

Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009

A.L. Gerritsen, D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen

werkdocumenten



Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid

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

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Paul Hinssen (deel)programmaleider WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **159** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid

Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009

A.L. Gerritsen
D.A. Kamphorst
T.A. Selnes
M. van Veen
F.J.P.van den Bosch
L. van den Broek
M.E.A. Broekmeyer
J.L.M. Donders
R.J. Fontein
S. van Tol
G.W.W. Wamelink
P. van der Wielen

Werkdocument 159

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2009

Referaat

Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink & P. van der Wielen, 2009. *Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-werkdocument 159. 130 blz. 12 fig.; 1 tab.; 84 ref.; 1 bijl.

In hoofdstuk 8 van de Natuurbalans 2009 wordt ingegaan op de dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid. De realisatie van dit beleid is grotendeels gedecentraliseerd naar provincies. De feitelijke uitvoering vindt vaak weer plaats in gebiedsprocessen. Onderzocht is wat de betekenis is van deze decentralisatie in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied om de natuur- en landschapsdoelen van het Rijk te realiseren. Hiervoor zijn literatuurstudies en interviewronden in gebiedsprocessen uitgevoerd. Dit document biedt achtergrondinformatie over de tekst in de Natuurbalans.

Trefwoorden: ILG, decentralisatie, gebiedsprocessen, integraal beleid

©2009 Alterra

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

LEI

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

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 303, 3720 AH Bilthoven
Tel: (030) 274 274 5; fax: (030) 274 44 79; e-mail: info@pbl.nl

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

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

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

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden 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.

Woord vooraf

Dit werkdocument is het achtergrondrapport bij hoofdstuk 8 van de Natuurbalans 2009. Dit hoofdstuk bevat achtergronden en verklaringen bij de effectiviteitsevaluatie van het natuur- en landschapsbeleid elders in de Natuurbalans. Hoe wordt er aan de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid van het Rijk gewerkt? Hoe zijn taken verdeeld? Welke barrières en dilemma's zijn hierbij te onderscheiden?

Graag wil ik iedereen bedanken die heeft bijgedragen aan het onderzoekswerk en de rapportage in Natuurbalans, en dit werkdocument. In het bijzonder wil ik Jeannette Beck, Mark van Veen en René Verburg noemen waar vele constructieve discussies mee gevoerd zijn en die constant uitgedaagd hebben om tot zo goed mogelijke teksten en conclusies te komen.

Uiteraard ook onze dank voor geïnterviewden en voor diegenen die in de commentaarrondes van de Natuurbalans op het betreffende hoofdstuk in de Natuurbalans hebben gereageerd. Ook alle leden van het projectteam hartelijk dank voor de prettige samenwerking. Rest mij nog diegenen te bedanken bij het Planbureau voor de Leefomgeving, WOT Natuur & Milieu en Alterra met wie ik op allerlei manieren gesproken en gediscussieerd heb over de Natuurbalans. Deze gesprekken hebben bijgedragen aan dit eindresultaat.

Alwin Gerritsen

Inhoud

| | |
|--|-----------|
| Woord vooraf | 5 |
| Samenvatting | 9 |
| 1 Inleiding | 11 |
| 1.1 Realisatie natuur- en landschapsbeleid decentraal | 11 |
| 1.2 Methodiek en aannamen | 12 |
| 1.3 Leeswijzer | 14 |
| 2 Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuurbeleid | 15 |
| 2.1 Inleiding | 15 |
| 2.2 Bijdragen van Rijk en provincies aan het realiseren van natuurdoelen | 15 |
| 2.3 Realisatie natuurdoelen in gebiedsprocessen | 22 |
| 3 Natuur en ILG: nieuwe perspectieven voor beleid; ambities en verwachtingen over de praktijk | 25 |
| 3.1 Inleiding | 25 |
| 3.2 Ambitie en opzet ILG: meer samenhang en slagvaardigheid | 25 |
| 3.3 Betekenis decentralisatie en gebiedsgericht werken voor het natuurbeleid | 26 |
| 3.4 Verwachtingen over de praktijk | 30 |
| 3.5 Decentralisatie en gebiedsgericht werken in het natuurbeleid: een reflectie | 39 |
| 4 Naar een overzicht van gebiedscommissies in het kader van het ILG | 47 |
| 4.1 Inleiding | 47 |
| 4.2 Aanpak | 47 |
| 4.3 Het belang van gebiedscommissies | 48 |
| 4.4 Resultaten per provincie | 49 |
| 4.5 Vertaling naar een landelijke kaart | 62 |
| 5 Casus Sarsven en De Banen | 65 |
| 5.1 Inleiding | 65 |
| 5.2 Het gebied Sarsven en De Banen | 66 |
| 5.3 Rijksbeleid in Sarsven en De Banen | 71 |
| 5.4 Analyse van gebiedsopgaven en het gebiedsproces | 76 |
| 5.5 Het gebiedsproces Sarsven en De Banen | 78 |
| 5.6 Resultaten en discussie | 88 |
| 5.7 Conclusies | 89 |
| 6 Casus Buurserzand/Haaksbergerveen | 91 |
| 6.1 Inleiding | 91 |
| 6.2 Het gebied Buurserzand Haaksbergerveen | 91 |
| 6.3 Beleid | 94 |
| 6.4 Beheerplanproces en uitvoering | 97 |

| | |
|--|------------|
| 7 Casus Noorderpark | 101 |
| 7.1 Inleiding | 101 |
| 7.2 Het gebied Noorderpark | 101 |
| 7.3 Beleidsdoelen | 104 |
| 7.4 Botsende belangen en regionale oplossingen | 107 |
| 7.5 Conclusies/ boodschappen | 109 |
| 8 Natuur- en landschapbeleid in de provincie: resultaten van interviews met Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland | 111 |
| 8.1 Inleiding | 111 |
| 8.2 Provinciaal natuurbeleid | 112 |
| 8.3 Landschap | 115 |
| 8.4 Relatie met aanpalende beleidsvelden | 116 |
| 8.5 Analyse en conclusies | 117 |
| Literatuur | 121 |
| Bijlage 1 Interviewvragen casestudies | 125 |

Samenvatting

De Natuurbalans is een jaarlijkse publicatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In deze publicatie wordt het natuur- en landschapsbeleid van het Rijk geëvalueerd. Hoofdstuk 8 van de Natuurbalans 2009 richt zich op dilemma's en barrières rondom de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid van het Rijk. Dit achtergronddocument bevat de onderbouwing van dat hoofdstuk.

Centraal in dit rapport staat de volgende kennisvraag:

Wat is de betekenis van decentralisatie in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied voor de realisatie van de natuur- en landschapsdoelen van het Rijk?

De voornaamste boodschap uit het hoofdstuk in de Natuurbalans en dit achtergronddocument is dat de manier van decentralisatie in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied kan worden verbeterd. Dit geldt vooral voor de manier van samenwerking tussen betrokken partijen en tussen de verschillende schaalniveaus waar het beleid tot stand komt en wordt uitgevoerd. Ook de integratie met andere beleidsvelden dan natuur- en landschap is een belangrijke opgave.

De volgende hoofdconclusies zijn in de Natuurbalans opgenomen:

- Rijk en provincies zijn samen verantwoordelijk voor de realisatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), maar leggen een andere nadruk op de verschillende opgaven die hierin zijn opgenomen. Daardoor is er kans op conflicten over de realisatie.
- De invulling van de rollen van provincies en Rijk in de realisatie van het ILG zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd. Dit leidt tot vertragingen en complicaties om het natuur- en landschapsbeleid te realiseren. Daarbij missen Rijk en provincies kansen om kennis en ervaringen te delen.
- Om het natuur- en landschapbeleid van het Rijk te realiseren, is medewerking nodig van gebiedspartijen. Het werken met gebiedsprocessen waar vertrouwen tussen gebiedspartijen kan ontstaan, is hiervoor van groot belang.
- Heldere en werkbare kaders die zowel de rijksdoelen borgen als ruimte laten voor doelen op gebiedsniveau zijn nodig om natuurdoelen in gebieden te realiseren. Deze kaders zijn er nu nog te weinig.

De hoofdconclusies zijn gebaseerd op een literatuurstudie naar decentralisatie en het Investeringsbudget landelijk gebied (Hoofdstuk 3), een beperkte interviewronde bij provincies (Hoofdstuk 8) en naar gebiedscommissies (Hoofdstuk 4). De studie naar gebiedscommissie heeft geleid tot het maken van een landelijk kaart van gebiedscommissies. Bovendien zijn drie casussen (Hoofdstuk 4, 6 en 7) onderzocht om de algemene analyses aan te vullen met recente informatie over hoe natuur- en landschapsdoelen in de praktijk in gebiedsprocessen worden gerealiseerd. Het betreft de volgende casussen: Verdrogingsbestrijding in het Noorderpark (provincie Utrecht), verdrogingsbestrijding in het Natura 2000-gebied Buurserzand – Haaksbergerveen (provincie Overijssel) en Reconstructiebeleid rondom het Natura 2000-gebied Sarsven en de Banen (provincie Limburg). In de casussen is beperkt bronnenonderzoek uitgevoerd en zijn interviews afgenomen.

1 Inleiding

1.1 Realisatie natuur- en landschapsbeleid decentraal

De Natuurbalans is een jaarlijkse publicatie van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). In deze publicatie wordt het natuur- en landschapsbeleid van het Rijk geëvalueerd. Hoofdstuk 8 van de Natuurbalans 2009 gaat over dilemma's en barrières rondom de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid. Dit achtergronddocument bevat de onderbouwing van dat hoofdstuk.

Centraal in dit hoofdstuk staat de volgende kennisvraag:

Wat is de betekenis van decentralisatie in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied voor doelrealisatie natuur- en landschapsdoelen van het Rijk?

De realisatie van natuur- en landschapsbeleid is grotendeels gedecentraliseerd naar de provincies. De taakverdeling tussen Rijk en provincies en de te realiseren doelen zijn vastgelegd in bestuursakkoorden tussen provincies en Rijk. Het Rijk heeft op hoofdlijnen doelen benoemd die nader uitgewerkt en gerealiseerd dienen te worden door provincies. Daarvoor zijn uit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) middelen toegekend. Provincies realiseren de doelen voor natuur- en landschap slechts gedeeltelijk zelf. Dit doen gemeenten, waterschappen, niet gouvernementele organisaties en in sommige situaties ondernemers en burgers. In veel provincies zijn gebiedscommissies tot stand gekomen die invloed hebben op de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid.

Centrale aanname bij dit hoofdstuk is dat deze verdeling van taken tussen overheden en andere organisaties en de manier waarop zij samenwerken van belang is voor de mate waarin rijksdoelen en Europese doelen voor natuur- en landschap gerealiseerd zullen worden. Een andere aanname is dat inzicht in de sturingscontext waarbinnen rijksbeleid gerealiseerd wordt behulpzaam is bij het vinden van handelingsperspectief om hier een impuls aan te geven. Dit in het licht van de conclusie van vele Natuurbalansen dat de rijksdoelen voor natuur- en landschap in onvoldoende mate gerealiseerd worden.

Het centrale uitgangspunt bij het onderzoek is dat de overheid niet een eenduidige actor is. In plaats daarvan wordt verondersteld dat de overheid bestaat uit een veelheid aan actoren, zowel binnen als buiten de overheid, die in samenspel en onderhandeling met elkaar proberen uiteenlopende doelen gerealiseerd te krijgen. Teisman (1992) noemt dit uitgangspunt het pluricentrisch actorperspectief. In deze opvatting nemen vertegenwoordigers van overheid, private sector, maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgers deel aan beleidsnetwerken of –arrangementen om concrete beleidsprojecten te realiseren. Actoren die deelnemen aan zo'n beleidsnetwerk zijn van elkaar afhankelijk om hun doelen te realiseren. De context waar zij hun doelen kunnen realiseren, is daarmee als Governance te duiden. In een governancesituatie bepalen verschillende personen en organisaties (multi-actor), op verschillende schaalniveaus (multi-level) in onderlinge interactie, op welke maatschappelijke veranderingen er wordt gestuurd (Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Pierre, 2000; Bressers en Kuks, 2001; Hajer *et al.*, 2004). Hierbij kunnen ook private en publieke domeinen in elkaar overlopen. Het is niet meer 'de overheid' die haar wil oplegt aan 'de samenleving' (government), maar gezamenlijke worden doelen gedefinieerd. In een governancesituatie bepalen overheden en andere partijen in interactie wat er zal gebeuren. De inhoud van het

compromis dat betrokkenen sluiten, is grotendeels afhankelijk van wat de betrokkenen van dat moment wel en niet als belangrijk waarden (zie onder meer Allison, 1971; Teisman, 1992; Geveke, 1996; Litjens, 2000; Bressers en Kuks, 2001; Van den Bosch, 2005; Kuindersma en Boonstra, 2005; Arts *et al.*, 2006).

De volgende onderzoeksvragen zijn onderscheiden:

- Welk natuur- en landschapsbeleid wordt uitgevoerd via decentralisatie?
- Op welke manier gebeurt dat?
- Wat betekent dat voor realisatie van natuur- en landschapsdoelen van het Rijk?
- Welke rol speelt de mate van samenhangendheid van het rijksbeleid hierbij?
- Wat is de rol van het Europees beleid bij de uitwerking van (rijks)doelen voor het landelijk gebied?
- Tegen welke hindernissen lopen decentrale actoren, zoals provincies, gemeenten, waterschappen, maatschappelijke organisaties in gebieden, burgers en ondernemers, aan in het realiseren van het beleid voor natuur en landschap?

1.2 Methodiek en aannamen

Om de bovenstaande vragen te beantwoorden, zijn twee sporen gevolgd. Enerzijds is er een literatuurstudie uitgevoerd naar de bestaande kennis over decentralisatie en ILG in relatie tot natuur- en landschapsbeleid. Hierbij is gebruik gemaakt van onderzoek dat door PBL en WOT Natuur & Milieu is uitgevoerd en ook van ander onderzoek. Bij de start van het werk was duidelijk dat bij de manier van decentraliseren de komst van steeds meer gebiedscommissies een interessant fenomeen is waar nog veel over geleerd kan worden. Daarom is een inventarisatie gedaan welk type gebiedscommissies er bestaan en wat zij doen. Hiervan is een landelijke kaart gemaakt. Deze is te zien als als een alternatieve bestuurlijke kaart van Nederland, waarbij niet de provincies of gemeenten uitgangspunt zijn, maar deze gebiedsgerichte bestuurlijke netwerken. In aanvulling hierop zijn enkele interviews uitgevoerd bij de provincie Utrecht, Overijssel en Zuid-Holland om te weten te komen hoe provincies het natuur- en landschapsbeleid aanpakken.

De realisatie van natuur- en landschapsbeleid vindt plaats op concrete locaties in Nederland. Bijvoorbeeld, het aankopen en inrichten van nieuwe natuur, het hermeanderen van beken, het beheer van houtwallen en elensingels vindt plaats in gebieden. Doordat het natuur- en landschapsbeleid voor een aanzienlijk deel gedecentraliseerd is, zijn decentrale actoren belangrijk. Aangezien die vaak weer actief zijn in bestuurlijke netwerken rondom gebieden is er voor gekozen om aan dit schaalniveau aandacht te besteden door drie casusgebieden te onderzoeken. Deze cases hadden vooral als doel om te signaleren welke recente ontwikkelingen er zijn en waar in deze gebieden decentrale actoren tegenaan lopen bij het realiseren van rijks- en eigen doelen. Juist met casusonderzoek kunnen verklaringen worden gevonden over hoe en waarom zaken gaan zoals ze gaan (zie ook: Yin, 2003 en Flyvbjerg, 2006). Met het woord casus wordt hier een ruimtelijk afgebakende casus bedoeld. Juist door het schaalniveau te nemen waar deze vorm van natuurbeleid concreet wordt uitgevoerd, het gebiedsniveau, kan optimaal informatie verzameld worden. Deze informatie uit de casusgebieden is vervolgens in verbinding gebracht met generieke kennis die via de literatuurstudie is verkregen.

In de casussen is naast een bestuurskundige analyse ook gewerkt met ecologische en hydrologische kennis. Op basis van beschikbare informatie en opgevraagde kaartbeelden is een beeld geschetst van de problematiek in deze gebieden en van de opgaven die er liggen geredeneerd vanuit natuur. Dit als aanvulling op verhalen die betrokkenen vertellen. Dit ook als

een bewuste poging om bestuurskundig onderzoekers en ecologische onderzoekers met elkaar te laten samenwerken in de verwachting dat dit meerwaarde zal hebben door een meer veelzijdig verhaal te schetsen.

Er is voor gekozen om aandacht te besteden aan reconstructiebeleid en verdrogingsbeleid in gebieden. Dit omdat verdroging en verzuring belangrijke factoren zijn voor de achteruitgang van natuurkwaliteit (zie vele Natuurbalansen). Interessant aan reconstructiebeleid is dat dit voor een belangrijk deel als een voorloper van het ILG gezien kan worden. In veel reconstructiegebieden is en wordt bijvoorbeeld gewerkt met gebiedscommissies. Van deze gebieden kan geleerd worden voor de huidige situatie in het natuur- en landschapsbeleid. Bovendien is hier mede door de evaluatie van Boonstra *et al.* (2007) ook relatief veel over bekend. Voor het verdrogingsbeleid is een 'Toplijst verdroging' opgesteld, met daarop gebieden waar provincies met voorrang verdrogingsbestrijding oppakken. Het is interessant om te zien wat daar gebeurt. Pleijte *et al.* (2009) hebben onderzoek gedaan naar hoe in het kader van het ILG aan verdroging gewerkt wordt. Een verdrogingscasus kan voortbouwen op deze kennisbasis. In beide type cases speelt ook het Natura 2000-beleid. In het natuurbelief ligt hier veel nadruk op en door de relatieve juridische hardheid worden hier belangen van verschillende gebiedspartijen op scherp gezet. Er wordt wel breder gekeken dan alleen Natura 2000. Er wordt steeds gekeken naar de verschillende opgaven en ambities die rondom deze natuurgebieden spelen.

Criteria selectie casussen

Criteria selectie reconstructiecasus:

- De casus moet in een Reconstructiegebied liggen;
- Het moet een gebied zijn waar maatregelen om stikstofdeposities te reduceren voor de hand liggen vanuit natuur geredeneerd;
- Er moet een onderverdeling gemaakt worden in extensiverings- en intensiveringsgebieden;
- Er ligt zowel een Natura 2000-gebied als een intensiveringsgebied (landbouwontwikkelingsgebied) in de casusregio;
- Het is een pré als de eerder genoemde gebieden elkaar beïnvloeden. We willen een casus waar zowel natuur- als landbouwdoelen nadrukkelijk spelen.

Criteria selectie verdrogingscasus

- De casus dient te maken te hebben met gebiedscommissies of andere bestuurlijke samenwerkingsverbanden op gebiedsniveau;
- De casus dient een relatie te hebben met Europees beleid voor natuur- en landschap;
- Een gebied moet een problematiek kennen die ook op allerlei andere locaties speelt;
- Bij voorkeur wordt een maatregel (binnenkort) genomen of is er juist besloten dit niet te doen, terwijl het ecologisch gezien zeer voor de hand ligt dit wel te doen. De casus dient actualiteitswaarde te hebben.

Hier zijn drie cases uit gekomen: Sarsven en de Banen (reconstructie) en Haaksbergerveen – Buurserzand en Noorderpark (beide verdroging). Voor Sarsven en de Banen zijn acht betrokkenen geïnterviewd, voor Haaksbergerveen – Buurserzand zeven betrokkenen. Voor Noorderpark is volstaan met vier interviews in aanvulling op beschikbare informatie uit de Natuurbalans 2008 (PBL, 2008) over het Noorderpark (casus Bethunepolder). In alle drie de casussen is gebruik gemaakt van een beperkte literatuurstudie. De gebruikte vragenlijst bij de interviews is als Bijlage 1 opgenomen in dit rapport.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 is de tekst opgenomen zoals die in de Natuurbalans 2009 is weergegeven. Hierin worden de conclusies beschreven en onderbouwd. De hoofdstukken 3 tot en met 8 vormen weer de onderbouwing van hoofdstuk 2. De hoofdstukken zijn apart leesbaar. De rode draad tussen de hoofdstukken is in hoofdstuk 2 te lezen. De hoofdstukken 3 t/m 8 zijn in willekeurige volgorde te lezen. In hoofdstuk 3 worden de resultaten van de literatuurstudie naar decentralisatie en het ILG weergegeven. In hoofdstuk 4 komen twee literatuurstudies aan de orde die zich richtten op de rol die gebiedscommissies spelen bij de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid zoals dat in het Investeringsbudget Landelijk Gebied geformuleerd is. Van één type gebiedscommissie is bovendien een landelijke kaart gemaakt. In de hoofdstukken 5, 6 en 7 staan casusbeschrijvingen. Deze casussen worden in de tekst van de Natuurbalans aangehaald. Verdere informatie hierover is in deze hoofdstukken te vinden. In hoofdstuk 8 worden de resultaten gegeven van een interviewronde naar hoe provincies hun rol in het natuur- en landschapsbeleid invullen.

2 Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuurbeleid

Alwin Gerritsen (Alterra Wageningen UR) en Mark van Veen (Planbureau voor de Leefomgeving)

2.1 Inleiding

Welke dilemma's en barrières doen zich bij de uitvoering van het natuur- en landschapbeleid van het Rijk in de praktijk voor? Tussen de formulering van het Rijksbeleid en de uiteindelijke uitvoering in het veld zit een proces waar onder andere provincies, gebiedscommissies, gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders en particulieren bij betrokken zijn. In paragraaf 9.1 wordt hiernaar gekeken vanuit de bijdragen van Rijk en provincies aan het realiseren van de natuurdoelen die door het Rijk zijn geformuleerd. Er wordt in feite een top-downperspectief gehanteerd. In paragraaf 9.2 wordt juist meer bottom-up geredeneerd. Hier wordt geredeneerd vanuit gebiedsgerichte processen en beschreven waar zij tegenaan lopen.

- Rijk en provincies zijn samen verantwoordelijk voor de realisatie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), maar leggen een andere nadruk op de verschillende opgaven die hierin zijn opgenomen. Daardoor is er kans op conflicten over de realisatie.
- De invulling van de rollen van provincies en Rijk in de realisatie van het ILG zijn nog niet geheel uitgekristalliseerd. Dit leidt tot vertragingen en complicaties in de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid. Daarbij missen Rijk en provincies kansen om kennis en ervaringen te delen.
- Om het natuur- en landschapbeleid van het Rijk te realiseren, is medewerking nodig van gebiedspartijen. Het werken met gebiedsprocessen waar vertrouwen tussen gebiedspartijen kan ontstaan, is hiervoor van groot belang.
- Heldere en werkbare kaders die zowel de rijksdoelen borgen als ruimte laten voor doelen op gebiedsniveau zijn nodig om natuurdoelen in gebieden te realiseren. Deze kaders zijn er nu nog te weinig.

Welke dilemma's en barrières doen zich in de praktijk voor bij de uitvoering van het natuur- en landschapbeleid van het Rijk? Tussen de formulering van het rijksbeleid en de uiteindelijke uitvoering in het veld zit een heel proces, waarbij provincies, gebiedscommissies, gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders en particulieren betrokken zijn. In paragraaf 8.1 wordt gekeken naar de bijdragen die Rijk en provincies leveren aan dit proces. Een top-downperspectief dus. In paragraaf 8.2 wordt juist meer bottom-up geredeneerd vanuit de gebiedsgerichte processen en beschreven waar de participanten hierin tegenaan lopen.

2.2 Bijdragen van Rijk en provincies aan het realiseren van natuurdoelen

Voorwaarden van het Rijk beperken de beslissingsruimte van provincies en de realisatie van haar doelen

In het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn middelen en krachten waarvan de provincie nu regisseur is, op een ambitieuze wijze gebundeld (Kamphorst en Selnes, 2007; zie Tekstkader 'Investeringsbudget Landelijk Gebied'). Die bundeling is het nieuwe aan het ILG.

Toch is het ILG voor het natuurbeleid een onvolledige decentralisatie, want het zijn vooral uitvoeringstaken die zijn gedecentraliseerd naar de provincies. Bovendien hadden de provincies ook voor het ILG al de regie op de uitvoering.

Maar er zijn meer beperking voor de beslissingruimte van provincies. Het Rijk heeft namelijk allerlei regels meegegeven aan de provincies, waardoor de beslissingruimte voor de provincies in de praktijk niet zo groot is als in het ILG wordt beoogd (Kamphorst en Selnes, 2007; OESO, 2008). Zo zijn er gedetailleerde prestatieafspraken met de provincies gemaakt, die zijn uitgesplitst naar deeldoelen. Hoewel provincies in principe mogen schuiven tussen beleidscategorieën en prestaties, is veel geld geormerkt voor specifieke doelen zoals Nationale Parken en voor de inzet van provinciale landschapsbeheerorganisaties. Vooral binnen het thema natuur heeft het Rijk vele subtaakstellingen vastgesteld. Zo is de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) uitgesplitst over natte natuur, nieuwe natuur en robuuste verbindingzones. Daarmee houdt het Rijk de zeggenschap over een groot deel van de financiering.

De beleidsvrijheid voor provincies is vooral toegenomen op twee punten:

- De lange tijdsduur voor de uitvoering;
- De geringe bemoeienis vanuit het Rijk met de uitvoering (OESO, 2008).

Investeringsbudget Landelijk Gebied

Het doel van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is: *'het in staat stellen van provincies samen met de gemeenten en waterschappen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling'* (Contourennotitie ILG, 2004: 7). Met het ILG is de rol van de provincies in het natuurbeleid versterkt, ook omdat het primair gaat om decentralisatie naar het provinciale niveau, en dus niet naar gemeenten. *'Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid'* (IPO, 2005).

Het Rijk heeft hiertoe bestuursovereenkomsten gesloten met alle twaalf provincies. De provincies moeten deze doelen nader uitwerken en er samen met gemeenten en waterschappen voor zorgen dat ze gerealiseerd worden in de periode 2007-2013. Het Rijk stelt hiervoor middelen ter beschikking. De Visitatiecommissie ILG (2009) beraamt dat er vanuit het ILG in totaal 4,5 miljard euro beschikbaar is, waarvan 3,2 miljard euro rijksgeld. Provincies besteden 980 miljoen euro aan ILG-doelen. Daarvan maakt 509 miljoen deel uit van de bestuursovereenkomsten ILG.

Er zijn mogelijkheden tot 'temporiseren'. Dat betekent dat de ene provincie meteen aan de slag kan met verbindingzones voor de EHS omdat er gronden aangekocht kunnen worden, terwijl een andere provincie dat uitstelt, bijvoorbeeld omdat het draagvlak voor grondverwerving voor natuur nog te klein is.

Het ILG is vooral ingevoerd omdat het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied onvoldoende tot gewenste resultaten leidde (Contourennotitie ILG, 2004: 7; Kamphorst en Selnes, 2007). Het Kabinet wilde af van de beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen, de complexe en bureaucratische procedures en de afstand tussen de overheid en gebiedsactoren. De centrale uitgangspunten voor het ILG zijn:

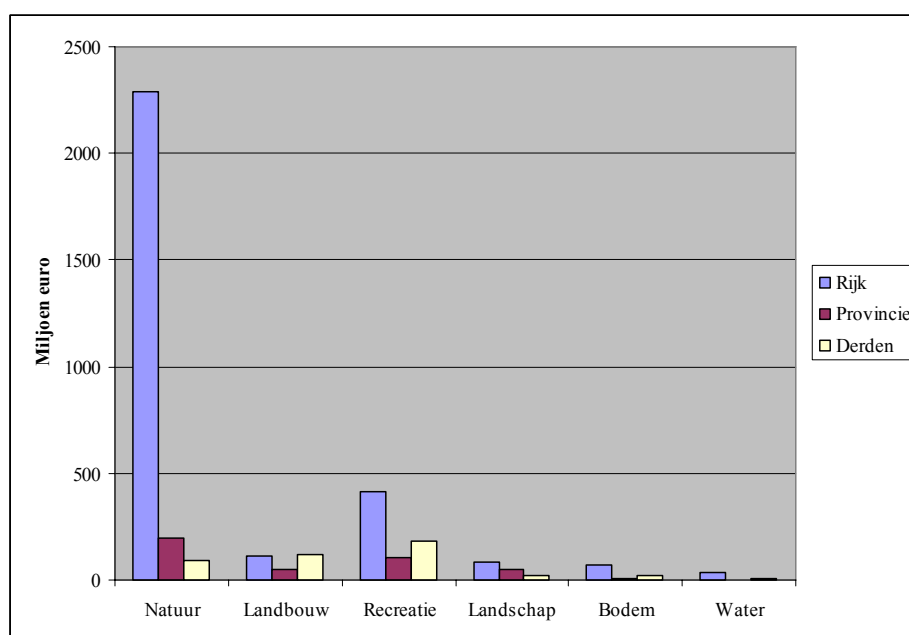
- Het bundelen van financiële middelen, het zogenaamd 'ontschotten van middelen';
- Het bieden van meer beleidsruimte voor de provincies om de regie te voeren en de aanpak van de uitvoering met gebiedspartners te organiseren;
- Een werkwijze gericht op 'integraliteit en een gebiedsgerichte aanpak'. De ILG filosofie is gebouwd op de wens van een eenvoudiger maar slagvaardiger beleid.

Rijk stelt natuurdoelen nadrukkelijker centraal dan provincies

In de provinciale meerjarenprogramma's waarin de ILG-afspraken zijn opgenomen, staan de natuurdoelen veel minder nadrukkelijk centraal dan in de bestuursovereenkomsten die in het kader van het ILG tussen Rijk en provincies zijn gesloten (Kamphorst en Selnes, 2007). In het

algemeen kennen partijen bij decentralisatie van beleid (van Rijk naar provincies) namelijk betekenis toe aan de afspraken (Kamphorst, 2006). Dit betekent dat ze, evenals andere gebiedspartijen, de beleidsopgaven zodanig interpreteren dat zij hun eigen wensen hierin kunnen meenemen. Dit lijkt ook bij het ILG het geval te zijn. Dit vraagt om overleg tussen Rijk en provincies over hoe deze betekenisverlening aan het beleid zich verhoudt tot de verwachtingen van het Rijk en of de afwijkingen een verbetering of een verslechtering betekenen. Door toetsing van verwachtingen ontstaat een gemeenschappelijk beeld, bijvoorbeeld over de ambities van de natuurdoelen.

Hoe zijn de geplande bestedingen in het ILG opgebouwd? Het grootste deel ervan komt vanuit het Rijk (Figuur 2.1) en provincies en derden dragen de rest bij. Driekwart van de geplande rijksbijdragen is bestemd voor natuur; dat is twee derde van de totale geplande middelen (Slangen *et al.*, 2008). Daarop volgen recreatie, landbouw en landschap. De bestedingen voor natuur betreffen de realisatie van de EHS, de milieukwaliteit van de EHS en de Natura 2000-gebieden (waaronder de verdrogingsbestrijding in TOP-lijstgebieden), Nationale Parken, soortenbescherming, natuur buiten de EHS en overige natuur waaronder Natuurlijk Platteland Nederland en Besluit Natuurbeheer Schaapskuddes (Bestuursovereenkomsten ILG, 2006). Geteld in euro's besteden provincies het grootste deel van hun eigen investeringen aan natuur. Op gebied van landschap leggen ze procentueel het meeste in, al betreft dat in totaal slechts een beperkte hoeveelheid geld.



Figuur 2.1 Geplande bestedingen vanuit het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), van Rijk, provincies en derden. Bron: Slangen *et al.*, 2008: 49.

Provincies besteden maar een deel van de beschikbare ILG-middelen

Uit de ILG-voortgangsrapportages van 2007 en het rapport van de Visitatiecommissie ILG (IPO, 2009) blijkt dat veel provincies het beschikbare budget slechts gedeeltelijk hadden besteed. Dit geldt bijvoorbeeld voor de beschikbare middelen in het Groenfonds voor de verwerving en inrichting van gronden voor de EHS. Hoewel het vanuit het ILG geen verplichting is om het jaarbudget volledig te besteden - provincies hebben zeven jaar om dit te doen - geeft dit wel aan dat het niet overal lukt om vanaf het begin van het ILG de middelen uit te putten in uitvoeringsprojecten.

Provincies verschillen in de mate waarin zij denken de taakstellingen EHS te realiseren

Er is een tweedeling waar te nemen tussen provincies die denken de taakstellingen voor de EHS te zullen halen (Drenthe, Groningen, Friesland, Flevoland, Noord-Brabant) en provincies die moeite hebben om de opgave te realiseren (Zuid-Holland, Utrecht, Gelderland, Overijssel) (Kamphorst en Selnes, 2007). Dit kan vooral verklaard worden door verschillen in de grondprijzen en de beschikbaarheid van grond (Kamphorst en Selnes, 2007; Visitatiecommissie ILG, 2009). Kansen voor de versnelling van verwerving en inrichting van de EHS zijn er vooral in provincies waar de gronddynamiek dit toelaat, zoals in de noordelijke provincies (Kamphorst en Selnes).

Uitvoeringsstrategie van provincies deels gestoeld op samenwerking met gebiedspartijen

Het ILG regelt de relatie tussen Rijk en provincies bij het realiseren van rijksdoelen voor het landelijk gebied. De uitvoering van het natuurbeleid in het kader van het ILG loopt voor een belangrijk deel via de herverdeling van grond, via de Reconstructie van de zandgronden en via het Natura 2000-beleid. Hierbij spelen gebiedspartijen zoals gemeenten, waterschappen of maatschappelijke organisaties een belangrijke rol. Dit waren geen formele partijen in de bestuursovereenkomsten rond het ILG, maar ze hebben wel vaak de bevoegdheden of machtsposities (zoals grondbezit) die nodig zijn om die beleidsdoelen te realiseren en nemen veelal zelf uitvoeringsprojecten ter hand.

De provincies en het Rijk blijken tot nu toe weinig bereid om dwingende instrumenten in te zetten om te forceren dat gebiedspartijen natuurdoelen realiseren. Voor de realisatie van de EHS is vrijwillige grondverwerving de norm en voor Natura 2000-gebieden zullen gebiedspartijen met de provincie een gezamenlijk beheerplan opstellen. De Raad voor het Landelijk Gebied adviseerde in 2008 om vaker en sneller over te gaan tot onteigening, maar dit gebeurt nog weinig. Een manier om agrariërs te bewegen om vrijwillig hun grond aan te bieden is het betalen van een volledige schadevergoeding. Dit betekent dat de betaalde prijs per hectare hoger komt te liggen dan nu in de normbedragen is vastgelegd. Dit kan betekenen dat de totale kosten zullen stijgen of dat er minder grond aangekocht kan worden. In het Natura 2000-gebied Haaksbergerveen/Buurserzand overweegt de provincie Overijssel dit betalen van een volledige schadeloosstelling. De provincie Utrecht heeft dit ook overwogen voor het Noorderpark, maar heeft hier uiteindelijk van afgezien.

Rol gebiedspartijen verschillend per provincie

Iedere provincie betreft de gebiedspartijen op een verschillende manier bij het natuurbeleid (Kamphorst en Selnes, 2007). Daarmee verschilt ook de manier waarop die invloed uit kunnen oefenen en verschillen mogelijk ook de resultaten die geboekt zullen worden.

Natura 2000-gebieden maken onderdeel uit van bredere gebiedsprocessen

Voor deze Natuurbalans is onderzoek uitgevoerd naar de gebiedsgerichte processen rondom drie Natura 2000-gebieden: Sarsven en De Banen in de provincie Limburg, Buurserzand/Haaksbergerveen in de provincie Overijssel en het TOP-lijstgebied Noorderpark in de provincie Utrecht (Gerritsen *et al.*, 2009). In Sarsven en De Banen is een integrale gebiedsuitwerking van de gebiedscommissie-Nederweert aan de orde, waarin onder andere het beheerplan Natura 2000 en de ontwikkeling van een landbouw-ontwikkelingsgebied in Nederweert aan de orde komen. Partijen hier al jaren samen in een gebiedscommissie. In Buurserzand/Haaksbergerveen wordt een vernattingsdoelstelling gerealiseerd voor een Natura 2000-gebied in een extensiveringsgebied. Hier is echter ook recent een landinrichting afgerond, waardoor de omstandigheden voor de landbouw juist waren verbeterd. In het Noorderpark wordt de verdroging teruggedrongen door vernatting van de Bethunepolder. Deze maatregel maakt deel uit van de doelstellingen voor het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen.

Soms is de samenwerking tussen provincies en gebiedspartners vastgelegd in formele meerjarige convenanten, waarin de provincie de gebiedspartners (gemeenten, waterschappen, of zelfs gebiedscommissies) verantwoordelijk maakt voor de uitvoering. Maar de provincies pakken ook zelf de uitvoering op, als partner in het gebied. Bij de gebiedsgerichte processen rondom de Natura 2000-gebieden Haaksbergerveen/Buurserzand, Sarsven en De Banen en Noorderpark is bijvoorbeeld te zien dat de provincies Overijssel, Limburg en Utrecht direct betrokken zijn bij het opstellen van doelen en maatregelen voor verdrogingsbestrijding en andere Natura 2000-opgaven (zie Tekstkader 'Natura 2000-gebieden....., pag 18')

Een belangrijke laag bij de uitvoering van het beleid zijn gebiedscommissies. Gebiedscommissies hebben op verschillende manieren invloed op de realisatie van de natuurdoelen van het Rijk (zie tekstkader 'In het landelijk gebied zijn bijna landsdekkend gebiedscommissies ontstaan'). Een manier waarop zij invloed uitoefenen is via de advisering aan Gedeputeerde Staten over de besteding van ILG-middelen (Kamphorst en Selnes, 2007). De rol van ILG-gebiedscommissies bij de aankoop en inrichting van de EHS lijkt volgens studies beperkt (Kamphorst en Selnes, 2007; Selnes en Van der Wielen, 2007). Dit wordt bevestigd in de casussen Noorderpark en Haaksbergerveen/Buurserzand. De gebiedscommissies hebben hier nauwelijks inspraak in de besluiten over subsidies voor natuurorganisaties om de maatregelen te nemen; dat is een zaak tussen provincie en natuurorganisaties. In Sarsven en De Banen speelt de gebiedscommissie echter wel een centrale rol bij de aankoop en uitruil van grond. Het verschilt dus per provincie welke rol gebiedscommissies spelen in het realiseren van natuurdoelen. Dit krachtenveld is bovendien nog sterk in beweging.

In het landelijk gebied zijn bijna landsdekkend gebiedscommissies ontstaan

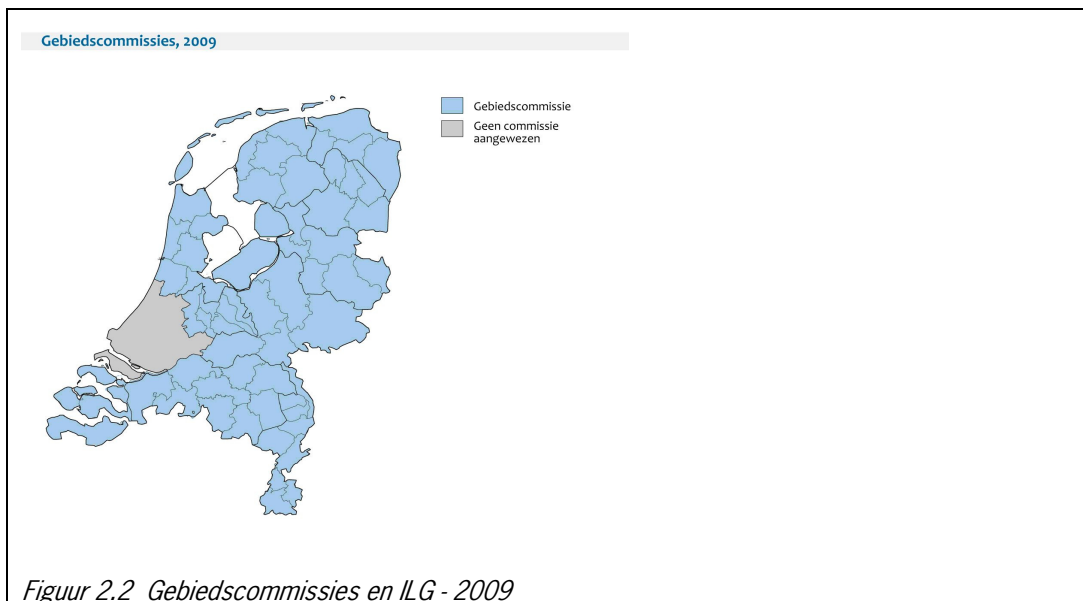
Gebiedscommissies zijn bestuurlijke netwerken van bestuurders van provincie, gemeenten, waterschappen en soms andere organisaties, waarin zij overleggen over de opgaven van hun deel van het landelijk gebied. Deze gebiedscommissies zijn belangwekkend, omdat op deze ontmoetingsplaatsen van bestuurders invloed wordt uitgeoefend op het beleid voor en in het landelijk gebied. Partijen die in het recente verleden weinig betrokkenheid hadden met natuur- en landschapsbeleid, spreken elkaar nu in deze commissies.

Met de term 'gebiedscommissies' kunnen verschillende soorten commissies worden bedoeld (Slangen *et al.*, 2009). Volgens de Provinciewet kunnen de provincies commissies instellen die de provincie ondersteunen bij de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van haar taken. Per commissie worden taken, bevoegdheden, samenstelling en werkwijze geregeld door Provinciale Staten. Er kunnen adviescommissies en bestuurscommissies ingesteld worden. De provincie is in het kader van de Wet inrichting landelijk gebied (WILG) niet verplicht om advies- of bestuurscommissies in te stellen.

Er kunnen twee soorten adviescommissies worden onderscheiden. In beide gevallen is geen sprake van overdracht van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden:

- Adviescommissie krachtens artikel 82 van de Provinciewet;
- Adviescommissie krachtens artikel 82 van de Provinciewet en genoemd in artikel 17 van de WILG.

Gebiedscommissies zijn niet nieuw ontstaan met het ILG, maar bestaan in sommige gebieden al tien tot vijftien jaar. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Reconstructiecommissies. Soms richten ze zich alleen op ILG-thema's, soms is hun focus breder zoals bij de bestuurlijke gebiedsoverleggen (Overijssel) en de regio's in Groningen. Om het ILG te vertalen in provinciaal beleid, hebben de provincies (op Zuid-Holland na) hun gebied opgedeeld in een aantal deelgebieden en hebben daar een gebiedscommissie aan gekoppeld. Sommige provincies hebben ervoor gekozen om volledig nieuwe structuren te ontwikkelen, waarbij ze soms voortbouwen op gebiedscommissies die al bestaan (bijvoorbeeld Noord-Brabant). Op de kaart van de ILG-gebiedscommissies (Figuur 2.2) is te zien waar deze liggen en welk gebied ze omvatten. Vervolgens zijn (en waren) in de praktijk weer andere gebiedscommissies actief die zich richten op kleinere gebieden (ook in Zuid-Holland) en op specifieke taken, zoals herverkaveling van gronden of de bestuurlijke begeleiding van individuele gebiedsgerichte projecten. Deze laatste soort gebiedscommissies wordt niet weergegeven op de kaart.



Provincies: lastige balans tussen controlerende en stimulerende rol

Provincies hebben twee rollen die elkaar soms in de weg zitten: die van stimulator en die van regisseur. In de stimulerende rol is de provincie vooral een partner die in gebieden helpt om projecten te formuleren en in te dienen. Er ontstaan in allerlei vormen en maten aanjaagteams en gebiedsmakelaars. Het merendeel van de gebiedspartners is tevreden over de hulp die de provincie hun biedt om projectvoorstellen in te dienen (Visitatiecommissie ILG, 2009). De regierol die de provincie ook heeft, is echter duidelijk een andere. Daarin is de provincie vooral controleur en opdrachtgever die een resultaatsverplichting is aangegaan met het Rijk.

In deze combinatie van rollen moeten provincies voortdurend de balans vinden tussen gebiedsprocessen stimuleren en de regie aantrekken (Kamphorst en Selnes, 2007). Daarbij blijkt de relatie tussen de frontoffice (provinciale medewerkers die in gebiedsprocessen participeren) en de lijnorganisatie (het achterliggende provinciale apparaat) moeilijk te organiseren (Selnes en Van der Wielen, 2007). Deze verschillende geledingen denken veelal anders over de rol die provincie zou moeten spelen. De eerste groep zit vaak meer op de lijn van het stimuleren en de tweede groep meer op het regisseren en controleren.

Spanningen tussen provinciale regie en gebiedspartijen

Sommige provincies zijn bang de grip te verliezen op uitvoeringsorganisaties (programmabureaus) bij gebiedscommissies die niet direct onder de provincie vallen. Bestaande gebiedsgerichte organisaties en samenwerkingsverbanden zijn namelijk niet altijd gericht op ILG-doelen (Van Till, 2007). Bovendien zien deelnemers aan gebiedscommissies zichzelf ook niet als een uitwerking van een top-downbenadering door de provincie (Slangen *et al.*, 2009). Ook bevinden de processen waar bestaande gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden voor zijn opgericht, zich vaak in andere fasen van ontwikkeling dan het ILG.

Voor het ILG er was, traden ook al spanningen op tussen provinciale regie en gebiedscoalities (Boonstra *et al.*, 2007). Een voorbeeld is te vinden in de Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (Kuindersma, 2007). De gebiedspartijen hadden zich hier verenigd in een stichting met een eigen uitvoeringsorganisatie. Deze stichting wilde de reconstructie van dit gebied zelf uitvoeren, maar de provincie Gelderland had hier moeite mee omdat zij alleen zaken wilde doen met overheden. Betrokken partijen zaten elkaar dus in de weg in wie wat zou moeten doen om het beleid te realiseren. Dit had - in elk geval op de korte termijn - een vertragend effect.

Integratie van sectorale doelen door provincies blijkt lastig

De provincies moeten opereren in een spanningsveld tussen sectoraal beleid zoals natuurbeleid, en integrale afwegingen op gebiedsniveau (Kamphorst en Selnes, 2007). Integrale projecten worden binnen de provinciale organisatie in sectorale 'moten' gehakt en vervolgens beoordeeld door prestatie-eigenaren of doelspecialisten (Visitatiecommissie ILG, 2009). Verkokering is niet per definitie een probleem, maar er is wel regie op nodig (ROB, 2009). Het succes van deze integrale projecten is mede afhankelijk van de interne communicatie binnen de provincies. Daardoor hebben veel provincies moeite om sectorale doelen (voor natuur, landbouw, landschap, recreatie) op gebiedsniveau te integreren, zoals met het ILG wordt beoogd.

Dit spanningsveld ontstaat mede door de voorwaarden die het Rijk in het ILG heeft gesteld aan de besteding van middelen. Daarbij gelden verschillende verantwoordings-eisen, en bovendien is een groot deel van de gelden geormerkt voor een specifiek doel. Dit komt de integraliteit niet ten goede en creëert veel bureaucratie (Visitatiecommissie ILG, 2009). Door de nadruk op natuur in het ILG is het moeilijk om verschillende gebiedsopgaven te integreren. Zo gaat de provinciale cofinanciering voor een aanzienlijk deel naar de natuurdoelen, terwijl andere doelen zoals plattelandontwikkeling of de stimulering van recreatie en toerisme, lastig te (co)financieren zijn binnen het ILG. Als gevolg hiervan zijn waterschappen teleurgesteld over de beschikbaarheid van ILG-middelen voor de wateropgaven (Visitatiecommissie ILG, 2009). Hierdoor zijn er maar beperkte mogelijkheden om integrale wateropgaven mee te nemen. De meeste mogelijkheden zijn er via de verdrogingsbestrijding, waarin het gewenste grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR) een belangrijke rol speelt. Dit blijkt ook uit de casussen Sarsven en De Banen, Noorderpark en Buurserzand/Haaksbergerveen, waar de bestrijding van verdroging een belangrijk thema is.

Provincies en Rijk missen kansen om van elkaar te leren bij invulling nieuwe rollen

Provincies en Rijk werken nog maar op beperkte schaal met elkaar samen om kennis en ervaringen te delen (Visitatiecommissie ILG, 2009), ondanks dat ze beide nog bezig zijn hun nieuwe rollen in het ILG in te vullen. De Visitatiecommissie ILG (2009) stelt dat zowel provincies als het Rijk ervoor verantwoordelijk zijn het ILG tot een succes te maken. Dit vraagt om samenwerking en een sterk partnerschap, op politiek-bestuurlijk niveau, op managementniveau en op het niveau van medewerkers. Dit gebeurt nu te weinig en daardoor worden kansen gemist om van elkaars ervaringen te leren, zodat de uitvoering van het natuurbeleid daarvan kan profiteren. De Raad voor het Openbaar bestuur (2009) benadrukt het belang van interbestuurlijke samenwerking tussen verschillende overheden op basis van gelijkwaardigheid en met respect voor de verschillende taken en bevoegdheden.

Provincies lijken het ILG 'in provinciale moten te hebben gehakt'

De Visitatiecommissie (2009) constateert dat er grote verschillen zijn in institutionele kaders en gebiedsstructuren. Dit maakt het in delen van het land lastig om provinciegrensoverschrijdende projecten goed af te stemmen en uit te voeren. En daardoor wordt het moeilijker om de natuurdoelen in deze projecten te realiseren. Provincies lijken het ILG 'in moten te hebben gehakt', waarbij de verantwoordelijkheid voor het geheel onvoldoende is geborgd. Zo zijn er in feite twaalf ILG's ontstaan, en wordt er bij de realisatie van de in het ILG opgenomen doelen vooral binnen de provinciale grenzen gekeken. De Visitatiecommissie ILG (2009) stelt vast dat de interprovinciale overlegstructuur die bestond in de periode dat het ILG werd voorbereid, niet is gecontinueerd (Visitatiecommissie ILG, 2009).

2.3 Realisatie natuurdoelen in gebiedsprocessen

Gebiedsprocessen zorgen voor de uitvoerbaarheid van het natuurbeleid

In de concrete gebieden waar natuurdoelen verwezenlijkt moeten worden, moeten eerst gebiedsprocessen op gang komen. Die processen zijn nodig als basis voor de verwerving en inrichting van grond voor natuur en om de natuurdoelen goed in te passen met andere functies. Natuurbeleid kan daarom niet los worden gezien van het beleid voor het landelijk gebied over de hele breedte (Kamphorst en Selnes, 2007). In de praktijk komt het dan ook weinig voor dat grond wordt verworven voor natuurontwikkeling zonder een integraal gebiedsproces waarin gronden herverkaveld worden (Kamphorst en Selnes, 2007). Dit is onder meer nodig omdat grond grotendeels op vrijwillige basis verworven moet worden. Mogelijkheden om grond uit te ruilen ontstaan eerder als de grondverwerving deel uitmaakt van een groter gebiedsgericht proces. In de praktijk van de uitvoering gaat het dus niet om of natuurdoelen of landbouwdoelen, maar om beide tegelijk.

Onderling vertrouwen betrokkenen essentieel in gebiedsprocessen

Uit het voorgaande blijkt al dat gebiedsprocessen arena's zijn voor moeilijke besluiten, die optimaal werken als betrokkenen elkaar hebben leren kennen en vertrouwen. Als de betrokkenen in het gebiedsproces de doelen als legitiem ervaren en accepteren, dan kan de provincie de zaken verder concreet afhandelen met bijvoorbeeld de Dienst Landelijk Gebied (DLG) of terreinbeherende organisaties (Selnes en Van der Wielen, 2007). Betrokkenen bij gebiedsprocessen rond Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen hebben bijvoorbeeld de ontstane band tussen gebiedspartijen ervaren als essentiële factor om consensus te bereiken over de integrale aanpak. In dit gebied bestaat al een lange traditie in het samenwerken op gebiedsniveau en respondenten geven aan hoe belangrijk het is dat zij elkaar goed kennen. Gebiedsprocessen zijn fragiel. Incidenten, zoals een partij die een rechtszaak aanspant of een vergunningverlening die sommigen als problematisch zien, kunnen ertoe leiden dat partijen terugkomen op eerder gemaakte afspraken. Het vergt daarom voortdurend aandacht en inzet om het onderlinge vertrouwen te bewaken.

Betrokkenen bij gebiedsprocessen zien hun capaciteiten als aanvullend op die van provincies. Leden van gebiedscommissies vinden dat zij dichter bij de mensen staan dan de provincie en daarom beter kunnen inspelen op hun wensen en mogelijkheden (Slangen *et al.*, 2009). Zij vinden ook dat gebiedscommissies ervoor zorgen dat integraal gebiedsspecifieke doelen worden geïnitieerd (Slangen *et al.* 2009).

Gebiedsprocessen ontberen werkbare kaders om natuurdoelen te kunnen realiseren

In gebiedsprocessen gaat het erom dat verschillende opgaven voor het betreffende gebied kunnen worden gerealiseerd en dat men strategieën hiervoor ontwikkelt. Om de gebiedsprocessen op dit punt effectief te laten zijn, zijn heldere kaders belangrijk. De ruimte die verschillende kaders toelaten, verschilt sterk. Zo zijn bij de uitwerking van het Natura 2000-beleid in gebieden de Europese kaders richtinggevend en nauw omschreven. Deze laten relatief weinig ruimte voor andere gebiedsambities. Bij het beleidsprincipe 'Landschap ontwikkelen met kwaliteit', uit de *Nota Ruimte*, zijn de kaders juist breed. Het Rijk heeft niet altijd voldoende aandacht voor de beleidskaders en voorwaarden waarbinnen gebiedsprocessen kunnen plaatsvinden (Selnes en Van der Wielen, 2007). Dit heeft vooral te maken met (detail)regels die de ruimte voor gebiedsoplossingen inperken. Daarbij kunnen verschillende rijkskaders elkaar tegenwerken. Deze kunnen elk voor zich helder zijn, maar nauwelijks of niet te realiseren zijn in één gebied of in elkaars nabijheid.

