haalbaarheidsonderzoek in het Drents Friese Wold. Hoewel er al een 'bottom up' initiatief is geweest van gemeenten, provincie en natuurorganisaties om tot een nationaal park te komen, stuit de commissie aanvankelijk op veel weerstand tegen het park. De bevolking vreest allerlei beperkingen en voor boeren binnen de beoogde begrenzing staat de voortzetting van hun bedrijf op het spel. Ook de stichting Maatschappij van Weldadigheid staat niet te springen om het park en vreest voor verlies aan

inkomsten uit houtproductie. De commissie Kleisterlee heeft naast haar inhoudelijke wensen echter ook vrijwilligheid en draagvlak onder de bevolking en grondeigenaren hoog in haar vaandel staan. Dit luidt een langdurig proces in van overleg, onderhandeling en compromisvorming. Zoals gezegd verkrijgt het Drents Friese Wold pas in 1996 de status van nationaal park in oprichting.

4.2 Beleidsnetwerken rond natuur in het Drents Friese Wold

Deze paragraaf gaat in op de beleidsnetwerken rond natuur in het Drents Friese Wold. Hoewel de instelling van het nationaal park het Drents Friese Wold een initiatief is van het rijk, was het geen pure 'top down'- exercitie. Vanaf het begin heeft het rijk het belang van draagvlak onderstreept en is door gebiedspartijen op de komst van het park geanticipeerd. Het ontbrak het rijk overigens ook aan middelen om de instelling van nationale parken af te dwingen (zie ook: Hinssen, 1998). De betrokken partijen in het gebied kregen daarom inspraak in de precieze begrenzing en vormgeving van het park. Zo ontstond een regionaal beleidsnetwerk rond de instelling en verdere inrichting van het park. Omdat natuur zo'n belangrijke functie heeft in het park, is dit regionale beleidsnetwerk ook het dominante netwerk rond natuur. Het wordt in het navolgende beschreven aan de hand van de volgende dimensies: actoren, aard relaties, verdeling hulpbronnen en spelregels. Naast dit dominante netwerk zijn er nog andere regionale netwerken die besluiten over de ontwikkelingen rond natuur in het Drents Friese Wold. Ook deze beschrijven we kort.

Actoren: Overlegorgaan Drents Friese Wold en werkgroepen

De minister van LNV heeft bij de instelling van het Nationaal Park Drents Friese Wold (in oprichting) een Overlegorgaan geïnstalleerd voor het Nationaal Park. Naast een onafhankelijke, door de minister aangewezen voorzitter, zijn daarin alle grondeigenaren en bestuurlijke instanties die taken en bevoegdheden hebben in het gebied vertegenwoordigd. Het zijn de provincies Drenthe en Friesland, de gemeenten Westerveld en Ooststellingwerf, de waterschappen Wold en Wieden en Sevenwolden, het Recreatieschap Drenthe, de Stichting Het Drentse Landschap, de Stichting Maatschappij van Weldadigheid, de Vereniging Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, particuliere (kleine) eigenaren van landbouwgrond, de directie Noord van het Ministerie van LNV en de gemeente Middenveld (agendalid). Daarnaast is er een vacature voor particuliere boseigenaren.

Naast het Overlegorgaan zijn drie werkgroepen actief (Werkgroep Beheer en Onderzoek, Recreatie en Voorlichting en Educatie) waarin onder meer de besluitvorming in het Overlegorgaan wordt voorbereid. Hierin zitten grotendeels dezelfde partijen, meestal vertegenwoordigd door andere personen. Zo is de gemeente Westerveld in het Overlegorgaan vertegenwoordigd door de burgemeester en neemt een ambtenaar van de afdeling Wegen deel aan de werkgroep Beheer en Onderzoek. Partijen die niet in het Overlegorgaan participeren maar wel in de werkgroepen zitten zijn de recreatieondernemers⁹, het IVN-consulentschap, de VV's en Landschapsbeheer Drenthe.

Aard relaties en verdeling hulpbronnen

Cruciaal voor het ontstaan en voortbestaan van beleidsnetwerken is het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. Niet alle leden van het netwerk zijn echter even afhankelijk van elkaar. Bovendien bestaan er verschillende vormen van afhankelijkheid.

⁹ In 2003 zijn de recreatieondernemers ook toegetreden tot het Overlegorgaan.

In het Drents Friese Wold is het rijk als initiatiefnemer voor beheer en inrichting van het park afhankelijk van de medewerking van lokale overheden, de provincie en de grondeigenaren. Het rijk heeft vrijwilligheid en draagvlak namelijk hoog in het vaandel staan en het nationale parkenbeleid voorziet dan ook niet in juridische dwangmiddelen zoals onteigening. Provincie en gemeenten worden gevraagd de afspraken over beheer en inrichting door te laten werken in streek- en bestemmingsplannen. De lokale overheden, provincie en grondeigenaren zijn op hun beurt afhankelijk van het rijk voor het krijgen van de status nationaal park voor het gebied en de bijbehorende overheidsbijdrage. Voor de gemeenten is bovendien het krijgen van een bezoekers-centrum op hun grondgebied een aantrekkelijke bijkomstigheid. De afhankelijkheidsrelatie is dan symbiotisch, door ruil van genoemde hulpbronnen kunnen partijen hun doelen bereiken.

De agrarische grondeigenaren binnen het park vormen hierop een uitzondering. Zij zaten niet te wachten op de parkstatus en -subsidie. Hun afhankelijkheid van het rijk is grotendeels competitief. Rijk én agrarische grondeigenaren hebben allebei behoefte aan dezelfde hulpbron: zeggenschap over beheer en inrichting van de grond binnen het park. De boeren willen hun agrarische bedrijfsvoering voortzetten, het rijk wil dat de grond een natuurbestemming krijgt. Toch worden zij ook naar elkaar toegedreven. Het rijk zet namelijk Relatienotamiddelen in om boeren uit te kopen.

Regels

Door langere tijd dezelfde typen interactie aan te gaan, creëren de netwerkactoren relatief stabiele sociale relaties of regels. Deze definiëren de mogelijkheden en beperkingen voor actoren om legitiem en zinvol te handelen binnen het netwerk.

Belanghebbenden kunnen in het Drents Friese Wold niet zo maar toetreden tot het centrale netwerk. De toegang tot het Overlegorgaan is beperkt tot de genoemde overheidspartijen en grondeigenaren (toegangsregel). Aan de werkgroepen mag een wat bredere selectie aan actoren meedoen. Opvallende afwezigen in het netwerk zijn de gebruikers: de bewoners en recreanten.

Een belangrijke omgangsregel is het streven naar consensus. Het Overlegorgaan stemt niet over voorstellen, maar probeert altijd tot een unaniem besluit of advies te komen. Een andere omgangsregel is een eerlijke verdeling van de baten over de deelnemers. Formeel is het park een algemeen belang en komt dus ten goede aan alle partijen, maar bij individuele subsidie-toekenningen zijn er in de praktijk altijd winnaars en verliezers. Het is daarom zaak per saldo een zeker evenwicht te bewaren.

Er zijn diverse positierregels die de besluitvorming structureren. Zo is er sprake van behoud van eigen formele taken en bevoegdheden van de samenwerkende partijen. Het Overlegorgaan neemt geen taken of bevoegdheden over, maar zorgt wel voor afstemming en coördinatie van inrichting en beheer. Hiertoe stelt het een gemeenschappelijk BIP op. Hierin staan een ontwikkelingsvisie voor het Nationaal Park en een vertaling daarvan in een concreet activiteitenprogramma. Het Overlegorgaan is verder geen rechtspersoon en kan als zodanig ook geen bindende beslissingen nemen. De deelnemers moeten beleid en afspraken van het Overlegorgaan onderschrijven en doorvoeren in hun eigen activiteiten. De besluiten van het Overlegorgaan mogen bovendien niet strijdig zijn met bestaand beleid, maar kunnen daarvan wel een nadere uitwerking zijn. In de praktijk blijkt het Overlegorgaan zeer terughoudend in haar bemoeienis met beleidsontwikkelingen die het park raken, maar niet tot haar formele bevoegdheid behoren. Het Overlegorgaan koestert het onderscheid tussen de uitvoering van het nationale parkenbeleid en andere beleids categorieën. Andere positierregels: de

secretariaatsfunctie van de provincie, het onafhankelijke voorzitterschap en de goedkeuring van het BIP en subsidieaanvragen door LNV-centraal.

Verder gelden er de nodige inhoudelijke regels. Dominant is de formele definitie van nationale parken. Op grond hiervan zijn niet-natuurfuncties zoveel mogelijk buiten het park gehouden. Verder moet het grootste deel van het park op termijn een begeleid natuurlijk systeem zijn, waarin natuurlijke processen zoveel mogelijk hun gang kunnen gaan. Deze inhoudelijke regels zijn verankerd in het BIP. Ze hebben een sterk structurerende werking op de besluitvorming in het Overlegorgaan. Veranderingen in het BIP zijn tot nu toe onbespreekbaar en bijdragen van buitenstaanders die het BIP ter discussie stellen, zijn niet legitiem.

Gebiedscommissies

Voor de ontwikkelingen rond natuur in het Drents Friese Wold zijn behalve het nationaal park nog drie andere en deels overlappende regionale beleidsnetwerken van belang. Op de eerste plaats de ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. Hierin zitten vertegenwoordigers van gemeenten, waterschap, landbouw, natuurbeheerders, dorpsbelangen en milieugroepen.

De gebiedscommissie adviseert onder meer over de begrenzing van de Ecologische Hoofdstuctuur (EHS) voor het gebied Oosterwolde-Elsoo-Appelscha, waarin ook het Friese deel van het Drents Friese Wold ligt. Dit advies maakt deel uit van een gebiedsvisie, vastgesteld in maart 2002, waarna de gebiedscommissie overging in een landinrichtingscommissie met een vergelijkbare samenstelling. Deze landinrichtingscommissie houdt zich sindsdien onder meer bezig met het realiseren van begrenzing door middel van aankoop van natuurgebieden, vrijwillige kavelruil, boerderijverplaatsingen en inrichting van natuurgebieden. Zowel begrenzing als realisatie zijn van belang voor het centrale beleidsnetwerk. Een deel van het park is bij instelling namelijk nog niet begrensd als onderdeel van de EHS. Voor het uitvoeren van het BIP van het nationaal park is begrenzing en aankoop van deze gebieden echter gewenst.

Ook aan Drentse kant bestaat sinds 1999 een landinrichtingachtige commissie. Het is de gebiedscommissie Vledder en Wapserveense Aa, die onder meer het Drentse deel van het Drents Friese Wold tot haar werkgebied rekent. Anders dan in Friesland was deze commissie niet betrokken in de besluitvorming over de begrenzing van de EHS. Wel probeert ze de stagnerende uitvoering van het natuurbeleid te doorbreken door een meer integrale aanpak. Eind 2003 ontstaat in de gemeente Westerveld een derde beleidsnetwerk rond de problematiek van recreatiebedrijven in of nabij natuurgebieden. In de pilot Recreatie zoeken onder andere gemeente, provincie, recreatievertegenwoordigers en natuurorganisaties naar creatieve oplossingen voor recreatie-bedrijven die willen uitbreiden.

4.3 Betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold

In beleidsnetwerken streven actoren doelen na door het toepassen van strategieën en tactieken in interactie. Zo vindt betekenisverlening plaats: problemen en oplossingsrichtingen worden geselecteerd, gedefinieerd, geïnterpreteerd en geherïnterpreteerd. Zoals aangegeven in het analytisch kader analyseren wij deze betekenisverlening aan natuur aan de hand van thema's. Deze kunnen we omschrijven als voor een of meer beleidsterreinen wezenlijk onderwerp waarop het maatschappelijk en bestuurlijk debat en de besluitvorming wordt geconcentreerd.

Welke thema's zijn nu belangrijk voor de natuur in het Drents Friese Wold? Het BIP draagt een aantal belangrijke thema's aan voor de ontwikkeling van het gebied die sterk verband houden met nationale en provinciale beleidsontwikkelingen. In lijn met het gedachtegoed van de EHS

wordt gestreefd naar een begeleid natuurlijke en halfnatuurlijke eenheid in het gebied en het zoveel mogelijk ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen. Het Drents Friese Wold kent echter ook andere functies dan alleen natuur. Er wonen mensen, er is landbouw en recreatieve bedrijvigheid. Bovendien wordt het park omringd door agrarisch cultuurlandschap. Het streven naar ongestoord verloopende natuurlijke processen zet de verhouding tussen natuur en deze andere functies op scherp. Dit geldt met name voor de landbouw. De verhouding tussen landbouw en natuur is dan ook een belangrijk thema in de besluitvorming over de instelling en verdere ontwikkeling van het Drents Friese Wold.

Een ander thema dat voortkomt uit het streven naar grootschalige natuurlijke processen is het herstel van de waterhuishoudkundige omstandigheden in het gebied. In het verleden zijn veel ingrepen in de waterhuishouding gedaan voor de optimale ontwikkeling van bos- en landbouw. Deze verhouden zich slecht tot de door de opstellers van het BIP beoogde natuur. Diverse projecten worden ingezet voor herstel van de waterhuishouding. Niet iedereen is echter overtuigd van de noodzaak van deze projecten. Bovendien is er discussie over de vorm, snelheid en ingrijpendheid van de maatregelen. De relatie tussen natuur en waterhuishouding verschijnt hiermee als prominent tweede thema waaraan in de loop van de tijd in het beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold betekenis wordt gegeven.

Overigens is het niet alleen natuur wat de klok slaat in het BIP. Er is ook aandacht aan cultuurhistorische waarden. Hiervoor zorgt een “knip” in het gebied. Ten noorden van de knip krijgt natuur de voorrang, ten zuiden is ook ruimte voor cultuurhistorische waarden. Dit is het derde thema in de analyse.

Maar er zijn ook thema's die niet of minder uitgewerkt in het BIP naar voren komen en in de loop van de tijd de gemoederen toch sterk bezig houden. Op de eerste plaats is dit de relatie tussen natuur en recreatie. Het park streeft naar natuurgerichte recreatie zegt het BIP, maar de precieze invulling van dit begrip vindt pas in de loop van de tijd plaats in onderhandeling tussen natuurorganisaties, overheden, recreatieschap en recreatie-ondernemers.

Een ander thema dat pas in de loop van de tijd betekenis krijgt, is de participatie van burgers in de besluitvorming over de natuur in het park. Het dominante beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold is tamelijk gesloten. Alleen overheden en grondeigenaren spelen daarin een rol. Door een aantal gebeurtenissen raakt deze geslotenheid betwist.

Landbouw en natuur: gepacificeerde verhoudingen?

De verhouding tussen landbouw en natuur is een terugkerend thema rond de bescherming en uitbreiding van natuurgebieden in Nederland. Zo ook rond het Drents-Friese Wold. Met name ten tijde van de introductie van het park is dit thema heftig bediscussieerd, maar ook rond mogelijke aanpassingen in het bestemmingsplan en recente beleidsontwikkelingen als de Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) en de aanwijzing van speciale beschermingszones in het kader van de HVR speelt dit thema een rol. Het thema kan als volgt worden beschreven:

Wat is de verhouding tussen landbouw en natuur in en rond natuurgebieden, wie bepaalt deze verhouding en hoe moet deze worden gerealiseerd?

Dat dit thema belangrijk is in en rond het Drents Friese Wold, wordt eigenlijk meteen duidelijk als we naar de gebiedskarakteristieken en de historie van het gebied kijken. Dominant is het park met daarbinnen grote bos- en heidegebieden en aanvankelijk enkele landbouwenclaves, waarvan er nog één grote resteert. Rondom het park overheerst landbouwkundig gebruik maar op korte afstand van het park bevinden zich ook andere natuurgebieden zoals het Fochteloërveen, het nationaal park Dwingelderveld en diverse ecologische verbindingzones.

De discussie over de juiste verhouding tussen landbouw en natuur speelt zich af in verschillende netwerken en arena's, krijgt vorm rond een aantal concrete vraagstukken en wisselt in intensiteit. Het spectrum aan betekenissen dat aan het thema wordt gegeven loopt uiteen van scheiding tot verweving van landbouw en natuur. Bij verweving kunnen we onderscheid maken tussen verweving op bedrijfs- of zelfs perceelsniveau en verweving op gebiedsniveau.

Allereerst speelt de vraag naar de juiste verhouding tussen landbouw en natuur bij de introductie van het nationaal park. Zoals beschreven in 4.1 kent de instelling van het park een lange aanloop. In de Nota Nationale Parken uit 1975 wordt reeds gesproken over een potentieel nationaal park in het gebied Diever-Appelscha. Voordat de Commissie Kleisterlee (officieel: Voorlopige Commissie Nationale Parken, VCNP) een onderzoek kan doen naar de haalbaarheid van het park, nemen de gemeenten uit het gebied en de provincie Drenthe zelf het initiatief om te komen tot een nationaal park. Dit 'bottom up'-initiatief speelde begin jaren '80. Andere belangrijke actoren in deze prille arena zijn de natuurorganisaties (SBB, NM, Drents Landschap). Niet direct betrokken zijn de landbouworganisaties, recreatieondernemers en bewonersgroepen. De georganiseerde landbouw heeft overigens wel goede contacten met de gemeenten.

Partijen zijn het erover eens dat het predikaat nationaal park bijdraagt aan de naamsbekendheid van het gebied. De recreatiesector kan hiervan profiteren. Ook op het punt van een afgestemd beheer van de natuur biedt de status voordelen. Op dat moment werken de drie grote terrein-beheerders in het beoogde gebied SBB, Natuurmonumenten en Drents Landschap nog langs elkaar heen. Bovendien levert de status extra overheidsgeld op. De deelnemers van het overleg denken verder dat ze door zelf initiatief te nemen en niet te wachten op voorstellen van het rijk, meer invloed kunnen uitoefenen op de uiteindelijke vormgeving van het park.

Ondanks alle goede intenties loopt het initiatief stuk. Belangrijkst struikelblok is de vraag hoe landbouw en natuur zich tot elkaar moeten verhouden. Natuurorganisaties vinden dat het park een natuurfunctie moet hebben. Alleen op die manier kan een groot, natuurlijk systeem ontstaan waar natuurlijke processen ongestoord hun gang gaan. Andere functies, waaronder landbouw en verblijfsrecreatie verstoren dit geheel en zien zij het liefst vertrekken. De gemeenten, gesteund door de landbouworganisaties, zijn hier niet van overtuigd. Een ambtenaar van de gemeente Westerveld verwoordt het standpunt van de toenmalige gemeente Vledder:

"Waarom zou je het gebied niet nationaal park kunnen maken, waarbij je toch de agrarische bedrijven die er in zitten ook de mogelijkheid geeft om, en dan misschien wat aangepast, te blijven? Waarom moet dat beheer altijd door een natuurorganisatie gebeuren? Ook de agrarische sector zou best een stuk natuurbeheer kunnen doen".

De gemeenten komen dus op voor de mensen die wonen en werken in het gebied. Zij vinden dat de nadruk te sterk ligt op de wensen van buitenstaanders. Om uit de tegenstelling te komen gaan de gemeenten op zoek naar een aangepast, integraler concept. In de officiële definitie van nationale parken ligt de nadruk immers sterk op natuur. Wil men wat anders, dan kan dat niet binnen de vigerende kaders. Deze strategie leidt echter niet tot overeenstemming met de natuurorganisaties. Voor hen is de bestaande definitie een belangrijke hulpbron om hun scheidingsstandpunt kracht bij te zetten. Bovendien zitten er voor de gemeenten ook nadelen aan een nieuw concept waardoor ze niet komen tot een eenduidige stellingname. Met een ander soort park loopt men mogelijk de rijksbijdrage voor het op te richten bezoekerscentrum mis, voor de gemeenten een aantrekkelijk onderdeel van het parkenbeleid.

Hiermee lijkt het pleit eigenlijk beslecht als het gaat om de keuze tussen scheiding en verweving binnen de parkgrenzen. Na het mislukte bottom-up initiatief en lokale pogingen voor meer verweving neemt de Commissie Kleisterlee het heft in handen. Deze commissie onderzoekt in samenspraak met de partijen uit de reeds gevormde beleidsarena de haalbaarheid van een nationaal park. Aanvankelijk is er buiten deze arena veel verzet tegen het park. Bij de bevolking leeft het schrikbeeld van Nationaal Park de Veluwe, met hekken er om heen en allerlei beperkingen. In boerenkring ontstaat zelfs de actiegroep Nee, ondersteund door de Friese en Drentse gewestelijke raad van het Landbouwschap. Aanleiding is Kleisterlee's bedoeling om niet alleen de bestaande bos- en heidegebieden te begrenzen, maar ook de aanwezige landbouwenclaves en daar natuur te ontwikkelen. Zo scheidt het landbouwgebied Oude Willem, een smalle strook van circa 300 ha, twee grote boswachterijen en dat belemmert de vorming van een in ecologentermen 'begeleid natuurlijk systeem' van voldoende omvang. Deze wens stuit echter op weerstand. In de jonge veldontginning van Oude Willem zijn in de jaren zeventig in het kader van een ruilverkaveling nog een aantal moderne bedrijven gebouwd. Er is weinig begrip voor het afbreken van deze boerderijen en het teruggeven aan de natuur van deze grond die pas in de jaren '30 is ontgonnen. Voor de betrokken boerengezinnen is het een grote teleurstelling. Zij leggen uit:

"Je zit in het dorp, met een redelijk groot bedrijf en iedereen heeft last van je. En dan krijg je in de ruilverkaveling een aanbod om op de enige plaats te gaan zitten die nog over was. Dat was Oude Willem. Voor iemand die uit het dorp komt was dat een raar begrip, want je ging eigenlijk in de wildernis wonen. Maar goed, je kon dat regelen met scheuren en breken. Je bent daar terecht gekomen, de overheid heeft fors voor je geïnvesteerd, de grond is allemaal goed gemaakt, een knap gebouw onder gunstige voorwaarden. En dan krijg je de sleutel van de boerderij, zo van: 'nou en hier kunt u uw gang gaan.' Maar de specie is nog niet droog of de eerste discussie begint al van 'je zit hier niet goed'. Eigenlijk weer dezelfde discussie als toen je in het dorp zat..."

De Commissie Kleisterlee die het belang van draagvlak en vrijwilligheid hoog in het vaandel heeft, komt met een compromisvoorstel. Ze stelt een doelbegrenzing voor van de enclaves. Ze horen dan formeel nog niet bij het park, maar zo gauw ze verworven zijn komen ze erbij. Deze verwerving geschiedt op vrijwillige basis. Voor het overige worden landbouwgronden, maar ook recreatiebedrijven en bebouwing zoveel mogelijk buiten de begrenzing gehouden.

De vertegenwoordiger van de huidige gemeente Westerveld spreekt achteraf over een garantie dat de boeren er op een nette manier uitgaan: *"Dus goed compenseren en zorgen dat er een andere plek voor ze is."* Met dit compromis kunnen de aanvankelijke criticasters, de gemeenten en landbouworganisaties, leven. Hier speelt mee dat de Drentse gebieden binnen de doelbegrenzing dan al grotendeels zijn begrensd door de provincie Drenthe als reservaat- of natuurontwikkelings-gebied voor de tweede fase Relatienota. Voor de georganiseerde landbouw is de doelbegrenzing, de gegarandeerde vrijwilligheid en de in de Relatienota gehanteerde koopplicht, reden het verzet te staken. Een van de actiegroepleden, een boer van buiten het park, treedt later zelfs toe tot het Overlegorgaan van het nationaal park in oprichting, maar wel met een strikt mandaat van zijn achterban. Hij vertelt: *"Dat mandaat luidde: 'als jij nu zorgt dat de natuurorganisaties op hun grond doen wat hun goed dunkt, zorg er dan voor dat wij kunnen blijven doen op onze grond wat ons goed dunkt'."*

Dit citaat weerspiegelt de gepacificeerde verhoudingen tussen landbouwvertegenwoordigers en terreinbeheerders die vanaf dat moment gelden: de opvattingen over het gebied verschillen, maar het middel, scheiding met compensatie voor vertrekkende bedrijven, is voor beide partijen acceptabel.

De groep boeren binnen het park gaat overigens niet mee in deze ruil, zij willen boer blijven in het gebied, keren zich af van de georganiseerde landbouw en zoeken voor de behartiging van hun belangen hun heil bij een advocaat. Wanneer ze op het punt staan elkaar te beloven niet aan 'de natuur' te verkopen, doet de voorzitter van het groepje zijn bedrijf van de hand en vertrekt naar Canada om daar een melkveehouderijbedrijf te beginnen (Drentse Courant, 19 december 1992). Daarmee is de gezamenlijke actie voorbij.

In 1996 geeft de Commissie Kleisterlee een positief advies en krijgt het gebied de status nationaal park in oprichting. Scheiding van natuur en landbouw voert nu de boventoon binnen de regionale beleidsarena die zich vormt rond de ontwikkeling en uitvoering van het zogenaamde Beheers- en Inrichtingsplan. Het maakt deel uit van de 'grote ruil' tussen natuurorganisaties, rijk en provincie aan de ene kant en gemeenten en georganiseerde landbouw aan de andere kant. Alleen buitenstaanders stellen het nog wel eens ter discussie, maar binnen het relatief gesloten beleidsnetwerk wil niemand hieraan tornen.

Toch blijkt doorvoering van scheiding in het park geen sinecure. Zo zijn het Friese deel van Oude Willem en een aantal percelen bij het Aekingermeer tijdens de officiële oprichting van het park in 2000 nog niet begrensd als Ecologische Hoofdstuctuur. De besluitvorming hierover verloopt totaal anders dan in Drenthe. Zoals gezegd komt de begrenzing van de Drentse reservats- en natuurontwikkelingsgebieden gedurende de jaren negentig tot stand. Het is een provinciale aangelegenheid. "*Een dictaat*", schamperen sommige betrokkenen. De provincie Friesland kiest er daarentegen voor zich te laten adviseren over de begrenzing van ruim 300 ha door de ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha. Ze vergroot het begrenzingsnetwerk daarmee bewust en verankert het in het gebied. Na een intensief afwegingstraject en een aantal inspraakrondes met bewoners komt de commissie eind 2001 met haar voorstel voor de begrenzing van de Ecologische Hoofdstuctuur. Ondanks de slechts gedeeltelijke overlap met het netwerk rond het nationaal park, komt de commissie hierin aan alle wensen van het nationaal park tegemoet. Ze adviseert bijvoorbeeld het 172 ha grote Friese deel van Oude Willem te begrenzen. Een landbouwvertegenwoordiger uit de gebiedscommissie verdedigt de keuze als volgt:

"Als je reëel bent, en ik vind dat we dat als landbouw ook zijn, dan moet je je afvragen wat voor recht heb je om het Friese deel van Oude Willem - het Drentse deel is al ingevuld - om dat niet in te vullen als Ecologische Hoofdstuctuur. Ondanks dat het een prachtig mooi landbouwgebied is wat ons niet in de weg ligt. Maar wil je met elkaar tot een win-win situatie komen, dan kun je dat niet overeind houden."

