

# Tot elkaar veroordeeld?

Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur

T.A. Selnes  
P. van der Wielen

werkdocumenten

**wot**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

*For quality of life*



# **Tot elkaar veroordeeld?**

Het belang van gebiedsprocessen  
voor de natuur

T.A. Selnes

P. van der Wielen

**Werkdocument 105**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2008

*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. De reeks omvat zowel inhoudelijke documenten als beheersdocumenten.*

**Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.**

#### **Referaat**

Met het Investeringsbudget landelijk gebied (ILG) raken het natuurbeleid en de vele gebiedsprocessen in Nederland steeds meer met elkaar verstrengeld. De vraag hier is op welke manier gebiedsprocessen bijdragen aan de uitvoering van het natuurbeleid. Daarbij zijn twee provincies doorgelicht: Zuid-Holland en Overijssel, met bijzonder aandacht voor de Krimpenerwaard (ZH) en Loozensche Linie (Ov). De hoofdconclusie is dat gebiedsprocessen in beide provincies een zeer belangrijke bijdrage leveren aan het natuurbeleid doordat ze een kader en een ontmoetingsplek leveren voor legitimiteit en acceptatie, en een arena voor 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 de Dienst Landelijk Gebied (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' moet zijn in deze zaak is ondergeschikt aan de behoefte aan daadkracht in de praktijk.

*Trefwoorden:* Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), decentralisatie, provincies, gebiedsgerichte werkwijzen, natuurbeleid

©2008 **LEI, Wageningen UR**

Postbus 29703, 2502 LS Den Haag

Tel: (070) 335 83 30; fax: (070) 361 56 24; e-mail: [informatie.lei@wur.nl](mailto:informatie.lei@wur.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](http://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](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Aanleiding	9
1.2 Probleemstelling	9
1.3 Aanpak	10
1.4 Leeswijzer	11
<b>2 Een conceptuele verankering</b>	<b>13</b>
2.1 Inleiding	13
2.2 Twee opvattingen over de rol van gebiedsprocessen: government versus governance	13
2.3 Een verwachting	16
<b>3 Beleid in beweging</b>	<b>17</b>
3.1 Introductie	17
3.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)	17
3.3 Ruimtelijke ordening en grondbeleid	18
3.4 Milieu	23
3.5 Natuur	25
3.6 Conclusie	28
<b>4 Provincie Zuid-Holland</b>	<b>31</b>
4.1 Inleiding	31
4.2 Kenmerken Zuid-Holland	31
4.3 Natuuropgave	31
4.4 Gebiedsprocessen	34
4.4.1 Een nieuw tijdperk breekt aan	34
4.4.2 De meerlagen aanpak in Zuid-Holland	34
4.4.3 Bovenregionale platforms	35
4.4.4 Regionale gebiedsprocessen	39
4.4.5 Bestuurlijke afspraken rond natuur	43
4.5 Veenweidepact Krimpenerwaard	46
4.5.1 Kenmerken Krimpenerwaard	46
4.5.2 Natuuropgave	47
4.5.3 Gebiedsprocessen	48
4.5.4 Tot slot	55
4.6 Conclusie	56
<b>5 Provincie Overijssel</b>	<b>57</b>
5.1 Inleiding	57
5.2 Kenmerken Overijssel	57
5.3 Natuuropgave	57
5.4 Gebiedsprocessen	59
5.4.1 Organisatie van gebiedsprocessen	59
5.4.2 Uitvoering van gebiedsprocessen	60
5.4.3 Initiëren van gebiedsgerichte projecten	61
5.4.4 Toezien op gebiedsgerichte projecten	62
5.4.5 Een gebiedsproces moet breed gezien worden	62
5.4.6 Herbegrenzing EHS noodzakelijk	63
5.4.7 Zoektocht provincie naar werkbare structuur	64
5.4.8 Belang benaderen voorwaarden van gebiedsprocessen	64

5.4.9	Relatie kwaliteit versus kwantiteit van natuur	65
5.4.10	Afronding van een uitgevoerd gebiedsgericht project	67
5.4.11	Perspectief landbouw en agrarisch natuurbeheer	68
5.5	De Loozense Linie	69
5.5.1	Kenmerken Loozense Linie	69
5.5.2	Natuuropgave	69
5.5.3	Gebiedsprocessen	69
5.5.4	Tot slot	71
5.6	Conclusie	72
<b>6</b>	<b>Conclusies</b>	<b>75</b>
6.1	Inleiding	75
6.2	Antwoord op de centrale vraag	75
	<b>Literatuur</b>	<b>81</b>

## Samenvatting

Natuurbeleid en de vele en diverse gebiedsprocessen in Nederland raken steeds meer met elkaar verstrengeld. Dat wordt met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) niet minder: het natuurbeleid is nadrukkelijk aanwezig en een gebiedsgerichte werkwijze is de leidraad voor het werk. Er is wel behoefte aan meer inzicht in deze vraag. De centrale vraag luidt:

### **Op welke manier dragen gebiedsprocessen bij aan de uitvoering van het natuurbeleid?**

Het onderzoek is uitgevoerd met behulp van documentenstudies en interviews. De studie omvat recente beleidstrends als ILG, ruimtelijke ordening en grondbeleid, milieubeleid en natuurbeleid. Daarnaast zijn twee provincies doorgelicht: Zuid-Holland en Overijssel.

### ***Hoofdconclusies uit de studie***

*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 de Dienst Landelijk Gebied (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.*

### ***Toelichting***

We constateren dat er op hoofdlijnen twee typen opvattingen zijn over hoe beleid en gebiedsprocessen horen te werken: 'government en governance'. Vanuit een government-perspectief hoort de bijdrage van gebiedsprocessen aan het natuurbeleid natuur beperkt te zijn omdat het rijk zelf de enige bepalende kracht mag zijn, en afwijkingen in de praktijk ongewenste vervormingen zijn. Vanuit een governance-perspectief zijn gebiedsprocessen voor het natuurbeleid juist onmisbaar voor het leveren van noodzakelijk maatwerk en een gedragen ontwikkeling. De praktijk kan echter ambigu zijn, en deze tweedeling is eerder voer voor discussies over spanningen dan voor een eenduidige plaatsing in categorieën.

### **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 schept men arena's om besluiten voor te bereiden en voorwaarden te bespreken. Het is wel zaak om de uitkomst waarop een en ander op gebouwd is, vast te houden, zoals in het Pact van Krimpenerwaard.

### **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. De minister wenst op dit punt de agrariërs tegemoet te willen komen, hoewel de discussie nog loopt.

### **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 besluiteloosheid, waar partijen vooral hun eigen belang nastreven. Gebrek aan voortgang is erger dan een gebrek aan 'optimale' oplossingen. Dat is voor ad hoc en onverplichtende gebiedsprocessen een waarschuwing.

### **Wro: 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 Overijssel, maar Zuid-Holland kent ook een vergelijkbare situatie. De regierol van de provincie is dan lastig omdat het een actieve externe opstelling vraagt om de kwaliteit van gebiedsprocessen te bewaken (Overijssel en Zuid-Holland). 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 (Loozensche Linie). 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). Zorgelijk is ook de constatering dat grondeigenaren die geld voor natuurprestaties ontvangen niet altijd hoeven vast te zitten aan een natuurbestemming doordat bestemmingsplannen niet consequent worden gewijzigd (Overijssel).

### **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 (Loozense 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.



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Bij de ruimtelijke inrichting van het landelijke gebied in Nederland zijn talrijke plannen, projecten en programma's te onderscheiden. Deze zijn vaak gericht op een bepaald geografisch gebied. Met een verzamelwoord worden ze hier 'gebiedsprocessen' of 'gebiedsgerichte werkwijzen' genoemd. Deze gebiedsprocessen komen in verschillende maten en vormen, met uiteenlopende doelen, werkwijzen en betrokkenen. Vaak spelen meerdere typen problemen tegelijk, gevormd door en samengesteld uit thema's als natuur, landbouw, milieu, transport, wonen, recreatie, bedrijvigheid. Maar het kan ook zijn dat een thema sterk de boventoon speelt. Dat geldt ook voor de natuur. Soms wekken de plannen, projecten en programma's voor natuur de indruk dat ze zich van andere gebiedsprocessen (willen) onttrekken. Aan de andere kant lijkt dat ook weer niet altijd helemaal te kloppen, of lukken. Er is op zijn minst vaak een relatie tussen natuur en andere thema's. De vraag is dan *hoe* deze relatie in elkaar zit, hoe raken de natuurplannen en de vele gebiedsprocessen elkaar? Het belang van dit vraagstuk is niet minder geworden met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Het natuurbeleid is nadrukkelijk aanwezig in de afspraken en budgetten in het ILG, terwijl gebiedsgerichte werkwijzen juist gelanceerd wordt als de belangrijkste leidraad voor het uitvoerende werk (Kamphorst en Selnes, 2007).

De aanleiding voor dit onderzoek is de toenemende belangstelling bij zowel onderzoekers als opdrachtgevers voor dit vraagstuk tijdens een onderzoek in 2007 (Kamphorst en Selnes, 2007). We pakken hier de draad op waar Kamphorst en Selnes eindigden. Een van de conclusies was dat natuurbeleid en de diverse gebiedsprocessen steeds meer met elkaar vervlochten raken (Kamphorst en Selnes, 2007:65). Ze adviseren dit verder te volgen, want de behoefte aan inzicht hierin is wel aanwezig (Kamphorst en Selnes, 2007:66-67). Dat doen we dus hier, en dit hoofdstuk beschrijft verder de aanpak van het onderzoek: de probleemstelling (1.2) en de werkwijze (1.3). Aan het einde volgt een leeswijzer (1.4).

## 1.2 Probleemstelling

Nederland kent een lange traditie in gebiedsgericht werken. De Raad voor het Landelijk Gebied (RLG) herinnerde ons hieraan door te verwijzen naar een traditie van gebiedsgerichte samenwerking die terugloopt tot het ontstaan van het land: "Nederlanders zijn scheppend bezig met land en water en dat doen zij niet individueel" (RLG, 2004:15). In beleidssamenhang kennen we ook heel lang de ruilverkaveling. De overgang van de ruilverkavelingwet naar de landinrichtingswet in de jaren tachtig kan beschouwd worden 'als een overgang naar een meer integrale gebiedsgerichte werkwijze' (ibid.). Hetzelfde geldt ook voor de Ruimtelijke Ordening en Milieugebieden (ROM) en de Waardevolle Cultuur Landschappen (WCL). Sindsdien is het aantal en typen gebiedsgerichte processen alleen toegenomen (Selnes, 2003:35). Met het afschaffen van de landinrichting en de invoering van ILG/WILG is weer een stap verder gegaan richting meer gebiedsgericht werken. En nu gaat het budget voor de EHS ook op in een gebiedsgerichte werkwijze, via het ILG. In het natuurbeleid is dit overigens geen nieuw signaal. De natuurbeleidsnota *Natuur voor mensen, mensen voor natuur* uit 2000 had al gesteld dat integrale gebiedsgerichte samenwerking een voorwaarde was voor succes met het natuurbeleid. Aanbevelingen uit recent onderzoek spreken over een behoefte aan betere

afstemming en samenhang tussen verschillende beleidssectoren (Van der Windt *et al.*, 2006; Selnes, 2003).

Toch is het echter niet altijd of voor iedereen vanzelfsprekend dat het natuurbeleid ook via deze werkwijze uitgevoerd wordt. Het natuurbeleid kent zijn eigen stramien, met eigen doelen, middelen en mensen. Belangrijke zaken in de beleidsvorming, zoals wetgevende kaders, de begrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), het oprichten van Nationale Parken, het aanwijzen van natuurgebieden, zijn al planmatig geregeld. In de praktijk gaat het vaak om verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden, door vooral het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de provincies en de Dienst Landelijk Gebied, samen met natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties. Althans, dit beeld is wel aanwezig, en wordt wellicht nog versterkt doordat bijvoorbeeld natuurbeschermers graag opkomen voor een natuur die beschermd moet worden tegen ongewenste ontwikkelingen. En lang niet iedereen koestert evenveel vertrouwen in een (gebiedsgerichte) werkwijze die grillig en onvoorspelbaar overkomt.

De vraag hoe de twee werelden van 'natuur en gebieden' elkaar raken is echter verbonden aan de vraag of het mogelijk is om eenduidigheid in dit vraagstuk te krijgen. Eenduidigheid wordt deels ontnomen doordat er interpretatieverschillen zijn over wat zich afspeelt en hoe dat werkt. Percepties ontstaan via de normatieve brillen waarmee de problematiek gezien wordt. Voor de een is de EHS een nationaal project dat vooral van bovenaf sterk gestuurd moet worden, terwijl een ander minder nadruk legt op het nationale en het van boven af sturen. Hieruit ontstaat verschillende 'brillen' voor het beoordelen van wat men ziet en hoe het gaat.

In het kort bevat de probleemstelling hier een doel en een vraag. Het doel is het genereren van meer inzicht in hoe gebiedsprocessen bijdragen aan natuurbeleid. Het gaat vooral om beschrijvingen van de praktijk en onze reflecties op de bevindingen uit het materiaal. Het gaat niet zozeer om het ontwerpen van oplossingen, hoewel we aanbevelingen niet schuwen als dat uit het materiaal te verdedigen is. De vraag is als volgt geformuleerd:

**Op welke manier dragen gebiedsprocessen bij aan de uitvoering van het natuurbeleid?**

### 1.3 Aanpak

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de conceptuele verankering van deze studie. In de vakliteratuur gaat de belangstelling nu vaak over de relatie tussen 'government en governance'. We laten hier zien wat deze conceptuele tweedeling weerspiegelt, door in te gaan op enkele essentiële concepten relevant voor het duiden van gebiedsprocessen en beleidsuitvoering. Hierin staat centraal dat hoe iemand zich positioneert ten opzichte van gebiedsprocessen en sturing van beleid, bepaald wordt door normatieve grondslagen.

Het onderzoek is vooral explorerend van karakter, zonder te streven naar een uitputtend beeld. Het is eerder een zoektocht naar relevante inzichten waar de causaliteit vooral aan situaties en contexten verbonden is. We zoeken niet een rigide causaal model die claims leggen op een haast universele wetmatigheid. We zoeken naar een betrouwbaar verhaal waar de overdraagbaarheid van inzichten uit rijk gevulde beschrijvingen komt<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In de literatuur heet dit 'thick description', zie bijvoorbeeld Guba en Lincoln, 1985, of voor een Nederlandse bron Kuindersma *et al.*, 2006:31.

Na een hoofdstuk over recente ontwikkelingen in het beleid voor het landelijk gebied, gaan we in op twee casestudies. Casestudies zijn geschikt wanneer de bestudeerde fenomenen niet direct gescheiden kunnen worden van de context waarin ze plaatsvinden (Yin, 2003a:4). De interacties zijn complex en ze zijn tijd- en plaats gebonden. Yin heeft het hier over het bestuderen van een fenomeen “in its real-life context” (zie Yin, 2003b:12-13). De ‘fenomenen’ zien we als vraagstukken, vaak aangeduid als ‘issues’. Issues zijn zelden eenduidig: “Issues are not simple and clean, but intricately wired to political, social, historical and personal contexts (Stake, 1995). Issues vragen aandacht voor problemen en zorgen, en hoe mensen hiermee omgaan (Stake, 1995:16). Een casestudie is geschikt om de complexiteit een plek te geven (zie Stake, 1995:17).

In het bijzonder behandelen we twee provincies: Zuid-Holland en Overijssel. De keuze is deels gelegen in een vermoeden dat er verschillen zijn in dynamiek en aantal gebiedsprocessen tussen deze twee provincies. Elk provincie is veelzijdig en complex, maar de drukte van Zuid-Holland wordt waarschijnlijk niet geëvenaard door Overijssel. De keuze voor twee provincies (en niet meer) leunt sterk op de behoefte aan efficiency in het onderzoek, maar het past ook wel bij dit soort explorerend onderzoek. De cases bevatten een algemeen deel en een meer specifieke ‘diepduik’ naar een bepaald proces per provincie: de Krimpenerwaard in Zuid-Holland en de Loozense Linie in Overijssel. We benutten zowel schriftelijk materiaal als interviews.

## **1.4 Leeswijzer**

*Hoofdstuk 2* bevat de conceptuele verankering in deze studie. We geven een beeld van de governance-discussie en de relatie met concepten rond gebiedsprocessen en beleidsuitvoering.

*Hoofdstuk 3* bevat een analyse van veranderingsprocessen rond beleid die nu gaande zijn. Het gaat over ILG, Ruimtelijke Ordening, grondbeleid, milieubeleid, en natuurbeleid. Het beleidskader is op dit moment sterk in beweging,

*Hoofdstuk 4* en *5* bevatten nadere uitwerkingen van twee provincies: Zuid-Holland en Overijssel. Per provincie is er een algemeen deel, en een meer specifiek focus op een subcase per provincie: de Krimpenerwaard in Zuid-Holland en De Loozense Linie in Overijssel.

*Hoofdstuk 6* bevat conclusies en een slotbeschouwing rond de vraag wat de gebiedsprocessen betekenen voor het natuurbeleid.



## 2 Een conceptuele verankering

### 2.1 Inleiding

De manier waarop mensen naar beleid en gebieden kijken bepaalt in grote mate wat men ziet en hoe belangrijk iets gevonden wordt. Het kleurt de beoordeling van 'goed en slecht'. We maken hier een relatief 'grof' onderscheid tussen twee opvattingen over hoe het natuurbeleid werkt, of hoort te werken. Ten eerste de wereld waar het natuurbeleid gezien wordt als een nationaal project die van bovenaf sterk gestuurd moet worden, het liefst met een nationaal projectbureau met veel sturende invloed. Vanuit deze zienswijze bevatten gebiedsgerichte processen weinig goeds voor het natuurbeleid. Ten tweede de wereld waar natuurbeleid gezien wordt als een stapsgewijs uit te voeren proces waar investeringen in draagvlak voor goede condities in de uitvoering zorgt. Vanuit deze zienswijze zijn gebiedsgerichte processen juist noodzakelijk en onvermijdelijk (Natuurbalans 2005:92). Deze twee werelden komen redelijk overeen met de twee theoretische werelden van 'government versus governance'. Voor deze studie gaan we nader in op deze begrippen

### 2.2 Twee opvattingen over de rol van gebiedsprocessen: government versus governance

Een van de kernvragen rond beleid betreft de stuurbaarheid. Een centraal discussiepunt is in hoeverre het rijk de bepalende actor is. In het verlengde hiervan speelt de vraag of gebiedsprocessen vooral in dienst staan van het rijk, om rijksdoelen dichterbij realisatie te brengen. Deze discussie komt steeds terug in wisselende vorm. De discussie kan sterk normatief zijn; het rijk hoort wel of niet zelf te sturen en afwijkingen daarvan zijn wel of niet ongewenste vervormingen, of hooguit uit noodzaak geboren instrumentele afwijkingen. Hier staan twee opvattingen tegenover elkaar. Een zienswijze is dat een gebiedsproces alleen nuttig kan zijn 'als het moet'. Het dient dan wel nuttig te zijn voor de rijksdoelen in het geding. Een ander zienswijze is dat een gebiedsproces essentieel is om voldoende draagvlak scheppen. Een wenst maatwerk te creëren via een fijnmazig net van regelgeving voor bijzondere situaties, terwijl een ander maatwerk wenst door ruimte voor lokale handelingsvrijheid. In het ene geval ziet men het rijk als een soort scheidsrechter tussen allerlei sectorbelangen. In het ander geval ziet men het rijk meer als één van de spelers. Hier bevindt zich ook het spanningsveld tussen 'government en governance'.

Government refereert hier aan het klassieke beeld van de overheid als de sturende partij, tegenover het beeld van de overheid als een meer op dialoog en samenwerking gerichte partij. Volgens Hajer en Wagenaar (2003:1) heeft 'government' de grip op de analytische verbeeldingskracht verloren aan 'governance'. De nadruk ligt niet meer op formele machtsrelaties in geordende relaties, waar ongeordende invloeden van buiten af een soort ongewenst geruis wordt. Het rijk wordt meer een van de sturende partijen te midden van een krachtenveld waar de spelregels en posities steeds schuiven, en overleg en onderhandeling de boventoon voert.

Het lastige met deze dichotomie is dat het snel in een veelzijdige wereld belandt waar de meningen uiteenlopen. De vraag is of er wel sprake is van eenduidige tweedelingen van tegenovergestelde termen, zoals *voor en achter; in en uit?* De dichotomieën vangen wel op essentiële punten spanningen rond macht en invloed: wie hoort wat op welke manier te

beïnvloeden. Is of hoort het rijk centraal te staan? En wat betekent dat dan? Binnen het governance perspectief is er sterke twijfels over het rijk als *“the undisputed locus of power and control”* (Pierre and Peters, 2000:12). Dit zijn hooguit vervlogen idealen. De autonomie en soevereiniteit staat in ieder geval ter discussie binnen een denkraam waar het rijk gezien wordt als een smeltkroes van belangen die om aandacht strijden. In het government perspectief is de centrale positie van het rijk onveranderd, ook in een tijdperk waar netwerken en interactie nadrukkelijk aandacht vraagt en eenzijdig opgelegde maatregelen niet altijd even handig zijn. Hoe men daarmee omgaat, is een instrumentele kwestie, ‘wat past het beste om doelen te bereiken’. De doelen horen helder geformuleerd te zijn. Veel aandacht gaat dan uit naar het verhelderen van doelen, en problemen in de uitvoering leiden vaak tot een roep om doelen aan te scherpen. In een governance-perspectief is ook het rijk een smeltkroes van belangen binnen een breed krachtenveld. Doelen zijn voortdurend in ontwikkeling afhankelijk van ontwikkelingen van de context en de daarbij horende problemen (zie ook Tabel 2.1).

Tabel 2.1: Government versus governance

Perspectief op	Government	Governance
Rol rijk	Enige legitieme beleidsmaker, staat voor het algemeen belang, treedt op met een stem, als scheidsrechter boven de particuliere belangen geplaatst. Soevereiniteit is belangrijk.	Smeltkroes van belangen binnen het brede krachtenveld van het rijk. Het rijk is wel bijzonder, maar is zelf heterogeen en huisvesten diverse belangen. Soevereiniteit is een illusie.
Rol andere actoren	Worden gehoord via inspraak Mogen meedoen in uitvoering	Worden omhelst in participatie Moeten meedoen in uitvoering
Sturing	Top-down; kracht, afrekenbaarheid	Bottom-up; capaciteit, geloofwaardigheid
Toegang tot besluitvorming	Formeel, geordend, hiërarchie	Informeel, ongeordend, heterarchie
Instrumenten	Eenzijdig opgelegde middelen vaak legitiem en dwang is vaak nodig. Meerzijdige vrijwillige instrumenten als aanvulling, maar vaak minder effectief.	Eenzijdig opgelegde middelen niet vaak legitiem en dwang niet vaak nodig. Meerzijdige vrijwillige instrumenten meer dan aanvulling, en vaak beter.
Macht en invloed	‘power’	‘empowerment’
Loyaliteit	Aan gezag en beleid	Aan relaties en maatschappelijke effecten
Vertrouwen	In politiek, besluitvorming	In capaciteiten, processen
Acceptatie	Afgedwongen via autoriteiten	Authentiek via overtuiging
Nut gebiedsprocessen	Kunnen nuttig zijn voor het realiseren van rijksdoelen, maar vaak vertroebelend. Weinig toegevoegde waarde voor natuur.	Vaak onmisbaar voor het realiseren van rijksdoelen, en nuttig voor doelen die zich toch ontwikkelen richting uitvoerbare en gedragen doelen. Veel toegevoegde waarde voor natuur.
Legitimiteit gebiedsprocessen	Instrumenteel	Principieel
Doelen	Helderheid en scherpheid	Probleemgericht en contextafhankelijk



Van Kersbergen and Van Waarden (2004:144) behoren tot de onderzoekers die argumenteren dat het vermeende shift naar governance verbonden is aan zowel de mogelijkheden om te sturen, als de afrekenbaarheid en legitimiteit van beleidsprocessen. Er is uit deze optiek zowel empirische als normatieve redenen voor een shift naar een op samenwerking gerichte sturing. Dit gezichtspunt stelt min of meer dat de shift naar governance onvermijdelijk is.

Rhodes (2003:3) biedt een vergelijkbaar inzicht, maar gaat ook verder in op de gevolgen in de praktijk. Zijn betoog is dat het rijk zo gewend is aan het belichamen van het publieke belang dat ook al ambiert het rijk dialoog en samenwerking, dan valt het snel terug op een dwingend top-down optreden. Dit leidt in de praktijk tot lastige situaties waar "more control is exerted, but over less" (Rhodes, 2003:3). Hij plaatst het investeren in grillige gebiedsprocessen hoger op de agenda dan investeren in controlemechanismen. Door gebiedsprocessen te voeden neemt de kwaliteit van de prestaties toe. Andersom geldt ook dat ze kunnen leeglopen, en juist minder slagvaardigheid leveren.

Palumbo and Harder (1981:x-xi) hadden een soortgelijke kritiek met hun observatie dat afrekenen door steeds meer aandacht voor controle, meer helderheid en nog scherpere doelen tot onrealistische veronderstellingen over beleidsprocessen leiden. Vooral wanneer dit gecombineerd wordt met weinig aandacht voor de behoefte aan vertrouwensrelaties en de kwaliteit van de verwachtingen die over en weer worden geschapen. Hajer and Wagenaar (2003:1) lijken hun argumenten op deze leest te bouwen als ze stellen dat de formele kaders en formele besluiten steeds minder belangrijk worden. In plaats daarvan komt de nadruk steeds meer op sociale leerprocessen en reflectie te liggen.

De indeling in government versus governance lijkt op de twee perspectieven Kickert en Van der Meer (2007) behandelen in hun analyse van LNV-beleid. Zij hebben het over twee perspectieven, de klassieke perspectief en het netwerkperspectief. Hun stelling is dat het klassieke perspectief niet van toepassing is in een complex netwerkmaatschappij. Zij zien het klassieke perspectief als een aanpak met een hiërarchisch management benadering van top-down sturing in een piramidale organisatie, gebaseerd op een mono-centrisch en mono-rationele vorm van coördinatie en management (Kickert en Van der Meer, 2007, p.13-14). 'De overheid' is dan veel meer een van de vele partijen, en beleidsvorming is een onderhandelingsproces (ibid, p.13).

Beslist niet iedereen is onder de indruk van een governance-achtige aanpak. Invloed overlaten aan zogenaamde 'gebieden' kan zelfs zeer twijfelachtig zijn, stelt Warleigh (2003). Want wie vertegenwoordigt wie binnen een gebiedsproces? En hoe legitiem zijn deze constructies? Bovendien is er een komen en gaan van zowel gebieden, als agenda's en deelnemers. Het is beslist niet duidelijk of de gebieden excelleren in democratische spelregels, of dat ze inkluderend werken of tot duurzame, innovatieve oplossingen leiden. Warleigh (2003:105) argumenteert zelfs dat "many regional partnerships suffer from inefficiency, economic biased planning, unclear procedures and responsibilities". Gebiedsgerichte oplossingen voegen eerder meer fragmentatie toe aan het overheidsbeleid dan dat ze innovatieve voertuigen worden voor democratische interacties en goede oplossingen.

Een belangrijk aspect van de beleidsprocessen die men initieert is wat voor acceptatie men wel of niet bereikt, of wenst te bereiken. Acceptatie loopt langs de lijn van een autoritaire en afgedwongen acceptatie, tot een acceptatie gebaseerd op overtuiging en inzicht, ook wel een authentieke acceptatie genoemd (De Bakker, 2001; De Bakker en Overbeek, 2005). Het eerste type past beter bij een government-perspectief en de laatste hoort bij een governance-perspectief. De wijze waarop acceptatie beoordeeld wordt, is echter verbonden aan hoe men gebiedsprocessen in normatieve zin beschouwd. Ziet men gebiedsprocessen vooral als een

instrumentele uitvoering van rijksbeleid dan is de neiging om acceptatie af te willen dwingen wellicht groter dan bij een opvatting van gebiedsprocessen als een onmisbare manier van werken.

### **2.3 Een verwachting**

Deze studie is gericht op de praktijk van het gebiedsgerichte werken. We gaan echter niet deze praktijk punt voor punt langs de meetlat van 'government versus governance' leggen. We willen eerder een impressie geven van een ontwikkeling waar we spanningen verwachten die zich die laten uitdrukken in termen van government versus governance. De spanningen zullen waarschijnlijk niet altijd leiden tot enkelvoudige keuzes tussen het één of het ander. Het is niet altijd direct een menu waar je vrij uit kan kiezen. De verwevenheid van de verschillende onderdelen van het beleid (doelen, middelen, verwachtingen, rolverdelingen) is groot. Bovendien speelt de context een zeer belangrijke rol. Er zijn echter vele keuzes te maken, maar oog voor samenhang en schakels in beleid is waarschijnlijk vaak belangrijker dan het eenzijdig doordrukken van een ogenschijnlijk eenduidige maatregel.

## 3 Beleid in beweging

### 3.1 Introductie

Voordat we ingaan op gebiedsprocessen in een paar provincies willen we eerst kijken naar het beleid voor het landelijk gebied. Dat is niet onbelangrijk, aangezien er veel beweging is in het beleid op dit moment. In dit hoofdstuk gaan we in op veranderingen binnen de beleidsthema's ILG, ruimtelijke ordening en grondbeleid, milieubeleid en natuurbeleid. We pretenderen niet een compleet beeld van al het beleid te geven, maar eerder een schets van trends binnen het beleidskader, uiteraard met aandacht voor het natuurbeleid.