Deze problematiek wordt geïllustreerd in het Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen. In het kader van het Reconstructiebeleid is in de omgeving van dit natuurgebied het landbouwontwikkelingsgebied (LOG) Nederweert gepland. Hier zouden intensieve veehouderijbedrijven de ruimte krijgen om zich te ontwikkelen. Hier staat tegenover dat de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij in andere gebieden (extensiverings- en verwevingsgebieden) kleiner zijn geworden. In de praktijk blijken natuur en landbouw elkaar echter te beperken in hun ontwikkelingsmogelijkheden, omdat het LOG te dicht bij het Natura 2000-gebied ligt. Het lukt daardoor niet om natuur en landbouw volledig te scheiden. Doordat er zo geen ontwikkeling van agrarische bedrijven mogelijk blijkt, blijven de mogelijkheden voor uitruil van grond beperkt in het gebied rondom Sarsven en De Banen. Er vindt immers geen beweging van intensieve veehouderij naar het LOG plaats. Hierdoor is in deze situatie een verdere kwaliteitsverhoging van de natuur niet mogelijk. En zo blijven partijen vastzitten in een situatie die zowel voor de landbouw als voor natuur ongunstig is.

Een deel van de oplossing ligt in het generieke beleid voor ammoniak en stikstofoxiden van het Rijk en de Europese Unie. Een aanzienlijk deel van de ammoniakbelasting is bijvoorbeeld niet afkomstig uit het gebied zelf. Het Rijk heeft daarom een landelijke handreiking gemaakt voor de ammoniakproblematiek, waarin geregeld moest worden dat bedrijven meer ontwikkelingsruimte zouden krijgen. Dit voorstel heeft echter geen stand gehouden bij de Raad van State. Ook het rapport van de commissie-Trojan biedt nog geen werkbare oplossingen. In de Groote Peel loopt een pilot om dit verder uit te werken. Het gebiedsproces rondom Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen zou oplossingen goed kunnen gebruiken, evenals veel andere gebieden in Nederland.

Nadruk op sectorale natuurdoelen leidt soms tot spanningen in gebieden

Een sterke focus op sectorale natuurdoelen roept weerstand op in gebieden, zoals is gebleken bij de implementatie van het Natura 2000-beleid in gebieden (Van den Bosch, 2007). Het Natura 2000-beleid geeft een stevige impuls aan de realisatie van natuurdoelen, juist omdat de Natura 2000-doelen een juridisch dwingende karakter hebben. Dit dwingende karakter kan echter inbreuk maken op eerdere afspraken en verwachtingen. Frustraties en een negatief imago voor natuur kunnen hiervan het gevolg zijn (Selnes en Van der Wielen, 2007). Als er geen vertrouwen is en geen gezamenlijk streefbeeld is opgebouwd, is het waarschijnlijk dat er in de uitvoering weerstanden ontstaan waardoor de Natura 2000-doelen moeilijk gerealiseerd kunnen worden.

Deze knelpunten spelen bijvoorbeeld in het Buurserzand/Haaksbergerveen. De plannen om de gronden te vernatten, maken landbouw op deze percelen onmogelijk. Het omliggende agrarische gebied is sinds de jaren tachtig echter juist heringericht op een manier die voor de landbouw gunstig is. Deze landinrichting is recentelijk afgerond en bedrijven hebben investeringen gedaan die zij de komende decennia zullen moeten afbetalen. Met het gereedkomen van het Reconstructieplan en het natuurgebiedsplan van de provincie zagen deze landbouwbedrijven echter dat ze in een extensiveringsgebied of een zone nieuwe EHS-natuur terecht waren gekomen. Daarbovenop kwamen vervolgens de aanmelding als Natura 2000-gebied, de aanwijzing als TOP-lijstgebied verdrogingsbestrijding en het opstellen van een beheerplan. Agrariërs die dit overkomt, weten vooralsnog niet wat hun aangeboden zal worden en maken zich zorgen. Zoals het er nu voor staat, zullen agrariërs hun grond alleen willen verkopen voor natuurontwikkeling wanneer hier voldoende compensatie tegenover zal staan zodat zij bijvoorbeeld elders hun bedrijf kunnen voortzetten.

Ook in TOP-lijstgebied Noorderpark (Utrecht) zijn er spanningen tussen bewoners en plannen om de verdrogingsproblematiek op te lossen. In 2007 was er een landinrichtingsplan klaar, waarin natuurontwikkeling, vernatting en behoud van bewoning samen zouden gaan.

Ontwikkelingen in het verdrogingsbeleid en de aanmelding als Natura 2000-gebied hebben dit plan echter in een ander daglicht gesteld. Bewoners waren al niet tevreden met dit compromis (zie Natuurbalans 2008) en werden vervolgens geconfronteerd met plannen die nog verder gingen. Er ontstond actieve weerstand toen bleek wat het watergebiedsplan dat het waterschap had opgesteld, betekende voor de inrichting van de polder. In het gebied verschenen protestborden met teksten als 'Hou dit landschap in stand, met koeien op het land' en 'Met water omhoog houden wij het niet droog'. Bewoners en agrariërs hebben vervolgens een alternatief inrichtingsscenario opgesteld. Daarin gaan ze uit van inrichting met minder peilvlakken, waarvan ze hopen dat deze minder vernattingsschade aanricht.

Het gebied heeft verder nog een Natura 2000-opgave voor moerasvogels. De onderhandelingsruimte zit in de natuurdoelen die geen Europese status hebben. Zo was het doel van trilvenen opgenomen in het oorspronkelijke natuurgebiedsplan. Dit onderdeel kan ook op weerstand rekenen; bewoners zijn bang voor waterschade en muggenoverlast. Trilvenen horen echter niet bij de Natura 2000-opgaven voor het gebied (wel bij het provinciale natuurgebiedsplan), zodat de provincie nu op dit punt de ruimte zoekt om bewoners tegemoet te komen.

3 Natuur en ILG: nieuwe perspectieven voor beleid; ambities en verwachtingen over de praktijk

Trond Selnes (LEI, Wageningen UR)

3.1 Inleiding

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is vanaf 2007 ingevoerd om het beleid voor het landelijk gebied slagvaardiger te maken. Hiermee is een nieuw beleidskader gekomen waarbinnen rijksdoelen voor natuur en landschap gerealiseerd zouden moeten worden. Er zijn met het ILG geen nieuwe inhoudelijke rijksdoelen gekomen. Maar, er zijn wel nieuwe handelingsperspectieven voor beleid gemaakt waar decentralisatie en een meer gebiedsgericht praktijk centraal staan.

Nu ILG op gang is gekomen, vragen we ons vooral af wat het ILG voor het realiseren van rijksdoelen betekent. In dit hoofdstuk gaan we in op wat het ILG is, en de relatie met het natuurbeleid. De centrale positie voor decentralisatie en gebiedsgericht werken vragen hierbij aandacht. In het bijzonder gaan we in op welke verwachtingen er zijn voor de praktijk.

3.2 Ambitie en opzet ILG: meer samenhang en slagvaardigheid

Het ILG kan gezien worden als een instrument van het rijk om rijksdoelen in het landelijk gebied te realiseren. Daarvoor zijn bestuursovereenkomsten met alle 12 provincies gemaakt, en er is meer rijksgeld voor vrijgemaakt. De Wet inrichting landelijk gebied (WILG) bevat de spelregels voor het ILG, en deze wet is de opvolger van de Landinrichtingswet uit 1985. Een belangrijk verschil met de landinrichtingswet is de vereenvoudiging van de procedure. Daarnaast worden programmering en organisatie overgelaten aan de provincies.

Het ILG is vooral ingevoerd omdat het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied onvoldoende tot de gewenste resultaten leiden (Kamphorst en Selnes, 2007). Men wil af van de beperkte samenhang tussen en binnen de overheidslagen, de complexe en bureaucratische procedures en de afstand tussen de overheid en gebiedsactoren. Zo staat het in de Contourennotitie ILG uit 2004. Het beleid moest meer slagvaardig worden en het doel van ILG is daarom:

Het in staat stellen van provincies samen met de gemeenten en waterschappen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling (Contourennotitie, 2004:7).

Centrale uitgangspunten voor het beleid zijn:

- Het bundelen van financiële middelen, het zogenaamd 'ontschotten van middelen';
- Het bieden van meer beleidsruimte voor de provincies om de regie te voeren en de aanpak van de uitvoering met gebiedspartners te organiseren;
- Werkwijze gericht op 'integraliteit en een gebiedsgerichte aanpak'. De ILG filosofie is gebouwd op de wens van een eenvoudiger maar slagvaardiger beleid.

De volgende subsidies zijn in het ILG opgegaan (Kamphorst en Selnes, 2007):

- Regeling Bedrijfshervestiging en –beëindiging (RBB)
- Grondverwerving incl. bufferzones
- Regeling subsidiering landinrichting
- Inrichting buiten landinrichting(SBB)
- Natte Natuur (Delta Natuur ZH en Noord-Nederland)
- Programma Beheer: SN, SNf, SAN, ROS Ganzengedoogovereenkomsten (gaat op in SAN) en Regeling Natuurbraaksubsidie (gaat op in SAN)
- Meerjarenprogramma Soortenbeleid
- Bijdrageregeling Nationale Parken
- Subsidieregeling provinciale stichtingen landschapsbeheer
- Meerjarenprogramma Ontsnippering (LNV-aandeel)
- Regeling Versterking Recreatie
- Regeling Lange Afstand Wandelpaden
- Belvédère
- Regeling kwaliteit Groene Hart (KIGH)
- Regeling Kavelruil
- Nationale Landschappen
- Koopmansgelden
- Stimuleringsregeling inrichting duurzame glastuinbouw (Stidug) (onbekend),
- Infrastructuurregeling glastuinbouw (IRG)
- Meerjarenprogramma bodemsanering op basis van de Wet Bodembescherming (incl. saneringsgelden waterbodems regionale wateren); saneren BBL/SBB-gronden
- Regeling Beëindiging Veehouderijbedrijven (RBV)
- Urgentieprogramma Reconstructie
- Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB)

Het is nu aan de provincies om deze bundeling van budgetten via een meer (dan voorheen) decentrale aanpak uit te voeren. Daarbij zijn er minder eisen ten aanzien van vorm en procedures, planverplichtingen en rijkstoetsing. De provincies zijn nu wel volledig resultaatverantwoordelijk. De provincies rapporteren jaarlijks over de voortgang, maar de doelen en prestaties zijn in bestuursovereenkomsten voor 7 jaar vastgelegd. De rijksdoelen waar het over gaat zijn vastgelegd in de Agenda Vitaal Platteland (2004) en het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013 (2006). De provincies hebben hun aanpak uitgewerkt in provinciale meerjarenprogramma's (pMJP's). In totaal omvat het ILG meer dan 3 miljard euro). De provincies zetten de budgetten (ruim 3 miljard euro) uit bij gebiedspartners die projecten realiseren. De provincies kunnen daarbij zelf subsidieverstrekingen regelen of via de Dienst Landelijk Gebied werken. Het Rijk heeft ook DLG capaciteit (5.7 miljoen uren) aan de provincies ter beschikking gesteld.

3.3 Betekenis decentralisatie en gebiedsgericht werken voor het natuurbeleid

3.3.1 Wat is decentralisatie?

'Decentralisatie' gaat om het bewust overdragen van taken, middelen en/of bevoegdheden van de ene bestuurslaag naar de andere. Het gaat vooral over het overdragen van taken van centrale naar decentrale overheden. Dit is echter geen eenduidige relatie, want staatsrechtelijk gezien is Nederland een 'gedecentraliseerde eenheidsstaat' (Toonen, 1987). Overheden voeren taken in medebewind uit. Er ligt dus een aanzienlijk gezamenlijke opgave voor alle overheden. Dat geldt ook binnen het ILG. De overheden hebben echter ook eigen

taken en verantwoordelijkheden. Maar, veelal gaat het om gecombineerde taken van medebewind en autonomie dat vrijwel altijd een rol speelt als het om de verhoudingen tussen verschillende overheidslagen in Nederland gaat (Kuindersma en Selnes, 2006:15). Deze *eenheid in verscheidenheid* is vaak een onderschat fenomeen in een discussie die snel een 'wij-zij' karakter krijgt (Kuindersma en Selnes, 2006:15-16).

In Nederland probeert men al tientallen jaren om decentralisatie in te zetten voor een beter bestuur. De argumenten gaan over zaken als:

- Minder verkokering en meer uitvoeringsgerichtheid van het rijksbeleid;
- De behoefte aan beter verankering van lokale democratie en de toegankelijkheid van het bestuur;
- Een verkleining van de afstand tussen 'bestuur en bestuurden'; en
- Meer effectiviteit en doelmatigheid (Fleurke *et al.*, 1997; Kuindersma en Selnes, 2006)

Decentralisatie is echter een verzameling gewenste antwoorden geworden op een grote variëteit aan vragen. Zo is meestal 'beter bestuur' een onderdeel van de argumentatie, terwijl er geen duidelijkheid is over wat nu onder beter bestuur wordt verstaan (Kuindersma en Selnes, 2006). Het gaat om 'het overdragen van bevoegdheden van een hoger aan een lager bestuursorgaan', zonder dat het altijd helder is wat voor soort bevoegdheden er dan bedoeld wordt en aan welk bestuursorganen iets is overgedragen. Iedereen ontwikkelt een beeld van wat er gedecentraliseerd is. Enkele overwegingen uit Kuindersma en Selnes (2006) zijn de volgende:

- Bij de kenmerken van de overgedragen taken is de reikwijdte daarvan belangrijk maar ook de mate van centrale programmering en de beleidsinstrumenten. Zo kan het gaan om een decentralisatie van alleen enkele uitvoeringstaken met een sterke vorm van centrale programmering en zonder overdracht van instrumenten (zoals subsidieverlening of de mogelijkheid tot regelgeving). Het kan ook om een vergaande decentralisatie gaan waarin de besluitvorming bij het meest decentrale bestuursorgaan komt te liggen.
- Een overkoepelend doel is dat decentralisatie tot beter bestuur moet leiden. Daarmee worden ook andere actoren dan overheden betrokken. Beter bestuur is geworteld in een aantal samenhangende doelen. Een daarvan is een meer *integrale beleidsvoering*. Verondersteld wordt dat decentrale overheden beter in staat zijn om verschillende sectorbelangen op elkaar af te stemmen dan een rijksoverheid. Daarvoor zijn bepaalde zaken nodig: *zorgvuldigheid, maatwerk, slagvaardigheid, efficiëntie*.
- Mogelijke ongewenste effecten van decentralisatie zijn bijvoorbeeld: versnippering van beleid, onduidelijkheid van beleid en rechtsongelijkheid. Dit zijn dan ook vaak argumenten voor (re)centralisatie van beleid.

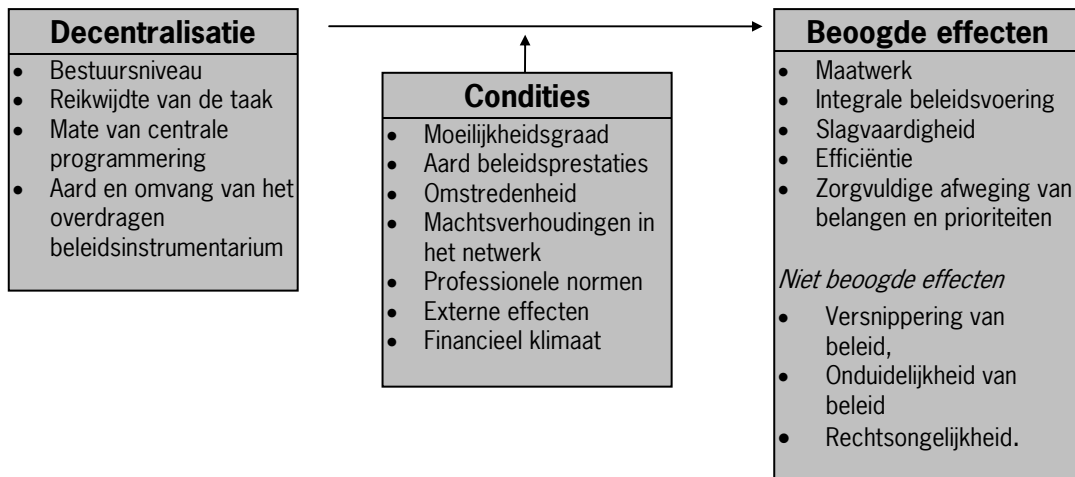
De mate waarin de doelstellingen van decentralisatie worden gehaald is ook afhankelijk van de condities waaronder de decentralisatie plaatsvindt. Het gaat dan volgens Fleurke (*et al.*, 1997) om de moeilijkheidsgraad van het beleid en de aard van de beleidsprestaties; de mate waarin de maatschappelijke problemen en opvattingen over oplossingen omstreden zijn of niet; de machtsverhoudingen in het netwerk waar de lagere overheid deel vanuit maakt; de aanwezigheid van gedeelde normen, het opreden van externe effecten en het financiële klimaat. Zo wordt de behoefte aan maatwerk vaak aangevoerd als reden om decentraal te werken. Maar 'maatwerk' zelf is geen eenduidig concept. Maatwerk kan gezien worden als 'vrijheid van beleid', terwijl het ook gezien kan worden als een meer verfijnd regelstelsel, ofwel 'vrijheid door beleid'.

Binnen het beleidsnetwerk worden beide vormen van maatwerk met dezelfde argumenten naar voren gebracht. Omdat zowel het beleid als de condities rond het beleid vrij complex zijn,

kunnen misverstanden en conflicten hierover het bereiken van resultaten belemmeren. De discussie over decentralisatie verdient daarom een bewuste omgang met de achterliggende condities. Een nuttig uitgangspunt kan het besef zijn dat decentralisatie zich op het snijvlak bevindt tussen zowel inhoud en proces, als beleidsvorming en beleidsuitvoering. Overdreven aandacht voor het een zonder oog voor het ander kan storend werken in een proces dat zich richt op het scheppen van ruimte voor elkaar, en wel op meerdere fronten tegelijk.

Het model van Fleurke

Onderstaand schema schetst een beeld van de bovenstaande zienswijze. Het is het resultaat van een uitgebreide evaluatie van een aantal decentralisatieoperaties (Fleurke c.s., 1997).



3.3.2 Wat is gebiedsgericht werken?

Kamphorst en Selnes (2007) gingen in hun onderzoek in op wat gebiedssamenwerking is en wat men daarmee wil bereiken. Gebiedssamenwerking betekent dat overheden samenwerken met gebiedspartners om doelen zoals vastgesteld in de bestuursovereenkomsten te bereiken. De veronderstelling is dat gebiedsgericht werken de uitvoering efficiënter maakt. Welke rol deze samenwerking precies speelt, hangt af van de bril waarmee gekeken wordt. Kamphorst en Selnes (2007) noemen de theoretische discussie rond een mogelijk verschuiving van 'government naar governance'. Ze benadrukken dat governance een soort container begrip is (Pierre and Peters 2000:14), maar dat het concept toch als een oriëntatiepunt voor reflectie over interbestuurlijke relaties dient. De shift naar governance refereert juist aan de problematiek rond gebiedsgericht werkwijzen; aan een overheid die steeds meer samenwerking met andere partijen aangaat (Hajer en Wagenaar 2003). Een aantal centrale punten zijn de volgende:

- Anders dan in een government perspectief ligt in een governance perspectief de nadruk minder op een centrale overheid die de belichaming van het algemeen belang vormt, en bindende beslissingen maakt in de naam van het publiek belang (Jessop 2000, p. 13). De nadruk ligt meer op een ruimere opvatting van legitiem bestuur, waarin netwerken van bestuurlijke en andere actoren elkaar op diverse niveaus ontmoeten voor discussie, onderhandelingen en besluitvorming (Rhodes 2003, p.47, Jessop 2000, p.16).
- Gezien vanuit een government perspectief is gebiedssamenwerking vooral een manier om rijksdoelen beter te bereiken, terwijl er vanuit een governance perspectief vooral gaat om de noodzaak om samen te werken om resultaten te boeken. Op zijn minst zit hier een accentverschil in.

- Met het ILG kunnen we ons afvragen of we niet de aanwezigheid van beide werelden, van government en van governance, kunnen bespeuren. De aandacht voor het realiseren van heldere rijksdoelen neigt naar een government-achtig zienswijze. Interessant is echter ook dat het ILG door de aandacht voor het stimuleren van gebiedsgerichte samenwerkingsverbanden een governance-achtige aanpak uitstraalt.
- Ongeacht het perspectief op beleid, wordt de praktijk van uitvoering vaak gezien als grillig en vol spanningsvelden. Een ILG met nadruk op gebiedsgericht samenwerking kan leiden tot meer aandacht voor deze grillige praktijk. Maar, de vraag is dan ook of deze processen gevoed worden met slagvaardigheid in de vorm van competenties en middelen in ruime zin. Het investeren in deze processen, in zowel materiële als immateriële zin, wordt dan van belang. Door deze investeringen kunnen vervolgens steeds nieuwe en betere faciliteiten voor deze processen ontstaan, waardoor de kwaliteit verder toeneemt. De Engelse hoogleraar Rhodes (2003, p.88) noemt dit 'the most important consequence of decentralization'.

In ILG-verband is het nu aan de provincie om deze gebiedsprocessen te 'voeden'. Want het omgekeerde kan ook gebeuren: weinig slagvaardige processen zullen kunnen 'leeglopen', door gebrek aan 'voeding', om in die terminologie te blijven. Ervaringen uit andere landen laten zien dat dit soort decentralisatieoperaties kunnen falen als er te veel focus ligt op ambitieuze doelen en de grote lijnen.¹ Kamphorst en Selnes (2007) vragen zich af of dit niet een argument is voor meer aandacht voor de nodige empowerment en vertrouwen. Dit lijkt een argument voor 'meer governance en minder government', maar aan de andere kant is er in deze netwerkmaatschappij ook behoefte aan een stevige visie vanuit een zelfstandig opererende overheid die knopen kan doorhakken, of desnoods forceren als het om impasses gaat.

Juist een zekere helderheid kan nodig zijn, voor het vertrouwen en acceptatie. Dit is volgens Kamphorst en Selnes (2007) een spanningsveld waarin overheden zich bevinden en het heeft te maken met het meervoudige karakter van termen als vertrouwen en acceptatie. De processen rond vertrouwen en acceptatie blijven vaak een soort black-box, terwijl ze essentieel kunnen zijn voor het bereiken van resultaten. Acceptatie is een begrip dat kan variëren van afgedwongen en geforceerde acceptatie tot een authentieke acceptatie gebaseerd op kennis van zaken, overtuiging en inzicht (zie ook De Bakker en Overbeek, 2005: 48-55). Kamphorst en Selnes (2007) stellen dat een sturingsmodel gebaseerd op gebiedsgericht samenwerking, zoals de ILG-filosofie, is het te verwachten dat men streeft naar een nadruk op een authentieke acceptatie en veelzijdige vertrouwensrelaties.

In de praktijk gaat het nu om de provinciale regierol bij de uitvoering: "Provincies krijgen de verantwoordelijkheid voor ontwikkeling en uitvoering van gebiedsgericht beleid" (IPO 2005). Een centrale veronderstelling is dat de provincies de opgave niet alleen kunnen realiseren, en dat samenwerking met gebiedspartners tot betere resultaten zal leiden. Wat betreft het samenwerken met gebiedspartners, zoals gemeenten en waterschappen, kunnen provincies zelf de vormen van samenwerking kiezen. De keuzes komen in Het Provinciale Meerjaren Programma Landelijk Gebied (PMJP). In het PMJP stellen de provincies programmering van het beleid vast, inclusief een overzicht van de organisatie van de uitvoering van provincies met hun gebiedspartners. Daarnaast biedt het PMJP inzicht in de doelen, de organisatie en de financiering. De WILG stelt voor het PMJP alleen de verplichting vast dat bij de voorbereiding de gemeenten en waterschappen betrokken worden (WILG H2, art. 4 lid 5). Dat geeft de provincie redelijk veel ruimte om zelf de condities vast te stellen, want er zijn vele vormen van 'betrokkenheid' mogelijk. Samenwerking met gebiedspartners kan in de vorm van formele

¹ Skare (1987) publiceerde over het falen van decentralisaties in Noorwegen.

meerjarige convenanten met gebiedspartners, waar de provincie de gebiedspartners zelf verantwoordelijk maakt (gemeenten, waterschappen, of zelfs gebiedscommissies. Maar de provincie kan ook zelf de uitvoering oppakken, als partner in het gebied. De rollen als partner versus opdrachtgever kunnen echter elkaar in de weg staan

Veel van de zogenaamde 'beleidsvrijheid' bestaat uit de lange tijdsduur voor de uitvoering en een geringe bemoeienis vanuit het rijk met de uitvoering. Provincies krijgen nu 7 jaar om de opgaven te realiseren. Het rijk zal dan terughoudend zijn, met de mid term review in 2010 als tussenstap. Dan kunnen de afspraken bijgesteld worden.

3.4 Verwachtingen over de praktijk

Bij de start van het ILG hebben Kuindersma en Selnes (2007) gekeken naar verwachtingen over de praktijk. Het gaat in eerste instantie om de Tweede kamer, de in 2005 ingestelde IPO-commissie Lokker, de visitatiecommissie De Graaf en de Commissie van Wijzen. Daarnaast bieden ze een blik op bevindingen uit de reconstructie en geven ze de verwachtingen weer van RLG.

3.4.1 Verwachtingen ILG vanuit het Tweede Kamer

Hieronder volgen de essentiële (positieve) verwachtingen van de Tweede Kamer uit de begindagen van het ILG.

- **Versterking schakelrol provincie:** Volgens de Memorie van Toelichting (MvT) van de WILG (Tweede Kamer, 2006a: 11-12), krijgen de provincies nu een schakelrol. Dit is niet nieuw (al sinds de Decentralisatie Impuls van begin jaren negentig steeds meer uitvoeringstaken in het natuur- en plattelandsbeleid overgedragen van rijk naar provincies), maar het wordt nu meer en de provincies zijn bij uitstek geschikt zijn om deze schakelrol te vervullen. Ze zijn beter dan het rijk in staat alle in het geding zijnde belangen en wensen te wegen en daarover besluiten omdat zij dichterbij burgers en lokale organisaties staan.
- **Doelen integreren en anderen betrekken in een gebiedsgerichte aanpak:** De wetgever verwacht van de provincies dat ze rijksdoelen, eigen doelen en gemeentelijke en waterschapsdoelen integreren, maar niet zelf alles gaan uitvoeren. Zoveel mogelijk gemeenten en waterschappen inschakelen, alsmede maatschappelijke organisaties en burgers betrekken. Maar ook dat de provincies ervaringen uit het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid van bijvoorbeeld de reconstructie gebruiken. ILG maakt nu ook meer gebiedsgericht maatwerk mogelijk.
- **Werkwijze is aan de provincie, Tweede Kamer heeft vertrouwen.** Het rijk wil zich niet bemoeien met hoe de provincies de rijksdoelen realiseren. Wel is hier spanning met de verwachte gebiedsgerichte werkwijze. Het MvT zegt niets over wat er gebeurd als de provincies ervoor kiezen om het beleid op een andere manier uit te voeren (dus niet gebiedsgericht maar anders). Kennelijk gaat de TK er vanuit dat men gebiedsgericht werkt. Het werken met breed samengestelde gebiedscommissies is ook niet verplicht. Dat bepalen de provincies zelf.
- **Wederzijdse voordelen.** Beter realisatie van rijksdoelen (uit het rijksMeerjarenprogramma (rMJP) behorende bij de nota Agenda Vitaal Platteland) vooral op de terreinen: natuur, recreatie, landschap, landbouw, sociaal-economische vitalisering van het platteland, milieu, water en reconstructie. Concrete operationele doelen staan in bestuursovereenkomsten. Het voordeel voor de provincie is dat het rijk in detail moet aangeven hoeveel geld er beschikbaar is voor deze doelen. Voor het rijk is het voordeel

dat de doelbereiking ook meetbaar en afrekenbaar wordt. TK verwacht daarbij grote beleidsvrijheid voor de provincie.

- **Rijk beperkt zichzelf, maar wel stok achter de deur:** De zevenjarige bestuurs-overeenkomsten hebben gevolgen voor de mogelijkheden van de rijksoverheid om beleid te wijzigen. Het rijk legt zich ook vast voor zeven jaar aan bepaalde budgetten en de besteding daarvan. De mogelijkheden voor rijksingrijpen zijn daarna beperkt. Het rijk kan de onderhandelingen met de provincie heropenen en bij de midterm review (2010) zijn mogelijkheden om bestuursovereenkomsten aan te passen. Toch blijven wijzigingen van de bestuursovereenkomsten telkens een tweezijdige aangelegenheid: zowel rijk als provincie moeten er mee instemmen. Alleen bij (nieuwe) Europese verplichtingen kan het rijk eenzijdig de afspraken met provincies wijzigen.
- **Inspanning niet alleen van rijk en provincie verwacht, ook van gemeenten en waterschappen:** Financiering ILG niet alleen rijk maar ook de provincies. Bovendien moeten provincies zich inspannen om EU, gemeenten, waterschappen en particulieren mee te laten betalen aan ILG-projecten. De MvT laat een beetje in het midden of de provincies het eigen geld inzetten voor de extra provinciale doelen of dat de provincies met eigen geld bijdragen aan de rijksdoelen. Opvallend is dat provincies bestuursovereenkomsten sluiten met het rijk, maar dat de andere partijen waarvan financiële bijdrages worden verwacht (o.a. gemeenten en waterschappen) deze afspraken niet ondertekenen, terwijl ze blijkbaar wel partij zijn. Provincies kunnen dit voor- of na het sluiten van de bestuursovereenkomst regelen door afspraken te maken met gemeenten, waterschappen en derden. Veel plattelandsbeleid is niet alleen afhankelijk van de ILG-subsidiestromen, maar ook van een passend ruimtelijke ordeningsbeleid. In dit ruimtelijke ordeningsbeleid hebben niet de provincies maar de gemeenten het primaat, volgens de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). Provincies kunnen wel globaal aansturen en hebben de mogelijkheid om in te grijpen (inpassingsplan). Toch gaat het rijk ervan uit dat ingrijpen in de meeste gevallen niet nodig zal zijn, omdat gemeenten *'dusdanig bij de voorbereiding van het streekplan zijn betrokken dat zij uit eigen beweging hun bestemmingsplannen in overeenstemming met het streekplan zullen houden of brengen'* (p. 23-24).
- **ILG draagt bij aan ontschotting, vereenvoudiging en versnelling:** Het ILG draagt bij aan ontschotting en versnelling van landinrichtingsprojecten. De ontschotting van de rijkssubsidiestromen is vooral nodig voor de praktijk van integrale gebiedsgerichte beleid. Ook verwacht TK dat de WILG de procedure voor herinrichting aanmerkelijk vereenvoudigt en hiermee de snelheid verhoogd. Eenzelfde veronderstelling ligt ten grondslag aan de Reconstructiewet. De procedure voor wettelijke herinrichting is dan ook vrijwel geheel overgenomen uit de Reconstructiewet.

3.4.2 Zorgen vanuit de Tweede Kamer

Uit de Tweede Kamer behandelingen van de WILG uit 2006 (Tweede Kamer, 2006b en 2006c) blijkt dat er ook zorgen zijn. De belangrijkste en meest opvallende zorg- discussiepunten zijn:

- **De nieuwe rol van DLG: decentralisatie nodig?:** DLG behoudt een belangrijke rol als uitvoeringsorganisatie van het plattelandsbeleid, maar nu aangestuurd door de provincies. Toch splitst het rijk DLG niet op in 12 provinciale diensten, maar houdt het de landelijke dienst in stand. Dat zou schaalvoordelen opleveren. Provincies krijgen via de bestuursovereenkomsten ILG de beschikking over DLG-capaciteit, die ze kunnen inzetten voor de realisatie van de ILG-doelen. Is dit werkbaar? Sommige Kamerleden willen liever decentralisatie van DLG.
- **De positie van Staatsbosbeheer: dubbele aansturing?** Over de positie van Staatsbosbeheer (SBB) in het nieuwe stelsel is in de discussies aanzienlijk minder

aandacht dan voor DLG. Staatsbosbeheer voert een groot deel van het natuurbeleid uit, maar is en blijft een rijksorganisatie. In de discussies suggereren sommige Kamerleden dat opsplitsing dan wel provinciale aansturing ook voor SBB voor de hand zou liggen. Dit gebeurt niet, het rijk blijft SBB direct aansturen. Bovendien valt SBB ook niet onder het Programma Beheer, dat via het ILG ook bij de provincies terecht komt. De provincies maken wel afspraken over het realiseren van bepaalde natuurdoelen en zijn daarin mede afhankelijk van SBB. De afspraak is dat SBB het terreinbeheer af zal stemmen met de provincies. Hier lijkt dus al met al een dubbele aansturing te ontstaan. Een dergelijke dubbele aansturing van DLG wil het rijk in het ILG juist opheffen, omdat het tot onduidelijkheid zou leiden.

- **Water buiten ILG: bevorderend voor de integraliteit?** Er is alleen geld voor verdroging en waterberging in het ILG. Kamerleden uiten zorgen over de integraliteit van de gebiedsopgaven waar ook andere wateropgaven een rol spelen.
- **De betrokkenheid van maatschappelijke organisaties?** Enkele Kamerleden maken zich zorgen over de bereidheid van provincies om maatschappelijke organisaties en burgers te betrekken bij planvorming en –uitvoering. Ze stellen voor om dit wettelijk vast te leggen in de WILG. De Minister van LNV wijst dit voorstel van de hand. Provincies behouden de vrijheid om eigen keuzes te maken bij de samenstelling van gebiedscommissies en landinrichtingscommissies. Dit is een breuk met het verleden: De Reconstructiewet en de Landinrichtingswet waren hierover wel bepalingen opgenomen.
- **Doorwerking in bestemmingsplannen: biedt de WRO voldoende sturing?** Zorgpunt is de koppeling met de ruimtelijke ordening en vooral de gemeentelijke bestemmingsplannen. Hierover is niets vastgelegd in de WILG. Sommige Kamerleden willen dat de mogelijkheid van directe doorwerking in bestemmingsplannen wordt vastgelegd in de WILG (zoals in de Reconstructiewet). Uiteindelijk wordt een motie met die strekking aangenomen. Minister Veerman acht deze vorm echter overbodig omdat de nieuwe WRO voldoende mogelijkheden zou bevatten voor provincies om gemeentelijke (planologische) medewerking af te dwingen.
- **Versnippering nationale beleidsopgaven?** Een andere zorg is dat de EHS meer versnipperd raakt nu individuele provincies steeds meer eigen beleidskeuzes kunnen maken. Deze zorgen worden versterkt door informatie over verschillende prioriteiten en beleidsaccenten bij provincies en over de vaak moeizame interprovinciale samenwerking. Tweede Kamerleden stellen voor om van de EHS een nationaal project te maken en deze motie wordt uiteindelijk ook aangenomen. Hiermee zou de rijksbemoediging opnieuw toenemen. Een mogelijk gevolg is een scherpere verantwoordingsplicht van provincies over de realisatie van de EHS. Het kan met andere woorden de pas verworven beleidsvrijheid voor provincies in het ILG weer onder druk zetten.
- **Andere prioriteiten Europa of nationaal?** Kan de Tweede Kamer wel tussentijds bijsturen? Bijvoorbeeld vanwege nieuwe nationale maar ook Europese beleidsprioriteiten. Het blijkt dat de mogelijkheden eigenlijk beperkt zijn tot de midterm review (2010) en de mogelijkheid om het budget over 10 jaar i.p.v. 7 jaar uit te betalen aan de provincies. Andere gevallen vragen nieuwe onderhandelingen tussen provincies en rijk (aanpassing van de ILG-bestuursovereenkomsten).

3.4.3 Verwachtingen Commissie Lokker over de provincies

De verwachtingen van en zorgen over het ILG vanuit de provincies komen onder andere tot uitdrukking in het in 2005 door IPO ingestelde Commissie Lokker (Lokker was gedeputeerde landelijk gebied van de provincie Utrecht). De commissie moest adviseren over de provinciale uitvoeringsrol in het landelijk gebied. Elke provincie zal hier ook weer anders in staan en in deze studie is geen provinciebreed overzicht gemaakt. Toch zijn hier enkele verwachtingen weergegeven:

- ***Uitvoering en gebiedsontwikkeling versterken:*** De belangrijkste verwachting van de commissie is dat de provincies de uitvoering van het gebiedsgericht beleid versterken én de rol van publieke ontwikkelaar op het regionaal niveau aannemen. Het gebiedsgerichte beleid verwijst vooral naar het beleid in de ROM-gebieden, reconstructiegebieden en landinrichtingsprojecten. In dit beleid moeten provincies hun eigen rol en de positie van bewoners en maatschappelijke organisaties versterken. Bovendien zullen provincies de output en resultaatgerichtheid van dit beleid moeten verbeteren. De rol van publieke ontwikkelaar verwijst naar gebiedsontwikkeling. Het precieze onderscheid tussen gebiedsgericht beleid en gebiedsontwikkeling wordt niet aangegeven. Een duidelijke definitie van gebiedsontwikkeling ontbreekt ook. De commissie noemt wel enkele kenmerken van gebiedsontwikkeling (IPO, 2005: 17). We noemen de belangrijkste:
 - o Een samenhangende, ondernemende aanpak voor sociaal-economische opgaven, woningbouw, bedrijfsterreinontwikkeling, infrastructuur, transformatie van de agrarische sector, natuur- en landschapsontwikkeling en wateropgave in een duidelijk afgebakend gebied;
 - o Samenwerking met private partijen, waaronder projectontwikkelaars en maatschappelijke organisaties;
 - o Financiële constructies die sectorale en gemeentelijke grenzen overschrijden.

De commissie Lokker constateert dat de provincies onvoldoende expertise in huis hebben voor het proces- en projectmanagement nodig voor gebiedsontwikkeling. Provincies moeten deze expertise gaan ontwikkelen, omdat gebiedsontwikkeling voor de uitvoering van het beleid steeds belangrijker wordt.

De aanbevelingen van de commissie hebben we vertaald in verwachtingen. Het zijn de volgende:

- De provincie moet een *cultuurverandering* doormaken op bestuurlijk, politiek en ambtelijk niveau. Bestuurlijk gaat het om het verminderen van de beleidsproductie ('nee tegen nieuw beleid') om beter leiding te kunnen geven aan gebiedsontwikkeling. Bovendien moet PS meer op hoofdlijnen sturen en ruimte geven voor (risicodragende) participatie in gebiedsontwikkeling. Ambtelijk moet actief handelen centraal staan. Het moet minder gaan om de interne procedures en meer om het verbinden van publieke en private partijen aan de doelen van de provincie.
- De provincies moeten hun *uitvoeringsorganisatie* versterken. Het gaat hier vooral om het organiseren van voldoende kennis en capaciteit om de nieuwe rol in gebiedsontwikkeling te kunnen spelen.
- Provincies moeten het *nieuwe instrumentarium* van de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) en de WILG optimaal benutten. De commissie roept de provincies op de nieuwe WRO-instrumenten (bv de structuurvisie) te gebruiken om de doelen in het landelijk gebied te realiseren. Voor de WILG gaat het om het inzetten van het (vernieuwde) landinrichtingsinstrumentarium.
- Provincies moeten een *actief grondbeleid* gaan voeren. Bij de actieve rol in gebiedsontwikkeling hoort een actief grond(verwervings)beleid. Provincies moeten daarvoor eigenlijk beschikken over de BBL/Domeinen grond. Een eigen grondbedrijf is ook een mogelijkheid.

Het IPO verwacht dus dat de rol van provincies in het landelijk gebied met het ILG ingrijpend zal veranderen. In hoeverre de individuele provincies de aanbevelingen van deze commissie hebben overgenomen, is ons niet bekend.

3.4.4 ILG-visitaties²

Er is in 2005 een visitatie uitgevoerd naar de implementatie van het ILG bij provincies. Een visitatie is een beoordeling door een onafhankelijke groep deskundigen. Daarnaast heeft de provincie Overijssel een eigen visitatie laten uitvoeren over het gebiedsgericht werken. Ten slotte heeft een commissie van wijzen zich gebogen over de rol van DLG in het ILG.

Landelijke ILG-visitatie

In 2005 bezocht een visitatiecommissie onder leiding van oud-minister De Graaf alle provincies en hield er gesprekken. Hieruit kwamen zorgpunten en discussiepunten naar voren. Het visitatierapport (IPO, 2006) geeft een beeld van de implementatie, vlak voor de introductie van het ILG. De belangrijkste zorgen en discussiepunten zijn:

- *Provincies wisselen onderling weinig ervaringen, oplossingen en goede ideeën uit*
Elke provincie worstelt met dezelfde vragen en opgaven en vindt zelf zijn eigen wiel uit. Bovendien hebben sommige provincies (m.n. in de reconstructie) een voorsprong op andere waarvan geleerd zou kunnen worden. Het gevolg is dat er ook grote verschillen ontstaan in de aanpak tussen provincies.
- *ILG heeft onvoldoende prioriteit binnen GS*
ILG raakt aan beleidsterreinen van het hele College van GS, maar meestal is de gedeputeerde voor landelijk gebied verantwoordelijk en zijn de overige GS-leden minder betrokken.
- *Discussie over invulling regierol*
Binnen de provincies is veel discussie over de regierol. Vooral de verhouding tussen de eigen inhoudelijke visie en de doelstellingen en prioriteiten van gebiedspartners is lastig. De visitatiecommissie heeft de indruk dat de nadruk te veel op de eigen provinciale visie en doelen ligt en waarschuwt dat regie niet betekent dat de provincie alles zelf ter hand neemt. De commissie constateert dat de provinciale MJP's te weinig samen met gebiedspartners zijn opgesteld.
- *De gebiedsindeling voor gebiedsgericht werken is nog onduidelijk in veel provincies*
De visitatiecommissie acht het overlappen van gebiedsstructuren en het ontbreken van een provinciedekkende gebiedsindeling problematisch voor de uitvoering van het ILG.
- *De cofinanciering van gemeenten en waterschappen.*
Een probleem voor de uitvoering is dat gemeenten en waterschappen niet automatisch bereid zijn om zich voor zeven jaar te committeren aan een financiële bijdrage.
- *Maatschappelijke organisaties onvoldoende betrokken*
De commissie is geschrokken van de geringe mate waarop maatschappelijke partners betrokken worden in de beleidsontwikkeling. Provincies lijken zich in de praktijk erg te richten op overheden.
- *Strategisch belang ILG voor provincies onderschat*
De ILG-visitatiecommissie verwacht dat het ILG heel belangrijk kan worden in de voortdurende discussie over het nut en de rol van de provincies. Provincies hebben met het ILG de kans om hun nut als middenbestuur te bewijzen. Als dat niet lukt, zal de kritiek alleen maar toenemen. De commissie vindt dat dit strategische belang op de provinciehuizen (GS/PS) nog te weinig wordt onderkend.

Commissie van wijzen DLG

De Dienst Landelijk gebied (DLG) speelt een belangrijke rol in de uitvoering van het ILG. DLG is na 2007 directer aangestuurd door de provincies, ten koste van de aansturing door LNV. DLG

² Het betreft hier de visitatierapporten 2005. Er is in 2009 ook een visitatierapport verschenen. Die wordt in hoofdstuk 2 en de Natuuabalanstekst aangehaald. Het werk voor dit hoofdstuk is voor het verschijnen van de visitatierapportage 2009 gedaan en bevat dus ook geen informatie hierover.

moet dé uitvoeringsdienst van de provincies worden, maar blijft ondertussen organisatorisch gewoon een rijksdienst. Een advies over deze nieuwe rol van de Commissie van Wijzen DLG (2006) bevat ook enkele waarnemingen over de introductie van het ILG. Kuindersma en Selnes (2007) gaan in op deze waarnemingen:

- *LNV heeft moeite om los te laten en probeert via DLG grip te houden op de uitvoering.* Provincies willen zelf keuzes maken omtrent de uitvoering van de beleidsambities in het ILG, en maken zich zorgen over de bereidheid van LNV om de uitvoering ook echt los te laten. Dit zou nog onvoldoende gebeuren. Er is een kans dat LNV via DLG ook via de achterdeur grip willen houden op de afspraken tussen provincies en DLG.
- *DLG moet zelf de eigen aanpak en gerichtheid op het rijksbeleid nog leren loslaten.* Provincies hebben de indruk dat DLG teveel is georiënteerd op LNV en de LNV-doelen en zich nog te weinig richt op de provincies.
- *Verschillende verwachtingen van provincies van DLG* Provincies vullen hun nieuwe regierol heel verschillend in. Hierdoor lopen ook de verwachtingen van DLG sterk uiteen. Sommige provincies laten de uitvoering sterk over aan DLG, terwijl andere provincies juist zelf uitvoeringstaken ter hand nemen. Dat uit zich bijvoorbeeld in het opzetten van eigen grondbedrijven en het aannemen van mensen met de expertise 'gebiedsontwikkeling'. In deze provincies ontstaat spanning met DLG dat deze taken graag namens de provincie wil oppakken.

Omdat de Reconstructie een bijzondere rol speelt bij gebiedsgericht beleid, geef ik hier een beknopte weergave van bevindingen uit Boonstra (*et al.*, 2007).

Evaluatie reconstructie – Ervaringen vanuit het pré-ILG tijdperk

De evaluatie van de reconstructie (Boonstra *et al.*, 2007) is van belang voor het ILG om de volgende redenen:

- Ten eerste zijn in de reconstructie al ervaringen opgedaan met een versterkte provinciale regie en een integrale gebiedsgerichte aanpak.
- Ten tweede is de Reconstructiewet (2002) op veel punten een voorloper van de WILG (2006).
- Ten derde zijn de opgaven die zijn geformuleerd in de reconstructieplannen voor een groot deel opgegaan in het ILG, zodat in een groot deel van Zuid- en Oost-Nederland de reconstructie ook echt overgaat in het ILG. In het kort volgen hier enkele bevindingen, die ook weergegeven zijn in Kuindersma en Selnes, (2007):

De rol van het reconstructieplan: bevordert planeigenaarschap en versterkt de uitvoering

Een verschil met het ILG is het verplichte reconstructieplan. Uit de evaluatie blijkt dat het opstellen van reconstructieplannen in veel gebieden heeft geleid tot een hoge mate van planeigenaarschap bij de betrokken partijen. Dit heeft belangrijke voordelen voor de uitvoerbaarheid van het plan, vooral als de uitvoering op hetzelfde niveau plaatsvindt als de planvorming. In de provincies Overijssel en Limburg waar een provinciaal reconstructieplan is opgesteld werd de uitvoering op deelgebiedniveau georganiseerd. Hier bleken de voordelen van planeigenaarschap op de uitvoering minder ontwikkeld.

Gemeenschappelijk planvorming kan zinvol zijn

Het is opvallend dat planvorming op gebiedsniveau in het ILG zo weinig aandacht lijkt te krijgen. In de WILG ontbreekt ook het equivalent van het reconstructieplan. In gebieden waar al een gedragen plan ligt, is dat geen probleem. Maar wat gebeurt er in de gebieden waar nog geen gemeenschappelijke planvorming heeft plaatsgevonden? De evaluatie reconstructie leert dat gemeenschappelijke planvorming zinvol kan zijn voor de uitvoering, maar ook veel tijd kost.

Burgerparticipatie in planvorming laag

Een conclusie is dat burgers nauwelijks betrokken zijn bij de planvorming in de reconstructie. Bij de planvorming zaten vooral de vertegenwoordigende overheden en organisaties aan tafel. Pas als de reconstructieplannen concreet worden, raken burgers betrokken. Voorbeelden daarvan zijn het inrichten van landbouwontwikkelingsgebieden en het verplaatsen van intensieve veehouderijbedrijven. Deze betrokkenheid uit zich in de praktijk dan vaak in protesten en actiegroepen tegen bepaalde (in de reconstructie) afgesproken ontwikkelingen.

Spanning provinciale regie en gebiedscoalities

Een ander zorgpunt is de spanning tussen provinciale regie en gebiedscoalities. Sommige gebiedscoalities willen meer vrijheid en bevoegdheden om het reconstructieplan uit te kunnen voeren. Provincies hebben moeite om deze vrijheid en bevoegdheden te geven. In het ILG hebben zij immers bindende afspraken gemaakt met het rijk. Kunnen ze de uitvoering van deze afspraken wel overlaten aan de gebiedscoalities? In de casestudy Gelderse Vallei/Utrecht-Oost manifesteert deze spanning zich het duidelijkst (Kuindersma, 2007). De gebiedspartijen hebben zich hierbij verenigd in een stichting met een eigen uitvoeringsorganisatie. Deze stichting wil de uitvoering van de reconstructie zelf oppakken, maar de provincie Gelderland heeft hier moeite mee. Gelderland wil niet rechtstreeks zaken doen met een (privaatrechterlijke) stichting, maar alleen met overheden. Utrecht heeft hier minder moeite mee. Dit zorgt voor een constante spanning tussen de gebiedscoalitie en de provincie Gelderland.

Prestatiecontracten met gemeenten en waterschappen vraagt veel aandacht

Provincies kunnen in het ILG prestatiecontracten sluiten met gemeenten en waterschappen. In de reconstructie kon dat ook. Het bleek dat prestatiecontracten met waterschappen gemakkelijker tot stand kwamen dan met gemeenten. Bovendien zijn de prestatiecontracten met waterschappen veel concreter dan met gemeenten. De contracten met gemeenten hebben meestal het karakter van een inspanningsverplichting en zijn alleen concreet over de wijziging van bestemmingsplannen. Gemeenten blijken moeite te hebben om zich meerjarig financieel vast te leggen en kiezen liever bijdragen per project. Voor waterschappen geldt dit veel minder.

Programmabureaus, aanjaagteams en streekhuizen van grote waarde maar geen blauwdruk

Ambtelijke programmabureaus, aanjaagteams en streekhuizen spelen een belangrijke rol in de uitvoering van de reconstructieplannen. Ze blijken van grote waarde voor het formuleren van concrete projecten en het tot uitvoering brengen hiervan. Per provincie (en soms zelfs per gebied) is deze ondersteuning anders geregeld. De Brabantse streekhuizen hebben veel provinciale capaciteit en kunnen ook sectorale provinciale ambtenaren ('backoffice') inzetten voor het uitwerken van concrete projecten. In Gelderland zijn de streekhuizen in de Achterhoek en de Gelderse Vallei stichtingen met eigen mensen, maar ook met medewerkers van andere organisaties. De balans tussen puur provinciale streekhuizen en externe stichtingen met medewerkers van allerlei maatschappelijke organisaties blijkt soms lastig. De beste organisatievorm lijkt niet te bestaan en is voor elk gebied anders.

Dwingende instrumenten beperkt gebruikt, ontwikkelingsgerichte instrumenten populair

De Reconstructiewet bevatte een aantal dwingende instrumenten (directe doorwerking, wettelijke herverkaveling etc.). In de praktijk bleek dat deze dwingende instrumenten vaak niet werden gebruikt. De gebiedspartijen kozen eerder voor vrijwillige instrumenten als kavelruil en vrijwillige afspraken met gemeenten. Ook de nieuwe ontwikkelingsgerichte instrumenten (zoals

ruimte voor ruimte) zijn populair. Deze instrumenten maken geen onderdeel uit van de Reconstructiewet of de WILG. Ze zijn afhankelijk van het ontwikkelingsgerichte karakter van het provinciale en gemeentelijke ruimtelijke ordeningsbeleid. Het bereiken van doelen als EHS of bedrijfsverplaatsing blijkt in de praktijk dus meer afhankelijk van het ruimtelijke ordeningsbeleid dan van de Reconstructiewet of de WILG.

3.4.5 Adviezen van de Raad voor het Landelijk Gebied

Van zorgen naar borgen (2006)

Het RLG-advies 'Van Zorgen naar Borgen' (RLG, 2006) gaat over de bestuurlijke omslag binnen het ministerie van LNV: van zorgen voor, naar zorgen dat. De overdracht van verantwoordelijkheden van LNV naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties staat centraal. In bestuurskundige termen is het dus meer een vorm van maatschappelijke decentralisatie (of multi-actor governance), dan van verticale decentralisatie (of multi-level governance). In het ILG gaat het meestal om de decentralisatie van rijk naar provincies. Maatschappelijke decentralisatie is in ILG iets dat van provincies wordt verwacht. Toch is het interessant om eens te kijken hoe LNV zelf met dit onderwerp omgaat.

Te veel over rijksdoelen en te weinig over externe partijen?