De voorzitter van het Overlegorgaan die namens het park in de gebiedscommissie zit herinnert zich echter dat de landbouwvertegenwoordiging aanvankelijk een andere insteek koos:

"Die discussie over de begrenzing lag voor de landbouwvertegenwoordigers in de gebiedscommissie eerst nog helemaal open, terwijl voor mij heel duidelijk was dat vanuit het Beheers- en Inrichtingsplan (van het park) er maar één mogelijke manier was. Zij zeiden bijvoorbeeld: wij hebben er ook belang bij dat bepaalde stukken grond uit landbouwkundig oogpunt worden aangekocht, terwijl die bij wijze van spreken uit natuuroogpunt absoluut niet interessant waren. Maar daar zijn we uiteindelijk toch heel aardig uitgekomen."

Dit is opmerkelijk. Het Overlegorgaan, dat formeel geen positie heeft in de begrenzingendiscussie, oefent, met het BIP als hulpbron, grote invloed uit op de uiteindelijke begrenzing van de Ecologische Hoofdstuctuur in Zuidoost Friesland.

Met de begrenzing van ook de Friese landbouwgronden in het park is een belangrijke hobbel voor doorvoering van scheiding binnen de parkgrenzen genomen. Maar nog steeds gaat het niet vanzelf. Hoewel er al veel bedrijven zijn opgekocht, blijft Oude Willem een blok aan het

been voor degenen die van het park een grote, begeleid natuurlijke eenheid willen maken. De schattingen van het aantal resterende bedrijven lopen overigens uiteen. De landbouwvertegenwoordiger in het Overlegorgaan schat het aantal in het hele park eind 2003 op acht bedrijven, de secretaris van het Overlegorgaan komt uit op twee of drie. Uit documenten blijkt verder dat er in Oude Willem nog zes fulltime bedrijven zijn, waarvan twee met kamperen bij de boer. De landbouwvertegenwoordiger uit de Friese gebiedscommissie telt drie bedrijven in alleen al het Friese deel. Kortom: onduidelijkheid troef. Betrokkenen zijn het wel eens dat de resterende bedrijven de realisatie van het park ophouden, temeer omdat sommige het nog heel lang kunnen volhouden.

Aan Friese en Drentse kant wordt dan ook naarstig gezocht naar mogelijkheden om deze bedrijven een nieuwe plek te geven. In Friesland gebeurt dat voornamelijk in landinrichtingsverband. De ROM-gebiedscommissie is daar opgevolgd door een landinrichtingscommissie. De vertegenwoordigers van de landbouw spelen in dit netwerk een belangrijke, initiërende rol bij het zoeken naar ruil- en uitplaatsingsmogelijkheden. Aan de Drentse kant hebben provincie en DLG in 1999 de gebiedscommissie Vledder en Wapserveense Aa opgericht met daarin vertegenwoordigers van ondermeer gemeenten, natuurorganisaties en landbouw. Aanleiding hiervoor was het achterblijven van de realisatie van het natuurbeleid. Een meer integrale, landinrichtingachtige aanpak moest uitkomst bieden. Belangrijke bottle-neck is echter geld. Hoewel er soms uitplaatsingsmogelijkheden zijn, zijn de betreffende boeren volgens de boer uit het Overlegorgaan vaak niet bereid tegen de geboden prijzen door BBL te vertrekken:

“De grondprijs was al laag voordat het een park was en formeel is hij niet lager geworden doordat het een park werd. Je zit hier dus in een kuiltje en je komt de rand niet op naar waar de grondprijs hoger is. Dat heeft tot gevolg dat er nog al wat boeren in het park zijn blijven zitten.”

Als begin 2003 het Ministerie van LNV ook nog een aankoopstop afkondigt, zijn de rapen helemaal gaar. Het vormt voor veel betrokkenen de bevestiging dat de overheid niet te vertrouwen is.

Men blijft echter in alle netwerken en arena's inzetten op het scheidingsspoor. Dit is opmerkelijk, omdat in andere gebieden betrokkenen vaak uitwegen zoeken uit de impasse door te kijken naar de mogelijkheden voor verweving op bestaande landbouwbedrijven. Hierdoor hoeven deze bedrijven niet te worden opgekocht en kan er toch, zij het op andere wijze, aan natuurdoelen worden gewerkt (Boonstra, 2004).

Rond het Drents Friese Wold is dit 'particuliere natuurbeheer' echter geen issue. Hiervoor zijn verschillende verklaringen. Met name de grote terreinbeheerders zitten hier niet op te wachten. De ingrijpende inrichtingsmaatregelen die zij in Oude Willem voor ogen hebben verhouden zich slecht tot landbouwkundig gebruik, zoals een vertegenwoordiger van SBB aangeeft:

“De natuurlijke potenties voor Oude Willem zijn net te hoog waardoor je daar geen agrarisch natuurbeheer op kan loslaten. Tenzij je boeren kan trekken die het agrarisch beheer 100% loslaten en voor 100% voor de natuur gaan. Nou, die boeren moet ik nog tegenkomen. Dat is ook logisch, want wil je als boer nog opbrengsten hebben van je land, dan zul je toch bepaalde inrichtingsmaatregelen (bijv. op het gebied van wateronttrekking) moeten treffen die niet overeenkomen met de natuurvisie die wij daar hebben. Dus op die plek niet, maar op andere plekken wel.”

Maar ook de inzet van de landbouworganisaties was na de roerige beginfase steeds gericht op uitkoop van de aanwezige landbouwbedrijven. Er is voor hen geen reden om van koers te wijzigen. Waar in andere gebieden boeren zelf met dergelijke voorstellen komen, hebben de boeren in Oude Willem geen animo getoond voor particulier natuurbeheer. Buiten het park ligt het overigens anders. Zo zijn bij Wapse, ten zuiden van het park, een aantal boeren betrokken bij het beheer van beekdalgronden van Staatsbosbeheer.

De moeizame uitvoering heeft dus nog geen bres geslagen in de voorwaarden voor de ruil: landbouw en natuurorganisaties blijven uitgaan van voldoende overheidsmiddelen voor scheiding door uitkoop van landbouwbedrijven en uitkoop blijft gebaseerd op vrijwilligheid. Er zijn echter wel andere ontwikkelingen die de gepacificeerde verhoudingen tussen landbouw en natuur bedreigen.

Natuurmonumenten heeft via een procedure bij de Raad van State beroep ingesteld tegen de provinciale goedkeuring van het vigerende bestemmingsplan voor het Drentse deel van Oude Willem. Dit bestemmingsplan voor het buitengebied van Diever, dat nog stamt van voor de herindeling in 1998, geeft aan Oude Willem een landbouwbestemming. De gemeente wil de bestemming pas wijzigen als de grond aangekocht is. Er is namelijk een risico voor planschade, bijvoorbeeld door de beoogde vernatting. Natuurmonumenten wil dat het gebied een natuurbestemming krijgt en scheidt daarmee de condities voor bemoeienis met het bestaande landbouwkundig gebruik op een deel van de grond. De Raad van State heeft Natuurmonumenten echter in het gelijk gesteld. Het nieuwe POP, waaraan het bestemmingsplan niet getoetst was, geeft het gebied namelijk al een natuurfunctie (zone 5). Daar had de provincie aan moeten toetsen. De zaak is nog niet uitgekristalliseerd, maar een technisch compromis biedt waarschijnlijk uitkomst. Dit houdt in dat de gemeente het deel dat al verworven is een "zwaardere" bestemming geeft, terwijl het niet aangekochte deel zijn landbouwbestemming houdt.

Bedreigender wellicht voor de verhoudingen zijn de WAV en de HVR. De WAV is in 2002 de Interimwet Veehouderij en Ammoniak opgevolgd en geldt voor kwetsbare natuurgebieden, waaronder grote delen van het Drents Friese Wold. Het Drents Friese Wold plus een aangrenzende bosgebied is in 2003 bovendien aangewezen door de EU, op voordracht van het ministerie van LNV, als speciale beschermingszone in het kader van de Habitatrictlijn. Hoewel beide aanwijzingen formeel los staan van het park - het is niet aangewezen omdat het park was, maar omdat er bijzondere natuurwaarden zijn - is deze niet zonder repercussies voor het proces van betekenisverlening in de betrokken netwerken.

Wat gebeurt er namelijk? Tot nu toe was er sprake van een harde grens tussen landbouw en natuur. Er gold, met uitzondering van Oude Willem, natuur binnen het park en landbouw daarbuiten en zo min mogelijk bemoeienis onderling. Deze scheiding was geformaliseerd in ruimtelijke regelgeving en werd ook volgehouden bij de omvorming van het watersysteem (zie 4.3). Door de introductie van de WAV, maar met name de HVR, dreigt het natuurgebied ineens wel consequenties te krijgen voor het landbouwkundig gebruik buiten het park. De WAV introduceert een zone van 250 meter rond kwetsbare natuurgebieden waarin beperkingen gelden voor het landbouwkundig gebruik. Rond de speciale beschermingszone voor de HVR wordt gesproken van een zone van 500 tot 1000 meter rond de aangewezen gebieden. Het ministerie van LNV is verantwoordelijk voor dit zoneringsbeleid. Hierdoor herleeft de discussie over de verhouding tussen landbouw en natuur. Niet langer geldt: zo lang jullie je niet met ons bemoeien, bemoeien wij ons niet met jullie. Door Europese en Nederlandse wet- en regelgeving bemoeit 'de natuur' zich ineens wel met de randzone. Ook al heeft deze wetgeving formeel niets met het park te maken, vrezende verschillende betrokkenen voor het verlies aan draagvlak voor het park.

Maar er zit nog een addertje onder het gras. Het Relatienotabeleid was gebaseerd op vrijwilligheid. Met name door de vermoedelijke zonering rond de speciale beschermingszone van de HVR dreigen de bedrijven in Oude Willem ineens midden in de zone te komen liggen. Dat is niet zonder consequenties voor het vrijwillige karakter van de verwerving, zoals de landbouwvertegenwoordiger aangeeft:

“Er was gezegd: ‘U bent volslagen vrij wat u doet. Als u blijft boeren blijft u boeren, u kunt zelfs nog wat uitbreiden’, dat soort dingen. Maar nu moeten de boeren straks voor geringe veranderingen aan hun bedrijf al gigantische procedures doorlopen.”

De introductie van WAV en HVR heeft dus consequenties voor de betekenisverlening aan de verhouding van landbouw en natuur. Scheiding door een harde grens tussen landbouw en natuur is door de zonering in de WAV en de vermoedelijke zonering door de HVR niet meer aan de orde. Er ontstaat door het zoneringsbeleid van LNV een overgangsgebied, waar voor landbouwbedrijven en recreatiebedrijven een op natuur aangepast regime geldt. Scheiding op basis van vrijwillige uitkoop in de reservaat- en natuurontwikkelingsgebieden lijkt hiermee ook aan betekenis te verliezen. Hoewel nog onduidelijk is wat precies niet en wel mag in de speciale beschermingszone, is in ieder geval sprake van toenemende beperkingen en administratieve lasten. De vrijwilligheid lijkt daarmee in het gedrang te komen.

De gevolgen van deze verschuivingen in betekenisverlening aan natuur voor samenstelling en samenwerking in verschillende netwerken en arena's is nog onduidelijk. Het zijn vooral de gemeente Westerveld, landbouw- en recreatievertegenwoordigers die zich zorgen maken over de voorgestelde zonering rond de speciale beschermingszone. Of dit hun positie in de diverse arena's verandert, is nog niet duidelijk. De samenwerking in het Overlegorgaan lijkt er op het eerste gezicht niet onder te lijden. Verschillende betrokkenen hameren er namelijk op dat de HVR niets met het parkenbeleid van doen heeft. Deze formeel juiste voorstelling van zaken lijkt naar binnen toe effectief: als het er niets mee te maken heeft kan de uitvoering van het BIP gewoon doorgaan. Of de buitenwereld deze zaken ook van elkaar kunnen scheiden, valt echter nog maar te bezien.

Waar de mogelijke gevolgen wel hard aankomen zijn in de landinrichtingscommissies aan Friese en Drentse kant. Een brede zone bemoeilijkt de zoektocht naar uitplaatsingsmogelijkheden zodat betrokkenen daar nog maar liever niet op vooruitlopen, zoals een landbouwvertegenwoordiger aan de Friese kant toelicht.

Geïnterviewde: “Wij negeren de zonering rond Habitatgebieden gewoon. Dat moet je ook doen. Je frustreert jezelf gigantisch als je nu in de afronding van de gewenste Ecologische Hoofdstuctuur rekening houdt met een 1000 meter zone. Zou het bij ons op termijn wel zekerheid worden, dan denk ik, ik ben overal toe bereid, maar dan is het gegroet ermee.”

Interviewer: “Dan houdt het op?”

Geïnterviewde: “Ja. Dan zijn wij als landinrichtingscommissie ook niet meer geloofwaardig als we dat gaan uitdragen naar het gebied.”

Aan de Drentse kant speelt dezelfde problematiek in versterkte mate. Een gemeenteambtenaar:

“In ons gebied is een 500 of 1000 meter zone voor de landbouwontwikkeling funest. Want je komt dat dan overal tegen. We hebben in deze gemeente ook nog twee parken die zijn aangewezen. Bovendien heeft men zich niet aan de begrenzing van deze parken gehouden. Het Leggelderveld (ten oosten Drents Friese Wold) is opgenomen en de

zuidkant van Boschoord tot Wilhelminaoord aan toe bijna. Allemaal Vogel- en habitatgebied, maar niet binnen de begrenzing van het Nationaal Park.”

Het mogelijke gebrek aan uitplaatsingsmogelijkheden door de zonerings rond de speciale beschermingszone kan wel terugslaan op de arena rond de uitvoering van het BIP. Het wordt immers dan nog moeilijker voor de resterende bedrijven in Oude Willem om binnen de gemeenten Westerveld en Ooststellingwerf een vervangende locatie te vinden. Zij moeten uitwijken naar elders, waar de grondprijs over het algemeen nog hoger ligt. Dit vertraagt de uitvoering van de natuurplannen.

Samenvattend: In de onderscheiden beleidsnetwerken rond natuur in het Drents Friese Wold domineert het scheidingsdenken. Landbouw en natuur moeten zoveel mogelijk ruimtelijk van elkaar worden gescheiden zodat ze zich, ieder voor zich, optimaal kunnen ontwikkelen. Het nationaal parkenbeleid in samenwerking met de EHS-begrenzing vormen belangrijke hulpbronnen voor de verankering van dit denken. Maar ook de fysieke uitgangssituatie met een aantal grote bos- en heidegebieden, met wat kleine tussenliggende landbouwencaves, speelt een rol.

Het scheidingsdenken faciliteert de ruil tussen rijk, provincie en natuurorganisaties aan de ene kant en landbouw en gemeenten aan de andere kant rond de instelling van het Nationaal Park in oprichting. Hierbij steunen de landbouworganisaties en de gemeenten het beoogde park, en de doelbegrenzing van enkele landbouwencaves in ruil voor uitkoop van inliggende landbouwbedrijven en geen verdere expansie. Ondanks de moeizaam verloopende uitkoop, blijft scheiding het devies. De eerste serieuze bedreiging is de recente aanwijzing van het Drents Friese Wold tot speciale beschermingszone in het kader van de HVR. Door de mogelijk hieraan gekoppelde zonerings krijgt het nationaal park als natuurgebied ineens beperkende gevolgen voor het landbouwkundig gebruik in de rand. Dit kan op termijn de gepacificeerde verhoudingen bedreigen.

Waterbeheer en natuur: samenwerken aan herstel

In het Nederlandse discours over natuurontwikkeling neemt water een steeds belangrijker plaats in. Ook in de besluitvorming over de gewenste ontwikkeling van het Drents Friese Wold is water een belangrijk thema. Het kan als volgt worden omschreven:

Wat is de relatie tussen natuur en water? Zijn ingrepen in de waterhuishouding nodig en wie is daarvoor verantwoordelijk?

In het beleidsnetwerk rond het park gold de heersende waterhuishoudkundige situatie lange tijd als belangrijkste knelpunt voor het realiseren van meer natuur. Binnen de grenzen van het park ligt het bron- en bovenloopgebied van de Vledder Aa. Deze beek stroomt verder door het park in zuidwestelijke richting en beheerst in feite de hydrologie van het hele park. Voor de land- en bosbouw is het waterbeheer in het park in het verleden verregaand genormaliseerd: er zijn sloten gegraven, stuwen aangelegd en de Vledder Aa is rechtgetrokken en verdiept. De Tilgrup, een zijstroompje van de Vledder Aa, werd verbonden met de Drentse Hoofdvaart, waardoor water kon worden aangevoerd om Zorgvlied (ten westen van het park) en Wapse (ten zuidwesten van het park) in droge tijden van water te voorzien. Het streven naar een begeleid natuurlijk systeem in het grootste deel van het gebied verhoudt zich volgens de samenwerkende partijen slecht tot een dergelijk kunstmatig watersysteem. Water moet weer de vrije loop krijgen, het gebied moet natter en vies water van buiten moet worden geweerd, zodat de natuur zich optimaal kan ontwikkelen. Door verschillen in hoogte, nattigheid en voedselrijkdom moet het gebied aantrekkelijker worden voor vogels, vlinders, libellen en planten.

Deze dominante betekenis aan de relatie tussen natuur en water stamt overigens al van voor de aanwijzing tot Nationaal Park. Begin jaren '90 schreven de Drentse natuurbeschermingsorganisatie de visie 'Aa 2030'. De coalitie streefde naar een volledig hersteld beekdalsysteem van de Vledder en Wapserveense Aa. Een belangrijke steun in de rug hiervoor was het Watershuishoudingsplan Drenthe dat in 1993 uitkwam. Hierin constateerde de provincie Drenthe dat de waterhuishoudkundige inrichting in het park niet in overeenstemming was met de natuurfunctie van het gebied. De afvoer van landbouwwater en de aanvoer van zogenaamd gebiedsvreemd water door het gebied waren ongewenst. Samen met het waterschap onderzocht de provincie vervolgens de gewenste waterhuishoudkundige inrichting voor het gebied. Uiteindelijk kiezen provincie en waterschap in overleg met natuurbeheerders, landbouworganisaties en anderen voor een variant waarbij de waterhuishouding voor het park zoveel mogelijk is gescheiden van die van het omliggende landbouwgebied. Dit vergt allerlei technische ingrepen omdat de waterhuishouding zich aantrekt van de grenzen van het park. Tilgrup en Vledder Aa lopen dwars door het park. Bovendien is er een uitgebreid netwerk van waterlopen en sloten die afwateren op beide beken.

Het scheidingsdenken uit de vorige paragraaf structureert dus ook de besluitvorming over de waterhuishouding. Een gemeenschappelijk waterhuishoudkundig regime voor landbouw en natuur, was bijvoorbeeld geen optie. Een medewerker van het Waterschap vertelt:

“De provincie heeft een natuurfunctie neergelegd op het Drents Friese Wold en elders niet. Het gebied ten noordoosten van het park is bijvoorbeeld een vrij modern landbouwkundig gebied. In de jaren negentig is dat gebied nog ingericht in het kader van de ruilverkaveling Smilde. In het streekplan en het latere POP¹⁰ 1 en POP 2 heeft de provincie ervoor gekozen dat zo te behouden. Dat betekent dat het waterpeil daar niet omhoog kan”.

Het overlegmodel en de gekozen oplossingen zorgen ervoor dat het plan van het Waterschap na aanvankelijke argwaan in het gebied geen noemenswaardig verzet oproept.

Eind jaren '90 raakt het streven naar een natuurlijker watersysteem in het Drents Friese Wold verankerd in een aantal uitvoeringsprojecten. Zo begint het Waterschap in 1999 aan het omvangrijke herstel van het brongebied van de Vledder Aa. Waterlopen die in de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn gegraven worden gedempt. De Vledder Aa mag weer kronkelen, het beekdal wordt in oude staat hersteld en de bedding van de beek wordt ondieper en breder gemaakt. Voordat de werkzaamheden van de hermeandering van start gaan, moet het Waterschap echter een aantal andere maatregelen nemen om te voorkomen dat landbouwwater door het natuurgebied stroomt. Er drie aanvoergemaaltjes geplaatst in de Kwasloot ter hoogte van Diever. Verder verbreedt het Waterschap de watergangen en plaatste twee gemalen voor de waterafvoer van een gedeelte van Oude Willem en het aangrenzende gebied richting Smilde. Ook bij Oude Willem wordt een gemaaltje geplaatst om te zorgen voor voldoende drooglegging van huizen, wegen en landbouw in het park. Het Waterschap werkt in dit project intensief samen met een selectie aan partijen uit het beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold: Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en de Provincie Drenthe. Ook de Dienst Landelijk Gebied maakt deel uit van deze arena. Middelen komen uit diverse rijksbudgets (ICES, Natuuroffensief, Gebeve), Europese 5b-subsidie en van SBB, van Natuurmonumenten, provincie Drenthe en het Waterschap. Ook het Overlegorgaan van het Drents Friese Wold stelt geld beschikbaar voor het project.

Is het herstel van het waterhuishoudkundig systeem primair een taak van het Waterschap, de inrichtingsmaatregelen 'op de wal' liggen op het bordje van de terreinbeheerders wiens

¹⁰ Provinciaal Ontwikkelings Plan: samenvoeging van plannen voor ruimte, water en milieu

terreinen worden doorsneden door de beken. Zo kapt Staatsbosbeheer bos voor het herstel van de oorspronkelijke beekloop en graaft het de voedselrijke bovenlaag af van het voormalige landbouwgebied waar de Vledder Aa ontspringt. Meer stroomafwaarts richt Natuurmonumenten de gebieden Hertenkamp en Wateren natuurlijker in. De organisatie herstelt oude slenken, zodat water via natuurlijk laagten naar de beek kan lopen. Op een aantal plaatsen verwijdert ze de bovenlaag en ze breekt een boerderij af om het gewenste open beekdallandschap te herstellen en de grondwaterstand te kunnen verhogen.

Naast het belang dat aan het natuurlijk watersysteem wordt gehecht blijkt uit deze projecten nog een andere betekenis. Hoewel op termijn wordt gestreefd naar een zoveel mogelijk zelfregulerend ecosysteem, zijn forse menselijke ingrepen op korte termijn gerechtvaardigd. Vooral dit aspect ontmoet buiten de kring van direct betrokkenen, het beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold en diverse beleidsarena's, kritiek. Op verschillende plekken wordt gegraven, gesloopt en gekapt. De coördinator voorlichting en educatie bij het Drents consulentenschap van Drenthe vertelt

"Bij de Vledder Aa, daar hebben een jaar lang bulldozers en graafmachines rondgereden, dat is een gigantische puinhoop en modderzooi. Het Hertenkamp ligt vlak langs een weg waar veel mensen langskomen. Van het voorjaar en ook vorig najaar was dat een grote zand- en moddervlakte. Terwijl er vroeger bomen stonden en er was weiland. En mensen vragen zich af waarom moet er zoveel natuur worden vernield, wat moet dat nu gaan worden?"

Ook in het park gevestigde natuuronderzoeker stoort zich aan het geweld waarmee het gebied op de schop wordt genomen. Daarbij gaat namelijk nog wel eens iets mis:

"Die slenken die Natuurmonumenten wil aanbrengen lijken meer op tankgrachten. Hiervoor werd een aannemer ingehuurd. Helaas groef hij per ongeluk te diep en stootte hij de waterdichte laag lek. Zo zal het natuurgebied als een badkuip leeglopen. Dus volgen er weer desperate overlegjes: wat te doen? Leem erin smeren? [...] Grond voor natuur onttrekken is prima, maar laat dan ook de natuur het werk doen. Niks ervan. Om de bemeste graslanden te verschromen liet Natuurmonumenten de vruchtbare toplaag er af halen door de aannemer, met graafmachine en tractoren. Zo'n man komt als het hem uitkomt: begin april, toen de padden bezig waren met de ei-afzet in die sloot daar. [...] Vroeger onstonden schrale graslanden door langdurig extensief gebruik: handmatig maaien, begrazen, licht bemesten. Nu wil men dat in één klap bereiken. Terwijl de regen constant verrijkende stoffen aanvoert, en die machines de bodem samendrukken, zodat de hei het af blijft leggen tegen pijpestrootje en pitrus."¹¹

De onrust door de ingrijpende maatregelen heeft geen invloed op de inhoud van de natuurplannen van de centrale coalitie. Wel reageert de coalitie met een waar voorlichtingsoffensief. Bladwijzer, de nieuwsbrief van het park, besteedt uitgebreid aandacht aan de ingrepen en er zijn informatie-avonden en excursies in het gebied. Bewoners en omwonenden moeten ervan worden overtuigd dat het nu even lelijk is, maar dat het op den duur veel mooier wordt.

Ondertussen gaan de projecten sommigen nog niet ver genoeg. Zo ergert een beheerder van Natuurmonumenten zich aan het feit dat de waterhuishouding binnen het park ondanks de technische hoogstandjes van het Waterschap nog steeds afgestemd wordt op niet-natuurfuncties. Hij doelt bijvoorbeeld op de situatie in Oude Willem waar een gemaaltje en kades zorgen voor droge voeten voor de resterende landbouw- en recreatiebedrijven en

¹¹ Citaat uit: Dijksterhuis, K. Lang leve het pitrus. In: *NRC Handelsblad*, 18 januari 2003

bewoners. Een ander voorbeeld is de invloed van bestaande infrastructuur op de ontwikkelingsmogelijkheden:

“De Bosweg bepaalt de waterhoogte van de Vledder Aa en heeft daarmee op de hydrologie nog een grote impact. Dat is niet onlogisch als je denkt vanuit gebouwen en wegen, maar vanuit de natuurgedachte blijft dat toch gekunsteld.”

Voor het aandeel van de landbouw in dit probleem bestaat reeds een oplossing en dat is uitkoop. Ook al duurt het misschien langer dan gewenst, de betrokkenen in het beleidsnetwerk zijn het er over eens dat de landbouw op den duur zal vertrekken uit het hart van het park. Maar voor uitplaatsing van recreatiebedrijvigheid of bewoners is geen beleid en ook het afsluiten van wegen is een heikel onderwerp. Dit maakt dat de miljoenen euro's die in het herstel van de waterhuis-houding zijn gepompt volgens de voorstanders van natuurontwikkeling minder renderen dan gewenst. Met andere woorden het scheidingsdenken is te eenzijdig gericht geweest op de functies landbouw en natuur. Gaandeweg de uitvoering van het waterhuishoudkundig herstel komt men er achter dat de beoogde natuur niet alleen last heeft van de landbouw maar ook van andere gebruiksfuncties in het park.