### 3.2 Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Het ILG is momenteel het raamwerk voor de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. Het ILG bevat zelf geen nieuwe inhoudelijke doelen, maar het is wel richtinggevend voor hoe het beleid uitgevoerd wordt. De vraag is of het ILG de beoogde helderheid zal bieden? Bij het ILG ligt juist veel nadruk op helderheid, vooral voor de uitvoering:

*“..om de provincies samen met de gemeenten en waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijk gebied te realiseren als onderdeel van een integrale gebiedsontwikkeling” (IPO, VNG, UvW, LNV, VROM en V&W 2004, p. 7).*

De concrete doelen zijn echter vaak sectoraal geformuleerd. En hiermee zijn we meteen belandt bij een essentieel spanningsveld: sectoraal opgestelde prestaties tegenover integrale ontwikkeling van gebieden. De sectoren lijken nu in eerste instantie volgend te zijn op de integrale gebiedsontwikkeling. De vraag is of dat klopt, en of de partijen dat accepteren op een wijze die conform is aan de denkwijze van het ILG? De spelregels voor het ILG zijn vastgelegd in een nieuw sturingsmodel dat ondertekend werd in 2004 door het rijk (LNV, VROM, V&W), Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW). Hiermee kwam overeenstemming over een sturingsmodel waar gebiedsgerichte werkwijzen gestimuleerd zullen worden, met de provincie veel meer in de rol als zogenaamd regisseur en het rijk op afstand. De motivatie achter het ILG is de behoefte om 'sneller naar zichtbare resultaten in het landelijk gebied' te komen. Dat lezen we al in het begin van de twaalf bestuursovereenkomsten (p.2). Dat was nodig vanwege:

*“het woud aan verschillende regelingen, de ingewikkelde procedures, het ontbreken van samenhang en een integrale benadering bij de diverse departementen, en de afstand tussen beleidsmakers in Den Haag en de uitvoering in de gebieden.”*

Deze kritiek heeft het rijk tot zich genomen. Het ILG is nu het voertuig geworden voor het realiseren van een slagvaardiger sturing. Men beoogt een ontschotting van de financiële middelen en meer beleidsruimte voor de uitvoering te scheppen. Het idee is eenvoudig: de provincies afzonderlijk leveren afgesproken prestaties. De budgetten van een flink aantal beleidssectoren van de drie betrokken ministeries LNV, VROM en V&W zijn gebundeld en in principe vrij te besteden. De sectoren zijn natuur, milieu, recreatie, landschap inclusief cultuurhistorie, landbouw, bodemsanering en reconstructie.

Het rijk blijft echter verantwoordelijk voor de kwaliteit van het landelijk gebied, en de vraag is of het rijk daadwerkelijk 'op afstand' blijft, en in hoeverre de integraliteit overeind blijft in de aanpak. Het rijk volgt de realisatie per thema via de jaarrapportages, mid-term review in 2010 en na zeven jaar de eindverantwoording. Dat stelt het rijk vast in het MJP2, het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 (p.9). Hiermee blijft het rijk meekijken. De provincie zal volgens het MJP2 een afwegingskader hanteren dat rekening houdt met alle relevante thema's (idem.). De provincie, samen met de gemeenten en waterschappen, zal voor 'een optimale koppeling van rijksdoelen zorgen'. De vorm en inhoud van het afwegingskader is niet in detail uitgewerkt, en dat is ook niet het geval met 'de optimale koppeling van doelen'. Er zijn echter vele voorwaarden verbonden aan de rapportages. De provincies gaan rapporteren over tientallen prestaties, met afzonderlijke prestatie eenheden, zowel inhoudelijk als financieel.

Uit eerder onderzoek bleek dan ook dat de provincies het ILG op hoofdlijn zien als een behoorlijke omslag, met meer beleidsruimte, maar dat de schuifruimte vooralsnog als beperkt wordt geschat (Kamphorst en Selnes, 2007). Hoe één en ander in de praktijk wordt gebracht hangt onder meer af van hoe het rijk zich opstelt voor het afrekenen per prestatie-eenheid. Het hangt ook af van de ontwikkeling op andere beleidsterreinen.

### 3.3 Ruimtelijke ordening en grondbeleid

#### *Ontwikkelingen op hoofdlijn*

Schaarste rond ruimte en ruimteclaims maakt de ruimtelijke ordening in Nederland bijzonder interessant, en ook belangrijk voor ruimteclaims uit het natuurbeleid. Conflicterende ruimteclaims zijn niet weg te denken, terwijl nieuwe combinaties van functies ook kansen bieden. Drie samenhangende maar onderscheidbare vraagstukken in de ruimtelijke ordening spelen een rol (Loots (2004): het allocatievraagstuk (hoeveel?), locatievraagstuk (waar?) en een regimevraagstuk (wat en hoe?). De ruimtelijke ordening heeft hierop grote invloed (zie Kader 1)

#### **Kader 1 Invloed ruimtelijke ordening bij schaarste rond ruimte en ruimteclaims**

- **De nieuwe Wro (juli 2008)** [bron: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)].  
De Wro uit 1965 past niet meer bij de uitdagingen van nu, en veel van de jurisprudentie ook niet. Er komen kortere en snellere procedures, uitvoeringsgericht en gebouwd op verantwoordelijkheden die op het juiste niveau gelegd worden.
- **De Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg, sinds 1981) (bronnen: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl), Tudelft 2000)**  
Wvg verschaft de gemeenten een betere uitgangspositie op de grondmarkt door de voorrang bij het verwerven van gronden en opstallen in een gebied waar nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen gepland worden. De Wvg (sinds 1981) wordt nu ook toepasbaar gemaakt voor provinciale overheden.
- **De onteigeningswet (bron: [www.vrom.nl](http://www.vrom.nl))**  
Provincie of gemeente kan een onteigeningsprocedure inzetten wanneer de grondeigenaar en de gemeente het niet eens worden over de verkoop. Onteigening (1851) vraagt terughoudendheid en vereist aantoonbaar algemeen belang, onder specifieke voorwaarden en conform (inter)nationaal recht.
- **Grondexploitatiewet (onderdeel nieuwe Wet ruimtelijke ordening)**  
Opgaven rond bijvoorbeeld EHS en agrarische structuur, staan of vallen met de beschikking over grond. De grondexploitatiewet is een instrument voor een goede kostenregeling en verevening op locatieniveau.
- **DURP (Digitale uitwisseling van ruimtelijke plannen)**  
Verplichte digitalisering en standaardisatie van ruimtelijke plannen, met een interdisciplinair inzet en maatwerk. Hiermee komt meer eenheid en vergelijkbaarheid in ruimtelijke plannen, en een betere koppeling tussen visies, uitvoeringsagenda's en bestemmingsplannen.

### ***Wro: van ordening naar ontwikkeling***

VROM (2006:15) stelt dat de tijd van afzonderlijke beleidsnota's voor de diverse ruimtelijke vraagstukken nu voorbij is. Dat is een ferme uitspraak, maar volgens het ministerie een afspiegeling van een verschuiving van 'ordering' naar 'ontwikkeling' (ibid.). Meer samenhang en helderheid, met meer ruimte voor decentraal beleid, is het adagium. De nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) gaat dat stimuleren. De wet biedt echter ook alle overheden tegelijk mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Alle overheden kunnen initiërende rollen spelen via bijdragen aan grote integrale projecten. Zij kunnen met AmvB, provinciale verordeningen en inpassingsplannen direct doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het inpassingsplan wordt ook wel een 'bestemmingsplan van het rijk en de provincies genoemd' (Nirov, 5 oktober 2006). Ook het projectbesluit is nieuw instrumentarium toepasbaar als er een aantoonbaar rijksbelang, of provinciaal belang bij gediend is. Structuurvisies zullen aangeven hoe ver dat belang reikt. De structuurvisie komt voor de provincies in de plaats van het streekplan. De structuurvisies zijn alleen zelfbindend. De provinciale belangen lijken ook door de verschuiving van taken onder de nieuwe sturingsfilosofie '*centraal wat moet, decentraal wat kan*' toegenomen te zijn. Ze moeten wel worden gedefinieerd en vastgelegd worden. Hiermee raken we een ander aspect van de nieuwe ontwikkeling, want de nieuwe Wro kent nog een nieuwe sturingsfilosofie ten opzicht van de oude WRO: dat is sturen op eigenbelang. Het betekent dat iedere overheid zijn eigen belangen moet definiëren en bepalen op welke wijze ze hierop zal sturen. In principe levert dit ook de mogelijkheid op van meer centralistische tendensen in de ruimtelijke ordening.

De slinger van centraal naar decentraal pendelt voortdurend heen en weer. Momenteel staat een decentralisatie hoog op de agenda waar de provincie 'regisseurschap' moet bieden voor meer gebiedsgericht werk, terwijl het rijk op afstand stuurt. Dat brengt ons dieper in op het karakter van het decentralisatieproces. De provincies hebben afrekenbare prestatieafspraken voor gebiedsgericht beleid (o.a. ILG) met het rijk gemaakt. De vraag is of de betrokkenheid van het rijk voor ruimtelijke kwaliteit niet relatief ver weg komt te liggen? Nieuwe instrumenten uit de Wro zullen wellicht voornamelijk door het rijk worden ingezet op beleidsterreinen waar het rijk de taken / bevoegdheden of gelden niet heeft gedecentraliseerd. Wat dat in de praktijk zal betekenen valt nu niet te zeggen. De ruimtelijke hoofdstructuur en de mainports zijn wel zaken van nationaal belang (Eerste Kamer, nr.28916). Het rijk is daarnaast actief bij ontwikkelingsplanologische projecten maar zal vaak op afstand blijven bij gebiedsontwikkeling ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)). De Nota Ruimte vraagt meer vrijheid op regionaal en lokaal niveau, en gaat voor snellere en eenvoudigere procedures in de nieuwe Wro. Het beeld van deze decentralisatie is echter niet bepaald helder. De resultaatverantwoordelijkheid blijft vaak op rijksniveau liggen, en de vraag is hoe het rijk daarop zal inspelen. Er zijn nogal sturende eisen in de diverse rapportageverplichtingen die bij de provincies en gemeenten liggen. De vraag is ook hoe betrokken het rijk de komende jaren blijft, en hoe het scheppen van condities voor uitvoering en gebiedsontwikkeling zich vertaalt in actie.

De gemeenteraad kan waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien in plaats van een bestemmingsplan een beheersverordening vaststellen (art. 3.29 Wro). De beheersverordening is bij amendement opgenomen en als een nieuw instrument geïntroduceerd, maar lijkt in wezen toch weinig anders te zijn dan een conserverend bestemmingsplan (Koeman, 2006). Het voordeel van zo'n verordening zou zijn dat deze vele malen goedkoper zou kunnen worden opgesteld dan een plan. Het is nog onduidelijk of in gebieden waarvoor een beheersverordening wordt opgesteld, voor gebieden waar geen ruimtelijke ingrepen zijn voorzien, investeringen in natuurwaarden en ruimtelijke kwaliteit mogelijk blijven.

Eén van de vragen die de komende jaren een rol zal spelen is of de bestuurlijke verhoudingen tussen de bestuurslagen door de nieuwe Wro wezenlijk gaan veranderen vergelijken met nu. De verwachting is uitgesproken door het rijk dat het de juridisch bindende Wro-instrumenten niet veelvuldig gaan gebruiken om achteraf in te grijpen in bijvoorbeeld het gemeentelijke bestemmingsplan. De bevoegdheden uit de Wro worden in beginsel vooraf ingezet, zodat het voor gemeenten duidelijk is welke kaders gelden. Plannen die van hogerhand achteraf worden opgelegd aan gemeenten kunnen de relatie tussen bestuurslagen verstoren (Kersten, 2005). Dat kan leiden tot snelle gang naar de rechter ('juridificering'). Aangezien de grote hoeveelheid jurisprudentie over de oude WRO een belangrijk argument was om een nieuwe Wro op te stellen, is snelle juridificering ongewenst. Aan de andere kant is vooraf sturen en eisen stellen wellicht net zo ingrijpend. Hier zien we dat het punt van *hoe* de verhoudingen liggen een belangrijke rol speelt, en dat is nooit anders geweest. Bij een vertroebelde relatie kunnen 'alles uit de kast' worden gehaald om een gelijk op te eisen. De uitgesproken intenties om terughoudend te zijn bij het ingrijpen zijn echter niet onbelangrijk. De drempel om te grijpen naar zware middelen lijkt nu hoger te liggen (zie ook Tabel 3.1).

Tabel 3.1: Nieuwe instrumenten Wro. Bron: Eigen bewerking van Kistenkas (2007, p.13 en 14); Kamphorst et al., 2008.

<b>Bestuurslaag en instrument</b>	<b>Rijk</b>	<b>Provincie</b>	<b>Gemeente</b>
<b><i>Inpassingsplan</i></b>	'Rijksbestemmingsplan', staat boven provinciaal inp.plan. Juridisch bindend, kan het plan preventief blokkeren.	'Provinciaal bestemmingsplan', staat boven best. plan Juridisch bindend, kan het plan preventief blokkeren.	Nee
<b><i>Bestemmingsplan</i></b>	Zie inpassingsplan	Zie inpassingsplan	Ja, juridisch bindend, blijft de basis, plicht tot actualisering na 10 jaar.
<b><i>Beheersverordening</i></b>	Nee	Nee	In plaats van best.plan, waar geen ontwikkeling is voorzien.'Conserverend bestemmingsplan' juridisch bindend
<b><i>Amvb</i></b>	Ja, juridisch bindend	Nee	Nee
<b><i>Aanwijzing</i></b>	Ja, juridisch bindend	nee	Nee
<b><i>Structuurvisie</i></b>	Ja, alleen zelfbinding	Ja, alleen zelfbinding	Ja, alleen zelfbinding
<b><i>Projectbesluit</i></b>	Ja, juridisch bindend, opvolger art.19, staat boven alle plannen.	Ja, juridisch bindend, opvolger art.19, staat boven alle plannen.	Ja, juridisch bindend, opvolger art.19, doorbreken alle plannen.
<b><i>Provinciale ruimtelijke verordening (PRV)</i></b>	Nee	Ruimtelijk verordening, juridisch bindend	Nee

### ***Voorkeursrecht: naar een actievere gemeente?***

Een andere belangwekkende verandering is dat - in navolging op het voorkeursrecht voor gemeenten uit de Wet voorkeursrecht gemeenten (Wvg) - de provincies in het kader van de nieuwe Wro eveneens de mogelijkheid krijgen om een voorkeursrecht in te stellen.<sup>2</sup> Provincies beschikken echter (nu nog) niet over het voorkeursrecht maar kunnen dit binnen gebiedsgerichte processen wel indirect laten inzetten door samenwerking met gemeenten. Het voorkeursrecht kan worden gevestigd ten behoeve van groenstructuren. Daarbij gaat het vooral om groen in en om de wijk, groene verbindingen naar regionaal groen en regionaal groen waarvan nieuwe wijken profijt hebben. [Vrom, 2002]. Uit onderzoek [TuDelft, 2000] komt naar voren dat het voorkeursrecht door veel Nederlandse gemeenten gebruikt wordt en het gebruik toeneemt. Gemeenten passen daarbij over het algemeen alleen het voorkeursrecht toe op gebieden die daadwerkelijk op korte termijn ontwikkeld zullen worden. De wet heeft gezorgd voor een versterking van de gemeentelijke positie op de grondmarkt. Daardoor wordt in principe ook de rol van de gemeente als regisseur van locatie-ontwikkeling versterkt. Rijk en provincie zijn afhankelijk van de gemeenten op dit punt, maar kan straks zelf ook wel sturen in dit soort vragen via bijvoorbeeld aanwijzingsbesluiten en algemene regels, hoewel dat dan wel gemotiveerd moet worden.

### ***Onteigening: verleidend maar terughoudendheid is beloofd***

Een van de vraagstukken die ingrijpend kan zijn voor de relatie tussen gebiedsactoren en bestuurslagen is onteigening. Onteigening is mogelijk in verschillende situaties. De meest voorkomende is voor de aanleg van infrastructurele werken, voor ruimtelijke ontwikkeling en volkshuisvesting. Het algemeen belang is volgens de letter van de wet aantoonbaar gediend bij realisatie van integrale doelen binnen gebiedsgerichte projecten. Daarmee behoort onteigening voor ILG tot de mogelijkheden. De onteigeningswet stelt overheden in staat om doelgericht op de grondmarkt te opereren. Ook hier geldt echter de terughoudendheid, zoals blijkt uit het Rijksmeerjarenprogramma uit 17 februari 2006 (rMJP, p.9): "met de inzet van dergelijke instrumenten (waarbij onteigening) zal terughoudend worden omgegaan." Er zit dus een beperking ingebouwd. Onteigening kan in 'een aantal gevallen', stelt de rMJP. Het is dus kennelijk niet de bedoeling om vaak en actief te onteigenen. Er is in het rijkskader afgesproken dat grondverwerving in beginsel op vrijwillige basis plaats vindt.

In de discussies over de ontstane achterstand bij de realisatie van de EHS, wordt onteigening als mogelijke remedie genoemd. Met dit instrument zouden publieke actoren een actievere positie op de grondmarkt moeten innemen, om de verwerving van natuur met de benodigde voortvarendheid aan te pakken. Het RLG adviseert echter voor een meer actieve en positieve inzet op onteigening voor natuurdoelen, gebaseerd op rationele overwegingen en niet op mythen, die een benodigde mentale omslag in de weg staan (RLG, 2008:17). De beschikbaarheid over grond is voor vele gebiedsgerichte projecten een cruciale factor. De grondkosten maken een substantieel onderdeel uit van de projectkosten omdat er relatief grote oppervlakten verworven worden en omdat de grondprijzen de marktprijs volgen. RLG stelt wel dat het nu gevoelig ligt bij de landbouw.

### ***Grondexploitatie***

Steeds meer locaties worden ontwikkeld door particuliere grondeigenaren of projectontwikkelaars. Met de grondexploitatiewet, aangenomen door de Eerste Kamer op 22 mei 2007, wordt voor gemeenten en provincies de mogelijkheid opgenomen om de kosten te verhalen op projecten voor de verevening voor publieke functies, bij onder meer woningbouw. Dit kunnen ze straks zelfs dwingend opleggen. Hiermee kunnen gemeenten en provincies een

---

<sup>2</sup> Bron: Rijksmeerjarenprogramma, 17 februari 2006, p.18; RLG, Kies positie in transitie, oktober 2005, p.28].

bijdrage leveren aan zogenaamde zachte waarden, zoals natuur. Dit heet passieve exploitatie. Het staat tegenover de klassieke actieve exploitatie waar de gemeente de benodigde grond verwerft, de kosten die zij maakt verdisconteert in de grondprijs en de winst opstrijkt. Passief exploitatie/grondbeleid betekent dat lokale overheden niet zelf actief grondbeleid voeren. Bij passieve exploitatie kunnen kostenverhaal en verevening worden ingezet bij ruimtelijke ontwikkelingen op locaties waarbij het grondeigendom bij derden ligt. Goede middelen voor kostenverhaal door de gemeente zijn dan belangrijker dan de verwervingsmogelijkheden. Dat komt door instrumenten als voorkeursrecht en onteigening (zie Kistenkas, 2007:15). De RLG adviseert provincies de eigen beleidsruimte binnen het gebiedsgerichte beleid (o.a. ILG) te gebruiken om een actief grondbeleid te voeren en genoemde opgaven integraal en in samenhang te realiseren (RLG, september 2007).

### ***Afstemming via digitale plannen: DURP komt eraan***

De Digitale Uitwisseling in Ruimtelijke Processen (DURP) zal vanaf 1 juli 2009 de uitwisseling van ruimtelijke plannen makkelijker maken. Dit is een ambitieus plan die voor integrale gebiedsgerichte processen een versnelling van afstemming en een versterking van de inzichten kan betekenen. De bedoeling is dat rijk, provincies en gemeenten hun ruimtelijke plannen dan aan elkaar beschikbaar stellen, waardoor kaartbeelden en beleidsregimes snel en eenvoudig te vergelijken zijn. De toegevoegde waarde ligt in samenwerking binnen de ketens van ruimtelijke ordening. Hierbij ontstaat ook een instrument dat de gemeentegrenzen overschrijdt. Ook het indienen en afhandelen van bezwaar en beroep op ruimtelijke plannen zal in de toekomst digitaal kunnen.

De afwegingen worden straks gemaakt door de gemeente, tenzij de provincie een provinciaal belang aantoonde. DURP biedt de provincie snel overzicht over voorgenomen wijzigingen in gemeentelijke plannen. Onder regie van de provincies worden ook de rijksdoelen hieraan getoetst. Dat is immers de rol van de regisseur van ILG, de provincie. DURP kan voor burgers en gemeenten ook de mogelijkheden voor kavelruil vereenvoudigen, zicht bieden op grondhuur en –opkoop en op bestemmingswijzigingen. DURP kan in principe de processen rond bestemmingsplannen, vergunningverlening en handhaving transparanter en interactiever maken met een hogere betrouwbaarheid en kwaliteit. Zo lezen we het bijvoorbeeld in het plan van aanpak in Flevoland (Provincie Flevoland 2006). De vraag is ook of het de betrokkenheid van particulieren/natuurorganisaties bij gebiedsgerichte werkwijzen kan vergroten.

De potentiële impact van DURP op gebiedsgerichte processen, en de natuurcomponent in die gebiedsgerichte processen, is fors te noemen. Het zicht op de haalbaarheid ontbreekt echter nog grotendeels, evenals wanneer een invoeringstraject eventueel begint.

### ***Omgevingsvergunning: te veel gevraagd?***

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), zorgt er voor dat ongeveer 25 bestaande vergunnings-, ontheffings- en andere toestemmingsregels worden vervangen door één omgevingsvergunning, van één bevoegd gezag, waarvoor de aanvrager bij één loket terecht kan. Omdat bij gebiedsgerichte projecten ontheffingen en vergunningen een rol spelen kan de omgevingsvergunning de voortgang van deze processen ook positief beïnvloeden. De vraag is of er inhoudelijk veel zal veranderen. Zullen de vergunningen achter het ‘integrale’ loket niet gewoon terecht komen bij een traditioneel sectorale afweging? Uit onderzoek blijkt dat er nog onzeker is hoe het zal uitwerken<sup>3</sup>. Kistenkas en Broekmeyer (2007, p.23) concluderen dat:

---

<sup>3</sup> Kistenkas en Broekmeyer, Gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor natuur en landschap, WOT werkdokument nr. 74, 2007.



- De Wabo vooralsnog een louter procedurele integratie behelst (één vergunning en één loket) en geen inhoudelijke ofwel materiële integratie (één vergunning en één toetsingscriterium);
- Mocht de Wabo echter alsnog leiden tot één integraal en één materieel beoordelingskader (één criterium) dan wordt wel gevreesd dat het beschermingsniveau van vooral 'zachtere' waarden als natuur en landschap achteruit zal gaan;
- Bovendien staat één integraal toetsingskader op gespannen voet met de Europese milieuriichtlijnen die juist een sectorale toetsing (habitattoets, soortentoets, etc.) vereisen.

De invoering van de Wabo is verschoven van 2008 tot 2009. Tot die tijd blijven soorten- en habitattoets, 'het nee, tenzij'-regime van de EHS en het 'ja, mits'-regime uit het landschapsbeleid onverkort van kracht en verandert er door de Wabo inhoudelijk niets. Kistenkas en Broekmeyer (2007, p.22) vragen zich af of de gemeenten de veronderstelde inzet en expertise kunnen leveren. De gemeenten scoorden niet hoog op deze punten bij de discussie over het vergunningsstelsel van de Natuurbeschermingswet (ibid.). De onderzoekers wijzen erop hoe de Tweede Kamer juist een sectoraal vergunningsstelsel en geen integrale kozen onder meer omdat de gemeenten niet geschikt leken voor de taak. Er worden momenteel vragen gesteld of de wet niet te verstrekkend, complex en lastig uitvoerbaar wordt (Cobouw, 2 maart, 2008).

### ***Klimaat en ruimte: nieuw dimensie in het ruimtelijke beleid***

Momenteel beginnen de contouren zichtbaar te worden van een nieuwe dimensie van beleid dat steeds meer een nieuwe stempel op de ruimtelijke inrichting zal kunnen drukken. Dat is klimaatverandering. Het huidige kabinet stelt dat het klimaatbestendig maken van Nederland één van de grootste ruimtelijke opgaven is van de eenentwintigste eeuw, en dat deze opgave in toenemende mate sturend wordt voor korte en lange termijn investeringsbeslissingen. De ministerraad heeft op voorstel van minister Cramer van (Ruimte en Milieu) ingestemd met de Nationale Adaptatiestrategie 'Maak ruimte voor klimaat' (VROM, *et al.*, 2007). De toename van de lengte van het groeiseizoen, de hogere temperaturen en de verandering in neerslagpatronen hebben positieve en negatieve gevolgen voor onder meer de natuur, landbouw, recreatie, in Nederland. De effecten van het ruimtelijke klimaatbeleid op het starten van nieuwe - en uitvoeren van - gebiedsprocessen zal naar de verwachting van het kabinet significant zijn. Met gebiedsgerichte projecten is het mogelijk te anticiperen op dreigingen én kansen van klimaatverandering (RLG, 2006; VROM, *et al.*, 2007). Hoe dit zich zal ontwikkelen moet nog blijken, wellicht zien we hier wel nieuwe thematische koppelingen tussen thema's ontstaan?

## **3.4 Milieu**

Milieu is vaak gezien als een sectoraal stelsel van eisen die 'lastig' kunnen zijn voor integrale besluiten. In het Voortgangsrapportage Toekomstagenda Milieu uit juni 2007 biedt VROM een blik op de stand van zaken van het milieubeleid. Versterking van de uitvoering, minder lasten en minder en slimmere regels staan centraal. De agenda benadrukt dat de lijn uit het coalitieakkoord de basis vormt. Volgens de agenda komt er nu een zware inzet op samenwerking en een verbindend bestuur die in dialoog met de samenleving treedt. Herkenbaarheid en maatschappelijk draagvlak staan centraal. Men wil de bestuurlijke drukte verminderen. Voor VROM is het echter belangrijk om de milieuecondities binnen gebiedsprocessen te versterken. Verdroging is daar een voorbeeld van ('TOP-lijst'), en dat thema is ook opgenomen in het ILG. De agenda noemt ook de stroomgebiedbeheersplannen, andere vormen van samenwerking in de waterketen, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden,

regionale initiatieven voor behoud van biodiversiteit en het Urgentieprogramma Randstad. Een integrale gebiedsgerichte aanpak is wezenlijk voor de uitvoering, stelt de agenda.

Milieu is bij uitstek een thema dat in combinatie met andere thema's gezien moet worden. Interessante koppelingen tussen bijvoorbeeld milieu, landbouw en de ruimtelijke component zien we in de reconstructie van de zandgebieden, de greenports, het idee van de Agrarische Hoofdstructuur en landbouwwontwikkelingsgebieden. En juist op het punt van het koppelen van thema's liggen de grote uitdagingen. Vooral bij gebiedsgerichte processen waar ruimteclaims, afwegingen tussen functies en meer specifieke normen uit mest-, geur- en ammoniakbeleid bij elkaar komen. De vraag is in hoeverre het 'integrale' zal prevaleren. Met meer nadruk op 'integrale oplossingen' is het de vraag hoe de 'sectoren' bijdragen aan de integraliteit, of hoe goed ze een zekere mate van exclusiviteit weten te legitimeren.

Legitimiteit kan wellicht alleen via verwijzing naar integraliteit, en niet alleen vanuit een specifieke sector. Vaak zoekt men naar combinaties van functies. In de praktijk kan het combineren van functies tegenvallen, zoals bij het combineren van functies op hetzelfde grondgebied of in de directe nabijheid of van glastuinbouw of intensieve veehouderij. Uit een evaluatie van de Reconstructiewet bleek dat de reconstructie 'geen gelijke kent' als het gaat om ambities over het combineren van functies. De praktijk laat dat niet altijd toe, vanwege de processen van prioriteiten stellen, nadere planvorming en onderhandeling, en de beschikbare financiering (Boonstra *et al.*, 2006:139). In de praktijk blijkt het lastig om de integraliteit te verankeren binnen de nog sectoraal gerichte beleidsafdelingen en organisaties (Boonstra *et al.*, 2007:93).

Op de vraag hoe een concreet thema in een gebiedsgericht proces terechtkomt, is een illustratie uit het bodembeleid wellicht interessant. Veel grondverzet vindt plaats als gevolg van allerlei (bouw)activiteiten zoals weg- en waterbouw, bodemsaneringen, projectontwikkeling, infrastructurele werken. Volgens VROM ([www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)) is er sprake van een complexe keten van actoren: initiatiefnemers, aannemers, transporteurs, intermediairs, toepassers en eindverwerkers. De handhaving is echter niet rond die keten georganiseerd, maar op individuele actoren. Er is ontoereikend overheidstoezicht en wellicht malafide praktijken. De minister heeft er onvoldoende grip op, stelt VROM, en dat moet veranderen. Binnen ILG hebben het rijk en de provincies dan ook afgesproken dat er programma's voor bodemsanering zullen komen. Aantal Bodem Prestatie Eenheden (BPE's) zijn al vastgelegd per provincie (zie voor detail per provincie de bestuursovereenkomsten). Vanaf 2010 wordt ook het beschikbare budget voor waterbodemsanering voor het landelijke gebied aan het ILG-budget toegevoegd, evenals de voor de waterbodemsanering geldende voorwaarden uit het Nationaal Bestuursakkoord Water (NBW) en de Europese Kaderrichtlijn Water. Hierover zullen prestaties worden afgesproken.

De sanering richt zich nu op het toekomstige gebruik (functioneel saneren). De besluiten zullen vallen op basis van overleg met betrokkenen binnen vele locale en regionale processen. In haar bodemdossier legt de minister uit dat het nieuwe bodembeleid op de kwaliteit van 'bodemintermediairs' rekent. Dit zijn adviesbureaus, laboratoria, aannemers, grondbanken, bedrijven en overheden die met vervuilde grond werken. De nieuwe regels zijn volgens VROM eenvoudiger, consistent, beter uitvoerbaar en handhaafbaar en sluiten beter aan op de gewenste maatschappelijke activiteiten. Gemeenten en waterkwaliteitsbeheerders kunnen decentrale normen vaststellen en de gelijkwaardigheid van alternatieven bepalen zonder regels te wijzigen. Al met al heeft het bodembeleid hiermee een grote ommezwaai meegemaakt, hoewel de gevolgen voor de praktijk nog bezien moet worden.