Het rapport toont dat LNV net als de provincies worstelt met de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties en burgers. De kritiek van de RLG is dat LNV teveel uitgaat van de eigen doelstellingen en zich te weinig afvraagt wat de 'ontvangende partijen' eigenlijk willen bereiken. Hierdoor lijkt het soms wel dat LNV verantwoordelijkheden over de heg wil gooien, mede om de eigen financieringsproblemen op te lossen. Bovendien constateert de raad dat LNV soms zo druk bezig is met het intern organiseren van de omslag, dat er weinig contact is met de externe partijen waarom het gaat. Ook hier is de analogie met de implementatie van het ILG bij de provincies en (het gebrek aan) aandacht voor maatschappelijke organisaties, niet moeilijk te leggen.

Relatie EU, rijk en regio lastig

Een algemeen knelpunt is de verantwoordingsplicht van LNV aan de Tweede Kamer en Brussel. Dit verkleint de mogelijkheden van LNV om flexibele samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere partijen. Op dit punt ziet de RLG ook een probleem bij het ILG. Hier zouden provincies en private organisaties de verantwoordingsplicht aan het rijk als remmend ervaren.

Achter open deuren

Het IPO heeft de Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) gevraagd om advies uit te brengen over "Gebiedsgericht werken en het ILG". In het rapport (RLG, 2007) staat de rol van de provincie in het gebiedsgericht werken centraal. Net zoals de commissie Lokker (paragraaf 3.4) maakt de RLG een onderscheid in gebiedsontwikkeling en gebiedsgericht beleid. Gebiedsontwikkeling behelst een samenhangende aanpak voor maatschappelijke opgaven, die op lokaal, bovenlokaal en bovenregionaal niveau kunnen liggen. Kenmerken zijn: de opgave wordt gedefinieerd vanuit het gebied, opgaven worden gecombineerd, er worden coalities gecreëerd tussen overheden, maatschappelijke organisaties, ondernemers en particulieren en er is een sterke focus op uitvoering. Hiermee wijkt gebiedsontwikkeling in theorie af van gebiedsgericht beleid, waar het probleem vanuit de overheid wordt gedefinieerd en het vooral gaat om de integratie van beleid voor een gebied. In de praktijk liggen beide echter vaak in elkaars verlengde.

ILG hoort ontwikkelingsgericht te zijn, maar hoe?

De centrale verwachting is dat "dat gebiedsontwikkeling een goed instrumentarium is om samenhangende complexe problemen met een hoge urgentie in een gebied aan te pakken". De RLG constateert dat er nu weinig bewust wordt omgegaan met een term als gebiedsontwikkeling. Het is een etiket dat op ieder complex vraagstuk wordt geplakt. Provincies zijn volgens de RLG vooral gewend aan het beleidsmatige gebiedsgerichte werken. Het ILG wordt echter pas een succes, indien provincies erin slagen om samen met de gebiedspartners het ILG te gebruiken als katalysator voor gebiedsontwikkeling. Een ILG hoort dus ontwikkelingsgericht te zijn.

RLG uit twijfels over de juiste competenties voor gebiedsontwikkeling

De vraag is of de provincies de juiste competenties bezitten voor gebiedsontwikkeling. Althans, de RLG heeft twijfels hierover. Veel zal afhangen aan de capaciteit om te schakelen tussen regiefunctie en de controlefunctie. Deze capaciteit wordt bepaald door zowel de omgang met gebieden als de interne organisatie. Een gevaar is dat de integraliteit een lastig vraagstuk wordt voor de provincie.

Het belangrijkste zorgpunt formuleert de RLG als volgt: *'Een te sterke focus op de (overheidsinterne) financiële aspecten van het ILG overschaduwde de aandacht voor inhoudelijke vraagstukken. Het ILG (...) vraagt een andere cultuur, zienswijze en werkwijze van provincies en gebiedspartners'*. De aandacht voor de afrekenbaarheid en contracten zou ten koste gaan van de benodigde cultuurverandering bij provincies en de relatie tussen provincies en gebiedspartijen. Bovendien, en dat gaat veel verder, is dit teveel gebaseerd op een 'government' visie op beleid en te weinig op een 'governance' visie. Een governancevisie zou meer recht doen aan de afhankelijke positie van de provincie van andere partijen. De provincie zou vanuit deze visie zich minder moeten richten op regisseren en, afhankelijk van de situatie, ook kunnen faciliteren (bij kleinschalige initiatieven van onderop) of participeren (bij gebiedsontwikkeling).

RLG enthousiast onder voorwaarde van een omslag

Al met al levert het RLG hier een pittig verhaal: aan de ene kant ademt het stuk enthousiasme over het nut van gebiedsontwikkeling. Aan de andere kant stellen de auteurs dat alleen een forse omslag de provincie zover kan brengen. De vraag die dan blijft hangen is of het realistisch is dat de provincie deze omslag kan maken? Het RLG verwacht veel van betere communicatie bij het voorbereiden en uitvoeren van projecten en van de ontwikkeling van competenties. Bij het laatste horen zowel reputatiemanagement als relatiemanagement. De provincies zullen de kwaliteit hiervan moeten organiseren.

Minister blij met advies en wenst competentieontwikkeling te versterken

In een reactie op het advies stelt de minister van LNV (brief aan TK 17 oktober 2007) dat ze blij is met deze reflectie op de rol van de provincies. Ze constateert dat de provincies zich bewust zijn van de nieuwe rol als regisseur in het landelijk gebied. LNV vraagt vooral aandacht voor de kennisuitwisseling tussen provincies en de competentieontwikkeling bij provincies. LNV wil bijgedragen aan de opbouw en uitwisseling van kennis voor gebiedsprocessen. Daarom komt er in 2008 een Kennisnetwerk Veelzijdig en Vitaal Platteland dat zal aansluiten op bestaande initiatieven. Ook in de LNV-onderzoeksprogramma's en het groene onderwijs zal aandacht worden geschonken aan regionale kennisvraagstukken. LNV acht de versterkingen van de competentieontwikkeling en samenwerking blijkbaar hard nodig. Dat is ook niet verwonderlijk gezien het feit dat de lat heel hoog ligt voor Rijk en provincies.

3.5 Decentralisatie en gebiedsgericht werken in het natuurbeleid: een reflectie

3.5.1 Decentralisatie al lang gaande

Volgens Kuindersma en Selnes (2006) wordt er al vanaf het begin van de jaren tachtig geregeld gesproken over de decentralisatie van rijkstaken naar vooral gemeenten en provincies, maar ook naar waterschappen en andere publiekrechtelijke organisaties. De Decentralisatienota van Minister Wiegel van Binnenlandse Zaken uit 1980 wordt over het algemeen gezien als het startpunt van het decentralisatiebeleid. De decentralisatie van het natuurbeleid heeft daadwerkelijk vorm gekregen in het begin van de jaren 90. In 1993 ondertekenden de provincies en LNV het Decentralisatie Impuls-akkoord. Voor die tijd was het natuurbeleid vooral centraal geregeld, waar LNV eigen provinciale afdelingen had ('de consulentenschappen', een eigen uitvoeringsdienst (DLG), eigen uitvoerders van regelingen (LASER), een eigen 'politie' (AID), een eigen terreinbeherende organisatie (Staatsbosbeheer), eigen onderzoeksinstituten (DLO) en een eigen universiteit (LUW). Naast een neiging tot de decentralisatie van beleid vindt tegelijkertijd ook een verzelfstandigingoperatie (Dienst Landelijk Gebied, Staatsbosbeheer) en een privatiseringsoperatie (Dienst Landbouwkundig Onderzoek) plaats (zie ook Neven en Kuindersma, 2000).

De decentralisatie van het natuurbeleid is niet zonder gevolgen geweest. Huitema en Hinssen (1998:12) identificeerden vijf belangrijke kenmerken van deze decentralisatieoperatie.

- Ten eerste sturen de provincies vanaf dit moment de beleidsuitwerking en beleidsuitvoering aan voor grondverwerving, inrichting, beheersovereenkomsten en onderdelen van de natuur- en openluchtrecreatie via provinciale meerjarenprogramma's gebundeld in een interprovinciaal meerjarenprogramma.
- Bovendien is de uitvoering van een groot deel van het sectorale (wettelijke) instrumentarium overgedragen aan de provincies (o.a.) Boswet en Natuurbeschermingswet).
- Ten derde is de ambtelijke staf van de provincies uitgebreid ten koste van het ambtenarenapparaat van LNV.
- Ten vierde draagt het Rijk de beschikbare financiële middelen voor de genoemde beleidsterreinen via een brede doeluitkering over aan de provincies. Deze storten de middelen vervolgens in het Groenfonds.
- Ten slotte is de Dienst Landelijk Gebied (DLG) losgemaakt van LNV en getransformeerd tot een gemeenschappelijke uitvoeringsdienst van Rijk en provincies.

De rol van de provincie in het natuurbeleid lijkt aanzienlijk versterkt, mede omdat het primair gaat om decentralisatie naar het provinciale niveau, en dus niet naar gemeenten. Maar is de rol van de provincie ook werkelijk sterker geworden ten opzichte van het Rijk? Op dit punt zien Kuindersma en Selnes (2006) het dubbele in dit decentralisatieproces: er zijn vooral uitvoeringstaken overgedragen. De reikwijdte van de taken die worden overgedragen is (nog) vrij beperkt en de mate van centrale programmering blijft vrij hoog, vooral omdat LNV de zeggenschap houdt over een groot deel van de financiering.

3.5.2 Signalen uit de begindagen van ILG

Kamphorst en Selnes (2007) hebben een studie uitgevoerd naar de praktijk van het natuurbeleid in het ILG. Er is een analyse gemaakt van de provinciale organisatie en regie en de condities voor beleidsuitvoering.

Provincies juichen de introductie van ILG toe: Kans op ontschotting en beleidsruimte

Provincies juichen de introductie van ILG toe en zijn zich zeer bewust van de veranderingen. Ze vinden de beoogde ontschotting van middelen en de daarmee samenhangende beleidsruimte belangrijk. De beleidsruimte ontstaat doordat de provincies tussen doelen en middelen in de tijd kunnen schuiven om slagvaardiger te kunnen optreden.

In de praktijk nog onvoldoende beleidsruimte

Toch blijkt de beoogde beleidsruimte in de praktijk nog niet zo groot vanwege rijksregels en (interne) provinciale beperkingen. Om te beginnen omvatten de bestuursovereenkomsten veel doelen waarover provincies in detail moeten rapporteren aan het Rijk. Bovendien zijn de budgetten per thema bepaald. Vooral binnen het thema natuur heeft het Rijk ook nog eens vele subtaakstellingen vastgesteld. De EHS alleen al is uitgesplitst over natte natuur, nieuwe natuur en robuuste verbindingzones. Provincies mogen in principe schuiven tussen de beleidscategorieën en de prestaties, maar budgettaire schotten maken dat lastig: veel geld is geormerkt voor bepaalde doelen. Bovendien hebben provincies zelf ook veel schotten; elk thema heeft zijn medewerkers, budgetten, regels en regelingen. Ook binnen de provincie accepteren medewerkers en bestuurders niet zomaar dat een thema bijvoorbeeld een jaar opschuift. Provinciale medewerkers geven aan dat de schuifruimte op dit moment nog te beperkt is. Wel zijn er mogelijkheden tot 'temporiseren': dat wil zeggen dat prestaties opschuiven in tijd. Dat betekent dat provincies zelf bepalen op welk moment in de tijd een beleidsopgave wordt gerealiseerd. Zo kan een provincie meteen aan de slag gaan met verbindingzones, terwijl een andere provincie besluit om dat uit te stellen. Als de prestaties maar in de zevenjarige periode van de bestuursovereenkomsten gehaald worden, dan is het Rijk tevreden.

Afname bureaucratie

De zevenjarige afspraken met het Rijk maken het stelsel meer flexibel en minder bureaucratisch, zo is de verwachting. Voorheen hadden provincies te maken met een enorme administratieve rompslomp door het grote aantal afzonderlijke regelingen en subsidies. Elke regeling had zo zijn eigen eisen rond informatie-inwinning en evaluatie en dit leidde vooral tot frustratie. Ook zijn in de WILG de procedures voor wettelijke herinrichting en kavelruil vereenvoudigd. Bovendien mag de provincie nu zelf DLG aansturen. Vanaf 2009 mogen de provincies ook het Programma Beheer wijzigen. Ze willen de subsidieregelingen voor natuurbeheer vereenvoudigen en beter aanpassen op lopende gebiedsprocessen. De provincies verwachten met het ILG de gebiedsgerichte aanpak te kunnen versterken. Het Rijk zal meer op afstand staan en alleen tussentijds (in 2010) kijken wat de voortgang is.

Minder geld voor natuurbeleid dan gehoopt

Een algemeen probleem voor de provincies is het beschikbare geld voor het natuurbeleid en de lage normkosten voor verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden. De provincies vinden dit een lastig punt voor de uitvoering. Tijdens de onderhandelingen met het Rijk werd duidelijk dat er minder rijksgeld voor natuur was dan gedacht. Het gevolg was dat de provincies ook de beoogde prestaties naar beneden hebben bijgesteld. Voor de provincies is het nu de uitdaging om te laten zien dat ze het beschikbare geld in ieder geval kunnen uitzetten. Indien blijkt dat het natuurbeleid ook echt sneller wordt uitgevoerd, kunnen de provincies bij het Rijk aankloppen voor extra geld (en dus snellere uitvoering).

Uitvoering natuurbeleid of gebiedsgericht beleid?

In de bestuursovereenkomsten is het meeste geld bestemd voor natuurbeleid, maar in het uitvoeringskader, de provinciale meerjarenplannen (pMJP's), komt natuur als onderwerp veel

minder nadrukkelijk naar voren. In de pMJP's komt een deel van het natuurbeleid nauwelijks aan bod, maar staan gebiedsgerichte processen centraal. De provincies bouwen vooral voort op samenwerkingsconstructies die er al zijn. Ze investeren het liefst in gebiedsprocessen waar al energie op zit. De provincies willen wel meer direct gaan sturen in deze gebiedsprocessen. Een zorgpunt is in hoeverre dit zich verdraagt met de behoefte aan een enthousiaste participatie vanuit de gebieden.

Gebiedsprocessen divers: provincie moet schakelen tussen rol als deelnemer en opdrachtgever

Voor provincies is het lastig dat er veel bestaande gebiedsindelingen en processen zijn. De processen bevinden zich vaak in uiteenlopende fasen van ontwikkeling en verschillen sterk in de beschikbare uitvoeringscapaciteit. Ook heeft de provincie in elk bestaand proces vaak een andere rol en vaak meerdere rollen. Vooral de rol als deelnemer aan gebiedsprocessen en de rol als opdrachtgever daarvan, kunnen botsen. Provincies moeten, volgens de onderzoekers, meer leren over de rol als participatieve opdrachtgever: stimuleren en controleren via één organisatie. Ook is er vaak spanning tussen het sectorale beleid (zoals natuur) en de integrale afwegingen op gebiedsniveau. Provincies hebben een rol in het sectorale beleid als in de integrale afweging. De uitdagingen voor de provincies zijn dus groot.

Combineren van doelen en geld belangrijk

De provincies verwachten veel van de mogelijkheden om doelen te combineren op gebiedsniveau. De verwachting is dat dit voor het natuurbeleid (maar ook voor andere thema's) draagvlakverhogend kan werken. Provincies staan ook voor de uitdaging om nieuwe geldbronnen aan te boren om het natuurbeleid uit te voeren. Is het mogelijk om ILG te koppelen aan bijvoorbeeld POP2-gelden, andere EU-fondsen, provinciale middelen en eventueel andere bronnen? Het feit dat er te weinig geld is voor het natuurbeleid, kan dit soort innovatieve combinaties stimuleren. Ook de versterking van de gebiedsgerichte werkwijze met nieuwe gebiedsmakelaars, gebiedscommissies en gebiedsplannen, kan deze mogelijkheden vergroten. In die zin is het ILG nog maar pas begonnen en zal er nog veel veranderen in de heersende denk- en werkwijze.

Strakke of ruime democratieopvatting?

Een algemeen dilemma voor provincies is de vraag of ze zich moet richten op afspraken met overheden of met breed samengestelde gebiedscommissies. Dit raakt aan een spanning tussen een strakke en een ruime democratieopvatting. Kamphorst en Selnes (2007) zien dit als een van de belangrijkste discussiepunten. Gezien vanuit een strakke democratieopvatting kunnen alleen legitieme afspraken met overheden gemaakt worden, omdat alleen zij de democratisch gekozen bestuurseenheden vertegenwoordigen. Maatschappelijke organisaties en bedrijven hebben hun eigen belangen en mogen dus niet meebeslissen over de besteding van publieke middelen in gebiedsgericht beleid. Ze mogen wel participeren en hun ideeën inbrengen maar mogen nooit formele taken en bevoegdheden van de provincie overnemen. De ruimere democratieopvatting spreekt deze analyse niet zozeer tegen, maar benadrukt de afhankelijkheid van deze maatschappelijke organisaties in de uitvoering van het beleid en hun inbreng van kennis, enthousiasme en actieve betrokkenheid. Bovendien kan de strakkere democratieopvatting leiden tot een overdreven aandacht voor contracten en formele structuren. We hebben al eerder gezien dat deze contracten vaak veel minder hard zijn dan beoogd en dus kunnen leiden tot schijnzekerheden. De verwachting is dat deze discussie de komende jaren verder gevoerd zal worden in de provincies en met de gebiedspartijen.

Het gebiedsgerichte beleid vraagt niet alleen om bestuurlijke samenwerking maar ook om ambtelijke ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van programmabureaus. Deze ondersteuning kan allerlei verschillende vormen aannemen.

3.5.3 Interne studie van de provincie Utrecht

Interessant is ook een interne studie van de provincie Utrecht waar Van Till (2007) twee bestaande programmabureaus in Utrecht en voorbeelden uit Friesland, Overijssel, Gelderland, Noord-Holland en Noord Brabant beschrijft. Het geeft een overzicht geven van het werken met programmabureaus in andere gebieden. De belangrijkste constatering zijn:

- In alle provincies zijn gebiedscommissies ingesteld, die worden ondersteund door een programmabureau. Gebiedscommissies worden ook wel gebiedsplatform, reconstructiecommissie, bestuurlijk gebiedsoverleg of streekcommissie genoemd. Het programmabureau gaat onder namen als programmateam, projectbureau, aanjaagteam, plattelandshuis, gebiedsbureau, streekhuis of streekteam door het leven.
- De mate waarin de samenwerking op gebiedsniveau is geformaliseerd en geïnstitutionaliseerd verschilt sterk per gebied. Het programmabureau Vallei in Utrecht en Gelderland maakt bijvoorbeeld deel uit van een zelfstandige stichting met eigen personeel, terwijl de aanjaagteams in Overijssel geen formele status hebben en bestaan uit een overleggroep van ambtenaren van provincie, gemeenten en waterschappen.
- Programmabureaus houden zich vooral bezig met het opstellen van gebieds- en uitvoeringsprogramma's en het ondersteunen van projectontwikkeling.
- De provincie levert verreweg de grootste bijdrage in de kosten van het programmabureau (75% -100%). Anderen leveren meestal een bijdrage "in natura" via de salariskosten van de door hen gedetacheerde medewerkers. Gemeenten en waterschappen leveren ook vaak een jaarbijdrage voor de algemene kosten en ingehuurde adviseurs. Soms kan een deel van de proceskosten uit rijks- of Europese subsidieprogramma's worden betaald.
- Sommige provincies zijn bang de grip te verliezen op programmabureaus die niet direct onder de provincie vallen. Met het ILG is de neiging van de provincies om meer grip op de uitvoering te willen hebben, versterkt.

Gebiedsbureaus onafhankelijk of onder de provincie?

Een belangrijk discussiepunt bij het gebiedsgericht werken, is de vraag of een programmabureau direct onder de provincie moet vallen of dat een onafhankelijker gebiedsbureau met deelname van andere betrokken partijen, beter is. Provincies denken hier heel verschillend over. Het voordeel van een onafhankelijk gebiedsbureau (zoals het eerder geschetste programmabureau Vallei) is dat gebiedspartijen als gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en LTO's hier zelf meer affiniteit mee hebben en hierdoor zelf meer eigen initiatief en verantwoordelijkheid nemen. De behoefte aan regie bij provincies leidt hier vaak tot een voorkeur voor een provinciaal programmabureau. Provincies worstelen met deze afweging (zie ook: Kamphorst en Selnes, 2007; Boonstra *et al.*, 2007).

Grote uitdaging: hoe gebieden te stimuleren

Het ILG bouwt ook voort op eerdere ervaringen met gebiedsgerichte samenwerking (reconstructie, ROM, WCL etc.) in het landelijke gebied. In veel gevallen zijn in deze gebieden al functionerende programmabureaus in allerlei vormen. Het is op zich al een uitdaging voor de provincies om ook in het ILG op een goede manier met de bestaande samenwerkingsverbanden en programmabureaus om te gaan. De provincies ervaren het als lastig dat de bestaande organisaties en samenwerkingsverbanden niet altijd op ILG-doelen gericht zijn. Ze zijn ook niet altijd even besluitvaardig, of in bezit van stevige uitvoeringscapaciteiten. De uitdaging voor de provincie is om de gebieden verder te stimuleren. De verwachting is dan ook dat het ILG gebiedsgericht werken nog verder zal stimuleren (Kamphorst en Selnes, 2007: 30). De meeste provincies kiezen zelfs voor een provinciedekkende indeling van gebieden waarin gebiedsgerichte samenwerking gestimuleerd wordt. In sommige gebieden moet de samenwerking tussen de gebiedspartijen nog van de grond worden opgebouwd, terwijl deze in andere gebieden al een historie heeft van 10 tot 15

jaar. Toch is er iets veranderd. Provincies worden nu zelf harder afgerekend (door het Rijk) op vooraf afgesproken beleidsprestaties en willen ook de gebieden hierop kunnen aanspreken.

3.5.4 Betekenis van het ILG voor het natuurbeleid

In de studie van Kamphorst en Selnes (2007), waar de betekenis van het ILG voor natuurbeleid centraal stond, zijn de volgende conclusies getrokken:

- Het ILG laat een grote variatie zien in de manier waarop de realisatie aangepakt gaat worden. De gebiedsgerichte werkwijzen in de provincies lopen sterk uiteen en de manier waarop betrokkenheid van gebiedspartners wordt gezocht ook. Er zijn provincies die de opgave gaan doordecentraliseren aan gemeenten en waterschappen, of aan gebiedscommissies, en provincies die juist de regie zelf strakker aantrekken. De rol, omvang en samenstelling van gebiedscommissies is uiteenlopend. De rol van gebiedscommissies bij natuur lijkt vooralsnog beperkt, hoewel er kansen zijn op sommige thema's en dit per provincie verschilt. Er ligt een taak voor provincies bij deze afstemming.
- Het natuurbeleid kan met het ILG steeds minder los worden gezien van het beleid voor het landelijk gebied over de hele breedte. Het integreren van de budgetten van natuur met de budgetten van andere beleidsterreinen voor de lange termijn betekent een formele integratie, die verder gaat dan voorheen. Het ILG is voor natuurbeleid een voortzetting van de regierol die provincies al hadden. Het is op dat punt niet iets nieuws. Nieuw is echter de ambitieuze bundeling van middelen en krachten, waar de provincie nu 'regisseur' van wordt. Het ILG betekent voor het natuurbeleid kansen op meer voeling van provincies met de mogelijkheden in de gebieden.
- Het natuurbeleid beslaat een groot deel van het ILG budget (67%) maar lijkt niet zo dominant in de pMJP's. De uitvoering loopt vooral via de landinrichting. De landinrichting is met de WILG onder regie van Gedeputeerde Staten gekomen. Dit biedt provincies meer vrijheid in de landinrichting (bijvoorbeeld door het vervallen van het jaarlijkse beslismoment door het Rijk ten aanzien van de projecten). Voor de realisatie van de afspraken van onder meer de EHS kan dit perspectief bieden. De realisatie van de gemaakte afspraken voor de EHS in het ILG zou een aanzienlijke vooruitgang betekenen in de realisatie van de EHS, omdat het een versnelling vraagt bij verwerving en inrichting ten opzichte van de voorgaande jaren. Aan de andere kant blijft er vooral voor de inrichting na 2013 een grote opgave over om in 2018 de inrichting compleet te hebben. De kansen voor de versnelling zijn er in provincies waar de gronddynamiek het toelaat, zoals in de noordelijke provincies. In provincies als Zuid-Holland is het minder reëel een versnelling te verwachten. De provincies staan voor zowel kansen, zoals de nieuwe bevoegdheden in de landinrichting, als voor onzekerheden, zoals de gronddynamiek en de grondprijs.
- Een belangrijk opgave de komende jaren wordt het ontwikkelen van een integrale programmering. Het ILG zelf kent enkele beperkingen voor een integrale aanpak van natuurbeleid: de ruimte om met geld en doelen te schuiven tussen de beleidscategorieën is beperkt. Er ligt voor provincies een uitdaging om de natuuropgave mee te doen liften met de gebiedsprocessen. In allerlei vormen raakt het natuurbeleid meer vervlochten met de gebiedsgerichte aanpak: door adviezen van commissies, door het programmeren van natuur in gebiedsplannen die 'gebieden' zelf opstellen en door het zoeken naar combinaties door provincies zelf. Provincies werken hieraan op verschillende manieren: door het combineren van doelen, het betrekken van gebiedscommissies en het inzetten van gebiedsambtenaren.
- De grootste uitdagingen voor het ILG liggen op het vlak van het stimuleren van goede gebiedsprocessen. De niet altijd even heldere 'regierol' van de provincie is instrumenteel voor deze uitdaging. Het betekent het stimuleren en 'op gang brengen' van gebiedspartners, gebiedscommissies, gebiedscoördinatoren. Het is van belang dat de

partijen meerwaarde vinden in het gebiedsgerichte werk. Dit kan op gespannen voet staan met de taak om gericht te kunnen ingrijpen om de ILG opgaven te realiseren. Deze balans tussen stimuleren en het aantrekken van de regie is een van de spanningsvelden waar provincies de komende jaren voor staan.

Een van de vragen die in dit verband centraal staat is op welke wijze ILG is te duiden als een vorm van decentralisatie: Kamphorst en Selnes (2007) zeggen hierover dat het decentrale karakter van ILG vooral ligt in de bedoeling om meer vrijheid voor de uitvoerende partijen te realiseren. Een belangrijk onderdeel daarvan is het bundelen van de vele en volgens velen versnipperde geldstromen. In de pre-ILG tijdperk was dit een bron van onvrede. Dit is belangrijk voor het blijven duiden van ILG als decentralisatie: waar het vandaan komt. De onvrede toen was sterk verbonden aan gebrek aan eigen vrijheid en irritaties over hoge transactiekosten en de administratieve lasten: elk budget en sub-budget kende zijn eigen regime van informatiestromen, eisen aan de uitvoerders in de vorm van rapportages en tijdspaden. Dit wordt nu gebundeld, vereenvoudigd en biedt meer ruimte voor vooral de provincie. De bedoeling hiervan is provincies meer flexibiliteit te bieden voor de gebiedsgerichte uitvoering en organisatie. Decentralisatie strekt zich niet uit tot de bevoegdheid van provincies om zelf doelen te stellen en deze met rijksmiddelen te financieren. Het ILG is aan vrij strakke kaders gebonden, in de vorm van prestaties die in de bestuursovereenkomsten zijn afgesproken. De schuifruimte om tussen de verschillende prestaties te schuiven bij de uitvoering is beperkt. De beleidsruimte is dus voornamelijk gelegen in de lange tijdsduur van het ILG, waarin provincies de tijd en ruimte hebben om de doelen te realiseren.

Het is wel van belang dat de gebiedspartners de decentralisatie, die is bedoeld om te stimuleren, ook daadwerkelijk als een ontwikkeling met toegevoegde waarde zullen gaan zien. Dan is een bepaalde vrijheid nodig. De partijen moeten ook het gevoel krijgen dat het zin heeft. Oplossingen moeten niet als geforceerd worden ervaren. Vooral als het doel creatief maatwerk vraagt, is het van belang dat acceptatie van ILG op overtuiging en inzicht gebaseerd is. Nadruk op decentralisatieprocessen is sterk verbonden aan de behoefte aan integratieprocessen. Integrale oplossingen, die velen als noodzakelijk noemen, zullen vooral zoekend, studerend en ontwikkelend tot stand komen. Tot nu toe heeft dat zich vooral op het vlak van de formele besluitvorming plaats gevonden. Nu is de tijd aangebroken voor feitelijke en inhoudelijke integratie in de uitvoering, waarbij voor alle partijen winst geboekt kan worden.

3.5.5 Dragen gebiedsprocessen bij aan de uitvoering van het natuurbeleid?

Een onderzoek van Selnes en Van der Wielen (2007) omvat ook trends rond ILG, in samenhang met ruimtelijke ordening en grondbeleid, milieubeleid en natuurbeleid. Hierin zijn twee provincies doorgelicht: Zuid-Holland en Overijssel. De hoofdconclusies uit de studie zijn:

- Gebiedsprocessen in beide provincies leveren zeer belangrijke bijdragen aan de uitvoering van het natuurbeleid doordat ze een kader en een ontmoetingsplek leveren voor legitimiteit en acceptatie. Gebiedsprocessen bieden een arena voor het maken van min of meer moeilijke besluiten. Ze zijn nodig om de basis te leggen voor een goede grondverwerving voor natuur en een goede inpassing met andere functies. Op het concrete uitvoeringsniveau kan de provincie met DLG of met terreinbeherende organisaties zaken onderling wel afhandelen, maar dan is er meestal een gebiedsproces omheen die dat mogelijk maakt.
- De vraag of het Rijk of het gebied 'leidend' is bij het beïnvloeden van natuurbeleid is ondergeschikt aan de behoefte aan daadkracht in de praktijk.

De toelichting op de conclusies zijn in de samenvatting omschreven als volgt.

Natuurontwikkeling zonder een gebiedsproces komt weinig voor

Bijna alle gebiedsprocessen in Overijssel en Zuid-Holland gaan over ruimtelijke kwaliteit waar natuur en landschap onderdelen zijn van het proces en de projectdoelstelling. Het valt op dat grondverwerving voor natuurontwikkeling zonder een gebiedsproces weinig voorkomt. Er moet dan wel mogelijkheden zijn tot uitruil, schadeloosstelling of ontwikkelingsmogelijkheden. Deze mogelijkheden ontstaan eerder als er sprake is van een grondverwerving die onderdeel uitmaakt van een groter gebiedsgericht plan. Ook de reguliere aanpak van verwerving grond via de provincie en met DLG als uitvoerder staat niet snel ter discussie, als er wel een gebiedsproces omheen is. Hiermee scheidt men arena's om besluiten voor te bereiden en voorwaarden te bespreken.

Beleid schuift meer op naar gebiedsgerichte processen

De trends in het huidige beleid reflecteert dan ook een verschuiving richting meer gebiedsgerichte werkwijzen. Dat geldt niet alleen voor het ILG, maar ook de ruimtelijke ordening en het milieubeleid, evenals het natuurbeleid zelf (Programma Beheer). Een discussiepunt vormt Natura 2000, waar we een verharding in de relaties constateren door weerstand bij agrariërs.

Daadkracht is fel begeerd en overstijgt de vraag wie leidend is

Ondanks een mozaïek van opvattingen over wat wel of niet hoort is de vraag naar daadkracht overheersend en een fel begeerde waarde die de vraag naar wie 'leidend' is overstijgt. In de Krimpenerwaard lag de basis voor het pact in 2005 in een sterke behoefte aan daadkracht. Acceptatie voor beleid kan ontstaan als de oplossingen vooral snel, helder, voortvarend en met volledige schadeloosstelling plaats vinden. Een gebiedsproces bevordert de dialoog hierover. Mensen hekelen vooral langdurige besluitenloosheid, waar partijen vooral hun eigen belang nastreven. Gebrek aan voortgang is erger dan een gebrek aan 'optimale' oplossingen.

Wet ruimtelijke ordening: overheden kunnen ingrijpen, maar ze moeten eigen belang actief aantonen

Het is onduidelijk wat de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) precies gaat betekenen. Alle overheden krijgen nieuwe instrumenten, maar er is wel een hiërarchie. Bestuurslagen kunnen het planmatig vastgelegde met projectmatige ruimtelijke besluitvorming doorbreken. Gezamenlijke gebiedsgerichte processen hoeven feitelijk niet zo vast te liggen. De overheden krijgen wel zelf de bewijslast mee. Ze moeten aantonen waar hun belangen op welke wijze liggen. Op dit punt zien we een grote taak ontstaan voor alle betrokkenen om hun eigenbelang goed te definiëren en in de processen neer te zetten. Overheden zouden nu actiever moeten worden tegenover gebiedsprocessen. Ze beloven terughoudendheid in het gebruik van de zwaardere instrumenten.

Zorgelijke signalen

Binnen de provincies is de relatie tussen front-office (gebiedsgerichte deel) en back-office (lijnorganisatie) nog niet goed ontwikkeld en moeilijk te organiseren. Dit is een signaal uit zowel Overijssel als Zuid-Holland. De regierol van de provincie is dan lastig omdat het een actieve externe opstelling vraagt om de kwaliteit van gebiedsprocessen te bewaken. Ook de capaciteit van niet-overheden voor deelname in gebiedsprocessen is nog gering. Er is bovendien nog onvoldoende aandacht voor werkbare beleidskaders en de voorwaarden waarbinnen gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden. Een constructief overleg vereist inzichtelijke kaders, en niet achteraf. Het vermogen om tot kwalitatieve compromissen te komen is mede daarom beperkt, maar wel hard nodig. Dit is een zorgpunt voor natuur omdat de ambitie voor

de ecologische kwaliteit teruggebracht kan worden. De moeilijker te realiseren natuurdoeltypen lijden daar het meest onder. Delen van het beleid is nu te statisch voor de praktijk, zoals het systeem van natuurdoeltypen (dynamiek van riviersysteem (Loozensche Linie, maar ook Zuid-Holland). Zorgpunt is ook of de grondeigenaren die geld voor natuurprestaties ontvangen vastzitten aan een natuurbestemming doordat bestemmingsplannen niet consequent worden gewijzigd.

Kansrijke signalen

Desondanks leveren gebiedsprocessen in beide provincies onomstreden een bijdrage aan de uitvoering van het natuurbeleid. Er is ook in beide provincies een toenemende focus op slagvaardigheid en uitvoeringsoriëntatie, maar ook het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen. Er ontstaan in allerlei vormen en maten aanjaagteams en gebiedsmakelaars (Overijssel). Hiermee krijgt het stimuleren, coördineren en promoten van plattelandsontwikkeling beter vorm. Belanghebbenden hechten waarde aan onafhankelijke gebiedsmakelaars, om mensen echt aan tafel te krijgen. We zien ook een omslag bij natuurorganisaties van potentiële bezwaarmaker tegen ruimtelijke plannen naar coproductent van gebiedsgericht beleid (in zowel Overijssel als Zuid-Holland). Gebiedsactoren benadrukken dat het strategische belang van groene belangenbehartigers groot is, evenals een positieve grondhouding in het gebiedsproces. Overijssel hebben positieve ervaringen met een goede fasering van de uitvoering. Hierdoor krijgen een project of proces meer een onomkeerbaar karakter. Dat is ook de bedoeling in de Krimpenerwaard in Zuid-Holland. Vele vormen van coalitievorming en nieuwe koppelingen van natuur, water, landbouw creëren vernieuwende oplossingen (Loozensche Linie).

Uitdagingen

Eén uitdaging voor gebiedsontwikkeling betreft de verbetering van de beleidskaders vanuit de overheid, waarbinnen de uitvoering plaats vindt. Ambtenaren moeten EU-richtlijnen kunnen uitleggen en duiden binnen gebiedsprocessen. Ze moeten niet initieel over het hoofd worden gezien. Ook de beheerplannen die voor Natura 2000-gebieden worden opgesteld, bevatten belangrijke voorwaarden voor gebiedsgerichte projecten en een vergunningplicht voor ruimtelijke ontwikkelingen. Uiteindelijk kunnen de voorwaarden nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen dwarsbomen. Dit levert frustraties op en een negatief imago voor natuur.

De provincies zijn nu in een vaarwater terecht gekomen waar ze ILG en een gebiedsgericht werkwijze met overtuigingskracht moeten omzetten in resultaten. Het belang van deze uitdaging kan eerder onderschat dan overschat worden. In alles is dialoog in en met gebieden de centrale kracht. Zowel de interne als externe dialoog zal verder gestimuleerd moeten worden. De provincie heeft ondermeer voor ILG afrekenbare prestatieafspraken gemaakt met het Rijk voor gebiedsgericht beleid. De provincies zijn echter nog aan het zoeken naar een werkbare organisatiestructuur om invulling te geven aan gebiedsgericht beleid. ILG is echter nog een bundeling van sectoraal geformuleerde doelen. Dit levert spanning op.

Op de werkvloer, in de gebieden, leeft het ILG nog niet zo. Er is voor de gebiedspartijen sprake van een voorzichtig optimisme over ILG, maar nog weinig zichtbaars om aan de kapstok van goed of slecht te hangen. De grote uitdaging is nu om het ILG naar buiten te brengen, en dat geldt ook voor mensen uit het natuurbeleid.

4 Naar een overzicht van gebiedscommissies in het kader van het ILG

Alwin Gerritsen, Florence van den Bosch, Josine Donders, Robbert Jan Fontein (allen Alterra, Wageningen UR) en Sandy van Tol (Planbureau voor de Leefomgeving)

4.1 Inleiding

Voor hoofdstuk 8 van de Natuurbalans 2009 is een kaart gemaakt met daarop gebiedscommissies die in het kader van het ILG een rol spelen. De aannahme hierbij was dat deze gebiedscommissies een interessant fenomeen zijn voor analyses over realisatie van rijksdoelen voor natuur en landschap. De kaart heeft als doel om een alternatieve kaart van Nederland te schetsen voor het beleid voor het landelijk gebied. Nederland heeft formele overheidsorganen: Rijk, provincies en gemeenten. Samen vormen zij het Huis van Thorbecke. Afspraken tussen Rijk en provincies in het kader van het ILG passen hierbij. Deze gebiedscommissies zijn in aanvulling hierop ontstaan en bevinden zich tussen de drie overheidsniveaus in. Zij maken hier deels ook onderdeel van uit.

Op basis van het ILG hebben provincies vaak hun gebied opgedeeld in een aantal deelgebieden en daar een gebiedscommissie aan gekoppeld. Vervolgens zijn in de praktijk dan weer kleinere gebiedscommissies actief. Om het niet te complex te laten worden wordt in deze analyse uitgegaan van de deelgebieden en gebiedscommissies, die op basis van het ILG en de daaraan gekoppelde provinciale programma's zijn opgesteld of al bestonden en deze rol zij gaan vervullen. De gebieds- en landinrichtingscommissies die zich op kleinere gebieden richten worden hier dus buiten beschouwing gelaten. Zij functioneren vaak als stuurgroepen voor operationele³ uitvoeringsprojecten en zijn daarmee zeker belangrijk, maar de focus ligt hier meer op bestuurlijke netwerken die op tactisch niveau invloed hebben op hoe de ILG afspraken opgepakt worden door provincies en in gebieden. Er bestond geen landelijk overzicht over hoe *deze* gebiedscommissies door de provincie aangestuurd worden en welke samenstelling en taken zij hebben. Ook is vaak niet duidelijk hoe gebiedscommissies zich verhouden tot andere inrichtingscommissies en welke rol zij spelen in de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid. Het beantwoorden van deze vraagstukken vormt het doel van deze analyse.

4.2 Aanpak

Om tot de kaart te komen zijn de volgende activiteiten ondernomen:

- Een literatuuronderzoek naar gebiedscommissies en het ILG. Voor de analyse is vooral gebruik gemaakt van provinciale meerjarenprogramma's (pMJP's), websites en enkele relevante rapporten. Ook is gekeken naar gebiedsmeerjarenprogramma's.

³ Hierbij gebruik makende van een indeling van de Pruisische generaal Von Clausewitz. Strategisch betreft de hoofdlijnen van het beleid. In dit geval zijn de ILG afspraken tussen Rijk en provincies als strategisch aan te merken. Het tactische niveau slaan een brug tussen de strategische en de operationele niveaus. Provincies en gebiedscommissies zijn op dit niveau bezig met het sturing geven aan de realisatie van ILG. Het operationele schaalniveau betreft het niveau van concrete maatregelen, op het laagste niveau. Te denken valt aan inrichtingsmaatregelen, herverkavelingen van grond, maar ook aan generieke normen voor prioritaire stoffen.

- Een scan op internet naar verschillende typen gebiedscommissies en hun begrenzing.
- Een ronde waarin contactpersonen bij provincies om commentaar gevraagd werden over welke gebiedscommissies van belang waren voor de Natuurbalans en waarin zij verzocht werden om data met de juiste begrenzingen beschikbaar te stellen. Op de literatuurstudie over gebiedscommissies per provincies is men niet om commentaar gevraagd. Dat bleek niet realiseerbaar in de beschikbare tijd.
- Het verwerken van de data in een GIS bestand met Arc Info.

4.3 Het belang van gebiedscommissies⁴

Gebiedscommissies zijn bestuurlijke netwerken waar bestuurders van overheden en soms andere organisaties elkaar ontmoeten en over de opgaven van hun deel van het landelijk gebied spreken. Hierin zitten ook partijen die in het recente verleden weinig betrokkenheid hadden met natuur- en landschapsbeleid. Soms richten ze zich alleen op ILG-thema's, soms zijn ze ook breder. Vaak hebben zij als taak om Gedeputeerde Staten te adviseren. Soms is deze rol formeel vastgelegd, soms niet. Soms worden er door provincies ook convenanten gesloten met gebiedscommissies waarbij verantwoordelijkheden gedelegeerd worden naar gebiedscommissies (Utrecht). Ze zijn niet nieuw ontstaan met het ILG. In sommige gebieden bestaan ze al 10 tot 15 jaar. Hierbij is onder andere te denken aan de reconstructiecommissies. Wel is er met ILG een meer landsdekkende structuur ontstaan dan voorheen. Sommige provincies hebben er voor gekozen om volledig nieuwe structuren te ontwikkelen, soms wordt voortgebouwd op al bestaande gebiedscommissies (bijvoorbeeld Noord Brabant). Zuid-Holland heeft er als enige provincie voor gekozen om niet te werken met gebiedscommissies. Voor allerlei gebiedsgerichte projecten bestaan er wel gebiedscommissies, maar niet in het kader van het ILG.

Krachtens de Provinciewet kunnen de provincies commissies instellen die ondersteunend kunnen zijn voor de voorbereiding, besluitvorming en uitvoering van de taken van de provincie (Slangen *et al.*, 2009). De Provinciale Staten regelen de taken, bevoegdheden, samenstelling en de werkwijze van de commissies. Dit leidt er toe dat in de praktijk verschillende soorten commissies bestaan. Er kunnen adviescommissies en bestuurscommissies ingesteld worden.

Er kunnen verschillende soorten adviescommissies worden onderscheiden (Slangen *et al.*, 2009):

- Adviescommissie krachtens artikel 82 van de Provinciewet;
- Adviescommissie krachtens artikel 82 van de Provinciewet en genoemd in artikel 17 van de WILG (landinrichting);

Volgens artikel 1 van de WILG is een adviescommissie 'een commissie ingesteld krachtens artikel 82 van de Provinciewet om te adviseren over de uitvoering van het gebiedsgerichte beleid'. Er is dus nadrukkelijk geen sprake van overdracht van publiekrechtelijke taken en bevoegdheden.

Een provincie kan op grond van artikel 81 van de Provinciewet bestuurscommissies instellen die bevoegdheden uitoefenen die door provinciale staten, in casu Gedeputeerde Staten (GS),

⁴ Deze paragraaf steun sterk op onderzoek dat Slangen *et al.* (2009) voor het Planbureau voor de Leefomgeving en WOT Natuur en Milieu uitgevoerd hebben. Dit geldt vooral voor de informatie over welke typen gebiedscommissies onderscheiden kunnen worden en wat WILG en Provinciewet hierover zeggen. Er is door ons niet apart onderzoek hiernaar gedaan, maar informatie van Slangen *et al.* (2009) is hiervoor gebruikt.

aan hen zijn overgedragen. Dit betekent dat GS taken en bevoegdheden delegeren aan de bestuurscommissies (dit is ook conform artikel 2 van de WILG). Een provincie kan publiekrechtelijke taken en bevoegdheden overdragen aan bestuurscommissies. Dit is een belangrijk verschil met een adviescommissie die alleen een adviserende rol heeft. De provincie is in het kader van de WILG overigens niet verplicht om bestuurscommissies in te stellen.

Naast bestuurscommissies en adviescommissies zijn er nog "overige commissievormen" betrokken bij het gebiedsgerichte beleid. Tot de overige commissievormen behoren commissies op basis van samenwerkingsverbanden waarbij de betrokken partijen zelf de status, samenstelling en taken bepalen. In de praktijk kan er sprake zijn van een grote verscheidenheid. Dikwijls zijn het echter commissies met overwegend adviserende taken en bevoegdheden op persoonlijke titel.

Gebiedscommissies hebben invloed op de realisatie van de natuurdoelen van het Rijk. Dit geldt niet alleen als ze voor het ILG zijn opgericht, maar ook als zij al bestonden. Een manier waarop zij invloed uitoefenen is via de advisering aan Gedeputeerde Staten over de besteding van ILG middelen (Kamphorst en Selnes, 2007). De rol van ILG-gebiedscommissies bij de aankoop en inrichting van de EHS lijkt volgens studies beperkt (Kamphorst en Selnes, 2007; Selnes en Van der Wielen, 2007).

4.4 Resultaten per provincie

4.4.1 Friesland

Gebiedscommissies

Om ontwikkelingen in het landelijke gebied te bewerkstelligen heeft de provincie Friesland zes gebiedscommissies (Plattelânsprojekten) opgesteld. Hiervoor is de provincie opgedeeld in zes gebieden⁵: Waddeneilanden, Noordoost-Friesland, Noordwest-Friesland, Midden-Friesland, Zuidoost-Friesland en Zuidwest-Friesland. Deze structuur is zoveel mogelijk voortgebouwd op de bestaande structuur, zoals die voor het ILG was (Provincie Friesland, 2006).

Organisatie & taken

Iedere gebiedscommissie heeft een eigen projectbureau en een stuurgroep of gebiedsplatform. De projectbureaus in de provincie Friesland fungeren als een soort subsidieloket: Ze ondersteunen voor een bepaald gebied initiatiefnemers van projecten bij het uitwerken van ideeën en verkennen subsidiemogelijkheden. Daarbij is het onder andere de taak van het projectbureau om in een vroegtijdig stadium beleidsambtenaren van de provincie en gemeente bij een project te betrekken, zodat het project meer kans van slagen heeft. De stuurgroepen sturen het werk van de projectbureaus in elk gebied aan en geven daarnaast advies over subsidieaanvragen aan GS (provincie Friesland, 2006). De stuurgroepen zijn samengesteld uit bestuurders van provincie, gemeenten en waterschappen. Elke stuurgroep heeft als voorzitter een gedeputeerde van de provincie. Daarnaast zitten in alle stuurgroepen ook inwoners uit de streek die deskundig zijn op een specifiek thema⁶. Deze inwoners zijn vaak wel verbonden aan een actiegroep of een stichting. Op ieder projectbureau is een gebiedscoördinator, een projectverwerper en een officemanager actief. Deze functies worden gevuld door provincieambtenaren. De plattelandsgebieden zijn vooral procesmatig bezig en niet inhoudelijk, in die zin dat ze daadwerkelijk projecten zelf uitvoeren.

⁵ <http://www.fryslan.nl/sjablonen/1/infotype/webpage/view.asp?objectID=19441>

⁶ <http://www.fryslan.nl/sjablonen/1/infotype/webpage/view.asp?objectID=19431>

De projectbureaus en stuurgroepen in de provincie Friesland houden zich vooral bezig met de ontwikkeling en verwerving van lokale projecten⁷. Deze projecten hebben met name een sectoraal karakter. De integrale projecten (daarbij valt te denken aan integrale landinrichtingsprojecten) worden door de provincie zelf ontwikkeld. Het initiatief van deze projecten ligt dan ook vaak bij de provincie, terwijl bij de lokale projecten het initiatief uit het gebied zelf komt.

Om van beleid naar uitvoering te komen stelt elk gebiedscommissie een gebiedskader op. Het gebiedskader is een uitwerking van het pMJP op gebiedsniveau en kent dezelfde looptijd als het pMJP. Het gebiedskader wordt opgesteld door het projectbureau in nauwe samenwerking met de stuurgroep. Net als het pMJP bevatten de gebiedskaders speerpunten voor de ontwikkeling van het landelijke gebied. Dit plan bevat niet alleen projecten maar ook een gebiedsvisie. Anders dan in het pMJP wordt in de gebiedskaders ook de sector zorg & welzijn meegenomen. Het gebiedskader bevat geen harde prestatieafspraken. Op basis van het gebiedskader en het pMJP stelt het projectbureau, in samenwerking met de afdeling Programma's en Projecten Landelijk Gebied van de provincie, een jaarplan op. In dat plan wordt per jaar het subsidieplafond bekeken en wordt bepaald wat de concrete speerpunten zijn (Provincie Friesland, 2006).

De provincie Friesland blijft (financieel) verantwoordelijk voor de regie en uitvoering van de projecten. De gebiedscommissies hebben de status als adviescommissie. Voor de grotere projecten kan de provincie een bestuurscommissie instellen (provincie Friesland, 2006). De plattelandsgebieden zijn nog niet actief betrokken bij integrale gebiedsontwikkeling. Dit geldt niet voor het gebied Zuidoost Friesland, dat een ROM-gebied is. In dat gebied is dan ook een steunpunt opgesteld om de uitvoering van het landschapsbeleidsplan te organiseren.

Concluderend kan worden gesteld dat de plattelandsgebieden zich vooral met subsidieaanvragen van lokale projecten bezig houden. Hiermee bouwen ze voort op de Leadergedachte.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

Friesland kent een aantal vormen van gebiedssamenwerking. Er zijn dus de gebiedscommissies of plattelandsprojecten. Daarnaast zijn er bestuurscommissies en de overlegorganen Nationale parken en Fries Merenproject actief. De bestuurscommissies bevatten veel ILG-gelden. De bestuurscommissies zijn redelijk zelfstandig en hebben de mogelijkheid inrichtingsplannen voor te bereiden en uit te voeren. In Friesland valt op dat erg op de oude Leader structuur is voortgebouwd. De commissies die opgesteld zijn op basis van de Leader-structuur zijn overgenomen door de gebiedscommissies.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

Het behoud en de ontwikkeling van natuur is een belangrijk speerpunt van de provincie Friesland. Ook in de ILG-gebieden speelt natuur een belangrijke rol, doordat het in alle gebieden als kernpunt is opgesteld in de gebiedskaders. Echter, wanneer naar de projectvoorstellen gekeken wordt dan blijken natuurprojecten niet talrijk te zijn (zie <http://www.fryslan.nl/sjablonen/1/infotype/webpage/view.asp?objectID=19869>).

Een mogelijke verklaring is wellicht dat natuuropgaven een hoger schaalniveau vereisen. Natuurontwikkeling wordt in Friesland vooral door bepaalde bestuurscommissies aangestuurd. Daar zit althans het meeste geld (Kamphorst & Selnes, 2007). De gebiedscommissies hebben een meer uitvoerende (coördinerende) rol (Provincie Friesland, 2006).

⁷ Voorbeelden van dergelijke projecten zijn te vinden op <http://www.fryslan.nl/sjablonen/1/infotype/webpage/view.asp?objectID=19869>

4.4.2 Groningen

De provincie Groningen stelt een gebiedsgerichte aanpak voor en heeft daarvoor de provincie in vier regio's opgedeeld (Provincie Groningen, 2006): regio noord, regio west, regio centraal en regio oost. Deze indeling is conform de indeling zoals die gemaakt is in het provinciaal omgevingsplan en is gebiedsdekkend. Deze regio's zijn niet speciaal voor het ILG opgericht, maar hebben hier wel mee te maken.

Organisatie & taken

Elke regio binnen de provincie bevat een eigen stuurgroep. De stuurgroep fungeert als aanspreekpunt van de provincie. In de stuurgroepen hebben vertegenwoordigers van waterschappen, gemeenten en de provincie zitting. Deze stuurgroepen zijn democratisch gekozen. De voorzitter van elke stuurgroep is een gedeputeerde van de provincie (Provincie Groningen, 2006). De provincie sluit met de stuurgroepen bestuurlijke afspraken op basis van een meerjarig regioprogramma⁸ dat door de stuurgroepen wordt opgesteld. Het regioprogramma beschrijft een aantal projecten die bijdragen aan de uitvoering van regionale doelstellingen⁹. Deze projecten omvatten verschillende thema's (niet alleen plattelandsthema's, maar ook thema's als economische ontwikkeling). De projectvoorstellen komen hoofdzakelijk uit de regio. Concreet worden er in het regioprogramma uitvoeringsacties vermeld waaraan de stuurgroep voor een aantal jaar prioriteit geeft en die onder verantwoordelijkheid van de stuurgroep worden uitgevoerd (Provincie Groningen, 2006). Daarnaast heeft de provincie ook prestatieafspraken met bestuurscommissies.

Elke regio heeft ook een eigen loket opgesteld, waar mensen met projectaanvragen terecht kunnen. Om ontwikkelingen in goede banen te leiden heeft de provincie voor elk gebied een regiomanager, een programmamanager pMJP en een loketmedewerker aangesteld.