Samenvattend: In het centrale beleidsnetwerk rond natuur in het Drents Friese Wold wordt veel waarde gehecht aan het omvormen van het waterhuishoudkundig systeem tot dat van de jaren vijftig. Dit herstel is nodig voor een optimale ontwikkeling van de natuur, zo luidt de dominante betekenis. Om herstel te bewerkstelligen moet het waterhuishoudkundig systeem voor het natuurgebied worden gescheiden van het omringende landbouwgebied. Deze betekenisverlening stamt al van voor de instelling tot nationaal park en krijgt steun van andere beleidsinstanties. Zo stellen EU en rijk middelen beschikbaar voor de uitvoering van ingrijpende uitvoeringsmaatregelen. Toch is er wel kritiek. Met name bewoners en omwonenden ontgaat het nut van veel maatregelen terwijl men toch ook lasten draagt. Anderen gaan de maatregelen nog niet ver genoeg.

Cultuurhistorische waarden

Het thema cultuurhistorie speelt een rol binnen en buiten het Drents Friese Wold. Hoewel natuurdoelen duidelijk de boventoon spelen in het park, zoals blijkt uit het voorgaande, is wel degelijk aandacht voor de cultuurhistorische waarden van het gebied. Deze komen onder andere tot uitdrukking in het BIP, de individuele visies van terreinbeherende organisaties en een project als de herintroductie van de schaapsherder. Het thema kan als volgt worden verwoord:

Welke cultuurhistorische aspecten zijn het bewaren waard, wie bepaalt dat en hoe verhouden deze aspecten zich tot de beoogde natuurontwikkeling?

Het huidige landschap in het Drents Friese Wold en omgeving is het gevolg van menselijk ingrijpen in vroeger tijden. Zo ontstonden de heidevelden door het traditionele landbouwkundige gebruik van plaggen en extensieve begrazing en zijn de zandverstuivingen het onbedoelde gevolg van overbegrazing. De bossen en landbouwgronden zijn ontstaan door ontginning van zogenaamd woeste gronden. Daarnaast zijn er karakteristieke nederzettingen en bebouwingspatronen zoals de esdorpen, koloniën en ontginnings- en ruilverkavelingsboerderijen.

Zoals in het voorgaande duidelijk werd, is de natuurvisie 'natuur zonder menselijk ingrijpen' dominant in de discussies over, en uiteindelijke inrichting van, het Drents Friese Wold. Toch is bij betrokkenen uit het centrale netwerk rond de ontwikkeling en uitvoering van het BIP wel degelijk oog voor cultuurhistorische waarden van het gebied. Kenners hebben het over de zogenaamde 'knip' in het park. In het midden en noorden van het park wordt een zo natuurlijk mogelijke situatie nagestreefd (begeleid natuurlijk systeem), waar de mens na een intensief

omvormingsbeheer bij wijze van spreken geen omkijken meer naar heeft. In het zuidwesten, in de buurt van het esdorp Doldersum, ligt het accent op het in stand houden en verder ontwikkelen van cultuurhistorisch waardevolle heidevelden en beekdalgraslanden. Ook op lange termijn behoeven deze halfnatuurlijke systemen menselijk beheer in de vorm van geleide begrazing door een schaapskudde, plaggen, hooilandbeheer enz. In het noordwesten is nog sprake van een cultuurhistorisch waardevol stuifzandgebied wat Staatsbosbeheer door gericht beheer in stand houdt. De vertegenwoordiger van SBB licht toe:

“Het Aekingerzand heeft eigenlijk niets te maken met waardevolle natuur. Natuurlijk komen er een paar hele specifieke soorten voor, maar qua biodiversiteit is er eigenlijk niets. Het is eigenlijk een voorbeeld van rooibouw, met andere woorden hoe het eigenlijk niet zou moeten. Je moet het echt via beheer in stand houden want de oppervlakte is eigenlijk te klein dat het vanzelf gaat stuiven. Je hebt ook te maken met zure neerslag, waardoor je toch mosgroei krijgt op het zand waardoor het zand vastgehouden wordt. Dus zo nu en dan maken we het zand los.”

Over deze ruimtelijke scheiding van begeleid natuurlijke systemen zonder en halfnatuurlijke systemen met ruimte voor bepaalde cultuurhistorische waarden, bestaat consensus in de beleidsarena rond het BIP. Daarbuiten is het wisselend. Zo is er bij de bevolking steun voor de herintroductie van de schaapherder in het Doldersumse Veld, maar is er onbegrip over het kappen van een beukenlaan in Oude Willem. Volgens de systematiek van het BIP was deze kap weliswaar goed te verklaren: de laan lag in het gebied waar natuurontwikkeling voorrang heeft. Maar voor de bevolking leidt juist de kap van beukenlaan een fase in van toegenomen ongerustheid.

Blijft de vraag waarom een heideveld en zandverstuiving wel het bewaren waard zijn binnen de parkgrenzen en andere cultuurrelicten als naaldbossen, landbouwgronden en ontginnings- en ruilverkavelingsboerderijen niet. Ook die maken immers deel uit van de recente cultuurhistorie van het gebied. Op deze vraag geven de interviews geen duidelijk antwoord. De voorrang voor natuurdoelen speelt ongetwijfeld een rol. Daarnaast is er een ogenschijnlijke overvloed aan dit soort elementen buiten de parkgrenzen. Tenslotte is het, in ieder geval ten tijde van de introductie van het park, zeker geen gemeengoed om aan dit soort cultuuruitingen waarde toe te kennen. De nota Belvedere van 1999 introduceert bredere opvattingen van cultuurhistorische waarden.

Samenvattend: De verhouding tussen cultuurhistorische waarden en natuurdoelen wordt in het centrale beleidsnetwerk via ruimtelijke scheiding geregeld. In het overgrote deel van het gebied krijgt het natuurbeeld ‘natuur zonder menselijk ingrijpen’ voorrang, in enkele delen is ruimte voor behoud en ontwikkeling van heidevelden, beekdalgraslanden en zandverstuivingen. Cultuurrelicten van recentere datum als bepaalde bebouwingsvormen zijn niet het bewaren waard.

Natuur en recreatie: mensen voor natuur versus natuur voor mensen?

Recreatief medegebruik is een belangrijk thema in het Nederlandse natuurbeleid. Er zijn weinig natuurgebieden waar recreatie volledig wordt geweerd. Recreatie draagt bij aan draagvlak voor natuur maar mag niet ten koste gaan van beoogde natuurdoelen, zo is de heersende gedachte. Hiermee wordt een spanningsveld gecreëerd dat ook voelbaar is rond het Drents Friese Wold. Een van de geïnterviewden verwoordt het als volgt: *“Het is geen nationaal park geworden omdat er zoveel mensen komen.”* De parkstatus trekt echter extra bezoekers aan. De relatie tussen natuur en recreatie is daarmee een actueel thema waar betrokkenen verschillende betekenissen aan geven. Het kan als volgt worden verwoordt:

Wat is de verhouding tussen recreatie en natuur in en rond natuurgebieden, wie bepaalt deze verhouding en hoe moet deze worden gerealiseerd?

De belangrijkste stakeholders bij het Nationaal Park kiezen tijdens de opstelling van het BIP in lijn met het Nationale Parken-beleid voor natuurgerichte recreatie. Het gaat hierbij volgens de originele omschrijving van de VCNP om activiteiten van mensen die doelgericht de natuur intrekken, waarbij de keuze van het bezochte gebied veelal gebaseerd is op ter plaatse aanwezige natuurwaarden. Deze vorm van recreatie onderscheidt zich van 'recreatie met natuur' en 'recreatie met schade aan de natuur'. Bij recreatie met natuur vormt de natuur een aantrekkelijk decor voor de uitgeoefende activiteit terwijl recreatie met schade aan natuur activiteiten omvat die schade toebrengen aan de aanwezige natuurwaarden.

Verweving van natuur en recreatie is dus het devies, waarbij de recreatiefunctie zich aanpast aan de aanwezige en te ontwikkelen natuurwaarden. Deze omschrijving is echter zo vaag, dat al snel de discussie ontbrandt over wat nu wel en niet mogelijk in het Drents Friese Wold. De discussie speelt zich vooral af in de Werkgroep Recreatie waarin onder meer de terreinbeheerders, het Recreatieschap, de VV's, de Recron en lokale recreatie ondernemers vertegenwoordigd zijn. Ze adviseren over verbeteringen in het net aan wandel-, ruiter-, fiets- en ATB-routes, de parkeervoor-zieningen en zonerings van dagrecreatie. Voor de terreinbeheerders staan bij keuzes de natuur en landschapsbelangen voorop, zoals een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten verwoordt:

"Eerst moeten de kernkwaliteiten voor natuur en landschap op grote schaal worden ontwikkeld. Vervolgens is pas de vraag aan de orde hoe we die kernkwaliteiten kunnen benutten voor toerisme en recreatie."

Dit betekent dat de terreinbeheerders kiezen voor extensieve recreatieactiviteiten zoals fietsen, wandelen en ruiters. ATB-en is een heikel punt. Volgens de vertegenwoordiger van SBB is deze vorm van recreatie eigenlijk niet natuurgericht. De vertegenwoordiger van Natuurmonumenten accepteert ATB-ers op de bestaande routes, maar men moet niet meer routes aanleggen. Verder willen de terreinbeheerders auto's weren uit het hart van het park. Dit betekent onder meer het autoluw maken van een aantal wegen.

Ook de recreatievertegenwoordigers kiezen over het algemeen voor extensieve recreatie. Zij willen de kip met de gouden eieren niet slachten. Een recreatieondernemer legt uit:

"Wat je niet moet willen is dat je allemaal dagkampeerterreintjes gaat maken, waar mensen hun vouwcaravan gaan uitproberen, waar mensen haringen in de grond gaan slaan om een extra windschermje neer te zetten waar mensen op een plek heel erg blijven hangen. Je zoekt eigenlijk naar een actieve manier van natuurbeleving dus mensen plaatsen zich daarbij voort, ongemotoriseerd. Het gaat om extensieve recreatie waarbij je de sporen van de recreanten zo min mogelijk in het bos terugvindt."

Er is zodoende over en weer een besef van wederzijdse afhankelijkheid. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten evalueert:

"De recreatiesector heeft veel weten te realiseren als het gaat om het aanleggen van fiets- en wandelpaden. Natuurlijk zitten we daar zelf ook bij. Als het te gek wordt, roepen we als terreinbeheerders ook wel: 'Nu moet je even rustig aandoen'. De sfeer zou bovendien als snel slechter worden als de ene partij steeds wint en de andere niet."

Bovendien geeft het park de terreinbeheerders de kans veel mensen met natuur in aanraking te brengen. Er ontstaat dan een aantrekkelijke hulpbronnenruil: recreatieondernemers kunnen meer bezoekers trekken door de aanwezigheid van een goed ontsloten natuurgebied in de directe nabijheid en terreinbeheerders kunnen de belangstelling van recreanten uitbaten ten behoeve van het draagvlak voor natuur en de eigen organisatie.

Hoewel de betekenissen natuurgerichte en actieve, extensieve recreatie domineren bestaan er ook verschillen in betekenisverlening in de recreatiearena. Deze ontstaan rond het onderwerp recreatiedruk en landschappelijke afwisseling. Iedereen is het er over eens dat de status nationaal park extra recreatie heeft uitgelokt. Of dit problematisch is, daarover verschillen de meningen. De terreinbeheerders maken zich er in ieder geval zorgen over. Bij sommigen leidt dit zelfs tot gemengde gevoelens over het park. Het reguleren van de recreatiestromen conflicteert met hun primaire natuubeheerstaak. Ze pleiten voor een strengere zonering. De recreatievertegenwoordigers vinden de recreatiedruk over het algemeen wel meevallen. Een medewerker van het Recreatieschap vertelt:

“Het is een heel intensief befietst gebied. Maar aan de andere kant is de druk zodanig dat, ondanks een vrij hoge concentratie van verblijfs- en dagrecreatie, het niet tot excessen leidt. Het is wel frappant dat je een enkel fietspad hebt waar je wel wat meer mensen ziet fietsen, waar je een beetje in een rijtje fietst, maar de uitzonderingen bevestigen de regel. Zelfs in het hoogseizoen kun je hier nog redelijk rustig aanwezig zijn. Het is ook vaak een kwestie van weten waar je zijn moet. Ik denk dat het gebied zeker de recreatiedruk aankan.”

Een recreatieondernemer gaat nog een stapje verder in zijn relativering van de recreatiedruk:

“Als je als recreatieondernemers het Drents Friese Wold meer gaat vermarkten en dat doen we, dan wordt het per definitie drukker. Wordt het op een gegeven moment zo druk dat het een bepaalde categorie mensen ervan weerhoudt om te komen, dan denk ik dat de wal het schip wel keert. Het type recreant dat rust zoekt komt dan niet meer, dus dan wordt het vanzelf weer rustiger. Het gebied is in ieder geval groot genoeg.”

Een vertegenwoordiger van dorpsbelangen legt een relatie tussen de recreatiedruk en de gehanteerde zonering in het gebied. Door deze zonering wil de dominante coalitie van grondeigenaren, recreatievertegenwoordigers en overheden, recreatie in de voor natuur kwetsbare delen weren en concentreren aan de randen. Dit gebeurt onder meer door voorlichting, beperkte openstelling en extensivering van het padennet in de kwetsbare gedeelten en het handhaven op peil brengen van dagrecreatieve voorzieningen in mindere kwetsbare gebieden. Ze zegt:

“Als dorpsbewoners willen we niet dat het te druk wordt in het park. Nu fietsen we in de zomerperiode vaak in een rij. We hebben niets tegen recreatie en toerisme. Drenthe is gewoon een recreatieprovincie en veel mensen hier in het dorp verdienen hun brood in de recreatie. Het is hier altijd druk geweest, maar nu is het veel drukker dan vroeger en dat komt door het park. Men wil de recreanten uit het centrum van het park weren en dat betekent dat de recreatie zich verplaatst naar de randen. Maar dat is nu net de plek waar ook de mensen uit de dorpen recreëren. Ook als je fietspaden weghaalt, wordt het op de overblijvende paden alleen maar drukker. Kijk, wij zijn ook recreanten, het lijkt soms wel alsof ze alleen maar oog hebben voor de recreanten van buiten.”

De dorpsbewoners maken echter niet direct deel uit van het beleidsnetwerk rond natuur in het Nationaal Park, noch van de recreatiearena. Hun kritiek op de zonering heeft daardoor geen noemenswaardig effect.

Een ander geschilpunt tussen terreinbeheerders en recreatievertegenwoordigers betreft de landschappelijke afwisseling. Willen de terreinbeheerders de agrarische enclave Oude Willem zo snel mogelijk omvormen tot nat beekdal, de recreatievertegenwoordigers koesteren de landschappelijke afwisseling waarvoor de enclave zorgt.

“Op het moment dat Drenthe een groot bos zou worden, zou de toerist naar Noorwegen gaan. De essentie is juist het slagenlandschap de afwisseling van akkers, bos en hei. De diversiteit geeft Drenthe de charme die het heeft. De kleinschaligheid van het landschap, de dorpen en grootschalige natuur zoals het Drents Friese Wold als element. Ik denk dat

het nationaal park een duidelijk evenwicht moet zijn van bestaande agrarische activiteiten en natuur. Die landbouwactiviteiten moeten extensief zijn en ruimte laten voor agrarisch natuurbeheer. In mijn optiek geeft het juist diversiteit als daar een paar koeien lopen, dat geeft een heel ander beeld dan het zoveelste heideveld.”

Tegenover het ecocentrische natuurbeeld van de natuurbeheerders plaatsen de recreatie-vertegenwoordigers dus een meer landschappelijk natuurbeeld, waarbij het gaat om de schoonheid en charme van landschappen. Hun standpunt over Oude Willem wordt echter niet breed gedeeld. Betrokken overheden, terreinbeheerders en zelfs de landbouworganisaties zijn uit op uitkoop van de resterende agrarische bedrijven in Oude Willem. Agrarisch natuurbeheer is voor hen bovendien geen reëel alternatief. Deze visie is dominant en wordt ondersteund door het Relatienota-instrumentarium.

Recapitulerend: Anders dan bij de functie landbouw kiest de centrale coalitie rond het Drents Friese Wold als het gaat om recreatie nadrukkelijk voor verweving met natuur. Hierbij zijn de aanwezige natuur- en landschapswaarden richtinggevend. De gewenste verhouding tussen recreatie en natuur wordt omschreven met begrippen als natuurgerichte en extensieve recreatie. We weten echter nog niet wat deze dominante betekenis betekent voor de verblijfsrecreatie in en rond het park. In hoeverre zijn de talrijke campings, zomerhuisjes en bungalowparken in overeenstemming te brengen met de gewenste natuurdoelen?

De kwestie van de verblijfsrecreatie behoort formeel niet tot het domein van de werkgroep recreatie en het Overlegorgaan. Beleidsvoering op dit terrein is een taak van gemeenten, provincie en rijk. Het rijk wil geen nieuwe vestigingen voor verblijfsrecreatie in de Ecologische Hoofdstuctuur. Kwaliteitsverbetering en beperkte areaalsuitbreiding van bestaande verblijfsrecreatieve accommodaties is alleen mogelijk als dit geen schade aanbrengt aan de natuur. De provincie Drenthe voert een nog restrictiever beleid. Areaalsuitbreiding binnen het park is niet mogelijk en voor heel Zuidwest Drenthe geldt dat uitbreiding tot 30% alleen mag als bedrijven in hun bestaan bedreigd worden. Kwaliteitsverbetering kan overigens wel. De gemeente Westerveld zou graag meer ruimte geven aan verblijfsrecreatie buiten het park maar weet zich gebonden aan het provinciaal beleid.

Alle partijen in het beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold zijn het er overigens wel over eens dat uitbreiding van verblijfsrecreatie binnen de parkgrenzen niet kan. De bestaande bedrijven worden echter gerespecteerd, niet omdat ze geen schade aan de natuur berokkenen maar omdat er geen regeling is om recreatiebedrijven in de Ecologische Hoofdstuctuur uit te kopen. In het park, midden in de begrensde Ecologische Hoofdstuctuur, liggen zo een aantal boerderijcampings en een grote camping.

Kritiek is er uit de hoek van de terreinbeheerders op de toename aan recreatiewoningen buiten het park, bijvoorbeeld bij Zorgvlied en Appelscha. Deze uitbreidingen vonden grotendeels plaats op basis van oude bestemmingsplannen. Een jaar of vijf geleden is in opdracht van het Overlegorgaan onderzocht hoeveel nieuwe recreatiewoningen gemeenten planden. Men kwam uit op ruim 750 recreatiewoningen in de schil van het park. Tegenstanders waarschuwden voor een ‘muur’ van recreatiewoningen rond het park. Omdat de markt op een gegeven moment instortte en de provincie de teugels aanhaalde hebben de gemeenten de aantallen naar beneden toe bijgesteld. Volgens een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten voldoet dit echter niet:

“De recreatiesector zou een kwalitatieve slag moeten slaan in plaats van een kwantitatieve. Momenteel vindt nog steeds uitbreiding plaats. Recreatiewoningen worden bovendien permanent bewoond. Als je Hoogersmilde wilt uitbreiden, breidt het dan als dorp uit. Daar hoeft je geen recreatiewoningen voor te bouwen. Campings veranderen

verder in bungalowparken. Dat betekent dat je structureel meer mensen binnen hebt en aan de andere kant campings moet uitbreiden om voldoende capaciteit te houden."

Deze kritiek vindt echter weinig gehoor bij het recreatieschap, gemeenten en ook de secretaris van het overlegorgaan vindt dat het een keer moet ophouden:

"De grens ligt er niet voor niets. Je kunt niet eisen dat daarbuiten ook niets [uitbreiding recreatiebedrijven, FB] mag. Dan bijt je in je eigen staart."

Recreatie is een belangrijke economische poot onder het gebied. De secretaris vreest voor verlies aan draagvlak bij de bevolking, als het park zich teveel bemoeit met de recreatieve ontwikkeling buiten de parkgrenzen.

De handhaving van bestaande recreatiebedrijven binnen en direct tegen het park is ondertussen ook niet zonder problemen. Zij mogen dan wel blijven zitten, om economisch levensvatbaar te zijn moeten ze vaak uitbreiden en dat is zoals gezegd onmogelijk. Rond dit probleem ontstaat eind 2003 een interessante nieuw beleidsnetwerk, dat grote overlap vertoont met het beleidnetwerk rond natuur in het Park. De provincie neemt als gevolg van kritiek op haar ontwerp-POP2 het initiatief voor een pilot recreatie in de gemeente Westerveld. Doel is het inventariseren van de problemen van recreatiebedrijven in en direct rondom natuurgebieden en het vinden van creatieve oplossingen. Resultaten moeten worden ingebracht in POP2. Hiervoor is een projectgroep geïnstalleerd bestaande uit onder meer de provincie Drenthe, gemeente Westerveld, het recreatieschap en de terreinbeheerders.

Opvallend is dat zowel natuurbeheerders, recreatievertegenwoordigers als gemeenten in dit netwerk pleiten voor pragmatische oplossingen, terwijl het provinciaal ruimtelijk beleid als grote boosdoener geldt. Een medewerker van het Recreatieschap bepleit uitkoop en verplaatsing van recreatiebedrijven:

"Op cruciale plekken zouden bedrijven gesaneerd kunnen worden, maar hiervoor is geld nodig of alternatieve vestigingsmogelijkheden. Dat ontbreekt nu. In Drenthe zijn bijna geen mogelijkheden meer voor de vestiging van nieuwe recreatiebedrijven. Een recreatiecompensatiebeginsel kan mogelijk een oplossing bieden. De provincie zou dan vrijkomende agrarische gronden ook voor recreatie kunnen aanwenden."

De vertegenwoordiger van Natuurmonumenten pleit voor een soort ruilverkaveling tussen campings waarbij de campings in kwetsbare gebieden worden gesaneerd en campings in minder kwetsbare delen kunnen uitbreiden. Ook de gemeente ziet mogelijkheden om bedrijven die in de rand liggen toch wat uitbreidingsmogelijkheden te geven onder voorwaarde dat ze ook iets doen voor de natuur. Het is nog onduidelijk in hoeverre de provincie in het POP2 ruimte gaat bieden voor dergelijk maatwerk.

Samenvattend: Kiezen de partijen in het beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold bij recreatie-activiteiten voor een zekere mate van verweving met natuur, als het gaat om verblijfsrecreatie is scheiding het devies. Verblijfsrecreatie hoort eigenlijk niet thuis binnen de parkgrenzen. Over de mate waarin verblijfsrecreatie buiten het park gewenst is, lopen de meningen uiteen. Aan de ene kant staat het Recreatieschap en de gemeenten die wijzen op het economisch belang van recreatie, aan de andere kant sommige natuurbeheerders die met afschuw wijzen op de 'muur' van recreatiebedrijven rond het park. De provincie probeert de uitbreiding van recreatiebedrijven in en rond natuurgebieden te reguleren door restrictief ruimtelijk beleid, maar dit beleid biedt volgens gebiedspartijen te weinig ruimte voor maatwerk.

Participatie van burgers

Het thema participatie bij natuurbeheer en –ontwikkeling krijgt steeds meer aandacht in het Nederlandse natuurbeleid. Lag in het *Natuurbeleidsplan* nog de nadruk op ecosystemen, de nota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* wil gewone mensen meer bij de totstandkoming en uitvoering van het natuurbeleid betrekken. Onzeker is echter of en in hoeverre burgers zich hierbij betrokken voelen en of zij daadwerkelijk deelnemen aan de besluitvorming over ontwikkeling en beheer van natuurgebieden.

Het thema participatie speelt ondanks deze algemene trend lange tijd geen hoofdrol rond het Drents Friese Wold. Overheden en grondeigenaren spelen een dominante rol in de besluitvorming over het park, ogenschijnlijk naar ieders tevredenheid. Door een aantal gebeurtenissen verschijnt het thema echter op de agenda en krijgt het betekenis. We omschrijven dit thema als volgt:

Moeten burgers worden betrokken bij de besluitvorming over ontwikkeling en het beheer van natuurgebieden? Zo ja, welke burgers dan en op welke wijze kunnen ze participeren?

Bij de aanloop tot nationaal park Drents Friese Wold en de definitieve instelling waren burgers nauwelijks direct betrokken. Gemeenten werden geacht de belangen van bewoners te vertegenwoordigen. Verder waren de grondeigenaren in het park vertegenwoordigd in het Overlegorgaan en stonden diverse overheden voor het zogenaamde ‘publieke belang’. Wel konden bewoners en recreanten inspreken op het BIP. Ook zijn de tweejaarlijkse vergaderingen van het Overlegorgaan openbaar. Iedereen die wat in wil brengen, kan daar spreektijd aanvragen.

De eerste verschuivingen in de betekenisverlening aan participatie ontstaan als een groepje lokale recreatieondernemers een vereniging opricht en een eigen positie opeist in het overlegorgaan. Aanleiding tot instelling van de vereniging was volgens een van hen de oprichting van het Nationaal Park in mei 2000:

“De oprichting van het Nationaal Park is een beetje langs de ondernemers heengegaan. Het was echt een formele oprichting. En wij dachten nu komt er waarschijnlijk wel iets van geld beschikbaar om het gebied te promoten. Niet zozeer vanuit ons recreatieve belang, maar gewoon vanuit het belang van het Nationaal Park. Ik ging samen met een collega naar het VVV-kantoor Diever om te kijken wat daar was. Maar er was niks, er was geen VVV-gids, geen foldertje, helemaal niks.”

Als blijkt dat de VVV en het Overlegorgaan van het Nationaal Park geen budget beschikbaar stellen voor promotie van het Drents Friese Wold, neemt een aantal recreatieondernemers zelf het heft in handen. Ze richten een vereniging op van recreatieondernemers in en om het Drents Friese Wold die zorgt voor de financiering van de uitgave van een toeristisch-recreatieve gids over het Drents Friese Wold. De VVV Diever stelt een hoofdinformaticus beschikbaar om de zaak te coördineren en de gids komt er.

Een ander punt van zorg voor de recreatieondernemers is de vertegenwoordiging van hun belang in de besluitvorming over het park. Er is overleg met individuele recreatieondernemers in de ambtelijke werkgroep recreatie. Voor de recreatieondernemers in kwestie is echter niet duidelijk wat nu precies de functie is van dit overleg. Is het bedoeld voor informatieoverdracht vanuit het park of voor daadwerkelijke inspraak of zelfs advies door de recreatie sector? En is het dan niet handiger om ook een zetel te hebben in het Overlegorgaan? Tijdens een samen met het Nationaal Park georganiseerd seminar zet de vereniging van recreatieondernemers het vertegenwoordigingsvraagstuk op de agenda. Resultaat: hun vraag om een plek in het Overlegorgaan wordt eind 2003 gehonoreerd.

Zo krijgt de vereniging van recreatieondernemers een stem in de formele besluitvorming over het park. De vereniging vertegenwoordigt lokale recreatieondernemers *“die het bos vanuit hun*

bedrijf kunnen zien'. Het gaat daarbij om hotels, horeca, fietsenverhuurders, campings enzovoort. Niet vertegenwoordigd in de vereniging zijn boeren met een toeristische neventak. De recreatie-ondernemer in het overlegorgaan beargumenteert:

"Een boer is geen recreatie-ondernemer. Hij verhuurt staanplaatsen op basis van SVR of VEKABO of wat dan ook, maar dat is iets anders. Wij hebben gezegd, het moeten mensen zijn die de recreatiebranche als hoofdbedrijfsdoelstelling hebben."