## 3.5 Natuur

### *Ecologische Hoofdstructuur*

Het EHS-beleid in Nederland is erop gericht dat er een kwalitatief hoogwaardig en samenhangend netwerk van natuurgebieden ontstaat. Voor een belangrijk deel is dit een verantwoordelijkheid van het rijk. In navolging van het Algemene Rekenkamer (Tweede Kamer, 2006-2007, 30825, nrs 1-2), kunnen we stellen dat het rijk de ruimtelijke kaders van de EHS 'in brede stroken' heeft vastgesteld, de zogeheten 'bruto-EHS' (p.15). Het rijk heeft daarna bepaald hoeveel natuurgebieden elke provincie dient te realiseren (idem.). De provincies hebben zelf de netto-EHS bepaald. Dit is dan de afbakening van de EHS die in een Planologische Kernbeslissing (PKB) is vastgelegd (Nota Ruimte). In de PKB (PKB is nu afgeschaft) is ook bepaald dat de natuurgebieden uiterlijk in 2008 in streekplannen (structuurvisies) moeten staan, samen met de geldende voorwaarden voor wanneer er afgeweken mag worden van de beschermende bepalingen. Gemeenten moeten ook in 2008 de bestaande natuurgebieden in de bestemmingsplannen hebben opgenomen. De kwaliteitseisen rond EHS worden door de provincie bepaald. Ze stellen ook vast welke milieukwaliteit vereist is om de gewenste natuur te realiseren. Het EHS-beleid geeft hiermee een procedurele inperking van de vrijheid voor de provincie.

Voor de verdere rolverdeling in de uitvoering duikt vaak een beeld op van een 'vertrouwde' constellatie van actoren: het is vooral een kwestie van LNV, provincie en uitvoerende rijksdiensten die onderling de taken verdelen. De provincie, ondersteund door DLG, zorgt voor aankoop en inrichting van gebieden. Nieuwe gebieden worden verder overgedragen aan terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen). Het geld komt grotendeels van LNV en het beheer is in de handen van het Nationaal Groenfonds. Soms betalen grote terreinbeheerders ook mee aan nieuwe natuurgebieden. De vraag is of dit beeld stand houdt als we dieper in het beleid en de gebiedsgerichte werkwijzen duiken?

Om te beginnen bestaat de Ecologische Hoofdstructuur uit bijna 730.000 hectare (heel Nederland bestaat uit 4.2 miljoen hectare). Daarnaast komt er 6.2 miljoen hectare EHS in zee bij. Als 'project', op nationale schaal, lijkt EHS daarom een zeer veelzijdige opgave. Samenwerking en afstemming lijken hierbij niet onbelangrijk, want het gaat om een zo goed mogelijke samenhang tussen de natuurgebieden en een zo hoog mogelijke kwaliteit. En dan komen vele partijen aan bod. De omvang van de EHS mag dan wel vast liggen, maar de kwaliteit en samenhang niet. Over de uitvoering van EHS concludeert de Algemene Rekenkamer (2006) onder meer dat de sturing van LNV onvoldoende is, evenals de afstemming tussen LNV en de provincies, de monitoring, en de planologische bescherming.

Kortom, in de praktijk mankeert er het een en ander. Kennelijk is het lastig voor de partijen in het natuurbeleid om deze problemen aan te pakken, ondanks de dominantie van een relatief beperkt aantal actoren en de aanwezigheid van een beleid met een hele trits van visies, doelen, afspraken, kaarten, indicatoren, en dergelijke. De vraag is dan of nog helderder doelen en nog hardere afspraken uitkomst bieden? Er is een risico dat de roep naar helderheid op gespannen voet komt te staan met de behoefte aan samenwerking. Wellicht kan een gereedschap als DURP steun bieden? Hiermee kan het natuurbeleid misschien via de gebiedsprocessen en bredere samenwerkingsverbanden ecologische knelpunten beter opvangen?

De beleidsmakers van het rijk en de provincies wensen op dit moment een meer ontwikkelingsgericht natuurbeleid. In de *Spelregels EHS* stellen ze tegelijkertijd vast dat zowel meer ontwikkeling als beter bescherming doelen zijn. Meer ontwikkeling zal mogelijk gemaakt

worden door de EHS-saldobenadering en herbegrenzing op basis van niet-ecologische redeneringen toe te staan. Daar tegenover staat een uitgangspunt van 'nee-tenzij', en een strenger compensatieregime. De argumentatie verder is dat de voorgenomen activiteiten die onder de EHS-saldobenadering en herbegrenzing gaan vallen tot een kwaliteitsverbetering moet leiden. De combinatie van activiteiten moet tot kwaliteitsverbetering leiden in verhouding tot het bestaande beleid. De vraag is dan wie mag bepalen wat een 'verbetering' is? Met deze nieuwe spelregels van rijk en provincie lijkt de weg open voor een verdere integratie van natuurvraagstukken in gebiedsprocessen.

De partijen hebben ingestemd met deze nieuwe spelregels, en in 2008 komt een onderzoek over hoe dit zich verhoudt tot de Wro, aldus de nieuwe spelregels. De formele verhoudingen tussen de spelregels en Wro zijn echter niet de enige vraagstukken van belang in deze. Een ander vraag is welke verwachtingen de partijen hebben ten aanzien van de nieuwe spelregels. Alle partijen lijken mogelijkheden te hebben om invloed uit te oefenen: inpassingsplannen, projectbesluiten, aanwijzingsbesluiten en algemene regels. Veel zal afhangen van de concrete verhoudingen binnen de verschillende gebiedsprocessen/projecten.

### ***Natura 2000***

Natura 2000 is EU-beleid en lijkt gaat forse eisen te gaan stellen aan beleid en praktijk in Europa. In Nederland zijn 162 gebieden aangewezen als Natura 2000-gebieden. Natura 2000 liggen nagenoeg geheel binnen de EHS (Broekmeyer *et al.*, 2007:7) Voor elk aangewezen Natura 2000-gebied moet het bevoegd gezag een beheerplan vaststellen, bleek uit de brochure van LNV, *Natura 2000: over beheerplannen en vergunningen*. Het bevoegd gezag is soms de provincie en soms het rijk. Gedeputeerde Staten heeft het bevoegd gezag om plannen van gemeenten en waterschappen in gebieden te toetsen. Voor activiteiten die een negatieve invloed hebben op de natuurwaarden waarvoor een gebied is aangewezen, is een vergunning nodig van het bevoegd gezag. Dat kan de provincie zijn of het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Maar, voor elk van de Natura 2000-gebieden is dialoog nodig. Omdat er in een Natura 2000-gebied ook meer bevoegde instanties kunnen zijn, zo meldt LNV het op haar website, zal er per gebied een bestuurlijke afspraak worden gemaakt welk bevoegd gezag het initiatief neemt bij het opstellen van een beheerplan. Daarnaast zal het beheerplan worden opgesteld in overleg met eigenaren en gebruikers en andere belanghebbenden.

De regelgeving rond Natura 2000-gebieden stelt beperkende bepalingen binnen de gebieden en rond de gebieden. In een artikel in de Gelderse krant Stentor 9 januari 2008 worden grote zorgen geuit over Natura 2000. Volgens de krant wordt geklaagd over de vergaande beperkingen die welke planontwikkeling dan ook zal raken. De beheersplannen raken zaken als recreatie, toerisme, woningbouw, bedrijvigheid. Tegelijkertijd uit men kritiek op de geslotenheid van de besluitvorming rond Natura 2000. Achter de schermen gaat de besluitvorming in sneltreinvaart, terwijl de betrokkenheid van diverse overheden en organisaties minimaal is. Op dit moment wordt er prioriteit gegeven aan het maken van de plannen zelf, want de plannen zijn immers verplicht en moeten snel tot stand komen. De vraag is wat er gaat gebeuren als de plannen terecht komen in de praktijk van bredere gebiedsprocessen? De plannen zijn bedoeld om implementatieproblemen rond de Vogel- en habitatrichtlijn te beslechten (Beunen en Van Ark (2005:7). Natura 2000 zal in relatie tot bredere gebiedsprocessen binnenkort nadrukkelijk op de agenda komen.

Broekmeyer *et al.*, (2007:5) concluderen in hun studie van de Natura 2000-gebieden Arnhemheer (1.445 ha langs de voormalige Zuiderzee), Boddenbroek (5 ha in Twente) en Langstraat (488 ha in Noord-Brabant) dat ontwikkelingen buiten het gebied worden gezien als een van de grootste problemen voor de kwaliteit in het gebied. Beheerders lopen daardoor

aan tegen de grenzen van wat in hun vermogen ligt om het aantasten van de kwaliteit tegen te gaan. Het realiseren van de instandhoudingdoelstellingen in Natura 2000 vereist samenwerking tussen de diverse beheerders zoals boeren, natuurbeschermingsorganisaties en waterschappen. De beheerplannen kennen geen uitvoeringsinstrumenten en maatregelen zijn vrijblijvend (ibid, p.6).

De vraag is nu hoe beperkend Natura 2000 daadwerkelijk wordt voor agrariërs. De minister heeft laten weten de ILG-filosofie op hoofdlijn niet te laten vallen, en de vraag is hoe dat in de praktijk uitgevoerd wordt met betrekking tot Natura 2000.

### ***Programma Beheer***

Binnen het natuurbeleid gaat per 2009 het Programma Beheer naar de provincie. In november 2007 heeft IPO een visie op dit stelsel ontwikkeld. De visie is gebouwd op een rondetafelgesprek met overheden, natuurorganisaties en agrarische organisaties uit 2006 waar het stelsel bestempeld werd als ingewikkeld, rigide en te gedetailleerd met te hoge administratieve lasten. Het nieuwe stelsel moet regionaal maatwerk mogelijk maken en meer samenhang tot stand brengen tussen beheer en de integrale ontwikkeling van het landelijk gebied. De sturing moet volgens IPO minder 'en detail' plaatsvinden en de administratieve lastendruk drastisch verminderen. Bovendien moeten mogelijkheden worden onderzocht voor meer financiële dragers. De visie is niet uit de koker van een organisatie of een persoon gekomen. Het is het voorlopige sluitstuk van een periode met overleg (rondetafelgesprek, conferentie, overleg met deskundigen, beheersorganisaties, twee praktijkbijeenkomsten met provincies, regionale bijeenkomsten, directeurenoverleg, IPO-adviescommissie). Met deze visie neemt Programma Beheer een grote sprong van een sectorale, nationale uniforme benadering naar een integrale, gebiedsgerichte benadering gebouwd op regionaal maatwerk (zie Kader 2: Intermezzo)

### **Kader 2. Intermezzo: DLG steeds meer ontwikkelingsgericht**

Illustratief voor de nieuwe ontwikkelingsgerichte werkwijze is de rol van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). DLG is een centrale actor in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. DLG is een agentschap van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). De dienst 'verwerft de grond voor de marktprijs, richt die grond opnieuw in, adviseert over het beheer ervan en draagt het gebied vervolgens over aan gebiedsbeherende instanties en individuele agrariërs' (<http://www.dienstlandelijkgebied.nl/>). Tot het tijdperk van ILG opereerde DLG in opdracht van LNV. Vanaf ILG in 2007 heeft DLG nieuwe bestuurlijke opdrachtgevers: de provincies. DLG stelt zelf dat de dienst steeds meer in de rol komt als vertaler van abstract beleid naar uitvoering in concrete projecten. Het gaat om het realiseren van groene plannen door op een ontwikkelingsgericht manier te werken. DLG moet nu steeds meer omgaan met een mix van bestuurlijke wensen en eigenschappen van het gebied. Zelf ziet DLG zich als hét grondbedrijf van de overheid in het landelijk gebied. DLG beschikt voor projecten over een dynamische werkvoorraad van 40.000 hectare grond. In de projecten werkt DLG vrijwel altijd voor meerdere overheden. Hierbij is DLG verantwoordelijk voor het procesmanagement, waaronder geldstromen bij elkaar brengen, ruimtelijke ordeningprocedures en vergunningen regelen (<http://www.dienstlandelijkgebied.nl/>).

Met het ILG ziet het DLG een nieuwe uitdaging voor de dienst. In het jaarverslag beschrijft DLG hoe men op een nieuwe manier probeert te werken. In het ILG-tijdperk gaat het om veel meer maatwerk dan voorheen. Maatwerk in de wensen, de financiën en de werkwijze. Het is niet meer vanzelfsprekend hoe de rolverdeling is, welke instrumenten beschikbaar zijn of dat het rijk betaalt. In de brochure Kapstok Gebiedsontwikkeling schetst DLG hoe er nu gewerkt wordt (<http://www.dienstlandelijkgebied.nl/>). Een van de eerste ervaringen met ILG is dat 'er soms voor een gebied reeds verschillende plannen zijn bedacht'. Dat geldt voor ecologische verbindingzones, groenzones bij stadsuitbreiding, regionale bedrijventerreinen of landschapsontwikkelingsplannen. Voor DLG is het de zaak om een integrale visie te helpen stimuleren. Voor dat doel is recentelijk

beter aansluiting gezocht bij andere overheidsinstanties. Via convenanten is de samenwerking met het Kadaster, Staatsbosbeheer, Rijkswaterstaat en Domeinen verstevigd. Mogelijke winstpunten voor het natuurbeleid zijn volgens het jaarverslag van DLG de volgende:

- Betere samenhang tussen de 40.000 ha van DLG met de 160.000 ha van Domeinen: betere en sneller grondaankoop, betere informatie, van elkaar leren;
- betere samenwerking tussen de infrastructuurplannen van Rijkswaterstaat en DLG: Anticiperende grondaankopen, landschappelijk inpassing, kwaliteitswinst rond ontsnippering, versterking van Ruimte voor de Rivier, betere geografische informatiesystemen (GIS).
- Betere samenwerking met Staatsbosbeheer levert winst op punten als de voortzetting van groene gebiedsontwikkelingen, landschap, Natura 2000, GIS, plantmateriaal, natuur buiten landinrichting en water.

De positie van DLG lijkt kennelijk behoorlijk te kantelen. De dienst komt steeds meer in een dubbele tussenpositie, die tussen provincie en rijk (zoals genoemd), en die tussen gebiedsprocessen en natuurdoelen. Deze ontwikkeling heeft tot op heden weinig aandacht gekregen. Mocht DLG een centrale rol gaan spelen op het raakvlak tussen de gebiedsprocessen en natuurdoelen, dan wordt waarschijnlijk het functioneren van DLG meer dan een zaak voor LNV en provincie onderling.

### ***Weerstand tegen natuurbeleid vanuit de landbouw***

Het natuurbeleid in Nederland is niet voor iedereen in een goede ontwikkeling. Volgens LTO Noord-voorzitter Tammo Beishuizen is "een ongebreidelde stroom aan natuurplannen en inrichtingsachterstanden voor de Ecologische Hoofdstructuur tekenend voor een falende regie op de inrichting van Nederland" (zie LTO Noord, 5/3/08, en ook AgriHolland 6/3 2008). Beishuizen, naast algemeen voorzitter van LTO Noord ook portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening van LTO Nederland, deed deze uitspraken tijdens een ontmoeting met de pers op 5 maart jl. Op de agenda stonden de resultaten van LTO Noord in 2007 en de beleidsagenda voor 2008. LTO ziet dat "overheden over elkaar heen buitelen met halve of slechte plannen voor nieuwe natuur, natuurcompensatie en externe buffering. De overheid is de regie kwijt of vult hem niet goed in." Voor LTO-Noord geeft dit een duidelijke opdracht: "We willen ruimte om te ondernemen voor onze leden. Als je als land wilt dat boeren en tuinders duurzaam kunnen blijven produceren, zal er ontwikkelingsruimte moeten blijven." De voorzitter pleit voor meer regie bij inrichting van Nederland. En Nederlandse overheden moeten pas op de plaats maken op het dossier ruimtelijke ordening. De LTO-organisaties trekken een streep: "We stoppen met het opofferen van boerengrond".

Hieruit blijkt dat het natuurbeleid niet in de luwte zit wat aandacht betreft, althans niet bij de LTO. De vraag is wat dit zal gaan betekenen bij het gebiedsgerichte aanpak waar agrarische grondeigenaren vaak van partij zijn.

## **3.6 Conclusie**

De tijd van afzonderlijke beleidsnota's voor de diverse ruimtelijke vraagstukken is met de komst van de nieuwe wro voorbij, aldus VROM. VROM kondigt een verschuiving van 'ordering' naar 'ontwikkeling'. Meer samenhang en helderheid, met meer ruimte voor decentraal beleid. De Wro biedt nu straks alle overheden tegelijk mogelijkheden om invloed uit te oefenen. Alle overheden kunnen initiërende rollen spelen via grote projecten, AmvB's, provinciale verordeningen en inpassingsplannen die direct doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het inpassingsplan wordt ook wel een 'bestemmingsplan van het rijk en de provincies genoemd'. Ook het projectbesluit is nieuw instrumentarium toepasbaar als er een aantoonbaar

rijksbelang, of provinciaal belang bij gediend is. Structuurvisies, die het overnemen van het streekplan, zullen aangeven hoe ver dat belang reikt. Deze zijn echter alleen zelfbindend.

Interessant hierbij is de nieuwe sturingsfilosofie 'sturen op eigenbelang'. Het betekent dat iedere overheid zijn eigen belangen moet definiëren en bepalen op welke wijze ze hierop zal sturen. In principe levert dit ook de mogelijkheid op van meer centralistische tendensen in de ruimtelijke ordening, mits de centrale overheid in staat is om de eigen belangen en kaders goed weet te formuleren en uitdragen. Een ingrijpend gevolg kan zijn dat overheden hun eigen belangen beter, meer integraal en sneller moeten bepalen en inzetten in gebiedsprocessen. De legitimiteit zal volgen op de kwaliteit van wat deze 'geactiveerde overheid' kunnen opbrengen.

Opvallend is de toenemende verschuiving naar gebiedsgerichte werkwijzen en decentrale oplossingen. Dat geldt voor ruimtelijke ordening, bodem, milieu, en interessant genoeg ook voor het natuurbeleid. Dat geldt zeker voor het Programma Beheer, die vanaf 2009 gereed moet zijn voor een meer gebiedsgericht inzet. Het is lastiger om te voorspellen wat Natura 2000 zal brengen. Natura 2000 lijkt vele eisen te stellen aan wat mogelijk is. Maar de rol van de beheerplannen moet eerst nog in de praktijk worden gebracht. Op dit moment is het niet altijd duidelijk wat voor rol de beheerplannen gaan spelen. Er is wel weerstand tegen Natura 2000 van agrariërs. Het EHS-regime schuift ook op naar een meer ontwikkelingsgericht natuurbeleid, met zowel meer ontwikkeling door EHS-saldobenadering en herbegrenzing op basis van niet-ecologische redeneringen als beter bescherming door 'nee-tenzij', en strengere compensatieregels. De combinatie van activiteiten moet tot kwaliteitsverbetering leiden in verhouding tot het bestaande beleid. De vraag is dan wie mag bepalen wat een 'verbetering' is? Met deze nieuwe spelregels van rijk en provincie lijkt nu de weg open te zijn voor een verdere integratie van natuurvraagstukken in gebiedsprocessen.

Er verandert veel in het sectorale beleid en RO-beleid de komende jaren. Nieuwe beleidsinstrumenten die ter beschikking komen aan overheden moeten zich nog bewijzen voor gebiedsgerichte projecten en de natuurcomponent in die projecten. De vraag is of de omgevingsvergunning en DURP niet te ingewikkeld worden. Juist het wegwerken van dat ingewikkelde was een reden voor het ILG en andere matregelen. Rond onteigening zien we een beweging naar meer aandacht voor inzet in natuurvraagstukken. Hierbij legt de overheid zich op een lijn van terughoudendheid. Tegelijkertijd lijkt de lat voor alle overheden straks hoog te liggen wat eisen aan een actieve en naar buiten gerichte aanpak betreft. In de volgende twee hoofdstukken bieden we een blik op de huidige praktijk, met de provincie Zuid-Holland als eerste casus.





## 4 Provincie Zuid-Holland

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen rond natuur en gebieden in de provincie Zuid-Holland. In § 4.2 schetsen we de natuuropgave en in § 4.3 volgt een uitwerking van de relevante gebiedsprocessen en de relatie met natuur. In § 4.4 gaan we dieper in op een gebiedsproces, in de Krimpenerwaard. Ten slotte, in § 4.5 maken we de balans op in een concluderende paragraaf.

### 4.2 Kenmerken Zuid-Holland

Kenmerkend voor de provincie Zuid-Holland is de complexiteit rond de vele bestuurlijke afspraken en gebiedsprocessen. In bestuurlijk opzicht is de provincie al complex met 77 gemeenten en 5 waterschappen in 2007. Bovendien heeft de provincie met een paar grote gemeenten te maken die zelf groot en sterk zijn: Den Haag en Rotterdam. Er zijn grote uitdagingen rond verstedelijking, water en groenstructuren. In totaal zijn er ca 3,5 miljoen inwoners, op een oppervlakte van 2.818 km<sup>2</sup> land en 600,5 km<sup>2</sup> water. Er zijn ca. 132.000 bedrijfslocaties, en een wegennet van meer dan 15.700 km. In 2006 waren er ook 1.200.000 buitenlandse toeristen. Ondanks de drukte wordt 75% van het gebied door de provincie als landelijk gebied betiteld (pMJP, 2007:7).

### 4.3 Natuuropgave

#### ***Veelzijdige natuur – en grote uitdagingen rond de realisatie***

De provincie Zuid-Holland heeft een veelzijdige natuur. Langs de kust liggen de duinen, rond de steden zijn er bossen en recreatiegebieden en in het veen bevindt zich gras en moeras. Als rivierdelta is er ook veel natte natuur. Belangrijke taken liggen op het vlak van het in stand houden van deze gebieden en ervoor zorgen dat er voldoende verbindingen van hoogwaardig kwaliteit zijn tussen de natuurgebieden. Op planniveau staat het natuurbeleid in Zuid-Holland op de rails: Het pMJP meldt dat de EHS grotendeels begrensd is in natuurgebiedsplannen en opgenomen in streekplannen. De natuurdoelen zijn vastgesteld en het beheer is verdeeld over Staatsbosbeheer (SBB, Zuid-Hollands Landschap (ZHL) en Natuurmonumenten (NM). De verwerving heeft DLG in de handen. Ook is vastgesteld voor welke doelen particulieren hun gronden kunnen omvormen naar natuur. De natuuropgave, zoals opgenomen in het pMJP, is uitgewerkt in het Beleidsplan Groen, Water en Milieu 2006-2010 (BGWM 2006-2010).

Daarnaast zijn de volgende nota's en programma's van belang: Contourennota Levend Landschap (CNLL), het Provinciaal Ruimtelijke Structuurvisie (PRSV), streekplannen, Regionaal Groenblauw Structuurplan 2 (Rijnmond), Visie Beheer Groengebieden, Beleidsnota Water en de collegewerkprogramma's (pMJP, 2007:8). Voor de natuur gaat het volgens het pMJP (2007:58) in het kort vooral om de volgende gebieden:

- De kust met de duinen van Voorne en tussen Monster en Katwijk;
- Het Deltagebied van Rijn en Maas met zijn schorren, slikken, kreken, grienden, wilgenmoerasbossen en de zoet-zoute getijden dynamiek; De veengordel in het Groene Hart
- Samenhang tussen de water- en moerasgebieden van Zuid-West en Noord Nederland;
- De robuuste verbinding de Natte As (beleid in 2000), 14.500 ha EHS, vormt de verbinding tussen het Lauwersmeer in Friesland en de Zeeuwse Delta, is deel van een internationale

schakel voor waardevolle moerasgebieden. Loopt door Zeeland, Zuid-Holland, Utrecht, Noord-Holland, via de Randmeren bij Flevoland naar Friesland.

- De provincie heeft in haar pMJP ruim 100 verbindingzones opgenomen.

Er zijn echter grote uitdagingen verbonden aan de praktijk van het beleid. Het realiseren van ambities vergt nog veel inzet, aangezien er de komende jaren duizenden hectares nieuwe natuur bij moet komen. Volgens het pMJP gaat het om 1.726 hectare nieuw te verwerven EHS en 2.082 hectare Recreatie om de stad. Daarnaast liggen er afspraken over 1.850 hectare uit de tijd van Groen om de stad (inclusief Mainport Rotterdam en het Strategische Groenakkoord). Voor nieuwe EHS-gronden zijn er ook 2.781 hectare ruilgronden en 3.432 hectare grond voor inrichting EHS. Voor het beheer gaat het om 12.223 hectare binnen Programma Beheer (Subsidieregeling Natuurbeheer (SN); terreinbeherende natuurorganisaties) en 7.721 hectare Programma Beheer (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN); agrarisch beheer).

De hectares zeggen misschien niet zo veel over de uitdagingen, maar ze zeggen wel dat de provincie een forse opgave heeft binnen dit gebied waar de ruimtedruk al aanzienlijk is. Het BGWM (2006:12) stelt dat biodiversiteit het hoofddoel van het natuurbeleid vormt. Juist op dit punt gaat het niet goed. Sinds de referentiesituatie in 1980 is de biodiversiteit in Zuid-Holland sterk afgenomen (ibid.). Een van de uitdagingen daarbij is het voorkomen van versnippering tussen de natuurgebieden. Daar heeft de provincie verbindingzones voor bedacht. Meer dan 100 provinciale verbindingzones zijn opgenomen in het pMJP. Ze worden echter niet door het rijk via het ILG gefinancierd, en daar is de provincie niet zo blij mee. De uitvoering van de verbindingzones zijn nu verbonden aan initiatieven vanuit de regio. Men heeft al goede ervaringen met dit type projecten met de kreken in de Hoeksche Waard en de Strypse Wetering, waar de provincie over succesvolle functiecombinaties van natuur en water melding maakt. De vraag is of de andere verbindingzones ook zo goed zullen verlopen. De provincie verwacht dat 120 hectare van de verbindingzones tot 2013 gerealiseerd kan worden. Voor de periode na 2013 resteert dan wel 780 hectare.

Er is in Zuid-Holland vaak een samenhang tussen natuurontwikkeling, versterking van het recreatieve medegebruik en verstedelijkingsplannen. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Groene Hart en de andere kant van de IJssel; de Driehoek Rotterdam-Gouda-Zoetermeer. De provincie is zich zeer van bewust dat de stad en de natuur naar elkaar 'groeien'. Dit vergt inspanning en het vergt samenwerking. In het Groene Hart heeft de Pact voor de Krimpenerwaard prioriteit, waar men nu een primeur in Nederland heeft door te werken volgens de beleidsfilosofie 'functie volgt peil'. Uitdagingen liggen er ook rond de relatie milieukwaliteit en de EHS. Een deel van deze uitdaging heeft te maken met bestrijding van een verdroging die nu moeizaam loopt (pMJP, p.58). Prioritaire projecten zijn de regeneratieprojecten in de duinen van Meijendel; isolatie ten zuiden van de Amsterdamse waterleidingduinen; kwelwater uit de duinen in Voorne (inrichting Middeweg-Noord); en natuurontwikkeling Goeree (afspraak Bestaand Rotterdams Gebied).

De duinen van Zuid-Holland zijn belangrijk voor het behoud en herstel van de biodiversiteit. Maar de duinen liggen dicht bij steden en havens en vormen wat de provincie zelf 'topgebieden voor recreatie' noemen. Het is daarom lastig om de duinen los te zien van de omgeving. Een duinbeheerder als Duinwaterbedrijf Zuid-Holland bijvoorbeeld heeft het beheer over 2.500 hectare grond met waterwinning, zeewering, recreatie. Selnes (2006:36-37) stelde vast dat de duinbeheerder te maken heeft met aantal uitdagingen:

- Omgaan met grondeigenaren, vergunningsverleners, belangenorganisaties en bureaus;
- Stimuleren van informeel, laagdrempelig dialoog met overheden: In 2006 is er weinig dialoog met overheden, het natuurdoeltypenkaart is een passieve en vooral ambtelijk stuk dat nooit echt effect heeft gehad op de praktijk;

- Drukte en onrust door verstedelijking, het 'afknabbelen' aan de randen van de duinen;
- Verontreiniging van buiten af heeft veel effect;
- De individualisering beïnvloeden het gedrag van recreanten (cross-fietsen, kiten).

### ***Spanningen tussen doelen en middelen in het natuurbeleid in Zuid-Holland***

De provincie stelt in het pMJP dat er op het gebied van zowel de Recreatie om de stad (RodS), de EHS en de Provinciale Ecologische Verbindingen (PEV) spanningen zijn tussen doelen en middelen. Gezien de totale middelen en de normbedragen worden met de huidige programmering de doelen niet gehaald. Deze spanning is hier in tabelvorm opgenomen. Maar de provincie gaat nu een stap verder. De spanning, zo staat het in het pMJP, is ook nog niet transparant. De lijst met hectares verhelderen de omvang, en dat is belangrijk, maar het zegt niets over de onderliggende problematiek. Doelen waarbij de spanning onvoldoende transparant is, zijn vooral het Programma Beheer, Landelijke routenetwerken, Bodemsanering en de drie Nationale landschappen Hoeksche Waard, Hollandse Waterlinie en het Groene Hart. Voor de provincie is het benoemen van deze spanningen en eerste stap in het aanpakken van de spanningen. Vervolgens gaat de provincie met de relevante partners kijken naar de behoefte aan nadere prioritering en programmering (Tabel 4.1).