De sturing en uitvoering van de projecten vallen grotendeels onder verantwoordelijkheid van de verschillende regio's. Daarbij wordt elke regionale stuurgroep ondersteund door een projectbureau (regioteam). De stuurgroep is zoals gezegd verantwoordelijk voor de uitvoering en coördinatie van het regioprogramma. Het projectbureau verzorgt ook de uitvoering (coördinatie) van het regioprogramma (Provincie Groningen, 2006).

De stuurgroepen leveren een bescheiden financiële bijdrage aan de ontwikkeling van projecten. Ze zetten met name in op het optimaal benutten van cofinancieringsmogelijkheden van de verschillende subsidieprogramma's.

De gebiedscommissies hebben redelijk veel vrijheid bij het opstellen van gebiedsprogramma. De eindverantwoordelijkheid ligt bij de provincie, maar het werk wordt grotendeels door de regio's uitgevoerd. (In de documenten wordt niet helemaal duidelijk of de regio's als bestuurscommissie zijn aangewezen)

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

De provincie Groningen heeft de indeling in deelgebieden gebaseerd op de indeling zoals die gemaakt is in het provinciale omgevingsplan. De bestaande gebieds- en landinrichtingscommissies zijn zoveel mogelijk organisatorisch ondergebracht bij de verschillende regio's en zijn daar als sub-gebiedscommissies opgesteld. Dit geldt ook voor de Leader-gebieden. Deze zijn als project ondergebracht in de verschillende regio's.

⁸ De regio centraal bevat geen regioprogramma, omdat het uitgaat van regiovisie Groningen-Assen

⁹ <http://www.provinciegroningen.nl/groningeningebieden/regiooost/regioprogrammaoost>

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

In de verschillende regio's is aandacht voor natuur, hoewel dit per regio aanzienlijk verschilt. In het regioprogramma van de regio Oost speelt natuurontwikkeling een beperkte rol, terwijl in het regioprogramma Noord natuur een prominentere plaats krijgt. Om natuurontwikkeling te bewerkstelligen zijn er gebiedsontwikkelingsprojecten opgesteld. Natuurontwikkelingsprojecten worden vooral door de provincie getrokken (Provincie Groningen, 2006).

4.4.3 Drenthe

Om het pMJP in goede banen te leiden heeft de provincie Drenthe vijf gebiedscommissies opgesteld (Provincie Drenthe, 2007): Noordwest, Drentsche Aa, Hunze, Zuidwest en Zuidoost.

Organisatie & taken

In de gebiedscommissies werken de provincie, gemeenten, waterschappen en andere gebiedspartners (zoals landbouw- en ondernemersorganisaties, organisaties voor natuur- of landschapsbeheer) samen en worden de bestuurlijke en uitvoerende lijnen bij elkaar gebracht. De gebiedscommissies stelt samen met de provincie voor elk gebied een gebiedsopgave op. De gebiedscommissie stelt op basis hiervan dan weer een jaarprogramma op werkt vervolgens aan de uitvoering hiervan. Hieronder vallen activiteiten als het programmeren van de uitvoering, het scheppen van goede randvoorwaarden voor de projectontwikkeling en -uitvoering en het adviseren van GS over gebiedsgerichte projecten (provincie Drenthe, 2007). De voorzitter van elke gebiedscommissie is een gedeputeerde van de provincie. Daarnaast stelt de provincie voor elk gebied een gebiedscoördinator aan, die de functie van secretaris op zich neemt. De uitvoering van de taken wordt gedaan door een projectgroep, waarin mensen van diverse organisatie zitting hebben (gemeenten, waterschappen, natuurmonumenten, staatsbosbeheer, LTO, recreatieschap, regio Groningen-Assen). De gebiedscoördinator is tevens voorzitter van de projectgroep.

De provincie Drenthe benadrukt dat voor de inrichting van landinrichtings- en gebiedscommissies verschillende strategieën mogelijk zijn:

- De provincie voert zelf alle taken uit
- De provincie stelt een adviescommissie in om de besluitvorming door voor te bereiden en hen te adviseren over de vaststelling
- De provincie laat bevoegdheden, inclusief besluitvorming, over aan een in te stellen bestuurscommissie.

De provincie bekijkt per geval welke strategie het meest gewenst is. Op dit moment hebben de gebiedscommissies een formele status van adviescommissie (Provincie Drenthe, 2007).

De gebiedscommissies stellen allen een gebiedsopgave vast. Hierin staan de belangrijkste speerpunten voor een bepaald gebied. Daarnaast wordt elke gebiedscommissie geacht een jaarplan te schrijven waarin concrete projecten voor het komende jaar worden beschreven.

De provincie Drenthe heeft een belangrijke sturende rol. Zij beoordeelt de projectaanvragen en bepalen in belangrijke mate of een project subsidie krijgt. Daarnaast houdt ze nauwlettend in de gaten of de gebiedsspecifieke doelen gehaald worden.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

De provincie Drenthe beargumenteert dat de al bestaande organisatorische eenheden niet allemaal worden vervangen door de gebiedscommissies. Bij grensoverschrijdende programma's (Regiovisie Groningen-Assen en Veenkoloniën), bij een aantal lopende landinrichtingen en bij speciale uitvoeringsprogramma's (bv. Veenhuizen en Frederiksoord) worden bestaande organisaties in stand gehouden of, indien dat nodig is, nieuw opgezet. Een

voorbeeld is het nationale landschap Drentse Aa. Deze is als gebiedscommissie in het kader van het ILG opgesteld en bestaat uit dezelfde partijen als het nationale landschap. De provincie is zich ervan bewust dat deze structuur afstemming en coördinatie vergt (Provincie Drenthe, 2007). De provincie Drenthe gaat erg uit van maatwerk en dat per gebiedsproject bekeken moet worden welke organisatievorm het meest geschikt is.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

Natuurontwikkeling is een belangrijk speerpunt van de provincie Drenthe. Vooral de verwerving, de inrichting en het beheer van de EHS wordt als cruciaal gezien voor de ontwikkeling van de natuur. Wanneer naar de projecten in de gebieden gekeken wordt, dan blijkt dat veel projecten bijdragen aan de ontwikkeling van de EHS (Provincie Drenthe, 2007). Hoe de uitvoering geregeld is wordt niet duidelijk in de literatuur. Wel is duidelijk dat de provincie de belangrijkste natuuropgave coördineert.

Het is hier goed op te merken dat de drie noordelijke provincies intensief binnen het ILG samenwerken en met het ministerie van LNV gezamenlijk afspraken maken.

4.4.4 Flevoland

Om ontwikkelingen in het landelijk gebied te bewerkstelligen heeft de provincie Flevoland zogenaamde speerpuntgebieden opgesteld (Provincie Flevoland, 2006): noordelijk Flevoland, Oostrand, West-Oost as en Middengebied/Oostvaarderswold. Deze gebieden zijn vlakdekkend en zijn gebaseerd op het provinciale omgevingsplan. In 2009 is er op basis van het advies van de Visitatiecommissie ILG er voor gekozen om tot één bestuurlijke gebiedscommissie voor Flevoland te komen.

Organisatie & taken

De provincie Flevoland koos voor een organisatiestructuur, die gebaseerd is op speerpuntgebieden. In het provinciaal omgevingsplan is een aantal speerpunten omschreven. Elk gebied heeft haar eigen speerpunt: economische transitie in Noordelijk Flevoland, toepassing van de saldobenadering in de Oostrand, aanleg van een groenblauwe zone in het middengebied van Zuidelijk en Oostelijk Flevoland. Daarnaast wordt per gebied een jaarprogramma opgesteld dat verder kijkt dan alleen de speerpunten. Binnen de provincie is per speerpunt een bestuurlijk portefeuillehouder (lid GS), een ambtelijk opdrachtgever (directielid) en een ambtelijk opdrachtnemer (programmamanager) aangesteld (Provincie Flevoland, 2006).

Om gebiedsontwikkeling in de deelgebieden in goede banen te leiden is per gebied een stuurgroep en een projectbureau opgesteld. Elk speerpuntgebied wordt voorgezeten door een gedeputeerde van de provincie. De stuurgroep bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen, maatschappelijke- en belangenorganisaties. De stuurgroep maakt een gebiedsplan en een uitvoeringsprogramma, die vervolgens door GS beoordeeld wordt. Hiervoor worden er bepaalde prestatieafspraken met de gebiedscommissies gemaakt. Het is overigens mogelijk dat bij complexe projecten een soort van sub-stuurgroep wordt opgesteld dat dan valt onder de stuurgroep van een bepaald gebied. De projectgroep, bestaande uit gebiedspartners, coördineert projecten (Provincie Flevoland, 2006).

De provincie Flevoland heeft het uiteindelijk voor het zeggen. De stuurgroep geeft advies, dat het gekregen heeft van het projectteam, over verdeling van gelden binnen de provincie, maar het is de provincie die een beslissing neemt. De provincie spreekt wel doelen af met de deelgebieden maar houdt ze ook nauwlettend in de gaten.

Flevoland heeft in 2009 één bestuurlijk samenwerkingsverband voor heel Flevoland; Daar zitten in: de gemeenten (met uitzondering van Almere), de vier terreinbeherende organisaties, de Recron, LNV (op aanbeveling van de Commissie Hendriks) en DLG. De reden om voor één commissie voor heel Flevoland te kiezen is dat uit de visitatie ILG naar voren kwam dat één overkoepelend samenwerkingsverband meer aansluit bij de wensen van de partners (Staatsbosbeheer, gemeenten).

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In Flevoland zijn verschillende inrichtingscommissies actief. De provincie benadrukt dat projecten of bestaande commissies, die op dit moment buiten de gebieden vallen, wel worden meegenomen in de gebiedsplannen en financieel worden afgewogen. De provincie maakt gebruik van Leader-organisatie (Kamphorst & Selnes, 2007). In 2009 is er één bestuurlijke commissie voor heel Flevoland opgericht.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

In de provincie Flevoland speelt natuurontwikkeling een belangrijke rol. Het meeste geld gaat dan ook naar natuurontwikkeling (80 miljoen, 35%). In de verschillende gebieden staat de verwerving, inrichting en beheer van de EHS wederom centraal (Provincie Flevoland, 2006). Het is echter de provincie die natuurontwikkeling in de provincie aanstuurt.

4.4.5 Noord-Holland

De provincie Noord-Holland heeft ervoor gekozen om de provincie op te delen in zeven deelgebieden¹⁰: Texel, Kop van Noord-Holland, West Friesland, Noord-Kennemerland, Laag Holland, Zuidwest/Rijnland en Amstel-, Gooi- en Vechtstreek.

Organisatie & taken

De provincie Noord-Holland heeft in 2006 ervoor gekozen om de provincie in zeven deelgebieden in te delen. Elk gebied heeft haar eigen gebiedscommissie (stuurgroep), waarbij elke gebiedscommissie wordt ondersteund door een projectbureau (gebiedsbureau). Een commissie bestaat uit een voorzitter, representanten van gemeenten, waterschappen, natuurbeheerders, landbouw en recreatie en een secretaris. De voorzitter is niet iemand van de provincie. De commissie stelt een meerjarig uitvoeringsprogramma op en brengt jaarlijks advies uit over de uitvoering van projecten aan de provincie. Daarnaast coördineert zij de uitvoering van ILG-doelen en stimuleert ze de commissie bij de ontwikkeling van projecten. De ambtelijke ondersteuning wordt gevormd door de gebiedsbureaus, waarin een gebiedscoördinator, makelaar- en ondersteuner actief zijn¹¹. De belangrijkste functie van een gebiedsbureau is de één-loket-functie, waar op één punt alle informatie te verkrijgen is. De gebiedscommissies staan in verbinding met het provinciale programmabureau ILG, die eindverantwoordelijk is voor het behalen van de doelen en stelt ook het uitvoeringsprogramma op (Provincie Noord-Holland, 2006).

De structuur is in Noord-Holland vrij recent opgezet (sinds 2006) en is nog steeds in ontwikkeling. De provincie heeft bij het opstellen van de structuur nauwlettend gekeken naar het 'Limburgse model', waar al langer met gebiedscommissies gewerkt wordt. Op dit moment maakt de provincie prestatieafspraken met uitvoerders (waterschappen, gemeenten). Het is

¹⁰<http://www.noord-holland.nl/projecten/ILG/index.asp?ComponentID=124942&SourcePageID=55914#124942>

¹¹http://www.noord-holland.nl/projecten/ILG/over_ilg/Organisatie/index.asp?ComponentID=119270&SourcePageID=118160#119270

echter de bedoeling dat in de toekomst de gebiedscommissies steeds meer taken overnemen (Provincie Noord-Holland, 2006). Op dit moment zijn de gebiedscommissies in de zogenaamde rijpingsfase. In 2010 is het streven van de provincie om de gebiedscommissies een volwaardige uitvoeringsorganisatie te laten zijn.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In Noord-Holland is sinds de invoering van het ILG een nieuwe gebiedsstructuur opgezet. Wel is er enige overlap met leadergebieden. De gebieden Texel en Kop van Noord-Holland zijn beide leader gebieden. Over het algemeen heeft de provincie geprobeerd om bestaande gebiedscommissies en projecten onder te verdelen in de gebiedscommissies, die zijn opgesteld op basis van het ILG. De organisatie van bepaalde lopende projecten zijn ondergebracht als deelgebiedscommissie. Daarnaast heeft de provincie voor de omgeving van Amsterdam een apart programmabureau opgesteld: De stelling van Amsterdam. Dit gebied is tevens aangewezen als nationaal landschap. Verder is het zo dat bijvoorbeeld nationale parken (nationaal park Zuid-Kennemerland) een eigen organisatie hebben. De ILG-gebiedscommissies overleggen hiermee (Provincie Noord-Holland, 2006). Hoe dit in de praktijk tot uiting komt wordt niet duidelijk op basis van de literatuur.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

In de provincie Noord-Holland is het thema natuur erg prominent aanwezig. Dit blijkt uit het overzicht van de projecten die moeten bijdragen aan de ILG-doelen. Vooral in de gebieden Texel en Noord-Kennemerland is het belang van natuurontwikkeling groot (Provincie Noord-Holland, 2006). De provincie stuurt natuurontwikkelingen in de verschillende regio's nadrukkelijk aan.

4.4.6 Zuid-Holland

De provincie Zuid-Holland heeft ervoor gekozen om de provincie niet vlakdekkend in een aantal deelgebieden in te delen (Provincie Zuid-Holland, 2006).

Organisatie & taken

De provincie voert de regie op realisatie van het ILG programma, de gebiedspartijen (zoals gemeenten en waterschappen) zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten. Het is onduidelijk in het pMJP hoe bepaalde projecten geagendeerd of ontwikkeld worden. Er zijn wel bepaalde leadergebieden (Leidse Ommelanden, Zuid-Hollandse eilanden en de Weidse Veenweiden) en nationale landschappen (Hoeksche Waard en Groene hart) die een eigen organisatie hebben, maar in hoeverre die zorg dragen voor het uitvoeren en aandragen van projecten is niet duidelijk. Het lijkt erop dat per project de provincie afspraken maakt met uitvoerders en dat daarvoor dan ook een stuurgroep wordt opgezet. In eerste instantie wilde de provincie Zuid-Holland de WGR gebieden verantwoordelijk maken voor de realisatie. Tot op heden is dit nog niet rond (Kamphorst & Selnes, 2007). De provincie heeft wel een sturende en coördinerende rol aan bovenregionale platforms als de Zuidvleugel en het Groene hart toegewezen (Provincie Zuid-Holland, 2006).

De uitvoering is vooral een verantwoordelijkheid van gebiedspartijen. Wanneer een project van bovenregionaal belang is dan faciliteert de provincie de uitvoering door capaciteit ter beschikking te stellen van het DLG.

De provincie heeft met de stuurgroepen, die betrokken zijn bij de projecten, afgesproken om een jaarlijkse voortgangsrapportage op te stellen.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In de provincie Zuid-Holland gaat men sterk uit van bestaande bestuurlijke afspraken bv. Zuidvleugel Zichtbaar Groener (dec. 2005), Intentieovereenkomst Groenzone Berkel-Pijnacker (2001), Samenwerkingsovereenkomst Deltanatuur (dec. 2004), Convenant IODS (2001 en uitwerking 2004). Nationale landschappen en bestaande leader gebieden hebben een belangrijke rol in het behalen van ILG-doelstellingen (Provincie Zuid-Holland, 2007).

In Zuid-Holland lijkt het stedelijk netwerk Zuidvleugel een belangrijke rol te hebben. Hoe dat in de praktijk tot uiting komt is echter niet duidelijk.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

De provincie Zuid-Holland heeft binnen het ILG veel aandacht voor het behoud en ontwikkeling van natuur. Daarbij is het realiseren van de EHS het belangrijkste speerpunt. Vooral natuurontwikkeling in het Groene Hart wordt geagendeerd. Het platform Groene Hart is hierbij een belangrijk orgaan. Wanneer naar de projecten gekeken wordt dan valt op dat veel projecten gericht zijn op het behoud en ontwikkeling van natuur (provincie Zuid-Holland, 2007). Hierbij heeft de provincie een sturende en coördinerende rol.

4.4.7 Zeeland

De provincie Zeeland heeft ervoor gekozen om de provincie niet voor het ILG vlakdekkend in te richten. Wel zijn er gebiedsprojecten. Daarnaast bestaan er in de provincie grotere gebiedscommissies die gericht zijn op meerdere beleidsthema's (bijv. gebiedscommissie west Zeeuwsch-Vlaanderen) (Provincie Zeeland, 2006). Deze richten zich ook op ILG.

Organisatie & taken

De provincie Zeeland stelt voor de ontwikkeling van het landelijke gebied een twee sporen beleid voor. In eerste instantie maakt de provincie met de regio's (die zo onderscheiden zijn in het provinciaal omgevingsplan) afspraken. De regio's zijn Walcheren, de Bevelanden, Zeeuws-Vlaanderen en Noord-Zeeland (Tholen en Schouwen-Duiveland). Binnen het omgevingsplan zijn al afspraken gemaakt. Een groot deel van die afspraken blijven in het ILG bestaan¹². Deze afspraken zijn meegenomen in de bestuursovereenkomsten die de provincie met individuele partijen (gemeenten en waterschappen) heeft afgesloten. Dit is nodig omdat de BGO's, die in het kader van de gebiedsprojecten zijn opgericht, geen juridische basis hebben. Dit geldt ook voor de gebiedsprogramma's. Het tweede spoor is het uitvoeren van gebiedsgerichte projecten (Provincie Zeeland, 2006).

De provincie is verantwoordelijk voor het bepalen van de hoofdlijnen voor de uitvoering van het programma. In Zeeland was men voor de invoering van het ILG al bezig met gebiedsgerichte aanpak. Daardoor waren er ook al bepaalde gebiedscommissies en gebiedsplannen opgesteld. Deze plannen zijn integraal meegenomen in het pMJP (Provincie Zeeland, 2006).

De uitvoering van projecten en programma's in het kader van het ILG moeten volgens de provincie door gemeenten en waterschappen ter handen worden genomen. Jaarlijks wordt hierover een overleg gevoerd. Voor de bovenlokale projecten speelt de provincie een belangrijkere rol. In het pMJP is nog onduidelijk hoe de organisatie van gebiedsprojecten in de praktijk invulling krijgt. Wel is inmiddels duidelijk dat elk gebiedsproject een stuurgroep en een projectgroep kent. De coördinator daarvan is een provinciaal bestuurder. Daarnaast zijn vertegenwoordigers van diverse maatschappelijke- en beheerorganisaties actief (Provincie Zeeland, 2006).

¹² In het kader van het ILG is er dus geen vlakdekkende indeling. Er blijven 'witte vlekken' op de kaart.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

De provincie Zeeland had voordat het ILG ingevoerd werd duidelijk een koers van gebiedsgerichte aanpak. Die aanpak is door de invoering van het ILG niet gewijzigd. De provincie heeft voorgesteld dat de organisatie van gebiedsprojecten, die al voor de invoering van het ILG liepen, te handhaven. De indeling in verschillende regio's op basis van het provinciaal omgevingsplan is voor een groot gedeelte gebaseerd op de Leader-structuur.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

In Zeeland zijn tal van projecten gericht op natuurontwikkeling. Ook in het pMJP heeft natuur een prominente plaats. Het gaat dan vooral om de ontwikkeling en versterking van de EHS en soortenbescherming. Ook is de Westerschelde belangrijk (Provincie Zeeland, 2006). De provincie coördineert en stuurt natuurontwikkeling in de provincie.

4.4.8 Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft een vlakdekkende indeling gemaakt. In de provincie zijn negen revitaliseringsgebieden opgesteld (Provincie Noord-Brabant, 2006): Brabantse Delta, de Baronie, Wijde Biesbosch, de Meijerij, Kempenland, Boven-Dommel, de Peel, Peel & Maas, Maas & Meijerij.

Organisatie & taken

In Noord-Brabant is de indeling grotendeels gebaseerd op reconstructiegebieden. De provincie heeft zeven reconstructiegebieden aangewezen. Later zijn daar twee gebiedscommissies aan toegevoegd (Brabantse Delta, Wijde Biesbosch). De organisatie van de reconstructie is grotendeels overgenomen. Elk gebied bestaat uit een ambtelijke en een bestuurlijke commissie. Elk gebied heeft een provinciale gebiedscoördinator en gebiedsmakelaar. In de gebiedscommissies zitten leden van gemeenten, waterschappen, provincie en maatschappelijke organisaties. De gebiedscommissies fungeren als een soort opdrachtnemer van de provincie. (Provincie Noord-Brabant, 2006)

De gebieden hebben als belangrijkste functie het opstellen van een gMJP. Dit zijn werkplannen waarin relevante projecten voor een bepaald gebied zijn opgenomen. Daarnaast bevatten ze ook een financiële programmering. De gebiedscommissies kunnen er in Brabant ervoor kiezen om deelgebiedscommissies op te stellen, die verantwoordelijk zijn voor het opstellen van deelgebiedprogramma's. Daarnaast zijn gebiedscommissies ook belangrijk in het ondersteunen en coördineren van projectvoorstellen, die vervolgens door de provincie moeten worden goedgekeurd (Provincie Noord-Brabant, 2006).

De gebiedscommissies hebben in Brabant de status van adviescommissie. Ze zijn belangrijk in de planvormingfase, maar in de uitvoer hebben de commissies echter weinig zeggenschap en beslist de provincie over de projecten. Dit leidt tot de nodige onvrede bij de gebiedscommissies (Roza en Boonstra, 2009).

In de provincie Brabant is het opvallend dat enerzijds de provincie afspraken heeft gemaakt met de revitaliseringsgebieden (over planvorming), maar dat daarnaast ook sectorale bestuursovereenkomsten gesloten zijn met uitvoeringsorganisaties als waterschappen en ZLTO (Roza en Boonstra, 2009). Hierdoor kan in de praktijk verwarring over de uitvoering ontstaan.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In Noord-Brabant bestaan veel bestuur- en adviescommissies. Zo zijn er regionale bestuursorganen als Samenwerkingsverband Regio Eindhoven en Brabantstad. Ook zijn er in

Brabant provinciale landschappen, waarin verschillende gemeenten en maatschappelijke organisaties zitting hebben. Het is onduidelijk hoe dit in praktijk werkt.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

Natuur heeft in de provincie Noord-Brabant de belangrijkste prioriteit. Het meeste geld is voor natuurontwikkeling ingeruimd (60%). Daarbij is het realiseren van de EHS in de verschillende gebieden erg belangrijk. De gebiedscommissies sturen door middel van planvorming in belangrijke mate bepaalde natuurontwikkelingen aan. Bij de uitvoering zijn zij echter niet of nauwelijks betrokken.

4.4.9 Limburg

In Limburg wordt het ILG verwoord in de term 'plattelandgebied in uitvoering'. Daarvoor zijn negen gebiedscommissies aangewezen, die vlakdekkend zijn (Provincie Limburg, 2006): Helden, Horst aan de Maas, Maasduinen, Maastricht en Mergelland, Nederweert, Vitaal Platteland Parkstad Limburg, Venray Meerlo-Wanssum, Ons WCL, Westelijke Mijnstreek. De provincie Limburg bouwt voort op de ervaring met de reconstructie.

Organisatie & taken

De gebiedsindeling is voor een belangrijk deel gebaseerd op de reconstructiegebieden (Noord en Midden-Limburg). De gebieden bestaan uit een gebiedscommissie en een gebiedsbureau. De gebiedscommissie initieert en coördineert bepaalde projecten en toetst deze op basis van het pMJP. Daarnaast adviseert de gebiedscommissie GS. De verschillende gebiedscommissies stellen allen een gebiedsprogramma op, waarin voor de komende jaren de belangrijkste doelen staan weergegeven. Dit programma moet worden goedgekeurd door de provincie (Provincie Limburg, 2006).

De gebiedscommissies bestaan uit vertegenwoordigers van de gemeenten, terreinbeheerders, waterschappen. De provincie streeft er naar om in elke gebiedscommissie een onafhankelijk voorzitter aan te stellen. Het gebiedsbureau is het werkapparaat van de gebiedscommissie en vormt het aanspreekpunt voor subsidieaanvragen. Elk gebied kent een provinciale gebiedsmanager die als aanspreekpunt voor de gebiedscommissie fungeert.

In de gebieden worden dikwijls projecten uitgevoerd die grensoverschrijdend zijn. De regie van het project valt dan echter onder één gebiedscommissie.

In Limburg heeft de provincie sterk de regie in handen, dit tot veel onvrede bij de gebiedspartners (de Boer, 2007).

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

Zoals gezegd is in Limburg voor een belangrijk deel de reconstructiestructuur als uitgangspunt genomen voor de ILG-indeling. Limburg heeft veel positieve ervaringen met de Leader-aanpak. Daaruit zijn plaatselijke groeperingen gekomen, die ook weer een belangrijke rol vervullen in de gebiedscommissies (Kamphorst & Selnes, 2007).

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

Natuurontwikkeling is in Limburg een belangrijk beleidsthema. Er is veel geld gereserveerd voor de ontwikkeling van de EHS en soortenbescherming. De verschillende gebiedscommissies voeren vaak, in samenwerking met beheerorganisaties, projecten uit ter bevordering van de natuurontwikkeling. De provincie stuurt en coördineert gebiedsontwikkelingen.

4.4.10 Utrecht

In de provincie Utrecht heeft men de volgende vlakdekkende ILG-indeling gemaakt (Provincie Utrecht, 2006): Eemland/ Gelderse Vallei, Utrechtse Heuvelrug, Kromme Rijnstreek, Stad en Land Utrecht, Utrecht Vecht en Weiden, De Venen en Utrechtse Waarden. Deze gebieden worden in Utrecht AVP-gebieden genoemd (Agenda Vitaal Platteland- gebieden)

Organisatie & taken

De organisatie van de verschillende AVP-gebieden is niet door de provincie opgelegd. Wel heeft de provincie voorgesteld om per gebied een bestuurlijk platform of stuurgroep in te stellen, waarin de belangrijke bestuurders en betalers vertegenwoordigd zijn (Provincie Utrecht, 2006). Dit zijn bestuurders van gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties. De provincie heeft 'slechts' een adviesrol. Het bestuurlijke platform of gebiedscommissie is verantwoordelijk voor het gebiedsprogramma en uitvoeringsprogramma. Als het gebiedsprogramma is goedgekeurd kan de provincie afspraken maken met de verschillende gebiedspartijen over mogelijke financiering (Kuindersma *et al*, 2008). De gebiedscommissies worden in de AVP meestal ondersteund door een projectgroep (of gebiedsteam) en een programmabureau. De projectgroep adviseert de gebiedscommissie over projectideeën en het programmabureau begeleidt projectvoorstellen en stelt het jaarlijkse uitvoeringsprogramma op (provincie Utrecht, 2006). Voor elke gebiedscommissie is een gebiedsmanager vanuit de provincie Utrecht aangewezen. Deze fungeert als schakel tussen de provincie en de AVP-gebieden. De gebiedscommissies kunnen er voor kiezen om het gebied op te delen in een deelgebied met gebiedscoördinatoren.

De provincie Utrecht kijkt per gebied welke organisatievorm gewenst is. Daarbij let men vooral op bestaande organisatiestructuren. De stichting Vernieuwing Gelderse Vallei is hier een voorbeeld van. Deze stichting is opgericht in het kader van de reconstructie. Deze rechtsvorm maakt het mogelijk dat deze gebiedscommissie veel verantwoordelijkheden heeft (Kuindersma, 2007).

De provincie Utrecht legt wellicht van alle provincie de meeste verantwoordelijk bij de gebiedscommissies neer. De provincie wil niet bestuurlijk actief zijn in de gebiedscommissies of AVP-gebieden. De provincie zit alleen in de verschillende stuurgroepen. Het verschilt echter per gebied hoe de provincie deze rol invult. Door de opstelling van provincie ontstaat een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie, waarbij de gebiedscommissies opdrachtnemer zijn (Kamphorst & Selnes, 2007).

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In Utrecht bestaan ongeveer 20 andere kleinere gebiedscommissies. Deze blijven gewoon organisatorisch bestaan, ondanks dat er overlap is met de AVP-gebieden. In Utrecht valt op dat bepaalde AVP-gebieden samenvallen met andere inrichtingscommissies. Zo is de Kromme Rijnstreek ook een leader+ gebied. Dit gebied valt daarnaast ook een deel onder het nationale landschap Rivierengebied, dat getrokken wordt door de provincie Gelderland. Het AVP-gebied Utrechtse-Heuvelrug is tevens een nationaal park. Zo heeft de provincie Utrecht geprobeerd om bepaalde commissies samen te laten vallen.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

Behoud en ontwikkeling van natuur speelt een grote rol in de verschillende gebieden. Dit geldt met name voor de AVP-gebieden Utrechtse heuvelrug, de Kromme Rijn en Utrecht west. Hierbij is de hoofddoelstelling het realiseren van de EHS (Provincie Utrecht, 2006). De uitvoering van natuuropgaven ligt voor een belangrijk deel bij de gebiedscommissies.

4.4.11 Gelderland

De provincie Gelderland heeft in het pMJP vijf uitvoeringsgebieden benoemd (met streekcommissies): Rivierengebied, Achterhoek, Veluwe, Gelderse Vallei en Graafschap. Binnen deze gebieden zijn 38 prioritaire gebieden centraal aangewezen. Dit zijn meestal gebiedsgerichte projecten en vallen daarmee buiten de categorie gebiedscommissies die voor de kaart van belang zijn. Om de uitvoering en coördinatie goed aan te pakken en heeft de provincie ook nog drie regiobureaus ingericht: Achterhoek-Liemers, Rivierengebied en Veluwe-Vallei. Dit zijn geen gebiedscommissies, maar bureaus van de provincie. De uitvoeringsgebieden met hun streekcommissies zijn de commissies die voor ons onderzoek belangrijk zijn.

Organisatie & taken

Gelderland heeft al jarenlang ervaring met gebiedsgericht werken, waarbij streekcommissies een belangrijke rol vervullen. Binnen elke uitvoeringsregio zijn één of twee streekcommissies actief¹³. Deze streekcommissies zijn formele adviesorganen. In deze streekcommissies zitten leden en adviseurs van overheden en organisaties die werken in het landelijk gebied. Denk aan gemeenten, ministeries, waterschappen, Kamer van Koophandel en organisaties op het gebied van landbouw, natuur en milieu en recreatie. Deze hadden in het verleden veel beleidsvrijheid. Door de komst van het ILG, wil de provincie Gelderland meer controle hebben. Daarom heeft de provincie drie regiobureaus opgericht (Boonstra & Kuindersma, 2009). Elk gebied kent een gebiedscommissie, met een bestuurlijke trekker. Per gebiedcommissie is weer een ambtelijk gebiedsteam opgericht onder leiding van een gebiedstrekker (vaak medewerkers van de provincie). De gebiedscommissies hebben de taak om te rapporten hoe de stand van zaken is (voortgangsrapportages) (Provincie Gelderland, 2006).

Naast op de vijf uitvoeringsgebieden en de drie regio's ligt de focus ligt op 38 prioritaire gebieden. Deze gebieden verschillen sterk van elkaar (variërend van sectorale projecten tot integrale projecten). Het streven is om voor elk gebied prestatieafspraken te maken. Tot op heden is dit nog niet voor alle gebieden gebeurd. De provincie Gelderland sluit daarnaast ook meerjarige uitvoeringsovereenkomsten af met individuele partners (bv Geldersch Landschap of Staatsbosbeheer). Deze structuur met enerzijds uitvoeringsovereenkomsten met individuele partners en anderzijds gebiedscommissies kan in de praktijk verwarrend werken (Boonstra & Kuindersma, 2009).

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In de provincie Gelderland zijn veel gebiedscommissies actief en projecten gaande. Sommige gebieden hebben al lang te maken met bepaalde ontwikkelingsopgaven. Hiervoor is dan ook in sommige gevallen al langer een programma aanwezig en een projectbureau opgesteld. Er zijn zelfs al stichtingen opgericht (SVG en Plattelandshuis). Hoe deze afstemming verloopt, is niet helemaal duidelijk. Sommige gebieden hebben dus al een lange historie met gebiedsgericht werken.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

Om behoud en ontwikkeling van natuur te bewerkstelligen wil de provincie investeren in de EHS en biodiversiteit. Hiervoor heeft de provincie zowel individuele afspraken gemaakt met uitvoeringsorganisaties (Geldersch landschap, natuurmonumenten en Staatsbosbeheer) als dat de provincie de uitvoering overlaat aan gebiedscommissies. Per regio zijn natuurdoelen opgesteld. Het doel van de provincie is om steeds meer met prestatieafspraken te werken.

¹³ <http://www.gelderland.nl/eCache/DEF/3/577.Zm9udD0xJnRleHQ9MA.html>

4.4.12 Overijssel

De provincie Overijssel heeft de provincie opgedeeld in vijf landelijke gebieden (Provincie Overijssel, 2006): Noordwest Overijssel, Noordoost Overijssel, Salland, Noordoost Twente en Zuidwest Twente. Voor elk gebied is een Bestuurlijk Gebieds Overleg ingesteld (BGO). Daarnaast heeft de provincie ook nog drie BGO's voor stedelijke gebieden ingesteld.

Organisatie & taken

Het BGO is belast met het opstellen van een gebiedsprogramma. Daarnaast adviseert het BGO de provincie over relevante ontwikkelingen en welk deel van de pMJP-opgaven zij gaan realiseren. In het BGO zitten leden van waterschappen en de gemeente. De meeste BGO's hebben een gedeputeerde als voorzitter.¹⁴ Elke BGO wordt ondersteund door een aanjaag- of projectteam. Dit team is belast met het inventariseren van relevante projecten en zorgt dat relevante onderwerpen op de agenda van het BGO komt. Het aanjaagteam bestaat ambtelijk uit medewerkers van de provincie, waterschappen en gemeenten (Provincie Overijssel, 2006).

De BGO's hebben geen formele status. De provincie heeft met alle gemeenten en waterschappen individueel bestuursconvenanten afgesloten (die wel gebaseerd zijn op gebiedsprogramma's) (Boonstra & Kuindersma, 2009). Om concrete gebiedsprojecten uit te voeren worden vanuit de provincie commissies ingesteld, die vaak breder zijn dan BGO's. Deze commissies hebben vaak wel een juridische status als bestuurscommissie (Boonstra & Kuindersma, 2009) en worden ook gebiedscommissie genoemd. Hoe deze commissies zich tot elkaar verhouden is niet helemaal duidelijk.

Verhouding gebiedscommissies en andere inrichtingscommissies/ projecten

In de provincie Overijssel is er een relatie tussen de BGO's en ingestelde landinrichtingscommissies, die opgesteld zijn in het kader van de uitvoering landinrichting. BGO's hebben geen formele status maar stellen wel het gebiedsprogramma op. De bestaande landinrichtingscommissies worden 'ondergebracht' in het gebiedsprogramma. De landinrichtingscommissies hebben wel een formele status en bevoegdheden in het kader van de uitvoering landinrichting (Boonstra & Kuindersma, 2009). Hierdoor is de rol van de BGO's onduidelijk.

In Overijssel zijn twee Leader gebieden, twee nationale parken en twee nationale landschappen. De gebiedsindeling in het kader van het ILG zijn hier echter niet op gebaseerd.

Gebiedscommissies en natuurontwikkeling

De provincie Overijssel wil inzetten op de ontwikkeling en het behoud van natuur. Het meeste geld, in het kader van het ILG, is dan ook bestemd voor de natuur. Door concrete bestuursafspraken te maken met waterschappen en gemeenten, als door het opstellen van gebiedscommissies met een formele status wordt geprobeerd om o.a. EHS doelstellingen te bereiken en de biodiversiteit te waarborgen. De BGO's hebben een rol in de planvorming. Voor de realisatie speelt DLG een belangrijke rol.

4.4.13 Resumé

De analyse van de verschillende provinciale benaderingen van gebiedscommissies en ILG laat zien dat provincies op verschillende manieren omgaan met het ILG. Wel is duidelijk dat alle provincies nadrukkelijk de regie in handen hebben (en wellicht willen houden). Het lijkt erop dat de provincie Utrecht de meeste verantwoordelijkheden delegeert naar de gebiedscommissies.

¹⁴ <http://www.noordoost-twente.nl/betrokken-partijen/>

De gebiedscommissies, die op basis van het ILG zijn ingesteld, hebben verschillende statussen. Hierbij is de volgende verdeling te maken:

- Adviescommissie;
- Bestuurscommissie;
- Informele overlegcommissie.

De meeste gebiedscommissies zijn ingericht als adviescommissie of zijn informeel opgesteld.

Ook valt op dat provincies op verschillende wijze hun provincie in gebieden indelen. Hierbij kiezen de meeste provincies voor een vlakdekkende indeling (behalve Zuid-Holland en Zeeland). De provincies hebben zoveel mogelijk geprobeerd om in het kader van het ILG de gebieden bij bestaande indelingen aan te sluiten (Leader en nationale landschappen). Daarnaast blijven de oudere gebieds- en landinrichtingscommissies bestaan, maar worden wel ondergebracht in de grotere gebiedscommissies in het kader van het ILG. Dit is overigens niet in alle provincies het geval (Zuid-Holland en Zeeland).

De taken van gebiedscommissies verschillen. Over het algemeen maken de meeste gebiedscommissies een uitvoeringsprogramma voor het gebied en coördineren zij projecten. Daarbij moeten alle gebiedscommissies wel verantwoording afleggen aan de provincies, want daar wordt het geld meestal verdeeld.

In alle provincies worden gebiedscommissies ondersteund door een projectgroep of ambtelijke uitvoeringsorgaan. Deze staan over het algemeen in dienst van de gebiedscommissies.

Behoud en ontwikkeling van natuur is een belangrijk thema voor de verschillende gebiedscommissies. De provincies gaan verschillend om met dit thema. Soms worden er afspraken gemaakt met individuele partijen die projecten in het kader van natuurontwikkeling en behoud uitvoeren. In andere gevallen zijn gebiedscommissies aangewezen om dit te doen. Hierbij zijn gebiedscommissies meestal niet verantwoordelijk voor de uitvoering, maar hebben ze wel een belangrijke rol in de planvorming. De meeste aandacht in dit verband is er voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

4.5 Vertaling naar een landelijke kaart

De kaart met gebiedscommissies 2009 is gebaseerd op data per provincie en op een telefonische consultieronde (Figuur 4.1.). De grenzen van de gebieden binnen de provincies Drenthe, Utrecht, Noord-Holland en Noord-Brabant zijn gebaseerd op de ruimtelijke data geleverd door de betreffende provincies. Binnen de provincies Flevoland (één commissie) en Zuid-Holland (geen commissie) is geen differentiatie naar gebieden, in dit geval is alleen de provinciegrens gebruikt. De overige gebieden zijn samengesteld op basis van de relatie tussen de gebiedcommissies en de gemeenten die binnen de betreffende commissies vallen, door de gemeenten binnen een gebiedcommissie samen te voegen tot één gebied. Hiervoor zijn de gemeentegrenzen uit 2008 gebruikt. Tot slot zijn alle ruimtelijke data per provincie samengevoegd tot één kaart met de volgende attributen: ID gebiedscommissie, naam gebiedcommissie en provincie code.

Het verschilt, zoals eerder gesteld, sterk per provincie welk taken de commissies uitvoeren en hoe zij zich verhouden tot de provincies. Ze zijn vooral overeenkomstig doordat het om gebiedsgerichte bestuurlijke netwerken gaat die op tactisch niveau een (informele) rol spelen in het beleid voor het landelijk gebied. Als er staat 'geen gebiedscommissie aanwezig, dan

wordt dit type gebiedscommissie bedoeld. In Zuid-Holland zijn er allerlei gebiedscommissies actief, maar die richten zich op specifieke thema's en spelen geen speciale rol in het kader van het ILG.



Figuur 4.1 Gebiedscommissies en ILG - 2009

5 Casus Sarsven en De Banen

Trond Selnes (LEI, Wageningen UR), Mirjam Broekmeyer (Alterra, Wageningen UR) en Paul van der Wielen (LEI, Wageningen UR)

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een case-studie van het gebied Sarsven en De Banen in de provincie Limburg. De achtergrond voor de studie is de behoefte bij het Planbureau voor de Leefomgeving om meer inzicht te verkrijgen in hoe beleid en praktijk zich in 2009 tot elkaar verhouden. Dit is momenteel interessant vanwege de vele veranderingen die gaande zijn. De invoering van Natura 2000 is nu gaande, en tegelijk begint het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) steeds meer in de uitvoering te komen. Er zijn ook tal van nieuwe ontwikkelingen rond de ruimtelijke ordening.

De directe aanleiding voor deze casestudie is de Natuurbalans 2009. De Natuurbalans biedt de gelegenheid om praktijk gevallen tegen het licht van het beleid te houden. Daarbij is de wens ook uitgesproken om een case uit een reconstructiegebied terug te zien in de analyse. Met Sarsven en De Banen is dat het geval. De probleemstelling die voor de case-studie voorop staat is de vaak lastige relatie tussen de gebiedsprocessen en de vele rijksdoelen en beleidsthema's die in de gebieden aan de orde komen. De vraag is wat de betekenis is van het beleid voor de gebieden? Hoe gaan de gebiedspartijen hiermee om? Hebben de partijen last van 'beleidsstapels' en incoherent beleid? En hoe gaat het in de strijd om belangen als natuur, landbouw en andere ontwikkelingen in het landelijke gebied? Sarsven en De Banen biedt volop mogelijkheden om hier meer inzicht in te verkrijgen.

Het idee dat beleidsstapels en incoherent beleid storend is voor de beleidspraktijk is niet bepaald nieuw. Nieuw is de poging die nu onder meer met het ILG wordt ondernomen om de beleidsuitvoering slagvaardiger en meer samenhangend te maken. Gebiedsgerichte processen vormen een belangrijk onderdeel van het werken binnen het ILG. Ook het natuurbeleid gaat steeds meer een centraal onderdeel worden van het ILG. Het is dus van groot belang om inzicht te verkrijgen in hoe deze gebiedsprocessen in elkaar zitten. We weten uit ander onderzoek dat de gebiedsprocessen en gebiedsgerichte werkwijzen in de verschillende provincies sterk uiteen lopen (Kamphorst en Selnes, 2007). Wat overal speelt is echter dat de betrokkenheid en de rollen van de partijen aan het schuiven zijn. Het landelijke gebied bruist en bloeit. Dat maakt het ook interessant om de praktijk in te duiken.

De case-studie is uitgevoerd op basis van documentenstudie en interviews. De tekst is vervolgens voorgelegd aan de gebiedspartijen voor commentaar. Paragraaf 5.2 biedt een overzicht van het gebied Sarsven en de Banen en de actuele ontwikkeling die daar speelt. Paragraaf 5.3 gaat vervolgens in op de inhoudelijke kant van de relatie beleid en praktijk in het gebied. Paragraaf 5.4 bevat vooral een blik op de processen die er lopen in het gebied. In een concluderende slotparagraaf 5.5 maken we de balans op.

5.2 Het gebied Sarsven en De Banen

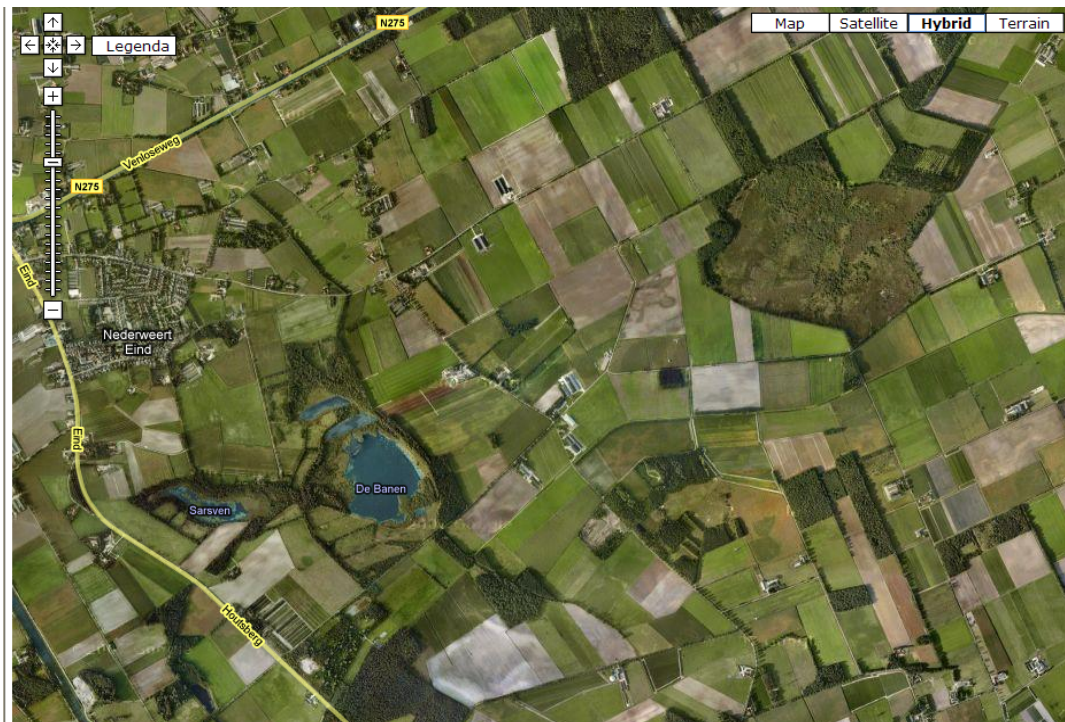
5.2.1 De problematiek ingeleid

Het gebied Sarsven en De Banen is een gebied met grote tegenstellingen tussen landbouw en natuur. Al jarenlang zijn er allerlei ontwikkelingen gaande die terug zijn te leiden op een grote tegenstelling tussen natuur en landbouw. Zo staat het ook in het gebiedsplan Sarsven en De Banen die nu het voertuig moet worden voor een beter lopend gebiedsproces. Het oude wantrouwen tussen natuur en landbouw is misschien niet helemaal weg, maar er waait wel een nieuwe wind door Sarsven en De Banen. Meer dan ooit lijkt het nu mogelijk om een nieuw vertrouwen te kweken, en de tijd lijkt rijp voor praktische langetermijnoplossingen. Althans, de gebiedscommissie Nederweert ziet nu kansen om met een integrale aanpak de problemen die er spelen binnen het gebied duurzaam op te lossen. Zo omschrijft in ieder geval de gebiedscommissie de opgave in de projectnota van oktober 2007, opgesteld door de Dienst Landelijk Gebied (DLG).

5.2.2 Kenmerken Sarsven en de Banen

Ligging gebied

Het gebied Sarsven en De Banen (Figuur 5.1) ligt in de provincie Limburg binnen de regio Midden-Limburg-West. Het terrein valt geheel binnen de gemeentegrenzen van de gemeente Nederweert en bevindt zich ten zuidoosten van het dorpje Nederweert-Eind. Het gebied valt onder het reconstructiegebied Nederweert, in Limburg aangeduid als Platteland in uitvoering. Het waterbeheer wordt verzorgd door het Waterschap Peel en Maasvallei.



Figuur 5.1 Beeld van Google-maps van het gebied Sarsven en de Banen

Met de aanduiding 'Sarsven en De Banen' wordt in het algemeen het natuurgebied rondom het ven De Banen en het kleinere ven Sarsven aangeduid. Afhankelijk van het plan of beschermingsstatus worden meer of minder omliggende cultuurgronden tot het plangebied

gerekend. De natuurgebieden behoren tot de eerste verworven natuurgebieden van het Limburgs Landschap. Door het gebied lopen enkele paden die voor wandelaars vrij toegankelijk zijn. De cultuurgronden rondom de vennen kennen vooral agrarisch gebruik en zijn in particulier eigendom of gedeeltelijk verworven door DLG. Enkele gronden zijn in beheer bij het Waterschap Peel en Maasvallei.

Een Peelrestant gaat achteruit

Het Sarsven en De Banen zijn twee naast elkaar gelegen heidevennen in Midden-Limburg ten zuidoosten van Nederweert. Het is een Peelrestant, op de overgang van de dekzandruggen van Weert en Nederweert naar een gebied met oude rivierafzettingen van Maas en Rijn. Deze regio bestond voorheen uit heide afgewisseld met vochtige moerassige laagten. De restanten van dit moerasgebied vormen nu een keten van opeenvolgende natuurgebieden. Deze laagten waren deels kwelwaterafhankelijk.

Het gebied is vanaf 1900 snel achteruit gegaan in ecologische waarde. In de jaren '20 werden de vennen door middel van sloten met elkaar verbonden om de gronden eromheen geschikt voor landbouw te maken. Door deze verbeterde ontwatering dreigden echter de vennen te verdrogen. Als remedie werd gekozen voor het inlaten van Maaswater via de Noordervaart. Door inlaat van dit voedselrijke water verdween geleidelijk de typische venvegetatie. Een ander proces betreft het verlanden van de vennen, vooral door riet. Al met al heeft dit geleid tot een achteruitgang van de natuurwaarden en het verdwijnen van soorten (Seelen, z.j.).

Herstel begint: de jaren zeventig

Het gebied is (als één van de eerste gebieden) in eigendom gekomen van het Limburgs Landschap in de jaren zeventig. Dat mag gezien worden als de start van het gebiedsproces zoals dat nu is ingestoken. In 1992 is het ven De Banen uitgebaggerd. Tevens is dit ven losgekoppeld van de toevoer van vervuild Maaswater. Hierdoor werd het ven weer grond- en regenwaterafhankelijk. Ook de veenrestanten in het ven en op de oevers werden afgevoerd, waarna de oevers regelmatig werden gemaaid (tegengaan opslag houtige gewassen). Hierdoor is het ven weer 'gezond' geworden. Heel veel zeldzame begroeiing met soorten uit het oeverkruidverbond zijn teruggekomen, zoals beoogd. Het terreinbeheer van het Limburgs Landschap heeft aldus goed uitpakkt.

Hoewel er soorten verdwenen zijn in het gebied waarvoor de instandhoudingsverplichting niet is waargemaakt, kent het gebied verschillende typen bescherming. Vanwege de natuurwaarden is het beschermde natuurmonument geworden, onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur en aangewezen als Natura 2000-gebied als kwalificerend Habitatrichtlijngebied. De Peelrestanten hebben niet alleen hoge natuurwaarden, maar zijn ook landschappelijk gezien fraai.

Huidige situatie

Tegenwoordig bestaat het gebied Sarsven en De Banen uit vennen, wilgen- en gageelstruweel, elzen- en berkenbroekbos en zowel natte als drogere graslanden. Gezoned en in mozaïek met elkaar komen gemeenschappen voor van (zeer) zwak gebufferde wateren. Sarsven en De Banen zijn doorstroomvennen en worden deels gevoed met kwelwater uit omliggende hogere gronden.. De Banen wordt gevoed met regenwater, ondiep grondwater van lokale herkomst en wellicht enig kwelwater uit de Noordervaart (via het Sarsven). Doordat het kanaal hoog ligt ten opzichte van de laagten, kan vanuit het kanaal lokale kwel van basenrijk water (kanaalkwel) optreden. Het Sarsven wordt naast regenwater en lokaal grondwater gevoed door water uit de Noordervaart. Dit water heeft een neutraal tot licht basisch karakter en is sterk aangerijkt en gebufferd. Het water uit de Noordervaart is afkomstig uit de Maas, dat via Lozen in België wordt aangevoerd. De vennen wateren af op de zuidelijk gelegen Tungelroyse beek (bron: KIWA knelpunten en kansanalyse).

De vennen verschillen sterk in karakter. De Banen beschikt na herstelmaatregelen over de van oorsprong voorkomende, zwak gebufferde vegetatie, terwijl het Sarsven zich typeert als een eutrofe, soortenarme plas (KIWA, 2007a).

De toekomst van het gebied: samenwerking is nodig

Limburgs Landschap kwam al snel tot het besef dat voor verder natuurherstel van het gebied de medewerking van andere actoren en grondgebruikers nodig was. De oorzaak voor verlies aan ecologische betekenis is het intensievere grondgebruik en het creëren van de voorwaarden voor dit intensieve grondgebruik in het gebied. Er zijn drainagesystemen aangelegd voor afwatering, putten geslagen en er wordt steeds langer verbouwd op de naastgelegen cultuurgrond. Het afwateringskanaal de Visschensteert die ten zuiden van Sarsven en De Banen het water in oostelijke richting afvoert heeft met een diepte van 6 meter een bepalende invloed op de hydrologie van het gebied. Door deze maatregelen ten behoeve van de landbouw werden de vennen steeds kleiner. De Peelrestanten zijn echter sterk afhankelijk van goede hydrologische omstandigheden.