En hoe zit het met andere 'burgers' die belang hebben bij het park? Tegelijkertijd met het actief worden van de recreatieondernemers, uiten bewoners in en om het park groeiende bezorgdheid over de natuurplannen. Achtergrond is de uitvoeringsfase waarin veel plannen zijn beland: de papieren tijgers komen tot leven. Veel burgers voelen zich door de ingrepen in het Drents Friese Wold overvallen. Door de plaatsing van rasters en hekken voor Schotse Hooglanders neemt bijvoorbeeld tevens de toegankelijkheid voor recreanten af. Verder leidt de kap van een oud beukenlaantje voor de realisatie van een open beekdallandschap bij omwonenden tot veel onbegrip. Eerder kwam al de (tijdelijke) overlast aan bod waarmee de omvorming van het watersysteem gepaard gaat. De meeste burgers beoordelen dit soort ingrepen op hun gevolgen voor de schoonheid van het gebied en de recreatieve mogelijkheden, niet op hun ecologische waarde. De communicatie schiet met name in het begin van de uitvoeringsfase tekort. Een vertegenwoordiger van Dorpsbelangen vertelt:

"Ineens ligt er een dijkje om iemands huis zonder dat ze daarover wordt geïnformeerd. En zo zijn er meer dingen. Je moet steeds zelf het initiatief nemen en dan volgt er wel overleg. Maar het is nooit zo dat je vooraf wordt geïnformeerd terwijl er vlak naast je deur allerlei ingrijpende werken worden uitgevoerd."

Sommige bewoners van het park krijgen door deze ervaringen het idee dat de terreinbeheerders hen liever kwijt dan rijk zijn. Door informatieavonden, veldexcursies en bezoeken aan bewoners proberen terreinbeheerders dit te herstellen. Zij benadrukken dat het gebied door de maatregelen misschien eerst lelijker, maar op termijn veel mooier op wordt. Het blijft echter voornamelijk voorlichting *over*. Burgers kunnen vragen stellen en kleine aanpassingen voorstellen, maar ingrijpende wijzigingen in de voorgenomen inrichtingsmaatregelen zijn niet aan de orde.

Toch leidt deze sluimerende onvrede niet tot gezamenlijke mobilisatie van bewoners in en om het park, zoals bij de recreatie-ondernemers. Het valt de coördinator voorlichting en educatie bij het IVN consultantschap Drenthe op dat verenigingen van dorpsbelangen of burgers met hun kritiek niet naar het Overlegorgaan zelf toe stappen:

"Het blijft rondzingen in plaats van dat ze er wat mee doen. Omdat er nog niet een duidelijke structuur is waarmee ze er naartoe kunnen. Althans ze kunnen natuurlijk naar het secretariaat voor commentaar, maar die drempel is te hoog."

Dit verandert als een onderzoek van Grontmij naar de knelpunten in wegen en paden in relatie tot de beoogde natuur in opdracht van het Overlegorgaan vroegtijdig uitlekt. In dit rapport stelt Grontmij voor bepaalde wegen af te sluiten voor doorgaand verkeer of 'autoluw' te maken, maximumsnelheden in te voeren en parkeerterreinen te verplaatsen naar de rand. Geredeneerd vanuit natuurdoelstellingen zijn er namelijk knelpunten met de doorgaande wegen in het park op het gebied van geluidsoverlast, stank- en stofhinder, barrières voor dieren en eisen aan de waterhuishouding (drooglegging). Ook de bestaande padenstructuur wordt langs de ecologische meetlat gelegd. Het rapport slaat in als een bom. Het Plaatselijk Belang Zorgvlied-Wateren-Oude Willem schrijft een boze brief naar de provincie, gemeenten, politieke partijen en lokale pers. De dorpsbewoners voelen zich door de voorstellen in hun bewegingsvrijheid beknot. Het Overlegorgaan haast zich om het Grontmij-onderzoek als 'ideeënboek' te betitelen. Ze wijst er onder meer in de nieuwsbrief van het park op dat het

Overlegorgaan niet bevoegd is aanpassingen in wegen en paden door te voeren. Dit is een zaak van gemeenten, provincie en beheerders. De gemeente Westerveld benadrukt op haar beurt dat het rapport eenzijdig is, met andere belangen dan natuur is geen rekening gehouden. Afsluiting van doorgaande wegen is volgens de gemeente niet aan de orde. Afsluiting van zandwegen voor gemotoriseerd verkeer wil de gemeente van geval tot geval bekijken. Wijzigingen in het fietspadennet (in beheer bij de terreinbeheerders) zal de gemeente nauwgezet volgen. Het verhogen van de waterstand in natuurgebieden mag geen argument zijn om een pad op te heffen. Provincie en terreinbeheerders mengen zich niet publiekelijk in de discussie.

Hoewel concrete gevolgen op korte termijn uitblijven, ontlokt het ideeënboek en de veroorzaakte commotie wel een breder debat over participatie van burgers bij de besluitvorming over de ontwikkeling van het park. Het Overlegorgaan trekt zich de kritiek van de lokale bevolking aan en organiseert in juni 2003 een overleg met gebruikers en bewoners. Hieruit blijkt dat bewoners een intensiever contact en tijdige informatievoorziening willen. Het idee wordt geopperd om een vertegenwoordiger van een vereniging voor dorpsbelangen op te nemen in het Overlegorgaan.

In het bestaande beleidsnetwerk zijn voor- en tegenstanders van dit idee. Een beheerder van Natuurmonumenten in het Drents Friese Wold juicht het betrekken van verenigingen van dorpsbelangen toe:

“Verenigingen van dorpsbelangen willen graag meespreken. Dat vind ik een goede ontwikkeling. Zij zijn momenteel niet vertegenwoordigd in het Overlegorgaan. Het feit dat ze er niet bij betrokken waren, heeft ze mondiger gemaakt. Als je alles achteraf analyseert was het toch handiger geweest om de verenigingen van dorpsbelangen al eerder te betrekken.”

Een medewerker van Staatsbosbeheer laat zich niet uit over de wenselijkheid maar vindt dat het erg moeilijk is om een goede vertegenwoordiger te vinden van de gebruikers van het park:

“...want gebruikers zijn ook de natuurliefhebbers, de vogelaars, de insectenzoekers, de vlindervangers en jagers. Verder heb je de hondenuitlaters, de mountainbikers, de ruiters... Dus dan moet je eigenlijk vanuit al die groepen er één in hebben en dat wordt natuurlijk niet werkbaar.”

Tijdens een discussieavond georganiseerd door gemeentebelangen Westerveld over de nationale parken binnen de gemeente zegt de secretaris van het Overlegorgaan dat een bewoner in principe kan toetreden tot het Overlegorgaan. Bewoners moeten hiertoe een verzoek indienen bij de Minister van LNV. Hij voegt er aan toe dat die bewoner namens een goed omschreven achterban moet kunnen praten en denkt daarbij aan een vertegenwoordiger van Dorpsbelangen die contact onderhoudt met vertegenwoordigers uit andere dorpen.

De secretaris van een van de dorpsbelangenverenigingen ziet dat niet zitten:

“Wij zouden veruit in de minderheid zijn, dus ik denk dat we weinig in te brengen hebben. Achteraf wordt onze aanwezigheid dan wel als een excuus gebruikt zo van ‘jullie zaten er toch bij’. Nee, als we in het Overlegorgaan zouden gaan dan samen met de andere dorpen. Dus iemand uit Diever, Appelscha, Hogersmilde en Wapse. Dan kun je tenminste een beetje een blok vormen.”

Een dergelijke brede vertegenwoordiging van dorpsbelangen is echter weer geen optie voor het Overlegorgaan. Daarbij komt dat ook door deze brede vertegenwoordiging niet alle bewoners vertegenwoordigd zijn, omdat zij niet allemaal lid zijn van genoemde verenigingen. De coalitie van samenwerkende partijen stelt overigens nog meer randvoorwaarden aan de participatie van burgers in de besluitvorming. De voorzitter betoogt:

“Het zijn met name de mensen die in het park wonen die zeggen ik woon erin en ik vind het ook prachtig, maar ik heb eigenlijk om al dat gedoe niet gevraagd, wat gebeurt er nu met mij? Keer op keer moet je tegen burgers zeggen: er is ook een collectief belang en we hebben met elkaar afgesproken dat dat opweegt tegen jullie individuele belang. Je moet duidelijk maken dat je alle vormen van communicatie en participatie wilt benutten, maar dat er toch wel een centrale doelstelling op dat gebied ligt, democratisch getoetst, die niet ter discussie kan staan.”

Dat betekent voor eventuele nieuwkomers in het Overlegorgaan:

“Iemand die toetreedt tot het Overlegorgaan moet officieel het BIP onderschrijven. Het kan dus niet zo zijn dat die daar zit als belangenbehartiger. Als je je niet thuis voelt in die kaders, dan moet je daar dus niet in gaan zitten. Dan moet je op een andere manier je belangen behartigen, maar niet in het Overlegorgaan gaan zitten.”

Door de haken en ogen aan deelname van een bewonersvertegenwoordiger aan het Overlegorgaan verschuift de betekenisverlening langzamerhand naar andere, gematigder varianten van burgerbetrokkenheid. Uiteindelijk kiest het Overlegorgaan voor een bewoners- en gebruikers-overleg voorafgaand aan haar eigen vergadering. Iedereen die dat wil, kan hier zijn zegje doen over de agendapunten van het Overlegorgaan. Andere nationale parken, zoals Schiermonnikoog kennen al langer zo'n aanpak dat volgens betrokkenen naar tevredenheid functioneert.

De secretaris van het Overlegorgaan woont de bewonersavond bij en neemt de opmerkingen van de bewoners mee naar het Overlegorgaan.

Samenvattend: Het bestaande beleidsnetwerk en huidige spelregels rond het Drents Friese Wold bieden tot op heden beperkte mogelijkheden voor burgers om deel te nemen aan de besluitvorming over de natuur in het park. De nadruk in de betekenisverlening aan participatie lag aanvankelijk op informatievoorziening en inspraak. De burger is hierbij doelgroep van voorlichting en geconsulteerde. Deze betekenisverlening verschuift langzaam richting burger als adviseur. Tijdens bewoners- en gebruikersoverleggen kunnen burgers sinds kort hun mening geven over actuele thema's. Het Overlegorgaan bepaalt vervolgens wat met deze adviezen wordt gedaan. Bovendien is een vertegenwoordiger van de recreatiesector toegevoegd aan het Overlegorgaan. Nieuwkomers in het Overlegorgaan mogen echter niet tornen aan het BIP.

4.4 Conclusies

In 1996 kreeg het uitgestrekte bos- en heidegebied op de grens tussen Zuidwest-Drenthe en Zuidoost-Friesland de status van 'nationaal park in oprichting'. 4 jaar later volgde de definitieve instelling. De aanwijzing tot nationaal park was een initiatief van het rijk. Ondanks deze voortrekkersrol is de instelling van het nationaal park geen pure 'top down' exercitie. Vanaf het begin heeft het rijk het belang van draagvlak onderstreept en is er door partijen uit het gebied op de komst van het park geanticipeerd. Het ontbrak het rijk overigens ook aan middelen om de instelling van nationale parken af te dwingen. Gebiedspartijen kregen daarom inspraak in de precieze begrenzing en vormgeving van het park. Er ontstond zodoende een beleidsnetwerk rond de instelling en verdere inrichting van het park bestaande uit overheden (gemeenten, waterschappen, provincie, rijk, recreatieschap) en grondeigenaren (terreinbeherende organisaties en landbouw) waarin besluitvorming over natuur plaatsvindt. Naast dit centrale beleidsnetwerk zijn er nog andere netwerken die het natuurbeleid voor het gebied vormgeven. Voorbeelden zijn het netwerk rond ROM-Zuidoost Friesland waar de

begrenzing van het Friese deel van de EHS wordt vormgegeven en de gebiedscommissie Vledder en Wapserveense Aa aan de Drentse kant.

In deze beleidsnetwerken vindt betekenisverlening aan natuur plaats. In dit hoofdstuk is dit proces van betekenisverlening geanalyseerd aan de hand van vijf thema's: landbouw en natuur, waterhuishouding, cultuurhistorische waarden, recreatie en natuur en participatie van burgers. Over al deze thema's is in de loop van de tijd veel te doen geweest. De juiste verhouding tussen landbouw en natuur speelde vooral in de aanloop tot de oprichting van het park, maar blijft aandacht vragen. Ook de discussie over ingrepen in de waterhuishouding kende een lange aanloop en heeft zijn (tijdelijke) beslag gekregen in de uitvoering van een aantal grootschalige herstelmaatregelen. Het thema cultuurhistorische waarden speelde met name in de beginfase van de instelling van het park. Recreatie en natuur is juist een thema in opkomst. Door de instelling van het park is het drukker geworden in het Drents Friese Wold. De vraag hoe deze recreatiestroom geleid moet worden, is daarmee actueel. Ook participatie van burgers bij natuur is een recent thema in het centrale beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold.

De thematiek in het Drents Friese Wold is sterk verbonden aan discussies en beleidsontwikkelingen op andere niveaus. Sterker nog: uit onze analyse komen geen typisch regionale thema's naar voren die in het bovenregionale discours niet of nauwelijks voorkomen. Dit kunnen we verklaren uit de kenmerken van de beleidsnetwerken rond het Drents Friese Wold. Het netwerk rond het park is vrij gesloten en heeft een beperkte taakopvatting. Zoals gezegd maken alleen overheden met een formele bevoegdheid voor het park en vertegenwoordigers van grondeigenaren er deel van uit. Toetreden is wel mogelijk, maar onder stringente voorwaarden, zoals het onderschrijven van het BIP. 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 zien het verder als hun taak beleid uit te voeren dat op andere niveaus tot stand is gekomen en hebben nauwelijks beleidsontwikkende ambities. Een uitzondering vormt het thema participatie van burgers bij natuur. Dit thema is weliswaar ook in opkomst in het nationale beleidsdiscours maar dit is niet de reden dat het in het Drents Friese Wold opgeld doet. Het is vooral door ongerustheid van bewoners over plannen met het gebied op de agenda gekomen.

Er ontstaan dus geen nieuwe thema's in de besluitvorming over beheer- en inrichting van het Drents Friese Wold, wel worden de vrij algemeen geformuleerde thema's op gebiedsniveau uitgewerkt. Deze betekenisverlening was de volgende stap in onze analyse. In het proces van betekenisverlening domineert een ecocentrische visie op natuur. Hierbij gaat het om natuur, zonder invloed van de mens. Het streven is grootschalige natuurlijke processen hun gang te laten gaan. Hiervoor zijn aanvankelijk beheers- en inrichtingsmaatregelen nodig zoals ingrepen in de waterhuishouding, maar op termijn is het menselijk beheer beperkt. Ook is het nodig natuur ruimtelijk te scheiden van andere functies als landbouw, verblijfsrecreatie en infrastructuur omdat deze inbreuk doen op ecologische kringlopen. De ecocentrische visie heeft ook consequenties voor de vraag wie een waardevolle bijdrage kan leveren aan de besluitvorming over het gebied. De visie berust namelijk op specifieke expertkennis (ecologie, hydrologie). Naast bestuurders hebben experts dan ook een belangrijke inbreng in de planvorming voor het gebied. Lekenkennis speelt daarentegen geen rol in de ecocentrische visie en daarmee krijgt ook burgerparticipatie als middel om lekenkennis te mobiliseren aanvankelijk geen betekenis in centrale coalitie rond het Drents Friese Wold. Toch voert de coalitie van samenwerkende partijen de ecocentrische visie niet in het extreme door. De betrokkenen waarderen ook de ecologisch minder interessante stuifzand- en heidegebieden en

ze faciliteren natuurgerichte recreatie. Wel geldt het ecocentrische beeld als belangrijk streefbeeld, waar in de praktijk meer of minder concessies aan worden gedaan.

De dominantie van de ecocentrische visie heeft te maken met de kenmerken van de beleidscontext, de regionale beleidsnetwerken en de fysieke gesteldheid van het gebied. Zoals gezegd is het Drents Friese Wold niet alleen een nationaal park, maar ook kerngebied van de Ecologische Hoofdstuctuur en speciale beschermingszone volgens de Habitatrichtlijn. In al deze beleidscategorieën staat de natuurfunctie van het gebied centraal. In het nationale parkenbeleid en de Ecologische Hoofdstuctuur wordt ingezet op scheiding tussen natuur en andere gebruiksfuncties. In kerngebieden van de EHS speelt bovendien het herstel van ecologische relaties en processen middels natuurontwikkeling een belangrijke rol. Voor de verwezenlijking van scheiding tussen landbouw en natuur is verder het Relatienota-instrumentarium essentieel. De beleidsomgeving verschaft zodoende specifieke spelregels en cognitieve en financiële hulpbronnen die de ecocentrische betekenisverlening ondersteunen.

In het vrij gesloten centrale beleidsnetwerk rond het Drents Friese Wold heerst consensus over de te volgen koers. In het opgestelde BIP door betrokkenen is de ecocentrische visie verankerd in doelen voor de korte en lange termijn en bijbehorende inrichtings- en beheersmaatregelen. Dit BIP fungeert vervolgens als belangrijke spelregel voor de besluitvorming. Richting potentiële nieuwkomers wordt het BIP dan ook als vaststaand kader gepresenteerd waaraan men niet mag tornen. Maar ook in andere overlappende regionale netwerken waarin natuurthema's aan bod komen, geldt het BIP als belangrijk kader.

Dat juist de ecocentrische visie in het Drents Friese Wold zo sterk verankert, is ook niet verwonderlijk gezien de fysieke kenmerken en eigendomssituatie in het gebied. Ook voor de instelling tot nationaal park, de begrenzing als Ecologische Hoofdstuctuur en aanwijzing tot Habitatgebied is het Drents Friese Wold al grotendeels natuurgebied. Op enkele landbouwenclaves na is het gebied in bezit bij 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.

Wat zijn nu de gevolgen van de stevige verankering van de ecocentrische visie? De coalitie van samenwerkende partijen kon geld, mensen en middelen mobiliseren rond deze visie. Dit gebeurde niet alleen binnen de eigen organisaties, maar ook daarbuiten. De EU is bijvoorbeeld een belangrijke financier van grootschalige ingrepen in de waterhuishouding in het gebied. Inmiddels zijn een groot aantal geplande ingrepen gerealiseerd.

Bij bewoners en omwonenden van het Drents Friese Wold is echter recentelijk onrust ontstaan over de plannen en ingrepen. Hoewel gemeenten de bewoners formeel vertegenwoordigen, is er onder bewoners een toenemende behoefte om direct stem te hebben in de besluitvorming over het park. Dit verschijnsel hangt samen met de uitvoeringsfase waarin het park zich bevindt. Hierin worden natuurplannen zichtbaar in het terrein. De bestaande coalitie anticipeert hierop door een intensivering van de communicatie en de instelling van een gebruikersoverleg. 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.

Er zijn echter nog meer ontwikkelingen die veranderingen kunnen veroorzaken in de betekenisverlening aan natuur in het Drents Friese Wold. De eerste factor is de toenemende beleidsdruk. Net als veel andere gebieden in Nederland kampt ook het grensgebied van Zuidwest Drenthe en Zuidoost Friesland met de zogenaamde 'beleidsdouche'. Verschillende beleidscategorieën en gebiedsaanduidingen zijn tegelijkertijd van toepassing op het gebied.

Hoewel het netwerk het onderscheid tussen het nationaal park en andere beleids- en gebiedscategorieën verdedigt en er formeel geen causaal verband is tussen de parkstatus en andere gebiedsaanwijzingen, is dit onderscheid voor de buitenwacht onduidelijk. Met name de speciale beschermingsstatus van het gebied vanwege de HVR en de onduidelijke gevolgen hiervan voor landbouwbedrijven grenzend aan het park veroorzaakt onrust. Kritiek op de beleidsdrukte kleeft ook aan het park en de coalitie van samenwerkende partijen en bedreigt daarmee het draagvlak voor het park en de heersende betekenisverlening aan natuur.

Een tweede factor is de traag verlopende uitkoop van landbouwbedrijven in de Oude Willem. Zolang er nog boeren actief zijn in het park, stagneert de uitvoering van de natuurplannen. Dit kan op termijn ook kritiek uitlokken op de inhoud van deze natuurplannen.

Een laatste factor is de versnippering van instanties en netwerken die zich bezighouden met de toekomst van het gebied. Het beleidsnetwerk rond natuur in het park houdt zich bezig met beheer en onderhoud en de verdeling van gelden van het rijk. De landinrichtingsnetwerken aan Drentse en Friese kant richten zich op structuurverbetering in de landbouw en realisatie van de Ecologische Hoofdstuctuur. Het netwerkje rond de pilot recreatie houdt zich bezig met relatie tussen natuur en recreatie. Daarnaast hebben LNV, gemeenten, waterschappen en provincies natuurlijk hun reguliere taken en bevoegdheden. Hoewel er overlap is tussen de genoemde netwerken bestaat er geen integraal gebiedsnetwerk waarin partijen verschillende ontwikkelingen op elkaar afstemmen. Hierdoor kunnen op termijn afwijkingen ontstaan ten opzichte van de dominante ecocentrische visie. Nu al is er kritiek onder de netwerkpartijen over de doorwerking van het BIP in elkaars plannen en activiteiten.

5 Natuur in het landschapsschoon van de Cotswolds

Na de analyse van het Drents Friesche Wold in Nederland kijken we in een gebied in Engeland naar de betekenissen van natuur op regionaal niveau. Voor deze vergelijking is het Area of Outstanding Natural Beauty (AONB) de Cotswolds gekozen. Dit is een heuvelachtig gebied van grote landschappelijke schoonheid met prominente natuurwaarden gelegen in zuidwest Engeland, ten noorden van Bristol. In dit hoofdstuk beschrijven we de Cotswolds en een karakterisering van het regionale beleidsnetwerk rond natuur. Vervolgens wordt de betekenisverlening aan natuur in het regionale beleidsnetwerk onderzocht rond een aantal beleidsthema's. Deze thema's zijn representatief voor de prioriteiten en projecten in de Cotswolds. De thema's zijn: de definitie van landschapsschoon, de specifieke natuurwaarden in relatie tot het landschapsschoon en de relatie tussen landbouw enerzijds en natuur en landschap anderzijds. Tenslotte trekken we conclusies over betekenisverlening aan natuur op themaoverstijgend niveau. Daarbij gaan we ook in op de ontwikkelingen die de gevestigde betekenissen van natuur bedreigen of ondersteunen. De analyse is gebaseerd op empirisch onderzoek in de periode eind 2003- medio 2004. Ontwikkelingen die hierna plaats hebben gevonden zijn niet meegenomen.

5.1 AONB de Cotswolds

De Cotswolds is een heuvelland in West Engeland, net boven de steden Bristol en Bath. Het gebied wordt aan de noordwest kant begrensd door een 300 meter hoge rand ('escarpment') die uitzicht biedt op de vallei van de rivier de Severn en de snelweg M5. Vanaf deze grillige, kronkelende noordwest rand strekt zich een glooiend heuvelland oostwaarts en zuidwaarts uit richting Oxfordshire en Bath. Sommige valleien vormen tamelijk steile, diepe insnijdingen door dit heuvelland, andere zijn glooiender. Deze geografie zorgt voor zeer gevarieerde landschappen, aangeduid met termen als 'incised landscape', 'dip slope', 'valleys and ridges' (Countryside Commission, 1990) (zie figuur 3).

De toppen van de heuvels worden de high wolds genoemd. Het zijn van oudsher open graslanden, vaak gemeenschappelijk beheerd ('commons'). Ze bieden een wijds uitzicht over een grootschalig landschap. De toppen van de rand boven Gloucester en Cheltenham geven een spectaculaire uitzicht over de vallei van de Severn tot ver in Wales. De grote velden op de hoogste toppen kennen weinig obstakels en zijn tegenwoordig veelal als bouwland in gebruik. De lagere heuvels worden de wolds genoemd. Onder de toppen van de heuvels beginnen bossages die langs stroompjes en riviertjes groeien en aansluiten op kleinschalige bosgebieden in de valleien. Tussen de bossages liggen weilanden en akkers. Het geheel vormt een mozaïek dat iedere bezoeker herkent als een klassiek Engels landschap. Elk doorkijkje biedt uitzicht op een landhuis, kerktoren, dorpje, 'cottage' of boerderij. De bebouwing maakt integraal deel uit van het Cotswoldse landschap, omdat nog altijd vrijwel uitsluitend gebouwd wordt met lokaal gewonnen 'honey coloured' natuursteen.

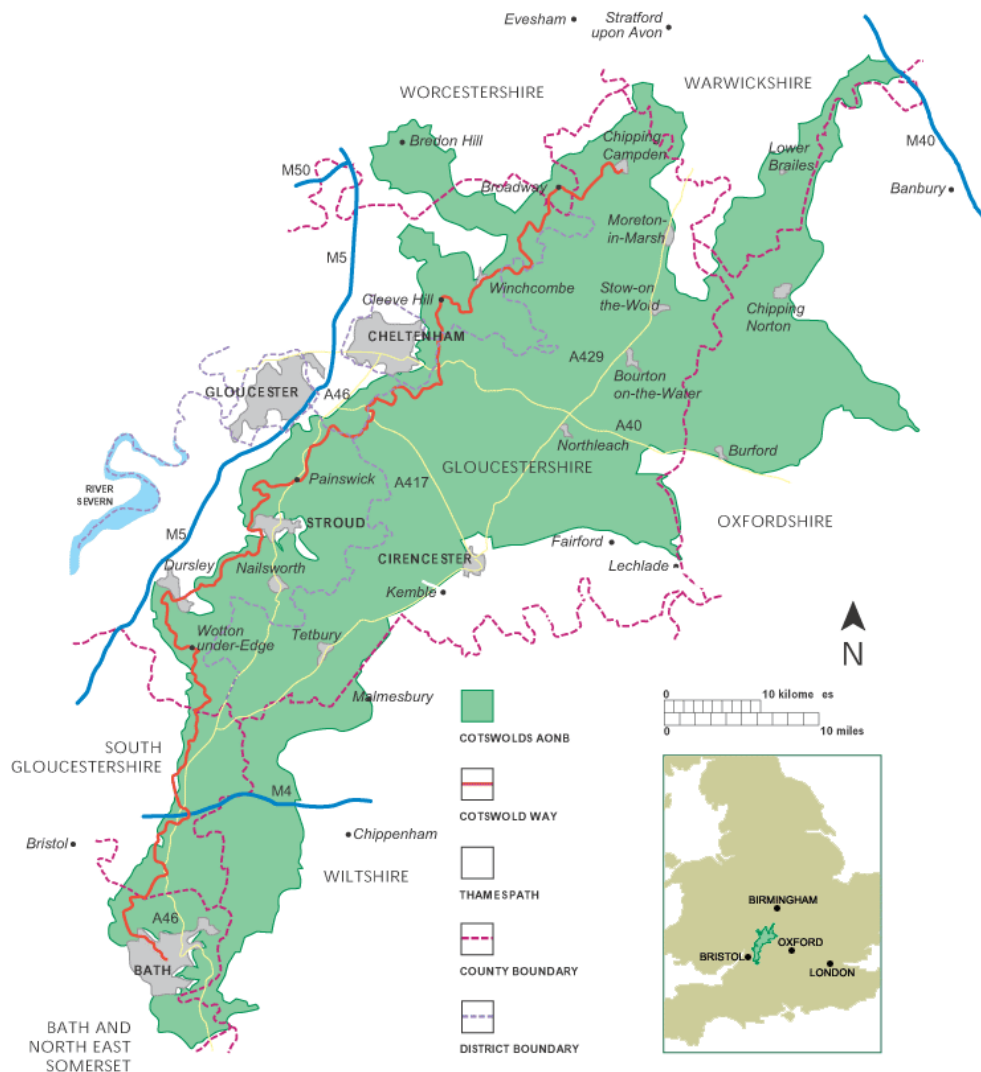
De Cotswolds hebben een lange occupatiegeschiedenis getuige vele archeologische vondsten en zichtbare sporen in het landschap. Tekenend hiervoor is de lokale opmerking: 'Scratch Gloucestershire and find Rome' (Ryder, 1972). De lange kaarsrechte Fosse Way, die het lieflijk glooiende heuvelland van noord naar zuid doorsnijdt, is dan ook geen voorbeeld van 'planning disaster' uit de jaren zestig van de vorige eeuw, maar een bouwsel van de Romeinen die er in hun tijd al tamelijk modernistische planning concepten op na hielden. Verder zijn er vele

overblijfselen van Romeinse villa's en grafheuvels zichtbaar in het landschap. Evenals de oude verdedigingswallen en woonheuvels zijn deze plekken beschermd als Scheduled Ancient Monument.