*Tabel 4.1: pMJP Zuid-Holland (juni 2007:22)*

<b>Doelen pMJP 2007-2013</b>	<b>Beleid t/m 2018</b>	<b>Bestuurlijke afspraken<sup>4</sup> t/m 2013</b>	<b>Beschikbare middelen 2007-2013</b>
Recreatie om de stad	Aankoop: 3.619 ha Inrichting: 5.449 ha	Aankoop: 3.330ha Inrichting: 3.630 ha	Aankoop: 2.082 ha Inrichting: 814 ha
Ecologische Hoofdstructuur	Aankoop: 3.812 ha Inrichting: 11.241 ha	Aankoop: 2.336 ha Inrichting: 4.670 ha	Aankoop: 1.726 ha Inrichting: 2.432 ha <sup>5</sup>
Provinciale Ecologische Verbindingen (niet-ILG)	Aankoop/inrichting: 960 ha	Aankoop/inrichting: 100 ha	Aankoop/Inrichting: 135 ha

De provincie heeft ervoor gekozen om de prioriteiten rond RodS, EHS en PEV op dit moment te plaatsen op processen waar bestuurlijke afspraken al liggen. Dat betekent volgens het pMJP (p.23) dat een deel van de beleidsopgave bij EHS en PEV niet in de periode 2007-2013 met de beschikbare middelen gerealiseerd kan worden. Gebiedsgerichte samenwerking wordt beschouwd als noodzakelijk voor de meeste opgaven. Maar, de vraag is hoe dat opgepakt wordt. Deels is dit een kwestie van prioriteiten stellen, en deels gaat het om inspelen op processen waar energie op zitten. Althans, zo ziet de provincie de diverse opgaven op haar grondgebied. De provincie Zuid-Holland heeft al vele afspraken gemaakt met gebiedspartners. Daar wenst men op voort te bouwen. Voor EHS en RodS liggen een reeks bestuurlijke afspraken (en daar komen we op terug in de volgende paragraaf). Voor de inzet in het nationale park de Biesbosch worden de middelen uit het ILG ingezet via de provincie Noord-Brabant.

Voor sommige thema's ligt het lastiger, zoals particulier natuurbeheer. De provincie stelt dat particulier natuurbeheer niet op gang komt, en dat de provincie zich daarover moet bezinnen. Voor de realisatie van natuurdoelen is men verder afhankelijk van de vastlegging van de natuurfunctie in de bestemmingsplannen (ook de actualisatie hiervan). De provincie acht vooral de regie op de bestemmingsplannen 'zeer essentieel' (pMJP p.61). Dit komt deels omdat in

<sup>4</sup> Totale opgave zonder aftrek van reeds aangekochte of ingerichte onderdelen van projecten. Rijk en gezamenlijke provincies herijken in 2007 de totale beleidsopgave in het project 'nulmeting op kaart'.

<sup>5</sup> Deze prestatie (en bedrag) is nog exclusief de lopende verplichtingen uit de kwaliteitsimpulsprojecten inrichting Deltanatuur.

steeds meer natuurgebieden de inrichting met behoud van (veen)bodem en herintroductie van natuurlijke watersystemen voor schoon gebiedswater en tegen gebiedsvreemd watergebruik samenhangt. Om gebieden 'af' te maken en tot inrichting over te gaan moeten nog overblijvende percelen verworven worden. Dit kan om onteigening vragen, als de huidige ambities gehandhaafd moeten worden.

In de volgende paragraaf gaan we verder in op een aantal van de belangrijke zaken die zich afspelen rond natuur in relatie tot de verschillende gebiedsprocessen in Zuid-Holland.

## **4.4 Gebiedsprocessen**

### **4.4.1 Een nieuw tijdperk breekt aan**

De provincie Zuid-Holland kent volgens de structuurvisie geen traditie in ruimtelijke plannen die het gehele grondgebied bestrijken (Provinciale Staten, 13 oktober 2004:7). Het ruimtelijke beleid werd gedragen door de vier streekplannen. In 2004 begint er met de structuurvisie een einde te komen aan deze manier van werken. De provincie gaat vanaf nu door met een ruimtelijke visie en plan die als integratiekader moet werken voor het sectorale en het gebiedgerichte beleid. De voornaamste reden voor deze ommezwaai is gelegen in een ontwikkeling waar afzonderlijke beleidssectoren als milieu, water, verkeer wel provinciedekkende plannen hebben terwijl er geen ruimtelijke visie en plan voor het hele grondgebied bestaat. Daarnaast is er ook provincie overstijgend planvorming gaande, zoals de Zuidvleugel en het Groene Hart, en de samenwerkingsprocessen in de Randstad en de Rijn-Schelde Delta. Deze schaalvergroting en netwerkvorming worden steeds vaker de basis voor bestuurlijke en inhoudelijke processen, en voor de provincie reden genoeg om meer samenhang in de visievorming te zoeken.

Voor de provincie Zuid-Holland past dit goed in een trend waarin ruimtelijke ordening veranderd in ruimtelijk ontwikkeling (Provinciale Staten, 13 oktober 2004:7). De provincie benadrukt dat intensieve en vroegtijdige samenwerking tussen overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen nodig is. Tegelijkertijd komt de provincie zelf prominenter in beeld. De structuurvisie zal voor de provincie leidend voor de ontwikkeling worden, ook al is de visie slechts zelfbindend. Langzamerhand schuift de provincie ook op naar één perspectief voor de planning, dat ook nog provinciedekkend is. Zo komt de provincie af van de partiële streekplannen met verschillende planhorizonten.

### **4.4.2 De meerlagen aanpak in Zuid-Holland**

In een provincie waar complexiteit rond vele bestuurlijke kaders op verschillende niveaus altijd een rol speelt is het niet altijd vanzelfsprekend welke type afspraken en gebiedsprocessen men het beste kan ondersteunen. De noodzaak tot maatwerk en selectief optreden is ook ingegeven door de verschillen in grootte en invloed. De grote gemeenten als Den Haag en Rotterdam vragen soms een eigen aanpak. Zo pakt de Stadsregio Rotterdam de Regionaal Groenblauw Structuurplan op (RGSP2). Bovendien zijn de uitdagingen rond verstedelijking en groenstructuren op zich groot. De provincie ziet het als een centrale taak om de gebiedsgerichte aanpak te stimuleren en aantrekkelijk maken voor anderen. Als 'alles met alles' verbonden lijkt te zijn, dan is verbindings leggen een van de grote uitdagingen. Toch is het ook van belang om onderscheid te maken tussen de niveaus, om afgebakende opgaven te scheppen die tot resultaten leiden. Voor de provincie is het daarom kenmerkend geworden dat er voor de gebiedsprocessen meerdere lagen van visievorming, besluitvorming en uitvoering zijn gevormd. Om een beeld te geven, onderscheiden we drie niveaus:

- *Bovenregionale platforms:* Zuidvleugel en Groene Hart.
- *Regionale samenwerkingsverbanden:* Streekplanregio; WGR-gebieden; Regionale projecten buiten ILG; prioritaire gebieden voor kwaliteitsimpuls landschap, de Groenblauwe Slinger.
- *Bestuurlijke afspraken:* PMJP en ILG (EHS, RodS)

Hieronder worden deze niveaus besproken op de relatie natuur en gebieden. Daarna gaan we een project uittillen voor nader beschouwing.

#### 4.4.3 Bovenregionale platforms

De bovenregionale gebiedsprocessen bevinden zich op een strategisch niveau waar de bevoegdheden van actoren afzonderlijk niet toereikend zijn. Toch is er kennelijk behoefte aan meer integrale afwegingen op dat niveau. De provincie Zuid-Holland heeft met een aantal bovenlokale platforms te maken, waarvan de Zuidvleugel en het Groene Hart twee prominente zijn. Voor de natuuropgave zijn ze ook niet onbelangrijk (Tabel 4.2).

Tabel 4.2: Kort overzicht bovenregionale gebiedsprocessen

Bovenregionale gebiedsprocessen	Omschrijving	Actoren	Rol natuur
Zuidvleugel	Bestuurlijk Platform sinds 2000. Plan voor samenwerking sinds 2004.	Partners: Provincie Zuid-Holland, Drechtsteden, Holland Rijnland, Stadsgewest Haaglanden, Gemeente Den Haag, Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland, Stadsregio Rotterdam en Gemeente Rotterdam. Ook NGO's/bedrijven actief.	'Zuidvleugel Zichtbaar Groen' in 2004: afspraak over 4.200 ha RodS. Agendastellend, coördinerend, niveauverbindend.
Groene Hart	Nationaal Landschap vanaf 2004, Uitvoeringsprogramma 2007-2013. Gebiedsontwikkelingsplannen centraal.	Drie provincies: Zuid-Holland, Noord Holland, Utrecht, Woerdens Beraad (59 gemeenten), 'Groene Hart Pact' (maatsch. org.), 'Kloppend Hart' (maatsch.org. recreatie), Stichting Groene Hart, 'G4' (grote gemeenten), 5 waterschappen.	Agenderend, met uitvoeringsprogramma voor samenhang en slagkracht 'Iconen' benoemd (bv. Krimpenerwaard)

We hadden hier ook Deltanatuur als bovenregionaal gebiedsproces kunnen zetten. Daar kiezen we niet voor, maar leggen wel in het kort uit wat het voor staat. Deltanatuur is een verzamelnaam voor wat de provincie noemen 'de nieuwe gevarieerde, grote waterlandschappen die straks de Biesbosch en de rivieroeveren en kustranden van de Zuid-Hollandse eilanden zullen sieren'.<sup>6</sup> Er is ook een samenwerkingsverband dat deze land-

<sup>6</sup> [http://www.zuid-holland.nl/overzicht\\_aller\\_themas/thema\\_programma\\_en\\_projecten/content\\_deltanatuur.htm](http://www.zuid-holland.nl/overzicht_aller_themas/thema_programma_en_projecten/content_deltanatuur.htm)

schappen wil realiseren, en wat dat betreft is het zeker een regionaal samenwerkingsverband. Hierin werkt de provincie met het rijk, de provincie Noord-Brabant, lokale overheden en maatschappelijke organisaties samen. De projectorganisatie werkt aan verwerving en inrichting van land, samen met externe partijen. Dat zijn gemeenten, bedrijven, waterschappen, natuurorganisaties, particulieren (agrariërs). De projectorganisatie zoekt actief naar goede ideeën en initiatieven in de regio, om kansen te creëren voor landaankoop, landruil, en daardoor geheel nieuwe natuurontwikkeling in gang te zetten. Het project loopt tot en met 2010, en dan moet er drieduizend hectare nieuwe natte natuur gerealiseerd zijn in de riviermondingen van de Rijn en de Maas.

### ***Zuidvleugel***

De Zuidvleugel is een gebied dat binnen de provinciale grenzen van Zuid-Holland valt, terwijl de provincie zelf niet in staat is om dit deel van het zuidwesten van de Randstad te sturen. Met 3,5 miljoen inwoners is het één van de dichtstbevolkte regio's van Europa ([http://www.zuidvleugel.nl/page/De\\_Zuidvleugel](http://www.zuidvleugel.nl/page/De_Zuidvleugel)). De missie is dat de Zuidvleugel 'moet uitgroeien tot een vitale netwerkstad van bestuur & recht, kennis en logistiek in een Hollands landschap'. Om dit tot stand te brengen is in 2000 het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel opgericht. De partners zijn de Provincie Zuid-Holland, Drechtsteden, Holland Rijnland, Stadsgebied Haaglanden, Gemeente Den Haag, Intergemeentelijk Samenwerkingsorgaan Midden-Holland, Stadsregio Rotterdam en Gemeente Rotterdam. Ook bedrijven en andere NGO's zijn binnen het platform actief.

De kritiek op de Zuidvleugel is vaak dat het niet concreet is. Wellicht ligt dan ook de eventuele meerwaarde vooral in de agendastellende rol als platform waar men zich kan uiten, rond een provincie overstijgend problematiek. Op die manier kan het effect hebben op de coördinatie en extra impulsen geven aan de inzet, doordat het zoeklicht op een bepaalde problematiek komt. De Zuidvleugel heeft er toe geleid dat de regeringsraden (VROM-raad, RLG, RWV) en de Commissie Versterking Randstad een gezamenlijk advies uitbrachten over het beleid in de Zuidvleugel. Hierin signaleren ze dat de bestuurlijke drukte tot een weinig slagvaardige besluitvorming leidt. De slagvaardigheid kan alleen bereikt worden als het rijk en de regionale partijen de verschillende thema's integraal en op programmatische wijze aanpakken. Over het natuurbeleid (PEHS, Deltanatuur, het Groenakkoord, PMR, Landinrichting, VINEX-groen) stellen ze vast dat het op grote achterstand ligt. Er is onvoldoende politiek en bestuurlijk draagvlak en daadkracht en een gebrek aan financiële middelen. Het ingezette beleid is te gefragmenteerd, en de economische betekenis van groen wordt als gevolg van te sectoraal georiënteerd beleid onvoldoende vertaald in bestuurlijk handelen. Ze noemen Groen in en om de stad en de Groenblauwe Slinger als de belangrijkste projecten voor natuur en recreatie, maar ook de kust, het Groene Hart en Hoeksche Waard. Ze dringen aan op intensieve samenwerkingsverbanden, ook met private partijen. Er moet op systematische wijze intersectoraal gewerkt worden, stellen de raden. Wat we hier zien is een voorbeeld van hoe een regionaal gebiedsproces een agendavormend proces wordt. Deze speelt zich af buiten formele beleidskaders. Het advies is ontstaan uit een serie rondetafelgesprekken met vele mensen uit de wetenschap, beleid, NGO/bedrijfsleven (zie ook Kader 3).

#### **Kader 3. Definitieve overeenkomst binnen handbereik**

In het Onderhandelingsakkoord Zuidvleugel Zichtbaar Groener hebben de rijksoverheid, provincie Zuid-Holland en regiobesturen in overleg met direct betrokkenen de voorwaarden geschapen om in de Zuidvleugel zo'n 4.200 hectare nieuwe recreatieve groengebieden te realiseren. Dit betekent concreet dat bijna negentig procent van de totale kosten financieel is geregeld. Het rijksbudget loopt tot uiterlijk 2013.

*Bron:* persbericht [http://www.hollandrijnland.net/Ruimte/Zuidvleugel\\_Zichtbaar\\_Groener](http://www.hollandrijnland.net/Ruimte/Zuidvleugel_Zichtbaar_Groener)

### ***Het Groene Hart***

Het Groene Hart van de Randstad geldt in beleidstermen als een prachtig maar kwetsbaar gebied waar de bodem verzakt, het water verzilt en boeren afhankelijk zijn van de watercondities. Het gebied kent ook drukte uit de behoefte aan woningen en een oprukkende stedelijke omgeving, terwijl de vraag naar recreatie en natuur ook groot is. Als 'gebied' valt het Groene Hart niet onder één actor of één bepaalde vorm voor bevoegdheid. Er worden wel constructies bedacht om toch een soort eenheid te scheppen. Een van de constructies betreft de poging om via het rijksbeleid het gebied aan te wijzen als Nationaal Landschap (Nota Ruimte, 2004). Hiermee heeft men eisen aan inrichting en gebruik gesteld. Centraal in de aanpak staat een vernieuwende, decentrale aanpak. De regie ligt bij de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht. Daarvoor moeten ze wel aan de slag met andere partners.

Er is dan ook een Stuurgroep Groene Hart met een Uitvoeringsprogramma 2007-2013. De provincies hebben dat programma gemaakt in samenwerking met:

- Het Woerdens Beraad van de 59 Groene Hartgemeenten;
- Het Groene Hart Pact: ANWB, Natuurmonumenten, LTO-Noord, vier Kamers van Koophandel, Staatsbosbeheer, Milieufederatie Zuid-Holland en de Neprom;
- Het project Groene Hart Kloppend Hart van de toeristisch-recreatieve sector: de VV's, vijftien agrarische natuurverenigingen, de Recron, LTO-Noord, ANWB;
- De Stichting Groene Hart (met particulieren in zowel bestuur als adviesraad);
- G4: De samenwerkende grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht;
- De vijf waterschappen in het gebied.

De worsteling in het Groene Hart is evenals de Zuidvleugel vaak verbonden met problemen en kansen die de bestuurlijke indelingen niet volgen. Samenwerking wordt dan een noodzaak rond overwegingen verbonden aan zaken als woningbouw, wegen, industriegebieden, bedrijventerreinen in relatie tot natuur en landschap, recreatie, waterpeil, milieucondities en landbouw. Aan de ene kant stelt het uitvoeringsprogramma<sup>7</sup> dat het gebied niet 'op slot' gaat. Het Groene Hart blijft een gebied om te wonen en te werken. Maar tegelijkertijd is bescherming van het gebied nodig. Deze 'dubbele doelstelling' geeft op zich zelf weinig uitsluitel over de ontwikkeling in het gebied. Maar, in een Randstad waar 6 miljoen mensen op 180.000 hectare wonen (Uitvoeringsprogramma<sup>8</sup> par. 2.1) is de dynamiek groot. Het stadland karakter is altijd aanwezig, ook al is het gebied meer bekend als een cultuurlandschap waar mogelijkheden en beperkingen vooral ingegeven worden door landbouw en waterpeil.

Het uitvoeringsprogramma (paragraaf 2.4) stelt dat samenwerking een eerste voorwaarde is voor een vruchtbaar uitvoeringsproces. De betrokken partijen werken dus samen aan een gemeenschappelijk resultaat, maar elk partner werkt met eigen middelen en vanuit de eigen verantwoordelijkheid. Hiermee is een lastig proces van herschikking van bevoegdheden en integreren van middelen niet nodig. In plaats daarvan kan de aandacht worden besteed aan de commitment en samenwerking. Dat gebeurt op programmaniveau en op projectniveau. Er zijn coalities gesloten voor gebiedsgerichte 'iconen' (zoals de Krimpenerwaard) en andere projecten. Deze worden dan aangestuurd door een stuurgroep of een gebiedscommissie. Voor een deel van de iconen en projecten moet dat echter nog gebeuren. Het programma benadrukt dat het van groot belang is dat niet alleen overheden onderling samenwerken, maar ook de ontwikkelende partijen en terreinbeheerders. Veel van de besluitvorming in het Groene Hart vindt plaats in het structurele overleg tussen de partijen. Het werk wordt verder ondersteund door een programmabureau en een managementteam.

<sup>7</sup> (zie <http://www.toekomstgroenehart.nl/default.aspx> en <http://www.groene-hart.nl/>)

<sup>8</sup> Stuurgroep Groene Hart van de provincies (oktober 2006), *Het Groene Hart – Icoon van Nederland*, ontwerp - uitvoeringsprogramma 2007-2013.

### ***Gebiedsontwikkelingsplannen als instrument***

Een interessant instrument is het gebiedsontwikkelingsplan, door de partijen gezien als een afspraak tussen betrokken partijen, zoals gemeenten en natuur- en waterbeheerders, om samen iets op te lossen. In deze plannen worden in één keer afspraken gemaakt over woningbouw, natuurontwikkeling, waterbeheer, landschap, bedrijventerreinen, infrastructuur én de financiering daarvan. Het uitvoeringsprogramma stelt vast dat in delen van het Groene Hart waar veel in beweging is, kan het niet anders dan dat de betrokken gemeenten gezamenlijk een plan voor dergelijke complexe taken maken, met hulp van de provincie. Dit is bedoeld om een bepaalde daadkracht te realiseren in gebieden die zo kwetsbaar zijn, dat hoge eisen aan de samenwerking gesteld moet worden. Er zijn bijzondere afspraken met het rijk gemaakt dat in dergelijke gebieden woningbouw en bedrijventerreinen alléén nog stand komen als zij onderdeel uitmaken van een integraal gebiedsontwikkelingsplan. Zo bouwt men een procesmatige clausule in die gebieden moet beschermen. De partijen willen bovendien een opzet waar de plannen zo in elkaar steken dat ze financiële middelen genereren voor natuur en landschap. 'Rood' voor 'groen', is het credo. Voor relatief eenvoudige afspraken tussen bijvoorbeeld gemeenten onderling of tussen gemeenten en waterschappen, is het niet nodig om een gebiedsontwikkelingsplan te maken.

Gebiedsontwikkelingsplannen zijn aan de orde in het Zuid-Hollandse deel van de Oude Rijnzone, Groot-Mijdrecht-Noord, het Venster Bodegraven-Woerden, de Natte As die van noord naar zuid door het Hart loopt. In die gebieden willen de partners stimuleren dat dossiers aan elkaar worden gekoppeld, inclusief de financiële relaties tussen dossiers. Hiermee denkt men de slagvaardigheid te vergroten en een basis te maken voor een beroep op rijks- of provinciale ondersteuning. De stuurgroep, in overleg met gemeentelijke samenwerkingsorganen, natuurbeheerders en projectontwikkelaars, bekijkt waar deze werkwijze verder benut kan worden. Er komen ook pogingen om de gemeenten tot een extra kwaliteitsslag te stimuleren.

### ***Waar naartoe? Sturing van het Groene Hart en de Zuidvleugel***

Een opleggende stijl van sturing is lastig te realiseren in een Zuidvleugel of een Groene Hart waar de uitdagingen niet aansluiten bij de bevoegdheden. Het sturingsprincipe voor het beleid is dan ook vooral ontwikkelingsgericht. Toch ligt voor het Groene Hart de meer traditionele toelatingsplanologie ook nog ingebouwd in de structuur. De provincies leggen een kwaliteitsbeeld neer, gebaseerd op de kernkwaliteiten uit het rijksbeleid, dat als een richtsnoer dient te functioneren voor de afstemming met alle betrokken partijen. De basiskwaliteiten dienen vervolgens te worden gewaarborgd door het bestaand planologische en juridische instrumentarium. Veel wordt echter bepaald binnen overlegfora, concrete projecten en andere initiatieven. De concrete voorwaarden worden vaak geschapen op een ontwikkelingsgerichte manier. Van der Sar, in 2004 'natuur-gedeputeerde' in Zuid-Holland<sup>9</sup>, stelt dat dit nodig is vanwege de dynamiek die er altijd is. Hij waarschuwde tegen luchtfietserij door een voor hem overdreven roep naar overheidsinstrumenten om bijvoorbeeld het natuurbelang te dienen. Het is in zijn visie te gemakkelijk om te zwaaien met wijzingen van bestemmingsplannen en onteigening. Er moet ook voldoende geld zijn, en een goede inpassing met andere belangen. De overheid moet volgens Van der Sar vooral betrouwbaar overkomen, en vooral investeren waar draagvlak en financiering aanwezig is. Deze opvatting lijkt sterk op het beleid dat nu gevoerd wordt door de provincie. In dit proces speelt de overtuigingskracht van de provincies een centrale rol, evenals de overtuigingskracht van andere partijen. De 'richting' van de sturing bevat dus een dubbele component; zowel ontwikkelingsgericht als toelatingsgericht.

---

<sup>9</sup> Interview in het Vakblad Natuur, Bos en Landschap, 11 mei 2004.



Eind 2007 is een initiatief gekomen om de Stuurgroep Groene Hart een voorloper van de drie provinciale structuurvisies te laten maken.<sup>10</sup> Deze voorloper is bedoeld om de gewenste regie in het gebied te realiseren. De voorloper moet concreet aangeven waar woningbouw komt, tot en met aantallen en locaties. Daarnaast moeten de kernkwaliteiten concreet worden uitgewerkt, zodat de gemeenten en andere partijen de voorwaarden waarbinnen de ontwikkelingen moeten plaatsvinden. Er moet ook een perspectief komen voor de agrarische sector, en ontwikkelingen van robuuste eenheden natuur en recreatie. Ook water vraagt nadrukkelijk aandacht. Het lastige met 'kwaliteiten' is echter dat ze uiteindelijk naar 'kwantiteiten' toegroeien, naarmate een plan dichter op de praktijk komt. En dan is de kans op consensus niet meer zo vanzelfsprekend. Vele processen van deze concretisering bevinden zich binnen het kader van wat we hier regionale gebiedsprocessen noemen.

#### 4.4.4 Regionale gebiedsprocessen

Onder het niveau van de bovenregionale processen bevindt zich een serie min of meer complexe gebiedsprocessen. De provincie heeft te maken met zowel streekplanregio's, WGR- (Wet Gemeenschappelijke Regelingen) gebieden voor intergemeentelijk samenwerking, regionale samenwerkingsgebieden en prioritaire gebieden voor de kwaliteitsimpuls landschap (Tabel 4.3).

Tabel 4.3: *Overzicht gebiedsprocessen in Zuid-Holland*

<b>Regionale gebiedsprocessen</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Actoren</b>	<b>Relatie natuur</b>
Streekplangebieden	Samenspraak overheden over beleid	Oost, West, Rijnmond en Zuid	Ruimtelijke inpassing
WGR-gebieden	Intergemeentelijk samenwerking	Haaglanden, Rijnmond, Holland Rijnland, Midden-Holland, Rijnstreek, Hoeksche Waard, Goree Overvlakkee, Drechtssteden, Alblasserwaard-Vijfherenlanden.	Verplichtende samenwerking stad-land
Regionale projectgebieden buiten ILG	Samenwerkingsprojecten	Oude Rijnzone, Ontwikkeling Delflandse Kust, Hollandse IJssel, PMR: Project Mainport Rotterdam, Merwedezone, Stedenbaan	Ruimtelijk kwaliteit, samenhang
Prioritaire gebieden voor kwaliteitsimpuls landschap.	Projectgericht	Land van Wijk en Wouden, Gouwe Wiericke, Krimpenerwaard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Midden-Delfland, Hoeksche Waard	Stimuleren kwalitatieve initiatieven
Groenblauwe Slinger	Programma met projecten	Land van Wijk en Wouden, De Balij-Bieslandse Bos, Groenzone Berkel-Pijnacker en de Bergboezem Polder van Oude Leede, Oude Leede, Midden-Delfland.	Ruimtelijk kwaliteit, samenhang

<sup>10</sup> Zie gezamenlijk persbericht van de Stuurgroep Groene Hart, provincies Zuid-Holland, Noord-Holland, Utrecht en het rijk (VROM, LNV, V&W) uit 26-11 2007 ([http://www.hetinvloket.nl/portal/page?\\_pageid=116,1640333&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL&p\\_news\\_item\\_id=22889](http://www.hetinvloket.nl/portal/page?_pageid=116,1640333&_dad=portal&_schema=PORTAL&p_news_item_id=22889)).

### ***Streekplangebieden***

De provincie kende voor de ontwikkeling van streekplannen vier regio's. De streekplannen worden met de nieuwe Wro echter afgeschaft en opgevolgd door de structuurvisie. De *streekplanregio's*<sup>11</sup>) waren echter bedoeld om aan effectieve streekplannen te komen. Er was een indeling in vier regio's gemaakt: Oost, West, Rijnmond en Zuid. De indeling was gebaseerd op de indeling in bestaande regionale samenwerkingsgebieden van gemeenten. Zo bestaat de regio West uit de 9 gemeenten van het Stadsgebied Haaglanden – waaronder Den Haag en het Westland, en de 12 gemeenten die de regio Holland Rijnland vormen: de Leidse regio en de Duin- en Bollenstreek. De regio Rijnmond bestrijkt hetzelfde gebied als de gemeenten van het Stadsgebied Rijnmond.

De pragmatische lijn rond de streekplanregio's moest dienstbaar zijn voor hoe de provincie in grote lijnen de ruimtelijke inrichting wenste te regelen. Hierin kon men accenten en prioriteiten geven aan bijvoorbeeld meer groen of juist meer bouwen. Het streekplan was een belangrijk handvat voor gemeenten en regionale samenwerkingsverbanden om met de ruimtelijke inrichting van hun gebied aan de slag te gaan. Bestemmingsplannen van gemeenten moesten passen in de streekplannen van de provincie, en daar was een structurele voorziening voor nodig, een ontmoetingsplek voor overleg en planvorming. De provincie hanteerde in iedere regio een eigen 'contactgedeputeerde', die direct contact onderhoudt met lokale bestuurders' en als aanspreekpunt als zich problemen voordoen. De vraag is nu wat er met dit regime van planvorming gaat gebeuren. Wat en wie neemt de plaats in bij het ontwikkelen van de structuurvisie? Ook de nieuwe regierol van de provincie vraagt om een stevige en nauwe samenwerking met de gemeenten. Hoe gaat dat gebeuren? De provincie lijkt op dit punt het blikveld verlegd te hebben. Het gaat niet alleen om andere overheden, maar ook maatschappelijke organisaties, burgers, marktpartijen. De structuurvisie speelt in op deze rolverandering<sup>12</sup>. Bovendien kan de provincie nu naar een meer integrale kijk op de samenhang tussen de gemeentelijke en de provinciale plannen voor zowel natuur, verstedelijking als andere zaken. De vraag is of de structuurvisies zelf voldoende (in detail) uitgewerkt worden om de samenhang te zien. In situaties waar nader uitwerking en nadere afspraken nodig blijven, laat men ook het streekplan ontoetsbaar achter op bepaalde punten.

### ***WGR-gebieden***

Voor het ILG wenste de provincie in eerste instantie de negen *WGR gebieden* in te zetten. Ze zouden wellicht verantwoordelijk worden gemaakt voor de realisatie van het ILG. WGR staat voor de Wet Gemeenschappelijke Regelingen voor intergemeentelijke samenwerking. Bij deze regeling kan of een openbaar lichaam of een gemeenschappelijk lichaam worden ingesteld. De WGR-gebieden (ook wel kaderwetgebieden, of WGR-plus gebieden) waren ingesteld voor de specifieke afstemmingsproblematiek rond de grote steden (Nota Ruimte, 2004;39). Het gaat om gemeenten die zich gezamenlijk richten tot de provincie voor een verplichtende afspraak over samenwerking en afstemming. Hiermee kunnen ze bevoegdheden en middelen beter op een problematiek toespitsen, en ook extra middelen genereren. Er zijn negen WGR regio's in Zuid-Holland. De provincie maakte in eerste instantie afspraken met Rijnmond (Stadsregio Rotterdam), maar met de andere acht WGR-gebieden ging het stroever. De provincie begon zich af te vragen of de WGR-gebieden wel geoutilleerd waren om de ILG-kar te trekken. In 2006 zijn er over ILG-samenwerking binnen de WGR-gebieden bijeenkomsten gehouden met gemeenten, waterschappen, terreinbeheerders en maatschappelijke organisaties, zonder dat men daaruit een heldere agenda of een vervolg regelde. De WGR-gebieden bezitten volgens de provincie niet de benodigde bevoegdheden en capaciteiten om het geheel van ILG te

---

<sup>11</sup> [http://www.zuid-holland.nl/index/overzicht\\_regios.htm](http://www.zuid-holland.nl/index/overzicht_regios.htm)

<sup>12</sup> ([http://www.zuidholland.nl/index/overzicht\\_alle\\_themas/thema\\_ruimtelijke\\_ontwikkeling\\_wonen/content\\_provinciale\\_ruimtelijke\\_structuurvisie\\_2020.htm](http://www.zuidholland.nl/index/overzicht_alle_themas/thema_ruimtelijke_ontwikkeling_wonen/content_provinciale_ruimtelijke_structuurvisie_2020.htm))

trekken. Er zijn allerlei afspraken en processen die WGR doorkruisen, en dan is het niet handig om de WGR-gebieden voor de 'ILG-kar' te spannen.