De verdrogingsproblematiek in combinatie met de varkensproblematiek na de varkenspest in 1997 hebben geleid tot diverse plannen voor dit gebied. Deze plannenmakerij loopt al 10-15 jaar. Waar eerst sectorale plannen werden opgesteld, komt men nu in kader van reconstructie met een integrale gebiedsnota. Belangrijke andere lopende processen waren en zijn:

- Opstellen GGOR/ Nieuw Limburgs Peil;
- Opstellen beheerplan Natura 2000-gebied Sarsven en de Banen.

Er gebeurt momenteel veel in het gebied en het moment voor daadwerkelijke veranderingen lijkt goed. Of, zoals het motto van het Waterschap Peel en Maasvallei luidt: er is nu een omslag van 'samenwerken omdat het moet naar samenwerken omdat het loont'.

5.2.3 Kenmerken gebiedsproces

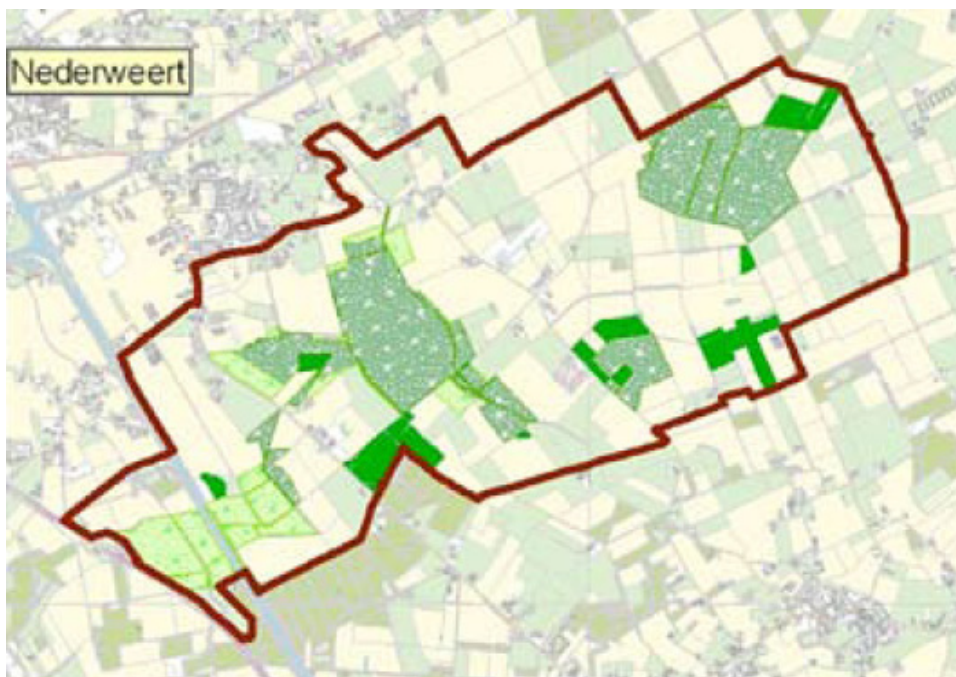
Inleiding

Centraal in de casus en in onderliggende notitie staat het gebiedsproces dat hoort bij de uitvoering van de "Projectnota integrale gebiedsuitwerking Sarsven en de Banen". Het projectgebied is weergegeven in figuur 5.2. Deze projectnota is in 2007 opgesteld door de Gebiedscommissie Nederweert in het kader van de Reconstructiewet. In hetzelfde jaar is de projectnota vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Limburg. GS hebben daarbij besloten om in het kader van de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) een inrichtingsplan op te stellen. De reden om een wettelijk inrichtingsplan op te stellen komt voort uit het feit dat een wettelijk kader meer zekerheid en duidelijkheid geeft over de het bereiken van de ambitieuze doelstellingen. De aanmelding van Sarsven en De Banen als Natura 2000-gebied onderstreept dit belang. Men is nu bezig met het opstellen van dit inrichtingsplan. Pas als het inrichtingsplan er eenmaal ligt, kan aan de uitvoering worden begonnen: herverkaveling en uitvoeren van de bijbehorende inrichtingsmaatregelen. De centrale gebiedsopgave luidt: herverkaveling zodat natuurdoeltypen die beoogd zijn in stand kunnen worden gehouden danwel ontwikkeld door verwerving van grond.

De inrichtingsmaatregelen richten zich vooral op:

- Verdrogingsbestrijding;
- Verwerven en inrichten van nieuwe natuur;
- Structuurverbetering voor de landbouw;
- Aanvullende maatregelen voor natuur en recreatie.

De investeringen van het gehele plan zijn begroot op 11,7 miljoen euro.



Figuur 5.2 De omgrenzing (in rood) van het gebied Sarven en de Banen in de projectnota integrale gebiedsuitwerking van de gebiedscommissie Nederweert. Totale oppervlakte circa 1600 hectare inclusief 1100 hectare cultuurgrond. Tinten groen duiden op bestaande of te ontwikkelen natuur.

Bron: DLG, 2007.

Gebiedsorganisatie Sarsven en De Banen

De Reconstructie en nu het ILG hebben geleid tot meerjarenplannen voor de provincie Limburg. De provincie is verantwoordelijk voor het realiseren van de doelen. Om dat te bereiken heeft de provincie een centrale rol voor de streek, die gebiedsprogramma's opstellen en (mede) uitvoeren. De provincie heeft hiervoor negen gebieden aangewezen met gebiedscommissies (zes reconstructiegebieden en drie buiten de reconstructie). Elke gebiedscommissie kent een bestuur en een gebiedsbureau. Het gebiedsbureau treedt op als eerste aanspreekpunt als er goede projectideeën zijn. De negen gebieden zijn:

- Helden;
- Horst aan de Maas – Sevenum;
- Maasduinen;
- Maastricht en Mergelland;
- Nederweert;
- Parkstad Limburg;
- Venrey/Meerlo-Wanssum;
- Ons WCL;
- Westelijk Mijnstreek.

Elk gebiedscommissie kent 2-4 integrale projecten. Nederweert heeft er 3, en dat zijn Mooi Buggenum, Tungalroyse Beek en het project waar wij op focussen: Sarsven en De Banen.

De organisatie van Sarsven en De Banen bestaat op hoofdlijn uit:

- *Gedeputeerde Staten* (opdrachtgever);
- *Dienst Landelijk Gebied* (stelt het inrichtingsplan op en is hoofduitvoerder);
- *Begeleidingsgroep Sarsven en De Banen* (begeleidt het opstellen van het inrichtingsplan op);
- *Gebiedscommissie Nederweert* (adviseert over het inrichtingsplan).

De organisatie is in handen van Gedeputeerde Staten (GS) die als opdrachtgever staat voor het gebiedsproces. Als er uiteindelijk wettelijke herverkavelingen komen, dan is GS eindverantwoordelijk. En zoals het gebiedsplan meldt, GS kunnen alleen een rechtspersoon opdracht geven voor het uitvoeren van een wettelijke herverkaveling (gebiedsplan paragraaf 7). Voor het opstellen van het wettelijke inrichtingsplan hebben GS de Dienst Landelijk Gebied de opdracht gegeven dit plan op te stellen. Dit gebeurt in nauw samenwerking met de begeleidingsgroep Sarsven en De Banen.

Gebiedscommissie Nederweert

De gebiedscommissie zelf volgt dit alles en geeft advies aan de GS over het plan, dus het wettelijke inrichtingsplan inclusief herverkaveling. Voor de dagelijkse uitvoering heeft de gebiedscommissie een gebiedsbureau ter ondersteuning. Het gebiedsbureau bestaat uit een secretaris, een gebiedscoördinator en een pr- en administratief medewerker.

De gebiedscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van betrokken organisaties:

- Een voorzitter;
- Een secretaris;
- Een gebiedscoördinator;
- Een gebiedsmanager;
- Vier wethouders (gemeenten Maasgouw, Leudal, Weert en Nederweert);
- Een vertegenwoordiger van het waterschap;
- Twee landbouwvertegenwoordigers;
- Twee vertegenwoordigers vanuit natuur, milieu en landschap
- Een vertegenwoordiger uit de toeristische en recreatieve sector.

Wat doet de gebiedscommissie? De opgaven van de gebiedscommissie in Sarsven en De Banen zijn de volgende:

- Het is hét aanspreekpunt en loket voor projecten en ideeën voor het gebied;
- Stimuleert de ontwikkeling en uitvoering van (reconstructie)projecten in het gebied Nederweert;
- Opstellen van het gebiedsprogramma op: op welke manier worden welke doelen binnen 7 jaar gerealiseerd;
- Jaarlijks opstellen en bijstellen van een jaarplan: welke projecten zullen worden uitgevoerd;
- Het stimuleren van de partijen in het gebied om projecten op te pakken en begeleiden.
- Toetsen van projecten aan doelen en subsidiecriteria;
- Adviseren aan de provincie over de geschiktheid van projecten.

Begeleidingsgroep Sarsven en De Banen

Samenstelling begeleidingsgroep:

- Voorzitter: wethouder gemeente Nederweert;
- Secretaris; projectleider integraal project Sarven en De Banen vanuit DLG;
- Projectmedewerkster DLG;
- Coördinator (reconstructie) van provincie;
- Coördinator plattelandsontwikkeling gemeente;
- Projectmedewerker Limburgs Landschap (eigenaar natuurgebieden);
- Milieufederatie;
- 2 leden van plaatselijke landbouworganisatie (LLTB Nederpeel);
- 1 medewerker LLTB Limburg;
- Projectleider Waterschap.

Ondanks alle betrokken partijen en tijdelijke projectorganisaties, bij een wettelijke herverkaveling zijn de Gedeputeerde Staten eindverantwoordelijk. Dat komt omdat GS alleen een rechtspersoon opdracht kunnen geven voor het uitvoeren van een wettelijke herverkaveling. GS benadrukt in het projectplan dat ze worden geadviseerd de huidige begeleidingsgroep Sarsven en de Banen te handhaven als begeleidingsgroep voor het opstellen van een wettelijk inrichtingsplan en DLG de opdracht te geven dit plan op te stellen in nauwe samenwerking met de begeleidingsgroep (Projectnota p.19). De gebiedscommissie is een adviescommissie voor GS rond het wettelijke inrichtingsplan (ibid.).

5.3 Rijksbeleid in Sarsven en De Banen

5.3.1 Functies en belangen

Natuur en landbouw zijn, naast water, de belangrijke ruimtelijke functies in het gebied. De grenzen van het bestaande natuurgebied zijn lang (veel kleine gebieden). Dat betekent veel verwevenheid tussen landbouw en natuur en tegelijk meer mogelijkheden voor conflicten. In Sarsven en De Banen is dan ook sprake van een vrij grote tegenstelling tussen natuur en landbouw. De grootste tegenstelling tussen landbouw en natuur wordt ervaren bij de hydrologie van het gebied. De zeer waardevolle natuur stelt hoge eisen aan waterkwantiteit en kwaliteit; de landbouw moet voor een goede bedrijfsvoering kunnen draineren en beregenen. (DLG, 2007). In de natuurgebieden speelt verdroging een negatieve rol. Een ander probleem tussen landbouw en natuur wordt gevormd door de emissie van ammoniak. Depositie hiervan in natuurgebieden leidt tot verzuring en vermisting.

Vanuit het rijksbeleid en de Europese regelgeving zijn een aantal processen relevant voor dit gebied:

- EU: Vogel- en Habitatrichtlijn, gericht op beschermen natuur en behoud en herstel biodiversiteit;
- EU: Kaderrichtlijn Water, gericht op behoud en herstel waterkwaliteit;
- Nationaal: Reconstructiewet en de Wet ammoniak en veehouderij, gericht op verbeteren kwaliteit landelijk gebied.

Deze en meer wetten en regels spelen kennen hun eigen verplichtingen en processen en spelen tegelijk een rol bij het integrale gebiedsproces Sarsven en De Banen. In dit hoofdstuk wordt niet ingegaan op de proceskant, zie hiervoor hoofdstuk 2 en vooral 4. Het gaat hier meer om de inhoudelijke kant van de functies water, natuur en landbouw belicht. Daartoe worden eerst deze functies met hun doelen kort (natuur wel uitgebreider) beschreven. Vervolgens wordt lopend beleid en ontwikkelingen toegelicht.

5.3.2 Functie natuur

De rijksoverheid heeft op diverse manieren het belang van het gebied voor natuurwaarden bevestigd:

- Het gebied is Beschermd Natuurmonument sinds 1979;
- Het gebied is onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur
- Het gebied is in 2003 aangemeld als Habitatrichtlijngebied.

Beschermd Natuurmonument

Op 8 mei 1979 is 112 hectare van Sarsven en De Banen aangewezen als Beschermd Natuurmonument. De variatie in milieuomstandigheden en de daarmee samenhangende rijkdom aan levensgemeenschappen lag hieraan ten grondslag. Vooral de rijkdom aan

zeldzame plantengemeenschappen, vogelsoorten en de bijzondere waterkwaliteit worden in het besluit genoemd. Beschermden natuurmonumenten kennen een eigen wettelijke bescherming. De rechtgevolgen zijn beschreven in de Natuurbeschermingswet. Tot aan de herziening van de Natuurbeschermingswet 1998, die inging in 2005, gold voor Sarsven en de Banen een eigenstandig beschermingsregime. Met de aanmelding van het gebied als Natura 2000-gebied en het inwerking treden van de nieuwe Natuurbeschermingswet in 2005, zijn de doelen van het beschermde natuurmonument overgenomen in het concept-aanwijzingsbesluit Natura 2000. Dit betekent dat de rechtgevolgen voor de doelen als beschermd natuurmonument nu vallen onder de werking van art. 19 Natuurbeschermingswet.

Ecologische Hoofdstructuur

Sarsven en De Banen zijn in 1995 in het Structuurschema Groene Ruimte aangeduid als bruto-EHS. In het Provinciaal Omgevingsplan uit 2001 (vastgesteld in 2006) zijn gronden nader begrensd als Ecologische Hoofdstructuur. Een deel van dit EHS-gebied bestaat uit bestaande natuur. Aan vrijwel alle kanten van Sarsven en de Banen is ook nieuwe natuur gepland: nog te verwerven en in te richten EHS-gronden. Het Stimuleringsplan Midden-Limburg-West behelst een nadere uitwerking van de EHS-gebieden. In dit plan worden met name vegetatiekundige waarden genoemd (vennen, kwelvegetaties, gage- en wilgenstruwelen en aandachtsoort waterlobelia), ornithologische waarden (moerasvogels, struweel- en bosvogels) en de betekenis als leefgebied voor de heikikker. In het Handboek streefbeeld en Natuur en Water in Limburg lijken drie streefbeelden van toepassing op het gebied. Voor De Banen de beelden 'pioniergemeenschap op voedselarm vochtig zand' en 'voedselarme plas'; voor het Sarsven het beeld 'rietmoeras'. Elk streefbeeld kent een lijst met bijbehorende doelsoorten.

Vanuit de EHS-opgave dienen er nog gronden verworven te worden (Figuur 5.3) waarna zij ingericht kunnen worden op grond van de gewenste streefbeelden. Binnen het projectgebied van de integrale gebiedsuitwerking moet nog 68 hectare aangeduid als nieuwe natuur worden gerealiseerd. Omdat het realiseren van de EHS één van de uitgangspunten is bij het uitvoeren van de watermaatregelen in het kader van het Gewenste Grond en Oppervlaktewaterregime (GGOR), vindt de gebiedscommissie het raadzaam te kiezen voor versnelde verwerving van de EHS.

Verwerving en inrichting van EHS-gronden is een taak van de provincie, die in de praktijk wordt uitgevoerd door DLG. Verwerving vindt bij voorkeur in dit gebied plaats op basis van vrijwilligheid.

De planologische en juridische borging van de EHS vindt plaats via het spoor van de Ruimtelijke Ordening. De doorwerking van de rechtgevolgen is namelijk geregeld via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (de herziene Wro die is ingegaan in 2008). Dit betekent dat de EHS-natuur planologisch beschermd wordt van opname in gemeentelijke bestemmingsplannen. Voor Sarsven en De Banen is borging in het bestemmingsplan buitengebied van de gemeente Nederweert vereist. Daarbij dient de begrenzing overeen te komen met plankaarten uit het POP. De begrensde gronden moeten zodanig bestemd worden dat de regeling is afgestemd op de wezenlijke waarden en kenmerken van de EHS. In het algemeen gebeurt dit via een specifieke doeleindenomschrijving, gebruiksregels en aanlegvergunningstelsel. Bestemmingen kunnen evenwel niet afgedwongen worden. Bovendien biedt een bestemmingsplan beperkt mogelijkheden tot het borgen van de voor de gronden vereiste milieukwaliteit.

Het vigerende bestemmingsplan Buitengebied dateert uit 1998. In 2007 is de gemeente gestart met een herziening. Hiervoor is in 2007 een *Ontwikkelingskader Bestemmingsplan Buitengebied* vastgesteld (Arcadis, 2008) en een *Kwaliteitsplan Natuur en Landschap gemeente Nederweert* vastgesteld (Bureau Meervelt, 2008). Beide rapporten zijn een

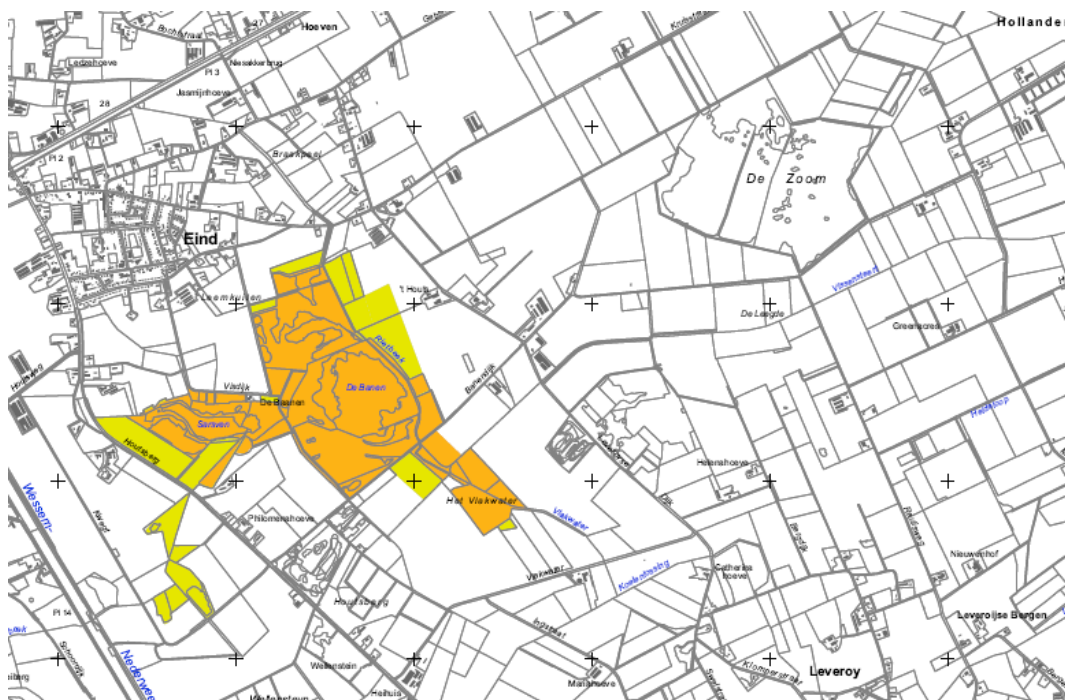
hulpmiddel de uitvoering van het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied Nederweert' en het provinciaal beleid (VORm, BOM+) waarin staat dat bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gewerkt moet worden met groene tegenprestaties.

Om de milieueffecten van in het bijzonder het intensieve veehouderijbeleid in beeld te brengen is een plan-MER opgesteld, waaronder een aanvullende toets Natura 2000. Plan-MER en voorontwerp hebben tegelijk zomer 2008 ter inzage gelegen. Op 20 januari 2009 heeft B&W de inspraaknota vastgesteld. Men is nu bezig met de verwerking van de reacties in een ontwerp-bestemmingsplan Buitengebied Nederweert.

Natura 2000-gebied

In 2003 is Sarsven en De Banen aangemeld als Habitatrictlijngebied bij de Europese Commissie (Figuur 5.3). In 2007 heeft het ontwerp-aanwijzingsbesluit Natura 2000-gebied 146: Sarsven en De Banen ter inzage gelegen. Het gebied kwalificeert zich op grond van 3 habitattypen en 1 habitatsoort. Het gaat om zeer zwakgebufferde vennen, zwakgebufferde vennen, kranswierwateren en de plant drijvende waterweegbree. Voor deze habitattypen en soorten zijn de volgende instandhoudingsdoelen geformuleerd:

- Uitbreiding oppervlakte en behoud kwaliteit van de habitattypen zeer zwak gebufferde vennen en zwak gebufferde vennen;
- Behoud oppervlakte en kwaliteit van kranswierwateren;
- Behoud omvang en kwaliteit biotoop voor behoud van de populatie Drijvende waterweegbree.



Figuur 5.3 Het Natura 2000-gebied Sarsven en De Banen (156 hectare). In oranje de begrenzing van het oorspronkelijke beschermd natuurmonument met een oppervlak van 112 hectare. In geel de gronden die aanvullend op het beschermd natuurmonument als Habitatrictlijngebied zijn begrensd.

Bron: website Ministerie van LNV/gebiedendatabase, Natura 2000-gebied 146.

Vanuit de Natura 2000-opgave dienen deze instandhoudingsdoelstellingen voor het gebied te worden behaald. Hiervoor is het instrument Beheerplan van belang. In dergelijke beheerplannen worden de instandhoudingsdoelen van Natura 2000-gebieden uitgewerkt in maatregelen in ruimte en tijd.

De provincie Limburg heeft het initiatief bij het opstellen van het beheerplan Sarsven en De Banen. In de praktijk coördineert Dienst Landelijk Gebied het gebiedsproces in opdracht van de provincie Limburg. In september 2008 is hiermee gestart. Dienst Landelijk Gebied heeft een Adviesgroep geformeerd om het proces en de kwaliteit te waarborgen, maar zeker ook om optimaal gebruik te maken van de kennis die in de streek voorhanden is.

Het concept-beheerplan wordt medio 2009 verwacht met de volgende inhoud:

- de precieze begrenzing van de in stand te houden natuurwaarden;
- waar, in welke mate en in welk tempo natuurwaarden moeten worden ontwikkeld;
- welke beleids- en beheermaatregelen nodig zijn om de instandhoudingsdoelen voor de natuurwaarden te bereiken of te handhaven;
- welke bestaande activiteiten in en nabij het gebied niet schadelijk zijn voor het realiseren van de instandhoudingsdoelen en welke bestaande activiteiten vergunningsplichtig zijn;
- hoe de uitvoering van het beheerplan wordt gemonitord en gefinancierd.

Op 7 april 2009 vond een informatiebijeenkomst door DLG plaats over het concept-beheerplan. De Adviesgroep Beheerplan Natura 2000 bestaat uit een voorzitter en een secretaris van DLG en de belangrijkste belanghebbenden in en rondom het gebied. Hierdoor worden alle belangen in het proces en de kwaliteit ervan gewaarborgd. De adviesgroep Sarsven & De Banen overlegt circa vier keer. Hieronder staat een overzicht van de deelnemers in de adviesgroep Sarsven & De Banen:

- Gemeente Nederweert;
- Limburgs Landschap;
- Milieufederatie;
- Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB), afdeling Nederweert;
- Waterschap Peel & Maasvallei;
- Limburgs Particulier Grondbezit;
- Provincie Limburg;
- ANWB/Recron.

De rechtsgevolgen van de aanmelding als Natura 2000-gebied zijn geregeld in art. 19 Nbwet. Dit betekent dat plannen en projecten die een kans hebben op significante gevolgen voor de instandhoudingsdoelstelling, vergunningsplichtig zijn. Of een vergunning verkregen kan worden, wordt achterhaald via het uitvoeren van een passende beoordeling. In de meeste gevallen is de provincie Limburg het bevoegde gezag voor het besluit tot al dan niet verlenen van een vergunning.

5.3.3 Functie water

De hydrologie in Sarsven en De Banen is sturend voor de functies in het gebied. Voor natuur en landbouw is een geschikte grondwaterkwaliteit en kwantiteit een belangrijke randvoorwaarde. De aanwezige vennen zijn gebaat bij een ondiepe grondwaterstand en de aanwezigheid van kwel. De natuurtypen zijn bestand tegen langdurige inundatie. Zij zijn dan ook zeer gevoelig voor verdroging. De landbouw in het gebied is juist gebaat bij een goede drainage zodat de gronden niet te nat zijn voor grondbewerking. Hierdoor ontstaat ook de behoefte om in de zomer bij droogte te beregenen. Beide ingrepen, draineren en beregenen, leiden tot lagere standen van grond- en oppervlaktewater, wat nadelig is voor de aanwezige natuurtypen. Naast de waterkwantiteit speelt ook het aspect waterkwaliteit een rol. Door

overbemesting van de gronden treedt er uitspoeling op van stikstof en sulfaat. De natuurgebieden hebben hierdoor te maken met externe eutrofiering door de toestroming van nutriënt- en sulfaatrijk grond- en oppervlaktewater.

Wat betreft water spelen de volgende nationale processen een belangrijke rol:

- EU Kaderrichtlijn Water, doel verbeteren kwaliteit waterecosystemen;
- Nationaal Bestuursakkoord Water, vooral gericht op veiligheid en voorkomen van wateroverlast.

Als onderdeel van het Gebiedsprogramma Reconstructie Nederweert is in 2006 het Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding het Sarsven en De Banen opgesteld. Doel van dit plan was om na uitvoering te komen tot significante verbetering van de huidige abiotische omstandigheden van de natuurgebieden én te komen tot een goed functionerende landbouw die voorzien is van benodigde vergunningen voor beregening en drainage. Dit Plan van Aanpak Verdrogingsbestrijding heeft weer gediend als basis bij het uitwerken van het Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR).

Om de doelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) te halen zijn maatregelen nodig. Deze maatregelen moeten door de lidstaten in 2009 worden vastgelegd en uiterlijk in 2015 zijn uitgevoerd. In Nederland worden de doelen en maatregelen voor waterlichamen vastgelegd in Stroomgebiedbeheerplannen. Voor Sarsven en de Banen is dat het stroomgebiedplan Maas.

5.3.4 Functie landbouw

De landbouw in het gebied Sarsven en De Banen bestaat uit een mengeling van akkerbouwbedrijven, een aantal melkveehouderijen, een klein aantal intensieve veehouderijen en een aantal tuinbouwbedrijven (DLG 2007). In het gebied vindt uitstoot (emissie) plaats van gassen door industrie, landbouw, elektriciteitscentrales en wegverkeer. De belangrijkste gassen zijn zwaveldioxide, stikstofoxiden en ammoniak. Het neerslaan (depositie) van deze gassen kan leiden tot verzuring en vermesting. Stikstofdepositie is dus een luchtkwaliteitsprobleem. In Nederland is de landbouw verantwoordelijk voor 90% van de uitstoot van ammoniak. Hierdoor is de Nederlandse landbouw de economische sector met de grootste bijdrage aan de stikstofdepositie (46%). In specifieke gebieden, zoals in het Brabantse Peelgebied, kan de bijdrage van de landbouw echter flink hoger zijn (PBL, 2008a). Bovendien is het zo dat de intensieve veehouderij voornamelijk geconcentreerd is op de van nature voedselarme zandgronden. Dit betekent dat de meest kwetsbare natuurgebieden liggen op de plekken waar de depositie het hoogste is. Hierdoor is de daadwerkelijke (feitelijke) situatie ongunstiger dan het gemiddelde beeld doet vermoeden.

Vanuit de landbouw spelen twee nationale wetten een belangrijke rol:

- De Reconstructiewet;
- De Wet ammoniak en veehouderij.

De reconstructiewet van 2002 biedt instrumenten om de kwaliteit van het landelijk gebied in Zuid- en Oost Nederland te verbeteren. De reconstructie van deze gebieden begint met het opstellen van een reconstructieplan waarvoor gebieden worden ingedeeld in: extensivering-gebieden, verwevinggebieden en landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's).

Op 8 mei 2002 is de Wet ammoniak en veehouderij (Wav) in werking getreden. De Wav vormt een onderdeel van de nieuwe ammoniakregelgeving voor dierenverblijven van veehouderijen. Deze nieuwe regelgeving kent een emissiegerichte benadering voor heel Nederland met daarnaast aanvullend beleid ter bescherming van de kwetsbare gebieden.

5.4 Analyse van gebiedsopgaven en het gebiedsproces

5.4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk kijken we naar de relatie tussen de gebiedsopgaven en het gebiedsproces. Wat ons opvalt, is dat er geen sprake is van één dominant gebiedsproces, al staat in deze casus het gebiedsproces in het kader van de reconstructie centraal. In subparagraaf 5.4.2 schetsen we een beeld van de veelzijdige en meervoudige processen die op complexe wijze in elkaar grijpen. In subparagraaf 5.4.3 richten we ons meer specifiek op de processen in Sarsven en de Banen. Tot slot gaan we nader in op de vraag in welke mate het gebiedsproces beïnvloed wordt door botsend beleid en de zogenaamde stapeling van beleid (subparagraaf 5.4.4).

5.4.2 Gebiedsproces in perspectief: meerdere processen grijpen in elkaar

De provincie Limburg heeft al jaren te maken gehad met planvormingsprocessen rond de reconstructie en nu dus het ILG. Een pilot voor de reconstructie liep al vanaf eind jaren negentig. Uit een evaluatie van de reconstructie zandgebieden (De Boer, 2007) bleek dat de pilot tot meer betrokkenheid leidde, maar niet tot een breed draagvlak. Dat is toegeschreven aan a) de lastige verhoudingen tussen sommige partijen in het gebied en bestuurders; b) de aandacht die de gemeentelijke herindeling opeiste; c) de constatering dat het reconstructieplan niet volledig aansluit bij de wensen en ideeën uit het gebied; en d) dat niet voor alle reconstructiedoelen rijksmiddelen beschikbaar zijn (De Boer, 2007:49). De evaluatie concludeert ook dat gezamenlijke, integrale projecten slechts beperkt tot stand komen. Er zijn vooral sectorale projecten (ibid.). De reconstructie heeft op het moment van de evaluatie medio 2006 ook geen versnelling van de realisatie van de EHS geleid. EHS-realiserings is hoofdzakelijk aan de orde in de Tungelroyse beek, maar knelpunten zijn hier a) wantrouwen onder agrariërs die grond moeten afstaan, en b) de wens van het Waterschap om zich uitsluitend te richten op beekherstel en bodemsanering (De Boer, 2007:8). Ook de verdrogingbestrijding komt niet op gang doordat het GGOR niet beschikbaar is en dat de spanningen tussen natuur- en landbouworganisaties oplopen.

Inmiddels is er een bestuursovereenkomst gesloten met het Rijk voor het ILG. Daarnaast is een provinciale Meerjarenplan (pMJP) opgesteld en afgestemd met het Rijk en andere partijen. De doelen van de provincie in het pMJP komen overeen met de operationele doelen uit de Herijking Plan van aanpak Zuid-Limburg Vitaal Platteland. Dit plan is vastgesteld door Provinciale Staten op 16 december 2005 (pMJP, december 2006:7). En het pMJP als geheel is samengesteld uit deze Herijking en het Uitvoeringsprogramma 2007-2013 van het Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg.

Dit zijn ingewikkelde processen die veel tijd en inzet vergen. De partijen schaken op meerdere borden tegelijk. De komende jaren bieden echter niet bepaald minder complexe uitdagingen. Zonder uitpuittend te willen zijn, schetsen we hier een beeld van deze uitdagingen.

De provincie en de andere partijen werken aan het landelijke gebied onder het motto Platteland in Ontwikkeling. In dit werk staat niets 'op zich zelf'. Er zijn allerlei relaties tussen diverse gebiedsontwikkelingen in verschillende delen van de provincie. Het gaat om de Maasplassen, Ruimte voor de Rivieren, de Maasvisie, met thema's als klimaatveranderingen, recreatie en toerisme, woningbouw en bedrijvigheid. Er zijn belangrijke woonopgaven, vooral de Roermond problematiek. Maar ook bijvoorbeeld de N280, een provinciale weg tussen Weert en Roermond, waar de verkeersintensiteit groot is. De A2 en A73 kennen geen goede

verbindingen. De provincie wenst er een oplossing voor te maken en een MER-traject is gestart. En dat heeft dan weer met de IJzeren Rijn te maken, en eventuele verbindingen tussen deze vervoerslijnen. Er zijn ook grote projecten rond Greenport Venlo (Nota Gebiedsgerichte Economische Perspectieven), en het vastleggen van ontwikkelingsruimte intensieve veehouderij, er zijn drie Nationale Parken (Maasduinen, Meinweg en De Groete Peel), er is het Nationaal Landschap Zuid-Limburg, en het grondbeleid (Het Provinciaal Grondbeleid).

Al deze ontwikkelingen zijn onder de noemer gebracht van Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg (GOML, www.golm.nl). Hierin zijn overheden, ondernemers en maatschappelijke organisaties betrokken geweest om het geheel van plannen en projecten uit te werken dat in Midden-Limburg spelen. De visie voor Midden Limburg is eind 2008 gereed gekomen. Nu gaat het om de middelen, met een goede uitvoeringsstructuur en uitvoeringsprogramma's. De stuurgroep is een samenwerkingsverband tussen de 7 betrokken gemeenten en provincie. De visie is een weerslag van een besef dat gebiedsgericht samenwerking en het werken met een programmatische aanpak, nodig is.

Persbericht 19 dec. 2008: Stuurgroep schaart zich unaniem achter regiovisie

Woensdag 17 december 2008 zal de geschiedenis ingaan als een memorabele dag voor Midden-Limburg. De Bestuurders van de zeven Midden-Limburgse gemeenten en de provincie Limburg gingen namelijk unaniem akkoord met de bestuurlijke samenwerking inzake de regiovisie 'Het oog van Midden-Limburg'. Alle partijen zien de nu voorliggende regiovisie als een 'wenkend perspectief' voor de toekomst van deze regio. De Stuurgroep Gebiedsontwikkeling Midden-Limburg, bestaande uit de zeven burgemeesters en vanuit de Provincie Limburg gedeputeerde Ger Driessen, zal deze regiovisie nu met een 'positief advies' voorleggen aan de zeven gemeenteraden en de Statencommissie die begin 2009 een besluit nemen over de regiovisie. De gemeenten en provincie zullen de bestuurlijke samenwerking vastleggen in een bestuursovereenkomst.

De bovenstaande visie komt door een vurige wens van de partijen om meer resultaat te kunnen boeken dan voorheen. Om dat te bereiken moeten de opgaven die er zijn veel meer in samenhang en combinatie gezien worden. Ze moeten ook veel meer integraal opgepakt kunnen worden. De nieuwe bestuurlijke samenwerking is deels een reactie op de lastige bestuurlijke verhoudingen tussen de gemeenten in Midden-Limburg (Regiovisie 2008-2028, 17 december 2008:70).

Meer en beter samenwerking worden door de partijen gezien als noodzakelijke ingrediënten voor een meer slagvaardig bestaan. De bestaande bestuurlijke en functionele (vaak sectorale) 'grenzen' belemmeren dit werk. De provincie en de andere partijen worstelen met de vraag of de gebiedsbureaus versterkt moeten worden voor dit soort taken. Momenteel zijn twee gebiedscommissies actief in het gebied. De partijen vragen zich af of dat zo moet blijven. Wellicht is één gebiedsorganisatie voldoende? Of moeten de opgaven overgelaten worden aan bestaande organisaties door middel van bundelingen in een samenwerkingsverband, om zo meer uitvoeringskracht te genereren? Dat zijn zaken die nu in discussie zijn. Voor het reconstructieplan (Nota Midden Limburg) liggen opgaven voor 600 miljoen, waarvan 75% overheidsgeld betreft. De provincie heeft hier een stuk regie maar wenst in de uitvoering nadrukkelijk rollen in de regio neer te leggen, met gebiedscommissies. Dat gaat moeizaam. Water en natuur zijn toch de kernzaken, en dat is vaak overheidsaangelegenheden en de partijen kijken vooral naar de provincie zelf. De gemeenten in dit samenwerkingsverband zijn Roerdalen, Roermond, Nederweert, Leudal, Echt-Susteren, Maasgouw en Weert. De opgaven zijn langs vier programmalijnen ontwikkeld: 1) Maasplassen; 2) Ontwikkelingsas N280 Weert-Roermond; 3) Wonen; en 4) Landbouw, Natuur en Recreatie.

Tabel 5.1 Overzicht van activiteiten uit de Regiovisie Midden-Limburg (Bron: Regiovisie, 2008:64)

| Activiteit | Uitvoerende partij |
|---|---|
| Ontwikkelen agrarisch bedrijvenpark | Programmabureau GOML (OML) |
| Ontwikkelen stimulerende maatregelen multifunctionele landbouw | Programmabureau GOML |
| Ontwikkelen toeristische trekkers (De Meinweg, Grootte Peel, etc.) | Programmabureau GOML |
| Ontwikkelen toeristische routestructuren | TROM |
| Ontwikkelen toeristische product-markt combinaties | TROM |
| Promoten van Midden-Limburg als toeristische bestemming. | TROM |
| Ontwikkelen regionaal grondbeleid | Programmabureau GOML |
| Ontwikkelen regionaal landschapsontwikkelingsfonds | Programmabureau GOML |
| Integrale projecten 1) Uitvoering Roermond Oost – Asenray 2) Uitvoering Roerdalen – Herkenbosch 3) Uitvoering Montfort / Maria – Hoop 4) Uitvoering Sarsven en De Banen 5) Ontwikkeling Kempenbroek / IJzeren Man 6) Ontwikkeling IJzerenbosch / Gulickshof / Landgoed Pepijn | 1) Gemeente Roermond 2) Gemeente Roerdalen 3) Gemeente Echt-Susteren 4) Gemeente Nederweert 5) Gebiedscommissie Nederweert 6) Gebiedscommissie ONS WCL |

Zoals te zien is in Tabel 5.1 is Sarsven en De Banen ook opgenomen. Daar gaan we in de volgende paragraaf nader op in.

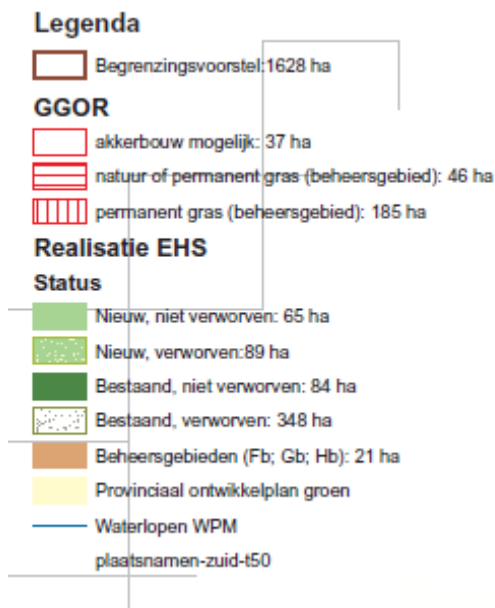
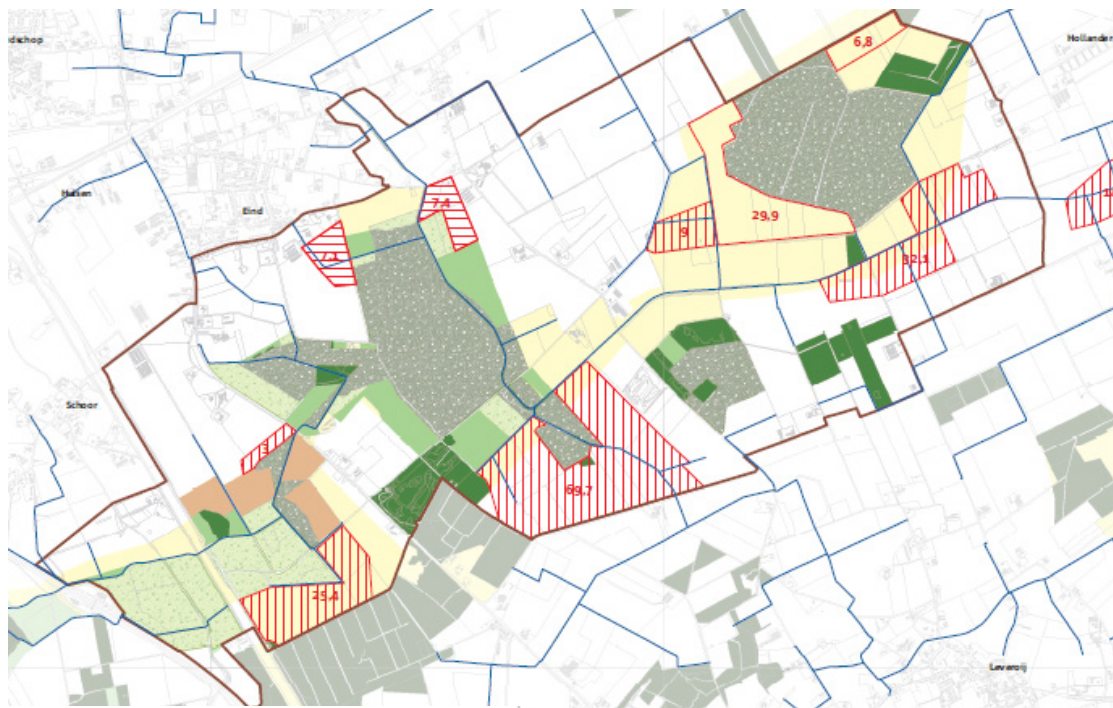
5.5 Het gebiedsproces Sarsven en De Banen

5.5.1 De problematiek

Sarsven en De Banen als een integraal project is opgenomen in de regiovisie, maar het is niet een product van de regiovisie. De Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg had al sinds de Reconstructie Noord- en Midden-Limburg gezien dat vooral sectorale projecten werden uitgevoerd. Toen zijn de gebiedscommissies uitgedaagd om projectvoorstellen te maken voor integrale gebiedsuitwerking, (Projectnota Sarsven en De Banen, 2007:5). Dat heeft de gebiedscommissie Nederweert opgepakt en het project Sarsven en De Banen voorgedragen als integraal project. Alle reconstructiedoelen komen hierin in één keer voor, en zullen samenhangend en tegelijk in uitvoering worden gebracht (Figuur 5.4).

Zoals reeds vermeld is de problematiek in Sarsven en De Banen niet van gisteren. De vele sectorale processen rond natuur/EHS, landinrichting, landbouw en water (verdrogingbestrijding) gingen vergezeld met wantrouwen en weinig vooruitgang. Er was sprake van veel planvorming en weinig praktijkperspectief. Het besef dat men elkaar nodig heeft, was niet goed ontwikkeld en partijen zoals landbouw en natuur stonden tegenover elkaar.

Nu is er echter een breed besef aanwezig dat de complexe opgaven rond natuur, landschap, wegen, wonen, werken en recreëren een gezamenlijk en gebiedsgerichte integrale aanpak vereist. Maar, dat besef drijft wel op een behoefte om van planvorming naar uitvoering te komen, en de beweging van sectoraal naar integraal mogelijk te maken. Een gebiedsmanager stelt dan ook dat hij nu het gevoel heeft dat er veel meer gedacht wordt in termen van samen verder en samen elkaar vinden. Het zoeken naar oplossingen gaat zeker niet zonder slag of stoot, maar bij de meeste respondenten is de toon positief. Er lijkt nu sprake van een belangrijk moment in het hele proces.



Figuur 5.4 Overzichtskartaar Sarsven en De Banen met de status van de gronden in het kader van GGOR en EHS afspraken. Uit de kaart is af te leiden dat zich binnen de grenzen van het Natura 2000-gebied met de aanduiding nieuwe natuur bevinden, welke nog moeten worden verworven en ingericht in het kader van de EHS. De EHS-gebieden op hun beurt liggen weer gebufferd in gebieden van de PEHS (ontwikkelingszone groen) en gebieden die in het kader van de GGOR zullen worden beheerd als natuur of permanent grasland. Bron: DLG, 2007

De provincie, die centraal staat bij de hele gebiedsontwikkeling, beseft in deze goed dat ze zelf niet alles kan oplossen. De provincie wenst de partijen te verleiden tot samenwerking, maar heeft dan wel met het verleden te maken, met de landinrichting en dergelijke. Alleen, de beleidskaders beginnen volgens een gebiedsmanager pas nu helder te worden. Belangrijk

voor het proces is dat zowel de landbouw als de natuur mee willen doen. Want de relatie tussen landbouw en natuur is essentieel. Zowel de Land- en Tuinbouwbond Limburg als de Milieufederatie Limburg wil graag proactief en constructief meewerken maar ze zijn ook nog sceptisch voor de mogelijke oplossingen. Het gaat om hoe de ontwikkelingsmogelijkheden van landbouw en natuur zich onderling gaan verhouden. Hoe gaan de landbouwontwikkelingen eruitzien in relatie tot EHS en Natura 2000. Het basisprobleem hier was en is de hydrologische situatie met de watersystemen. In het plan van aanpak staat het Gewenste Grond- en Oppervlaktewater Regime (GGOR) centraal. Dat is een proefproject voor heel Limburg, waar veel van lijkt af te hangen. Volgens de gebiedsmanager is het nu *“als we dit niet willen komen we allemaal niet verder”*. Maar, de vertaalslag naar de praktijk vindt nu plaats en dat zal nog een zware slag worden om daar uitvoering van te maken. Tegengaan van verdroging, aanpak ammoniakproblematiek en herstel van natuurwaarden (vooral instandhoudingsdoelstelling Natura 2000) zijn dé belangrijke items voor de toekomst. Enkele respondenten noemen ook de recreatieve functie en de ruimtelijke samenhang van de natuurgebieden als belangrijke issues, die in lopende processen niet of minder aan bod lijken te komen.

Binnen het gebied werken de actoren nu reeds jaren in redelijk dezelfde samenstelling, en ook vooral samen. Dat schept een band en dat wordt ervaren als een essentiële factor voor het bereiken van de huidige consensus over de integrale aanpak. Maar het gebiedsproces is ook fragiel. Zo speelde in de gemeente Nederweert een gemeentelijke herindeling. Het aantal gemeenten is nu teruggebracht tot 4, waar Weert en Nederweert ongewijzigd zijn gebleven, maar andere gemeenten zijn samengegaan. Respondenten zien de gevolgen van dit proces op de uitvoeringskracht. Het heeft negatieve invloed gehad, want de herindeling heeft twee jaar geduurd en het is nog steeds zoeken om de nieuwe structuur echt op toeren te laten komen. Wat nodig is voor een solide gebiedsproces is veelvuldig met elkaar informeel aan tafel zitten, met kundige mensen die koppelingen weten te maken tussen praktijk en beleid, tussen de mensen en de kaders. Dat is ook deels de reden van de groei van functies als gebiedsmanagers, die verbindingen maken en kansen genereren.

Het fragiele karakter van het gebiedsproces uit zich ook in situaties waar een gedeputeerde anders denkt over de mogelijkheden rond motorcrossbaan dan de gebiedscommissie; of de voor sommigen discutabele vergunningverlening door de gemeente Nederweert (truffelkwekerij op voor deze functie zeer ongunstig laaggelegen gebied); of rechtszaken van Stichting Behoud de Peel tegen illegale drainageputten. Dit soort zaken hoort erbij, maar verstoren ook het gebiedsproces. Het maakt dat actoren op gemaakte afspraken (willen) terugkomen. Naast beleidsstapeling (met als effect dat inzet van effectief lijkende instrumenten wordt beperkt) worden deze incidenten als voorname tegenkrachten van het gebiedsproces opgemerkt.

Bezwaar tegen truffelkwekerij in natuurgebied bij Nederweert

Via een gang naar de rechter in Roermond probeert de Werkgroep Behoud de Peel te voorkomen dat er in het natuurgebied De Banen bij Nederweert een truffelkwekerij komt. De organisatie vreest dat een dergelijke kwekerij de natuur- en landschappelijke waarden van het gebied aan zal tasten. De werkgroep maakt bij de rechter bezwaar tegen de vrijstelling die de gemeente Nederweert aan het truffelteeltbedrijf heeft afgegeven. De teelt van truffels gaat volgens de werkgroep Behoud de Peel niet samen met de vernatting van de natuur die in het gebied is gepland. De organisatie vreest ook dat de gemeente een bedrijfswoning bij de kwekerij wil toestaan.

Een woordvoerder van de gemeente liet bij de rechter weten dat er alleen groen licht voor een agrarisch bouwblok is gegeven. Voor het bouwen van een bedrijfswoning zal een

bouwvergunning aangevraagd moeten worden. Ook is er een vergunning nodig voor ophoging en drainage voor de kwekerij. ron: Eindhovens Dagblad, 11/05/09

De respondenten ervaren de 'beleidsstapel' en de inconsistentie van het beleid als een zware last. Maar, zo wordt het door de respondenten gezien, deze zijn sterk verbonden aan belangen. Het is te eenvoudig om te zeggen dat het beleid gewoon 'consistent gemaakt' moet worden. Wel geldt dat deels voor de rigiditeit van de regelgeving. Het valt op dat een gebiedsgericht werkwijze als een voorwaarde voor succes wordt gezien, maar dat de rigide regels dat belemmeren. Voorbeelden van botsend beleid uit de interviews zijn:

- Voorbeeld 1: Natura 2000-gebieden wil men natter hebben. Er is wel landbouw in dit gebied. De vraag is wat voor landbouw men dan wil hebben? Dat is grasland, want dan kun je de grondwaterstand hoog houden. Echter, als daar een graslandboer gaat zitten, dan moet men een bedrijf kunnen bouwen. En dat mag dan weer niet, want dat heeft weer met ammoniak te maken.
- Voorbeeld 2: de inzet is op waterconservering. In elke sloot moet er een stuw staan om het water vast te houden. In 80% van de sloten kan je een stuw zetten en een keer om de zoveel jaren moet je ze laten zakken. Een enorme waterconservering is het resultaat. Maar, een ander regel zegt dat je een spuit- en mestvrije zone na 1 april moet hebben, tot 1 oktober. Dat betekent dat de boer 5 meter niet kan bewerken. En dan moet iemand naar de boer om te vragen of hij daar een stuw wil neerzetten. "Dan zegt hij: als ik dat doe dan heb ik snel de AID hier en ben ik de klos." Dit heeft het Waterschap onderling en informeel met de AID geregeld, maar de vraag is of de wet niet aangepast moet worden.
- Voorbeeld 3: 70% van het gebied is landbouwgebied. En daar moet ook de verdroging aangepakt worden, wil men wat bereiken. Verdroging, volgens het beleid, bestaat alleen in natuurgebieden en daar wordt ingezet op watersysteemherstel. Voor de beekdalontwikkeling is echter geen beleid. Het is wel een zware "drain" in het landschap en dus uitermate belangrijk voor de natuur. "Maar we doen er niets mee. Het is geen natuur dus is er geen verdroging dus is er geen probleem. Dat is raar." In het gebied ziet men dit als een fout die al eind jaren 80 gemaakt werden, en nog steeds niet goed verankerd is. Het natuurbeleid kijkt daar helemaal niet naar. Binnen Natura 2000 hebben de boeren zelf een project opgestart om ca 200 ha op peil te brengen. De natuurbeschermers hebben er geen moeite mee. Maar daarvoor moeten de boeren draineren en dat mag daar niet.

Het ILG geld gaat nu alleen naar verdrogingbestrijding. Het is helemaal niet gericht op watersysteemherstel. Volgens het Waterschap is dit een heel groot probleem, want "ILG bevat natuurdoelen, maar de belangrijkste natuur is vaak natte natuur. En de sleutel van het hele systeem voor natte natuur zijn we vergeten."

Het gebrek aan effectief instrumentarium waarmee bedrijven uit de intensieve veehouderij verleid kunnen worden om te stoppen of te verplaatsen heeft ook een relatie met beleidsstapel en wet- en regelgeving. Instrumenten die op voorhand effectief werden geacht bleken niet zo geschikt. De evaluatie van de reconstructie concludeerde al dat de beoogde nieuwe manier van wettelijke herverkaveling door de betrokkenen als te dwingend en te weinig flexibel wordt ervaren (De Boer, 2007:30). De voorzitter van de gebiedscommissie wordt in de evaluatie geciteerd: "ik ben absoluut geen voorstander van wettelijke herverkaveling. Als je dat doet, krijg je een heel moeilijk ? voor alle volgende projecten die je wilt opzetten. Dat doet het wantrouwen toenemen. Je moet eerst de mensen overtuigen dat het in hun belang is om mee te doen aan een integraal project. Als je ze dan zover hebt gekregen dat ze meedoen, dan moet je niet, als het even stagneert, het wettelijke instrumentarium inzetten."

Ook gebrek aan betrokkenheid van de omwonenden en de mensen in de dorpskernen Nederweert en Nederweert-Eind wordt door sommige partijen ervaren als een gemis. Als bewoners denken of ervaren dat een gebied niet van hen is, kunnen natuur en landschap gemakkelijke verliezen van de functies landbouw en wonen. Deze betrokkenheid zou het gebiedsproces een extra stimulans kunnen geven.