Hoewel er op diverse locaties mijnbouw en aanverwante industriële activiteit is ontstaan vanaf de vroege industriële revolutie, zijn de Cotswolds vooral bekend door de wol. De schapenhouderij bepaalde grotendeels de ontwikkeling van het landschap en de natuur vanaf de middeleeuwen. Aanvankelijk gebeurde dit als 'common land' dat vanuit de verspreid liggende dorpen afgegraasd werd. Later nam het landgebruik de vorm aan van afgegrensde percelen behorend bij grote landgoederen of boerderijen. De stenen muren ('dry stone walls'), gebruikt als perceelsafschieding, zijn nog steeds kenmerkend voor het Cotswoldse landschap. De grootschalige wolproductie leverde ook aanverwante industrie en bedrijvigheid op van weverijen en marktplaatsen. De beroemde Cotswoldse wol heeft het echter langzamerhand moet afleggen tegen fijnere wolsoorten van schapenrassen die in de Cotswolds niet gedijen. In de laatste decennia is schapenhouderij onrendabel geworden en vrijwel geheel verdwenen ten gunste van akkerbouw.

Ondanks deze veranderingen in de economie en het landschap is de Cotswolds een herkenbare landschappelijke eenheid gebleven met een tamelijk onomstreden afbakening. De heuvelketen van de Cotswolds vormt namelijk een geomorfologische regio. Deze indeling van regio's op grond van geomorfologische kenmerken wordt in Engeland gebruikt voor de beschrijving van landschap en natuur. De aldus gedefinieerde regio komt ongeveer overeen met het gebied dat in 1966 door de National Parks Commission is aangewezen als AONB (Countryside Commission, 1990). De aan de randen gelegen steden met hun directe ommeland vallen echter buiten de AONB-begrenzing omdat onaangestastheid van het landschap, naast geomorfologie, een belangrijk criterium was voor de begrenzing. Administratieve grenzen van lokale overheden ('counties' en 'districts') werden gewoon doorsneden. Bij de herziening van de begrenzing van de Cotswoldse AONB in 1990 speelden dezelfde criteria een belangrijke rol. De AONB is toen uitgebreid met gebieden van de Cotswolds die bij nader inzien dezelfde hoge landschappelijk kwaliteit hadden als de rest. Aan de randen zijn gebieden buiten de begrenzing gevallen omdat het landschap in de tussentijd zo sterk was aangetast dat ze niet meer AONB-kwalificatie verdienden.

De AONB in de Cotswolds is de grootste van alle Engelse AONB's. Het omvat delen van de counties Gloucestershire, Oxfordshire, Warwickshire, Wiltshire, Bath & North-East Somerset en Wiltshire. In de AONB wonen ruim 140.000 mensen. De helft hiervan behoort tot de beroepsbevolking. Zo'n 4700 mensen werken als boer of landarbeider in de landbouw. In 1990 waren dat er nog 5300. Alle boeren pachten een deel van hun grond bij grote particuliere grondbezitters. Andere inwoners van het gebied werken vooral in de steden in de buurt. De Cotswolds zijn steeds aantrekkelijker geworden als woonomgeving voor welgestelde gepensioneerden en voor tweedehuisbezitters (Cotswolds AONB, 2003). De stijging van de huizenprijs die hiervan het gevolg is, betekent dat velen die in de Cotswolds werken er niet meer kunnen wonen en aangewezen zijn op goedkopere woningen in omliggende steden als Gloucester en Cheltenham.



Figuur 3 Kaartje Engeland met Cotswolds

5.2 Het regionale beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds

Het regionale beleidsnetwerk wordt in belangrijke mate gevormd door het Cotswolds AONB partnerschap. We geven eerst een overzicht van de actoren in het regionale beleidsnetwerk. Vervolgens bespreken we de aard van hun onderlinge relaties en de hulpbronnen waarop zij in hun interacties rond natuur een beroep kunnen doen. Tot slot komen de regels aan bod die zij in interacties rond natuur in dit regionale beleidsnetwerk in acht nemen.

Actoren

De Cotswolds is al bijna 40 jaar als AONB erkend en heeft daardoor een zekere historie in regionale samenwerking. Het regionale beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds wordt in belangrijke mate gevormd door het huidige Cotswoldse AONB partnerschap. Aan de kwalificatie van een gebied als AONB was aanvankelijk een betrekkelijk lichte vorm van intergemeentelijke samenwerking verbonden, op instigatie van de centrale overheid. De AONB

organisatie is echter in 1999 gewijzigd. Lokale overheden stelden toen een partnerschap in met NGO's en regionaal opererende onderdelen van de centrale overheid. Sindsdien omvat het samenwerkingsverband in totaal 34 instanties en organisaties (zie onderstaand kader). Op een landbouwvertegenwoordiging na zijn dit de belangrijkste actoren voor natuurbeleid in de Cotswolds. We behandelen nu de verschillende groepen van actoren.

Lokale overheden

Anders dan in Nederland bestaat de lokale overheid in Engeland uit drie niveaus en is er geen regionaal bestuur zoals de Nederlandse provincies. Het AONB de Cotswolds omvat zes lokale overheden van het hoogste lokale overheidsniveau. Het zijn de counties Bath, North-East Somerset, Worcestershire, Warwickshire, Wiltshire, Oxfordshire en Gloucestershire. De counties zijn opgedeeld in elf 'district' of 'borough councils'. Ook deze maken deel uit van de AONB organisatie. Verder vallen er nog 309 'parish councils' binnen het AONB de Cotswolds. De parish councils zijn een soort dorpsraden, die onder meer gaan over de aanleg en het onderhoud van kleinschalige voorzieningen in de dorpen. Ze zijn niet direct in de AONB organisatie vertegenwoordigd. Als in het vervolg van dit hoofdstuk gesproken wordt van lokale overheden dan bedoelen we de county councils en district councils.

Naast deelname aan het Cotswoldse partnerschap hebben de lokale overheden zich de laatste jaren sterker geprofileerd in het natuurbeleid, door de opstelling van Biodiversity Action Plans. Dit is een trend die voor heel Engeland geldt, zoals betoogd in hoofdstuk 3.

Het partnerschap bestaat verder uit 18 NGO's en gedeconcentreerde rijksdiensten. Met uitzondering van de National Farmers Union (NFU) zijn alle NGO's die in de Cotswolds bezig zijn met de ontwikkeling en uitvoering van natuur- en landschapsbeleid direct of indirect vertegenwoordigd in het AONB partnerschap. Reden voor de afwezigheid van de NFU is dat de boeren in 1999 geen direct belang zagen in de AONB organisatie. De andere partners hebben geprobeerd de afwezigheid van de boerenorganisatie op te lossen door de voorzitter van de lokale afdeling van de NFU ook voorzitter te maken van het partnerschap. Hij doet dit echter op persoonlijke titel zodat niet meer dan een informele relatie is gelegd tussen het AONB partnerschap en de belangrijkste landbouworganisatie.

Leden van het Cotswolds AONB partnerschap

Bath and North East Somerset	Cotswolds voluntary wardens
Cheltenham Borough Council	The National Trust
Cherwell District Council	Sport England (Southwest)
Cotswolds District Council	Heart of England Tourist Board
Gloucestershire County Council	Country Land and Business
North Wiltshire District Council	Gloucestershire Wildlife Trust
Oxfordshire County Council	Royal Agricultural College
South Gloucestershire Council	BTCV
Stratford on Avon District Council	Government Office for the South West
Stroud District Council	Council for the Protection of Rural England
Tewkesbury Borough Council	The Woodland Trust
Warwickshire County Council	Painswick and Beacon Conservation Group
West Wiltshire District Council	Country Landowners and Business Associations
West Oxfordshire District Council	Gloucestershire FWAG
Wiltshire County Council	Council for Gloucestershire
Worcestershire County Council	Ministry of DEFRA
Wychavon District Council	English Nature
	Forestry Commission

De activiteiten en projecten van het AONB partnerschap worden ondersteund door een staf van ongeveer zeven medewerkers en staan onder leiding van een stuurgroep. De stuurgroep bestaat uit bestuurders van een selectie van lokale overheden en NGO's en komt driemaal per jaar bijeen. Het complete partnerschap komt eens in de twee jaar in een grote conferentie bijeen. Bij die gelegenheid besluiten de leden over de hoofdlijnen van het werkprogramma, de financiering van activiteiten en de samenstelling van stuurgroep en werkgroepen. Samen met de AONB-staf doen ambtenaren van lokale overheden en medewerkers van andere partnerorganisaties het meeste werk in werkgroepen en concrete projecten.

De centrale overheid is met een aantal instanties vertegenwoordigd in het regionale beleidsnetwerk. De Countryside Agency is verantwoordelijk voor het AONB-beleid en is tegelijkertijd in de Cotswolds gewoon lid van het partnerschap in haar rol als beleidsmaker en -uitvoerder van het Engelse landschapsbeleid. Andere vertegenwoordigers van de centrale overheid in het regionale beleidsnetwerk zijn English Nature en de Forestry Commission. English Nature is verantwoordelijk voor het natuurbeleid en de Forestry Commission voor het bosbeleid. Ze hebben elk regionale teams die in het gebied actief zijn voor de uitvoering van hun taken en die deelnemen aan besluitvormingsprocessen met andere betrokken partijen, zoals in het AONB partnerschap. Tot slot is de Rural Development Service, als vertegenwoordiger van de centrale overheid, een belangrijke actor in het regionale beleidsnetwerk. Het is een decentraal uitvoeringsorgaan van het ministerie DEFRA voor subsidieregelingen in de landbouw. In tegenstelling tot de zelfstandige overheidsdiensten English Nature en de Countryside Agency is de dienst niet zelf vertegenwoordigd in het AONB partnerschap.

Grondeigenaren

Grondeigenaren zijn ook een belangrijke partij voor het natuurbeleid op regionaal niveau en maken daardoor deel uit van het beleidsnetwerk. Uiteindelijk bepalen zij hoe natuurgebieden beheerd worden. Veel natuur- en landschapswaarden bevinden zich op boerengrond. De NFU en de Country Landowners & Business Association behartigen de belangen van boeren en landeigenaren. Na een decennialange strategie van aankoop bezitten particuliere natuurbeschermingsorganisaties, zoals de National Trust, een aantal belangrijke natuurgebieden en landgoederen in de Cotswolds.

Ook de lokale Wildlife Trusts hebben een prominente positie in het regionale beleidsnetwerk. Zo heeft de Gloucestershire Wildlife Trust 15.000 leden en 25 medewerkers. Haar activiteiten gaan van scholing, de organisatie van de vrijwilligersinzet in landschapsonderhoud tot het beheer lokale natuurgebieden. Daarnaast zijn het ministerie van Defensie, de Forestry Commission, English Nature en sommige lokale overheden eigenaar van natuurgebieden. Zo heeft de Gloucestershire County Council substantiële bezittingen, die vaak weer als landbouwgrond worden verpacht aan boeren. Wanneer de lagere lokale overheden natuurgebieden kopen doen ze dit veelal samen met de lokale Wildlife Trust. Ook pachters en andere individuele grondgebruikers zijn actoren in het regionale beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds. Dit is bijvoorbeeld het geval op de 'commons' waar de gebruiksrechten op grond van oude wetgeving en gewoonterecht verdeeld worden door de lokale overheid, ongeacht de eigendomsverhoudingen ter plekke.

Aard van relaties en verdeling hulpbronnen

De AONB's zijn een instrument van landschapsbeleid van de Countryside Agency. De gebiedsaanduiding is echter direct verbonden aan de instelling van een AONB organisatie. Deze organisatie is een vorm van intergemeentelijke samenwerking, binnen een wettelijk kader en onder auspiciën van de Countryside Agency. De lokale overheden in de Cotswolds kozen in overleg met de Countryside Agency in 1999 voor een partnerschapsvorm. Ze streefden

daarbij bovendien naar een zo groot mogelijke directe betrokkenheid van NGO's en gedeconcentreerde diensten van de centrale overheid.

De vorming van dit brede partnerschap was een reactie op de dominantie van de county Gloucestershire en het Cotswolds District in het regionale netwerk. Een groot gedeelte van de Cotswolds AONB ligt binnen Gloucestershire County en de AONB omvat het Cotswolds District geheel. Deze twee lokale overheden waren hierdoor het meest invloedrijk in de toenmalige AONB organisatie. Na de vorming van het partnerschap blijven de lokale overheden samen met de gedeconcentreerde diensten van de centrale overheid echter belangrijke partijen. Deze laten beschikken over belangrijke hulpbronnen voor natuurbeleid in de vorm van beleidsinstrumenten en geld. Daarnaast zijn ze formeel verantwoordelijk voor toekomstige veranderingen in de Cotswolds AONB organisatie.

Voor alle AONB's biedt de nieuwe CROW-act de mogelijkheid om een 'conservation board' in te stellen. Ook verplicht de nieuwe wet de AONB's vanaf april 2004 een management plan te hebben. Het Cotswolds AONB partnerschap heeft in 2001 in principe besloten een conservation board in te stellen (Cotswolds AONB, 2002).

In de praktijk kunnen de diensten van de centrale overheid en de lokale overheden uiteindelijk niet zonder elkaar en zonder samenwerking met de NGO's en individuele actoren, zoals grondeigenaren. Dit komt omdat geen van de partijen voldoende hulpbronnen heeft om natuurbeleid alleen te ontwikkelen of uit te voeren. De Countryside Agency is verantwoordelijk voor de formulering en uitvoering van het Engelse landschapsbeleid. Naast financiële middelen beschikt de Countryside Agency daarvoor over kennis van het landschap. De financiële middelen gaan in de Cotswolds naar het AONB partnerschap. Ook kennis wordt ingezet in het partnerschap. De inzet van de eigen expertise kent echter beperkingen omdat de Countryside Agency niet alle details van het lokale landschap en de concrete projecten kent en ook onvoldoende capaciteit heeft om overal bij betrokken te zijn. Daarom huurt de Countryside Agency vaak aanvullende deskundigheid in van particuliere adviesbureaus.

Ook de lokale overheden hebben zich financieel aan het AONB partnerschap gecommitteerd. Samen met de Countryside Agency dragen ze de kosten van de staf. Deze staf zet eigen expertise op het gebied van landbouw, landschap en natuur in als hulpbron en vormt de spin in het web van het regionale beleidsnetwerk, omdat men regelmatige contacten onderhoudt met alle actoren. Naast inhoudelijke kennis weet de staf daardoor ook veel van individuele actoren die van belang zijn voor natuurbeleid in het gebied. Sinds de vorming van het partnerschap in 1999 is de staf van het AONB partnerschap uitgebreid met drie medewerkers doordat een alternatieve financieringsbron werd aangeboord. Met geld van het Heritage Lottery Fund kan het partnerschap, onafhankelijk van de hulpbronnen van de deelnemende partners, eigen activiteiten ontplooiën om de gezamenlijk geformuleerde prioriteiten vorm te geven.

Voor de lokale overheden zijn de bevoegdheden en instrumenten van ruimtelijk beleid een belangrijke hulpbron in natuurbeleid. Het voornaamste instrumentarium betreft het planningstelsel. De nationale planning policy guidance voor de AONB's, 'PPG 7 Countryside', stelt dat 'natural beauty and landscape' in stand gehouden moeten worden. Lokale overheden moeten de karakteristieken en eigenschappen in hun 'local plans' specificeren. De formele besluitvorming over ontwikkelingen en projecten met een weerslag op landschap en natuur ligt bij de lokale overheid, die hierover op grond van hun ruimtelijke plannen beslissen. Zij vragen hierbij vaak advies aan het AONB partnerschap, waarin immers ook de Countryside Agency en English Nature met hun specifieke expertise zitting hebben.

De primaire taak van English Nature is de zorg voor selectie, aanwijzing en het toezicht op het beheer van SSSI's en National Nature Reserves. Zij hebben daarbij de lokale overheden nodig omdat deze de juridische bescherming van SSSI's in hun ruimtelijke plannen effectueren. English Nature koopt zelden SSSI's aan voor de instelling van een National Nature Reserve. De belangrijkste hulpbron van English Nature is de formele rol als adviseur in de besluitvorming over en het beheer van SSSI's. Het heeft daarvoor zelf natuurwetenschappelijke deskundigheid in huis of huurt deze in bij adviesbureaus. De nieuwe CROW-act verplicht eigenaren van natuurgebieden (SSSI's) te zorgen voor een goede instandhoudingstoestand. Dit dwingt English Nature tot een meer pro-actieve benadering waarbij de afhankelijkheid met lokale betrokkenen in de Cotswolds toeneemt. Zo moet het lokale team van English Nature meer samenwerken met relevante eigenaren, pachters, omwonenden of natuurorganisaties om de juiste vorm van beheer tot stand te brengen in de betreffende SSSI. Deze lokale betrokkenen beschikken immers over de grond, hebben gebruiksrechten, specifieke praktijkkennis of kunnen hun arbeid inzetten voor het natuurbeheer.

English Nature is verder sterk afhankelijk van de Rural Development Service. Deze dienst beheert namelijk de Europese landbouwsubsidies die kunnen worden ingezet voor de instandhouding van SSSI's. Het regionale team van de Rural Development Service sluit contracten met individuele landeigenaren en/of pachtboeren voor aangepaste vormen van landbouwbedrijfsvoering.

Er is ook sprake van een specifieke asymmetrische afhankelijkheidsrelatie tussen de Forestry Commission en English Nature. Hoewel de Forestry Commission zich van oudsher vooral richt op houtproductiedoelen, is er sprake van een omslag naar bosbeheer gericht op de landschappelijke en ecologische kwaliteit van bossen. Hierbij heeft de organisatie expertise nodig van English Nature. Voor het lokale team van English Nature in de Cotswolds is dit echter vooralsnog geen prominent onderwerp.

Voor de lokale Wildlife Trust is de AONB belangrijker dan voor een grote nationaal opererende NGO als de National Trust. De National Trust concentreert zich primair op het behoud van cultureel erfgoed in de vorm van de landhuizen en tuinen die ze in bezit hebben. Voor de overige gedeelten van hun bezit, de landerijen, gedraagt de Trust zich als een gewone landeigenaar die gronden verpacht aan boeren. In een aantal projecten werkt de Trust overigens wel samen met andere partners van de AONB, zoals de Royal Agricultural College. De lokale trusts hebben ook elk hun eigen middelen en gebieden, maar ze maken zich zorgen over de versnippering van natuurbeschermingsactiviteiten. Het AONB-partnerschap biedt toegang tot een relevant netwerk van actoren om onder meer deze zorg te agenderen.

Regels

Het regionale beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds is een open en toegankelijk cluster van samenwerkingsverbanden (toegangsregel). In partnerschappen, werkgroepen, rond projecten en in ad hoc situaties werken actoren in wisselende samenstelling met elkaar samen. Het AONB partnerschap vormt daarbij het meest herkenbare samenwerkingsverband rond natuur in de Cotswolds.

Werkgroepen, projecten en initiatieven zijn toegankelijk voor deelnemers die op grond van hun hulpbronnen (financiële middelen, formele beleidsinstrumenten of deskundigheid) een zinvolle bijdrage kunnen leveren. De relatieve openheid van het regionale netwerk laat onverlet dat de aard van de samenwerking wordt bepaald door de hulpbronnen die actoren hebben. Dominante actoren, zoals de lokale overheden, hebben vooral lokale kennis van natuur en landschap nodig. Hierdoor kunnen vele lokale betrokkenen zich toegang verschaffen tot het regionale beleidsnetwerk.

Hoewel AONB's deel uitmaken van nationaal overheidsbeleid, is het AONB de Cotswolds niet simpelweg een uitvoeringsinstrument van top-down vastgestelde overheidsdoelen. Regionale samenwerking is een belangrijke omgangsregel. Lokale overheden zijn de grondleggers van het AONB partnerschap en hebben in overleg met NGO's en de Countryside Agency de wetstekst opgesteld op grond waarvan het parlement uiteindelijk de AONB-organisatie heeft ingesteld.

Het AONB partnerschap komt slechts eens in de 2 jaar bijeen. De inbreng van de partners krijgt vooral vorm in werkgroepen en rond een aantal projecten (omgangsregel). Binnen het AONB partnerschap zijn werkgroepen gevormd rond landschap, verschillende aspecten van natuur, landbouw en cultuurhistorie. In deze werkgroepen zitten ook specialisten, zoals stafleden van English Nature, de Countryside Agency en de Forestry Commission. Daarnaast zijn er personen met lokale deskundigheid die op individuele basis deelnemen.

Er zijn veel, vaak informele ad hoc contacten (omgangsregel). Partijen doen vaak beroep op elkaar voor advies. Zo vragen lokale overheden vaak advies aan Wildlife Trusts over de aanwezigheid van zeldzame soorten bij de beoordeling van een bouwvergunning. Op deze manier benut men de contacten die in het kader van het AONB partnerschap worden onderhouden.

Het AONB partnerschap maakt deel uit van een groter regionaal beleidsnetwerk rond natuur. Instanties als English Nature, Forestry Commission en de Rural Development Service zien de AONB primair als instrument van de Countryside Agency. Ze zijn nauw bij de AONB betrokken maar hebben nog steeds hun eigen doelen, instrumenten (met name subsidies) en bevoegdheden (positieregel). Individuele boeren en andere landeigenaren voelen zich nauwelijks bij de AONB betrokken, als ze de organisatie al kennen. De NFU maakt zelfs geen deel uit van het AONB partnerschap. Toch hebben boeren en landeigenaren te maken met verschillende AONB partners als het gaat over natuur. English Nature en de Countryside Agency bepalen de hoofdlijnen van het Countryside Stewardship scheme en adviseert English Nature over contracten van de Rural Development Service met boeren als er SSSI's binnen hun bedrijf liggen.

De inwoners van de Cotswolds zijn geconsulteerd over het nieuwe management plan in 2002 en 2003. Deze consultatie omvatte diverse gespreksronden, oproepen in de nieuwsbrief, telefonische consultaties en workshops. Voor het eerst werden ook systematisch de parish councils betrokken, de dorpsraden die in de nieuwe conservation board vertegenwoordigd zullen zijn. Met het opstellen van het managementplan en de voorbereidingen voor de conservationboard wordt zo opnieuw verbreding van het huidige AONB partnerschap gezocht.

5.3 Betekenisverlening aan natuur in de Cotswolds

Het onderzoek naar betekenisverlening aan natuur in het regionale beleidsnetwerk in de Cotswolds vindt plaats aan de hand van drie beleidsthema's, die zowel in het gebied als daarbuiten belangrijk zijn in natuurbeleid. Voor elk van deze thema's wordt onderzocht welke betekenissen eraan worden verleend. Het eerste beleidsthema is de relatie tussen cultuurhistorische waarden en landschaps-schoon in de Cotswolds. De "Areas of Outstanding Natural Beauty" zijn een onderdeel van het nationale landschapsbeleid waarin landschapsbehoud centraal staat. Regionale partijen in de Cotswolds geven invulling aan een visie op 'natural beauty', ofwel landschapsschoon. Uit de onderstaande analyse zal blijken dat cultuurhistorische waarden bij de definitie hiervan lange tijd dominant zijn geweest.

Een tweede prominente beleidsthema in het regionale beleidsnetwerk betreft de relatie tussen specifieke natuurwaarden en landschapsschoon. English Nature heeft honderden percelen van sterk wisselende omvang in de Cotswolds de beschermde status als SSSI verleend voor de aanwezige natuurwaarden. Op regionaal niveau worden diverse initiatieven genomen om natuurbescherming in verband te brengen met het behoud van landschapsschoon. Hierbij krijgen bepaalde natuurwaarden prioriteit, zoals uit de onderstaande analyse zal blijken.

Het derde beleidsthema betreft de relatie tussen de landbouw en de omgeving. Aanpassing van de bedrijfsvoering aan de veranderingen in de markt en Europees en nationaal landbouwbeleid zijn voor boeren een vanzelfsprekende noodzaak. Deze aanpassingen gaan vaak ten koste van landschap en natuur. Zowel in het supraregionale beleidsnetwerk rond het landbouwbeleid als in het regionale beleidsnetwerk rond natuur in de Cotswolds is deze ontwikkeling een bron van zorg en wordt de relatie tussen landbouw en omgeving geherdefinieerd.

Het landschapsschoon van de Cotswolds AONB

In de Cotswolds AONB staat het behoud van landschapsschoon centraal. De Cotswolds zijn in 1966 aangewezen als AONB waarna op regionaal niveau nader invulling is gegeven aan de visie op 'natural beauty', ofwel landschapsschoon. In deze betekenisverlening zijn cultuurhistorische waarden dominant. Ook in andere gebieden spelen cultuurhistorische waarden een rol bij de definitie van landschapsschoon. Het beleidsthema beschrijven we daarom als volgt:

Welke cultuurhistorische waarden zijn kenmerkend voor het landschapsschoon en wie bepaalt dit?