### ***Projectgebieden buiten ILG***

De behoefte aan maatwerk in de aanpak zien we ook terug in het zestal regionale 'projectgebieden' buiten ILG maar met natuurdoelen. Deze kennen een eigen proces, met een eigen dynamiek. We schetsen hier de situatie binnen een van deze, het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). PMR loopt al jaren, met een proces waar provincie, rijk, gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf Rotterdam zeer betrokken zijn. Centraal staat het uitbreiden van de Maasvlakte met ca 2.000 hectare bruto nieuw land uit landwinning in zee, met daarbij een natuurcompensatie van 750 hectare. De complexiteit van de constructies waar de provincie mee te maken is binnen PMR groot: de 'procedurewijzer' alleen al beslaat 12 bladzijden. De provincie doet hieraan mee, in verschillende rollen.

De betrokken partijen komen elkaar tegen in vier organisatorische verbanden:

- *Projectorganisatie Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR)*: deelname van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat (ook projectsecretariaat), VROM, EZ, LNV en Financiën; het Havenbedrijf Rotterdam, de Stadsregio Rotterdam, de Provincie Zuid-Holland en de Gemeente Rotterdam. Rijksbelangen zitten in de Vogel- en habitatrictlijn en de economie. Verkeer en Waterstaat geeft ook concessies uit voor aanleg van nieuw land, en ontgrondingsvergunning voor zandwinning, en de vergunningen voor waterkeringen en infrastructuur. LNV staat voor natuurbescherming en ontheffing van de Flora- en faunawet.
- *Projectorganisatie Maasvlakte 2*: Voor de concrete uitvoering van de tweede Maasvlakte is er ook een projectorganisatie. Het gaat om de uitvoering van de landwinning in zee en aanleg tweede Maasvlakte. Dit is een door het havenbedrijf Rotterdam geleid organisatie.
- *Projectorganisatie 750 hectare natuur*: Hier is de provincie Zuid-Holland primair verantwoordelijk voor. Binnen dit deelproject weer is de gemeente Rotterdam verantwoordelijk voor 100 hectare in de Zuidpolder en Schiebroekse Polder en 50 hectare langs de Schie, tussen Rotterdam en Delft.
- *Projectorganisatie Uitvoering Ruimtelijk Plan Regio Rotterdam 2020 (RR2020)*: De gemeente
- Rotterdam is als 'bevoegd gezag' verantwoordelijk voor alle ruimtelijke plannen en procedures op haar grondgebied, waaronder het bestemmingsplan op Maasvlakte 2<sup>13</sup>. De RR2020 is door Provinciale Staten eerst vastgesteld als streekplan, en later als regionaal structuurplan (22/11 2005). De stadsregio voert het programmamanagement uit. Het uitvoeringskader is het Bestuurlijk Platform Zuidvleugel. Bij externe samenwerking is er één aanspreekpunt, de Stadsregio, behalve bij regiogrens overschrijdende zaken (provincie via Zuidvleugel).

Er is ook een sterke betrokkenheid van vele actoren via bijvoorbeeld het Overleg Maatschappelijke Partijen, met VNO-NCW, FNV, Kamer van Koophandel Rotterdam, LTO-Noord, Deltalings, Productschap Vis, ANWB, VEERO, RECRON, Vereniging Natuurmonumenten, Stichting Natuur en Milieu, Zuid-Hollands Landschap, Milieufederatie Zuid-Holland, Stichting de Noordzee, Waddenvereniging.

De gemeente Rotterdam en het Havenbedrijf zijn waarschijnlijk de twee actoren die 'het dichtst bij het vuur' zitten in dit veelzijdige proces. De gemeente is primair verantwoordelijk voor de realisatie van ruimtelijke ingrepen, zoals het geval is in het deelproject Bestaand Rotterdams Gebied. De gemeente Rotterdam werkt ook aan de realisatie van de allang afgesproken 750

---

<sup>13</sup> <http://www.rr2020.nl/Content/www.rr2020.nl/Documenten/Samenwerkingsovereenkomst>

hectare natuur- en recreatiegebied, maar komt dan dichterbij de provincie omdat juist de provincie trekker is van deze opgave. Een interessante ontwikkeling nu is dat de provincie met de nieuwe wet ruimtelijke ordening in een andere rol zal kunnen komen. De provincie was al verantwoordelijk voor diverse procedures rond het duinbeheer, en het beheerregime in de Voordelta. Nu, met het ILG, mag de provincie in principe nog meer regie gaan voeren. PMR, de regiegroep van het rijk, stelt zelf op de website dat de groep nu een stapje terug heeft gedaan. De regie kan dan wellicht wat meer naar de provincie? De provincie heeft al sectorale bevoegdheden en bevoegdheid om te toetsen tijdens de implementatiefase. Vele ruimtelijke voorwaarden zijn al vastgesteld, maar de provincie komt aan bod bij het wijzigen van bestemmingsplannen en vergunningsverlening, evenals de realisatie van de 750 hectare natuurcompensatie. Het moet nog blijken hoe de provincie (en rijk) erin gaan staan, en hoe de regie dan wordt voortgezet.

### ***Prioritaire gebieden uit de kwaliteitsimpuls landschap***

De zes prioritaire gebieden uit de kwaliteitsimpuls landschap is voor de provincie meer 'stuurbaar' dan het Project Mainportontwikkeling Rotterdam (PMR). De gebieden zijn Land van Wijk en Wouden, Gouwe Wiericke, Krimpenerwaard, Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, Midden-Delfland, Hoeksche Waard. De provincie is nu bezig de opgaven in de gebieden aantrekkelijker te maken. Alle gebieden kennen een eigen dynamiek, maar de provincie hanteert een paar spelregels voor alle gebieden. Centraal staat de sturingsfilosofie dat de partijen die iets willen, die krijgen ook voorrang. De reden hiervoor is dat het weinig zin heeft voor de provincie om energie en geld te verspillen aan projecten en afspraken die niet werken, aldus de respondent. De provincie worstelt echter met de vraag hoe de gebieden gestimuleerd moeten worden. De dialoog is nu echter op gang gekomen; er zijn contactpersonen per gebied, en een proces van netwerken en agendavorming loopt. Medio 2008 hoopt de provincie goed in de gebieden te staan. Vervolgens moeten er afspraken komen. Zo is er bijvoorbeeld in het gebied Land van Wijk en Wouden al een Leadergroep in oprichting, die wellicht als basis kan dienen voor afspraken (zie Groenblauwe Slinger). Op het proces in Krimpenerwaard gaan we straks nader in.

### ***Groenblauwe Slinger***

De Groenblauwe Slinger<sup>14</sup> is een S-vormige en relatief open ruimte die het Groene Hart verbindt met Midden-Delfland, en voorkomt dat de Haagse en Rotterdamse regio's samenklonteren tot één verstedelijkt gebied. De projecten zijn het Land van Wijk en Wouden, De Balij-Bieslandse Bos, Groenzone Berkel-Pijnacker en de Bergboezem Polder van Oude Leede, Oude Leede, Midden-Delfland. De bedoeling is dat het gebied de komende jaren uitgroeit tot een waterrijk natuurgebied van ca 200 km<sup>2</sup> (geen EHS). Het gebied bewaakt ecologische en recreatieve waarden voor de ruim twee miljoen omwonenden. Bij de uitvoering en realisatie staan volgens de provincie samenwerking tussen en gezamenlijke verantwoordelijkheid van de betrokken overheden, waterschappen en belangengroepen voorop, terwijl DLG de uitvoering doet. In het Land van Wijk en Wouden, bijvoorbeeld, werd in 2000 een gebiedscommissie opgestart, met een onafhankelijke voorzitter. In de commissie zitten LTO-Noord, de Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Wijk & Wouden, de provincie Zuid-Holland, de gemeenten Alphen a/d Rijn, Leiden, Leiderdorp, Leidschendam-Voorburg, Rijnwoude, Zoetermeer en Zoeterwoude, Hoogheemraadschap van Rijnland, Rabobank Rijnstreek, Staatsbosbeheer (mede namens Consept, een samenwerkingsverband van zeven Zuid-Hollandse Natuur en milieuorganisaties) en Stichting Grote Polder Groene Hart. De gebiedscommissie heeft vanaf november 2003 een eigen programmabureau met een

---

<sup>14</sup>[http://www.zuidholland.nl/overzicht\\_aller\\_themas/thema\\_programma\\_en\\_projecten/groenblauweslinger/content\\_organisatie.htm](http://www.zuidholland.nl/overzicht_aller_themas/thema_programma_en_projecten/groenblauweslinger/content_organisatie.htm)

uitvoeringsprogramma. Het secretariaat valt onder DLG, terwijl de stuurgroep onder de provincie valt. Ook landinrichtingsopgaven zijn betrokken.

Voor de meeste van de projecten in de Groenblauwe Slinger is er een gebiedscommissie. Bovendien is er vaak overlap tussen deze projecten en andere programma's van de provincie. De Groenblauwe Slinger kan gezien worden als een poging om op kwalitatieve wijze bovenregionale vraagstukken aan te pakken.

#### ***Verder 'doordecentraliseren en doordelegeren' binnen de provincie***

Bovenstaand overzicht laat zien dat de meeste vraagstukken waar de provincie voor staat in samenwerkingsverbanden worden opgepakt. Nergens worden echter formele bevoegdheden ingeleverd. Het gaat eerder om commitment en planmatig focus ('mind-sets'), coördinatie en om beter inzet van middelen. De kern van de aanpak van de provincie Zuid-Holland is de continue aandacht voor vraagstukken die de provincie verder kan decentraliseren of delegeren naar deze regio's. De provinciale organisatie heeft bij lange na niet de benodigde capaciteit om alles zelf te doen. De provincie heeft ook niet de bevoegdheden om dat te doen, en wenst dat ook niet te hebben. De provincie is gewend aan de netwerkfunctie in de regio, maar is voor succes afhankelijk van hoe de partners in de regio's het oppakken. De provincie zelf probeert in te spelen op de dynamiek en het benutten van energie. Tegelijk heeft de provincie wel bevoegdheden op het gebied van toetsing en controle op deelaspecten, evenals sturingsmogelijkheden door bijvoorbeeld organisatie, agenda en inspraak te beïnvloeden. In de volgende paragraaf zoomen we nader in op natuurspecifieke afspraken.

#### **4.4.5 Bestuurlijke afspraken rond natuur**

Vele van de natuuropgaven in Zuid-Holland zijn vastgelegd in afspraken. De prioriteiten op dit moment liggen bij doelen rond RodS, EHS en PEV waar bestuurlijke afspraken al liggen. Tabel 4.4 laat een overzicht van deze afspraken zien.

*Tabel 4.4: Bestuurlijke afspraken in Zuid-Holland*

<b>Bestuurlijk afspraak</b>	<b>Doel</b>	<b>Datum ingang</b>
1. Zuidvleugel Zichtbaar Groener	RodS	Dec. 2005
2. Intentieovereenkomst Groenzone Berkel-Pijnacker	EHS	2001
3. Samenwerkingsovereenkomst Deltanatuur	EHS	Dec. 2004
4. IODS: Convenant IODS (Integrale Ontwikkeling Delft en Schiedam)	EHS	2001, uitw. 2004
5. Veenweidepact Krimpenerwaard	EHS	Dec. 2005
6. Inrichtingsplan Nieuwe Driemanspolder	EHS	(2005)
7. Overeenkomst RGSP2 Rijnmond (Regional Groen Structuur Plan 2)	EHS/PEV	2006
8. Overeenkomst Driehoek Rotterdam-Zoetermeer-Gouda, natuurkern	EHS	2006
9. Uitwerkingsovereenkomst bestaand Rotterdams gebied (natuur op de kop van Goeree)	EHS	2005
10. Bestuursovereenkomst Oude Leede	EHS	2006

De vier eerste bestuurlijke afspraken zijn in het pMJP geprogrammeerd. Over deze projecten zijn afspraken over doelen in het pMJP door het rijk, provincie en regionale partijen getekend. Ze worden ook door provincie en rijk erkend als bestuurlijke en juridische (financiële) verplichting. De laatste zes overeenkomsten zullen ook binnen ILG gefaciliteerd worden. Deze zijn door provincie en regionale partijen ondertekend, maar niet door het rijk. Het rijk faciliteert deze wel voor een deel via het ILG 2007-2013, zolang ze passen binnen het budget.

Dit zijn stuk voor stuk complexe projecten met een eigen programmamanagement en adviescommissies, met eigen ambtelijke afstemmingsorganen. De eerste betreft een Recreatie om de Stad project, de rest gaat om EHS. De provincie heeft ervoor gekozen om de beschikbare middelen alleen in te zetten waar er bestuurlijke afspraken zijn gemaakt. De rest valt af voor de PMJP 2007-2013. Dat betekent dat een deel van de EHS en PEV opgave niet in de periode 2007-2013 gerealiseerd kan worden.

De provincie zal niet voor een in ILG-verband provinciedekkend aanpak gaan, met een gebiedscommissie voor elk deelgebied. De problematiek en het krachtenveld in de verschillende deelgebieden wisselen sterk, en de provincie wenst voorzichtig te zijn met een generieke aanpak. Dat zal niet al te nuttig zijn. Het kan zelfs lopende processen danig storen. Ook wat aanpak betreft is maatwerk nodig, aldus de provincie.

Toch zijn er meer generieke (proces)elementen in de aanpak. Zo meldt het Bureau Vitaal Platteland van de provincie dat men nu contactpersonen heeft voor de zes prioritaire gebieden uit de kwaliteitsimpuls landschap, en dat de provincie medio 2008 'goed in de gebieden' moeten zitten. Ze zijn nu bezig om contacten te leggen en afspraken voor te bereiden. Voor alle gebieden geldt dat de provincie wil voorkomen dat 'iedereen naar elkaar zit te kijken'. Er wordt ook hard gewerkt om regionale biodiversiteitsplannen te maken of versterken. De ambitie is om biodiversiteit in de gebiedsprocessen te integreren.

De provincie worstelt ook met de interne organisatie en de samenhang tussen beleidsinstrumenten als POP en ILG. Langzamerhand probeert men grip te krijgen op de ontwikkelingen. POP is nu voor de provincie operationeel gemaakt, en er zijn initiatieven voor de invulling. Er is echter nog geen programma, en rijp en groen lopen door elkaar. De provincie is zich van bewust dat de essentie van de werkzaamheden nu ligt in het versterken van de uitvoeringskracht. Volgens de provincie bevindt veel zich nog op papierniveau, en het gevoel dat iedereen afwacht wat de anderen doen is aanwezig. Voor ILG is dit niet bevorderlijk, want het ILG vraagt juist actie. Zelfs in het Groene Hart is dat zo, ondanks een plan en veel geld. Het plan is wel mooi, aldus de provincie, maar ook hier zijn de partijen afhankelijk van de uitvoeringscapaciteit van anderen. Er wordt nu wel geïnvesteerd in beter uitvoerbaarheid en betere dialoog. Dat er nog geruis is tussen de subsidieregelingen/instrumenten en praktijk helpt ook niet. De provincie vraagt zich bijvoorbeeld af in hoeverre de beleidskaders het werken met subsidies voorschrijft of niet. Kan de provincie op een ander manier ook het geld uitzetten, zoals in de vorm van een opdracht? Er is mogelijk ook straks spanning tussen wat een gebiedsproces op inzet (zoals consensus en vrijwillig kavelruil), en wat beleidsmakers nu kijken in de vorm van onteigening en nieuwe Wro-instrumenten voor sturing, zoals een aanwijzing. Komen deze zaken haaks op elkaar te staan? Veel zal afhangen van de dialoog. Maar is er een grens aan de dialoog? Als men de prestatie-eisen in de Bestuursovereenkomsten (voor ILG) in 2013 wilt halen, is vrijwilligheid dan wel voldoende?

### ***Essentiële zaken in 2008: versterken van de uitvoeringskracht***

Voor de verdere voortgang in Zuid-Holland is de provincie nu begonnen met een meer naar 'buiten' gerichte aanpak. Tot nu toe is de aanpak rond ILG nogal intern gericht geweest, iets wat de provincie ook als nodig achtte om zich te kunnen bezinnen op de opgave. Maar de

provincie beseft dat het 'in de gebieden moet gebeuren'. Het is niet alleen ILG dat ervoor zorgt dat de provincie naar buiten moet treden. Het zijn vooral de nieuwe verbanden tussen de beleidsthema's die dat veroorzaken. Er komen steeds meer koppelingen tussen zaken als de ruimtelijke ordening en andere thema's als bijvoorbeeld klimaat, bodembeleid, landbouw, milieu, gebiedsgericht beleid. Deze koppelingen zorgen ook voor omwentelingen met gevolgen voor hoe de provincie werkt en gaat werken. De provincie staat nu echt aan de vooravond van een forse omslag in het werken.

Voor het bodembeleid is er bijvoorbeeld nu een werkprogramma Bodemsanering voor de jaren 2005-2009 vastgesteld en ingediend bij het ministerie van VROM<sup>15</sup>. Het werkprogramma gaat in op de acties voor de komende vijf jaar, en de budgetten die beschikbaar zijn. In de periode 2010-2013 gaat de provincie Zuid-Holland voor 5.600 bodemonderzoeken zorgen, 700 bodemsaneringen en de realisatie van 4.2 miljoen bodemsaneringsprestatie-eenheden, ofwel bpe's (pMJP, 2007:72). De ILG-financiering hiervan bedraagt 12 miljoen, en dat beschouwt de provincie als ontoereikend: het dekt amper de lopende afspraken. Het is voor de provincie zeker zorgelijk dat het ILG-budget geen middelen bevat om het belangrijkste speerpunt in het beleid te stimuleren, en dat is de ontwikkeling richting een brede gebiedsgerichte bodemvisie, met afstemming tussen bodemsanering en andere ruimtelijke ontwikkelingen. Hierbij speelt ook het stimuleren van derden om aan bodemsaneringen te doen. Volgens de provincie zal steeds minder het voortouw uit de provincie zelf komen, ook voor de uitvoering van saneringsprojecten, maar het is geen goed signaal dat er geen middelen zijn voor het stimuleren. De rol van de provincie zal in toenemende mate die van gebiedsregisseur en co-financierder zijn, en dan via het ISV (Investeringsbudget Stedelijk Vernieuwing) en het ILG.

In de ruimtelijke ordening is de provincie nu bezig met een forse inspanning. De provincie gaat, zoals vermeldt, van vier streekplannen naar een structuurvisie. De provincie is echter nog niet zo ver gekomen in het werk, veel moet nog gebeuren. De nieuwe WRO gaat vanaf 1 juli gelden, en het wordt dus erg druk voor de organisatie tot die tijd. In de structuurvisie maakt de provincie een hele slag naar een nieuwe koppeling tussen ruimte, water en klimaat. Dit noemt de provincie 'het drieluik'. Er ligt nu een procedure voor het opstellen van het zogenaamde hoofdlijndocument drieluik Structuurvisie (PSV), het provinciaal Waterplan en actieprogramma Klimaat en Ruimte. Het drieluik stemt de drie plannen inhoudelijk af in een integraal plan. Het proces bevindt zich in een eerste fase, waarin het Hoofdlijndocument gemaakt wordt met daarin de voorwaarden en uitgangspunten voor het beleid voor de drie plannen. De provincie moet gaan bepalen waar nieuw beleid nodig is en welk beleid aangepast moet worden. In februari 2008 is een eerste provinciebrede bijeenkomst georganiseerd. Het hoofdlijndocument wordt volgens plan door GS in maart/april 2008 goedgekeurd, en wordt aan Provinciale Staten voorgelegd in april/mei 2008.

Planvorming is echter niet een groter uitdaging dan werkwijze. De provincie zit met vele puzzels rond de komst van de nieuwe wro. Er liggen grote taken op het gebied van het betrekken van interne en externe belanghebbenden op verschillende momenten in het proces. Voor de provincie is dit een proces waar de provincie een meer proactieve werkwijze moet gaan ontwikkelen, en dat is geen sinecure. De ruimtelijke ordening was altijd nogal reactief. Nu moet de provincie straks omgaan met ontwerp bestemmingsplannen, projectbesluiten en beheersverordeningen van de gemeenten. Vanuit het rijk komen er ook amvb's, projectbesluiten en inpassingplannen. Daarnaast volgen er initiatieven en vragen uit diverse samenwerkingsverbanden en projecten etc. De provincie moet dan in staat zijn om het provinciale belang hierin goed en snel te definiëren en omzetten in een reactie. Dat vergt naar verwachting een ander manier van werken, om adequate reacties te kunnen leveren in een

---

<sup>15</sup> [http://www.zuid-holland.nl/overzicht\\_alle\\_themas/thema\\_bodem\\_landelijkgebied/content\\_bodem\\_.htm](http://www.zuid-holland.nl/overzicht_alle_themas/thema_bodem_landelijkgebied/content_bodem_.htm)

korter tijd dan nu het geval is, want de tijd voor de procedures worden ingekort. Daar zijn voorzieningen voor nodig, waar de provincie veel werk voor moet verzetten.

Op dit moment werkt de provincie met een Provinciale Planologische Commissie Zuid-Holland (PPC). Het PPC is een overleg- en adviesorgaan volgens artikel 53 lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (zie Provincie Zuid-Holland, 11 oktober 2005). Hier werkt een netwerk van overheden aan een goede afweging van belangen in relatie tot de ruimtelijke ordening. Het is de bedoeling om onderwerpen en thema's in een vroegtijdig stadium van de planvorming aan de orde te stellen. PPC adviseert ook over in de WRO geregelde ruimtelijke plannen. De PPC staat als verbindende schakel tussen visies en uitvoering, vooral gericht op het (boven) regionale schaalniveau. De PPC adviseert ook het provinciale bestuur over structuurvisie, streekplannen, regionale structuurplannen, provinciale beleidsnota's met ruimtelijke consequenties en bestemmingsplannen. De PPC adviseert ook aan gemeenten en samenwerkingsverbanden over gemeentelijke structuurplannen en bestemmingsplannen, eventueel ook MER-procedures en andere zaken. De betrokken partijen kunnen gemotiveerd verzoeken een voorontwerpplan te agenderen voor bespreking in de PPC.

In de PPC participeren de rijksoverheid (VROM/DGR, VROM-Inspectie, Rijkswaterstaat, Defensie, EZ, LNV, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek), de Vereniging van Zuid-Hollandse gemeenten (VZHG), De Zuid-Hollandse Waterschapsbond (ZHWB), vertegenwoordiger Kaderwetgebieden. De provincie Zuid-Holland is vertegenwoordigd door het afdelingshoofd Ruimtelijk Beheer, of het afdelingshoofd Ruimtelijke Ontwikkeling. Als de PPC een centrale positie blijft houden, dan zal er waarschijnlijk gesleuteld worden aan de verbindingslijnen tussen deze groep en intern naar de provincie en extern naar de gebieden.

Een ander aandachtspunt is of het doel van vereenvoudiging van regelgeving overleefd blijft onder het nieuwe regime. Er ontstaan nu nieuwe uitdagingen, zonder al te veel precedentes, en de verleiding om tot regelgeving over te gaan zal aanwezig zijn. Er komt druk van buiten om zaken met regelgeving aan te pakken. Een belangrijk punt hierin is het maken van keuzes. De provincie zal waarschijnlijk selectiever gaan sturen. De provincie zal niet overal even actief kunnen zijn. Dat betekent dat de organisatie hierop ingesteld moet worden.

## **4.5 Veenweidepact Krimpenerwaard**

Het Veenweidepact Krimpenerwaard is getekend op 22 december 2005 en bedoeld als een samenhangend gebiedsplan voor de Krimpenerwaard. In de planvorming komt het terug in zowel de bestuurlijke afspraken voor natuur als prioritair gebied voor de kwaliteitsimpuls landschap, en als icoon voor het Groene Hart. In het voorjaar van 2008 zijn er echter grote spanningen in het gebied die om doortastendheid vraagt, en wellicht ook een vernieuwende blik op de zaak om een impasse te voorkomen. Wat is hier aan de hand?

### **4.5.1 Kenmerken Krimpenerwaard**

Tientallen jaren spreekt men over de inrichting van landbouw en natuur in de Krimpenerwaard. Nooit is men echter in staat geweest om tot oplossingen te komen waar de partijen tevreden mee zijn. Met het Veenweidepact Krimpenerwaard wil men de trend doorbreken door in te zetten op een nieuwe manier van samenwerken. Niet dat alle partijen de oplossingen in het pact zo geweldig vinden, maar het gevoel dat er nu echt iets moet gebeuren is tijdens het ondertekenen van het pact sterk aanwezig. Het Veenweidepact Krimpenerwaard is volgens de partners bij de ingang tot 2006 nodig omdat actie geboden is. Voor de provincie is het



belangrijk omdat het één van de weinige veenweidegebieden betreft waar nog geen landinrichtingsproject of ruilverkaveling volledig is uitgevoerd, terwijl de problematiek van het veenweidegebied één van de belangrijke gebiedsprocessen van de provincie Zuid-Holland vormt. Het Pact zet in op het beperken van bodemdaling, herbegrenzing van natuur- en landbouwgebieden, het bieden van nieuw ondernemerschap en wijziging van de bestuurlijke aansturing naar een samenhangende vorm van samenwerking in het gebied. Alle deze zaken zijn voor de partijen nodig voor een voortgang in het Krimpenerwaard. Bovenstaande kenmerken vormen echter proceskenmerken, de vraag is ook waar het ruimtelijk om gaat.

De Krimpenerwaard ligt grofweg in een driehoek tussen de rivieren Hollandse IJssel (tot Gouda) en Lek (tot Nieuwpoort). Het gebied ligt op het grondgebied van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vliet. De Krimpenerwaard vormt een belangrijk onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart. Het gebied heeft volgens het pact een sterke identiteit en een eenduidig karakter; een veenweidegebied met een agrarisch grondgebruik, omgeven door rivieren en nauwelijks verstedelijkt. Het is in de termen van het pact 'een cultuurhistorisch waardevol landschap waar vele randstadbewoners van genieten; de hoofdstructuur bezit nog steeds dezelfde kenmerken als ten tijde van de ontginning'. In totaal beslaat het gebied bijna 12.500 ha, waarvan 2.450 ha als beleidsopgave wordt aangegeven (Tabel 4.5).

Tabel 4.5.: Eigendomssituatie Krimpenerwaard (ha)<sup>16</sup>

	Oppervlakte	Binnen natuurbegrenzing	Buiten natuurbegrenzing
Particulier	9.307	1.494	7.848
BBL	948	156	836
ZHL	1.136	737	330*
overige overheid	1.005	24	961
<b>Som Totaal</b>	<b>12.396</b>	<b>2.411</b>	<b>9.975</b>

Bron: Kadaster april 2007 \*inclusief bestaande natuur, uit: LTO-Projecten, *Landbouwstructuur Krimpenerwaard, Inzicht in het agrarisch grondgebruik in de Krimpenerwaard op basis van een onder de grondeigenaren en grondgebruikers uitgevoerde enquête*, Haarlem, sept. 2007.

## 4.5.2 Natuuropgave

In het Pact (december 2005, p.9) is de gebiedsopgave als volgt omschreven:

- In het laaggelegen noorden, waar de bodemdaling het grootst is, wordt gestreefd naar een hoog waterpeil in combinatie met natuurontwikkeling. De nieuwe natuurgebieden worden in dit gebied geconcentreerd. Op dit moment is reeds veel grond in handen van natuurbeheerders. Delen van het gebied zijn/worden plas-dras, delen zijn moerasachtig en delen zijn nat grasland. Het hele gebied krijgt de functie natuur en er is recreatief medegebruik mogelijk. De inrichting wordt gericht op de ontwikkeling van de cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteit van dit gebied. Er worden ruimte en mogelijkheden geboden voor verbreding en vernieuwing van het ondernemerschap voor zover dit past bij de natuurontwikkeling in dit gebied.

<sup>16</sup> In de enquête van LTO-projecten is uitgelegd hoe de eigendomssituatie binnen het plangebied van de Krimpenerwaard is. Onderscheid is hierbij gemaakt naar particulier eigendom en de eigendommen van respectievelijk Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL), het Zuid-Hollands Landschap (ZHL) en de overige overheden. Daarbij is ook onderscheid gemaakt naar ligging binnen- en buiten de natuurbegrenzing. Dit is in de tabel weergegeven.

- In de middenzone wordt qua peilbeheer de maaiveldddaling gevolgd. Het biedt goede mogelijkheden voor landbouw, natuur en agrarisch natuurbeheer. De verkaveling wordt verbeterd. Er worden ruimte en mogelijkheden geboden voor verbreding en vernieuwing van het ondernemerschap, dit wordt gestimuleerd.
- De zuidelijke zone is het meest geschikt voor landbouw. Hier wordt de drooglegging afgestemd op de landbouw met inachtneming van het uitgangspunt dat onnodige bodemdaling voorkomen wordt. De verkaveling wordt verbeterd. Er wordt ruimte en mogelijkheden geboden voor verbreding en vernieuwing van het ondernemerschap. Tevens is het creëren van een ecologische noord-zuid verbinding aan de orde, waarbij particulier natuurbeheer tot de mogelijkheden behoort.