Regelgeving beperkt en belemmert creatieve oplossingen voor gebied, maar er zijn ook andere zaken die voor het gebiedsproces belangrijk zijn. Zo is er ook verschil in aanpak en optreden van de partijen die betrokken zijn bij het proces. Er worden bijvoorbeeld vragen gesteld over de praktijk van handhaving vanuit de gemeente, bij vastgelegde afspraken van het NLP of een meer nadrukkelijke inzet op dialoog verwacht vanuit de provincie. Steeds meer worden overheden echter gericht op samenwerking, en men ziet ook een landbouw sector die zich steeds meer realiseert dat ze beter mee kunnen doen. Ook natuurbeschermers zien geen andere mogelijkheden dan de gebiedsgerichte aanpak met aandacht voor alle functies in een integraal gebiedsplan. Wel constateren zij dat de harde voorwaarden (instandhoudingsdoelen en natuurdoeltypen) niet als uitgangspunt worden genomen. De planuitvoering moet echter nagenoeg 100% zijn om effectief te zijn, en een aantal respondenten ziet serieuze problemen bij de nog benodigde grondverwerving. Er zijn agrariërs die nog weinig moeten hebben van het gebiedsproces. Zij kunnen echter wel het hele plan ophouden. Dit is klassiek voor veel EHS-projecten. De vraag is wat de partijen via onteigening of inpassingplannen (technische maatregelen) kunnen (en vooral willen) bereiken.

Omdat de regio legio vennen kent, is de gebiedscommissie waarin vier gemeenten zijn vertegenwoordigd een goed forum gebleken voor uitwisselen van ervaringen en aanpak van integrale gebiedsopgaven zoals deze in Sarsven en De Banen aan de orde is.

Andere uitdagingen voor het gebiedsproces:

- Omslag in denken en werkwijzen: er lijkt een behoorlijke omslag in denken en doen nodig voor de nieuwe integrale aanpak. Ook intern is er voor de betrokkenen veel werk te doen. Binnen het waterschap pakken ze dat onder de noemer Dialoog op Maat. Dit is binnen de organisatieontwikkeling omarmd: Meer doen op basis van dialoog met de streek, en minder 'hokjes-gedoe'.
- Soms is dialoog geen optie: dan moet je gewoon doorzetten. Maar hoe maak je het onderscheid? Veel uitleg en keuzes maken zijn dan cruciale zaken (keer op keer vertellen waarom).
- Verplaatsing van landbouw uit kwetsbaar gebied nabij Sarsven en De Banen naar LOG Nederweert. Het gaat om een 4 tal overgebleven IV-bedrijven. De Ruimte voor Ruimte regeling heeft in het plangebied erg goed gewerkt. Deze heeft de bewoning in het buitengebied wel laten toenemen, daar tegenover staat afbraak van stallen en vermindering van emissies doordat aantal bedrijven is gestopt. Momenteel ontbreekt het mogelijkheden om financieel dat extras te kunnen bieden aan IV-bedrijven om zich te laten uitkopen.
- Beter handhaven en jarenlange gedoogsituaties aanpakken door gepaste oplossing te vinden: Motorcrossbaan verplaatsen (wordt momenteel gedoogd, werkt verstorend en kan niet blijven). Er was reeds met verwerven van landbouwgrond voor natuur begonnen omdat duidelijk was dat er geen voortbestaan voor de motorcrossbaan op die plaats mogelijk was. Totdat een gedeputeerde van de provincie, tot ontsteltenis van gebiedsactoren, dwars door gemaakte afspraken uitspraken doet over de toekomst van de motorcrossbaan. Het gebiedsproces is dus fragiel.
- LLTB heeft onlangs aangegeven dat er in Midden-Limburg teveel landbouwgrond in natuur wordt omgezet en dat de landbouw teveel rekening moet houden met natuur. Voor LLTB gaat dit veel te ver, mede gezien de huidige voedselcrisis. Hoewel relatief weinig boeren

in het plangebied Sarsven en De Banen lid zijn van de LLTB, heeft zo'n uitspraak wel consequenties voor de verwerving van landbouwgrond.

- Ammoniakemissies - en geurhinder terugdringen: wat kan (technische) maatregelen betekenen? Zoals luchtwassers (subsidie op luchtwassers); of mogelijkheid van saldering bij inzet van instrumenten gericht op verminderen ammoniakuitstoot.
- Inzet van Verhandelbare Ontwikkelingsrechten (VORm-instrumenten).

5.5.2 Nieuw Limburgs Pijl (NLP) en GGOR: centraal voor de integrale aanpak

Het dossier hydrologie is een pijnpunt in de strijdige relatie tussen landbouw en natuur. Een centraal punt voor het verdere proces is het Nieuw Limburgs Peil. Dit is de noemer waaronder Waterschap Peel en Maasvallei en de provincie Limburg gezamenlijk invulling geven aan de nieuwe landelijke aanpak tegen verdroging.

Het plan van aanpak Verdrogingsbestrijding Sarsven en De Banen uit 2006 vormde een bouwsteen voor het opstellen van het Nieuw Limburgs Pijl, ofwel het GGOR. In 2004 zijn er voor de periode van drie jaar tijdelijke vergunningen voor draineren en beregenen verleend. Voorwaarde was dat in die periode gezocht zou worden naar een oplossing voor de negatieve effecten van draineren en beregenen op de natuur. Gedurende die periode is ook ingezet op deregulering, dat wil zeggen dat men naar een situatie toe wil waarbij geen vergunningen meer aangevraagd hoeven worden voor draineren en beregenen. Deze oplossing is gevonden in het Nieuw Limburgs Peil (NLP). In dit NLP zijn de door de overheid gewenste streefbeelden voor grond- en oppervlaktewater vastgesteld. Deze streefbeelden zijn gebaseerd op het in 2006/2007 door het Waterschap uitgewerkte GGOR (gewenste grond- en oppervlaktewater-regime). Essentieel is dat in het NLP een afweging is gemaakt van de landbouw- en natuurbelangen. Het plan moet leiden tot herstel van waterkwaliteit en -kwantiteit voor de natuur, waarbij de negatieve effecten voor de landbouw zo klein mogelijk zijn gehouden. Belangrijke maatregelen zijn peilgestuurd draineren en het verminderen van de bemestingsdruk op percelen waaruit water naar natuurgebieden stroomt.

Het Waterschap Peel en Maasvallei stelt dat het Nieuw Limburgs Peil (GGOR) onderdeel vormt van een vernieuwingsproces dat meer ontwikkelingsgericht gericht is. De overheid wil anders omgaan met de streek en de omgeving, en dat 'anders omgaan' noemen ze het Nieuw Limburgs Peil (GGOR). Een essentieel deel daarvan is dat het Waterschap de agrariërs sterker laat richten op waterconservering. Het gaat erom dat je water niet zomaar weg laat lopen, tenzij het strikt noodzakelijk is, alleen als het leidt tot schade. Gewoon 'verbieden' ziet men bij de het Waterschap niet als een oplossing, want dat ondermijnt het draagvlak. De nieuwe stijl is gebouwd op een filosofie van direct en gericht praten. Dat heeft voor het Waterschap geleid tot een ander aanpak, het zogenaamde 'peilgestuurd communiceren'. De aanpak is helemaal gestoeld op dialoog. De projectleider is enthousiast als hij vertelt over het 'praten op basis van gelijkwaardigheid'. Hij ziet het als een heel andere manier van communiceren van de overheid, in vergelijking met het verleden. Het motto, al eerder genoemd, is niet voor niets *'niet samenwerken omdat het moet maar samenwerking omdat het loont'*. Het werken vanuit deze nieuwe aanpak ervaart hij als "heel lastig maar het levert heel veel op". Het vraagt veel van het beheer. Hij legt uit dat het gebied van 134.000 ha opgedeeld is in 10 gebieden. De gebieden vergaderen ongeveer een keer in de 2 maanden. Het gaat om een groep van ca 25 mensen per deelgebied. In totaal praten ca 250-300 mensen dus direct mee.

Het proces is opgepakt doordat het Waterschap tegen betrokkenen (en belangengroepen) de inrichting van het proces uitlegde en per deelgebied naar deelnemers vroeg. Het Waterschap wilde mensen uit de streek zelf, en niet alleen afgevaardigden uit organisaties. In het begin

moest er veel tijd en energie gestoken worden in de vraag waar het over ging. Voor het Waterschap ging het om het uitleggen hoe er gewerkt werd met een integraal model. Het uitleggen van wat dat inhoudt, hoe het model werkt en wat men ermee kan doen vergt veel tijd. Uiteindelijk, zo stelt de projectleider het vast, is er hiermee 'heel veel gewonnen': "Mensen kijken kritisch naar het NLP maar steunen het toch. Dat is redelijk grote winst." De oude stijl was dat er voor het hele gebied een vergadering was voor een groep van vertegenwoordigers. Vervolgens komt er een plan van de overheid. De projectleider benadrukt dat 'dit snel overkomt als een opleggende overheid waar men weinig van moeten hebben'. Maar, 'voor deze aanpak zijn ze wel nodig'. De oude stijl van 'we weten het allemaal wel', werkte niet. Er is nu veel meer gelijkwaardigheid: 'wij brengen in wat wij weten en jullie brengen in wat jullie weten'. Een belangrijk punt is dat de mensen dan samen onderzoek kunnen doen naar (on)mogelijkheden. Daardoor kan je 'de raarste dingen moeten uitzoeken'. 'Maar dat geeft niet', stelt de projectleider, 'want zo laten we zien dat we de mensen serieus nemen.' Van groot belang in deze aanpak is dat er doorberekend wordt wat bepaalde peilhoogtes betekenen, en dat kan leiden (en heeft geleid) tot het inzicht 'dat het een gigantische verdroging oplevert'. En: 'na 2 maanden willen de landbouwers dat zelf niet meer want ze zien wat de schade is. Er was geen uitzondering. Zelfs bij de zwaarste tegenstander'. Zo ontstaat wederzijds inzicht en begrip.

Dat het een forse klus is, blijkt ook uit de interviews en schriftelijke documenten. Ten eerste is de klus fors vanwege inhoudelijke aspecten. De Milieufederatie Limburg waarschuwt tegen een al te rooskleurig geloof in een modelmatig oplossing als Nieuw Limburgs Peil (GGOR). Het blijft een model, en de uitkomsten blijven onzeker. De vrees dat het Nieuw Limburgs Peil (GGOR) helemaal niet zo veel gaat toevoegen is aanwezig en toenemende.

Ten tweede is de klus fors vanwege de vele actoren die er zijn en de zware nadruk die op communicatie moet komen te liggen. Naast de waterschappen Peel en Maasvallei en Roer en Overmaas, en de Unie van Waterschappen, gaat het om overheden als de provincie en de vier gemeenten die binnen de Pilot Peelrestanten Midden-Limburg vallen, waar Sarsven en de Banen onder valt: Nederweert, Heythuysen, Roggel en Neer, en Meijel. Bij al deze gaat het om zowel ambtenaren als bestuurders. De afzonderlijke 'actoren' zijn dus zelf ook niet zo eenduidig te typeren. Daarnaast gaat het om:

- LLTB centraal en lokaal, de Boerenbond Nederpeel, de Agrarische Belangengroep Mariapeel en individuele agrariërs;
- Stichting Milieufederatie Limburg;
- Staatsbosbeheer Regio Zuid;
- Limburgs Landschap;
- Werkgroep Behoud de Peel;
- IVN Weert;
- Inwoners verzorgingsgebied;
- Media/journalisten (zoals Zuidland, Trompetter).

Wat we hieruit kunnen vaststellen is dat een gebiedsproces met meer betrokkenen te maken krijgt dan de 'usual suspects'. Er is niet alleen de vaste groep ambtenaren die onderling een en ander regelen. De dynamiek en verscheidenheid van de deelname is veel groter dan dit statische beeld. Een interessant punt is dat de ambitie vrij ver gaat. Nieuw Limburgs Peil beoogd door te dringen tot de dieper liggende lagen van de ingesleten weerstand en van daaruit de relevantie van een gezamenlijke oplossing aantonen. Dat vereist, zoals het Waterschap dat stelt, continue voeling met de doelgroep als basis voor de 'finetuning' van de inhoud van de communicatiemiddelen, de timing van de inzet van middelen en eventuele heroverweging van de middelen.

In projectnota integrale gebiedsuitwerking 2007 staat dat 2015 een belangrijk ijkpunt is voor het NLP/GGOR. Dan volgt een evaluatie en bijsturing. Het draagvlak bepaalt of er versnelling in komt. Met het NLP/GGOR dekt men ook de invulling van de Kaderrichtlijn Water.

5.5.3 Opgave ammoniak

Het dossier ammoniak kent nog geen breed gedragen oplossing. Na het falen van het toetsingskader ammoniak is er nu een stand-still. Veel wordt verwacht van ervaringen in het proces van het beheerplan Natura 2000-gebied Peelvennen. Überhaupt lijkt de hoop van de betrokkenen gevestigd op het instrument beheerplan, om hier de ammoniakproblematiek goed te regelen. Enige voorzichtigheid lijkt geboden, omdat beheerplannen die bestaand gebruik met kans op negatieve effecten gaan regelen, ook een plan-MER procedure moeten doorlopen. Deze verzwaaring van het traject kan men voorkomen door dergelijk bestaand gebruik in de vergunningprocedure af te wegen. De stand-still rond ammoniak is tevens een last voor de LOG's.

De ammoniakproblematiek in het gebied is niet los te koppelen van generiek, landelijk beleid. Voor habitattypen en Natura 2000-gebieden zijn kritische depositiewaarden vastgesteld. De drie kwalificerende habitattypen voor het Natura 2000-gebied behoren tot de meest gevoelige habitattypen met een kritische depositiewaarde van 410 mol/ha/jaar. Voor het Natura 2000-gebied Sarsven en de Banen geldt een kritische depositiewaarde van 1193 mol/ha per jaar. Het gemiddelde Nederlandse depositie ligt daar ver boven met 2200 mol/ha/jaar. Een groot deel wordt veroorzaakt door de zogenaamde achtergronddepositie, wat de effectiviteit van lokale maatregelen beperkt. De rijksoverheid zoekt naar generieke oplossingen. De intensieve veehouderij in het gebied Sarsven en de Banen beïnvloedt de aangewezen habitattypen in de Natura 2000-gebieden door emissie van ammoniak uit de stallen. Deze ammoniakuitstoot slaat neer binnen de natuurgebieden (depositie), en heeft zo direct invloed op de instandhoudingsdoelstellingen van deze gebieden. In het Natura 2000-gebied kan dan ook niet anders worden geconcludeerd dan dat de depositie dermate hoog is dat significante gevolgen door huidig gebruik op de habitattypen binnen de Natura 2000-gebieden niet kunnen worden uitgesloten (Arcadis, 2008).

Uit de interviews blijkt dat actoren nog geen goede oplossing zien voor de ammoniakproblematiek in het plangebied Sarsven en de Banen. De huidige regelgeving wordt als te rigide ervaren. Zo is geen saldobenadering mogelijk, waarbij maatregelen die leiden tot een grote reductie van de ammoniakuitstoot in het gebied Sarsven en de Banen, kan leiden tot een kleine ammoniaktoename elders. Een andere invulling van de saldobenadering (die gewenst is maar niet toegestaan) is: verander agrarische gronden rondom Natura 2000 van intensieve bedrijven en akkerbouw naar grondgebonden melkveehouderij. Dit leidt tot meer lokale ammoniakuitstoot, welke wordt gecompenseerd door afname uitstoot intensieve veehouderij. Maar, via welke maatregelen kan dat, en is het landschappelijk wel aantrekkelijk? Sommige actoren plaatsen weer vraagtekens bij de haalbaarheid hiervan.

Problematisch is dat LOG (uit proces reconstructie) zich te dicht bij Natura 2000-gebieden bevindt. De locatie van het LOG ten Noorden en Noordwesten van Sarsven en De Banen – en het proces gericht op verplaatsing van intensieve veehouderij bedrijven naar de LOG's - is door de overschrijding van de kritische depositiewaarden in combinatie met de nabijheid van kwetsbare natuur - volledig stil komen te liggen. Dit maakt ook dat de Gemeente Nederweert het LOG niet meer als geloofwaardig alternatief vestigingsgebied kan presenteren voor bedrijven in het extensiveringgebied, zoals rond Sarsven en De Banen. Essentieel lijkt ook in hoeverre een gebiedsgerichte saldobenadering voor ammoniak door wetgever en rechter geaccepteerd zullen worden.

5.5.4 De centrale rol van het beheerplan Natura 2000

Het Nieuw Limburgs Peil staat volgens de meeste respondenten te boek als een goed en open proces; de vraag is of zoiets ook bij het opstellen van het beheerplan Natura 2000 mogelijk is. Het proces van opstellen Natura 2000-beheerplan betreft in ieder geval een cruciaal onderdeel van het gebiedsproces. Of, zoals een respondent stelt “het beheerplan Natura 2000 kan structurerend werken op het gebiedsproces”. Inrichting en beheer van EHS-gronden is essentieel voor behalen Natura 2000-doelen. Hier lijken gemeente en DLG goed werk van te maken.

Op de vraag wat voor effecten de komst van Natura 2000 en het beheerplan kan hebben op het gebiedsproces en gebiedsplan, zien respondenten kansen voor het regelen van bestaand gebruik. Alles wat aan bestaande activiteiten geregeld kan worden via het beheerplan Natura 2000, is meegenomen en kan een hoop vergunningaanvragen artikel 19 Natuurbeschermingswet schelen. Respondenten maken een analogie met het NLP: hier zagen de mensen dat vele regels met betrekking tot de waterhuishouding eenvoudiger gemaakt konden worden. Dat is ook wat men vanuit de gebiedscommissie vaststelde in het kader van GGOR. Een gebiedsmanager stelt dat ‘als iedereen hieraan (beheerplan Natura 2000) meewerkt, dan kunnen we de hele vergunningplicht voor drainage veel sterker beperken’.

Het Natura 2000-beheerplan heeft, naast de hoofdfunctie van uitwerking van maatregelen om de instandhoudingdoelen te behalen, tevens de functie om duidelijk te maken welk gebruik en welke activiteiten toelaatbaar zijn in en rondom Natura 2000-gebieden. De ambitie van de gezamenlijke bevoegde gezagen is daarbij om het bestaande gebruik zoveel mogelijk te reguleren in het beheerplan. Het opnemen van drainagemaatregelen in het beheerplan Sarsven en De Banen kan volgens respondenten veel (administratief) werk en (uitvoerings) narigheid voorkomen en men ziet dit als een belangrijk voordeel. Opname hiervan in het beheerplan zal alleen lukken als het beheerplan en het inrichtingsplangoed op elkaar afgestemd worden. Dat betekent wel dat het opstellen van het beheerplan onder grote druk komt te staan, met veel werk nog te doen. Een conceptversie moet in de zomer van 2009 gereed zijn. In het voorjaar van 2009 is men bezig om daarover te communiceren.

De gebiedsmanager stelt wel dat voorkomen moet worden dat er een beheerplan komt die niet afgestemd is op een praktisch inrichtingsplan. De verwachting is dat het aardig goed gaat lukken, aldus de gebiedsmanager, maar ook:

“Als je een beheerplan zonder maatregelen maakt, dan blijf je gewoon hangen in de oude situatie, met vergunningen voor elke beweging die je maakt. Als we nou met elkaar zeggen dat we het hele gebied zo inrichten dat het aansluit op onze natuurdoelstellingen en al die andere dingen, dan hoeven we geen verdere vergunningstelsel. Dan voorkom je heel veel problemen met elkaar. Anders maak je de tegenstellingen in het gebied alleen erger.”

De respondenten onderschrijven dat een goed beheerplan Natura 2000 een goed onderliggende gebiedsproces vereist. Ze zien kansen om veel meer te bereiken dan alleen de ondergrens van de instandhoudingdoelen.

5.5.5 Natuur en landbouw: waar staat het gebiedsproces?

Zoals reeds vermeldt waarschuwt de Milieufederatie Limburg tegen een al te rooskleurig blik op de oplossing Nieuw Limburgs Peil/GGOR. Het is en blijft een model, en de uitkomsten lijken tegen te vallen. Een ander lastig punt is dat het plan zeer afhankelijk is van de medewerking van agrariërs. De Milieufederatie ervaart het gebiedsproces als kwetsbaar, deels omdat

agrariërs niet op een lijn zitten. Bij de aankoop van gronden is soms de wil om mee te werken bij individuen wel aanwezig maar ontbreekt deze bij bijvoorbeeld de LLTB, die er dan geen hectare natuur meer bij willen hebben. De Milieufederatie ziet dan dat de ontwikkeling aan de vergadertafel tegen wordt gehouden. Bovendien mist volgens de Milieufederatie het inrichtingsplan en N2000 elkaar vanwege gebrekkige afstemming. Dat is niet omdat het Nieuw Limburgs Peil/GGOR nog niet klaar is of dat de ammoniak problematiek nog ter discussie staat. Wat nodig is, volgens de Milieufederatie, is een Natura 2000 die de randvoorwaarden schetst van het inrichtingsplan.

Grootste knelpunt is echter volgens de Milieufederatie dat er ruimtelijk nog steeds een zeer versnipperd gebied is overgebleven en dus de kans op toekomstige botsingen nog steeds bestaat. De beleidstapelingen leveren ook beleidsmakers weinig op omdat de effecten van een type beleid in de weg staat voor de effecten van een ander type beleid. Dit komt ook omdat er vanuit de agrarische hoek, gemeenten en het waterschap steeds weer 'afgepeld wordt': Natuur wordt niet als geheel bekeken maar als hydrologisch systeem, landschap, ecologisch of economisch. Zo wordt er altijd tussen de regels door gerommeld, aldus de Milieufederatie. Als voorbeeld wordt het plan voor een truffelkwekerij in een beekdal, die als volslagen onzin is bestempeld. 'De gemeente denkt nog steeds dat er truffels groeien kunnen, het beekdal wordt ondertussen wel volgebouwd'. Omwille van het halen van natuurdoelen is het voor de Milieufederatie belangrijk dat regels zo veel mogelijk uit den Haag of Brussel komen en dat lokale partijen vooral de opdracht krijgen zich daaraan te houden. Het blijft voor de Milieufederatie moeilijk om kansen in het gebied te zien met dit soort problemen, maar toch is de organisatie bereid om actief mee te denken en samen te werken.

Vanuit de LLTB werkt men met het uitgangspunt dat ieder project afhankelijk is van de bereidheid van de omgeving om hieraan mee te werken. Maar, LLTB vindt dat er helaas erg eenzijdig naar boeren en tuinders gekeken wordt, alsof het een morele of maatschappelijke plicht is om mee te werken aan natuurdoelen. De bedrijfsbelangen van de ondernemers worden ondergeschikt gemaakt aan de natuur. Bij de ondernemers bestaat daar geen begrip voor en LLTB kan hen daarin volgen. De formulering van natuurdoelen is een abstract proces, waarin wetenschappers en belanghebbenden elkaar vinden. Wat echt belangrijk is kan echter niet door buitenstaanders worden beoordeeld. Zelfs de politieke besluitvorming heeft daar geen grip op. Zij worden geconfronteerd met doeltypen en standplaatsvereisten die zij voor waar moeten aannemen. Bovendien gaat ieder plan gepaard met waarschuwingen dat bepaalde soorten dreigen uit te sterven. Hoe terecht of onterecht deze waarschuwingen ook zijn, geen enkele politicus durft volgens de LLTB dan nog 'nee' te zeggen. Door dit gebrek aan doorzichtigheid, stelt de LLTB, ontstaat het beeld dat alles moet wijken voor de wensen van enkele hobbyisten, die alleen maar meer willen. Communicatie heft dit probleem niet op.

Er is meer inzicht nodig in de totstandkoming van de natuurdoelen. Waarom is het nodig bepaalde soorten te behouden in Nederland? Komen ze elders in Europa niet meer voor? Hoe reëel zijn de natuurdoelen, of zit daar een stuk strategische overvraging in? LLTB hecht eraan te melden dat boeren en tuinders, en in het verlengde ook de LLTB, niet tegen natuur zijn. Maar ze werken ook aan het behoud van een gezonde agrarische sector. De LLTB vindt dat ze regelmatig alternatieven aangedragen heeft om de spanning tussen landbouw en natuur te verzachten. Dit waren in hun ogen haalbare alternatieven, doorgaans iets duurder maar wel duurzaam. LLTB ziet het wettelijke onteigeningsspoor niet als een aantrekkelijk optie. 'Het vergroot de tegenstellingen'. Helaas ervaart de LLTB dat overheden niet in staat zijn om ambitie en geld met elkaar in evenwicht te brengen. Terreinbeheerders kopen in de ogen van LLTB mateloos veel grond aan waardoor de bereidheid om rondom projecten nog gronden af te staan gering is. Ook is er een groot aantal (subsidie)regels die iedere creatieve oplossing in de kiem smoort.

LLTB ziet de grootste bedreiging in een gebrek aan een samenhangend focus. Natuur lijkt steeds meer te willen, op steeds meer locaties en binnen een zo kort mogelijke tijd. Hierdoor komt volgens de LLTB 'nergens iets goed van de grond.' LLTB vindt het ook zorgelijk dat er voor dit gebied al drie keer begonnen is aan een gezamenlijk project (landbouw, natuur, overheden) en er is drie maal consensus bereikt over hoe verder te gaan, om vervolgens te worden overruled door weer iets nieuws. Hierdoor is de nodige frustratie ontstaan en zijn nauwelijks stappen gezet richting uitvoering.

De overheid lijkt volgens de LLTB niet veel geleerd te hebben, want ze ziet helaas de huidige regierol van de overheid te vaak blijven hangen in het stellen van nog meer regels en subsidievoorwaarden. De overheid zou meer faciliterend moeten zijn, waarbij de regisseur de acteurs meer ruimte zou moeten geven. Dat duurt wellicht wat langer en 'ook halen we geen tien, maar er gebeurt dan tenminste iets, gedragen door alle betrokkenen.' Toch zal ook de LLTB proactief en constructief blijven meedenken om uit impasses te geraken. Voorop staat voor hen ook een aanpak waar win-win centraal blijft.

Zowel de natuur- als de landbouworganisaties zijn dus bereid om het gebiedsproces voort te zetten. Maar het is en blijft een kwetsbaar proces, net als vroeger. Het verschil lijkt te zitten in een nieuwe bereidheid om mee te werken aan een proces. Het gebiedsbureau en de gebiedscommissie zien dat steeds meer taken op hun bureaus worden neergelegd. Op zich ervaart men dat positief, maar het gevaar is dat taken en tegenstellingen over de schutting worden gegooid. Het is inmiddels zeer druk op het gebiedsbureau waar men te maken heeft met een groot aantal taken (uitwerkingen/overleggen) over zaken als de realisatie van de EHS, herinrichting beken, verplaatsing van intensieve veehouderijbedrijven, sanering van bedrijven via instrumenten als de Verhandelbare Ontwikkelingsrechten (VORM-instrumenten), verbreding van bedrijven, het realiseren / begrenzen van extensiveringgebieden, recreatie en toerisme doelstellingen, militair oefenterrein en het opstellen van Natura 2000-plannen. Dit alles moet in een gedragen integraal plan terecht komen, inclusief besluitvorming, financiering en uitvoering. Dit alles vergt veel inzet, en alleen als de gezamenlijke partijen goed investeren in het gebiedsproces kan dat lukken.

5.6 Resultaten en discussie

5.6.1 Kansen

De respondenten zijn het eens dat er nu sprake is van een duidelijk moment, waarop spijkers met koppen kunnen worden geslagen. Doel en uitvoering van het plan lijken niet meer ter discussie te staan. De tijd lijkt rijp voor daadwerkelijke bereidheid om de toekomst van het gebied met alle bijbehorende functies duurzaam zeker te stellen:

- het GGOR brengt landbouw en natuur bij elkaar;
- het beheerplan Natura 2000 regelt het gebruik;
- het momentum en draagvlak wordt goed benut;
- de projectnota bevat lokale en integrale oplossingen.

Om zover te komen is een open en intensieve communicatie geen overbodige luxe. Het lijkt zelfs ten grondslag te liggen aan het succes. Op dit moment wordt er via het inrichtingsplan gekeken waar speelruimte zit in het uitvoeren van maatregelen in ruimte en tijd. Alle partijen zijn erbij en werken gezamenlijk aan deze opgaven. Bovendien lijken de partijen verder te zijn gekomen dan ooit.

5.6.2 Knelpunten

Het plan is niet gedeeltelijk te realiseren. Het watermanagement – verhogen van de waterstand - moet voor het gehele plangebied aangepast worden. Het Nieuw Limburgs Peil is een model en de vraag is hoe het in de praktijk zal werken. Tegenvallende resultaten kunnen het proces doen vastlopen en dat kan weer voor jaren vertraging betekenen. Een van de grootste uitdagingen voor Sarsven en De Banen de komende tijd betreft *verwerving van grond*. Hierover maken een aantal respondenten zich zorgen. Het loopt al 15 jaar, maar de eigenaren moeten wel meedoen. Voor sommige is het probleem dat bepaalde agrariërs niet mee willen werken. Die hebben het gehad met de overheid. En zie daar toch iets van te maken, dat is een uitdaging. Als het niet lukt dan zet je het hele project 10 jaar in de ijskast. Want een agrariër kan het project in Sarsven tegenwerken omdat de grond zijn eigendom is. De grond zal op basis van vrijwilligheid aangekocht moeten worden. Onteigenen kan wel, maar of het zover zal komen, dat is de vraag. Voor anderen is het probleem vooral dat er zeer eenzijdig naar boeren en tuinders gekeken wordt. De bedrijfsbelangen van de ondernemers worden ondergeschikt gemaakt aan die van de natuur.

De meeste betrokkenen zijn het er echter mee eens dat de huidige *wet- en regelgeving* een probleem vormt. Overheden willen veel op een klein gebied, met als gevolg dat natuur en landbouw doelen meekrijgen die elkaar in de weg zitten. Landbouwontwikkeling en natuurgebieden pal naast elkaar zorgt voor problemen. De regels staan soms ook creatieve oplossingen in de weg, of dat men op creatieve wijze moeten omgaan met de regels. Dit geldt in het bijzonder voor de ammoniakproblematiek, maar gaat soms ook op voor de hydrologie. Daarbij komt dat regels die wel van kracht zijn vaak ook niet een adequate handhaving kennen. En regels die slechts op papier staan wekken onrust, irritatie en wantrouwen. Daarnaast worden knelpunten geconstateerd ten aanzien van het de *ruimtelijke samenhang* van het plan met andere natuurgebieden. Nu ligt de focus erg veel op de hydrologie en ammoniakproblematiek, terwijl voor behoud van de biodiversiteit (in het bijzonder de fauna) ook verbinding van het gebied Sarsven en De Banen met andere natuurgebieden tot stand moet komen.

5.7 Conclusies

We constateren dat vrijwel alle partijen het eens zijn dat de complexe opgaven rond natuur, landschap, wegen, wonen, werken en recreëren in Sarsven en De Banen een gebiedsgerichte integrale aanpak vereisen. De respondenten ervaren echter de 'beleidsstapelning' en de inconsistentie van het beleid als een zware last. Maar, deze zijn sterk verbonden aan belangen. Het is te eenvoudig om te zeggen dat het beleid gewoon 'consistent gemaakt' moet worden. Wel geldt dat deels voor de rigiditeit van de regelgeving. Het valt op dat een gebiedsgericht werkwijze als een voorwaarde voor succes wordt gezien, maar dat de rigide vaak sectorale regels dat belemmeren. Het gebrek aan een effectief instrumentarium waarmee de bedrijven binnen de intensieve veehouderij verleid kunnen worden om te stoppen of te verplaatsen heeft ook een relatie met beleidsstapelning en wet- en regelgeving.

Wat nodig is voor een solide gebiedsproces is veelvuldig met elkaar informeel aan tafel zitten, met kundige mensen die koppelingen weten te maken tussen praktijk en beleid, tussen de mensen en de kaders. Dat is ook deels de reden van de groei van functies als gebiedsmanagers, die verbindingen maken en kansen genereren. De vraag is of er voldoende wordt geïnvesteerd in ruimte en mankracht voor het gebiedsgerichte werk. Het gebiedsbureau heeft het in ieder geval erg druk. Omdat de regio legio vennen kent, is de gebiedscommissie waarin vier gemeenten zijn vertegenwoordigd een goed forum gebleken voor uitwisselen van

ervaringen en aanpak van integrale gebiedsopgaven zoals deze in Sarsven en De Banen aan de orde is.

Zowel natuurbeschermers als landbouworganisaties zien geen andere mogelijkheden dan een gebiedsgerichte aanpak met aandacht voor alle functies in een integraal gebiedsplan. Wel constateren natuurbeschermers dat de harde voorwaarden (instandhoudingsdoelen en natuurdoeltypen) niet als uitgangspunt worden genomen, en tegelijk constateren agrariërs op hun beurt dat er weinig rekening wordt gehouden met landbouwbelangen en de behoefte aan een gezonde landbouwpraktijk. Binnen het gebied werken de actoren nu reeds jaren – in dezelfde samenstelling – samen. Dat scheidt een band en wordt ervaren als essentiële factor voor het bereiken van de huidige consensus over de integrale aanpak. Maar het gebiedsproces is fragiel. Dit uit zich bij incidenten: uitspraken van gedeputeerden rond mogelijkheid van legalisering van de motorcrossbaan, discutabele vergunningverlening door de gemeente Nederweert (truffelkwekerij op voor deze functie zeer ongunstig laaggelegen gebied), rechtszaken van Stichting Behoud de Peel tegen illegale drainageputten, verstoring van het gebiedsproces en maakt dat actoren op gemaakte afspraken (willen) terugkomen. Naast beleidsstapelings (met effect dat inzet van effectief lijkende instrumenten wordt beperkt) worden deze incidenten als voornamelijk tegenkrachten van het gebiedsproces opgemerkt.

Ondanks alle bedenkingen en voorwaarden, alle partijen willen door op de ingeslagen weg, en dat betekent dat er nu een basis is voor samenwerking. Het proces blijft kwetsbaar maar niemand wil terug naar een situatie waar het 'ieder voor zich' is.

6 Casus Buurserzand/Haaksbergerveen

Dana Kamphorst, Florence van den Bosch, Wieger Wamelink (Alterra, Wageningen UR)

6.1 Inleiding

Het PBL wilde in de Natuurbalans van 2009 in enkele case studies de aanpak van verdroging in gebiedsprocessen illustreren. De bedoeling hiermee is te laten zien hoe rijksbeleid op regionaal en lokaal niveau uitvoering krijgt. Daarbij staan de thema's decentralisatie en belangenafweging centraal. Vanuit het thema decentralisatie (o.a. ILG) is interessant om te zien hoe nieuwe gebiedsvormen en gebiedscommissies samen gaan met de al lopende aanpak en netwerken van verdrogingsbestrijding (en ander beleid in de gebieden). Vanuit het thema belangenafwegingen is het interessant om te zien hoe de strijd om belangen als natuur, landbouw en andere ontwikkelingen in het landelijke gebied verlopen.

Het PBL heeft interesse getoond in twee gebieden om de bovenstaande problematiek te onderzoeken: Haaksbergerveen-Buurserzand in Overijssel (dit hoofdstuk) en het Top lijst gebied Noorderpark in de provincie Utrecht (Hoofdstuk 7). Dit hoofdstuk bevat de casestudie van het gebied Haaksbergerveen - Buurserzand in de provincie Overijssel.

De casestudie is uitgevoerd op basis van documentenstudie en interviews. De tekst is vervolgens voorgelegd aan de gebiedspartijen voor commentaar. Paragraaf 6.2 biedt een beschrijving van het gebied. Paragraaf 6.3 gaat in op de stapeling van beleid voor dit gebied. Paragraaf 6.4 is een beschrijving van de belangentegenstellingen in het gebied en de manier waarop men regionaal tot oplossingen probeert te komen. In paragraaf 6.5 volgen de conclusies en boodschappen die aan de Natuurbalans zijn geleverd.

6.2 Het gebied Buurserzand Haaksbergerveen

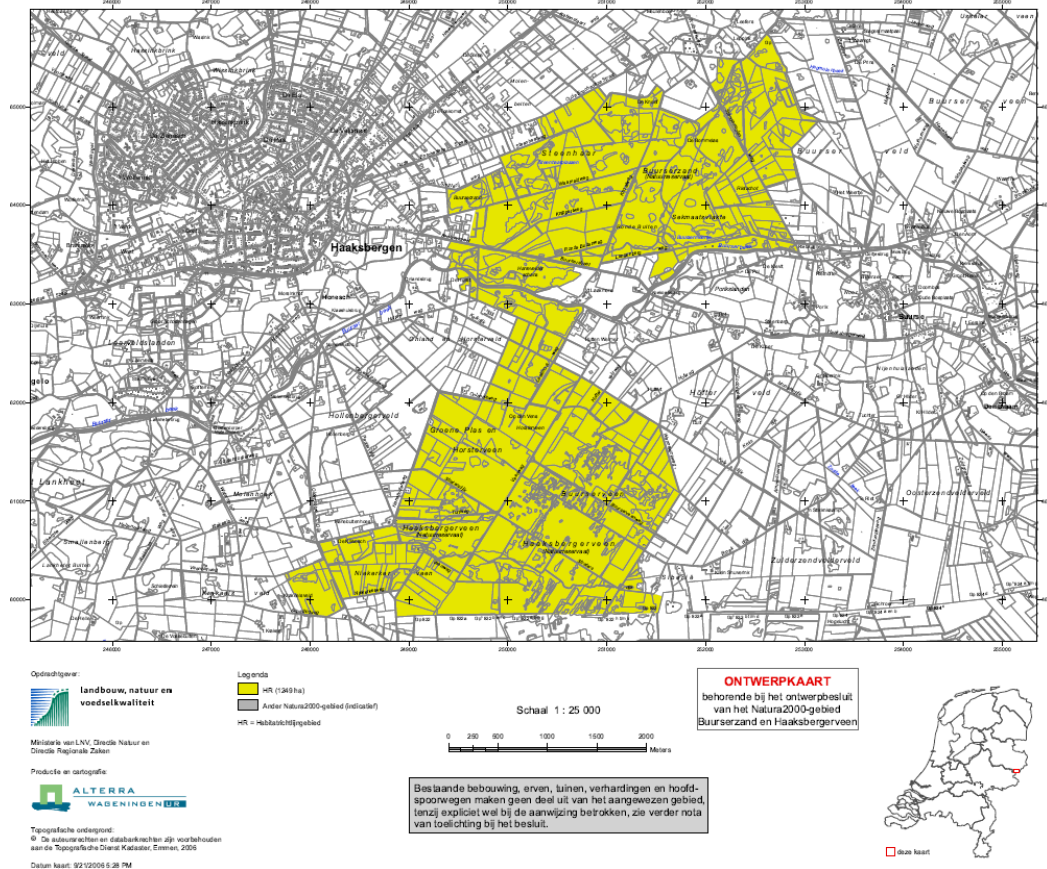
6.2.1 De problematiek ingeleid

Het Natura 2000-gebied Buurserzand Haaksbergerveen ligt in Zuidwest-Twente tegen de Duitse grens (Figuur 6.1). Het ligt op het grondgebied van de gemeenten Haaksbergen, Berkelland en Enschede. De omgeving rond Haaksbergen herbergt veel waardevolle natuur (Provincie Overijssel 2004). Het is daarnaast een gebied waar intensieve landbouw plaatsvindt, met varkenshouders, rundveehouders en pluimveehouders. In de regio Zuidwest-Twente staat de natuur onder grote druk: landbouw, natuur, stad en infrastructuur zijn sterk verweven. Het gebied heeft een hoge milieubelasting van water, lucht en bodem en is sterk versnipperd (Gemeente Haaksbergen 2008, p. 21). Het Natura 2000-gebied (1249 ha) bestaat uit twee natuurreservaten: het Haaksbergerveen (in beheer bij Staatsbosbeheer; herstelbeleid sinds 1969) en het Buurserzand (sinds 1929 in beheer bij Natuurmonumenten). Het Haaksbergerveen is een hoogveenreservaat. De aanwijzing tot Natura 2000-gebied is vooral gebaseerd op de aanwezigheid van herstellend en actief hoogveen. Het Buurserzand is een voormalig stuifzandgebied, waar uitgebreide natte heidebegroeiingen voorkomen, afgewisseld met droge heide en Jeneverbes- struwelen en vennen (Bron: ontwerpbesluit Buurserzand en Haaksbergerveen). Haaksbergerveen en Buurserzand zijn als natte heide gebieden door hun omvang uniek in West Europa (gemeente Haaksbergen 2008).



Natura2000-gebied #53 Buurserzand en Haaksbergerven

Habitatrichtlijngebied #9



Figuur 6.1 Het Natura2000-gebied Buurserzand en Haaksbergerven.

De knelpunten in het gebied rondom Haaksbergen tussen de (intensieve) landbouw en natuur - en specifiek in de natuurgebieden Buurserzand en Haaksbergerven ligt vooral in de problematiek van verdroging van de natuur (gebieden) en ammoniakproblematiek. Vernattingsmaatregelen in het Haaksbergerven en het Buurserzand kunnen op sommige percelen op nabijgelegen landbouwpercelen leiden tot minder rendement door wateroverlast. Aan de andere kant kan vernatting ook leiden tot minder verdroging voor de landbouw in de zomer. Van nature komen fluctuaties in de waterpeilen voor (verschil tussen zomer en winter). Deze fluctuaties worden vergroot doordat de om de natuur liggende landbouwgebieden zijn gedraineerd of er ontwateringssloten zijn aangelegd. Dit kan tot verdroging leiden van met name de randen van de natuurgebieden.

6.2.2 Beschrijving van het gebied

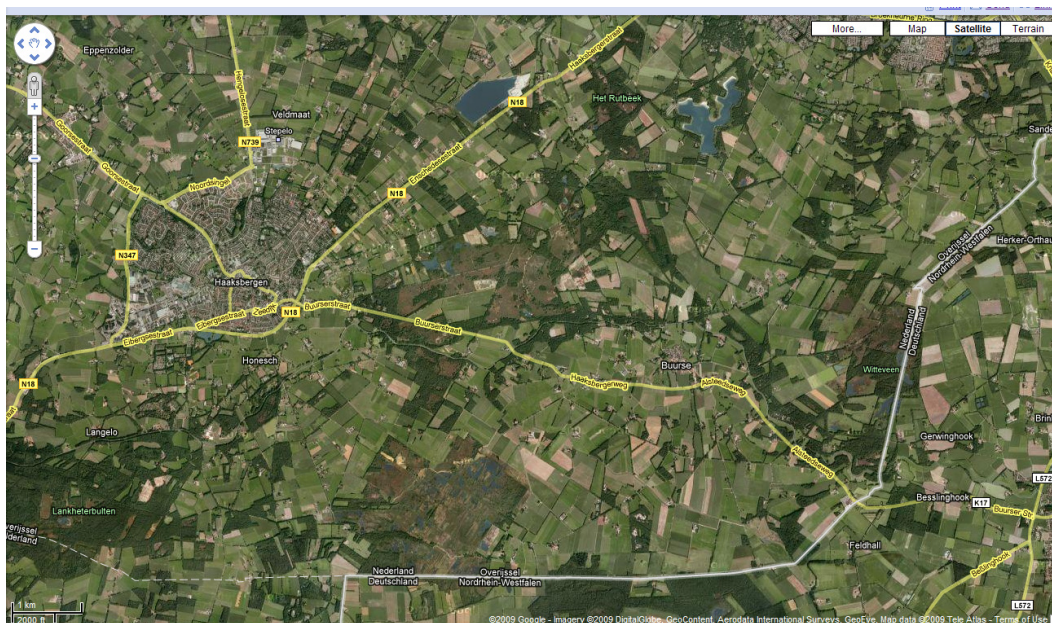
Het Haaksbergerven en het Buurserzand zijn ecologisch en hydrologisch gezien twee verschillende gebieden met eigen bijbehorende hydrologie en vegetatie.

Haaksbergerven

Het Haaksbergerven is een typisch hoogveen zoals dat meer op de zandgronden in het oosten van het land wordt gevonden (het aangrenzende Ammeloër Venn in Duitsland, in de buurt o.a. het Witte veen en het Galgenveen, Wooldse veen, Korenburgerveen rond Winterswijk

en de Engbertdijkvenen in zuid oost Drenthe). Het veen is in het verleden veel groter geweest en ligt nu geïsoleerd van de andere venen in het landschap. Het veen is ontstaan doordat er in de ondiepe onderlaag een ondoorlatende keileemlaag aanwezig is. Hierop stagneert het regenwater; het kan niet verder de bodem inzakken. Hierdoor ontstaat er een nat gebied, waar veenmossen zich thuis voelen en er aldus een veen kan ontstaan. Omdat het water lateraal afstroomt in ondiepe bodemlagen boven de keileemlaag kan het water vrij lokaal weer aan het oppervlak treden. Omdat de ondergrond kalkhoudend is, treedt er kalkrijke kwel op, waar bijzondere natuur kan ontstaan zoals kalkrijke kwel afhankelijke blauwgraslanden. Mede door de daling van de omgeving van het veenrestant (door oxidatie van aanwezig veenpakketten in de bodem) kan direct in de buurt van het veen al kwel optreden. Een groot deel van de omgeving van met name het Haaksbergerveen was vroeger ook veen. Dit is in de loop van de tijd opgebrand door de ontwatering. Daardoor is dit gebied lager komen te liggen dan het natuurgebied, dat niet zo'n sterke ontwatering heeft gehad en waar de bodem dus minder is gedaald. Dit hoogteverschil beïnvloedt de huidige omvang van de verdroging en de effecten op de landbouw van maatregelen in het natuurgebied.

Het veen zelf herbergt nog steeds zeldzame natuur al staat deze onder druk door ontwatering en door de deels lokale stikstof en zuur depositie. Een deel van de vegetatie wordt begrast (natte heide) door vee en door schapen. Daarnaast wordt er opslag (boompjes) verwijderd. Door het gebied lopen beekjes die het water afvoeren naar de Buurserbeek en via de Koffiegoot naar de Berkel. Door de geïsoleerde ligging van het veen kan het duurzaam voorkomen van een deel van de lokale populaties planten en dieren onder druk komen te staan en behoort lokaal uitsterven van bepaalde populaties tot de mogelijkheden. Een deel van de meest waardevolle gebieden bevinden zich aan de randen van het veen, waar lokale kwel aan het oppervlak en waar daardoor kwelflora kan ontstaan, die landelijk zeldzaam is (Figuur 6.2).



Figuur 6.2 Luchtfoto van het Buurserzand (midden boven, rechts van Haaksbergen) en het Haaksbergerveen. Rechts langs de grens is ook het hoogveen Witte Veen zichtbaar. Bron Google maps.

Buurserzand

Het Buurserzand is een natuurgebied met een grote variatie in de aanwezige vegetatie op een relatief klein oppervlak; er is een mozaïekpatroon van vegetatie aanwezig. In het gebied

wisselen droge en natte gebieden elkaar af, waardoor er veel gradiënten aanwezig zijn welke de soorten diversiteit in het gebied ten goed komt. In het verleden heeft het deel uitgemaakt van een groot heidegebied, dat op grote delen van het oosten van Nederland aanwezig was.

Veel gebied is inmiddels ontgonnen en omgezet in landbouwgrond. Net als het Haaksbergerveen heeft dit gebied te lijden onder verdroging. Hoewel het om een voormalig stuifzandgebied gaat zijn er veel relatief natte plekken aanwezig waar natte heide voor komt, die echter te lijden heeft (gehad) onder verdroging. De natuurwaarden in het Buurserzand worden vooral bepaald door lokale kwel. Deze brengt kalkrijk grondwater naar het oppervlak, wat een ideale omgeving vormt voor veel thans zeldzame soorten. De kwel wordt echter sterk beïnvloed door de randzones, waar ontwatering plaats vindt. Hierdoor verdroogt het gebied en bereikt de kwel niet langer de wortelzones van de planten. De lokale kwelwaterstromen zijn ook van groot belang voor de in het gebied aanwezige zwakgebufferde vennen zoals de Steenhaarplassen en van levensbelang voor de blauwgraslanden.

De impact van stikstofdepositie kan relatief groot zijn, speciaal voor de vegetatietypen van de arme voormalige stuifzandgronden. Er wordt veel beheer uitgevoerd met als doel het verwijderen van de opgebouwde stikstofvoorraad in de bodem als gevolg van de depositie. Er wordt zowel begraasd, als geplagd en gemaaid. De nattere gebieden kunnen in samenhang met het veen worden gezien, waardoor een groot gebied aanwezig is waar natte heiden voor kunnen komen, wat de duurzame instandhouding van dat vegetatietype ten goede komt. Dit geldt ook voor de zure vennen, die ook in het Haaksbergerveen voorkomen. Een belangrijke component in het gebied vormen de jeneverbesstruwelen die tot 150 jaar oud kunnen zijn. Ook dit type staat onder druk, al is niet precies duidelijk waarom. In het Buurserzand lijkt het type zich tot nu toe goed te handhaven. De aanwezige loofbossen in het gebied zijn goed ontwikkeld. Aan de oostzijde van het gebied heeft natuurontwikkeling plaats gevonden in het (voormalige) landbouwgebied het Rietschot. Juist in deze gebieden zijn er gunstige ontwikkelingen, o.a. door de aanwezige kwel en komen weer blauwgraslandachtige situaties voor.

6.3 Beleid

Al lange tijd is de provincie bezig om zowel de situatie voor de landbouw als die voor de natuur te verbeteren. In eerste instantie was het landbouwbeleid/belang in dit gebied overheersend. In 1985 is een landinrichting begonnen bij Haaksbergen. In 2003 zijn de grondwerkzaamheden afgerond¹⁵. Hierbij was het doel onder meer de situatie voor de landbouw te verbeteren door middel van ruilverkaveling. Tijdens dit proces zijn gronden van eigendom veranderd, herverkaveld, gedraineerd en heringericht en hebben nieuwe ondernemers zich gevestigd. Daarnaast loopt er in de omgeving van Haaksbergen een reconstructieproces (Twente, Salland, regio Zuidwest-Twente) (provincie Overijssel 2004). Hierin is het gebied rondom de natuurreservaten Haaksbergerveen en Buurserzand als extensiveringsgebied is aangewezen.

Het natuurbeleid in deze gebieden loopt ook al jaren. Sinds de jaren '80 is er bestuurlijke aandacht voor de bestrijding van verdroging. Buurserzand en Haaksbergerveen zijn aangewezen als Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ten tijde van de afronding van de ruilverkaveling werd voorgesorteerd op de aanwijzing van gebieden als nieuwe (EHS) natuur. Het natuurgebiedsplan van de provincie (2006/ herziene versie vastgesteld in september 2008) bevat de begrenzing van nieuw te ontwikkelen natuurgebieden in Overijssel ter realisatie

¹⁵ De financiële afhandeling is medio 2009 nog gaande (ruilverkavelingslasten)

van de Ecologische Hoofdstructuur, natuurdoelen buiten de EHS en beheersgebieden. Dit plan is een belangrijk instrument om de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren en/of te versterken.

Recentelijk (concept-besluiten januari 2007) zijn Buurserzand en Haaksbergerveen als Natura 2000-gebied aangewezen, met instandhoudingsdoelstellingen voor behoud en herstel van o.a. actieve en herstellende hoogvenen, vochtige heiden, veenbossen en stuifzandheiden. Een belangrijke opgave is het herstel van de abiotische omstandigheden (zie kader voor de Instandhoudingsdoelstellingen).

Instandhoudingsdoelstellingen voor Natura 2000-gebied Buurserzand Haaksbergerveen (bron: LNV doelendocument)

6.02 Kwaliteitsverbetering (ook latere successiestadia) van zwakgebufferde vennen H3130 mede als habitat voor gevlekte witsnuitlibel H1042 en geoorde fuut A008.

6.05 Kwaliteitsverbetering en vergroting oppervlakte vochtige heiden H4010 en pioniervegetaties met snavelbiezen H7150 en actieve hoogvenen (heideveentjes) *H7110_B.

6.08 Vergroting areaal stuifzandheiden met struikhei H2310, binnenlandse kraaiheibegroeiingen H2320, droge heiden H4030 en zandverstuivingen H2330 én verbeteren van de kwaliteit door vergroting van de variatie in structuur en ontwikkeling van geleidelijke overgangen met bos, mede t.b.v. vogelsoorten als duinpieper A255, korhoen A107, nachtzwaluw A224, draaihals A233 en tapuit A277.

7.05 Verbetering kwaliteit herstellende hoogvenen H7120 met het oog op ontwikkeling van actieve hoogvenen (hoogveenlandschap) *H7110_A.

7.06 Herstel van randzones van herstellende hoogvenen H7120 met o.a. hoogveenbossen *H91D0, zure vennen H3160, galigaanmoerassen *H7210.

(www.minlnv.nl)

De aanpak van verdroging heeft ook een impuls gekregen, doordat de landelijke Taskforce verdroging (2006) TOP-gebieden heeft aangewezen waar verdroging vanwege natuurdoelen met voorrang moet worden aangepakt. De provincie Overijssel heeft de gebieden Buurserzand en Haaksbergerveen als TOP-gebied verdroging aangewezen, waarin de aanpak van de verdroging in 2013 gerealiseerd moet worden (provincie Overijssel/DLG 2007). In het kader van Natura 2000 zijn in Overijssel twee gebieden aangewezen als 'sense of urgency' gebied waaronder het Buurserzand/ Haaksbergerveen. Dat betekent dat voor deze gebieden de urgentie hoog is om maatregelen te nemen, omdat anders het realiseren van de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen in deze gebieden onmogelijk wordt. In deze gebieden dienen in 2015 de randvoorwaarden dusdanig verbeterd te zijn dat het realiseren van de instandhoudingsdoelen mogelijk blijft.