De beleidsarena rond dit beleidsthema wordt gevormd door het Cotswoldse AONB partnerschap. We gaan eerst in op de visie die in het kader van dit partnerschap op landschapsschoon is geformuleerd. Deze blijkt zwaar te leunen op rapportages van de Countryside Agency. Door de staf van het AONB partnerschap is verder een aantal projecten gestart om uitvoering te geven aan deze visie. Onder de noemer 'Caring for the Cotswolds' zijn deze projecten samengebracht in een programma dat door de Heritage Lottery Fund wordt gefinancierd. In deze projecten staat het karakter van het landschapsschoon van de Cotswolds centraal, waarbij onder meer de visie van de Countryside Agency verder wordt verdiept.

Dry stone walls als icoon van landschapsschoon

De instandhouding van het Cotswoldse landschapsschoon is het primaire doel van het AONB partnerschap. Wát dat landschappelijke schoon precies inhoudt wordt door alle respondenten als algemeen bekend verondersteld. Doorvragend blijkt men vooral grootschalige ingrepen in het bestaande landschap tegen te willen gaan, zoals de aanleg van nieuwe wegen, lokale rondwegen en snelwegen of de plaatsing van windmolens op de heuveltoppen.

Uit documenten van het AONB partnerschap blijkt landschapsschoon te worden verbonden met het weidse open landschap op de heuvels en het kleinschaliger landschap in de valleien. Ook het patroon van nederzettingen met schaarse verspreide bewoning dat met de geologie en het historische landgebruik samenhangt, zijn het bewaren waard. Verder is de 'eenheid in verscheidenheid' in de architectuur van de in natuursteen opgetrokken bebouwing van belang. Tot slot worden enkele van de met het landschap verweven ecologische waarden benoemd die wederom samenhangen met de geologische karakteristieken en het landgebruik. Het gaat dan om de met struiken begroeide noordwestelijke helling (escarpement), de verspreid liggende beukenbossen, de riviertjes en beken die de moerassige veldjes in de valleien voeden en de verspreid liggende natuurlijke graslanden. Met deze omschrijving van landschappelijke

waarden reproduceert het partnerschap min of meer rapportages van de Countryside Agency over de Cotswolds. De definities zijn echter dermate vaag dat ze voldoende ruimte bieden voor nadere precisering vanuit het eigen perspectief van individuele partners.

De algemene doelen van landschapsbehoud zijn verankerd in het restrictieve ruimtelijk beleid van de lokale overheden, dat burgers beperkt in mogelijkheden voor verbouw, uitbreiding of nieuwbouw van huizen en bedrijfsgebouwen. Hierover is in het verleden veel onvrede en strijd geweest, maar zoals een staflid van de AONB signaleert, zien de inwoners van de Cotswolds tegenwoordig de voordelen van dit restrictieve ruimtelijk beleid:

"Because it has been in place since 1966, there is now an understanding in the population that they benefit from a higher visual quality. Property is more expensive inside the AONB than outside, because they know that their environment is better protected."

Het AONB partnerschap vervult bij de uitvoering van dit restrictieve beleid door lokale overheden een adviserende functie. De staf en de partners geven gevraagd en ongevraagd advies over de verenigbaarheid van nieuwe bebouwing met het algemene landschapsbeeld. Na de decennialange samenwerking in het kader van de AONB-status komt de inhoud van de local plans (bestemmingsplannen) overeen met de bovengenoemde visie op landschapsschoon. Zo geven de local plans de ligging van de dorpen in het landschap aan, de mate waarin de bebouwing open of aaneengesloten is en de landschappelijke inpassingsvoorwaarden voor eventuele uitbreiding.

De heersende opvatting over het Cotswolds landschapsschoon komt ook tot uitdrukking in de aandacht voor het behoud van de 'dry stone walls'. Dit zijn de typische gestapelde stenen muren die traditioneel als perceelscheiding werden gebruikt, maar tegenwoordig hun functie grotendeels verloren hebben. Er zijn subsidies voor onderhoud en herstel ervan, bijvoorbeeld in het Countryside Stewardship scheme van de Rural Development Service.

De staf van het Cotswoldse AONB partnerschap is, in aanvulling hierop, ook met een initiatief gekomen voor de instandhouding van 'dry stone walls' omdat de kosten van het herstel hoog zijn. In afwijking van de bestaande subsidiemogelijkheden voor de 'dry stone walls' zoekt de staf van het AONB partnerschap naar de slechtste stukken muur om te herstellen. Het project is verder gericht op drie deelgebieden van de Cotswoldse AONB. De keuze van deze gebieden is gemaakt op basis van de bestaande landschapsanalyses van de Countryside Agency. De 'parish councils' worden hier gevraagd om tips. Stafleden vragen de betreffende eigenaren of ze willen deelnemen.

Het project en de keuze van de deelgebieden is met instemming door de partners begroet, ook door de lokale overheden van gebieden die buiten de boot vallen. De instemming met het project geldt ook de doelstelling om het te richten op een breed publiek. AONB-medewerkers organiseren drukbezochte cursussen voor het bouwen van 'dry stone walls' en een jaarlijkse wedstrijd.

De instandhouding van de 'dry stone walls' is een voor de hand liggende prioriteit voor het AONB partnerschap omdat ze, zoals diverse respondenten aangeven, de "*most prominent feature*" van het Cotswoldse landschap zijn. Er komen ook oude heggen ('hedgerows') voor als perceelsscheiding, maar die vindt men minder kenmerkend voor de Cotswolds. Andere delen van Engeland hebben meer soortenrijke en aaneengesloten heggen. De heggen gelden bovendien als minder bedreigd en het machinaal beheer ervan door boeren kan makkelijker kostendekkend vergoed worden door bestaande landbouwsubsidies.

Verandering in de visie op landschapsschoon

Het 'dry stone walls' project bevestigt de heersende opvattingen over het landschapsschoon in de Cotswolds. Andere projecten in het programma 'Caring for the Cotswolds' van het AONB-partnerschap tonen echter dat er ook veranderingen in deze visie optreden.

Zo nam de staf van het Cotswolds AONB met het 'local distinctiveness'-project het initiatief om het inzicht in de karakteristieken van het Cotswolds landschap te verdiepen. In dit project wordt gepoogd om het geheel van het landschap en de gebouwde omgeving die karakteristiek zijn voor het gebied te definiëren, te omschrijven en in kaart te brengen. Op basis van deze analyse kunnen de visie en de doelen van het behoud van het landschapsschoon nader worden onderbouwd en uitgewerkt. Twee architectenbureaus voerden de inventarisatie van lokale karakteristieken uit.

In de inventarisatie is het gebied van de Cotswolds AONB verdeeld in 19 landschapstypen, die weer zijn onderverdeeld in 68 (!) deelgebieden. Per deelgebied is de variëteit aan landschapkenmerken en gebouwde omgeving vastgelegd in tekst en beeld. Zo verschijnen hierin, naast de 'dry stone walls', ook ijzeren en houten hekken en gewone en gevlochten heggen. Er zijn objecten die met vroegere economische activiteiten samenhangen zoals schapenwasplaatsen, industriële gebouwen en waterputten. Daarnaast zijn landgoederen en bijbehorende landschapselementen zoals tuinen, parken en solitaire bomen systematisch in beeld gebracht. Van de gebouwen zijn details zoals het materiaal en de vorm van poorten en raam- en deurkozijnen beschreven. In het project wordt 'local distinctiveness' gedefinieerd in termen van variëteit in landschappelijke elementen en architectonische karakteristieken. De natuurlijke omgeving, het cultuurhistorisch landschap en de gebouwde omgeving zijn gelijkwaardig en onlosmakelijk met elkaar verbonden. In de woorden van de directeur van de staf van de AONB:

"If you took away the buildings in the Cotswolds you would erode the landscape value, it would just be a rolling gentle landscape. Whereas in the mountains, as I say in our national parks, you would take away the buildings you hardly notice it. You would still be left with a dramatic landscape. It is the mix of the buildings with the landscape and with the walls [that characterises the Cotswolds, FB]."

De verandering die de inventarisatie van 'local distinctiveness' in de betekenis van het Cotswoldse landschap teweegbrengt betreft vooral de landschappelijke variëteit. De inventarisatie voegt betekenissen toe aan het bestaande beeld van het landschapsschoon. Zo legt de inventarisatie een stevig accent op de architectonische waarde van gebouwen en objecten. Ook is er meer aandacht voor lokale verschillen binnen de Cotswolds.

De inventarisatie resulteert verder in een uitbreiding van de kennis van de kwaliteiten en karakteristieken van het Cotswoldse landschap. Deze kennis faciliteert een uitbreiding van de inspanningen voor de instandhouding van het cultuurhistorische landschap. Een staflid van het AONB partnerschap stelt:

"I think we got better at it. In particular on cultural heritage people have been able to be more articulate about what it is that matters and argue the case for cultural heritage... ."

De inventarisatie van local distinctiveness is bij presentaties tijdens publieke bijeenkomsten door bewoners en lokale overheden met interesse en enthousiasme ontvangen. Lokale overheden geven aan dat het materiaal direct bruikbaar is in hun ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld bij de beoordeling van de inpassing van nieuwe gebouwen in het bestaande landschap en de dorpen. Van de verdieping van de cultuurhistorische betekenis van lokale variëteit en architectonische karakteristieken van landschapsschoon in de Cotswolds kan derhalve verwacht worden dat deze snel doordringt tot het lokale ruimtelijk beleid. Op grond van de eerste presentatie overwoog de Cotswolds District Council zelfs om de inventarisatie van local distinctiveness met een gemeentelijke verordening een formele status te geven, opdat het

aanvullend op de local plans in het ruimtelijk beleid gebruikt kan worden. Of dit zal gebeuren is nog onduidelijk. De kans op weerstand tegen al te gedetailleerde voorschriften over de vorm van kozijnen of tuinhekjes lijkt immers niet denkbeeldig. Wel is het belang van cultuurhistorische en architectonische variatie als nieuwe betekenis van landschapsschoon opgenomen in het nieuwe management plan van de Cotswolds AONB.

Samenvattend: Voor de betekenisverlening aan het landschapsschoon van de Cotswolds is het AONB partnerschap de belangrijkste arena en de staf een belangrijke actor. Voorheen stemden individuele lokale overheden (counties en districts) binnen het AONB hun ruimtelijk beleid, waarin het behoud van landschapsschoon een belangrijke rol speelt, onderling af. Sinds de vorming van het AONB partnerschap zijn nieuwe initiatieven genomen waarmee de aandacht voor cultuurhistorische waarden als bron van landschapsschoon meer wordt versterkt. Voorbeeld: de inspanningen voor het behoud van de dry stone walls. Met het breed gedragen 'local distinctiveness'-project krijgt de betekenisverlening aan landschapsschoon een aanzienlijke precisering. De inventarisatie legt veel nadruk op cultuurhistorische variatie binnen de Cotswolds. Deze nieuwe betekenis van landschapsschoon wordt ook verbonden met de architectonische variatie in de gebouwde omgeving en een grotere aandacht voor de landgoederen.

Natuur in het cultuurhistorische landschap

In deze paragraaf onderzoeken we hoe actoren uit het regionale beleidsnetwerk het behoud van landschapsschoon in de Cotswolds in verband brengen met aanwezige natuurwaarden. De aanwijzing tot AONB was aanvankelijk gericht op het behoud van landschapsschoon, maar in hetzelfde gebied beschermt de nationale overheid ook specifieke natuurwaarden. Zo gaf English Nature honderden percelen in de Cotswolds de beschermde SSSI-status. De centrale overheid poogt de beleidsinspanningen op het gebied van landschapsschoon en behoud van natuurwaarden meer op elkaar af te stemmen. De Countryside Agency en English Nature doen dit door monitoring van de kwaliteit van landschap resp. natuur op dezelfde deelgebieden te richten. Eén van deze deelgebieden is de Cotswolds. Ook op regionaal niveau worden initiatieven genomen om het streven naar behoud van landschapsschoon in verband te brengen met natuurbescherming, waarbij bepaalde natuurwaarden prioriteit krijgen. Het te onderzoeken beleidsthema kan zodoende als volgt worden omschreven:

Welke natuurwaarden krijgen prioriteit in relatie tot het behoud van landschapsschoon, waarop zijn die prioriteiten gebaseerd en wie zijn hierbij betrokken?

Opnieuw vormt het 'Caring for the Cotswolds'-programma van het AONB partnerschap de belangrijkste bron van antwoorden. Leidde de inventarisatie van local distinctiveness vooral tot een verdieping van de cultuurhistorische betekenis van landschapsschoon zoals we in de vorige paragraaf zagen, het project 'lime stone grasslands' uit het programma geeft aan bepaalde natuurwaarden een grotere betekenis in de context van het Cotswoldse landschapsschoon.

Limestone grasslands als natuur-icoon voor landschapsschoon van de Cotswolds

Als onderdeel van het Caring for the Cotswolds-programma is het AONB partnerschap een project gestart om een natuurlijke vorm van beheer te realiseren op limestone grasslands. Deze limestone grasslands zijn een speciaal type natuurlijke grasland, die in de Cotswolds relatief veel aanwezig zijn. Het limestone grassland project voorziet, met geld van de Heritage Lottery, in ondersteuning van beheer van natuurlijke graslanden in aanvulling op bestaande subsidie-regelingen. Voor dit project is de staf van het AONB partnerschap uitgebreid. Het extra staf lid moet zoveel mogelijk met lokale grondgebruikers samenwerken.

Van twee in aanmerking komende deelgebieden is het gebied langs de noordwestelijke

escarpment gekozen. Het beheer is hier extra moeilijk door het reliëf van het terrein en de aanwezigheid van geologische karakteristieken en archeologische monumenten. Als het op deze plaatsen lukt een duurzaam beheer van natuurlijke graslanden te organiseren, moet het op den duur ook elders mogelijk zijn.

Met het graslandproject in het Caring for the Cotswolds programma krijgen specifieke natuurwaarden als onderdeel van het Cotswolds landschapsschoon expliciet betekenis. De natuurwaarden die in deze betekenisverlening aan landschapsschoon domineren zijn de natuurlijke graslanden en in het bijzonder de limestone grasslands. De graslanden dragen bij aan de openheid van het landschap en vormen in het voorjaar en de zomer kleurige elementen.

Een belangrijke arena waarin deze voorkeur tot stand is gekomen is de graslandwerkgroep van het AONB partnerschap die is gevormd naar aanleiding van de gestage afname van veehouderij in de Cotswolds. De zorg betrof niet alleen de hiermee samenhangende afname van het areaal grasland ten gunste van bouwland, maar ook het voortbestaan van het type beheer van de natuurlijke graslanden ('unimproved grasslands') die voor hun voortbestaan afhankelijk zijn van begrazing. In de werkgroep zitten een staflid van het AONB partnerschap, een vertegenwoordiger van het lokale team van English Nature, vertegenwoordigers van natuurbeschermingsorganisaties en de Farming and Wildlife Advisory Group (FWAG). De Gloucestershire Wildlife Trusts levert de voorzitter.

Binnen én buiten de arena van de graslandwerkgroep zijn de lokale Wildlife Trusts belangrijke aanjagers voor een actieve benadering van natuurwaarden als samenhangend onderdeel van het landschap. Onder invloed van de Biodiversiteitsstrategie voor zuidwest Engeland veranderde hun denken over natuurbescherming in de AONB. Ze zijn kritisch over het formele natuurbeschermsbeleid waarin de bescherming van individuele, nauw begrensde SSSI's tamelijk los staat van de omgeving. De natuurlijke graslanden en oude bossen die als SSSI's zijn aangewezen, moeten volgens de lokale Wildlife Trusts worden gezien als één geheel met het landschap:

"...what you in fact have is a mosaic of ancient woodlands being enlarged and limestone grassland being increased in size. Much of the grassland is improved for agriculture, so the idea is to restore that back into wildlife. Then of course you have to take into account the landscape, we haven't addressed that yet, but I think that would be an obstacle."

De beschermde natuurgebieden vormen volgens de Wildlife Trusts een mozaïek in het landschap en dat moet uitgebreid worden. Hoe is in de biodiversiteitsstrategie voor zuidwest Engeland nog niet duidelijk uitgewerkt, maar de eerste ideeën vormen een hulpbron voor de lokale Wildlife Trusts.

Ook English Nature staat achter een actieve bescherming van natuurlijke graslanden. Het heeft in de loop der tijd een groot aantal kleine percelen als SSSI's aangewezen voor de aanwezigheid van limestone grassland en een paar grote commons op de heuveltoppen van de Cotswolds escarpment. Een van de limestone grassland-sites is bovendien aangewezen als 'speciale beschermingszone' voor de Europese Habitatrichtlijn. De categorie 'calcerous grassland' van de Europese Habitatrichtlijn komt overeen met de categorie natuurlijke graslanden in de Engelse National Vegetation Classification.

NGO's vinden dat eigenlijk meer natuurlijke graslanden als SSSI's beschermd moeten worden, maar English Nature beschouwt haar taak met het huidige aantal zeer nauw als SSSI begrensde percelen als voldaan:

“SSSI's are there to be a representation of the resource. It is not saying that every last bit of unimproved limestone grassland need to be SSSI. It is a way of saying: these are the ones that are most important. These have the highest value, and therefore they are designated.”

De NGO's en English Nature zijn het er wel over eens dat de realisatie van een aangepast gebruik of beheer van de natuurlijke graslanden belangrijker is dan het uitbreiden van juridische bescherming. English Nature heeft zich verbonden aan de doelstelling om 95% van de SSSI's in een 'favourable conservation status' te krijgen. Dit doel, dat volgt uit de implementatie van de Habitatrichtlijn, is contractueel in een Public Service Agreement voor 2010 toegezegd. Op het moment voldoet 50% van de SSSI's in heel Engeland niet aan dit doel. Projecten als het limestone grasslands project in de Cotswolds komen English Nature dus goed uit.

De verplichting om voor passend beheer gericht op een 'favourable conservation status' in SSSI's te zorgen, geldt overigens niet direct voor English Nature, maar als gevolg van de CROW-act primair voor eigenaren van natuurgebieden. In de Cotswolds zijn dit publieke en particuliere eigenaren. Dit natuurlijke beheer is echter geen sinecure omdat er meestal meerdere eigenaren of gebruikers van een gebied zijn. Dit geldt zeker voor de commons waar op basis van wetgeving uit 1925 een reeks van gebruikers gebruiksrechten hebben gekregen die door de county councils geregistreerd worden. Hierdoor hebben ook lokale overheden een rol in het gebruik en beheer van limestone grasslands.

Zij staan over het algemeen positief ten opzicht van de aandacht voor specifieke natuurwaarden als onderdeel van het landschapsschoon van de Cotswolds. Met de Biodiversity Action Plan-exercitie zijn ze bewuster geworden van het belang van natuurbescherming. De Cotswolds District Council heeft sindsdien bijvoorbeeld met het aantrekken van een 'biodiversity officer' de benodigde expertise in huis gehaald.

Beukenbossen en natuurontwikkeling

De keuze voor limestone grasslands als natuur icoon van het Cotswoldse landschap is zoals beschreven tot stand gekomen in de graslandwerkgroep van het AONB-partnerschap. Op het eerste gezicht is hierin met name de voorkeur van English Nature herkenbaar, die al veel limestone grasslands als SSSI had aangewezen en bovendien voor een gunstige instandhouding moet zorgen. Toch steunden ook de lokale Wildlife Trusts en lokale overheden de prioriteitsstelling.

Het enige serieuze alternatief voor natuurlijke graslanden dat desgevraagd door respondenten wordt genoemd zijn de beukenbossen. Ook deze zijn kenmerkend voor het landschap van de Cotswolds. In de inventarisaties van Countryside Agency en English Nature krijgen ze dezelfde prioriteit als de natuurlijke graslanden. Een aantal beukenbossen is zelfs als SSSI aangewezen. Dat toch voor de natuurlijke graslanden is gekozen komt omdat de problematiek van de natuurlijke graslanden veel urgenter is. Het AONB partnerschap verwacht op korte termijn geen grote veranderingen in gebruik of beheer van de beukenbossen. Bovendien zou een verslechtering van de natuurlijke kwaliteit van de bossen minder direct zichtbare gevolgen hebben voor het algemene landschapsbeeld van de Cotswolds. Wel zien respondenten van English Nature en de Gloucestershire Wildlife Trust graag dat na de limestone grasslands de beukenbossen aan de beurt komen.

De kans dat de Cotswolds AONB hier actie op onderneemt, is groot. In het nieuwe management plan wordt met het hoofddoel van het AONB partnerschap 'conserving and enhancement of natural beauty' nog steeds landschapsschoon als meest belangrijk benoemd,

maar een van de redenen voor de instelling van een conservation board is om met 'environmental considerations' meer rekening te houden. De directeur van het AONB partnerschap benoemd de relatie tussen landschap en natuur dan ook als prioriteit voor de nieuwe fase van de organisatie:

"You need to stand back and say, if we are doing that particular piece on landscape it must have some natural benefits for biodiversity as well. So you need to expect to make linkages to get it."

De conservation board kan natuurreservaten instellen door aankoop van land voor de bescherming van aanwezige natuurwaarden. Bovendien mag de conservation board zich bezighouden met "establishment of new wildlife habitats and other biodiversity initiatives and maintenance of existing habitats" (AONB, 2003, p. 26). Deze formulering is ook in het managementplan opgenomen en is gebaseerd op de samenhangende en op natuurontwikkeling gebaseerde benadering van de lokale Wildlife Trusts (Wildlife Trusts, 2003).

De natuurbeschermingsorganisaties verwachten tenslotte dat de sterkere samenwerking in de conservation board, met een grotere inbreng van de lokale bevolking, tot verdere uitbreiding van aandacht voor natuur zal leiden.

Samenvattend: De toegenomen nadruk op natuurwaarden als onderdeel van het landschap is een opvallende verandering in de betekenisverlening aan landschapsschoon in de Cotswolds. Met het limestone grasslands project van het AONB partnerschap gaat de prioriteit voorlopig uit naar de bescherming van natuurlijke graslanden omdat deze het meest zichtbaar zijn en het voortbestaan op het spel staat door veranderingen in beheer en gebruik. Daarnaast verschijnen het behoud van beukenbossen en mogelijkheden voor natuurontwikkeling op de agenda. Voor deze veranderde betekenisverlening is de graslandwerkgroep van het AONB partnerschap de belangrijkste arena. De lokale Wildlife Trusts zijn belangrijke aanjagers van de aandacht voor natuurwaarden als onderdeel van het Cotswoldse landschap, maar deze sluit ook aan bij bestaand beleid van English Nature en nieuwe verplichtingen voor eigenaren en lokale overheden. Door omwonenden, gebruikers en boeren actief te betrekken wordt de betekenis van natuurlijke graslanden als onderdeel van het behoud van het Cotswolds landschapsschoon actief bovendien uitgedragen onder een groeiende groep betrokkenen.

Relatie landbouw, natuur en landschap

De natuur en het landschap van de Cotswolds zijn in belangrijke mate gevormd door een eeuwenlang landbouwkundig gebruik van het gebied. We onderzoeken de betekenisverlening aan natuur en landschapsschoon in relatie tot de landbouw in de Cotswolds. Het beleidsthema kan worden omschreven als:

Wat is de rol van de landbouw in het behoud van landschapsschoon en natuur?

De relatie tussen landbouw, landschap en natuur wordt vooral gelegd door de Rural Development Service. Deze uitvoeringsdienst van het Engelse landbouwministerie is geen partner van de Cotswolds AONB, maar richt zich rechtstreeks op de individuele boeren met het Countryside Stewardship Scheme en de subsidies voor Environmentally Sensitive Areas. Het beleidsthema krijgt dan ook vooral betekenis buiten het AONB partnerschap, al claimt het partnerschap wel een sterkere positie. Voordat we deze verschuiving bespreken, gaan we eerst in op de betekenisverlening aan de jacht als belangrijk factor in de landbouwbedrijfsvoering en de kwaliteit van natuur en landschap.

Agrarisch landschap en tradities van landschapsonderhoud in de landbouw

Landschappelijke elementen zoals dry stone walls en natuurwaarden zoals natuurlijke

graslanden die de betekenisverlening aan het cultuurhistorische karakter van het landschapsschoon domineren, zijn het resultaat van traditionele landbouwpraktijken. De huidige landbouwpraktijk staat echter op gespannen voet met het behoud van genoemde landschappelijke en natuurwaarden. Anders dan in Nederland is de oorzaak niet de intensiteit van de bedrijfsvoering. De bedrijven in de Cotswolds zijn extensief, ook vergeleken met andere gebieden in Engeland. Door de verlaging van subsidies voor melkproductie en schapenhouderij in het kader van het Europees landbouwbeleid verschuift het grondgebruik echter van grasland naar akkerland. Hierdoor worden natuurlijke graslanden in hun voortbestaan bedreigd en verliezen heggen en dry stone walls hun functie om vee binnen te houden.

Deze trend wordt enigszins gekeerd doordat boeren en landeigenaren in de Cotswolds zich zeer bewust zijn van de bijzondere kwaliteiten van het landschap en de natuur. Traditiegetrouw besteden ze dan ook veel aandacht aan het in stand houden van het landschap. Voor hen wordt dit landschap gekenmerkt door kleine en verspreid liggende bossages. Deze zijn van groot belang voor de 'country sports', de jacht. Een boer hierover:

"One of the big things that we have in the Cotswolds and in England generally is farming and countryside pursuits. You have got shooting, fishing and hunting. Here we are in a big hunting area, and a big shooting area. So we are to maintain for hunting and shooting. Cover crops are put in for hunting and shooting."

Boeren doen vaak zelf mee aan de jacht en zijn soms zelf jachthouder, maar meestal worden de jachtrechten uitgeoefend door de landeigenaar. De jacht, zowel de vossenjacht ('hunt') als de fazantenjacht ('shoot') is populair, ook in economisch mindere tijden. In een goed, mede voor de jacht onderhouden, terrein kan in het jachtseizoen tot eens per week een shoot worden gehouden. Per deelnemend 'geweer' levert dit zo'n £ 500,- op.

Er is een slechte economische periode geweest in de landbouw, die ook in de Cotswolds is gevoeld, zoals blijkt uit het volgende citaat van een boer:

"We have lost money continuously for three years. ... We have had three disastrous years in terms of corn prices. We had foot and mouth, which devalued our stock here. We had BSE cows, everything. It is accumulated over the last 5 or 6 years, but financially the last three years have been very bad, really. Farmers actually keep their head down and our job is to survive financially. I think 90% of the farmers have made a loss. But on the other hand the structure of the countryside has kept working."

Met de 'structure of the countryside' verwijst deze boer vooral naar de jacht, die voor velen een belangrijke constante economische factor is gebleken. De jacht vormt voor veel boeren een belangrijke aanvullende bron van inkomsten voor henzelf en voor de landeigenaar. Inkomsten uit de jacht vormen een hulpbron voor boeren om beheersactiviteiten uit te voeren binnen hun bedrijf gericht op het instandhouden van een omgeving die geschikt is voor jacht. Pachtcontracten vormen een hulpbron voor landeigenaren om beheersactiviteiten te verlangen van boeren, hoewel dit meestal niet formeel is vastgelegd. Beheersactiviteiten voor de jacht zien boeren als een traditionele plicht aan landeigenaren. Zoals een boer zegt:

"Landownership tends to be directed towards that. Woods are maintained to hold foxes. ... You have got a good quality shooting areas with the valleys and woods. So a lot of farms are laid out, woods are laid out, the last 200 years really to ensure the shooting."