De natuuropgave bestaat op hoofdlijn uit het creëren van aaneengesloten natuurgebieden en robuuste eenheden die een deel vormt van de Natte As. Om dat te bereiken moet er een substantiële herbegrenzing van functies plaats vinden. Het pact ging uit van een verschuiving van minstens 600-800 hectare gepland natuurgebied naar het noordelijk deel van de Krimpenerwaard. Volgens de rapportage van LTO-projecten (p.18) ligt er op meer dan de helft van de landbouwgrond van de ondervraagde bedrijven een contractvorm voor agrarisch natuurbeheer. In totaal betreft het 2.346 pakketten. Inpassing van vooral weidevogelbeheer is voor de meeste bedrijven goed te doen.

### 4.5.3 Gebiedsprocessen

De 15 partners die nu invulling van de opgaven zoeken via het pact zijn de volgende:

- 'K5': Gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven, Vlist
- Provincie Zuid-Holland
- Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard
- Land- en Tuinbouw Organisatie Noord
- Agrarische Jongeren Krimpenerwaard
- Stichting Zuid-Hollands Landschap
- Stichting voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer "Weidehof Krimpenerwaard"
- Natuur- en Vogelwerkgroep De Krimpenerwaard
- Natuur- en Recreatieschap Krimpenerwaard
- Stichting Bodembeheer Krimpenerwaard
- Landinrichtingscommissie (De Landinrichtingscommissie is per 1-1-2007 opgeheven)

#### ***De uitvoering: van Landinrichting naar Strategiegroep en Adviesgroep Uitvoering***

Met de invoering van de nieuwe WILG is de Landinrichtingscommissie voor de Krimpenerwaard opgeheven. Als opvolger is er een Strategiegroep gekomen. De Strategiegroep, bestaande uit de betrokken overheden, bepaalt het beleid en de strategie. Voor de meer uitvoerende deel is er in 2007 een "Adviesgroep Uitvoering" opgericht. De Adviesgroep adviseert de Dienst Landelijk Gebied (DLG) over de technische uitvoering van plannen. De voorzitter van de Adviesgroep Uitvoering is adviseur van de Strategiegroep. Om nieuwe projecten mogelijk te maken, stelt de Adviesgroep "uitvoeringsmodules" op. Dit zijn plannen waarin voor een periode van vier jaar werkzaamheden worden voorgesteld, inclusief benodigde financiering. Deze modules worden door Gedeputeerde Staten vastgesteld. In de Adviesgroep zitten de gezamenlijke gemeenten, het hoogheemraadschap en verschillende natuur- en landbouworganisaties.<sup>17</sup>

<sup>17</sup> ([http://www.veenweidepactkrimpenerwaard.nl/content.asp?content\\_id=40](http://www.veenweidepactkrimpenerwaard.nl/content.asp?content_id=40)).

### ***Brede erkenning van een noodzaak tot nieuwe aanpak***

Zoals vermeldt is het pact is door de partijen noodzakelijk geacht vanwege stagnaties in het werk voor het behoud van het typische karakter van het gebied en de gewenste herinrichting te realiseren. De herinrichting is vooral bedoeld om de voortgaande bodemdaling tegen te houden en de achteruitgang van de natuur stop te zetten door nieuwe natuurgebieden in te richten. De partijen hebben elkaar gevonden in de noodzaak om een nieuwe aanpak te maken. De stagnatie van het gebiedsproces had te maken met de lange planperiode en een rijksbeleid dat zich wijzigde richting meer nadruk op het voorkomen van bodemdaling door herinrichting, verhoging van grondwaterstanden en aanvullende opgaven voor de robuuste verbindingen. Tegelijkertijd constateerde de partijen dat er door de beoogde functietoedeling een sterk versnipperde en complexe waterinfrastructuur aan het ontstaan was (aantal peilvakken steeg van 30 naar 83), waardoor verschillen in bodemdaling gaan optreden. Het zou een lastig beheerbare en kostbare situatie worden. Er was op dat moment ook een tekort aan middelen bij het rijk, terwijl de kosten sterk aan het stijgen waren. Intussen was de melkveehouderij onder zowel 'economische en planologische' druk komen te staan, en de grondverwerving was gestagneerd. Toen de financieringsstructuur van het rijk ook nog veranderde, kwamen de bedachte maatregelen niet meer in aanmerking voor financiering. Reden genoeg voor een ander aanpak.

### ***Nieuwe strategie: zoeken naar beter samenhang***

De toen nog bestaande landinrichtingscommissie werd gevraagd om advies uit te brengen over een nieuwe aanpak. Het advies was om water en bodem nog meer centraal te stellen dan voorheen. Landschap en cultuurhistorie, waar de veehouderij een bijzondere rol speelt, zijn in het nieuwe plan de basis voor de herinrichting. Daarbij speelt het beperken van de bodemdaling een cruciale rol. Om dat te realiseren is er een aanpak waar een betere samenhang gezocht wordt tussen de versterking van de fysieke infrastructuur voor landbouw, uitvoering van het reeds vastgestelde natuurprogramma (invulling geven aan de rijksopdracht Natte As), verbeteren van de recreatievoorzieningen en mogelijkheden voor meervoudig ruimtegebruik vergroten.

Het pact zal gebruikt worden als basis voor de verdere onderhandelingen met het rijk en voor het maken van afspraken (Het Pact, 2005:8). Met het nieuwe plan kan men volgens de partijen zelf doelmatiger en doeltreffender inzetten op de nodige investeringen. De nieuwe strategie behelst ook een nieuw procesmatige aanpak. Er wordt ingezet op versnelling via een inspirerende en voortvarend proces waar alle deelnemers zijn verantwoordelijkheid neemt. De partijen willen snel tot een herbegrenzing van functies komen. Daarbij hanteren ze een modulaire uitvoering op basis van "geen-spijt-maatregelen". Er is creativiteit en nieuw ondernemerschap nodig, als het maar past binnen de voorwaarden die gesteld zijn.

De bestuurlijke aansturing zal aangepast worden op de behoefte aan een heldere rolverdeling rond de strategische aansturing. Dit is een proces dat met ILG mee moet groeien. De meeste maatregelen wil men voor 2013 uitgevoerd hebben (realisatie EHS), hoewel de planperiode tot 2018 loopt. In het pact benadrukken de partijen dat de voortgang afhankelijk is van de grondverwerving. Dat geldt ook voor samenwerking tussen lokale/regionale overheidspartners en in samenspraak met en steun van maatschappelijke organisaties. Gebiedsgerichte samenwerking is dan ook de basis voor het werk. Wel constateerde men dat er een scheiding moest komen in de uitvoerende deel en de strategische deel. Zo ontstond de Strategiegroep met daarin de provincie, de vijf gemeenten en het hoogheemraadschap, naast de voorzitter van de (oude) landinrichtingscommissie. Deze groep is belast met de intensivering van de samenwerking, de afstemming en het overleg, zodat eenduidige producten ontstaan. De Strategiegroep voert ook de onderhandelingen met het rijk over de financiering. Een

ambtelijke projectgroep ondersteunt de Strategiegroep. De voorzitter van de projectgroep is tevens secretaris van de strategiegroep (zie het Pact, p.11).

### ***Huivering voor verdere vertragingen***

Het nieuwe pact is geboren uit een huivering voor nog meer vertragingen. Alle partijen vinden dat het proces te lang heeft geduurd. 'Er lag een goed plan, en dan is alles ineens gewijzigd', verzucht de terreinbeheerder van het Zuid-Hollands Landschap, en verwoordt daarmee een breed gedragen opvatting. Het Landschap ziet nu dat er vanuit water op een sectorale manier veranderingen in het plan zijn gekomen. Het oude begrenzingplan was op dat punt beter. Nu dreigt de beoogde samenhang weg te vallen, en dat is niet goed voor de natuur, die dan achteruit gaat. Een vertroebeling van de voortgang ontstaat hier omdat er aan de ene kant verwacht wordt dat de overheid knopen moet doorhakken, terwijl er aan de andere kant een plan ligt die samenwerking en gezamenlijkheid vraagt maar niet biedt. Voor de overheid is dan de betrouwbaarheid in het geding, en voor het plan de zinvolheid. Zuid-Hollands Landschap hoopt hier op initiatieven, in eerste instantie van de provincie, waar beter naar de instrumenten en het gebruik daarvan gekeken wordt. Want in een proces waar alles ineens weer ter discussie staat, is stagnatie niet onwaarschijnlijk. En dat leidt weer tot vertraging van het proces, vreest het Zuid-Hollands landschap.

Zowel de landbouw als de natuurorganisaties delen de huivering voor een verdere vertraging, ondanks een plan. 'Er was een streekplan, maar nu gaat het gebiedsplan opnieuw gemaakt worden. Met een nieuwe procedure'. Er is weinig draagvlak voor een zodanig nieuwe procedure, juist omdat het te lang duurt. Vertraging leidt vervolgens tot meer vertraging. Mensen die lang in het proces zitten kijken met lede ogen hiernaar, want er komen daardoor voortdurend nieuwe mensen, met steeds dezelfde vragen en wensen. Begrijpelijk misschien, stelt de medewerker van het Zuid-Hollands Landschap, maar het leidt tot nog meer vertraging. Hij ziet ook de bezetting op het provinciehuis als een probleem. Al jaren is er onrust door krimp en wisselingen van mensen. Zuid-Hollands Landschap ervaarde dat een natuurlijke partner als het Bureau Natuur daardoor ontmanteld werd, en maakt zich nog steeds zorgen. Het gaat volgens het Landschap op dit moment echter aanzienlijk beter, en dat vindt het landschap nodig ook.

### ***Pact gebouwd op procesvernieuwing om het tij te keren: meer uitvoeringskracht nodig***

Naast inhoudelijke zaken vinden de partijen dat er met het pact ook een herijking van het proces noodzakelijk is. De projectleiding bouwt een samenhangende serie van stappen, bedoeld om betrouwbare en concrete acties te kunnen formuleren. Het proces kent in essentie een zestal onderdelen:

1. Erkenning-herkenning: iedereen op een lijn krijgen door de problematiek te erkennen. Vervolgens herkennen door met alle relevante partijen tot een principeakkoord te komen over de noodzaak tot samenwerking.
2. Oplossingsalternatieven: vervolgens mogelijke oplossingen in kaart brengen.
3. Pact: dan inhoudelijke en procesmatige afspraken vastleggen in de Pact.
4. Uitvoering: de kaders voor de uitvoering nader uitwerken en afstemmen.
5. Implementatie: beginnen met herinrichting en aankoop
6. Nu: programma natuurgebieden verder uitwerken en specificeren. Nodig om investeerders duidelijkheid te geven.

De projectleiding van het pact ziet dat een gebrekkige uitvoeringskracht tot een inconsistent beleid leidt: wat gezegd is wordt niet waar gemaakt, door een gebrek aan uitvoeringskracht. Inconsistent beleid stoort daardoor de verhoudingen tussen partijen die elkaar in de praktijk verder goed kunnen vinden in het gebied. Zo is er een goede verstandhouding tussen de

natuurorganisaties als Zuid-Hollands Landschap en de agrariërs in het gebied. Dat is zeer belangrijk, maar de verhoudingen komen wel onder druk door deze inconsistentie. Een praktijkvoorbeeld is het weidevogelbeleid. 'Iedereen tegelijk zaaien en maaien, en niemand wil een natte greppel'. 'Het schiet niet op zo', stelt de terreinbeheerder van Zuid-Hollands Landschap. Zoals het nu gaat, met gebrekkig samenhang tussen doel en middelen, heeft het weinig zin. Volgens het Zuid-Hollands Landschap kan niemand het de agrariërs kwalijk nemen, maar de kwaliteit van wat er bereikt wordt komt wel onder druk. Er ontbreekt dus een mechanisme voor betere consistentie.

Een van de lastige zaken betreft de voortdurende wijzigingen die de basis weghalen van eerdere afspraken. 'Er was dus draagvlak en dat is nu weg', aldus het Landschap over de overgang van de oude plan naar de nieuwe. De nieuwe begrenzing staat nu onder druk van de boeren. Beleid gaat voor natte functies in natte gebieden, maar dan is er ineens geen geld voor alles. Daardoor komt het geheel in gedrang. Dit is een kwetsbaar punt voor het vertrouwen in beleid en overheid. Bovendien komen de agrariërs zelf in spagaat; tussen de wens om het plan te willen steunen ('beter dan niets'), en een onwerkbaar situatie. Over de keuzes die gemaakt worden, ontstaan beladen discussies, zoals over de relatie tussen landbouwplannen, de infrastructuur, natuur etc.

### ***Relatie landbouw en natuur blijft lastig: spanning loopt op***

'Als er 15 jaar is gepraat, met agrariërs die altijd dachten dat ze in een gebied van agrarisch hoofdbestemming zaten, dan is de geloofwaardigheid laag als de agrariërs ineens beseffen dat ze in een natuureservaat zitten'. Met die woorden schetst de terreinbeheerder van Zuid-Hollands Landschap een beeld waarin de relatie landbouw en natuur als een kwetsbaar punt overkomt. Ook op dit punt verwoordt hij een breed gedragen opvatting. En weer zien we dat beleidsdoel en praktijk elkaar bijten. Als besloten is dat de hoofdfunctie EHS is, hoe realiseert men dat dan? Is het mogelijk om via vrijwilligheid en agrarisch natuurbeheer tot EHS te komen? Dat is volgens LTO en andere de afgesproken weg. Particulier en agrarisch deelname is dus hard nodig, maar er is ook desinteresse en weerstand waar te nemen bij de agrariërs.

Uit de eerder genoemde een enquête bleek bijvoorbeeld dat er beperkte belangstelling is. De Agrarische Structuurcommissie Krimpenerwaard (ASK) wijst de streekplanherziening in Zuid-Holland Oost, Krimpenerwaard al in november 2007 af, vanwege de herziening in de noordrand. Volgens deze brede landbouwcoalitie heeft het 'wegbestemmen' van alle landbouw aan de noordrand te veel nadelen ten opzichte van het te bereiken doel. In de ASK werken LTO Noord afdeling Krimpenerwaard, de Vereniging Duurzame Waterbeheersing en Landbouw Krimpenerwaard (DWLK), AJK Krimpenerwaard en de Agrarische Natuurvereniging Weidehof met elkaar samen. De partijen willen 350 hectare landbouw in noordrand behouden. LTO Noord heeft al eerder aangegeven het niet eens te zijn met de begrenzingsvoorstellen uit het Venweidepact. Nu de formele streekplanherziening aan de orde is, wijst LTO Noord, gevoed door de discussies over het complexe vervolg over de inrichting en het beheer van het gebied, de voorgestelde begrenzing af.

LTO Noord vindt dat de doelstelling van een REV (robuuste ecologische verbindingzone) ook bereikt kan worden met de begrenzing uit het eerdere Raamplan. Voor de ASK is het onacceptabel dat de resterende 350 ha landbouwgrond ten noorden van de Tiendweg een natuurbestemming krijgt.

### ***Proces onder druk of in een overgangsfase? Nieuw elan nodig***

De weerstanden lopen met de kritiek op. De oorspronkelijke noodzaak voor het gebiedsproces is samenwerking, maar als de oplossingen tot meer weerstand leiden, dan komt het proces onder druk. Of niet? De projectleiding van het pact ziet hier een mogelijkheid om een lastige

zaak om te buigen tot een kans. Het argument is dat er vroeger ook aansturing was vanuit de provincie, maar dat alle overheden op hun eigen manier in het proces zaten. Dat was bij de andere gebiedspartijen niet anders. Nu zijn alle relevante partijen bij elkaar gekomen in een plan. Een groot verschil met vroeger is dat alle overheden nu gezamenlijk optreden. Het rijk is nu ook echt op afstand, en weet ook op afstand een prettige samenwerking te bieden: Informeel overleg rond beleid en voortgang vindt plaats en de samenwerking verloopt goed, aldus betrokkenen uit het projectteam. Dit is een groot voordeel voor het proces. De gemeenten, die vroeger meer op afstand stonden terwijl dat niet de bedoeling was, zijn nu ook volgens de projectleiding steeds meer op een goede manier actief betrokken. Ze spannen zich nu in om een gezamenlijk bestemmingsplan op te stellen. Daar is de projectleiding tevreden over. En zo lang dat soort zaken goed gaan, dan heeft het project een basis om op te bouwen. Deze basis kan zelfs het gebruik van nieuwe instrumenten uit het RO-beleid en ander beleid 'buiten de deur' houden. Dat wil zeggen, zolang er goed en samen gewerkt wordt, is de noodzaak voor afzonderlijke overheden om in te grijpen minder. De projectleiding beseft goed dat de overheden afzonderlijk kunnen ingrijpen via bijvoorbeeld de nieuwe Wro, of via de natuurregelgeving. Maar, dat kan dus voorkomen worden via een goede samenwerking. Straks verdwijnt het streekplan maar de provincie heeft vooralsnog geen behoefte aan om zelf een bestemmingsplan te maken.

### ***Nu de plannen formaliseren en op naar de uitvoering***

De basisingrediënten voor succes is nu volgens de leiding aanwezig. Het lastige zit nu in de verdere formalisering van de plannen en de overgang naar een goede uitvoering. Vooral de overgang naar de nieuwe grondvererving ziet men als een grote uitdaging. Het plan is om in te zetten op volledige schadeloosstelling. Om dat te realiseren moet men onteigening inzetten als planologisch middel om volledig schadeloosstelling te bereiken. De leiding beseft dat het ook een dreigement kan vormen voor de agrariërs. Hier is wellicht een probleem. Geïnterviewde onderzoekers denken dat de sterke polarisatie uit het verleden roet in het eten kan gooien. Het vertrouwen is kwetsbaar, en een voortzetting van deze strijd nu kan het proces verstoren. Het verleden speelt altijd mee, en als proces verdiende het in het verleden niet bepaald een schoonheidsprijs, stellen de onderzoekers. Er was niet echt sprake van een proces van onderop, stelt een onderzoeker. Voor het huidige plan is dit een erfenis waar men mee moet leren leven. Want dit voortzetten zonder de ondernemer, de veelal agrarische grondeigenaar; dat zal niet meevallen. Twee belangrijke middelen om hier uit te komen worden bedacht: agrarische ontwikkelingsplannen en het gecoördineerde bestemmingsplan.

### ***Agrarische ontwikkelingsplannen***

Het eerder genoemde onderzoek naar de landbouwstructuur in de Krimpenerwaard dient als basis voor de agrarische ontwikkelingsplannen. Dit was een enquête, gemaakt in opdracht van de provincie met DLG als gedelegeerde opdrachtgever, door LTO Noord Projecten in 2007 uitgevoerd. De aanleiding is de herbegrenzing van natuur- en landbouwgebieden. Om de gebieden in te kunnen richten voor landbouw of natuur is een ruil- en aankoopplan nodig. De resultaten van het landbouwstructuuronderzoek gaat men inzetten als bouwstenen voor het ruil- en aankoopplan. De ontwikkelingsplannen moeten echter rekening houden met de gevolgen van het watersysteem voor de landbouw, vooral in de laaggelegen veengebieden. Productiegerichte landbouw vergt al gauw een drooglegging van een halve meter; dat zal niet overal meer mogelijk zijn. Een drooglegging van maximaal 40 centimeter, zoals in de lage veengebieden, laat alleen extensieve vormen van landbouw toe. Maar, zullen de hogere veengronden een waterpeil kennen waarbij agrarisch gebruik mogelijk blijft? Het antwoord hangt af van de oplossingen in en rond de landbouw in laaggelegen droogmakerijen. Komen er vernieuwende oplossingen uit de ruimtelijke ordening in de nabije toekomst? Kunnen delen van droogmakerijen benut worden voor waterberging, bijvoorbeeld als seizoensberging of piekberging? En welke eisen stelt dat aan de landbouw? De tijd zal het leren.

### ***Een gecoördineerd bestemmingsplan***

De behoefte aan een gecoördineerd bestemmingsplan is een idee ingegeven door het besef dat de Krimpenerwaard 'aan de vooravond van een grootschalig transformatie staat', zoals de Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard het formuleert (13 september 2007:3). De uitvoering 'nadert met rasse schreden' (idem.), en daarbij is een brede inzet nodig. De Strategiegroep ziet een gecoördineerd bestemmingsplan als broodnodig. Vooral is het nodig voor de natuuropgave, maar het gaat echter ook om water, bebouwing en nieuwe agrarische bouwpercelen. Er zit nu druk op het proces: Om de doelen voor EHS in de Krimpenerwaard in 2013 gerealiseerd te hebben, dient de grondverwerving in 2011 klaar te zijn. Want de inrichting duurt ook twee jaar. Dit betekent dat de grondverwerving een forse impuls moet krijgen. De provincie besluit daarom in 2007 om over te gaan op een ander verwervingsstrategie. Het gaat nu om een minnelijke verwerving met volledig schadeloosstelling, mits in ultieme gevallen onteigening mogelijk is. Dan moet het planologische kader de onteigeningstitel wel ondersteunen. Anders kan men niet de procedure in tijd beperken. Deze weg vereist veel van de bestemmingsplannen. Ze moeten eenduidig zijn, en ze moeten rechtsgelijkheid bieden. Ze moeten niet prijsopdrijvend werken en niet de grondmarkt verstoren. Bovendien vraagt dit een snellere doorlooptijd van de huidige procedures.

Hiermee begint een proces vorm te krijgen waar het realiseren van de natuuropgave in belangrijke mate via de ruimtelijke ordening plaats vindt. De onderdelen van het bestemmingsplan dat gecoördineerd gaat worden zijn de natuurdelen van de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk en Vliet. De afzonderlijke gemeenten blijven bevoegd gezag. Deze stemmen de procedure, inhoud en systematiek af. De gemeenten maken daarnaast afzonderlijke bestemmingsplannen voor de rest van het grondgebied. Vanwege de koppeling tussen grondverwerving en herbegrenzing van landbouw naar natuur van een gebied groter dan 250 hectare, is het gecoördineerde bestemmingsplan MER-plichtig. Door de rest van het grondgebied in de gemeenten buiten de procedure van het gecoördineerde bestemmingsplan te houden, worden deze niet MER-plichtig. De gemeente Nederlek zal als coördinerende gemeente optreden, ook voor de MER-procedure.

De uitdagingen waar men nu voor staat zijn in een apart hoofdstuk van het plan opgenomen (Strategiegroep Veenweidepact Krimpenerwaard, 13 september 2007:12). Een van de eerste taken die nu opgepakt wordt is hoe nauwkeurig de natuurbestemmingen moeten worden benoemd om onteigening mogelijk te maken. Hierin moet men rekening houden met de behoefte aan flexibiliteit tijdens de uitvoering. Ook het financiële beleid bevat een uitdaging. Het beheer moet namelijk gelden voor zowel het Zuid-Hollands Landschap als voor particuliere natuurbeheerders. Maar hoe? De subsidieregeling kan niet overal opengesteld worden voor particulieren. Tijdens dit proces zullen studies over de economische haalbaarheid en een juridische toets worden uitgevoerd. Heeft men bijvoorbeeld voldoende rekening gehouden met de nieuwe wet ruimtelijke ordening (vooral grondexploitatie)? Of wat te doen als een particuliere natuurbeheerder stopt met natuurbeheer binnen een natuurbestemming?

Het gecoördineerde bestemmingsplan is echter in het Krimpenerwaard zelf minder op het realiseren van rijksdoelen gericht dan een regionaal bestuurlijke problematiek. Het is diep verbonden aan de bestuurlijke toekomst van het gebied. Een belangrijk punt is het vraagstuk van een samenvoeging van de K5-gemeenten tot een gemeente. Allang liggen er bijvoorbeeld voorstellen om één ambtelijk apparaat voor de K5-gemeenten in te voeren als openbaar lichaam (Rijn en Gouwe, 2 maart 2005). Een werkgroep Bestuurlijke en Organisatorische Vormgeving (BOV) stelt een gezamenlijke raad voor de K5 voor, omdat de partijen te veel een eigen koers volgen. Er is dan wat langer onrust over de bestuurlijke stabiliteit in de Krimpenerwaard, waar burgemeesters 'komen en gaan'.

Uiteindelijk stemmen de vijf gemeenteraden in de Krimpenerwaard in met een juridisch vastgelegd Gemeenschappelijke Regeling (GR). Besluiten over 'bovenlokaal' beleid gaan niet langer door de afzonderlijke gemeenteraden genomen worden, maar door een Krimpenerwaardraad. Deze bestaat uit afvaardigingen van gekozen raadsleden uit de vijf gemeenten, waarvan elke raadsfractie één lid levert. Elk lid vertegenwoordigt evenveel stemmen als hij zetels heeft in de eigen gemeenteraad. De uitvoering komt bij een Dagelijks Bestuur, met twee leden van elk van de vijf colleges. Hiermee komt er meer samenwerking tussen de gemeenten Bergambacht, Nederlek, Ouderkerk, Schoonhoven en Vlist in zaken als ruimtelijke ordening, economie, verkeer en veiligheid. De K5-gemeenten gaan voortaan zoveel mogelijk één bovenlokaal beleid maken. Hiermee wordt invulling gegeven aan besluiten van de vijf gemeenteraden op 14 april 2005.<sup>18</sup> Het Schoonhovense gemeentebestuur, meldt het AD op 30 december 2005, kan zich moeilijk vinden in een Krimpenerwaardraad die besluiten neemt zonder dat deze eerst in de afzonderlijke gemeenteraden besproken zijn. In 2007 is de Krimpenerwaardraad echter formeel geïnstalleerd<sup>19</sup>. Een gezamenlijk een rekenkamer voor de K5, met twee leden die onafhankelijk zijn van de plaatselijke politieke partijen, volgt de verrichtingen van het samenwerkingsverband. Fusie van vijf gemeenten in één gemeente behoort echter nog tot de mogelijkheden.

### ***De boog is gespannen. Voorjaar 2008***

Op 5 februari 2008 komt de Gedeputeerde State van de provincie Zuid-Holland met de Nota van Beantwoording en Wijziging Streekplanherziening Krimpenerwaard. Hierin zijn de zienswijzen van de 682 schriftelijke reacties, waarvan 602 gelijkkluidende uit Gouderak. Deze herziening betreft vooral de nieuwe begrenzing van de nieuwe natuur- en landfuncties zoals afgesproken in het Veenweidepact. Hiermee zijn de 2.450 hectare nieuwe natuur vastgelegd.

De kritiek op de voorgenomen wijzigingen is niet mals. LTO-Noord afdeling Krimpenerwaard geeft aan zeer kritisch geweest te zijn over het hele proces. De redenen om toch mee te doen was de duur van het proces te verkorten en de onzekerheden voor de ondernemers zoveel mogelijk te beperken. LTO heeft bezwaar tegen de begrenzing van het gebied aan de noordrand gelet op de grote landbouwbelangen. "De gehele Noordrand nu in functieverandering brengen is een operatie die te geforceerd is, die een grote hypotheek legt op het draagvlak en die door de lokale gemeenschap gezien wordt als een inbreuk op het cultuurhistorische landschap." LTO bestrijdt ook de kennis die benut is voor het beleid.

Volgens de LTO staat de boel nu op springen. Binnen DWLK (Duurzame Waterbeheersing Landbouw Krimpenerwaard) is er al langer een groot weerstand. Maar ook binnen LTO is de druk hoog nu. De druk komt zowel van de gewone leden als de leiding. 'Nog even en de stekker gaat eruit'. LTO beraadt zich nu. Als er geen lichtpunt komt, dan trekt LTO zich terug uit het pact. Dat is de boodschap afgegeven op 12 maart 2008. LTO benadrukt dat niemand iets heeft aan een impasse, met een harde opstelling waar LTO uit het pact stapt: Toch moet het zo, stelt LTO, als er nu niets gebeurt.

Uit Gouderak komt er 602 gelijkkluidende reacties op de streekplanherziening. Hierin maken de bewoners zich grote zorgen over de begrenzing van natuurgebieden. Er is zeer weinig draagvlak voor de begrenzing vanuit deze indieners uit Gouderak. Ze voelen zich opgeofferd ten gunste van de andere gemeenten, en ze vinden dat Gouderak volledig geïsoleerd raakt en toekomstige ontwikkelingen worden belemmert. Ze vrezen dat de sociaal-economische gevolgen slecht zullen zijn. Bovendien zijn de positieve gevolgen van de voorgenomen vernatting niet goed aangetoond. Het lijkt erop dat Gouderak en de provincie lijnrecht tegenover elkaar staan. De provincie geeft wel aan dat dit al door alle betrokken overheden in 2006 al besloten was. De provincie is ook niet van plan om hierop terug te komen. Bovendien

<sup>18</sup> [http://www.ouderkerk.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=16&rubriek\\_id=75](http://www.ouderkerk.nl/index.php?simaction=content&mediumid=1&pagid=16&rubriek_id=75)

<sup>19</sup> [http://www.k5-gemeenten.nl/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=1](http://www.k5-gemeenten.nl/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1)



voelt de provincie zich gesteund door de instemming van de Provinciale Planologische Commissie (zie 4.4), waar de meeste overheden in zitten, inclusief de Vereniging van Zuid-Hollandse Gemeenten.

Voor vele partijen komt ook het schrappen van het bedrijventerrein Veerstablok hard aan. Volgens velen, zoals de gemeente Ouderkerk en Gouda, is Veerstablok allang vastgesteld in beleid, zoals het Intergemeentelijk Structuurplan (ISP) uit 2005, maar ook in eerdere convenanten en de MER. Ouderkerk en Gouda stellen dat dit positief is beoordeeld door de Provinciale Planologische Commissie, en gezamenlijk met het college van GS is opgesteld. Ze stellen dat zowel maatschappelijke organisaties als de politiek dit als uitgangspunten voor het ruimtelijk beleid. Veerstablok is ook niet zomaar een bedrijventerrein. Het is voor de indieners een compensatie voor het verdwijnen van andere bedrijfsterrinen om verrommeling van het rest van het gebied tegen te gaan, en daardoor de acceptatie voor natuurdoelen te versterken. Het is ook een voorwaarde voor het verwezenlijken van de doelen van het recent opgerichte Regionale Ontwikkelingsmaatschappij Krimpenerwaard (ROM-K). ROM-K is weer een voorwaarde voor het bestaan van de samenwerking tussen de gemeenten. Zo koppelen de voorstanders van Veerstablok het bestaan ervan aan het pact zelf.