In de aanpak van het Beheerplan Natura 2000 wordt een koppeling gemaakt tussen de realisatie van de EHS (Habitattypen en natuurdoeltypen komen redelijk overeen), het geven van uitvoering aan het TOP-beleid (de prioritaire aanpak van verdroging voor 2013) en het realiseren van het Gewenst Grond en Oppervlaktewaterregime (GGOR) door de waterschappen Regge en Dinkel en Rijn en IJssel.

Aanpak van verdroging via Natura 2000-Beheerplan-proces

In het gebied Buurserzand/Haaksbergerveen is in oktober 2007 begonnen met het opstellen van een beheerplan Natura 2000. Een werkgroep buigt zich over het beheerplan dat op 1 september 2009 klaar moet zijn. De werkgroep heeft een onafhankelijk voorzitter. Een klankbordgroep bestaat uit alle belanghebbende organisaties en adviseert de stuurgroep over de adviezen van de werkgroep. De werkgroep brengt advies uit aan een stuurgroep, die

keuzes maakt op bestuurlijk niveau. In de werkgroep zijn de volgende partijen vertegenwoordigd: Waterschap Rijn & IJssel, Waterschap Regge & Dinkel, de gemeente Haaksbergen, Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, LTO Haaksbergen en de provincie Overijssel.

De Natuurbeschermingswet bepaalt dat Natura 2000-beheerplannen worden opgesteld in overleg met belanghebbenden. De provincie is een voorstander van deze aanpak en ziet het als een voordeel dat alle betrokkenen vroegtijdig bij de planvorming betrokken zijn. De provincie wil, binnen de wettelijke kaders, komen tot een beheerplan waar draagvlak voor is. Het beheerplan Natura 2000 biedt de mogelijkheid om verschillend beleid ten behoeve van natuur in samenhang met elkaar te bezien en maatregelen te formuleren om deze te realiseren. Door de nieuwe Europese verplichtingen moet de werkgroep op zoek naar een nieuwe balans tussen landbouw en natuur. Er wordt gezocht naar een manier om zowel de instandhoudingsdoelstellingen duurzaam te borgen, als de landbouw een duurzame toekomst te kunnen geven. Het beheerplanproces is in oktober 2007 gestart en wordt afgerond in de loop van 2009.

De doelen voor Natura 2000 zijn opgesteld door LNV. De werkgroep werkt deze voor het gebied uit in ruimte en tijd, beoordeeld de effecten van het huidige gebruik in en om het gebied op deze doelen, maakt een analyse van de belangrijkste knelpunten voor het behalen van deze doelen en formuleert maatregelen om ze te realiseren. De werkgroep signaleert als belangrijkste knelpunten (DHV 2008):

- Het eerste belangrijke knelpunt is de verdroging, als gevolg van de drainerende werking van watergangen en drainage en ontwatering in de landbouwgronden in en om de begrenzing van het Natura 2000-gebied.
- Een tweede belangrijk knelpunt is de vermesting door stikstofdepositie, dat wordt veroorzaakt door een achtergronddepositie en door lokale ammoniakuitstoot door agrarische bedrijven in de omgeving van het Haaksbergerveen en Buurserzand.
- Van de gebruiksfuncties in en rond het Natura 2000-gebied signaleert de werkgroep dat het landbouwkundig gebruik het grootste knelpunt vormt (DHV 2008).

Het streven van de provincie is dat het huidige gebruik van het Haaksbergerveen en Buurserzand zoveel voortgezet kan worden. In het beheerplanproces wordt bepaald wat de effecten zijn van het huidige gebruik in het gebied en de omgeving. Van het bestaande gebruik wordt getoetst of dit leidt tot dat significante beperking bij het realiseren van de instandhoudingsdoelstellingen. Afhankelijk van de omvang en de aard van de effecten worden maatregelen voorgesteld, voorwaarden gesteld aan toekomstige gebruik of gaat een vergunningplicht gelden.

Vanwege de doelstelling van het opheffen van de sense of urgency situatie in 2015 is een van de belangrijke zaken voor de eerste fase van het planproces de hydrologische maatregelen (DHV 2008). Het waterschap heeft gekeken waar knelpunten zouden kunnen liggen qua verdroging van natuur en rekent hierbij als onderdeel van de toets bestaand gebruik mogelijke maatregelen door (GGOR). De hydrologische maatregelen komen neer op het terugdringen van de versnelde afvoer uit delen van het gebied, door de ontwateringsbasis in sommige gebieden te verhogen en door drainage te verwijderen. Uit het GGOR wordt bekend wat de maatregelen opleveren aan natuurwinst, wat ze kosten en welke percelen op grond hiervan het beste kunnen worden verworven.

Het landelijke en provinciale beleid ten aanzien van het reduceren van de ammoniakemissies in N2000-gebieden is nog niet uitgewerkt (stand van zaken begin mei 2009). Dit wordt in de zomer van 2009 in de werkgroep behandeld en aan het beheerplan toegevoegd. Het is nog

onduidelijk wat de aard en de omvang van de ammoniakmaatregelen worden die in het beheerplan worden opgenomen. Wel is duidelijk dat het verbeteren van de hydrologische situatie de ecologische draagkracht van het gebied verhoogd wordt, waardoor de reductieopgave voor ammoniak iets verminderd.

6.4 Beheerplanproces en uitvoering

Belangen

Uit de interviews zijn enkele belangentegenstellingen naar voren gekomen tussen landbouw en natuur rondom Natura 2000 en het beheerplan Natura 2000-proces.

Een belangentegenstelling komt voort uit de stapeling van beleid in de tijd. Met de komst van Natura 2000 is de focus in het beleid verschoven naar natuur. Vanuit het beleid worden geen landbouwdoelen meer opgelegd met betrekking tot dit gebied; in de Reconstructie is het gebied niet aangewezen als intensiveringsgebied en de ruilverkaveling is afgerond.

De landbouwkavels die een aantal landbouwbedrijven toegewezen heeft gekregen bij de ruilverkaveling, zijn binnen de begrenzing van de nieuwe (EHS) natuur terecht gekomen. De aanwijzing als nieuwe natuur gaf geen extra belemmeringen voor de landbouw (vergunningverlening). De nieuwe natuur (EHS) is ook in de Natura 2000-begrenzing opgenomen. Dat betekent dat sommige percelen van agrariërs (die ze bij de ruilverkaveling hebben gekregen) binnen de begrenzing zijn komen te liggen en hierop zijn nieuwe natuurdoelen en beheermaatregelen, zoals vernatting, van toepassing. Op verschillende percelen waar in het kader van Natura 2000 waarschijnlijk het verwijderen van de drainage en ontwatering zou moeten plaatsvinden, zal geen intensieve landbouw meer mogelijk zijn. Hoewel het standpunt van LTO regionaal is, dat men ernaar streeft er gezamenlijk uit te komen, bemoeilijkt het gegeven dat de ruilverkaveling nog maar net is afgerond het proces. Er bestaat bij de landbouw onduidelijkheid over de noodzaak van het nemen van nieuwe maatregelen boven op vorig beleid/stapeling van beleid en vrees dat de natuur steeds meer land claimt of anderszins beperkingen oplegt. Het feit dat agrariërs in de zone nieuwe natuur (EHS) en de Natura 2000-begrenzing terecht zijn gekomen voedt de vrees dat de natuursector steeds met nieuwe claims komt.

Een tweede punt, dat meer te maken heeft met verschillende beelden van natuur, is de focus op natuur en specifieke natuurdoelen rond Natura 2000. De vertegenwoordigers van de landbouwsector en vertegenwoordiging van bewonersbelangen zijn van mening dat de werkgroep Beheerplan Natura 2000-maatregelen formuleert die eenzijdig de Natura 2000-doelen dienen; en ervaart het niet als een open proces waarin tussen verschillende belangen naar een evenwicht wordt gezocht. *Dit is ook niet het doel van een beheerplan. Dit dient binnen de wettelijke strakke kaders een haalbare en betaalbare uitwerking te geven van de wijze van realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen. Het is dus inderdaad geen echt open proces. Wettelijke natuurkaders zijn inderdaad leidend.* Ook andere partijen (zoals de provincie en de natuurbeheerders) menen dat Natura 2000 en TOP-beleid een krachtige impuls geven aan de aanpak van de verdroging en dat natuur en water hiermee leidend zijn in het proces Beheerplan Natura 2000. Vanuit de natuursector is het een voordeel om verschillend natuur- en waterbeleid samen op te pakken.

Er komt daarnaast een verschillend 'natuurbeeld' naar voren. Agrariërs en bewoners willen ook de natuur in het gebied behouden en hebben minder begrip voor de focus op enkele specifieke natuurdoelen, wat ze als een technische benadering ervaren. De analyse van de problematiek komt niet overeen. Agrariërs menen dat het goed gaat met de natuur

(bijvoorbeeld herstel van het hoogveen, na de beheermaatregelen die in het Haaksbergerveen al genomen zijn), en dat andere oorzaken voor vermesting (zoals ganzen in het gebied/ en niet lokale bronnen van stikstof) en voor verdroging (afwatering door de helling en drinken door bomen) worden genegeerd, terwijl de landbouw eenzijdig als veroorzaker wordt aangewezen. Het natuurbeleid is gericht op habitats en soorten, terwijl agrariërs meer naar het geheel kijken. Overigens staat voor natuurbeheerders als Natuurmonumenten ook de harmonie in het landelijk gebied als geheel centraal.

De uitvoering van het TOP-beleid/Natura 2000 betekent dat men op landbouwpercelen in het TOP-gebied moet gaan vernatten. De opgave voor de verdroging bestaat uit het aankopen van landbouwpercelen en extensivering van landbouw op andere percelen. Het gaat erom boeren uit te kopen of grond uit te kopen en de bedrijfsvoering naar elders verplaatsen. De gemeente meent dat het 'reëel' - d.w.z. tegen een goede vergoeding - uitkopen van ondernemers belangrijk is, omdat dan de weerstand van de agrarische sector daarmee kan verminderen. Dit is in lijn met de wensen van de agrariërs. Hiertoe moeten er ruilgronden beschikbaar zijn, die momenteel zeer beperkt zijn omdat die gronden tijdens de ruilverkaveling bij het veen zijn aangetrokken. Voor de landbouw zijn er nu nog onvoldoende garanties op compensatie (grond of financieel) en uitruilmogelijkheden. LTO wil hierover duidelijkheid voor men het beheerplan accordeert.

Perspectieven voor de uitvoering / Hoe probeert men regionaal tot oplossingen te komen?

De werkgroep probeert tot een aanpak voor de realisatie van de instandhoudingsdoelstellingen te komen die ook voor de bedrijfseconomische perspectieven van agrariërs zo goed mogelijk zijn. Het uitgangspunt is huidig gebruik zoveel mogelijk toe te staan en het aantal beperkende voorwaarden of vergunningsplichten te beperken. Na het vaststellen van beheerplan volgt het traject van de uitvoering van de maatregelen, waaronder grondverwervingstrajecten met individuele grondeigenaren. Er zijn bij de uitvoering verschillende opties, die de werkgroep bespreekt en waar de stuurgroep/ politiek over beslist:

- Het aanbieden van vervangende bedrijven aan boeren die willen vertrekken. Hier houdt de provincie rekening mee bij de grondverwervingstrategie. Mogelijk zijn er boeren die willen stoppen of verplaatsen. De provincie wil hierbij dan aanhaken.
- Door boeren in zijn geheel uit te kopen, terwijl niet alle oppervlakte nodig is, komt er ruimte voor anderen om te ruilen.
- Technische mogelijkheden om de effecten van maatregelen binnen de begrenzing buiten het gebied te minimaliseren (bijvoorbeeld kwelschermen).

Hoe wordt omgegaan met de keuzes omtrent verwerven en welke titel de provincie hieraan geeft (al dan niet op basis van volledige schadeloosstelling) zijn politieke keuzes die na het beheerplanproces komen. De provincie is bezig aan het grondverwervingsplan voor het gebied. Hieruit volgt niet alleen de prioritering volgens welke de provincie de boeren in het gebied gaat benaderen, maar ook op welke wijze de provincie het beschikbare instrumentarium gaat inzetten. De eerste gesprekken vinden plaats (bron: interview provincie).

ILG gebiedscommissie en verdroging

Naast het natuurbeleid is in een bredere context van beleid voor het landelijk gebied het Provinciaal Meerjaren Programma Landelijk Gebied (PMJP) van de provincie Overijssel van belang (dat is samengevoegd met het Reconstructieplan uit 2004). Het PMJP wordt ondermeer gevoed vanuit het ILG (Investeringsbudget Landelijk Gebied). De gemeente Haaksbergen heeft een integrale gebiedsuitwerking Landelijk Gebied Haaksbergen opgesteld, waarin de thema's uit het PMJP worden uitgewerkt richting projecten (Gemeente Haaksbergen/Grontmij 2008). Vanuit de gemeente Haaksbergen is er een gebiedscommissie

opgezet, die projecten vaststelt die met ILG-geld kunnen worden gefinancierd¹⁶. Projecten van de natuurbeheerders lopen gewoonlijk niet via de gebiedscommissies, maar worden rechtstreeks door de provincie aangestuurd. De gebiedscommissie heeft een stem in de vaststelling van de verwervingsstrategie om de noodzakelijke gronden binnen een verdrogingsgebied aan te kunnen kopen. De aankoop en de uiteindelijke inrichting liggen niet bij commissie maar bij de provincie.

Conclusies/ boodschappen natuurbalans

- Er zijn duidelijke tegenstellingen tussen natuurdoelen en landbouwdoelen, die tot een conflicterende situatie leiden. De conflicten worden deels gevoed door verschillende beelden van de natuur bij de natuurbeschermers en de agrariërs.
- Er is sprake van stapeling van beleid in de tijd (denk aan de landinrichting, waar nu beleid overheen komt terwijl die pas is afgerond/ boeren produceren nu op recent verworven percelen die als nieuwe natuur zijn aangewezen).
- Er is ook sprake van stapeling van beleid voor natuur en water: verdroging, versnelling EHS, TOP lijst, Natura 2000. Dit wordt geprobeerd op een samenhangende wijze aan te pakken in het kader van het Natura 2000-beheerplan. De beleidscategorieën dienen veelal hetzelfde doel. De landbouw ervaart de stapeling als onnodige extra druk op de landbouw.
- Bij de realisatie van N2000 is er een overlap met vigerend beleid, zoals verdrogingsbestrijding. De omslag is dat nu vanuit natuurdoelen wordt geredeneerd in plaats van vanuit landbouwdoelen. Verschillende partijen (zowel vanuit de landbouw als natuurorganisaties en overheid) geven aan dat Natura 2000 impuls geeft aan de uitvoering van natuurbeleid. Natuur en water zijn daarmee dominant in het proces Beheerplan Natura 2000. Door de agrariërs wordt dit als een gesloten proces ervaren. (Hierbij speelt vooral dat Natura 2000 wettelijk krachtiger is dan het vigerende verdrogingsbeleid waardoor er meer druk vanuit gaat dan vanuit het TOP-beleid e.d.)
- Stapeling van beleid en belangentegenstellingen spelen een rol in het gebiedsproces. Voor de realisatie van rijksbeleid voor verdroging lijkt van meer belang dat de positie van natuur is versterkt met TOP en Natura 2000.
- Wat het betekent voor de uitvoering is echter nog onduidelijk. Het Beheerplanproces heeft vooralsnog geen commitment van de agrarische sector als geheel gebracht. Uiteindelijk zal dit toch in individuele trajecten met de agrariërs moeten worden uitgezocht. Hierbij is van belang dat er voldoende mogelijkheden geboden kunnen worden (geld/ruilgrond). Dit zijn zaken die in de uitvoering aan de orde komen en betreffen politieke keuzes. Voor de agrarische sector geeft dit te lang onduidelijkheid.
- Decentralisatie / ILG: de gebiedscommissie ILG krijgt geen stem in beslissingen over subsidieaanvragen over verdroging.

Stand van zaken september 2009

Er ligt een concept beheerplan, waarin de ammoniak paragraaf nog verder uitgewerkt moet worden. De stuurgroep heeft besloten om door te gaan met het uitwerken van de maatregelen conform de hydrologische analyses van de waterschappen, ondanks weerstand van LTO Noord. Het is de verwachting dat in de loop van 2010 duidelijkheid ontstaat over de ammoniakproblematiek en dat dan het beheerplan definitief kan worden vastgesteld door GS.

¹⁶ Wat de gebiedscommissies willen uitvoeren in hun gebieden, zal in de BGO's gedragen moeten worden. De BGO's adviseren aan GS. GS stelt gelden ter beschikking aan gemeenten en waterschappen voor de uitvoering van ondermeer de gebiedsuitwerkingen.

7 Casus Noorderpark

Dana Kamphorst, Florence van den Bosch, Wieger Wamelink (Alterra, Wageningen UR)

7.1 Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beperkte casestudie van het TOP-lijst gebied Noorderpark in de provincie Utrecht. In 2008 is in het kader van de Natuurbalans 2008 al een casestudie uitgevoerd naar de Bethunepolder (PBL 2008). De Bethunepolder neemt een speciale positie in in het Noorderpark. Om aan te sluiten bij de casus van vorig jaar en deze in een breder perspectief te plaatsen - de aanpak van verdroging in het gebied is immers een bredere thematiek dan de Bethunepolder alleen - is gekozen om het Noorderpark nu als casus te nemen.

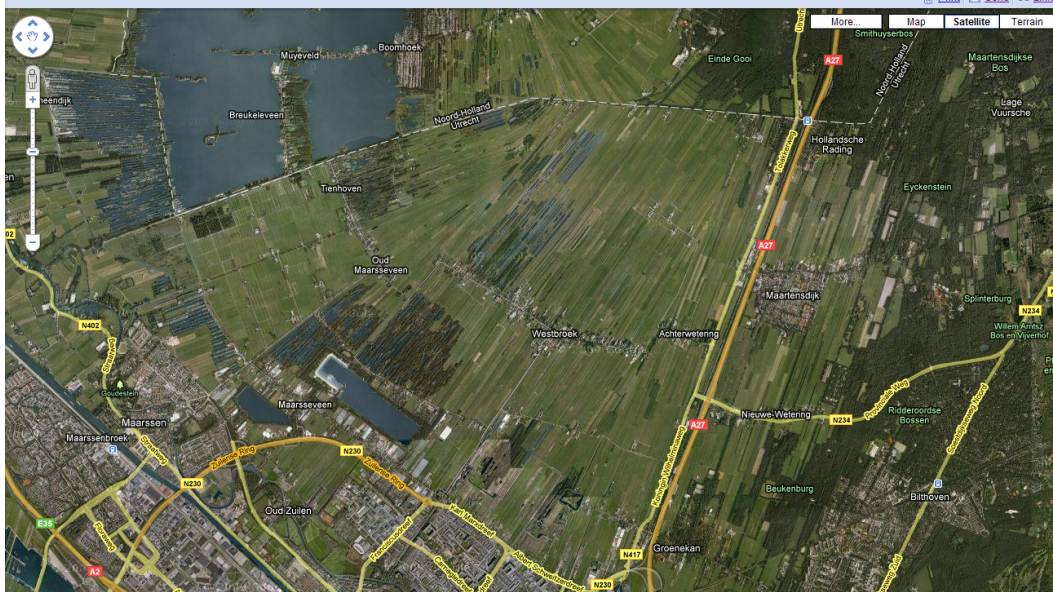
De casestudie is uitgevoerd op basis van documentenstudie en enkele interviews. De tekst is vervolgens voorgelegd aan de gebiedspartijen voor commentaar. Paragraaf 7.2 biedt een beschrijving van het gebied Noorderpark. Paragraaf 7.3 gaat in op de stapeling van beleid voor dit gebied. Paragraaf 7.4 is een beschrijving van de belangentegenstellingen in het gebied en de manier waarop men regionaal tot oplossingen probeert te komen. In paragraaf 7.5 volgen de conclusies en boodschappen die aan de Natuurbalans zijn geleverd.

7.2 Het gebied Noorderpark

7.2.1 De problematiek ingeleid

Het Noorderpark (1949 hectare) is gelegen op de overgang van de Utrechtse Heuvelrug en het Gooi naar de rivier de Vecht (LNV 1995, p. 4, Figuur 7.1 en Figuur 7.2). Het gebied ligt in de gemeenten Breukelen, De Bilt, Hilversum, Loenen, Maarssen, Weest en Wijdmeren. Aan de zuidkant ligt de stadsrand van Utrecht en Maarssen en de Maarsseveense plas en aan de noordkant de Loosdrechtse plassen. In het Noorderpark loopt sinds 1985 een landinrichting, waarbij een nieuw evenwicht wordt gezocht tussen natuur, landbouw en andere functies. Voor de natuur is verdroging een belangrijk knelpunt. De Bethunepolder, gelegen tussen de Maarsseveense en Loosdrechtse Plassen, is een belangrijke veroorzaker van verdroging in de rest van het Noorderpark. De Bethunepolder ligt meer dan twee meter (op sommige plekken meer dan drie meter) dieper dan de omgeving. Daardoor trekt de Bethunepolder veel water uit de omgeving naar zich toe en verdrogen omliggende natuurgebieden, zoals de Tienhovense Plassen (PBL 2008).

Het Noorderpark is als TOP-lijst gebied verdroging aangewezen door de provincie Utrecht en is onderdeel van het onder de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn aangewezen Natura 2000-gebied de Oostelijke Vechtplassen. Op het gebied zijn verschillende rijks- en provinciale beleidsdoelen van toepassing, o.a. voor natuur. Ook spelen uiteenlopende belangen een rol, waaronder de spanning tussen bewoning en natuurontwikkeling, waar op regionaal niveau een evenwicht tussen moet worden gevonden. De problematiek bij de uitvoering van beleid is om tussen deze botsende belangen een evenwicht te vinden en de vraag hoe verschillende (natuur)doelen met elkaar kunnen worden gerealiseerd; doelen binnen de Bethunepolder en doelen in de omliggende gebieden in het Noorderpark.



Figuur 7.1 Noorderpark en omgeving. Bron Google maps.

7.2.2 Beschrijving van het gebied

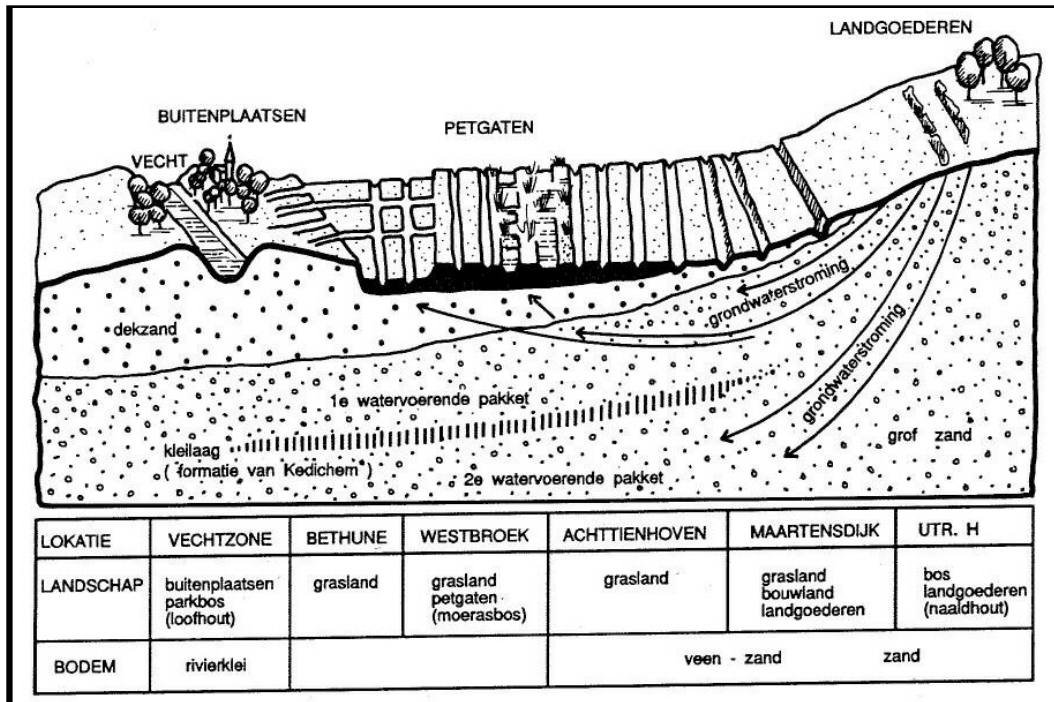
Het Noorderpark vormt de groene buffer tussen Utrecht en Hilversum met een aantal bijzondere kenmerken. Er zijn veenplassen met legakkers, die niet tot grote plassen zijn uitgegroeid zoals de Loosdrechtse plassen; trilvenen en bijzondere flora en fauna; een open landschap met langgerekte verkaveling; een aantal monumentale boerderijen die kenmerkend zijn voor het gebied en een aantal forten en verdedigingswerken die onderdeel zijn van de Hollandse waterlinie (www.behoudnoorderpark.nl). Er zijn verschillende deelgebieden met eigen ruimtelijke karakteristieken:

- Grootschalig weidegebied met (open weidegronden; open tot gesloten moerassen);
- Kleinschalige overgangsgebied naar de Heuvelrug;
- Bethunepolder;
- Rivier de Vecht met oeverwallen (LNV 1995 p. 7).

Het oostelijke deel van het gebied is voornamelijk in gebruik als agrarisch gebied. In het zuidelijke gedeelte vindt veel recreatie plaats. In het westelijke deel komt natte natuur voor.

Het Noorderpark is in geomorfologisch opzicht een zeer gevarieerd gebied. De hoogteligging van het Noorderpark varieert van 3,0 m + NAP in het oosten tot circa 3.3 m –NAP in de Bethunepolder. Het grootste deel van het gebied is van nature vlak, maar door verschillen in klink en zetting zijn er maaiveldhoogteverschillen ontstaan tussen polders, maar ook binnen polders. Soms zijn percelen opgehoogd. Globaal liggen de westelijke polders lager en hebben lagere grondwaterstanden. Aan de oostrand liggen zandopduikingen die doorlopen naar de hogere zandgronden van Utrechtse Heuvelrug en Het Gooi (LNV 1995).

Het Noorderpark wordt in hydrologische zin gekenmerkt door een regionale grondwaterstroming van de Utrechtse Heuvelrug en het Gooi in zuidwestelijke richting naar de laaggelegen poldergebieden langs de Vecht (Figuur 7.2). Naast deze regionale grondwaterstroming treedt er ook een vooral oost-west gerichte grondwaterstroming op tussen de vele polders met onderling verschillende polderpeilen.



Figuur 7.2 Dwardoorsnede van de hydrologie en bodem van het Noorderpark en omgeving. Overgenomen uit: Herinrichting Noorderpark, Min. van LNV 1995.

De Bethunepolder ontvangt lokaal grond-water uit de directe omgeving. Door het lage grondwaterpeil in de polder vindt er een grotere waterstroom naar de polder plaats dan gewenst. Er treedt hierdoor verdroging op in de omliggende gebieden. Om dit te voorkomen dient het polderpeil omhoog te gaan, wat niet alleen vernatting in de polder zelf zal veroorzaken, maar ook in de omgeving door de afname van de wegzijging van water naar de polder. Door de bijzondere chemische samenstelling van het kwelwater zijn plaatselijk, vooral in de zoddengebieden, zeer waardevolle vegetaties ontstaan. Het vormt het bestaansrecht van de kwelwater afhankelijke trilvenen.

Bij de ontginning van het gebied is binnen het regionale hydrologische patroon een kleinschalig landschap ontstaan door verschillen in peil, afwaterings- of aanvoerroutes van water, petgaten en daarin optredende verlandingen en landgebruik. Binnen percelen of kraggen kunnen over een afstand van enkele meters grote verschillen aanwezig zijn in herkomst van het grondwater (regenwaterlenzen, kwelwater of geïnfiltreerd oppervlaktewater) en daarmee in watersamenstelling. Dit geeft een zeer gevarieerde variatie in plantensoortensamenstelling in een klein gebied (LNV 1995; KIWA 2007b).

Door de verminderde hoeveelheid kwelwater, onder andere als gevolg van waterwinning in het gebied, en de wegzijging naar de diep ontwaterde polders in de omgeving kennen grote delen van het gebied een watertekort in de zomer. Daarom vindt inlaat van oppervlaktewater plaats. In eerste instantie werd Vechtwater ingelaten. Door de slechte waterkwaliteit (hoge nutriëntengehalten, chloride- en sulfaatgehalten) leidde dit tot eutrofiering (vermesting) en ophoping van slib. Dit water vormt een belangrijke bedreiging voor de nog aanwezige trilvenen. Door de vermesting worden de zeldzame (langzaam groeiende) soorten verdrongen door algemene soorten (vaak grassen) en vindt er vaak een versnelde successie plaats naar het veel minder soortenrijke moerasbos (LNV 1995; Provincie Utrecht 2006).

Natuurbeheerders in het gebied zijn Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijkswaterstaat, particulieren en waterleidingsbedrijf Amsterdam voor de Bethunepolder.

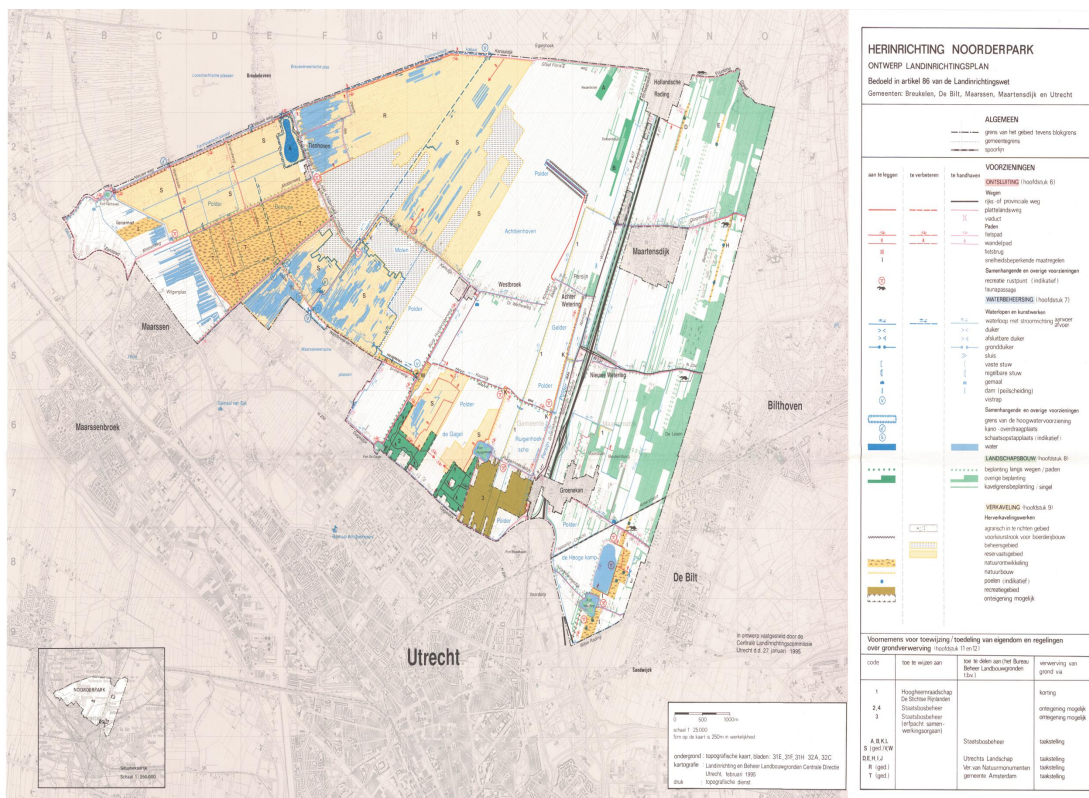
7.3 Beleidsdoelen

Met betrekking tot verdrogingsbestrijding in het Noorderpark lopen de volgende relevante beleidsprocessen:

- De landinrichting Noorderpark;
- Inrichting Bethunepolder als natuurgebied
- Watergebiedsplan Vechtplassen; waaronder de Bethunepolder;
- Verdrogingsbestrijding in het kader van de TOPlijst verdroging
- Het Natura 2000-beheerplanproces voor het Natura 2000-gebied, waarvan Noorderpark deel uitmaakt.
- Watergebiedsplan Noorderpark, met uitzondering van de Bethunepolder.

Landinrichting Noorderpark

In het Noorderpark loopt sinds 1985 een landinrichting met als doel het landelijk gebied voor verschillende functies optimaal in te richten (recreatie, landbouw en natuur, fig 7.3.). De landinrichting zal in 2011 worden afgerond.



Figuur 7.3 Inrichtingsplan voor Noorderpark. Overgenomen uit: Herinrichting Noorderpark, Min. van LNV 1995.

Inrichting Bethunepolder

In het landinrichtingsplan Noorderpark is vastgelegd dat de Bethunepolder, die nu een overwegend agrarische functie heeft, wordt omgevormd tot natuurgebied als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. Er is voor de Bethunepolder een inrichtingsplan (2007) vastgesteld waarin wordt geprobeerd om zowel aan de doelen binnen de polder als aan de doelen in de omgeving (verdroging) tegemoet te komen. Op basis hiervan is een scenario uitgewerkt voor kwelreductie in de Bethunepolder. Er is in 2007 gekozen om 10% kwelreductie te realiseren, om hiermee de aanvoer van gebiedsvreemd water te verminderen. Op basis daarvan heeft het Hoogheemraadschap Amstel Gooi en Vecht in het kader van het watergebiedsplan Vechtplassen een peilbesluit voor de Bethunepolder vastgesteld; om ervoor te proberen te zorgen dat de polder zo wordt ingericht dat het peil zo omlaag gaat dat die 10% kwelreductie inderdaad gehaald wordt. (Het waterschap stelt in het onderzoek voor het watergebiedsplan peilbesluiten voor meerdere gebieden vast; voor de overige gebieden van het Noorderpark is dit in de opstartfase.) Het waterschap heeft in november 2008 het peilbesluit vastgesteld ondanks weerstand bij de bewoners.

Beheerplan Natura 2000 Oostelijke Vechtplassen

Het Noorderpark is onderdeel van het onder de Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn aangewezen Natura 2000-gebied de Oostelijke Vechtplassen. Het gebied Oostelijke Vechtplassen (oppervlakte 6.988 ha) is een landschapstype van meren en moerassen. Het Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen bevindt zich voor ruim voor 2/3e in Noord-Holland

De Oostelijke Vechtplassen bestaat uit een reeks van laagveengebieden tussen de Vecht en de oostrand van Utrechtse heuvelrug. In dit gebied bevinden zich door turfwinning ontstane meren en plassen en daarin ontstane verlandingsreeksen, oude legakkers en gebieden met veenweiden op onvergraven veen. De combinatie van rivierinvloeden en invloeden van het watersysteem van de zandgronden heeft een rijke schakering van typen van moerasvegetaties doen ontstaan met o.a. trilveen met de kenmerkende en vaak zeldzame soorten.

Voor het Natura 2000-gebied de Oostelijke Vechtplassen gelden de volgende instandhoudingsdoelstellingen:

- Kwaliteitsverbetering en uitbreiding rietmoeras met de daarbij behorende broedvogels (roerdomp A021, grote karekiet A298), aangevuld met noordse woelmuis (*H1340).
- Herstel van grote oppervlakten/brede zones overjarig riet, inclusief waterriet, door herstel van natuurlijke peildynamiek en tegengaan verdroging (4.12) ten bate van rietmoerasvogels, zoals roerdomp (A021), purperreiger (A029), snor (A292), grote karekiet (A298) en de noordse woelmuis (*H1340).

(De Bethunepolder is aangewezen als Vogelrichtlijn gebied en heeft als natuurdoelen uitbreidingsdoelen voor moerasvogels).

Inmiddels is een begin gemaakt met het Beheerplan Natura 2000 Oostelijke Vechtplassen. Dit wordt getrokken door de provincie Noord-Holland, met vertegenwoordiging van medewerkers van de provincie Utrecht. Het beheerplanproces heeft een eigen structuur, met een project-, een werk-, een klankbord- en een stuurgroep. De beheerders zijn op alle niveaus betrokken; dat geldt ook voor andere partijen. Voor het Natura 2000-beheerplanproces staat de provincie Noord-Holland op het standpunt dat iedereen mee mag doen. De provincie Noord-Holland is in september 2008 met het beheerplanproces gestart. Een werkgroep van ecologen vanuit

Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Waternet/ waterschap AGV en de beide provincies – is aan de slag gegaan om te kijken welke doelen waar en hoe gerealiseerd moeten worden.

Voor het Utrechtse deel is ervoor gekozen om verdrogingsbestrijding in het kader van het Natura 2000-beheerplanproces aan te pakken. Daarbij wordt een analyse gedaan van wat Natura 2000-doelen aan watervoorwaarden nodig hebben. De resultaten presenteren de betrokken ecologen in de projectgroep Natura 2000. Vooral nog neemt de politiek deze uitwerking gewoon over; de verwachting is dat de uitspraken politiek gevoeliger worden naarmate het voorstellen van maatregelen in zicht komt.

TOP-lijst verdroging

Het Noorderpark is aangewezen als TOP-lijst gebied voor de aanpak van verdroging in de provincie Utrecht. Ook hierin neemt de Bethunepolder een speciale positie in. Door de wegzijging van water naar de laag gelegen Bethunepolder treedt er in de andere polders in het Noorderpark meer verdroging op en wordt de kwaliteit van de natuur in de omliggende gebieden aangetast. Daarom ligt in de maatregelensfeer van de verdroging bij de provincie Utrecht de focus op de Bethunepolder, maar dit zijn niet de enige maatregelen die nodig zijn om de natuur in het Noorderpark te herstellen.

Aanpak van verdroging in de provincie Utrecht en de rol van gebiedscommissies

Utrecht heeft in het kader van de Agenda Vitaal Platteland (AVP) verschillende AVP gebieden ingesteld met ieder een gebiedscommissie (AVP platform), die gebiedsplannen hebben opgesteld en jaarlijkse uitvoeringsprogramma's. De commissie Utrechtse Vecht en Weiden beslaat het gebied waarvan Top gebied Noorderpark deel uitmaakt. Deze is net opgericht en is, in het kader van AVPNLG aanvullend op de landinrichting. Over de structuur van de landinrichtingscommissie is nu een dakpan gelegd in de vorm van de gebiedscommissie Utrechtse Vecht en Weiden. De provincie Noord-Holland heeft een eigen ILG gebiedscommissie het gebied Amstel Gooi en Vecht, waar het Noord-Hollandse deel van Natura 2000-gebied Oostelijke Vechtplassen onderdeel van uit maakt.

Doordat de Taskforce Verdroging de regie voor de aanpak van verdroging heel specifiek bij de provincie neergelegd heeft, valt de TOP-aanpak van de provincie Utrecht iets buiten de AVP aanpak. De provincie houdt de commissie minimaal op de hoogte van de voortgang van het beleid, maar houdt zelf de regie in handen. Voor de landinrichtingscommissie Noorderpark is een belangrijker rol weggelegd in dit proces dan voor de AVP gebiedscommissie.

De ILG- gebiedscommissie, die een rol heeft als uitvoerder en volgens de provincie daarbij scherp moet zijn op de realiteitszin van de uitvoering, is klankbord voor het Natura 2000-beheerplan. Deze commissie heeft een vaste samenstelling. In het Natura 2000-beheerplanproces worden de doelen op gebiedsniveau uitgewerkt, en wordt vastgesteld welke maatregelen nodig zijn om de doelen te realiseren. De bedachte maatregelen worden o.a. uitgevoerd door de ILG gebiedscommissie.

7.4 Botsende belangen en regionale oplossingen

7.4.1 Botsende belangen

Botsende belangen in de Bethunepolder

Voor de bewoners van de Bethunepolder is er in de Bethunepolder sprake van een stapeling van beleid, waardoor zij zich steeds met nieuwe doelen voor hun gebied geconfronteerd zien en met nieuwe plannen voor verdere vernatting van de polder. De bewoners en twee agrariërs in de Bethunepolder hebben hevige weerstand gehad tegen het peilbesluit van het waterschap. Het Hoogheemraadschap AGV heeft een inrichting van de Bethunepolder voorgesteld op basis van het peilbesluit met 12 peilvlakken waarbij de bewoners vrezen voor vernatting van hun percelen en schade aan hun woningen en tuinen. De provincie benut vanwege deze weerstand de maximale periode voor de goedkeuring van het peilbesluit van het waterschap - een half jaar.

De bewoners van de Bethunepolder hebben een eigen inrichtingsvariant voorgesteld. Dat is een voorstel waarin er drie grote peilvakken worden ingericht: drie zones, waarvan één met een wat hoger peil, een tussenzone en één met een lager peil. Zij hebben het idee dat hiermee ook 10% kwelreductie bereiken kan worden, zonder dat de bewoners er last van hebben. De provincie Utrecht heeft (opnieuw) een projectgroep in het leven geroepen die het scenario voor inrichting van de Bethunepolder van de bewoners onderzoekt (onder regie van de provincie).

Natuurdoelen

Er zijn daarnaast conflicterende belangen die zich toespitsen op de realisatie van specifieke natuurdoelen. Er ligt een natuurgebiedsplan van de provincie Utrecht (1996) waarin afspraken zijn gemaakt over het type natuur dat in de Bethunepolder gerealiseerd moet worden. Dit is deels op natte natuur gericht: de ontwikkeling van trilvenen door het graven van petgaten. Dit is waar de bewoners moeite mee hebben. Petgaten betekent het graven van open water waarin zich moeras zich kan ontwikkelen voor trilvenen, drijvende venen. Bewoners zijn bang dat het graven van open water tot overlast leidt door muggen, geluidsoverlast door kikkers, ganzen, etc.

Beheer door agrariërs

Een andere discussie gaat over natuurdoelen in relatie tot beheer door agrariërs. Bij de landinrichting is geschoven met gronden. De beheerders van de Bethunepolder (Staatsbosbeheer en de gemeente Amsterdam) krijgen hierbij redelijk aaneengesloten stukken grond die in het kader van de landinrichting ingericht worden als natuur. (Een groot deel van de Bethunepolder, 40-65%, is in handen van Amsterdam en Staatsbosbeheer). Voor de terreinbeheerders is het qua kosten interessant om het beheer voor een deel door boeren te laten uitvoeren. Waternet - in opdracht van de gemeente Amsterdam - heeft hier onderzoek naar laten doen. Hierover kwam vlak voor het peilbesluit van het waterschap een tussenrapportage uit waarin werd gesteld dat de natuurdoelen (moerasnatuur) die zijn gesteld zoveel vernatting betekenen dat het voor boeren niet interessant is om iets te betekenen voor beheer. Hierdoor lijkt het Waternet interessant om voor de Bethunepolder op andere natuurdoelen in te zetten, namelijk weidevogels. De bewoners hebben zich met een sterke lobby achter het natuurdoel weidevogels geschaard. Weidevogels zijn echter geen doel in het kader van Natura 2000.

7.4.2 Regionale oplossingen

Hoe probeert men regionaal tot oplossingen voor deze botsingen te komen?: zoeken naar ruimte in de gestelde natuurdoelen

In het natuurgebiedsplan van de provincie Utrecht lag nog de focus op natuurdoelen voor vegetatie (trilvenen). Daar is nu de EU Vogelrichtlijn overheen gekomen. De Bethunepolder is een Vogelrichtlijn gebied, met doelen gericht op ontwikkeling van moerasvogels. (De Habitatrichtlijn geldt wel voor de omgeving van de Bethunepolder, maar niet de polder zelf). Dit is een 'hoger' beleidsdoel waarin regionale partijen minder bewegingsruimte hebben. In het gebiedsplan zijn afspraken met regionale partijen gemaakt om trilvenen te ontwikkelen, waarin gemakkelijker geschoven zou kunnen worden. Hier zoekt de provincie Utrecht nu de ruimte. Waternet zou echter graag trilvenen ontwikkelen op de gronden die ze in beheer hebben. In het kader van het beheerplan Natura 2000 Oostelijke Vechtplassen gebied zijn kanskaarten gemaakt voor de ontwikkeling van natuurtypen. Zoekgebieden voor trilvenen liggen veel noordelijker in het Natura 2000-gebied, in een andere zone. De Bethunepolder is geen zoekgebied voor trilvenen.

In de afweging tussen weidevogels en moerasnatuur lijkt minder bewegingsruimte te zitten, omdat weidevogels geen Natura 2000 noch anderszins een doelstelling (van de provincie Utrecht) zijn voor de Bethunepolder. Omdat de Bethunepolder zelf ook moet worden ingericht als natuur moet er een peilbeheer komen waarbij niet alleen de verdroging in de omliggende gebieden wordt aangepakt, maar ook de natuur in de polder zelf zich herstelt. En dat moet gericht zijn op moerasvogels (Natura 2000-doel).

Perspectief op de uitvoering

De Bethunepolder is bij de provincie uit de aanwijzing als prioritair gebied gehaald waar volledige schadeloosstelling/onteigening mogelijk is. Beheerders menen dat de provincies vooralsnog niet bereid zijn om voldoende instrumenten in te zetten om de doelen te gaan halen, omdat ze raken aan de private belangen van bewoners.

Huidige situatie en toekomst (stand van zaken mei 2009)

In 2009 heeft een workshop plaatsgevonden met de bewoners en terreinbeheerders over het type natuur in de polder (25 maart 2009). De provincie Utrecht rekent de inrichtingsvariant van de bewoners door om te zien hoe kansrijk die is. De discussie over de natuurdoelen die gerealiseerd zullen gaan worden in de Bethunepolder (moerasvogels, weidevogels en/of trilvenen) is nog in volle gang. In juni 2009 neemt de provincie een besluit over de goedkeuring van het peilbesluit van het waterschap.

Stand van zaken 2009

Het waterschap Amstel, Gooi en Vecht heeft het peilbesluit uit 2008 teruggetrokken. Er is een nieuwe variant op het peilen- en inrichtingsplan gevonden, die kan rekenen op meer draagvlak onder de bewoners en voldoet aan de doelstellingen van de provincie en het waterschap, en deze wordt verder uitgewerkt (provincie Utrecht 2009).

Los van het Natura 2000-beheerplanproces (inclusief verdrogingsbestrijding in het Noorderpark) is Waternet voor het Noorderpark - met uitzondering van de Bethunepolder, waarvoor al een peilbesluit is genomen - een watergebiedsplanproces gestart. Zij gaan daarbij kijken naar waterpeilen, waterinrichting, ecologie, waterkwaliteit en wateroverlast. Deels is het watergebiedsplan een evaluatie van maatregelen op het gebied van water die in het kader van

de landinrichting genomen zijn. Daarnaast wordt gekeken welke aanvullende maatregelen nodig zijn in het kader van aanvullend beleid als Natura 2000, de Kaderrichtlijn Water en het Nationaal Bestuursakkoord Water. Over de vaststelling van het watergebiedsplan voor het Noorderpark zal tijd gaan, terwijl de provincie de maatregelen in het kader van de TOP-lijst verdroging al in 2013 moet afronden, waarbij ook het waterschap betrokken is. Hierbij wordt afstemming belangrijk. Maatregelen uit het Natura 2000-proces die betrekking hebben op het peil worden via de ecooloog van Waternet die betrokken is bij het Natura 2000-beheerplanproces, meegenomen in het watergebiedsplanproces en daarbij afgewogen tegen wensen met betrekking tot water die in het gebied leven.

7.5 Conclusies/ boodschappen

- Stapeling van beleid leidt voor bewoners van de Bethunepolder in het Noorderpark tot nieuwe claims voor vernatting op hun gebied.
- De provincie Utrecht zoekt een oplossing voor de belangentegenstellingen met bewoners door met het eigen bewonersinitiatief zorgvuldig om te gaan.
- Ook vinden nadere afwegingen plaats van de natuurdoelen om aan bewoners tegemoet te komen.
- De Natura 2000-natuurdoelen bieden minder flexibiliteit dan EHS doelen.
- Voor het TOP-gebieden beleid houdt de provincie Utrecht de regie in handen; voor de ILG gebiedscommissie lijkt hierin minder een rol weggelegd dan in het Natura 2000-beheerplanproces
- Een zorg van de beheerders is of de uitvoering voldoende kracht bij zal worden gezet - dit ligt echter in de toekomst.

8 Natuur- en landschapbeleid in de provincie: resultaten van interviews met Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland

Mark van Veen en Lia van den Broek (Planbureau voor de Leefomgeving)

8.1 Inleiding

Ter voorbereiding van de Natuurbalans 2009 met het thema “Biodiversiteit en het landelijk gebied” was er behoefte aan inzicht in hoe provincies hun rol in het natuur- en landschapsbeleid invullen. Bij de huidige decentralisatie van het natuur- en landschapbeleid wordt de sturingsfilosofie 'centraal wat moet, decentraal wat kan' aangehouden. In het kader van Natuurbalans ging de interesse uit naar de relatie tussen Rijk en provincie bij het realiseren van natuur- en landschapdoelen, de wijze waarop provincies deze doelen implementeren en de invloed die andere doelen (landbouw, recreatie, verstedelijking) hebben op het bereiken van natuur- en landschapdoelen. In drie provincies zijn interviews gehouden met beleidsmedewerkers natuur- en landschapsbeleid, te weten de provincies Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland. De hoofdvragen van het interview waren:

- Welke natuur- en landschapdoelen streeft de provincie na in haar beleid?
- Wat is de relatie tussen deze provinciale doelen en de rijksdoelen voor natuur en landschap?
- In hoeverre is de realisatie van natuur- en landschapsdoelen te combineren met doelen op andere beleidsterreinen?
- Welke ervaring heeft de provincie opgedaan bij de realisatie van natuur- en landschapsdoelen? Wat waren hindernissen en successen?

In de interviews is ingegaan op twee wettelijke kaders, namelijk de afspraken in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening. De interviews waren exploratief van opzet en open van aard. Zij dienden om een eerste beeld te krijgen van de materie en om barrières en dilemma's te signaleren. Het geeft daarmee geen overkoepelend beeld van het provinciaal natuur- en landschapbeleid. De resultaten uit de interviews zijn verwerkt in een aantal paragrafen: provinciaal natuurbeleid (8.2), provinciaal landschapsbeleid (8.3) en relatie met aanpalende beleidsvelden (8.4). In paragraaf 8.5 wordt deze informatie geanalyseerd en worden conclusies gefomuleerd.

Het bestuurskundige analysekader van Vreke *et al.* (2009) over government en governance en het onderzoek naar de werking van het Investeringsbudget Landelijk Gebied van Slangen *et al.* (2008) worden als hulpmiddel gebruikt om de interviews te interpreteren. Vreke *et al.* (2009) gaan uit van het beleidsproces als 'spel', waarbij actoren met behulp van de ter beschikking staande middelen en de afgesproken spelregels tot beleidsvorming komen. Ter analyse van het 'spel' onderscheiden Vreke *et al.* (2009) een vijftal elementen: actoren, spelregels, inhoud, sturing en middelen/invloed. De actoren zijn de spelers in het spel, waarbij het van belang is welke actoren betrokken zijn. De spelregels en de inhoud bepalen waar het 'spel' over gaat en hoe de actoren met elkaar omgaan. De vraag is welke spelregels gelden en waar ze vastgelegd zijn. Het sturingsaspect bepaalt welke oplossingen in beeld komen in het spel en ligt in het verlengde van inhoud en spelregels. Ten slotte bepalen middelen en invloed mede hoe een actor zich in het 'spel' kan gedragen ten opzichte van de anderen.

Vreke *et al.* (2009) en Gerritsen *et al.* (2009) passen dit analysekader toe op de verschillen tussen een government- en een governance-aanpak in beleidsprocessen, waarbij Gerritsen *et al.* (2009) specifiek naar het verdrogingsbeleid kijken. Zij geven aan dat er in een sterke government-aanpak één dominante actor is die het beleid bepaald, die op basis van gezag beslist en waarbij de uitvoering gebaseerd is op hiërarchische gezagsrelaties. Er is daarmee één machtscentrum. Bij een sterke governance-aanpak, daarentegen, zijn er meerdere bepalende actoren, die op basis van onderhandeling of co-creatie beslissen. Op basis van de uitkomst van de onderhandeling of co-creatie nemen de actoren zelf de verantwoording voor de uitvoering. Er is daarmee sprake van meerdere machtscentra. Uiteraard verlopen de mogelijkheden vloeiend tussen de pure government- en governance-aanpakken.

In de analyse van de interviews met provincies is dit analysekader toegepast op de relatie tussen Rijk en provincies. De maatlat van Vreke *et al.* (2009) zelf is niet toegepast omdat de interviews niet opgezet waren om deze maatlat toe te passen en er daardoor informatie ontbreekt. Wel zijn de elementen achter de maatlat behulpzaam bij de interpretatie van de interviewresultaten. Daartoe worden de resultaten geordend volgens de door Vreke *et al.* (2009) gebruikte aspecten, hier opgedeeld in inhoud en doelen, actoren en spelregels en sturing. Het aspect middelen en invloed kwam in de interviews onvoldoende aan de orde om zelfstandig te beschrijven en wordt onder de andere aspecten beschreven. In het laatste deel van dit hoofdstuk analyseren we de resultaten met behulp van het analysekader, gericht op de verhouding tussen Rijk en provincies. Met de genoemde nieuwe wettelijke kaders, het Investeringsbudget Landelijk Gebied en de nieuwe Wet Ruimtelijke Ordening, is die verhouding momenteel aan het veranderen.