Uit het citaat blijkt dat boeren de Cotswolds zien als een gebied dat is ingericht voor de jacht. De afwisseling van bossages en landbouwgrond biedt leefgebieden voor fazant en vos. Ook de traditionele perceelsscheiding van heggen en dry stone walls passen in dit beeld van een agrarisch landschap voor de 'country sports', omdat deze dekking bieden aan het wild en uitdagende barrières vormen voor de jacht te paard. Binnen hun bedrijfsvoering nemen boeren

beheersmaatregelen voor dit landschap, zoals het herstel van dry stone walls met speciale verlaagde delen om over heen te springen en het na de oogst opnieuw inzaaien van land zodat het begaanbaar blijft voor jagers (voor een 'shoot') en paarden (voor een 'hunt') en aanvullend voedsel wordt geboden aan het wild.

Vreemdgenoeg dringt deze betekenisverlening over de bijdrage van boeren aan de inrichting en het onderhoud van landschap en natuur in het belang van de jacht niet door in formele besluitvormingsarena's zoals het Cotswolds AONB. Volgens een boer is dit een kwestie van politieke correctheid:

"It is called political correctness isn't it. It couldn't possibly be mentioned anywhere."

Europese subsidies voor verweving landbouw en natuur

Ondanks de genoemde negatieve gevolgen van het Europese landbouwbeleid voor natuur en landschap in de Cotswolds, voorziet datzelfde Europees landbouwbeleid ook in maatregelen die relatie tussen landbouwpraktijk en de natuurlijke en landschappelijk omgeving moeten herstellen. De productiesubsidies worden vervangen door directe betalingen aan boeren, waarmee tegelijkertijd het behoud van milieukwaliteit, natuur en landschap wordt nagestreefd. In de doelstellingen van deze maatregelen en de prioritering van de gebieden die hiervoor in aanmerking komen, worden ook betekenissen gevormd over de relatie tussen natuur en landschap en de landbouwpraktijk.

De Europese landbouwmilieumaatregelen zijn in de Cotswolds van kracht in de vorm van het Countryside Stewardship Scheme en het Environmentally Sensitive Areas (ESA) Scheme. Beide programma's worden door het regionale team van de Rural Development Service vanuit Bristol uitgevoerd. Het doel van de programma's is het bevorderen van een landbouwpraktijk met een lagere productie die bijdraagt aan 'conserving and improving the countryside'. Dit is nader omschreven als het instandhouden en verbeteren van landschap, natuur (benoemd als 'wildlife') en cultuurhistorische waarden. De programma's zijn gericht op gebieden waar de behoefte aan aanpassing van de landbouwpraktijk het grootst is en de Rural Development Service heeft daar in eerste instantie de nationale parken en AONB's voor aangewezen. Voor boeren betekent dit dat ze meer subsidie kunnen krijgen, omdat ze in een AONB zitten. In het kader van de regeling is een grote variatie aan beheersactiviteiten mogelijk, van het heraanplanten van heggen en herstel van dry stone walls tot het aanhouden van ruimere marges aan de randen van bouwland voor vogels en ander wildlife en het beheer van natuurlijke graslanden. Met de programma's is aansluiting gezocht bij de bestaande betekenissen van landschap en natuur in de Cotswolds. Er gelden geen generieke verplichtingen voor de landbouw. De uiteindelijke aanpassingen van landbouw aan natuurwaarden en landschappelijke elementen worden bepaald in individuele contracten die boeren of landeigenaren op vrijwillige basis afsluiten.

Boeren staan in beginsel welwillend tegenover aanpassingen in hun bedrijfsvoering die met deze programma's worden voorzien. De relatief grote omvang van de meeste agrarische bedrijven biedt ruimte voor aanpassingen in de bedrijfsvoering. De meeste bedrijven hebben zo'n 150 hectare tot hun beschikking en de wat grotere bedrijven een veelvoud daarvan. Binnen de bedrijfsvoering is er bovendien de nodige flexibiliteit omdat vaak een deel van de grond gepacht wordt. Aanpassingen in de omvang van een bedrijf en de aard van het landgebruik zijn daardoor mogelijk, mede dankzij de trend om pachtcontracten te sluiten voor een gedeelde exploitatie waarbij de kosten en de opbrengsten, inclusief subsidies, gedeeld worden.

Vertegenwoordigers van lokale natuurbeschermingsorganisaties die actief zijn in de FWAG dienen boeren hierbij soms van advies. De kwaliteit van deze adviezen is wisselend en boeren

vinden eigenlijk dat ze het zelf vaak beter weten. De mogelijkheden voor beheersmaatregelen voor het behoud van specifieke natuurwaarden en landschappelijke elementen sluiten in hun beleving aan bij de beheersactiviteiten die ze al voor de jacht deden.

Voor de boeren maakt het verder niet uit of genoemde doelen voortkomen uit nationaal beleid of op basis van de prioriteiten van het AONB partnerschap. Als het maar in de bedrijfsvoering kan worden ingepast en de maatregelen vallen binnen de criteria van het vergoedingen systeem, dan is er van alles te regelen. Ook de Rural Development Service had geen specifieke wensen ten aanzien van de kwalitatieve doelen van aangepaste landbouw in de Cotswolds. Wel wilde de dienst het programma toepassen op een deelgebied, omdat het totale budget niet toereikend zou zijn voor de gehele AONB. De Countryside Agency, English Nature en het AONB partnerschap hebben de Rural Development Service hierin geadviseerd. Het deelgebied is uiteindelijk zo gekozen dat het eenderde van het AONB beslaat waarin de meeste limestone grassland SSSI's liggen, vanuit de gedachte dat de landbouw daar de grootste bijdrage aan de bovengenoemde doelstellingen kan geven.

Staf AONB partnerschap verwerft positie in landbouw - natuurarena

De rol van landbouw in het behoud van landschappelijke en natuurwaarden van de Cotswolds wordt nader bepaald in de inhoud van de beheerscontracten. Deze worden op vrijwillige basis gesloten tussen Rural Development Service en de boer en/of landeigenaar. De Rural Development Service wacht hierbij op initiatief van individuele eigenaren en boeren. Met middelen uit het limestone grassland project probeert de staf van het AONB partnerschap in deze onderhandelingen zoveel mogelijk de behoefte aan landschappelijk beheer van natuurlijke graslanden onder de aandacht te brengen. De limestone grassland SSSI's neemt men daarbij als startpunt. Deze SSSI's worden door bemoeienis van de AONB staf meer in samenhang met de omliggende percelen en het beheer daarvan bekeken. De staf is bijvoorbeeld bang dat bezoekers van het gebied negatief reageren op landerijen die er op het eerste gezicht verwaarloosd uitzien, ook al is dat om op termijn natuurwaarden te verbeteren. Een staflid van de AONB:

"Some parts of set-aside look terrible in the landscape. They can look like weeds. I think from the general public point of view people say: that area is obviously not being cared for, it is just wasteland. And you can erode some of the landscape value, which is I think where we have to look at. Do we want areas which could be perceived as wasteland, even though there are biodiversity issues associated with that. Or do you want areas where everything is looked after, but less intensively."

Het doel van het AONB partnerschap is dan ook om een duurzame vorm van lokaal beheer te vinden die voldoet aan verschillende eisen. De resultaten tot nu toe stemmen hoopvol. De staf brengt in prioritaire gebieden de beschikbaarheid van beheerssubsidies actiever onder de aandacht dan de Rural Development Service. Het resultaat is dat in plaats van speciale kuddes van elders ('conservation herds') die English Nature bij voorkeur inzet, nu gebruik gemaakt wordt van vee van lokale boeren. Hiermee worden de verschillende opvattingen over natuur en landschap in een lokale afweging op elkaar betrokken. De dominante betekenis van natuur en landschap uit het formele beleid (zoals het belang van limestone grasslands of dry stone walls) wordt afgestemd op de bedrijfseconomische mogelijkheden van bedrijven in de directe omgeving.

Ondanks de eerste successen van deze initiatieven en het formele belang van de AONB status van de Cotswolds voor het Environmentally Sensitive Areas programma onderkent de staf van het AONB partnerschap, dat bij boeren het beeld bestaat dat zij niets hebben aan de AONB, of er zelfs alleen maar hinder van ondervinden. De staf probeert de positieve betekenis van de AONB voor de boeren in de Cotswolds in de toekomst te versterken, door relevante

subsidieprogramma's uit te voeren als mogelijke toekomstige verantwoordelijkheid voor de conservation board te noemen. Het is nog onduidelijk of de betrokken instanties van de centrale overheid die deze taken nu vervullen, zoals de Rural Development Service en de Countryside Agency, bereid zijn daadwerkelijk hun bevoegdheden over te dragen aan de nieuwe conservation board. Ze stemmen wel in met de tekst van de establishment order waarin deze mogelijkheid formeel is gecreëerd.

Samenvattend: Een groot deel van het regionale beleidsnetwerk ziet het landschapsschoon en de natuurwaarden van de Cotswolds als typisch agrarisch landschap. Er is een breed gedeelde zorg over de veranderingen in de landbouw waardoor op bedrijfsniveau kenmerkende landschaps-elementen als stenen muren en natuurlijke graslanden niet langer functioneel zijn. In het landbouwbeleid wordt met het stelsel van beheersvergoedingen een oplossing gezocht voor deze mismatch en ook in het regionale beleidsnetwerk wordt een belangrijke rol toebedeeld aan de landbouw in het behoud van landschappelijke- en natuurwaarden van de Cotswolds.

Er is wel een verschil in perceptie tussen boeren en landeigenaren aan de ene en met name bovenlokale partijen in het regionale beleidsnetwerk aan de andere kant, over het belang van de jacht voor het agrarische cultuurlandschap. Voor boeren en landeigenaren zijn de jacht en het behoud van landschap en natuur in de Cotswolds onlosmakelijk met elkaar verbonden. Voor hen krijgen de Cotswolds betekenis als een gevarieerd en afwisselend landschap met open velden en bossages, gescheiden door watertjes, heggen en dry stone walls. Door de jacht levert de instandhouding van dit landschap geld op. Deze perceptie dringt niet door in nationaal beleid en de visie van het Cotswolds AONB partnerschap.

Het belang van verweving van landschap, natuur en landbouw wordt ondersteund door Europese subsidieprogramma's voor een op de omgeving aangepaste landbouwpraktijk. Welke landschaps-kwaliteiten en specifieke natuurwaarden met een aangepaste landbouw in stand gehouden moeten worden, wordt in onderhandelingen tussen landeigenaren en boeren enerzijds en de Rural Development Service anderzijds bepaald. Inmiddels heeft ook de staf van het AONB partnerschap zich toegang verschaft tot deze beleidsarena. Dit leidt tot nieuwe accenten in de betekenisverlening. Er ontstaat een voorkeur voor landschappelijk aantrekkelijker vormen van beheer (zoals begrazing) door lokale boeren.

5.4 Conclusies

De Cotswolds worden al sinds de jaren '60 erkend als een gebied van uitzonderlijke landschappelijke schoonheid in Engeland. Dit heeft geleid tot de officiële aanwijzing als een Area of Outstanding Natural Beauty (AONB). Aan deze kwalificatie is een organisatie verbonden die in de loop der tijd geleidelijk aan belang heeft gewonnen. Met de instelling van het Cotswolds AONB partnerschap is de organisatie verbreed van alleen de Countryside Agency en lokale overheden (counties en districts) naar vrijwel alle relevante publieke en private organisaties die actief zijn in natuurbescherming en landschapsbehoud. Met diverse werkgroepen, samenwerkingsvormen rond projecten en veelvuldige ad hoc contacten tussen de leden van dit partnerschap wordt het regionale beleidsnetwerk rond natuur en landschap in belangrijke mate door dit AONB partnerschap gevormd. Een uitzondering zijn de boeren en landeigenaren en de Rural Development Service, de instantie voor de uitvoering van landbouwbeleid, die wel deel uitmaken van het regionale beleidsnetwerk, maar geen lid zijn van het partnerschap. Boeren, boerenorganisaties en Rural Development Service onderhouden wel afzonderlijk contacten met leden van het AONB partnerschap, bijvoorbeeld over subsidieregelingen en projecten.

Het Cotswolds AONB partnerschap wordt in de nabije toekomst versterkt vanwege nieuwe wetgeving. De voorstellen voor het nu verplichte management plan en de conservation board versterken de banden tussen de actoren in het regionale beleidsnetwerk en bieden wellicht voldoende basis voor een actievare deelname van de landbouwsector.

De ontwikkelingen in het regionale beleidsnetwerk hebben hun weerslag in processen van betekenisverlening aan natuur en landschap in de Cotswolds. In het onderzoek is nader gekeken naar de betekenisverlening aan drie beleidsthema's: de kenmerken van landschapsschoon, natuur in het cultuurhistorisch landschap en de relatie tussen landbouw, natuur en landschap.

In het Engelse natuur- en landschapsbeleid zijn natuur en landschapsbeleid onderling gescheiden en daarmee ook de formele betekenissen die aan natuur en landschap worden verleend. Dit uit zich bijvoorbeeld in de gangbare praktijk van het aanwijzen van nauw begrensde percelen voor natuurbescherming (SSSI's). De centrale overheid wil de samenhang echter verbeteren. Deze intentie vindt weerklank op regionaal niveau in de Cotswolds. In het regionale netwerk worden natuur en landschap al lange tijd als onlosmakelijk verbonden beschouwd. Zo hebben de partners natuurlijke graslanden, in het bijzonder de limestone grasslands, benoemd als belangrijkste natuurwaarde omdat daarvoor in het belang van de instandhouding van het gehele Cotswolds landschap actie nodig is. Ook de beukenbossen worden als belangrijke natuurwaarde voor het Cotswolds landschap benoemd, maar vragen niet om acute aandacht. Hoewel de prioriteiten van English Nature en de aanwezigheid van SSSI's belangrijke oorzaken waren voor de erkenning van natuurlijke graslanden als onderdeel van landschapsschoon, zijn ook de inbreng van lokale Wildlife Trusts en gedeelde opvattingen van de leden van de graslandwerkgroep van het AONB partnerschap hiervoor belangrijk.

De fragmentarische natuurbescherming gericht op SSSI's en de overeenstemming tussen lokale betrokkenen over beheersprioriteiten leidden uiteindelijk tot de nieuwe betekenis van natuurlijke graslanden als essentieel onderdeel van het Cotswolds landschap. Anders dan het nationale beleid hecht het regionale beleidsnetwerk veel belang aan het actief zoeken naar creatieve mogelijkheden voor het beheer van natuurgebieden en landschappelijke kenmerken door lokale boeren. Hoewel boeren, landeigenaren en natuursbeschermingsorganisaties op lokaal niveau tot nu toe meestal overeenstemming bereiken over het beheer, blijken de onderliggende betekenissen die boeren aan landschap en natuur geven te verschillen. Zo hechtten de boeren aan de jacht voor het voortbestaan van een op de omgeving aangepast agrarische bedrijfsvoering, maar dit is in formele circuits onbespreekbaar.

Naast het toegenomen gewicht van specifieke natuurwaarden in de betekenisverlening aan natuur en landschap zijn binnen het regionale beleidsnetwerk nieuwe betekenissen van landschapsschoon ontstaan. In de Cotswolds AONB stond aanvankelijk het behoud van landschapsschoon met een vrij algemene definitie centraal. Alle partijen uit het regionale beleidsnetwerk noemen de openheid van het landschap op de heuvels, het kleinschaliger landschap in de valleien en de traditionele perceelsscheiding met dry stone walls als vanzelfsprekende kenmerken van het hele gebied. Onder de noemer local distinctiveness wordt daar een nieuwe invulling aan gegeven. In plaats van de Cotswolds als landschappelijke eenheid, wordt de cultuurhistorische en architectonische variatie verkend, in kaart gebracht en hanteerbaar gemaakt voor nieuw beleid. Het Cotswolds AONB partnerschap vormt de belangrijkste arena voor deze nieuwe betekenis van landschapsschoon.

De dominante betekenis van natuur in de Cotswolds wordt zodoende bepaald door de mate waarin natuurwaarden onderdeel vormen van een herkenbaar landschap. Andersgezegd: als natuurwaarden geen onderdeel uitmaken van het gekoesterde landschapsbeeld, krijgen ze

geen betekenis. Deze visie komt in hoge mate overeen met een arcadisch natuurbeeld. Betekenissen van natuur die beter passen bij een ecocentrische visie, zoals ideeën over natuurontwikkeling of verbindingen tussen gefragmenteerde natuurgebieden van de lokale Wildlife Trusts, spelen wel een rol maar zijn hieraan ondergeschikt. Ook de bevindingen van een natuurwetenschappelijke inventarisatie als de National Vegetation Classification van English Nature worden in het regionale beleidsnetwerk geïncorporeerd in een cultuurhistorische visie op de open gedeelten van het Cotswoldse landschap.

Het beschreven natuurbeeld is in zekere zin ook onontkoombaar. Omdat de meeste natuurwaarden voorkomen en beheerd worden op boerenland is overeenstemming nodig met grondeigenaren en –gebruikers. Deze refereren aan de Cotswolds als cultuurhistorisch man-made landschap. De bereidheid van boeren om mee te doen aan natuur- of landschapsbeheer wordt bepaald door financiële randvoorwaarden en bedrijfseconomische afweging. Maar boeren hielden zich zonder subsidie ook al bezig met de instandhouding van het traditionele Cotswolds landschap, zij het een landschap dat in hun ogen gevormd is door tradities van het plattelandleven met diverse vormen van jacht. Een interessant jachtgebied vergt een gevarieerd landschap met perceelsscheidingen (als hindernis voor ruiters) en verspreid liggende bossages als leefgebied en dekking voor het wild.

In het regionale beleidsnetwerk mag dan een ontluikende consensus zichtbaar zijn duidend op een arcadische natuurvisie, van een eenduidige en samenhangende visie op de ontwikkeling van natuur en landschap in het gebied is geen sprake. Daarvoor is het regionale beleidsnetwerk en de organisatie van het AONB partnerschap te gefragmenteerd en open. Door de diverse inbreng van partijen blijven verschillende betekenissen van natuur en landschap naast elkaar bestaan en worden zelfs versterkt. De nieuwe betekenis van cultuurhistorische en architectonische variatie bestaat bijvoorbeeld naast de betekenis van een selectie aan specifieke natuurwaarden op ecologische basis. Aan deze betekenissen worden steeds meer gedetailleerde kenmerken van de Cotswolds toegevoegd. Concrete regionale en lokale initiatieven kunnen hieruit naar believen putten. Vanuit het belang van lokaal georiënteerde samenwerking en grotere betrokkenheid van bewoners biedt dit aanknopingspunten.

Maar het gebrek aan samenhang heeft ook een keerzijde. Als projecten zoals het beheer van limestone grasslands niet gebiedsdekkend worden aangepakt, is de kans groot dat grieven, zoals die van de lokale Wildlife Trusts, blijven bestaan. Deze grieven betreffen vooral de fragmentatie van natuurbescherming, die nu teveel is gericht op afzonderlijke percelen met onvoldoende oog voor de onderlinge samenhang van natuurgebiedjes of de samenhang met de ruimere omgeving. Indien het lukt een conservation board in te stellen waarin ook de landbouwsector is vertegenwoordigd, kan dit een platform voor verdere visievorming op de Cotswolds vormen.

6 Conclusies en reflectie

De verschuiving van traditionele vormen van overheidssturing ('government') naar meer op samenwerking gerichte stijlen van beleidsvoering ('governance') is een kenmerkende bestuurlijke trend in het huidige tijdsgewricht. Ook in het natuurbeleid herkent men deze trend. Toch is nog maar weinig bekend over de precieze gevolgen van deze verschuiving op concrete besluit-vormingspraktijken op regionaal niveau waarin het natuurbeleid tot stand komt. Met dit onderzoek is geprobeerd dit gat te vullen, door de invloed te bestuderen van institutionele veranderingen in het natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur op regionaal niveau. De nadruk lag hierbij op de inhoudelijke of discursieve gevolgen van de geschetste verschuiving op gebiedsniveau. Hiervoor zijn casestudies uitgevoerd in Engeland (Cotswolds) en Nederland (Drents Friese Wold). Nu de bevindingen uit beide casussen zijn gerapporteerd, kunnen we de concluderen of, in welke mate en in welke vorm er sprake is van 'governance of nature'. Dat beschrijven we hieronder. Daarna reflecteren we op de voor- en nadelen van het analytisch kader voor het doel van het onderzoek. We beëindigen het hoofdstuk met een korte reflectie op de relevantie van het onderzoek voor het Nederlandse natuurbeleid.

6.1 Governance of Nature?

In het Drents Friese Wold en in de Cotswolds ontstaan regionale beleidsnetwerken rond natuur. Deze netwerken zijn geen pure overheidsaangelegenheid. Ook boeren, burgers en buitenlui zijn, al dan niet via vertegenwoordigers, betrokken bij natuurbeleid en verlenen zodoende betekenis aan natuur. Toch is de conclusie dat er sprake is van 'governance of nature' wat voorbarig als louter naar de samenstelling van die regionale beleidsnetwerken wordt gekeken. In hoofdstuk 2 stelden we dat er sprake is van 'governance of nature' als sprake is van de volgende kenmerken:

- multi-actor: beleidsvoering is een open, interactief proces waarin verschillende, wederzijds afhankelijke, publieke en private actoren deelnemen;
- multi-level: bestuursniveaus (Europees, nationaal, lokaal) werken samen in de beleidsvoering;
- multi-betekenis: beleidsvoering is een gezamenlijk proces van betekenisverlening.

Omdat in dit onderzoek de nadruk lag op betekenisverlening gaan we eerst na welke betekenissen van natuur in de Nederlandse en Engelse casussen zijn aangetroffen en hoe deze betekenissen tot stand zijn gekomen in relatie tot betekenissen van natuur in de formele institutionele context van (inter)nationaal beleid. Hierbij bespreken we in hoeverre sprake is van een gezamenlijk proces van betekenisverlening. We vervolgen met een kritische reflectie op het multi-actor en multi-level aspect in beide casus en sluiten af met conclusies over verschillen en overeenkomsten in governance tussen beide casus.

6.1.1 Betekenisverlening aan natuur

In het Drents Friese Wold krijgt natuur vooral betekenis als grootschalig natuurgebied zonder zichtbare menselijke ingrepen of activiteiten zoals landbouw. Deze betekenis van natuur is op regionaal niveau tot stand gekomen rond de instelling van het nationale park. In de begrenzing van het park is deze betekenis ook duidelijk herkenbaar. Er is zo nauw mogelijk aangesloten

bij bestaande natuurgebieden en bebouwing, dorpen en landbouw zijn zoveel mogelijk buiten de begrenzing gehouden. Vóór instelling van het nationaal park is een proces van samenwerking tussen diverse regionale actoren ontstaan die deze betekenis van natuur hebben vastgelegd in een Beheers- en Inrichtingsplan (BIP). Aan de inhoud, doelen en definities van dit BIP wordt door deze betrokken partijen strikt vastgehouden.

De betekenis van natuur in het Drents Friese Wold sluit naadloos aan op nationale beleids-categorieën als de EHS en het nationale parkenbeleid. Een ecocentrische visie op natuur domineert hierin en brengt in het Drents Friese Wold een scheiding met zich mee tussen natuur enerzijds en landbouw, bewoning en verblijfsrecreatie anderzijds. Ook in een project voor herinrichting van de landbouwenclave de Oude Willem en ingrepen in de waterhuishouding is deze visie herkenbaar. Doel is namelijk het terugbrengen van de natuurlijke dynamiek. Alternatieve betekenissen van natuur komen nauwelijks tot bloei in het regionale beleidsnetwerk. Zo is de met name door de recreatiesector aangehangen betekenis van een cultuurhistorisch, afwisselend landschap niet van invloed op de plannen voor omvorming van de Oude Willem. Ook ideeën voor verweving van landbouw en natuur ingebracht door gemeenten zijn succesvol gepareerd door mobilisatie van bovenregionale beleidscategorieën.

In de Cotswolds krijgt natuur vooral betekenis in relatie tot het agrarisch landschap, voortbouwend op een arcadische natuurvisie. Het landschapsschoon staat van oudsher centraal, niet in het minst door de aanwijzing als AONB. De formele betekenissen van natuur uit het nationale natuurbeleid, spreken aanvankelijk niet aan door de abstracte aanduiding van natuurgebieden als 'SSSI's'. De wetenschappelijke definities die hierachter schuilgaan hebben geen brede bekendheid. Meer invloedrijk zijn de uitkomsten van inventarisaties van natuurwaarden in de National Vegetation Classification van English Nature. Zo wordt het belang van limestone grassland op basis van deze inventarisaties ineens door vele partijen in de Cotswolds omarmd. Een belangrijke rol bij de adoptie van deze graslanden tot natuur-icoon speelt de betekenis ervan voor het karakteristiek geachte landschap. De Cotswolds als open landschap met weiden dreigt te verdwijnen. Dit is een motor achter veel ontwikkelingen in het regionale natuur- en landschapsbeleid.

Ook in de instelling van de conservation board, ter versterking van de regionale samenwerking, en het management plan voor de Cotswolds AONB is de meer prominente plek van natuurwaarden binnen de context van het Cotswoldse landschap herkenbaar. De precisering van natuur binnen de context van het landschap sluit aan bij een andere opvallende inhoudelijke idee-ontwikkeling in de Cotswolds. Door inventarisatie van 'local distinctiveness' krijgt de variatie aan architectonische en cultuur-historische kenmerken van het Cotswolds landschap meer betekenis.

6.1.2 Horizontale betrokkenheid

Het multi-actor kenmerk van betekenisverlening aan natuur is herkenbaar in regionale beleidspraktijken in beide landen. De instelling van het nationaal park, aanvankelijk een initiatief van het rijk, werd na aanvankelijke strubbelingen door regionale en lokale partijen gedragen en uitgewerkt. De nauwe begrenzing van het nationaal park en de beperkte definitie van belanghebbenden maakt het regionale netwerk overzichtelijk en tamelijk gesloten. Naast overheden bestaat de groep betrokkenen bij de besluitvorming over inrichting en beheer uit vertegenwoordigers van een klein aantal private grondeigenaren en terreinbeherende organisaties. Er is geen sprake van overdracht van formele bevoegdheden aan het Overlegorgaan van het park. Opvallende afwezigingen in dit regionale beleidsnetwerk zijn lange tijd de recreatieondernemers en bewoners in en rondom het park. De recreatieondernemers

verwerven uiteindelijk wel een zetel in het Overlegorgaan terwijl bewoners zich met gebruikelijke inspraak-achtige fora tevreden moeten stellen. Bovendien geldt als belangrijke spelregel voor nieuwkomers dat zij niet aan de inhoud van het BIP mogen tornen.