De provincie stelt in de reactie vast dat bovenstaande punten niet kloppen (zie Gedeputeerde Staten, 5 februari 2005:55-56). Veerstablok is volgens de provincie in het streekplan Oost uit 2003 gekoppeld aan het project Hollands IJssel, en niet aan het pact. Uit het project Hollands IJssel is gebleken dat er geen behoefte is aan een terrein Veerstablok. De provincie is ook nooit partij geweest van de regionale convenanten hierover. De provincie vindt dit bedrijventerrein eerder een verrommeling dan een toevoeging aan kwaliteit. En het restrictieve beleid telt zwaar binnen het Groene Hart, waar Krimpenerwaard een icoonproject is voor de strijd tegen verrommeling. De provincie benadrukt ook dat ROM-K weliswaar bedoeld is voor meer intergemeentelijk samenwerking, maar de doelen uit de businessplan moeten voor de rekening van ROM-K staan, het zijn niet doelen van de provincie.

#### **4.5.4 Tot slot**

Tegen het einde van april 2008 valt de beslissing over de voortgang in de Krimpenerwaard, hoewel er bezwaarprocedures nu ook lopen. De verharding die nu optreedt, kan lastig worden voor de provincie. Dit hoeft niet te betekenen dat het pact zelf bedreigd wordt, maar er kan wat veranderen aan het werk. Het pact is in principe al lang ondertekend en de vraag is of men aan die afspraken wensen te tornen. Op detailniveau is dat meer waarschijnlijk, en dat kan nog meer maatwerk vragen. De hoofdlijnen met een aaneengesloten natuur en het handhaven van rijksdoelen, dat blijft waarschijnlijk gehandhaafd. Er is wel een forse druk op de provincie nu ontstaan. De druk komt uit het gebied maar ook uit het rijk. Er zijn forse natuurdoelen te realiseren. Een sleutelfactor lijkt de volledige schadeloosstelling te zijn, en een ander dat er beweging erin komt (als iemand meegaat beginnen anderen te volgen). Voldoende geld is dan aan de orde, met budgetten en grondprijzen als twee cruciale factoren.

Als de boeren zich helemaal terugtrekken en zich harder wensen op te stellen, dan zou echter een nieuwe en minder voorspelbare situatie kunnen ontstaan. Dat valt nu niet te zeggen. Vooralsnog praat de provincie niet over het inzetten van nog meer van de zwaardere middelen uit de WRO om dit op te lossen, zoals een eigen, provinciaal, inpassingplan. Alleen onteigening staat op de agenda, en in hoeverre er sprake zal zijn van terughoudendheid moet ook blijken.

Interessant in het proces in Krimpenerwaard is ook de omslag waarin de partijen in zitten. Uit de gesprekken komt een beeld naar voren van het ontstaan van nieuwe rollen in een steeds meer integrale gebiedsgerichte werkwijze. Dat is niet eenvoudig voor de betrokken organisaties. Steeds meer komt de nadruk op meedoen met algemene overwegingen, terwijl een ieder gewend is om bij haar/zijn kerntaken en kerncompetenties te blijven. De typen

argumenten veranderen wanneer ze vanuit een breder verband geplaatst worden, evenals de benodigde kennis. Er wordt niet alleen beargumenteerd vanuit een sector of vakdiscipline, maar ook uit en meer algemeen nut. Dit is een vraagstuk de meeste partijen op verschillende manieren iets van merken: provincie, Hoogheemraadschap, DLG, Het Zuid-Hollands Landschap, LTO. Wellicht is het inherent aan een samenwerkingsproces zoals het Krimpenerwaard?

## 4.6 Conclusie

We hebben hier een beeld gegeven van hoe een provincie met een grote diversiteit van gebiedsprocessen omgaat met beleid en praktijk. De provincie staat nu aan de vooravond aan een tijdperk met een structuurvisie voor het hele grondgebied. Er komt weliswaar niet een ILG-aanpak voor het hele grondgebied. Daar wenst de provincie in te spelen op gebiedsprocessen waar energie op staat, en waar afspraken zijn gemaakt. De provincie heeft echter te maken met verschillende niveaus van gebiedsprocessen, van de grote processen rond het Groene Hart en Zuidvleugel tot meer afgebakende processen binnen deelgebieden. Vaak gaat er in Zuid-Holland om een mengsel van vraagstukken rond natuur, landschap, landbouw, water en verstedelijking.

Opvallend is dat de uitvoering van het natuurbeleid zich bijna altijd binnen een of meer gebiedsprocessen bevindt. Dat is ook nadrukkelijk de bedoeling, stelt de provincie in haar beleid. Hiermee zijn beslissingen over aankoop en beheer voor natuur ingekaderd in organisatorische en bestuurlijke kaders. Veel van de EHS is ingekaderd in een tiental gebiedsprocessen met een eigen dynamiek. Dit zijn stuk voor stuk complexe programma's en projecten met eigen management en middelen. Hiermee denkt de provincie meer acceptatie te kunnen creëren voor oplossingen, ook de minder populaire. Maar soms is het ook gewoon nodig met samenwerking om tot resultaten te komen. De provincie heeft zelf niet de capaciteit of bevoegdheden om alles zelf te doen. De afhankelijkheid van andere partijen is sterk aanwezig. Binnen deze verbanden kunnen er wel uitvoerende taken rond grondverwerving, inrichting en beheer waar de provincie zelf of met DLG uitvoert, maar het werk is dan wel in een gebiedsproces geplaatst.

Essentieel voor de aanpak in 2008 is het verhogen van de slagvaardigheid van het beleid. Voor de provincie betekent dat een omslag naar een meer naar buiten gerichte ILG-aanpak. Niet alleen ILG zorgt voor deze omslag, maar ook ontwikkelingen binnen andere typen beleid. Er komen steeds meer koppelingen tussen thema's als klimaat, ruimte, milieu, landbouw, bodem. Dit zal een forse omslag vergen van de provincie. De provincie is dan ook bezig om de handvaten uit het beleid beter aan elkaar te vast te maken. Dat geldt voor het POP en het ILG, maar ook de ruimtelijke ordeningsinstrumenten die vanaf 1 juli in werking treden. Hier liggen vele puzzels rond deze koppelingen. Een daarvan betreft het koppelen van de interne werkwijze met die van de externe gerichtheid. De provincie moet straks sneller kunnen inspelen op veranderingen buiten eigen deur.

In het proces Krimpenerwaard vallen in april 2008 belangrijke besluiten die de spanning in deze deel van de provincie moet doen afnemen. Het is de vraag of men de sleutel in eigen hand houden voor de weerstanden die bij agrariërs zich opbouwen op dit moment, ruim een maand voor de besluiten moeten vallen. Veel zal afhangen van hoe zwaar er ingezet wordt, en de provincie dient zich te beraden op welke middelen het beste passen in het proces. Onteigening is aan de orde, wat nogal een dilemma kan zijn, gezien de vooropgestelde terughoudendheid in deze kwestie. Voldoende geld is dan wel een issue, en de vraag is dan of de budgetten de grondprijzen kunnen matchen.

## 5 Provincie Overijssel

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de ontwikkelingen rond natuur en gebiedsprocessen in de provincie Overijssel. In § 5.2 schetsen we kort een aantal kenmerken van de provincie, waarna we in § 5.3 ingaan op de natuuropgave die de provincie zich gesteld heeft. In § 5.4 volgt een koppeling tussen natuuropgave en gebiedsprocessen en factoren die in Overijssel van invloed zijn op de relatie tussen natuur en gebiedsprocessen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een concluderende paragraaf.

### 5.2 Kenmerken Overijssel

Het grootste deel van de totale oppervlakte van Overijssel (342.000 ha) is het buiten steden en dorpen gelegen gebied, oftewel groene ruimte. Ruim 72% van de oppervlakte van de provincie is landbouwgrond, 13% natuurgebied en 2% water. Bebouwing, infrastructuur en recreatie nemen ongeveer 13% aan ruimte in<sup>20</sup>.

### 5.3 Natuuropgave

Het ruimtelijk beleid - waaronder het beleid ter realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) - is door de provincie Overijssel vastgesteld in het Streekplan Overijssel 2000+<sup>21</sup>. Basisuitgangspunt van het ruimtelijk beleid is streven naar een duurzame ontwikkeling van de provincie. De provincie werft gronden voor te ontwikkelen (nieuwe) natuurgebieden op vrijwillige basis of sluit een overeenkomst particulier natuurbeheer. Het streven is om in Overijssel 60% van de nieuwe natuur via verwerving te realiseren en 40% via particulieren en landgoederen, uitgaande van de te realiseren taakstelling op 1-1-2004 (Natuurgebiedsplan Overijssel, 2006: P.61) Overigens bestaan twijfels bij meerdere gebiedsactoren over de haalbaarheid om 40% van de taakstelling via particulieren te realiseren. De EHS-doelstelling voor Overijssel is realisatie van zo'n 77.000ha natuur in 2018 (Overijssel, 2007). De EHS-taakstelling die tussen Rijk en provincies is overeengekomen voor de periode 2007 – 2013 (pMJP 2006, P.29) bedraagt 22.421 ha. Daarvan is tot 2008 zo'n 37% (8.214 ha) gerealiseerd. Na de begrenzing tot op perceelsniveau is er voor de EHS nog ca. 12.500 ha te verwerven vanaf 2008. Het totale oppervlak aan natuur in Overijssel gaat, na decennia van teruggang, weer vooruit (Bron: Streekplan Overijssel 2000+, Pag 13). De kwaliteit van de natuur in Overijssel loopt echter over het algemeen achteruit (Streekplan Overijssel 2000+, pag 13). Ter voorkoming van verdere achteruitgang van bestaande natuur- en landschapswaarden vindt bij ruimtelijke ontwikkelingen toepassing van het compensatiebeginsel plaats (Streekplan Overijssel 2000+, P. 23).

---

<sup>20</sup> Uit: Streekplan Overijssel 2000+ met wijzigingen tot mei 2005

<sup>21</sup> In december 2000 hebben Provinciale Staten drie samenhangende plannen voor de fysieke leefomgeving vastgesteld: het streekplan, het waterhuishoudingsplan en het milieubeleidsplan 2000+. Het natuurgebiedsplan stamt uit september 2006, en levert de begrenzingen voor nieuwe natuur en beheersgebieden in Overijssel.

De landelijk te realiseren EHS wordt binnen de provincie Overijssel gerealiseerd door uitvoering te geven aan de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS), die vooral in te realiseren verbindingzones ambitieuzer is qua natuurdoelstelling dan de nationale overheid voorschrijft (Bron: Natuurgebiedsplan Overijssel, 2006). De provincie heeft er initieel niet voor gekozen om de EHS op perceelsniveau vast te stellen. Lopende dit onderzoek heeft de provincie de EHS echter herbegrensd. De voorgestelde herbegrenzing is besproken met gemeenten, waterschappen en adviescommissies. Op basis van commentaar en advies gaan Gedeputeerde Staten omstreeks mei 2008 de concept-begrenzing vaststellen ([www.overijssel.nl](http://www.overijssel.nl)). De belangrijkste wijziging, ten opzichte van de huidige PEHS uit met name het Streekplan Overijssel 2000+, in het nu ontwikkelde voorstel, is de begrenzing van de EHS tot op perceelsniveau. Dat betekent dat het zoekgebied beheersgebied volgens de *'ruime jas begrenzing'* wordt losgelaten. Bij het realiseren van de PEHS doen zich een aantal problemen voor op het vlak van grondverwerving, koppeling natuurbelief en waterbeleid (terugdringen verdroging), verbeteren milieukwaliteit, realiseren van ecologische verbindingzones, stedelijke uitbreidingen en beschikbaar instrumentarium<sup>22</sup>, die de provincie door de wijziging beoogt te verbeteren.

Vanwege de koppeling met water zijn er bij de herbegrenzing een aantal gebieden toegevoegd aan de EHS. Ook zijn de door GS vastgestelde tracés van de robuuste verbindingen toegevoegd aan de EHS. Daardoor is er 4800 ha aan nieuwe natuuropgaven voor de provincie bijgekomen. Ook zal de herbegrenzing afgeronde integrale gebiedsprocessen opnemen binnen de EHS. Dit zijn ondermeer nieuwe landgoederen en rivierherstelprojecten. Een aantal omvangrijke ecologische verbindingzones is in het voorstel geschrapt als EHS. De ambities van de PEHS worden door de voorgenomen maatregelen in overeenstemming gebracht met de EHS-taakstelling vanuit het Rijk. De EHS wordt hierdoor in Overijssel ruimtelijk kleiner, maar de taakstelling blijft hetzelfde (Bron: Provincie Overijssel).

De Natuurbeschermingswet 1998 schrijft voor dat er voor alle gebieden met Natura 2000 status een beheerplan moet komen. In 2008 worden voor alle 24 natuurgebieden in Overijssel beheerplannen gemaakt. Voor 16 natuurgebieden is Gedeputeerde Staten bevoegd gezag<sup>23</sup>. In februari 2008 zal het resultaat van een eerste pilot beheerplan (voor het gebied Wieden / Weerribben), als leidraad dienen voor de procesvoering voor het opstellen van andere beheerplannen (Bron: Provincie Overijssel). Bij het opstellen van de beheerplannen wordt gewerkt met drie groepen: een werkgroep, klankbordgroep en stuurgroep. De werkgroep gaat zich bezighouden met het opstellen van de beheerplannen. Ze bespreken de tussenresultaten met de klankbordgroep met daarin alle betrokken gebiedsactoren. De stuurgroep lost hardnekkige problemen op besluit. Om schade aan de natuurwaarden in Natura 2000-gebieden te voorkomen, mogen activiteiten die de kwaliteit van de gebieden kunnen verslechteren of die een verstoring effect kunnen hebben op de soorten, niet plaatsvinden zonder vergunning. Deze vergunningplicht is vastgelegd in het beheerplan. Beheerplannen hebben een looptijd van maximaal zes jaar. Er worden momenteel geen beheerplannen voor nog te verwerven EHS gebieden in Overijssel opgesteld. Ook geldt de verplichting voor groot maatschappelijk belang van een voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling niet voor gebieden die nog geen EHS-status hebben, maar wel beoogd worden die status te krijgen na verwerving.

---

<sup>22</sup> Uit: Streekplan Overijssel 2000+ met wijzigingen tot mei 2005

<sup>23</sup> De situaties waarin de Minister van LNV het bevoegd gezag is, staan genoemd in het Besluit vergunningen

## 5.4 Gebiedsprocessen

### 5.4.1 Organisatie van gebiedsprocessen

In mei 2004 is de structuur voor gebiedsgericht werken geïntroduceerd in Overijssel. Overijssel werkt met gemeenten<sup>24</sup> en waterschappen<sup>25</sup> aan een gebiedsgerichte aanpak. Hiermee wenst de provincie meer vanuit de gebieden te werken, in plaats van uit de verschillende beleidseenheden binnen de provincie. Naast de herbegrenzing van de EHS (zie par. 5.3) kan ook de hier geschetste provinciale structuur voor gebiedsgericht werken, de komende tijd veranderen, stellen een aantal respondenten.

De gebiedsindeling van de provincie Overijssel beslaat acht gebieden en is provinciedekkend. Er zijn vijf landelijke gebieden<sup>26</sup> en drie stedelijke gebieden<sup>27</sup>. De werkwijze en gekozen organisatiestructuur is als volgt: Per gebied is er een Bestuurlijk Gebieds Overleg (BGO) actief, die bestaat uit bestuurders van meerdere overheden (provincie, waterschappen, gemeenten). De BGO's bepalen hun visie op het gebied, welk deel van de pMJP<sup>28</sup> opgaven zij gaan realiseren en hebben gebiedsprogramma's opgesteld. De gebiedsprogramma's vormen het kader op basis waarvan de ontwikkeling van het platteland in Overijssel de komende jaren vorm zal krijgen in concrete projecten. Het is tevens de basis voor het maken van prestatiecontracten tussen de provincie en de gebiedspartners. Na het opstellen van de gebiedsprogramma's zijn contracten afgesloten met de afzonderlijke partners, zijnde gemeenten en waterschappen, en zijn budgetten toegewezen. De afspraak met het rijk in het eerste ILG jaar is door provincies vertaald naar afspraken met de gebiedspartners. Gebiedspartners zijn uitgenodigd via projectplannen inbreng te leveren voor gebiedsgerichte projecten. Een uitdaging voor zowel provincie als gemeenten wordt de overgang naar meerjarige afspraken met de gemeenten vanaf 2008 voor de periode tot 2013.

Vanuit de provincie wordt gewerkt met zogenaamde prestatie-eigenaren. Dit zijn (sectorale) beleidsmedewerkers die verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de pMJP opgaven. Zij kunnen de uitvoering (of een deel van de uitvoering) gebiedsgericht uitzetten. De provincie moet nog wennen aan de nieuwe werkwijze door de overgang naar prestatie-eigenaren en de relatie met gebieden. Er is een actieve inzet nodig door scherp in te zetten op de relatie tussen de rijksdoelen, de voortgang in de gebieden en de interne processen bij de provincie: wat wil het rijk; wat kunnen we bieden, wat kunnen en willen de gebieden, wat is haalbaar?

Voor de voortgang van de samenwerking en van de projecten zijn er voor de acht gebieden vijf ambtelijke aanjaagteams geformeerd, die gebiedsprocessen zoals de naam aangeeft 'aanjagen'. Deze aanjaagteams zijn het ambtelijke voorportaal van de BGO's. Alle gebieden hebben een gebiedsmakelaar, die in het aanjaagteam zitting neemt. Dit is een medewerker

---

<sup>24</sup> Binnen de provincie Overijssel zijn 25 gemeenten gelegen

<sup>25</sup> Binnen de provincie Overijssel zijn 3 Waterschappen actief (Regge en Dinkel, Groot-Salland, Velt en Vecht)

<sup>26</sup> Dit zijn: 1) NO-Twente, 2) ZW-Twente, 3) NO-Overijssel, 4) NW-Overijssel en 5) Salland

<sup>27</sup> Dit zijn: 1) Netwerkstad Twente, 2) Netwerkstad Zwolle-Kampen en 3) Regio Stedendriehoek Deventer, Zutphen en Apeldoorn. Omdat we in deze studie vooral inzoomen op gebiedsgerichte processen / projecten in het landelijk gebied, en geen specifieke aandacht hebben voor stad-land-relaties, zijn deze drie stedelijk regio's in deze case niet van groot belang.

<sup>28</sup> In het pMJP zijn ambities voor het gehele landelijke gebied weergegeven waaraan resultaten zijn gekoppeld. Het gaat om de ambities van het Rijk aangevuld met de ambities van de provincie. Naast het pMJP gaat de Reconstructie gewoon door. De doelstellingen van het pMJP en de Reconstructie liggen in elkaars verlengde. Ook de rijksfinanciering voor de Reconstructie blijft – apart van het ILG – gehandhaafd.

van de provincie of van de stichting Stimuland. Deze heeft als taak om plattelandontwikkeling te stimuleren, coördineren en promoten. Daarin past het ondersteunen van initiatiefnemers, particulieren op te zoeken (aan de keukentafel) en begeleiden met indienen van initiatieven. Een voorbeeld van een concrete taak is inventarisatie en coördinatie van vrijwillige kavelruil waarmee gebiedsprocessen op gang kunnen komen. Belanghebbenden hechten waarde aan een onafhankelijke gebiedsmakelaar, die belanghebbenden om de tafel brengt om tot een optimalere verdeling van percelen in het buitengebied te komen. Een aantal respondenten geeft aan dat de structuur van gebiedsgericht werken in Overijssel complex is.

## 5.4.2 Uitvoering van gebiedsprocessen

Met de uitvoering van het pMJP is Overijssel in januari 2007 gestart. Eén van de onderdelen van het pMJP is het behoud en versterking van de kwaliteit van natuur en (cultuur)landschap. Dit betekent realiseren van de EHS, bescherming van natuurwaarden en soortendiversiteit, behoud en versterking van dragende landschapsstructuren en (cultuurhistorische kwaliteiten), stimulering van aanleg, herstel en beheer van landschapselementen, en realiseren van de gewenste (water)bodemkwaliteit. De veronderstelling van respondenten is dat er in het gebiedsgerichte beleid in de verschillende projecten een natuurcomponent terug te vinden is. De sturingsfilosofie pMJP houdt in dat de trekkersrol bij gebiedsprocessen, zoals plan- en gebiedsuitwerkingen, waar mogelijk bij gemeente of waterschap komt te liggen. De provincie Overijssel heeft voor de lopende gebiedsprocessen in kaart gebracht wie de trekkersrol heeft en of dit zo kan blijven.

Gedurende dit onderzoek verandert de werkwijze van het gebiedsgericht beleid in de provincie Overijssel. Voor het tussentijds - na 3 jaar gebiedsgericht werken – beoordelen van het gebiedsgericht werken in Overijssel kiest de provincie voor een systeem van zelfevaluatie en visitatie. De discussie spitst zich toe op de vraag of een andere structuur in de organisatie van gebiedsprocessen werkbaarder is en tot betere resultaten zal leiden. De samenwerking tussen de gebiedsorganisatie (front-office) en de lijnorganisatie (back-office) is moeilijk te organiseren. Een gecombineerde benadering vanuit beleidsthema's op het provinciehuis (recreatie, landbouw, natuur, landschap, etc) tegenover een benadering vanuit de gebiedsinvalshoek, betekent een uitdaging voor een effectieve inrichting van de provinciale organisatie. De RLG<sup>29</sup> komt in 2007 ook met een duidelijke aanbeveling getiteld 'breng je eigen huis op orde' aan provincies hierover. De aanbeveling luidt: '*Omdat gebiedsontwikkeling van de provincie vraagt om een ondernemende rol te combineren met haar publieke rol, stelt dat specifieke eisen aan de werkwijze van de interne organisatie. Regel de publiek-publieke samenwerking alvorens het private traject aan te gaan.*' (RLG, 2007. P.3).

De belangrijkste gebiedsactoren die als hoeder van de Overijsselse natuur en landschap te typeren zijn, zijn: Natuur en milieu Overijssel<sup>30</sup>, Landschap Overijssel, Stichting Oversticht, en

---

<sup>29</sup> De RLG heeft in opdracht van IPO onderzocht hoe provincies het beste met gebiedsontwikkeling om kunnen gaan. De centrale conclusie is dat gebiedsontwikkeling een goed instrumentarium is om samenhangende complexe problemen met een hoge urgentie in een gebied aan te pakken. Om dat met succes te kunnen, wordt veel van de provincie gevraagd, stelt RLG. (RLG 2007, P2,3,4)

<sup>30</sup> Natuur en Milieu Overijssel combineert in Overijssel de taak van milieufederatie en consulentschap voor natuur- en milieueducatie (NME), Bron: Jaarverslag Natuur en Milieu Overijssel, 2006

de terreinbeherende organisaties Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. De personele capaciteit van deze organisaties is beperkt, zeker vergeleken bij de publieke partners in gebiedsprocessen<sup>31</sup>. Daarom is er een inventarisatie gemaakt door deze groene gebiedsactoren hoe men gezamenlijk effectief het natuur en landschapsbelang in Overijssel kan bewaken en stimuleren. Dit heeft geleid tot onderlinge afspraken. Om effectief betrokken te zijn bij alle lopende en toekomstige gebiedsprocessen in Overijssel is namens alle natuur- en milieu-organisaties in elk gebied één gezamenlijke representant actief. Daarmee is er een gezamenlijke strategie van de groene belangenbehartigers in Overijssel over hoe men in gebiedsprocessen effectief kan opereren<sup>32</sup>. De omslag van potentiële bezwaarmaker tegen ruimtelijke plannen naar coproductant van gebiedsgericht beleid (met behoud van identiteit en imago) is een waarneembare ontwikkeling bij deze Overijsselse natuur en milieu-organisaties. Gebiedsontwikkeling vergt daarnaast zeer actieve communicatie tussen groene gebiedsactoren en hun achterban (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, P.18). Gebiedsactoren benadrukken dat het strategisch belang van groene belangenbehartigers is om een optimistische houding en positieve inbreng in een gebiedsproces aan te nemen.

### 5.4.3 Initiëren van gebiedsgerichte projecten

Gebiedspartners zijn door de provincie uitgenodigd via projectplannen inbreng te leveren voor gebiedsgerichte projecten gefinancierd uit ILG. Aan gebiedsgerichte processen met milieu-, natuur- en landschapsonderdelen ontbreekt het niet in de provincie Overijssel. Er wordt genoeg op touw gezet, stellen de Stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten. Maatschappelijke organisaties op het terrein van natuur en milieu hoeven dan ook minder prioriteit te leggen bij het initiëren van nieuwe projecten, vinden zij zelf. (Bron: Stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten). Natuurmonumenten hebben tot nu toe één project ingediend in Overijssel. Eerder gesteld is dat voor Natura 2000-gebieden in Overijssel beheerplannen moeten worden opgesteld. Beheerplannen hebben een looptijd van maximaal zes jaar. Milieu-, natuur- en landschapsorganisaties zijn actief om te zorgen dat deze beheerplannen zo snel mogelijk tot stand komen om bij te dragen aan een goed beschermingsregime voor Natura 2000-gebieden. Er worden momenteel geen beheerplannen voor in de toekomst nog te verwerven EHS / Natura 2000-gebieden in Overijssel opgesteld. Dat betekent dat daar een beschermingsregime voor toekomstig te realiseren natuur ontbreekt. Ruimtelijke ontwikkelingen in deze nog te verwerven EHS / Natura 2000-gebieden met speciale aandacht gevolgd. Dat brengt ons op een volgend punt: het toezicht op lopende en komende gebiedsprocessen.

---

<sup>31</sup> Vertegenwoordigers uit cultuur, welzijn, waterschappen, landschap en natuur en milieu zijn veel minder goed vertegenwoordigd in plattelandsontwikkelingsprojecten (in het zogenaamde LEADER-projecten), dan vertegenwoordigers van gemeenten en landbouw. In 52% van de LEADER-projecten neemt een natuur- milieu- landschapsorganisatie deel. Het aandeel natuur, milieu en landschap in de vertegenwoordiging van deze LEADER-groepen is laag met zo'n 5%, waaraan organisationele redenen ten grondslag liggen. (LEI 2006, p.42,p.43). Het 'aan tafel komen' is voor deze organisaties een belangrijk issue. Het aandeel projecten met een primair natuurdoel, door LEADER-groepen geïnitieerd en goedgekeurd, bedraagt 2,7%. (8 van 291 projecten) LEI 2006, P.44

<sup>32</sup> In een onderzoek naar de rol van milieu- en natuurorganisaties in gebiedsgericht beleid [Alterra, 2005] wordt aandacht voor strategie-ontwikkeling als belangrijke aanbevelingen gedaan aan regionaal en lokaal georganiseerde groene belangenbehartigers. Uit hetzelfde onderzoek (Bron: Alterra 2005) blijkt dat in een landelijke context groene belangenbehartigers ongerust zijn over de resultaten van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) op het terrein van natuur en landschap. Het gevaar is zelfs dat groene belangenbehartigers het vertrouwen in de gebiedsgerichte aanpak verliezen, schrijven onderzoekers. (Alterra 2005, P.13)

#### **5.4.4 Toe zien op gebiedsgerichte projecten**

Een belangrijke rol zien de groene organisaties (Stichting Natuur en Milieu, Oversticht) voor zichzelf weggelegd bij toezicht op gebiedsgerichte processen die een inbreuk kunnen maken op natuur en landschap, met name in die gebieden met een bijzondere status. Natuur en Milieu heeft al vele malen in het recente verleden geageerd tegen nieuwe ruimtelijke ontwikkeling (zoals infrastructurele plannen) die onvoldoende blijk gaven van rekenschap met natuur en landschap. Deze inspanningen hebben veelal geleid tot wijzigingen in het ontwerp of tot compensatiemaatregelen. De strategische vraag die groene belangenbehartigers zich op organisatieniveau constant moeten stellen is hoe de kosten en baten van deelname in gebiedsprocessen zich verhouden tot andere belangenbehartigingactiviteiten. Moeten groene partijen eigenlijk wel meedoen en wanneer stappen ze in? (Boonstra en Van den Berg, 2005, P11). Deze strategische keuze in Overijssel gemaakt door deelname daar waar voor natuur en landschap veel te winnen is, òf veel te verliezen valt. De kosten van initiëren van nieuwe projecten zijn daarbij te hoog. De baten kunnen effectiever worden nagestreefd door deelname in gebiedsprocessen die door andere gebiedsactoren zijn geïnitieerd.

Er zijn redenen waarom een oplettende controlerende rol in lopende gebiedsprocessen nodig blijft. De provincie biedt veel meer ruimte dan in het verleden voor de inbreng van de lagere overheden en andere partijen (Bron: Gebiedsgericht werken in Overijssel, verslag visitatiecommissie P.17)). De rol van de provincie bestaat vooral uit stimulering en financiële ondersteuning. De provincie moet daarbij trachten een goede balans in het gebied te behouden door een diversiteit in gebiedsprocessen gericht op sociaal-culturele, sociaal-economische en fysieke projecten. Een aanbeveling van de visitatiecommissie is dat de provincie Overijssel een meer concrete invulling moet geven aan haar regierol, zodat de integraliteit van het gebiedsgericht werken niet verloren gaat (Rapport Visitatiecommissie, P.14). De regierol moet idealiter zo worden ingevuld in het gebiedsproces dat vanuit de erkenning van de verdeelde belangen van gebiedsactoren, constructief gefocust wordt op het gedeeld belang wat de gebiedsactoren hebben (TUDelft,2007).