Bij de provincie Overijssel zijn interviews gehouden met medewerkers van de eenheid Landbouw, Natuur en Landschap (LNL):

- Michiel van der Weide (beleidsmedewerker natuur)
- Gerrit Valkeman (beleidsmedewerker landbouw)
- Bart Vries (beleidsmedewerker landschap)

Bij de provincie Utrecht zijn interviews gehouden met medewerkers van het team Groen:

- Bart van de Berg (afdelingsmanager)
- Esther Bos (teamleider)
- Mark Hoevenaars (senior beleidsmedewerker)

Bij de provincie Zuid-Holland is een interview gehouden met

- Joop Kooijman van de afdeling Natuur.

8.2 Provinciaal natuurbeleid

8.2.1 Inhoud en doelen

Het provinciale natuurbeleid van alle drie de geïnterviewde provincies vindt de basis in de uitvoering van het rijksbeleid. De geformuleerde natuurdoelen zijn gekoppeld aan de afspraken die gemaakt zijn in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) heeft in het provinciale natuurbeleid in alle drie de provincies de hoofdprioriteit. De Ecologische Hoofdstructuur is of wordt in de provinciale structuurvisies opgenomen als zijnde van provinciaal belang. De medewerkers van de provincies Utrecht en Zuid-Holland gaven daarnaast aan nieuwe natuurbeheerplannen op te stellen, iets dat overigens door alle provincies gaat gebeuren. Andere natuurdoelen bij de provincies zijn de implementatie van de Natura 2000 met de beheerplannen voor de gebieden, de verbetering van de milieucondities voor natuur, het agrarisch natuurbeheer en het uitvoeren van het soorten- en leefgebiedenbeleid.

De provincies zijn bevoegd gezag voor de Natura 2000-gebieden. Ze stellen beheerplannen op voor alle Natura 2000-gebieden in hun provincie, behalve degene die het Rijk beheert (Staatsbosbeheer, Defensie, Rijkswaterstaat, etc.). De externe werking van de Natura 2000-gebieden vraagt om een grote verbetering van de milieucondities voor natuur om de gunstige staat van instandhouding te bereiken. Een angel in dit proces is de verlaging van de stikstofdruk omdat agrarische bedrijfsuitbreidingen door deze eis bemoeilijkt worden en in het uiterste geval zelfs tegengehouden worden. Respondenten van de provincie Overijssel kijken met zorg naar de verwachte groei van de melkveehouderij na afschaffing van de melkquota omdat ze verwachten dat de stikstofuitstoot zal toenemen. Omdat stikstof over grote afstanden wordt getransporteerd wordt ook met zorg over de provinciegrenzen heen gekeken, bijvoorbeeld naar Friesland als provincie met veel melkveehouders. Voor de verdrogingsbestrijding zijn prioriteiten in de TOP-lijsten gesteld. Onder de prioritaire gebieden zitten veel Natura 2000-gebieden. In Utrecht leidt de verdrogingsbestrijding in de Oostelijke Vechtplassen met de grondwaterpeilverhoging in de Bethunepolder tot veel discussie en heftige reacties van bewoners van de polder.

In het provinciaal natuurbeleid is veel aandacht voor de weidevogels. De provincies brengen alle drie de belangrijkste weidevogelgebieden in kaart. In deze gebieden kunnen weidevogelpakketten in het kader van SAN worden afgesloten. Zuid-Holland is een belangrijke provincie voor weidevogels. De weidevogelgebieden zijn door DLG, in opdracht van de provincie, in kaart gebracht en in de structuurvisie van de provincie opgenomen. In de uitvoering van dit beleid is in Zuid-Holland een spanning tussen de hectare-afspraken weidevogelbeheer met het Rijk en de deelnamebereidheid van agrariërs, die niet hoog genoeg is om de afspraken met het Rijk na te komen. De begrenzing van het gebied waarin pakketten weidevogelbeheer kunnen worden afgesloten wordt ruim genomen om toch genoeg weidevogelpakketten te kunnen afsluiten en te voldoen aan de afspraken met het Rijk.

Tot slot wordt door de provincie het soortenbeleid en het leefgebiedenbeleid uitgevoerd. Hierover zijn in het ILG afspraken gemaakt en is financiering geregeld. Het betreft specifieke projecten ter ondersteuning van een soort of een leefgebied.

Naast deze doelen zijn per provincie ook specifieke rijksbeleidsdoelen van toepassing die gekoppeld zijn aan de karakteristieken van de provincie. Zo speelt in Utrecht en Zuid-Holland het Randstadurgentieproject Groene Ruggengraat, dat een robuuste verbinding in het westen van Nederland tot stand moet brengen. In Overijssel speelt de reconstructie op zandgronden, die ook in ooststrand van Utrecht aan de orde is.

Ten slotte geeft een respondent bij de provincie Zuid-Holland aan dat ecologische verbindingzones een provinciaal natuurdoel zijn, dat niet direct gekoppeld is aan afspraken in het ILG. Ecologische verbindingzones zijn smaller dan robuuste verbindingen, waarover wel afspraken tussen Rijk en provincie bestaan. Realisatie van de smallere ecologische verbinding hangt af van de medewerking van boeren en waterschappen. Door koppeling aan water (bv. sloten en vaarten) zijn waterschappen de voornaamste uitvoerders van ecologische verbindingen. Waar die een noodzaak ervaren, zoals voor waterberging na overvloedige regenval die de aardappelooft deed mislukken, komen ecologische verbindingen tot stand. Wordt deze noodzaak niet gevoeld, dan is realisatie zeer lastig.

8.2.2 Actoren

Naast provincies en Rijk zijn de actoren bij de uitvoering van het natuurbeleid vooral de gemeenten, terreinbeheerders, landbouworganisaties en de waterschappen. Gemeenten stellen bestemmingsplannen vast en daarmee de bestemming van gronden.

Terreinbeheerders voeren het natuurbeheer over de verworven hectares EHS en spelen een rol bij de maatregelen die genomen worden om de milieucondities te verbeteren. Waterschappen zijn belangrijk bij ingrepen in de waterhuishouding, onder meer nodig bij het oplossen van de verdrogingsproblematiek. Ook bij de aanleg van natuurvriendelijke oevers zijn waterschappen betrokken, zoals in Zuid-Holland waar provincie en waterschappen samen natuurvriendelijke oevers bekostigen.

Agrariërs en landbouworganisaties zijn vooral betrokken omdat zij grote grondgebruikers zijn of vertegenwoordigen. Zij komen vooral in actie als de aanleg van natuurgebieden kan conflicteren met de agrarische productiedoelstelling. Agrariërs zijn in het kader van agrarisch natuur- en landschapsbeheer betrokken via het Programma Beheer. Daarnaast zijn ze via de waterschappen betrokken bij het regionale waterbeleid, vooral waar agrariërs een duidelijke stem in het Waterschapsbestuur hebben. Bij de totstandkoming van de EHS in Overijssel gingen de agrariërs akkoord onder voorwaarde dat de EHS geen schaduwwerking zou hebben en dat de bestemming en het gebruik van aanpalende gronden dus niet zou veranderen. In Utrecht worden aan de Agrarische Natuurverenigingen een belangrijke rol toegekend als intermediair tussen boer en provincie.

Bij de beheerplannen Natura 2000 heeft Overijssel een werkgroep met natuurorganisaties, landbouworganisaties, waterschappen en recreatieorganisaties. Bewoners zijn in een klankbordgroep betrokken.

In het kader van ILG heeft de provincie Utrecht gebiedscommissies ingesteld die gebiedspartners bij elkaar brengen. Het is een bewuste keuze van Gedeputeerde Staten geweest om de ILG bottom-up te organiseren via deze gebiedscommissies. Hierin werken in ieder geval gemeenten, landbouworganisaties en natuurorganisaties samen, per gebied aangevuld met andere gebiedspartijen specifiek voor dat gebied. De provincie stelt de kaders voor het beleid, de gebiedscommissies voeren het uit. De gebiedscommissies maken een jaarprogramma en een visiedocument over een langere tijdperiode. Het tempo van uitvoeren varieert: als de voordelen door alle gebiedspartners gedeeld worden dan kan het relatief vlot verlopen, maar als er tegengestelde belangen zijn kan de uitvoering stroperig worden en lang duren.

De provincie Zuid-Holland heeft besloten geen gebiedscommissies in te stellen en zelf de regie in de provincie te voeren. De geïnterviewde medewerker gaf als belangrijkste partners in dit proces de gemeenten, de waterschappen, de recreatieschappen en de natuurbeheerders op. De agrariërs zijn vertegenwoordigd via de waterschappen en de gemeenten. Op het platteland van Zuid-Holland zijn namelijk veel sterke agrarische gemeenten aanwezig.

8.2.3 Spelregels voor doelrealisatie

De afspraken tussen Rijk en provincie zijn sterk ingegeven door de afspraken die in het kader van het ILG gemaakt zijn. Het ILG legt in feite de financiering van het natuurbeleid van de provincie grotendeels vast door het benoemen van de onderwerpen waaraan geld uitgegeven wordt. Zo worden rond de EHS afspraken over de te verwerven hectares gemaakt en is verdroging speerpunt van de verbetering van milieucondities.

Alhoewel de afspraken in het ILG sterk richting geven aan de provinciale natuurdoelen verschilt de daadwerkelijke uitvoering sterk per provincie. Gemeenschappelijk is dat de nieuwe Wet Ruimtelijk Ordening vereist dat provincies hun 'provinciaal belang' van te voren definiëren. Dit resulteert in alle geïnterviewde provincies in het opnemen van de EHS en de belangrijke weidevogelgebieden in de nieuwe provinciale structuurvisie.

Overijssel heeft daarnaast sterk ingezet op een inbedding van het gehele natuur- en landschapbeleid in de nieuwe structuurvisie. In Utrecht zijn gebiedscommissies tot stand gekomen, die een coördinerende taak hebben over een gebied dat enkele gemeenten omvat. Intern binnen de provincie Utrecht wordt een projectaanpak gevolgd als middel voor een integrale aanpak. De afdeling Groen heeft eigen projecten maar doet ook mee in projecten van andere provincieonderdelen om het belang van groen in te brengen. Zuid-Holland houdt de uitvoering meer in provinciale handen en betreft via subsidies anderen daarbij. Deze subsidiegelden worden jaarlijks geheel gebruikt. Het instrument van subsidiëring wordt door Zuid-Holland ingezet om partijen te verenigen en doelen te bereiken. Voorbeelden zijn subsidiëringen aan waterschappen voor de aanleg van ecologische verbindingen die tevens als waterberging dienen. Ook in het biodiversiteitproject Hoekse Waarde subsidieert de provincie om het project mogelijk te maken.

In Zuid-Holland is verwerving van gronden voor de EHS die op de goede plek liggen lastig. De maximale aankoopprijs van de gronden speelt daarbij in Zuid-Holland een rol. Voor cruciale gronden is het mogelijk een volledige schadeloosstelling te betalen, die hoger is dan alleen de grondaankoopprijs. Deze volledige schadeloosstelling is echter door het Rijk gemaximeerd op 10% van het budget dat voor de aankoop EHS bestemd is. Zuid-Holland zou dit percentage graag hoger willen hebben met als argument dat het anders niet lukt grond op de goede plaats voor de EHS aan te kopen. Het Rijk is hier echter op tegen, volgens de geïnterviewde.

Provinciaal beleid dat niet in het ILG terecht gekomen is heeft het moeilijk. De geïnterviewde in Zuid-Holland geeft aan dat het budget voor de aanleg van ecologische verbindingen verminderd is omdat er meer geld naar de ILG afspraken toegegaan is. Utrecht en Zuid-Holland komen ook in aanraking met natuurprojecten buiten het ILG, voornamelijk de 'Groene Ruggengraat' in het kader van de Randstadurgentieprojecten. Deze hebben een eigen set spelregels. Het Rijk voert de regie bij deze projecten. In Zuid-Holland is daarnaast het landschap 'Mooi Delftland' onderdeel van een Randstadurgentieproject.

8.3 Landschap

8.3.1 Doelen

Bij landschap is er verschil tussen de Nationale Landschappen waar Rijksbemoëienis blijft en de overige landschappen. Voor de overige landschappen is de rijkssturing zeer gering en wordt het beleid aan de provincies overgelaten. Medewerkers van de provincie Utrecht geven aan zich weinig betrokken te voelen bij de beleidsvorming van het Rijk met betrekking tot Nationale Landschappen. Ze ervaren de doelen van het Rijk als onduidelijk en vragen zich af wat de Rijksbrede agenda op gebied van landschap is.

8.3.2 Actoren

In Overijssel zijn het de gemeenten die als probleemhouder voor landschapsonderhoud en groenblauwe dooradering worden gezien. De provincie verleent subsidies. In het kader van het Europees landbouwbeleid (de plattelandsontwikkeling) blijkt dat ook het Rijk betrokken is omdat die de plattelandsontwikkelingsgelden uitgeeft. Overijssel heeft in Nationale Landschappen een uitvoeringsorganisatie die de taken in deze landschappen uitvoert voor de gemeenten.

8.3.3 Spelregels voor doelrealisatie

Binnen de Nationale Landschappen staan de kernkwaliteiten van het landschap centraal in de regels die bepalen hoe met het landschap omgegaan moet worden. Deze kernkwaliteiten mogen niet aangetast worden. De kernkwaliteiten zijn door het Rijk vastgesteld, mede in overleg met de provincies. Buiten de Nationale Landschappen zijn de provincies zelf aan zet om spelregels aan te geven in het landschapbeleid. Overijssel heeft dit in de structuurvisie opgepakt en heeft kernkwaliteiten voor alle Overijsselse landschappen aangegeven. Bij vergunningverlening en bestemmingswisselingen moeten deze kernkwaliteiten onaangetast blijven. In Zuid-Holland en Utrecht wordt niet een dergelijk expliciet landschapsbeleid gevoerd.

8.3.4 Hulpbronnen

De provincie Overijssel doet mee aan de pilot groenblauwe dooradering, waarin cofinanciering is geregeld. De overige financiering moet van anderen komen, bijvoorbeeld gemeenten. Dat blijkt best lastig. In Overijssel zijn er gebiedsfondsen waar het geld van diverse partijen in terecht komt. Deze gebiedsfondsen zijn ondergebracht bij het groenfonds. De geïnterviewde provinciale medewerkers ervaren dat het Rijk moeite heeft met gebiedsfondsen. Zij nemen waar dat het Rijk liever direct contracten met private partijen afsluit.

8.4 Relatie met aanpalende beleidsvelden

8.4.1 Landbouw

Landbouw raakt aan natuur en milieu vooral door het ruimtegebruik van de landbouw en de milieubelasting die het veroorzaakt (zie Natuurbalans 2009). Bovendien wordt de uitbreiding van de EHS voornamelijk op vrijgekomen landbouwgrond gerealiseerd.

De respondenten geven aan dat het productiegerichte landbouwbeleid grotendeels een zaak van de Rijksoverheid en de Europese Unie. Toch hebben ze betrokkenheid, vooral op het gebied van ruimtelijke planning. In Overijssel en Utrecht speelt de reconstructie zandgronden gericht op de varkenshouderij. Hierbij zijn landbouwontwikkelings-, extensiverings- en verwevingsgebieden op kaart gezet. Zuid-Holland hanteert zelf het doel om de gemiddelde kavelgrootte van landbouwkavels te vergroten.

Medewerkers van de provincie Overijssel geven aan dat het provinciale beleid vooral gericht is op perspectiefvolle bedrijven, vooral de intensieve varkenshouderij en glastuinbouw, om ze de ruimte te bieden in landbouwontwikkelingsgebieden. De bedoeling is daar voldoende milieugebruiksruimte te bieden en een goede logistiek te realiseren. In Overijssel zijn bij de landbouwontwikkelingsgebieden vooral gemeenten, waterschappen, landbouworganisaties en natuurorganisaties betrokken.

8.4.2 Recreatie

De doelen die provincies stellen op gebied van recreatie zijn sterk gericht. De gemeenten hebben een rol om dit op lager schaalniveau in te vullen. In Overijssel, Utrecht en Zuid-Holland is het provinciale beleid gericht op: fietsroutenetwerk, EHS openstellen, groen rond de stad, wandelpadenplan, en beperkingen aan grootschalige recreatievoorzieningen: vooral het tegenhouden van uitbreiding en de vestiging van nieuwe grootschalige recreatiebedrijven.

In Overijssel is een combinatie van doelen voor natuur en recreatie bij de Wieden-Weerribben met behulp van een zoneringsplan aangepakt. Dit zoneringsgerichte beleid wordt in meer Nationale Parken toegepast (zie Pleijte, 2008) en is een belangrijk instrument om de recreatiedruk over een gebied te verdelen.

In de provincie Zuid-Holland zitten de beleidsmedewerkers van recreatie in hetzelfde team als die van natuur. De relatie tussen natuur en recreatie is de afgelopen 20 jaar veranderd, meldt de geïnterviewde. Waar vroeger natuur gesloten was zijn natuurgebieden steeds meer open gegaan en steeds meer gecombineerd met recreatie. Een belangrijke motivatie voor deze verandering vanuit het team natuur is het draagvlak voor natuurbeleid, aldus de geïnterviewde.

In de provincie Zuid-Holland werd aangegeven dat de overige doelen voor recreatie buiten de EHS liggen: groen om de stad, fietsroutestructuur, en wandelpadenplan. Wel beziet de provincie of deze plannen gecombineerd kunnen worden met ecologische verbindingen. De geïnterviewde van Zuid-Holland gaf aan dat nadat het ILG tussen Rijk en provincie afgesproken was, de recreatie een lage prioriteit had gekregen. Door interventie van de Provinciale Staten is de toegekende prioriteit aan recreatie weer verhoogd. De recreatieterreinen in Zuid-Holland worden door recreatieschappen beheerd. De provincie zit in het bestuur van het recreatieschap. De meeste van deze recreatiegebieden zijn geen EHS, de enige uitzondering is de Grevelingen.

8.4.3 Verstedelijking

In Overijssel speelt nieuwe verstedelijking geen grote rol in het ruimtelijk beleid, in de andere provincies is dit onderwerp niet ter sprake gekomen. De planning voor uitbreiding is zelf naar beneden bijgesteld. Wel is er spanning rond Kampen en Zwolle in verband met het Nationale Landschap ter plekke. De provincie wil hier sturen op kwaliteit met behulp van de kernkwaliteiten die ze aan dit landschap gekoppeld heeft.

8.5 Analyse en conclusies

Wat is nu het algemene beeld dat uit deze interviews naar voren komt? Dat beeld kan aan de hand van twee aspecten bediscussieerd worden, namelijk een inhoudelijk aspect: welke keuzes en uitwerkingen maken de provincies bij de uitvoering van hun beleid, en een bestuurskundig aspect: wat zijn de onderlinge verhoudingen, afspraken en verwachtingen tussen Rijk, provincies en gebiedspartijen. Daarbij moet onmiddellijk aangetekend worden dat op grond van drie interviews met drie provincies, waarbij de interviews verkennend bedoeld waren, geen generalisaties mogelijk zijn. De bedoeling is dan ook om een eerste vergelijking te maken.

8.5.1 Natuur- en landschapbeleid van de provincie

Uit de interviews wordt duidelijk dat de bestuursafspraken bij het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) sterk richting geven aan de inhoudelijke prioriteiten die de provincies in hun natuur- en landschapbeleid stellen. Dit is vooral te merken aan de sterke gerichtheid op natuur, het grote belang dat daarbinnen aan de hectaredoelstelling voor nieuwe natuur en agrarisch natuurbeheer gehecht wordt. Daarnaast constateert Zuid-Holland dat beleid dat buiten de ILG-afspraken, valt bij geen interventie van de Provinciale Staten een lagere prioriteit krijgt. De genoemde voorbeelden in het laatste geval zijn de subsidies voor ecologische verbindingen en investeringen voor recreatie. Deze conclusie wordt bevestigd door het onderzoek van Slangen *et al.* (2008). Ook hieruit komt een sterke gerichtheid op natuur naar

voren en blijkt dat recreatie het onderwerp te zijn waarbij de geringe opname in het ILG tot de grootste zorgen bij provincies leidt.

Opvallend is verder dat de implementatie van Natura 2000 bij de provincies vooral tot zorgen over de externe werking leidt. De in het kader van Natura 2000 noodzakelijk verbetering van milieucondities (zie Van Veen en Bouwma, 2007) leidt tot grote beperkingen voor met name de landbouw. De provincies komen hier als bevoegd gezag bij vergunningaanvragen direct mee in aanraking. Het opstellen van beheerplannen kwam in de interviews echter nauwelijks aan de orde. Er is wel naar gevraagd en het antwoord was dat het werk gaande was. Toch is er een tweeledige verhouding tussen Rijk en provincie ten aanzien van Natura 2000. De Rijksoverheid stelt namelijk zelf de beheerplannen op voor de gebieden waar de staat eigenaar is. De provincie stelt de plannen voor de overige gebieden op. Echter, de provincie is verantwoordelijk voor het totale gebied buiten de Natura 2000-gebieden, ook rond de gebieden van de staat. Zoals aangegeven, juist buiten de Natura 2000-gebieden spelen grote conflicten ten aanzien van de milieudruk en beperkingen aan agrarische bedrijfsuitbreidingen. De vraag is dan wie de prioriteiten stelt bij de aanpak van de milieudruk: het Rijk als opsteller van beheerplannen of de provincie als verantwoordelijke in het gebied om het Natura 2000-gebied.

Het landschapsbeleid lijkt in twee onderdelen uiteen te vallen: de Nationale Landschappen waar het Rijk meebeslist over de spelregels (in termen van kernkwaliteiten) en de overige landschappen waar de spelregels geheel aan de provincies overgelaten wordt. De provincies vullen hun verantwoordelijkheid buiten de Nationale Landschappen op een heel verschillende manier in. De provincie Overijssel heeft kernkwaliteiten voor alle landschappen gedefinieerd en toetst ontwikkelingen en vergunningaanvragen hieraan. In Utrecht en Zuid-Holland is dit niet gedaan, wat tot gevolg kan hebben dat vooral gebiedspartijen als gemeenten, waterschappen, grondbezitters en projectontwikkelaars bepalen wat er met het landschap gebeurt. Wel participeert de provincie Zuid-Holland in de pilot Hoekse Waard, waar met verbetering van de agrobiodiversiteit en landschapselementen geëxperimenteerd wordt.

8.5.2 Relatie van provincie met Rijk

Hoe kijken de provincies aan tegen hun relatie met het Rijk? De relatie met het Rijk lijkt naar de governancekant opgeschoven te zijn. Uit de interviews komt naar voren dat meer actoren (gebied, provincie, Rijk) bij de besluitvorming betrokken zijn, dat spelregels in onderhandeling tussen Rijk en provincies opgesteld zijn en dat provinciale medewerkers vinden dat ze meer invloed op de uitvoering van het beleid gekregen hebben. De provincies zijn nu als actor in het landelijk gebied sterker bij het rijksbeleid betrokken en er is bij de bestuursakkoorden tussen Rijk en provincies stevig onderhandeld. Doordat de sturing op de uitvoering bij de provincies is komen te liggen, is het provinciaal bestuur als machtscentrum versterkt. Provinciale medewerkers geven aan te verwachten dat de geloofwaardigheid van het gebiedsgerichte beleid voor burgers wordt vergroot en dat daarmee het draagvlak wordt vergroot (Slangen *et al.*, 2008). Dat geeft aan dat deze medewerkers verwachten dat het beleid in het landelijk gebied goed uitgevoerd kan worden.

Uit het onderzoek van Slangen *et al.* (2008) blijkt wel dat provincies het ILG als een contract tussen ongelijkwaardige partijen zien. Zo is bijvoorbeeld 72% van de geënquêteerden provinciale medewerkers het eens is met de stelling “als het erop aan komt maakt het Rijk toch gebruik van haar bevoegdheden en wordt het ILG beleid aangepast”. Dit geeft aan dat provincies er niet bij voorbaat van overtuigd zijn dat veranderingen door onderhandeling gerealiseerd zullen worden. Als de relatie tussen Rijk en provincie uitgedaagd wordt zoals bijvoorbeeld bij de Randstadurgentieprojecten waar Utrecht en Zuid-Holland het Rijk direct

tegenkomen, dan treedt onmiddellijk wrijving op als het Rijk andere doelen dan de provincie nastreeft.

Opvallend is dat de probleemdefinitie binnen het natuurbeleid nog sterk door de Rijksoverheid bepaald wordt. Doordat in de bestuursovereenkomsten in detail de doelen en de bestedingen aan specifieke doelen opgenomen zijn (zie Slangen *et al.*, 2008; PBL, 2009), is de probleemperceptie van het Rijk dominant in de afspraken. Daarmee blijft dit aspect aan de governmentkant van het spectrum hangen. In de enquête van Slangen *et al.* (2008) geven provincies dan ook aan weinig speelruimte in de doelen te zien. Uit onze interviews komt dit ook naar voren, al lijken de geïnterviewden veelal de probleemperceptie van het Rijk te onderschrijven. Op enkele punten treden discrepanties op: een speerpunt van de provincie Zuid-Holland, de ecologische verbindingen, is niet in de bestuursafspraken opgenomen. Dit heeft geleid tot vermindering van het budget, wat aangeeft dat er weinig ruimte voor niet-ILG doelen is.

Met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) en de bestuursafspraken daarover is de regie over de uitvoering van natuur- en landschapbeleid verder naar de provincie verschoven (zie ook Slangen *et al.*, 2008; Gerritsen *et al.*, 2009). In de praktijk kunnen de provincies de regie voeren, maar ze blijven daarbij het Rijk tegenkomen. Samengevat kwamen de volgende punten naar voren.

- Utrecht en Zuid-Holland komen het Rijk in de Randstadurgentieprojecten tegen. Daar voert het Rijk nadrukkelijk regie.
- De Dienst Landelijk Gebied werkt nu ook voor de provincies. Via het ILG hebben provincies beschikbare urenondersteuning vanuit DLG gekregen bij de uitvoering van het beleid. Echter, DLG zit naar de mening van de geïnterviewden nog wel sterk aan het Rijk vast. De provincies zouden liever de uren toe wijzing omgezet zien in geld zodat ze zelf kunnen kiezen welke uitvoerende organisatie ze inzetten.
- Vooral bij natuur zitten er veel randvoorwaarden aan de ILG-gelden vast. Hier bepaalt het Rijk in feite hoe het geld uitgegeven kan worden.
- Bij de uitvoering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, waar de inkomenssteungelden direct onder LNV vallen. LNV keert deze inkomenssteun uit en is ook verantwoordelijk voor de controle van de cross-compliance maatregelen die de boeren moeten uitvoeren als tegenprestatie. Die cross-compliance houdt ondermeer het waarborgen van bescherming conform de Vogel- en Habitatrichtlijnen en de algemene zorg voor biodiversiteit op de percelen in het agrarisch gebied.

Waar Rijk en provincie elkaar ontmoeten geven provincie medewerkers wel aan spanning te voelen over de vraag wie wat bepaalt en wie de voortrekkersrol speelt.

8.5.3 Relatie provincie met gebiedspartijen

Ook de relatie tussen provincie en gebiedspartijen is veranderd. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het bewust instellen van gebiedscommissies door de provincie Utrecht. Middels jaarplannen vindt een onderhandeling tussen gebiedscommissies en provincie plaats. In Zuid-Holland lijken de veranderingen minder groot. Uit het interview bleek dat de provincie weliswaar geen gebiedscommissies had ingesteld, maar ook dat de provincie subsidiering van gebiedspartijen als waterschappen als een belangrijk instrument ziet om haar doelen te bereiken. Daarmee waren gebiedspartijen al belangrijke actoren. Enkele respondenten gaven aan dat de realisatie van de EHS op de goede plek een meer centralistische aanpak zou vergen: de inzet van volledige schadeloosstelling bij de uitkoop van boeren zou bijvoorbeeld verhoogd moeten worden om grond op de goede plek te kunnen verwerven.

De wijze waarop de problemen in het landelijk gebied gedefinieerd worden verschilt per provincie sterk. Van de drie geïnterviewde provincies biedt Utrecht voor het definiëren van problemen veel ruimte aan de gebiedscommissies. Hun jaarplannen vormen belangrijk input voor het provinciaal beleid en zijn het punt om de onderhandeling aan te gaan over de uitvoering van dit beleid. Overijssel hanteert een andere aanpak. Daar wordt vanuit de provincie veel energie gestoken in het formuleren van het provinciaal natuur- en landschapsbeleid middels de Structuurvisie. Zo zijn voor elk landschap de kernkwaliteiten gedefinieerd, die randvoorwaarden stellen aan de ruimtelijke ontwikkelingen. Gebiedspartijen als gebiedscommissies, waterschappen en gemeenten krijgen deze als gegeven mee bij de ontwikkeling van hun plannen.

Literatuur

- Allison, G., 1971. *Essence of decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston.
- Arcadis, 2008. *Notitie 'Plan-MER intensieve veehouderij Nederweert: aanvullende toets Natura 2000'*.
- Arcadis 2007. *Ontwikkelingskader Bestemmingsplan Buitengebied Nederweert*.
- Arts, B., P. Leroy en J. van Tatenhove, 2006. Political Modernisation and Policy Arrangements: A Framework for Understanding Environmental Policy Change. In: *Public Organization Review* (2006) 6: 93-106
- Boer, S. de, 2007. Casestudy Nederweert. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden. Alterra, Wageningen UR.
- Boonstra, F.G., Kuindersma, W., Bleumink, H., Boer, de S. & A.M.E. Groot, 2007. *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. De evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Hoofdrapport. Alterra rapport 1441.
- Bosch, F.J.P. van den, 2007. *Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid onder relevant betrokkenen op regionaal niveau*. WOt-werkdocument 55, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen
- Bressers, H. en S. Kuks, 2001. Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip. In: *Beleidswetenschap*. 15 (1): 76-103.
- Bureau Meervelt, 2008. *Kwaliteitsplan Natuur en Landschap gemeente Nederweert*.
- DHV, 2008. Memo van werkgroep aan stuurgroep Beheerplan Buurserzand Haaksbergerveen.
- DLG 2007. *Projectnota integrale gebiedsuitwerking Sarsven en de Banen. Gebiedscommissie Nederweert*.
- Dobben, van en Van Hinsberg, 2008. *Overzicht van kritische depositiewaarden voor stikstof, toegepast op habitattypen en 2000-gebieden*. Rapport 1654. Alterra, Wageningen
- Fluit, N. van der, A. van Leerdam & R. Torenbeek, 2009. *Watercondities voor beschermde natuurgebieden in de ontwerp-waterplannen 2010-2015; een analyse op basis van 51 voorbeeldgebieden*.
- Gemeente Haaksbergen/Grontmij, 2008. Integrale gebiedsuitwerking gemeente Haaksbergen.
- Gedeputeerde Staten Provincie Overijssel 2008. *Notitie versnelling EHS*
- Gedeputeerde Staten Provincie Utrecht (2008) Convenant verdrogingsbestrijding Top gebieden (Statenbrief).
- Gerritsen A.L., Kranendonk R.P. en Van den Bosch F.J.H. (2009) Governance: kans of barrière voor doelbereiking. Verdrogingsbestrijding als gebiedsgericht beleid en de consequenties hier van voor te hanteren sturingsstijlen. In: Breeman G., Goverde H. en Termeer C.J.A.M. (red.) *Governance in de groen-blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water*. Van Gorcum: 68-84.
- Geveke, H.G., 1996. Intenties, procedures en bureaupolitiek. In: *Bestuurskunde*: 5, nr. 7.

- Hajer, M.A., J.P.M. van Tatenhove en C. Laurent, 2004. *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid.*
- IPO, 2005. *Investeringsbudget Landelijk Gebied: Werk in uitvoering. Rapportage bevindingen Visitatiecommissie ILG.*
- IPO, 2009. *Investeringsbudget Landelijk Gebied: Werk in uitvoering. Rapportage bevindingen Visitatiecommissie ILG.*
- Kamphorst, D.A., 2006. *Veranderend milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context.* Geo Pers, Groningen.
- Kamphorst, D.A., T.A. Selnes, 2007. *Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbesluit. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007.* WOt-rapport 62, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen
- Kamphorst, D.A., M. Pleijte en F. Kistenkas, P.H. Kersten, 2008. *Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.* WOt rapport 69, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen
- Kiwa Water Research/EGG-consult, 2007a. *Kansen- en knelpuntenanalyse Natura 2000-gebied 146 Sarsven en de Banen.*
- Kiwa Water Research/EGG-consult, 2007b. *Knelpunten- en kansenanalyse Natura 2000-gebied 95 – Oostelijke Vechtplassen.*
- Kiwa Water research / EGG consult, 2007c. *Knelpunten en Kansen analyse Natura 2000-gebied 53 Buurserzand/Haaksbergerveen.*
- Kuindersma, W. 2007. *Evaluatie reconstructie: casus Gelderse Vallei/Utrecht Oost.* Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra en D. Brunt (2008); *Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord.*
- Kuindersma, W & F.G. Boonstra, 2009. *ILG-sturingspraktijken in de provincies Gelderland en Overijssel, onderzoeksplan.*
- Litjens, B.P.E.A., 2000. De structuur van beleidsnetwerken. Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse. In: *Bestuurskunde*: 9, nr. 3.
- LNV, 2008. *Handreiking beoordeling activiteiten die stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden.*
- LNV, 1995. *Herinrichting Noorderpark Ontwerp-plan.*
- LNV, 2005. *Ontwerpbesluit Natura 2000-gebied Sarsven en de Banen.*
- LNV, 2005. *Ontwerpbesluit Buurserzand en Haaksbergerveen.*
- OESO, 2008. *OECD rural policy reviews: Netherlands*, Paris.
- PBL, 2009 Natuurbalans 2009. PBL-publicatie 500402017, Bilthoven.
- PBL, 2008. *Natuurbalans 2008.* PBL-publicatie 500402008, Bilthoven.
- PBL, 2008. *Ammoniak in Nederland.* PBL-publicatie 500125003, Bilthoven.

- Pleijte, M., A.L. Gerritsen en M.N. van Wijk, 2008. *Nationale Parken: parels van de Nederlandse natuur. Opmaat voor een kwaliteitsslag: startpunt voor evaluatie en benchmarking*. Alterra-rapport 1710, Wageningen.
- Provincie Drenthe, 2007. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Flevoland, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Friesland, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Gelderland, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Groningen, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Limburg, 2003. *Handboek streefbeelden voor Natuur en Water in Limburg*.
- Provincie Limburg, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Limburg, 2008. *Stimuleringsplan Midden Limburg West*. Update 2008.
- Provincie Noord-Brabant, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Noord-Holland, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Overijssel, 2004. *Reconstructieplan Salland-Twente*.
- Provincie Overijssel, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Overijssel/DLG, 2007. Verkenning TOP gebieden Provincie Overijssel
- Provincie Overijssel, 2007. Natura 2000. *Opstellen beheerplannen. Plan van aanpak*.
- Provincie Overijssel, 2009. Richtlijnen voor projectleiders en provinciale betrokkenen bij N2000 beheerplanprocessen in Overijssel, 19 januari 2009
- Provincie Utrecht, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Utrecht, 2006. *Excursie Noorderpark, langs het Tienhovenskanaal, Ecologische streefdoelen KRW*.
- Provincie Zeeland, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Provincie Zuid-Holland, 2006. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk gebied*.
- Rhodes R.A.W, 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Flexibility and Accountability*. Buckingham.
- RLG, 2008. *De mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur*. Publicatie RLG 08/01.
- Roza P & F.G Boonstra, 2009. *Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid, Het gebied de Brabantse Wal*, Rapport 1825, Alterra Wageningen.
- Seelen, P. z.j. Sarsven & De Banen; Oude tijden herleven. Op site Natura 2000-beheerplannen.
- Slangen, L.H.G., N.B.P. Polman, R.A. Jongeneel, 2008. *Natuur en landschap van rijk naar provincie: delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)*. WOT-rapport 67, WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Slangen, L.H.G., H. Leneman, R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, M. Sonneveld. 2009. *Gebiedscommissie: analyse van rol en betekenis voor het gebiedsgerichte beleid*. WOT rapport. In voorbereiding.
- Stoker B, 1998. Governance as Theory: Five Propositions. In: *International Social Science Journal* (1998) 50 (155): 17–28.

- Taskforce ammoniak, 2008. *Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000. Een verkenning van oplossingsrichtingen.*
- Till, J. Van, 2007, *Inventarisatie Programmabureaus*, interne publicatie provincie Utrecht.
- Veen M.P., van en Bouwma I.M. (2007) *Perspectieven voor de Vogel- en Habitatrichtlijnen in Nederland*. MNP publicatie 500409001, Bilthoven.
- Vreke J., Gerritsen A.L., Kranendonk R.P., Pleijte M., Kersten P.H. en Van den Bosch F.J.P. (2009) *Maatlat Government-Governance*. WOt-werkdocument 142, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen
- Wergroep Sarsven en Banen, 2006. *Plan van aanpak verdrogingsbestrijding het Sarsven en de Banen. Behoort bij vergunningverlening Nbwet 1998.*
- Wing, 2008. *Stikstof en Natura 2000. Tips en processtappen voor het opstellen van een aanpak voor stikstofreductie in Natura 2000-gebieden op basis van ervaringen in de Peelgebieden en Overijssel.*

Websites

Milieu- en Natuurcompendium, Websitedeel verzuring en vermesting. PBL/CBS/Wageningen UR

Natuurkennis, website Ontwikkeling en Beheer Natuurkwaliteit (OBN)

Informatie over opstellen beheerplannen Natura 2000:

<http://www.natura2000beheerplannen.nl/pages/sarsven-en-de-banen.aspx>

Informatie op site LNV over Natura 2000-gebied Sarsven en de Banen (kaarten, instandhoudingsdoelen etc.)

<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/gebiedendatabase.aspx?subj=n2k&groep=12&id=n2k146>

Projectnota Integrale Gebiedsuitwerking Sarsven en de Banen van Gebiedscommissie Nederweert:

<http://nederweert.plattelandinuitvoering.nl/projecten/sarsven-en-de-banen/s/4139>

Bestemmingsplan Buitengebied gemeente Nederweert:

http://www.nederweert.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=249&rubriek_id=92&fontsize=12&stukid=1854

Provincie Limburg informatie Natura 2000:

<http://www.limburg.nl/nl/html/algemeen/beleid/milieuenergie/vergunningen/Natuurbeschermingswet/natuurbeschermingswet.asp#aLGB7UK454A14032K16Q3>

<http://www.noorderpark.org/>

<http://www.behoudnoorderpark.nl/>

<http://www.staatsbosbeheer.nl/Natuurgebieden/Vechtstreek/>

<http://www.synbiosys.alterra.nl/natura2000/>

Bijlage 1 Interviewvragen casestudies

0) Introductie: kennismaking

- A) Wat is uw positie en rol in het gebied? (hoe lang in het gebied werkzaam, welke rol/organisatie)

1) Ontwikkeling van het gebied

- A) Kunt u iets vertellen over de achtergrond van het gebied en het gebiedsproces?
B) Wat is de stand van zaken nu met betrekking tot de gebiedsopgave? (wat wordt er inhoudelijk gezien ontwikkeld?)
C) Welke processen spelen er momenteel? (Hoe wordt er gewerkt aan het gebied? Wat zijn sterke functies / kwaliteiten van het gebied waar inspanningen op gericht zijn? Wie zijn vooral de meest actieve en invloedrijke actoren?).
D) Wat vindt u van de manier waarop het gebiedsproces en de besluitvorming verlopen is? (denk aan de rol van de decentralisatie van het beleid en de regierol van de provincie gespeeld; de gebiedsindeling, gebiedscommissies e.d., mogelijkheden voor eigen inbreng, de toegang tot middelen en mankracht, de participatie van anderen). Wat is goed gegaan en wat is minder goed gegaan? Is een gebiedsproces nodig in het gebied?

2) Rijksdoelen en het gebied: De stand van zaken

Voor het gebied Sarsven - de Banen / Buurserzand – Haaksbergerveen / Noorderpark - gelden verschillende kaders (beleidskaders, wet- en regelgeving) die door het Rijk zijn ingesteld:

- A) Kunt u het geheel aan rijksdoelen voor het gebied overzien?
B) Wat zijn de rijksdoelen die gelden voor dit gebied? (uit onze deskstudie hebben wij de volgende rijksdoelen kunnen vinden:)
C) Wat zijn binnen die Rijksdoelen de ecologische doelen die worden nagestreefd in het gebied? (Wordt gebruik gemaakt van doelsoorten, doeltypen en wordt dat gevolgd in de tijd? Vindt u de kwaliteit van de monitoring voor het gebied goed ontwikkeld? Waarom wel of waarom niet?)

3) Rijksdoelen en het gebied: spelen lastige beleidsstapelings en conflicterende doelen een rol?

- A) Is er sprake van een complexe stapeling van rijksbeleid, die conflicterend kunnen zijn op gebiedsniveau? Kunt u dat toelichten? Heeft u voorbeelden? Hoe gaat u en uw organisatie hiermee om? Zijn dit wel essentiële zaken die de voortgang van het gebiedsproces in de weg zitten? Of zitten de essentiële zaken in iets anders? (bijvoorbeeld in andere spelregels, ontbrekende bestuurlijke steun, ontbrekende deelnemers of schaarse middelen?).
B) Biedt het gebiedsproces voldoende mogelijkheden om de conflicterende rijksdoelen onder 3A op een goede manier op te pakken? Is het gebiedsproces geschikt voor de nodige samenwerking? Waar ligt dat aan? Zijn er eventuele andere belangrijke regionale/lokale processen of doorvertalingen van het Rijksbeleid van groot belang? Zijn deze conflicterend met Rijksdoelen? Hoe wordt daar mee omgegaan?

- C) De reconstructie & ILG (verdroging ook?) zijn bedoeld om (vermeende) conflicterende beleidsdoelen en beleidsstapeling te integreren of voorkomen. In hoeverre slaagt de reconstructie-aanpak en ILG hierin? Is er wat veranderd de laatste jaren?
- D) Is de reconstructie/ILG/verdrogingsbeleid structurerend en bepalend geweest voor goede afwegingen tussen sectoren landbouw, milieu en natuur? Zijn er andere sectoren die ook een rol spelen? Hoe werkt dat?
- E) Was er in het besluitvormingsproces voldoende aandacht en ruimte voor verschillen in opvattingen en benaderingen (landbouw en verdroging)? Zijn er veranderingen aangebracht in doelen en/of middelen? Waarom?

4) Verwachtingen over resultaten

- A) Worden de Rijksbeleidsdoelen gerealiseerd door de inspanningen binnen het gebiedsproces zelf of zijn er andere processen die meer bepalend is?
- B) Wordt er naar uw idee een goede balans gevonden in het gebied tussen het streven naar het bereiken van rijksdoelen vs doelen van de lagere overheden? Licht toe?

5) Slotvragen

In hoeverre doen de conflicten (botsende beleidsdoelen) waarover wij spreken, zich naar uw mening voor in andere gebieden? Is het mogelijk een landelijk probleem? Hoe weet u dit? Zijn er fora waarin deze problemen worden gedeeld en ervaringskennis wordt uitgewisseld?

- A) Welke kansen en welke zorgen zijn de belangrijkste voor dit jaar en verder?

Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2007

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

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

2007

- 47** *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof.* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek; Advies van de CDM-werkgroep Mestbeleid en Bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek
- 48** *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49** *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50** *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51** *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52** *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.
- 53.1** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
- 53.3** *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
- 53.4** *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
- 53.6** *Weijden, W.J. van der, R. Leewis & P. Bol.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Indicatoren voor het invasieproces van exotische organismen in Nederland
- 53.7 a** *Nijhof, B.S.J., C.C. Vos & A.J. van Strien.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Influence of climate change on biodiversity.
- 53.7 b** *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
- 53.8** *Fey-Hofstede, F.E. & H.W.G. Meesters.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Exploration of the usefulness of the Marine Trophic Index (MTI) as an indicator for sustainability of marine fisheries in the Dutch part of the North Sea.
- 53.9** *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
- 53.11** *Gaaff, A. & R.W. Verburg.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010' Government expenditure on land acquisition and nature development for the National Ecological Network (EHS) and expenditure for international biodiversity projects
- 53.12** *Elands, B.H.M. & C.S.A. van Koppen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Public awareness and participation
- 54** *Broekmeyer, M.E.A. & E.P.A.G. Schouwenberg & M.E. Sanders & R. Pouwels.* Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden. Wat stuurt het beheer?
- 55** *Bosch, F.J.P. van den.* Draagvlak voor het Natura 2000-gebiedenbeleid. Onder relevante betrokkenen op regionaal niveau
- 56** *Jong, J.J. & M.N. van Wijk, I.M. Bouwma.* Beheerskosten van Natura 2000-gebieden
- 57** *Pouwels, R. & M.J.S.M. Reijnen & M. van Adrichem & H. Kuipers.* Ruimtelijke condities voor VHR-soorten
- 58** Niet verschenen/ vervallen
- 59** *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000-gebieden
- 60** Niet verschenen/ vervallen
- 61** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-001 – ME-AVP
- 62** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 63** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 64** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-385 – Milieuplanbureauafunctie
- 65** *Jaarrapportage 2006.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
- 66** *Brasser E.A., M.F. van de Kerkhof, A.M.E. Groot, L. Bos-Gorter, M.H. Borgstein, H. Leneman* Verslag van de Dialogen over Duurzame Landbouw in 2006
- 67** *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2007
- 68** *Nieuwenhuizen, W. & J. Roos Klein Lankhorst.* Landschap in Natuurbalans 2006; Landschap in verandering tussen 1990 en 2005; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006.
- 69** *Geelen, J. & H. Leneman.* Belangstelling, motieven en knelpunten van natuuraanleg door grondeigenaren. Uitkomsten van een marktonderzoek.
- 70** *Didderen, K., P.F.M. Verdonschot, M. Bleeker.* Basiskaart Natuur aquatisch. Deel 1: Beleidskaarten en prototype
- 71** *Boesten, J.J.T.I., A. Tiktak & R.C. van Leerdam.* Manual of PEARLNEQ v4
- 72** *Grashof-Bokdam, C.J., J. Frissel, H.A.M. Meeuwssen & M.J.S.M. Reijnen.* Aanpassing graadmeter natuurwaarde voor het agrarisch gebied
- 73** *Bosch, F.J.P. van den.* Functionele agrobiodiversiteit. Inventarisatie van nut, noodzaak en haalbaarheid van het ontwikkelen van een indicator voor het MNP
- 74** *Kistenkas, F.H. en M.E.A. Broekmeyer.* Natuur, landschap en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

- 75 *Luttik, J., F.R. Veeneklaas, J. Vreke, T.A. de Boer, L.M. van den Berg & P. Luttik.* Investeren in landschapskwaliteit; De toekomstige vraag naar landschappen om in te wonen, te werken en te ontspannen
- 76 *Vreke, J.* Evaluatie van natuurbeleidsprocessen
- 77 *Apeldoorn, R.C. van,* Working with biodiversity goals in European directives. A comparison of the implementation of the Birds and Habitats Directives and the Water Framework Directive in the Netherlands, Belgium, France and Germany
- 78 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureaufuncties Natuur en Milieu.
- 79 *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80 *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81 *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008**
- 82 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83 *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84 *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85 *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86 *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuiper.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetikzijn.nl.
- 87 *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouw-subsidies
- 88 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90 *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 97 *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 98 *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100 *Kennismarkt 3 april 2008: Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101 *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn.* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102 *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103 *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104 *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105 *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106 *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107 *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen.* LARCH Status A
- 108 *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109 *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds.* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitsslag
- 110 *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort.* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111 *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman.* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112 *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113 *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114 *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115 *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116 *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize Biodiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117 *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118 *Roos-Klein Lankhorst, J.* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS
- 119 *Henkens, R.J.H.G.* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120 *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied

- 121 *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122 *Lange de, H.J., G.H.P. Arts & W.C.E.P. Verberk.* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123 *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer & R. Henkens.* Recreatief gebruik van water. Achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124 *Oenema, O. & J.W.H. van der Kolk.* Moet het eenvoudiger? Een essay over de complexiteit van het milieubeleid
- 125 *Oenema, O. & A. Tiktak.* Niets is zonder grond; Een essay over de manier waarop samenlevingen met hun grond omgaan
- 2009**
- 126 *Kamphorst, D.A.* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)
- 127 *Dirkx, G.H.P. & F.J.P. van den Bosch.* Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128 *Loeb, R. & P.F.M. Verdonschot.* Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129 *Kruit, J. & P.M. Veer.* Herfotografie van landschappen; Landschapsfoto's van de 'Collectie de Boer' als uitgangspunt voor het in beeld brengen van ontwikkelingen in het landschap in de periode 1976-2008
- 130 *Oenema, O., A. Smit & J.W.H. van der Kolk.* Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131 *Agricola, H.J.A.J. van Strien, J.A. Boone, M.A. Dolman, C.M. Goossen, S. de Vries, N.Y. van der Wulp, L.M.G. Groenemeijer, W.F. Lukey & R.J. van Til.* Achtergrond-document Nulmeting Effectindicatoren Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-001 – Koepel
- 133 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-005 – M-AVP
- 136 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-006 – Natuurplanbureauafunctie
- 137 *Jaarrapportage 2008.* WOT-04-007 – Milieuplanbureauafunctie
- 138 *Jong de, J.J., J. van Os & R.A. Smidt.* Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139 *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg & P. van der Wielen.* Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140 *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141 *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm & J.D. Bulens.* Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142 *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten & F.J.P. van den Bosch.* Maatlat Government – Governance
- 143 *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch & M. Pleijte.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casuonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.
- 144 *Luesink, H.H., P.W. Blokland, M.W. Hoogeveen & J.H. Wisman.* Ammoniakemissie uit de landbouw in 2006 en 2007
- 145 *Bakker de, H.C.M. & C.S.A. van Koppen.* Draagvlakonderzoek in de steigers. Een voorstudie naar indicatoren om maatschappelijk draagvlak voor natuur en landschap te meten
- 146 *Goossen, C.M.,* Monitoring recreatiegedrag van Nederlanders in landelijke gebieden. Jaar 2006/2007
- 147 *Hoefs, R.M.A., J. van Os & T.J.A. Gies.* Kavelruil en Landschap. Een korte verkenning naar ruimtelijke effecten van kavelruil.
- 148 *Klok, T.L., R. Hille Ris Lambers, P. de Vries, J.E. Tamis & J.W.M. Wijsman.* Quick scan model instruments for marine biodiversity policy.
- 149 *Spruijt, J., P. Spoorenberg & R. Schreuder.* Milieueffectiviteit en kosten van maatregelen gewasbescherming.
- 150 *Ehlert, P.A.I. (rapporteur).* Advies Bemonstering bodem voor differentiatie van fosfaatgebruiksnormen.
- 151 *Wulp van der, N.Y.* Storende elementen in het landschap: welke, waar en voor wie?
- 152 *Oltmer, K., K.H.M. van Bommel, J. Clement, J.J. de Jong, D.P. Rudrum & E.P.A.G. Schouwenberg.* Kosten voor habitattypen in Natura 2000-gebieden. Toepassing van de methode Kosteneffectiviteit natuurbeleid.
- 153 *Adrichem van, M.H.C., F.G. Wortelboer & G.W.W. Wamelink.* MOVE. Model for terrestrial Vegetation. Version 4.0
- 154 *Wamelink, G.W.W., R.M. Winkler & F.G. Wortelboer.* User documentation MOVE4 v 1.0
- 155 *Gies de, T.J.A., L.J.J. Jeurissen, I. Staritsky & A. Bleeker.* Leefomgevingsindicatoren Landelijk gebied. Inventarisatie naar stand van zaken omtrent geurhinder, lichthinder en fijnstof.
- 156 *Tamminga, S., A.W. Jongbloed, P. Bikker, L. Sebek, C. van Bruggen & O. Oenema.* Actualisatie excretiecijfers landbouwhuisdieren voor forfaits regeling Meststoffenwet
- 157 *Van der Salm, C., L. M. Boumans, G.B.M. Heuvelink & T.C. van Leeuwen.* Protocol voor validatie van het nutriëntenemissiemodel STONE op meetgegevens uit het Landelijk Meetnet effecten Mestbeleid
- 158 *Bouwma, I.M.* Quicksan Natura 2000 en Programma Beheer. Een vergelijking van Programma Beheer met de soorten en habitats van Natura 2000
- 159 *Gerritsen, A.L., D.A. Kamphorst, T.A. Selnes, M. van Veen, F.J.P. van den Bosch, L. van den Broek, M.E.A. Broekmeyer, J.L.M. Donders, R.J. Fontein, S. van Tol, G.W.W. Wamelink, P. van der Wielen.* Dilemma's en barrières in de praktijk van het natuur- en landschapsbeleid; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009.
- 160 *Fontein R.J., T.A. de Boer, B. Berman, C.M. Goossen, R.J.H.G. Henkens, J. Luttik & S. de Vries.* Relatie recreatie en natuur; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2009