De variatie aan betrokken actoren in het regionale beleidsnetwerk die bijdragen aan betekenisverlening aan natuur in de Cotswolds is groter dan in het Drents Friese Wold. Dit komt niet alleen omdat het een veel groter gebied is. Ook de afhankelijkheid van medewerking en inbreng van diverse actoren bij de ontwikkeling en uitvoering van natuurbeleid is groter dan in het Drents Friese Wold. Een reden hiervoor is de versnippering van de nauw begrensde beschermde natuurgebieden (SSSI's), waardoor English Nature moet samenwerken om op grotere schaal iets te bereiken. Een andere reden van de grotere afhankelijkheid is de veel gevarieerdere eigendomssituatie van beschermde natuurgebieden. Anders dan in Nederland zijn veel natuurgebieden het bezit van particulieren en boeren. De betrokkenheid van boeren en andere landeigenaren bij beslissingen over beheer van natuurgebieden is hierdoor groter en ook omwonenden spelen soms een rol in het overleg tussen overheidsinstanties en lokale eigenaren en beheerders.

Het regionale netwerk in de Cotswolds is bovendien opener. Een belangrijke rol hierbij speelt de naar buitengerichte gerichte houding van de AONB organisatie. De voorgestelde veranderingen in de organisatie van de AONB en het managementplan maken deze toegankelijkheid tot betekenisverlening aan natuur en landschap nog groter.

6.1.3 Verticale betrokkenheid

Ook het multi-level kenmerk van governance verschilt in beide landen. In het Drents Friese Wold is er beperkt sprake van samenwerking tussen de bestuurslagen in de natuurbeleidsvoering voor het gebied. Bij de opstelling van het BIP waren weliswaar lagere overheden en regionale en lokale private actoren betrokken maar de nationale beleidsdefinities, doelen en betekenissen van natuur waren dominant. De verdere inrichting en het beheer van het gebied vloeien voor een belangrijk deel voort uit nationaal beleid: de instelling van een Nationaal Park, de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur, en de aanwijzing van speciale beschermingszone voor de Europese HVR. Deze beleidsdoelen zijn ontwikkeld in de beslotenheid van nationale en Europese beleidsnetwerken, waaraan het regionale niveau geen alternatieve betekenissen heeft kunnen toevoegen. De bestuursstijl van het rijk in het natuurbeleid kan zodoende beter worden beschreven als delegeren dan als samenwerken. Lagere overheden, NGO's en particulieren worden door het rijk vooral gezien als beleidsuitvoerders, niet als partners in beleidsontwikkeling.

In de Cotswolds is de betekenisverlening aan natuur wel meer een gezamenlijke aangelegenheid tussen publieke en private actoren van diverse bestuurlijke niveaus. Betekenissen van natuur worden meer regionaal bepaald, hoewel nationale beleidsdoelen wel degelijk een belangrijke rol spelen. Veel van de regionaal bepaalde beleidsdoelen voor programma's en projecten zijn bijvoorbeeld met instemming van verschillende betrokkenen klakkeloos geprioriteerd op de aanwezigheid van SSSI's. Toch moeten vertegenwoordigers van de centrale overheid, vooral English Nature, samenwerken met lokale partijen om hun strikte beleidsdoelen uit het Public Service Agreement te halen: 95% van de SSSI's in 'favourable condition'. De regionale teams van English Nature nemen verder als gelijkwaardige partner aan onderhandelingen over concrete projecten en programma's deel. English Nature kan op deze manier ook water bij de wijn doen. Iets soortgelijks geldt voor de Countryside Agency. In het local distinctiveness project hebben de partijen in het AONB partnerschap op regionaal niveau een geheel nieuwe invulling aan landschappelijke kwaliteit van de Cotswolds

gegeven, waardoor de oorspronkelijke visie van de Countryside Agency verschoof. Of deze regionale samenwerking en betekenisverlening ook leidt tot aanpassingen in definities en beleidsdoelen op hogere niveau's, bijvoorbeeld tot integratie van het natuur- en landschapsbeleid, is niet geanalyseerd.

6.1.4 Verschillende governance-ervaringen in Nederland en Engeland

Afgaande op de casus van het Drents Friese Wold is de huidige toestand in Nederland moeilijk als governance te typeren. Er is wel sprake van multi-actor en multi level bemoeienis, maar de openheid en gezamenlijke betekenisverlening in de beleidsontwikkeling schieten daarvoor tekort. Wel zijn er aanwijzingen voor een verdere verbreding van het natuurbeleid, maar deze hebben in ieder geval in het Drents Friese Wold nog niet tot wezenlijke veranderingen in deelnemende partijen en betekenisverlening geleid. De bewijslast is echter beperkt tot één gebied: besluitvormings-processen in gebieden waar de uitvoering van het traditionele natuurbeleid stagneert of tot hevig verzet leidt tonen meer governance kenmerken (zie bijvoorbeeld Kuindersma en Kolkman, 2005).

Ook de gesuggereerde trend van 'government' naar 'governance' verdient nuancering. Particulieren namen het initiatief voor natuurbescherming in Nederland. De overheid kreeg pas vanaf 1975 een substantiële rol, maar de natuurbeschermingsorganisaties hebben altijd een belangrijke vinger in de pap gehouden. Andersgezegd: er was al sprake van beperkte governance en daarin is weinig verandering opgetreden (zie ook Van der Zouwen, 2006).

In de Engelse casus is meer sprake van governance. Publieke partijen hebben wel een tamelijk dominante positie in het regionale beleidsnetwerk maar laten ruimte voor andere partijen. Belangrijke oorzaak hiervan zijn de eigendomsverhoudingen. Het eigendom van natuurgebieden is verspreid over tal van particuliere eigenaren en er is geen beleid om op grote schaal natuurgebieden aan te kopen, zoals in Nederland. In Nederland zijn de drie terreinbeherende organisaties bovendien nauw verbonden met het formele natuurbeleid. De Engelse eigendomsverhoudingen maken samenwerking met lokale overheden, eigenaren en boeren in natuurbeleid nodig. Het AONB partnerschap vormt hiervoor een belangrijk platform. Het bundelt het voor de beleidsvoering en het beheer noodzakelijke lokale kennis van natuur en landschap en er komen rond projecten nieuwe betekenissen van natuur en landschap tot stand.

De suggereerde trend van 'government' naar 'governance' is in de AONB organisatie duidelijk zichtbaar: begonnen als een relatief select gezelschap van lagere overheden, is de samenwerking langzamerhand verbreed en verdiept met regionale diensten van de centrale overheid en NGO's.

6.2 Reflectie op analytisch kader

Met deze studie hebben we de relatie tussen institutionele veranderingen in het natuurbeleid en regionale betekenisverlening aan natuur geïnventariseerd in Nederland en Engeland. Hiervoor is een conceptueel model geconstrueerd en zijn methodische keuzes gemaakt. In deze paragraaf reflecteren we op de waarde van dit analytische kader.

In tegenstelling tot veel andere governancebenaderingen (zie voor een overzicht : Van der Zouwen, 2006) kennen wij in ons conceptueel kader veel belang toe aan gezamenlijke betekenisverlening als kenmerk van governance. Om te kunnen spreken van governance is

multi-actor- en multi-level- betrokkenheid in de beleidsvoering niet genoeg. Er moet ook sprake zijn van een proces van gezamenlijke betekenisverlening, waarin (re)productie en verandering van betekenissen plaatsvindt. Met andere woorden: variëteit in betekenisverlening volgt niet automatisch uit een multi-actor- en multi-levelbetrokkenheid. Sommige betekenissen kunnen zo dominant zijn dat zij bepaalde actoren en hun betekenisverlening uitsluiten.

Door het toevoegen van deze discursieve dimensie hebben wij nieuw licht kunnen werpen op een tweetal veronderstelde governance situaties: beleidsvoering rond natuur in het Drents Friese Wold en in de Cotswolds. In het Drents Friese Wold constateerden we dat er wel sprake was van multi-actor en multi-level betrokkenheid, maar dat de gezamenlijke betekenisverlening te kort schoot om van governance te kunnen spreken. In de Cotswolds kwam wel gezamenlijke betekenisverlening tot stand: de betekenis van natuurwaarden werd ingepast in de visie op het cultuurhistorisch landschap.

Ook in ander onderzoek naar natuurbeleid heeft het problematiseren van de discursieve dimensie van governance inmiddels zijn waarde bewezen. Van der Zouwen (2006) spreekt van governance als er sprake is van een toename van het aantal discoursen dat het dominante discours in het natuurbeleidsveld ter discussie stelt.

Een ander uitgangspunt in ons conceptueel model is de focus op het regionale niveau van beleidsvoering. Om inzicht te krijgen in governancepraktijken was het nodig om onderzoek te doen op regionaal niveau omdat beleid daar wordt uitgevoerd. Dit bleek een goed uitgangspunt: de regionale processen in Nederland en Engeland waren een rijke bron voor de studie naar betekenisverlening door de manifestatie van diverse perspectieven op de gebiedsontwikkeling.

Onze aanpak had ook tekortkomingen. Achteraf gezien is betekenisverlening aan natuur nauw verbonden aan processen van machts- en invloedsoefening. Het operationaliseren van de begrippen macht en invloed en het expliciteren van veronderstellingen over de relatie tussen macht en invloed, gezamenlijke betekenisverlening en governance, had onze analyse kunnen helpen. Van der Zouwen (2006) veronderstelt bijvoorbeeld dat bij governance sprake is van een toename aan macht en invloed van NGO's en dat informele hulpbronnen een grotere rol spelen in de besluitvorming, dan in een government situatie. Deze veranderde machtsverhoudingen beïnvloeden de mate waarin sprake is van gezamenlijke betekenisverlening. Ook het begrip gelijkwaardigheid (Edelenbos et al., 2001) had mogelijk aanknopingspunten voor verklaring kunnen bieden.

Een andere tekortkoming is methodisch van aard. We hebben bij aanvang van het onderzoek het doen van een casestudy naar betekenisverlening in het buitenland onderschat. De verzameling van empirisch materiaal op regionaal niveau en het grip krijgen op de institutionele context, bleken tijdrovende klussen. Effect hiervan is dat de analyse van de Engelse casus een meer institutioneel karakter heeft dan de Nederlandse. In plaats van het reconstrueren van een besluitvormings-proces, staat de analyse van procedures, regelingen en projecten centraal. Hiermee hebben we wel zicht gekregen op dominante betekenissen, maar is het onderliggende proces van betekenisverlening relatief onderbelicht.

6.3 Reflectie op beleidsrelevantie

Het onderzoek naar governance of nature was niet gericht op de beoordeling van natuurbeleid. Zoals gezegd stond inzicht verwerven in de kenmerken van governance op regionaal niveau centraal. Het begrippenpaar governance-government is daarom louter als

analytisch kader gebruikt. De effecten van de geconstateerde mate van governance op natuur en landschap waren geen onderwerp van onderzoek.

Toch levert het onderzoek een aantal lessen op voor Nederlandse natuurbeleidsmakers. Duidelijk is geworden dat de verbredingstrend ingezet met Natuur voor mensen, zich nog maar mondjesmaat manifesteert op regionaal niveau. Gevestigde natuurbelangen, belichaamd door terreinbeherende organisaties, en verankerd in formele beleidscategorieën als de EHS, beperken de invloed van burgers en andere maatschappelijke organisaties op het natuurbeleid. De formele betekenissen van natuur in het Nederlandse natuurbeleid zijn bovendien relatief gesloten in vergelijking met de veel opener landschapvisie in de Cotswolds. Het natuurbeleid blijkt nog steeds een domein van ecologisch geschoolde experts en wetenschappelijke definities, waar gewone burgers moeilijk op kunnen inbreken.

Het serieus nemen van zogenaamde mensenwensen in het natuurbeleid, betekent dat er meer ruimte moet komen voor discursieve verscheidenheid. Dit vergt een andere houding van natuurbeleidsmakers. Nu wordt afwijken van oorspronkelijke natuurbeleidsdoelen in het uitvoeringsproces nog vaak beschouwd als beleidsverlies en is aanpassing van beleid pas aan de orde als dit op hevig maatschappelijk verzet stuit. Door beleidsvoering meer als doorgaand proces van betekenisverlening en deliberatie te beschouwen waarin niemand de absolute waarheid in pacht heeft en betekenissen slechts tijdelijk vastgezet kunnen worden, ontstaat zicht op mogelijke verrijking van beleid. De Engelse casus leert bijvoorbeeld dat lokale NGO's primair als drager van waardevolle gebiedskennis worden beschouwd in plaats van als potentiële dwarsliggers. Door hen toegang te verlenen tot de beleidsarena ontstaan nieuwe betekenissen en krijgt het gezamenlijk ontwikkelde beleid extra legitimiteit.

Voor het organiseren van beleid als doorgaand proces van betekenisverlening zijn geen kant-en-klaar oplossingen voor handen. Wel kan er een aantal basisprincipes worden gedistilleerd uit eerdere ervaringen en theorievorming (zie bijvoorbeeld: Edelenbos et al., 2001; Boonstra, 2004; Boonstra en Van den Berg, 2005). Zo is het belangrijk dat partijen niet met een volledig dichtgetimmerd onderhandelingsmandaat aan tafel zitten. Doelen en belangen zijn liefst nog in beweging. De nadruk ligt op ontdekken wat andere partijen beweegt, nieuwe verbindingen leggen, de eigen doelen scherper krijgen, meer informatie verzamelen en het komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie of oplossingsrichtingen.

Natuurbeleid moet daarbij ruimte laten voor de inbreng van doelen, informatie, visies en betekenissen die voortkomen uit fundamentele waarden van mensen en vaak worden verwoord in termen van het zichtbare landschap. Deze kunnen afwijken van de waarden waarop de doelen van het formele natuurbeleid zijn gebaseerd. Voor een lokaal gedragen natuurbeleid moet een afweging tussen deze fundamentele 'waarden' of 'waardepakketten' mogelijk blijven. Nu is natuurbeleid nog teveel gebaseerd op de realisatie van één waarde of belang waardoor in termen van politicoloog Blokland (2005: 445) geen recht gedaan wordt aan de werkelijkheid van de pluriforme samenleving.

Het is tenslotte belangrijk dat arena's van beleidsontwikkeling en –uitvoering gekoppeld zijn, zodat problemen en veranderingen in betekenisverlening in de uitvoering geadresseerd kunnen worden op het niveau van beleidsontwikkeling.

Literatuur

- Arts, B., Bruns, M., Leroy, P., Liefferink, D. & Tatenhove, J. van (2001). *Biologisch Groeien?! Een multi actor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*. Nijmegen: KUN.
- Balduk, C. (2003). *Bestuurlijke trends. Beleidsdocumentanalyse naar veranderingen in percepties over sturing bij het Ministerie van LNV*. Wageningen: Alterra.
- Balduk, C.A., Leneman, H. & Gerritsen, E. (2002). *Natuurbeleid en verbreding. Achtergronden en opgaven*. Wageningen: Alterra.
- Blokland, H. (2005) *Pluralisme, democratie en politieke kennis*. Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, F. (2004). *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, F.G. & Van den Berg, J. (2005). *Op weg naar nieuwe koppelingen. De rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*. Wageningen: Alterra.
- Buunk, W. W. (2002). Subsidiariteit in natuurbeleid. In: W. Kuindersma, *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Buunk, W. W. (2003). *Discovering the locus of European integration*. Delft: Eburon.
- Cotswolds AONB (2001). *Advice notes on establishing a conservation board for the Cotswolds AONB*. Northleach/Bristol: Cotswolds AONB partnership/The Countryside Agency.
- Cotswolds AONB (2002). *Proposals for the Cotswolds AONB Conservation Board establishment order*. Northleach/Bristol: Cotswolds AONB partnership/The Countryside Agency.
- Cotswolds AONB (2003). *Draft management plan*. Cotswolds AONB. Northleach: Cotswolds AONB Partnership.
- Countryside Commission (1990). *The Cotswolds landscape. A landscape assessment on area of outstanding natural beauty*. Cheltenham: Countryside Commission
- Countryside Agency (1999). *Countryside character. Volume 8: South West*. Cheltenham: The Countryside Agency
- Countryside Agency (2001). *Areas of Outstanding Natural Beauty management plans. A guide*. Cheltenham: The Countryside Agency
- Countryside Agency (2002). *The state of the countryside 2002*. Cheltenham: The Countryside Agency

- DEFRA (2002). *Working with the grain of nature. A biodiversity strategy for England*. London: Department for Environment, Food and Rural Affairs.
- Dicke, W. (2001). *Bridges and Watersheds. A narrative analysis of watermanagement in England, Wales and the Netherlands*. Amsterdam: Aksant Academic Publishers.
- Doorn, J.A.A. van & Lammers, C.J. (1976). *Moderne sociologie: een systematische inleiding*. Utrecht: Spectrum.
- Edelenbos, J., Teisman, G.R. & Reuding, M. (2001). *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*. Den Haag: Innovatie Netwerk Groene Ruimte.
- English Nature (1998). *Cotswold Natural Area Profile Natural areas*. Thatcham: English Nature Thames and Chilterns Team
- English Nature (1998). *Development control, local authorities and protected species surveys English Nature Research Reports, 479*. Thatcham: English Nature Thames and Chilterns Team
- Hajer, M. A. (2003). A frame in the fields: policymaking and the reinvention of politics. In: M.A. Hajer & H. Wagenaar (eds) *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hall, M. (1982). *The Cotswolds*. Cambridge: The Pevensey Press.
- Haskins, C. (2003). *Rural delivery review. A report on the delivery of government policies in rural England*. London: Department for the Environment, Food and Rural Areas
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning. Shaping places in fragmented societies*. London: MacMillan Press.
- Held, D. (1995). *Democracy and the global order. From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Oxford University Press.
- Hendriks, F. (1996). Bestuurskunde en 'New Institutionalism'. In: *Bestuurskunde*, 5(5), 217-225.
- Huitema, D. & Hinssen, J.P.P. (1998). *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*. Enschede: Twente University Press.
- Hoppe, R. en A. Peterse (eds) (1998). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*. 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Hutjes, J.M., & Buuren, J.A. van (1996). *De gevalsstudie. Strategie van kwalitatief onderzoek*. Meppel: Boom.
- Jong, D. de (1999). *Tussen natuurontwikkeling en Landschaftsschutz. Sociaal-cognitieve configuraties in het grensoverschrijdende natuurbeleid*. Delft: Eburon.
- Klijn, E.-H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkgeregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Delft: Eburon.

- Kuindersma, W. (red.) (2002). *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*. Wageningen: Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W. & Kolkman, G. (2005). *Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaastland. Een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en)*. Wageningen: Alterra.
- Marren, P. (2002). *Nature conservation*. London: Harper Collins Publishers.
- Lenders, H.J.R., Leuven, R.S.E.W., Nienhuis, P.H. & Schoof, D.J.W. (1997). *Natuurbeheer en –ontwikkeling. Handboeken milieukunde 2*. Amsterdam: Boom.
- Leroy, P., Tatenhove, J. van & Arts, B. (2001) Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwing in het milieubeleid. In: *Beleidswetenschap*, (3), 209-234.
- Marren, P. (2002). *Nature conservation*. London: Harper Collins Publishers.
- Mayntz, R. (1999). Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. In: *Beleid en Maatschappij*, 26(1), 2-12.
- Mazey, S. & Richardson, J. (1996). EU policy making. A garbage can or an anticipatory and consensual policy style? In: Y. Meny, P. Muller & J.-L. Quermonne (eds.), *Adjusting to Europe. The impact of the European Union on national institutions and policies* (pp. 41-58). London/New York: Routledge.
- Ministerie van LNV (2000). *Natuur voor mensen. Mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21^e eeuw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- ODPM (1994). *Planning policy guidance 9: nature conservation*. London: Office of the Deputy Prime Minister
- ODPM (1997). *Planning policy guidance 7: countryside*. London: Office of the Deputy Prime Minister.
- Oranjewoud (1998). *Beheer- en Inrichtingsplan Nationaal Park Drents-Friese Woud*.
- Pater, B. de, Béneker T. & Buunk W. (2004) *Europa. Ruimtelijke samenhang en verscheidenheid in de Europese Unie*, Assen: Van Gorcum.
- Pestman, P. (2001). *In het spoor van de Betuweroute. Mobilisatie, besluitvorming en institutionalisering rond een groot infrastructureel project*. Amsterdam: Rozenberg Publishers.
- Pestman, P. & Tatenhove, J. van (1998). Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. In: *Beleidswetenschap*, (3), 254-272.
- Pierre, J. (ed.) (2000). *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Pleijte, M. (2002). Maatschappelijke organisaties: 'natuurlijke' bondgenoten voor natuur(beleid) In: W. Kuindersma (red.), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Wageningen: Natuurplanbureau.

- Raad voor het natuurbeheer (1996). *Natuur Naderbij*. Utrecht: Elinkwijk.
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- RIVM (2001). *Natuurbalans 2001*. Bilthoven/Alphen a/d Rijn: RIVM/Kluwer.
- Ryder, T. A. (1972). *Portrait of Gloucestershire*. London: Robert Hale.
- Tatenhove, J. van (2001). De meervoudige groene ruimte. In: H. de Haan, T. Mol & G. Spaargaren (red.), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid*. Opstellen aangeboden aan A.T.J. Nooij ter gelegenheid van zijn afscheid als hoogleraar van Wageningen Universiteit (pp. 98-113). Wageningen.
- Tatenhove, J. van & Leroy, P. (1995). Beleidsnetwerken: Een kritische analyse. In: *Beleidswetenschap*, (2), 128-145.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage: VUGA.
- Volker, K. (2000). Natuur in het hart van de burgers. In: *Landwerk* (4): 38-41
- Volker, K. & Pleijte, M. (2002). Het geweten van de samenleving. Institutioneel draagvlak voor natuur. In: W. Kuindersma, *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Wageningen: Natuurplanbureau.
- Yin, R.K. (1994). *Casestudy research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Veur, W. v. d., Blew, J. & Sietsma, C. (2001), *European Wetlands in spatial planning. Aspects of management and sustainable tourism. Case studies Report of the WISP project in the Interreg IIC North Sea Region*. Halland: Länstyresen Halland.
- Wijk, M.N. van, Vliet, C.J.M. van en Blitterswijk, H. van, (2003). *Nationale Parken in Nederland; Bouwstenen voor het duurzaam voortbestaan van een kwalitatief hoogwaardig stelsel van Nationale Parken*. Wageningen: Alterra.
- Wildlife Trusts (2003). *Rebuilding biodiversity in the South-West. New landscapes for wildlife and people*. Gloucester etc.: The Wildlife Trust.
- Zijderveld, A.C. (1974). *Institutionalisering. Een studie over het methodologisch dilemma der sociale wetenschappen*. Meppel: Boom.
- Zouwen, M. van der (2006). *Nature policy between Trends and Traditions. Dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*. Delft: Eburon.
- Zouwen, M. van der & Tatenhove, J.P.M. van (2002). *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Wageningen: Natuurplanbureau.

Bijlage 1 Respondenten

Drents Friese Wold

A. Brouwer (Staatsbosbeheer)
A.J. Hamming (Provincie Drenthe)
J. Hartog (Recreatieschappen Drenthe)
J.J. Haverkort (Waterschap Reest en Wieden)
Mevr. T. Huizinga (Plaatselijk Belang Zorgvlied-Wateren-Oude Willem)
H. Ike (Recreatieondernemer)
Mevr. M.A.J. Jager-Wöltgens (voorzitter Overlegorgaan)
J. Kamping (Gemeente Westerveld)
A. Kerssies (Vereniging Natuurmonumenten)
Mevr. M. Moerenhout (Consulentschap NME)
K. H. Smidt (boer, lid Overlegorgaan)
K. van Weperen (boer, ROM Zuidoost Friesland)
P. Wijers (Recreatieondernemer)

Cotswolds

Geoff Audcent (DEFRA, Wildlife and Biodiversity Division)
Mark Baxter (DEFRA, Countryside Division)
Mark Connelly (Cotswolds AONB Partnership)
Joanne Davies (DEFRA, Wildlife and Biodiversity Division)
Paul Hackman (English Nature, Local Team Gloucestershire, conservation officer)
Marin Lane (Director Cotswolds AONB Partnership)
Hugh Llewellyn (DEFRA, Countryside Division)
Leslie Pearman (Countryside Agency, regional team South-West)
Jenny Phelps (Cotswolds AONB Partnership)
Colin Studholme (Gloucestershire Wildlife Trust, head conservation)
Malcolm Watt (Cotswolds District Council, countryside team/historic buildings team)
Mike Wilkinson (English Nature, Local Team Gloucestershire, conservation officer)
Simon Weaver (landowner and farmer)

Bijlage 2 Gebruikte afkortingen

AONB	Area of Outstanding Natural Beauty
ANWB	Algemene Nederlandse Wielrijders Bond
ATB	All Terrain Bike
BBL	Bureau Beheer Landbouwgronden
BIP	Beheers- en Inrichtingsplan
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna
CROW	Countryside and Rights of Way
DEFRA	Department of Environment Food and Rural Affairs
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
ESA	Environmental Sensitive Areas
EU	Europese Unie
EZ	Economische Zaken
FWAG	Farming and Wildlife Advisory Group
GeBeVe	Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging
HVR	Habitat- en Vogelrichtlijn
IPO	Inter Provinciaal Overlegorgaan
LNV	Landbouw Natuurbeheer en Voedselveiligheid
LTO	Land- en Tuinbouw Organisatie
MAFF	Ministry of Agriculture Fisheries and Forestry
MNP	Milieu- en Natuurplanbureau
NFU	National Farmers Union
NGO	Niet Gouvernementele Organisatie
NM	Natuurmonumenten
POP	Provinciaal Omgevings Plan
PPG	Planning Policy Guidance
PSA	Public Service Agreement
Recron	Recreatie Ondernemers Nederland
RIVM	Rijks Instituut voor Volksgezondheid en Milieu
RLG	Raad voor het Landelijk Gebied
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
SBB	Staatsbosbeheer
SSSI	Site of Specific Scientific Interest
VCNP	Voorlopige Commissie Nationale Parken
VN	Verenigde Naties
WAV	Wet Ammoniak en Veehouderij
WWF	World Wildlife Fund

WOt-onderzoek

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

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

T 0317 – 47 78 44

F 0317 – 42 49 88

E info.wnm@wur.nl

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

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

- 16** *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman* (2005)
Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie
- 17** *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks* (2006)
Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18** *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals* (2006)
Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk
- 19** *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes* (2006)
Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 20** *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk* (2006)
Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'
- 21** *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout* (2006)
Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur
- 22** *Vries, S. de & Boer, T.A. de,* (2006)
Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden
- 23** *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden* (2006)
Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen
- 24** *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries* (2006)
Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren
- 25** *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen* (2006) Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieurichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie.
- 26** *Hoogland, T. & J. Runhaar* (2006)
Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart
- 27** *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer* (2006)
Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28** *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra* (2006)
Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw .
- 29** *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk* (2006)
Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30** *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk* (2006)
Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31** *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum* (2006)
Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32** *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt* (2006)
Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk
- 33** *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte* (2006)
Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds



W O t

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