Voor het gewenste tijdstip van realisatie van natuur binnen gebiedsprocessen gaat de gelijkenis met de uitvoeringspraktijk rond het compensatiebeginsel sterk op, stelt een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten. Dit beginsel stelt dat de compensatie voorafgaande de ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden. Dit gebeurt in de praktijk lang niet altijd. Bij gebiedsprocessen waarbij sprake is van binnenplanse compensatie wordt het groen ook niet altijd in die mate en kwaliteit gerealiseerd als werd voorzien in het overeengekomen projectplan of inrichtingsplan. Indien de aard van het gebiedsgerichte project het toelaat, dan moet de natuuropgave als eerste gerealiseerd worden in een gebiedsgericht project, stellen een aantal respondenten. Positieve ervaringen zijn er in Overijssel met het maken van een duidelijke fasering van de uitvoering. Hierdoor krijgt het gebiedsgerichte project een onomkeerbaar karakter. In alle gebiedsprocessen zijn juist de zwakkere waarden als natuur en landschap gebaat bij realisatie in de eerste uitvoeringsfase, ruim voordat andere ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied voltooid zijn.

Bewoners van de provincie Overijssel worden geïnformeerd over de gebiedsprocessen (in het landelijk gebied) binnen hun provincie door ondermeer het magazine Overijssels Buiten

#### **5.4.5 Een gebiedsproces moet breed gezien worden**

In de bevraging van respondenten bleef de semantische discussie over wat een gebiedsproces in het landelijk gebied nu precies is, sluimeren. Het gebiedsgericht werken kent in de praktijk een grote variëteit in inhoud, vorm en schaal. Een aantal respondenten zien het



gebiedsproces als een proces gericht te komen tot een plan waarin integraal meerdere beleidsdoelstellingen worden gerealiseerd. Volgens anderen is die integraliteit niet nodig en kan een gebiedsproces zich ook op één beleidsthema richten (zoals natuurrealisatie sec). Het gebiedsgericht proces zorgt voor een kwaliteitsimpuls. Dat kan in een klein gebied. Anderen nemen een geheel aan dit type kleine gebiedsprocessen als één overkoepeld gebiedsproces in een gehele regio en praten vanuit die perceptie over één gebiedsproces. *De twintig plan- en gebiedsuitwerkingen met hun uitvoeringsprogramma's in Zuid-West-Twente worden dan gezien als één gebiedsproces.* Het schaalniveau van gebiedsprocessen is daarmee enorm divers. Een ander onderscheid voor gebiedsprocessen ligt in het deelproces. Zo zien een aantal respondenten het proces te komen tot een plan (bijvoorbeeld landschapsontwikkelingsplan of gezamenlijk bestemmingsplan buitengebied) als een gebiedsproces, waar anderen het gebiedsproces zuiver zien als de uitvoeringsfase om van een plan tot realisatie van het plan te komen.

De provincie Overijssel maakt ook onderscheid in het aantal gebiedspartners/gebiedsactoren om te spreken over een gebiedsproces. In Overijssel moet het initiatief met meer dan één partner zijn opgezet om te spreken over een gebiedsproces. De beeldvorming over gebiedsprojecten verdient extra aandacht, wanneer je een analyse doet naar het belang van gebiedsprocessen voor het natuurbeleid. In de verkenningsnota Verrassende Ruimte (2006, p.57) formuleert de RMNO gebiedsgericht werken als een oplossing voor het gebrek aan maatwerk en integraliteit in overheidsbeleid ('centraal wat moet, decentraal wat kan'). Deze opvatting over de meerwaarde van gebiedsgericht werken als beleidsinstrumentarium wordt gedeeld in Overijssel. Gebiedsontwikkeling betekent het versterken van slagvaardigheid, een oriëntatie op uitvoeren, het synchroniseren van belangen, het koppelen van dossiers, het genereren van snelheid en het op gang brengen van kwalitatieve en duurzame bewegingen [Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, P.3]

#### **5.4.6 Herbegrenzing EHS noodzakelijk**

Natuurorganisaties geven aan dat het recent herbegrenzen van de EHS in Overijssel een veel gewenste verduidelijking biedt. Er zal in Overijssel sprake zijn van een duidelijk begrensde EHS waarbuiten geen beheersovereenkomsten met boeren en particulieren kunnen worden afgesloten. Door de herbegrenzing verkleint de oppervlakte van de te realiseren PEHS in Overijssel. Dit besluit toont echter geenszins aan dat er sprake zou zijn van een verminderd natuurbelang ten opzichte van andere belangen in de provincie, stellen natuurorganisaties. De 'ruime jas'-systematiek, wat synoniem staat voor een onduidelijke buitengrens van de EHS - en een ruim zoekgebied waarbinnen beheersovereenkomsten kunnen worden gesloten - is verlaten. Binnen de begrensde beheersgebieden blijft hoe dan ook een meer op natuur gericht beheer gewenst. Het argument dat een groter zoekgebied meer mogelijkheden geeft voor het effectief aankopen van natuurgrond via grondruil, en daarmee tot snellere realisatie van de EHS leidt, gaat volgens de provincie niet op. De provincie Overijssel geeft aan dat de oorspronkelijke ruime begrenzing onnodig veel claims bij de landbouw legt en tot nu toe onvoldoende heeft geleid tot een perspectief waarin de ecologische verbindingen gerealiseerd gaan worden. De provincie ziet de herbegrenzing als een keuze om de beschikbare middelen voor ontwikkeling en beheer van natuur in te zetten in de meest kansrijke gebieden.

De behoefte aan een heldere begrenzing biedt veel duidelijkheid voor agrariërs. Zij die binnen de begrenzing vallen, zijn volgens de provincie betrokken in - of geïnformeerd over - de consequenties van de besluitvorming. LTO pleit ook voor een realistische invulling van natuur in Overijssel. Dat betekent ook dat het huidige aantal nog te realiseren hectares nieuwe natuur in verhouding moet blijven tot het beschikbare geld voor EHS-realisatie. LTO is tegen

toevoeging van nieuwe hectares – zoals voorzien in de herbegrenzing – omdat dit letterlijk en figuurlijk onverkooptbaar en onbetaalbaar is. De provincie komt de landbouwsector deels tegemoet door te stellen dat het niet van plan is over te gaan tot onteigening van boerengrond om de EHS te realiseren. Gedeputeerde Staten voelen niets voor onteigening. Het advies van de RLG (RLG, 2008) dat onteigening noodzakelijk is om de EHS in Nederland te realiseren, is bekend bij GS Overijssel. GS Overijssel zijn echter van mening dat sneller - dan door onteigening - tot resultaat gekomen wordt door afspraken te maken met gebruikers en grondeigenaren over bescherming en ontwikkeling van natuur. Tevens voorziet de herbegrenzing in een betere koppeling van het natuurbeleid met het waterbeleid. Begin oktober 2008 moet de herbegrenzing in het Natuurgebiedsplan Overijssel vastgesteld worden.

#### **5.4.7 Zoektocht provincie naar werkbare structuur**

Vele provincies worstelen met de inrichting van een faciliterende organisatiestructuur voor gebiedsprocessen. Zo ook de provincie Overijssel. 'De provincie krijgt moeilijk een goede organisatiestructuur opgetuigd die aan de uitdagingen voor goed sectoraal in combinatie met integraal gebiedsgericht beleid het hoofd kan bieden', is zoals één van de respondenten het verwoord. Andere gebiedsactoren onderkennen dit. De onduidelijkheid en mogelijke wijzigingen in de organisatiestructuur bij de provincie missen hun effect op de omgeving - op de andere gebiedsactoren - niet. Gebiedspartners zijn uitgenodigd via projectplannen inbreng te leveren voor gebiedsgerichte projecten voor ILG. Initiatieven voor gebiedsgerichte projecten blijven binnen de provincie Overijssel liggen, of deze worden door gebiedsactoren (voorlopig) niet ingediend omdat het loket voor indiening op dit moment niet duidelijk is. Overigens zijn er ook andere redenen waarom groene maatschappelijke organisaties vrij beperkt voorstellen indienen voor ILG (zie later bij 'toezien op gebiedsgerichte projecten'). De visitatiecommissie van januari 2007 (Bron: Gebiedsgericht werken in Overijssel, Januari 2007) stelde de gebiedsindeling in Overijssel ook als een complicerende factor voor gebiedsgericht werken. De indeling is vooral administratief van karakter en niet gevormd rond een bepaald gedeeld probleem of regionale eigenschappen zoals de grondsoort. Zo ervaren waterschappen de huidige gebiedsindeling niet passend bij het natuurlijke watersysteem. Dit kan leiden tot lastige totstandkomingsprocessen bij gebiedsgerichte projecten. De provincie werkt hard aan de vereiste rolverandering en doet daarbij tal van waardevolle ervaringen op. Het is echter enigszins onwennig met deze nieuwe rol (zie Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005: 29).

#### **5.4.8 Belang benaderen voorwaarden van gebiedsprocessen**

Natuurmonumenten stelt dat in het proces van gebiedsontwikkeling in Overijssel (en misschien wel in algemene zin) er te weinig aandacht is voor de harde voorwaarden waarbinnen gebiedsontwikkeling kan plaatsvinden. Het uitgangspunt van een gebiedsproces is om alle relevante belanghebbende partijen bij elkaar te hebben, constructief overleg te voeren op basis van ieders wensen en belangen, en om er samen uit te komen. Polderen dus. Het resultaat van dit samen doorlopen proces wordt vervolgens verheven tot het nieuwe doel. *'Als we dit toch allemaal willen, dan moet dit toch kunnen'*, is de teneur. Door de sfeer van vrijelijk denken en gezamenlijk discussiëren is er onvoldoende notie om te accepteren dat bepaalde zaken in een gebied soms allang vastliggen. Er is een belangrijke rol weggelegd voor de regisseur – volgens Natuurmonumenten moet dit de provincie zijn voor alle gebiedsprocessen - om condities voorafgaande het proces duidelijk weer te geven. Start een gebiedsproces heel duidelijk met de kaders neer te zetten en blijf deze gedurende het proces in ogenschouw houden. Dit vormt een belangrijke aanbeveling om landschap en natuur in gebiedsprocessen te waarborgen. Eén van de cruciale factoren voor de toekomst van gebiedsontwikkeling is dat

de overheid de kaderstelling verbetert, waarbinnen andere partijen kunnen uitvoeren (zie ook TuDelft2007, pag 8). In de praktijk blijkt namelijk dat het vooral EU-richtlijnen op het terrein van natuur- en milieu (Kaderrichtlijn water, VHR, luchtkwaliteitsrichtlijn over fijnstof) zijn die 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 bij gebiedsactoren frustraties op met bijbehorende bekende sentimenten: *'Nederland is of gaat op slot'*. Het levert hoe dan ook een negatief imago en beeldvorming op voor natuur en landschap. Daarmee levert dit aspect van het onvoldoende zicht houden op de voorwaarden van gebiedsgerichte processen een risico op voor de realisatie van natuur en landschapsdoelen.

Wat in deze discussie over wat precies de voorwaarden zijn, ook meespeelt zijn wijzigingen die door de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) zullen worden geïntroduceerd. De Wro kent een planmatig en projectmatig instrumentarium: grofweg het bestemmingsplan tegenover het projectbesluit. Projectbesluitvorming doorbreekt altijd ruimtelijke beleid met plannen (Kistenkas, Openbaar Bestuur, dec 2007, pag 17). Beoogd was door de wetgever om in de nieuwe Wro het planmatige dominant te laten zijn boven het projectmatig instrumentarium. In het wetgevingsproces is de vrijstellingsbevoegdheid (op een plan) toch opnieuw geïntroduceerd in de vorm van het projectbesluit. Het is zelfs zo dat naast de projectbesluitvormingsbevoegdheid voor gemeenten (onder de oude WRO) deze ook voor het Rijk en voor de provincie geldt onder de nieuwe Wro. Daarmee kunnen ook deze bestuurslagen het planmatig vastgelegde met projectmatige ruimtelijke besluitvorming doorbreken. Hiermee lijkt ook de gedachte sterk gevoed te worden dat in een gezamenlijk gebiedsgericht besluitvormingsproces (waarvan het resultaat juridische doorwerking krijgt via een projectbesluit), dat wat reeds 'vastligt' in plannen, feitelijk niet vastligt. Ook in recent advies worden aangegeven dat je in een gebiedsproces moet blijven benadrukken dat met bestaande kaders creatief kan worden omgegaan (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, P.66). Met de bestaande kaders wordt hier het gemeentelijk bestemmingsplan en provinciale omgevingsplan genoemd. Dit zal ongetwijfeld positief kunnen werken op realisatie van natuurdoelen, maar wanneer de natuurwaarden reeds goed in het bestemmingsplan zijn vastgelegd en worden geborgd, dan hoeft deze creativiteit niet goed uit te werken op het behoud van natuur.

#### **5.4.9 Relatie kwaliteit versus kwantiteit van natuur**

De algemene teneur rond natuur in gebiedsprocessen in Overijssel is dat op kwaliteit wordt ingeboet om kwantiteit te behalen. De moeilijker te realiseren natuurdoeltypen lijden daar het meest onder in Overijssel (Natuurmonumenten, Landschap Overijssel). Het betreft dan vooral initiatieven voor natuurcreatie die een hogere grondwaterstand nodig hebben, of waarin integrale begrazingstechnieken worden beoogd voor een groter gebied. Een hogere waterstand is niet per perceel te regelen en eigendomsgrenzen in een integraal begrazingsgebied zijn onhandig en duur (hekwerken etc). Ook het herstel van een riviermeander (zie case Loozense Linie) vergt medewerking van alle particuliere grondeigenaren. In Overijssel hebben terreinbeheerders de laatste jaren veelvuldig de ervaring opgedaan dat particulieren in een gebiedsproces grillig gedrag vertonen, waarmee realisatie van het project in gevaar komt. Daarmee is in gebiedsprocessen extra aandacht nodig voor particulieren (waaronder agrariërs) die grond bezitten. Bekende problemen die zich voordoen in Overijssel is dat een particulier initieel wel wil meewerken met natuurrealisatie en dan weer niet, of dat een particulier een ander beheerspakket SN of SAN bij de Provincie wil afsluiten dan wat de terreinbeherende organisatie, die het omliggende land in bezit heeft, voor ogen

had<sup>33</sup>. Dit levert problemen op. Realisatie van de meer ambitieuze natuurdoelen (waarbij eventueel de grondwaterstand wordt verhoogd) vragen in een gebied om eenduidigheid tussen deelnemers. Een signaal uit de praktijk in Overijssel is dat er in een gebiedsproces idealiter in een vroegtijdig stadium afgesproken moeten worden dat particulieren in een gebied voor eenzelfde (type) pakket kiezen in de beheerovereenkomst. De afrekenbaarheid van de contracten verdient meer aandacht dan nu het geval is. Bij grotere gebiedsprocessen is het moeilijk om alle particulieren in plenair overleg te betrekken op dit punt. Indelingen in een beperkt aantal grondeigenaren voor deelprocessen kan dan een groot voordeel zijn.

De redenen verschillen volgens vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties waarom er vooral oog is voor kwantiteit en minder voor kwaliteit van natuur. Een gehoord argument is dat bestuurders van de provincie Overijssel vooral worden aangesproken en afgerekend op kwantiteit van gerealiseerde natuur<sup>34</sup>. Een ander gehoord argument is dat vooral de hoge kosten met een ingreep die hoge natuurkwaliteit oplevert, drempels opwerpt. Daarnaast wordt ook gesteld dat tijdige verwerving van nieuwe natuur belangrijk is door de toenemende ruimteclaims en druk van andere functies. Een vierde genoemde reden is dat in gebiedsprocessen waar stakeholders wederzijds afhankelijk zijn en integraal vele functies een impuls willen geven, er door alle belangen concessies gedaan moeten worden om tot resultaat te komen. Dat zien we ook in de Loozense Linie (par. 5.5). Die concessies liggen dan veelal in het terugbrengen van ambities voor ecologische kwaliteit.

Het areaal natuur en landschap in Overijssel, en dat wat er via gebiedsprocessen gerealiseerd wordt, wordt door maatschappelijke organisaties als goed beoordeeld. De kwaliteit echter niet<sup>35</sup>. De bovenstaande constatering is opmerkelijk omdat respondenten tevens in unanimitie aangeven dat ze verwachten dat de EHS in Overijssel in 2018 niet gerealiseerd zal zijn. Toch zijn gebiedsactoren overwegend tevreden. Respondenten koppelen hun tevredenheid over het resultaat van gebiedsprocessen voor natuur niet aan de voortgang die het gebiedsproces kan bereiken voor de realisatie van de EHS. Dit bevestigt het vermoeden dat het behalen van die EHS-doelstelling niet meer als reëel streefdoel wordt ervaren, die als kader dient voor projectdoelen in gebiedsgerichte projecten. Overigens wordt ook aangegeven dat wanneer zwaarder wordt ingezet op kwaliteit van natuur in Overijssel, de hectares niet in hetzelfde tempo gerealiseerd worden. De kwaliteit van de gerealiseerde natuur is essentieel. Uiteindelijk wordt het rijk via de instandhoudingsverplichting in de Vogel- en Habitatrichtlijn door de Europese Commissie op de natuurkwaliteit afgerekend. Het is niet de vraag of maar wanneer het rijk gaat inzien, dat de resultaten van alle gebiedsgerichte processen die in de provincies lopen, nog niet voldoende bijdragen aan instandhouding van een aantal soorten waarvoor deze verplichting geldt.

---

<sup>33</sup> In alle deelgebieden in Overijssel kunnen de beheerpakketten zowel door particulieren als door terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties worden ontwikkeld (Natuurgebiedsplan Overijssel 2006, P61)

<sup>34</sup> Dit wordt geïllustreerd door te stellen dat wanneer in algemene zin (en ook door gedeputeerden) gesproken wordt over realisatie van de EHS in Overijssel, de focus ligt op hectares die al dan niet verworven moeten worden. De focus ligt niet op de (huidige en beoogde) ecologische kwaliteit van de gebieden die reeds een natuurstatus hebben.

<sup>35</sup> Ook agrarisch natuurbeheer draagt niet bij aan de ontwikkeling van natuurwaarden (maar wel aan het behoud ervan). Dat geldt voor de lichte maar ook voor de zware beheerpakketten. [WOT 2007, nr56]

#### 5.4.10 Afronding van een uitgevoerd gebiedsgericht project

Een aantal gebiedsactoren geeft aan dat de laatste schakel in een gebiedsproces extra aandacht verdient bij publieke actoren in Overijssel. Indien in een gebiedsgericht proces een gebied van bestemming verandert, dan vindt overwegend een wijziging van het bestemmingsplan plaats. Zo zijn percelen in Overijssel door gebiedsgerichte projecten van een landbouwbestemming in een woonbestemming omgezet. Het bestemmingsplan in overeenstemming brengen met het feitelijke gebruik is zuiver. Na het afsluiten van een contract voor particulier natuurbeheer, waarbij grond van functie verandert, zou je een bestemmingswijziging in het bestemmingsplan verwachten.

De praktijk in Overijssel is anders. Het Natuurgebiedsplan Overijssel 2006, P6, stelt: *'In de nieuwe natuurgebieden wordt de bestemming van de grond pas gewijzigd na verwerving of na het sluiten van een contract volgens de Subsidieregeling Natuurbeheer. Zolang dit niet is gebeurd, blijven alle bestaande ontwikkelingsmogelijkheden voor de agrarische bedrijven behouden. Door nieuwe natuur te begrenzen wordt de Subsidieregeling Natuurbeheer van kracht en kan voormalige agrarische grond omgezet worden in natuur'*. Een andere passage in het Natuurgebiedsplan Overijssel 2006, P21) luidt: *'De vaststelling van dit Natuurgebiedsplan leidt niet tot aanpassingen van de bestemmingen in het bestemmingsplan buitengebied. Een bestemmingsplan zal pas worden gewijzigd nadat de gronden - aangeduid als nieuwe natuur - op vrijwillige basis zijn aangekocht of als daarvoor een overeenkomst particulier natuurbeheer is afgesloten'*. Deze passages uit het Natuurgebiedsplan Overijssel geven aan dat Overijsselse gemeenten de mogelijkheid hebben een bestemmingswijziging door te voeren bij een overeenkomst particulier natuurbeheer.

In de praktijk wordt bij functieverandering onder SN het bestemmingsplan niet altijd (direct) in overeenstemming gebracht met het feitelijk gebruik (DLG, Overijssel). DLG geeft aan dat omzetting van het bestemmingsplan niet noodzakelijk en verplicht is voor de gemeente. Een aanpassing van het bestemmingsplan kan ook door toevoeging van een bepaling zoals 'gebied met ecologische kwaliteit' bij de hoofdfunctie landbouw. Daarmee blijft voor deze voor natuur vastgelegde gebieden formeel een landbouwbestemming gehandhaafd. Met de nieuwe Wro op komst komt er een sanctie indien een gemeente het bestemmingsplan niet in overeenstemming brengt met het feitelijke gebruik. Er mogen dan geen leges worden geïnd, die relatie hebben met deze bestemmingswijziging. Omgevingsrechtjuristen twijfelen of deze maatregel gemeenten gaat aanzetten tot het consequent doorvoeren van bestemmingswijzigingen.

Deze praktijk is opmerkelijk, stelt een respondent, omdat iemand die grond onder particulier natuurbeheer brengt wel een financiële vergoeding krijgt voor de functieverandering en de waardedaling die het gevolg is van een wijziging van de hoofdfunctie van zijn grond. Als geen bestemmingswijziging plaatsvindt, zou dit op termijn kunnen leiden tot risico's voor natuur en landschapsbeleid; het recht voor de eigenaar om het gebruik in overeenstemming te brengen met de oude nog toegekende hoofdfunctie blijft. De hoogte van vergoedingen, zoals de vergoeding voor waterberging, wordt tevens op basis van de bestemming die er op het gebied rust, toegekend. Het is daarmee ook financieel onzorgvuldig om bestemmingswijzigingen niet consequent door te voeren in het bestemmingsplan. Doordat privacy-wetgeving meespeelt - in geval van particulier natuurbeheer gaat het om een privaatrechtelijke overeenkomst en kan niet worden opgevraagd door derden op welke percelen welk type beheersovereenkomst is afgesloten, kunnen maatschappelijke organisaties geen controlerende rol spelen bij de vraag of gemeenten wijzigingen in het bestemmingsplan consequent maken. Het overzicht hierop ontbreekt zodoende, maar het is duidelijk dat de bestemmingswijziging (of herziening) in veel gevallen geen onderdeel meer uitmaakt van het gebiedsgerichte project.

#### 5.4.11 Perspectief landbouw en agrarisch natuurbeheer

Wat maatschappelijke organisaties waarnemen is dat het landschaps- en natuurbelang ondervertegenwoordigd blijft in de lokale politieke besluitvorming in Overijssel. Vertegenwoordigers uit de landbouwsector vormen een groter machtsblok in de lokale besluitvorming over gebiedsgerichte processen. Daarnaast zijn deze landbouworganisaties veel sterker georganiseerd, waardoor ze ook een sterkere lobby vormen naar andere organisaties, vindende natuur- en milieu-organisaties in Overijssel<sup>36</sup>. De discussie over het loslaten van vrijwillige natuurverwerving door ook onteigening als instrument in te zetten, stuit tot nu toe op effectief verzet van de landbouwsector. Je ziet onder meer in de deelregio Twente de spanningen tussen natuur en landbouwbelangen in de praktijk toenemen, stelt een vertegenwoordiger van de provincie *"Omdat het in landbouw momenteel erg goed gaat en de economische vooruitzichten in een aantal deelsectoren gunstig zijn (door bijvoorbeeld geleidelijk wegvallen van de melkquotering), is de behoefte aan grond groot en neemt de kritiek op de voor "natuurbestemmende" gronden verder toe"*. (Provincie Overijssel). De invloed van een beter perspectief voor de landbouw in Overijssel is merkbaar, stelt ook DLG. *'We zien dat agrariërs hun gronden weer benutten voor agrarische productie en geen nieuwe overeenkomst SAN meer afsluiten. Dat is geen goed nieuws voor de Overijsselse natuur'*.

Zoals eerder vermeld is de Overijsselse doelstelling om 40% van de EHS via particulier en agrarisch natuurbeheer te realiseren. Dit is een zware opgave, doordat het animo om agrarisch natuurbeheer afneemt door goede vooruitzichten in de landbouw<sup>37</sup>. Toch zijn ook de pakketten voor agrarisch natuurbeheer in het programma beheer gekoppeld aan de landbouwopbrengsten. Omdat voor de inkomstenderving een 5-jaarlijks gemiddelde wordt gekozen, stijgt deze vergoeding niet evenredig - maar vertraagd - mee met de opbrengsten in de landbouw. Daardoor is het voor veel agrariërs die nu aan agrarisch beheer doen, financieel aantrekkelijker om grond weer in agrarische productie te nemen. Ook de directe verwerving van landbouwgrond voor natuur blijft steeds duurder worden omdat de grondprijzen verder stijgen. Door verminderde interesse in agrarisch natuurbeheer in Overijssel, is er extra aandacht nodig voor versterking van natuur- en landschapswaarden in agrarisch gebied en de risico's voor natuur van verdere schaalvergroting en intensivering in de landbouw.

---

<sup>36</sup> De kracht van de landbouwlobby en het belang wat de provincie toekent aan de landbouw komen ook tot uiting in inleidende passages in het natuurgebiedsplan: *"Gezien de grote extensiveringsbehoefte van de landbouw zal de provincie gedurende de uitvoering van dit plan de voortgang regelmatig evalueren en indien nodig dit plan bijstellen. Ze streeft er naar om hierbij behalve de natuurdoelen ook de structuur van de blijvende landbouwbedrijven te verbeteren. Hierbij zal de provincie streven naar maatwerk in de begrenzing en deze aanpassen indien de natuurdoelen via een andere begrenzing gerealiseerd kunnen worden en hierbij de blijvende landbouwbedrijven versterkt kunnen worden"* (Natuurgebiedsplan Overijssel 2006 p: 6). *"In de beheersgebieden wordt gestreefd naar blijvende landbouw, die mede gericht is op natuur en landschap. Er worden geen onomkeerbare processen ingezet. De aanwijzing als beheersgebied of nieuwe natuur heeft geen gevolgen voor de bestemming in het kader van de ruimtelijke ordening (bestemmingsplan, streekplan) en het water- en milieubeleid"*. (Natuurgebiedsplan Overijssel 2006 p: 6)

<sup>37</sup> Landelijk gezien blijkt na een eerste contractperiode van 6 jaar (voor de periode 2000 – 2006), ruim eenderde van de boeren te zijn gestopt met agrarisch natuurbeheer (NRC, 19 januari 2008). Overigens werden in datzelfde artikel de enorme bureaucratie rond programma beheer als voornaamste reden door boeren genoemd (en niet zozeer de gunstige perspectieven in de landbouw) voor het beëindigen van agrarisch natuurbeheer (Artikel NRC Handelsblad 'Boeren stoppen met beheer natuur door bureaucratie', zaterdag 19 januari 2008)

## **5.5 De Loozense Linie**

### **5.5.1 Kenmerken Loozense Linie**

Op de 7de september 2007 klonk het startschot voor de herinrichting van het gebied de Loozense Linie nabij Hardenberg en Gramsbergen. Dit gebeurde bij de opening van zorgboerderij De Zwieseborg. Het waterschap Velt en Vecht, dat de regievoering voor de uitvoering van het project van de provincie overneemt, gaf tekst en uitleg over het project aan belangstellenden. Het project Loozense Linie behelst in het kort het volgende. De oude meander wordt uitgegraven en weer aan de Vecht gekoppeld waardoor er meer ruimte voor water ontstaat. Ook wordt een deel van de grond – nu droge en natte graslanden - langs de Vecht in het winterbed afgegraven om als waterbuffer dienst te laten doen in tijden van regenval. Het winterbed bestaat uit graslanden die geregeld overstromen. Het winterbed is door hogere waterstanden steeds minder aantrekkelijk voor de melkveehouderij geworden. De afgegraven delen zijn voor natuurontwikkeling bestemd, zodat moerasgebieden en paddenpoelen kunnen ontstaan. Tevens wordt een dijk landinwaarts verlegd. De verdedigingslinie dateert uit de tijd van Napoleon Bonaparte en het waterschap zal het bastion en andere restanten van de linie die nog altijd op het terrein aanwezig zijn, opnieuw zichtbaar maken. Ook zal het project bijdragen de uiterwaarden van de Vecht een duidelijker rivierkarakter te geven (landschappelijk doel).

### **5.5.2 Natuuropgave**

Daarmee draagt dit project bij aan realisatie van een aantal beleidsdoelstellingen van de provincie Overijssel: Sociale doelen (zorgboerderij), waterdoelen (waterkwaliteit en kwantiteit), natuur-, landschaps- en cultuurhistorische beleidsdoelstellingen. De werkzaamheden worden onder leiding van het waterschap uitgevoerd in samenwerking met de provincie Overijssel, Staatsbosbeheer en de gemeente Hardenberg. Het totale plangebied is 28 ha groot. 40% van het plangebied is in bezit van particulieren, zijnde een aantal melkveehouders. Het projectdoel is om in deze gebieden de landbouw te behouden (via agrarisch beheer en particulier beheer). Het gehele gebied valt binnen de EHS. Het overige areaal van het plangebied is in bezit van Staatsbosbeheer en moet na realisatie van de werkzaamheden als natuurgebied worden ingericht. Voor het herstel van de cultuurhistorie ondersteunt de landelijke stichting Menno van Coehoorn en het Oversticht. De verwachting is dat in de zomer van 2008 (of volgens de Provincie nog eerder) de Linie klaar zal zijn. De Loozense Linie wordt daarna geopend voor het publiek. Behalve in het broedseizoen blijft de Loozense Linie toegankelijk, ook voor rolstoelers wat gezien de nabijheid van de zorgboerderij de Zwieseborg wenselijk is. Er wordt ook gedacht om onderdelen van het beheer van het natuurgebied door SBB samen met de (tijdelijke) bewoners van de Zwieseborg op te pakken. Zwieseborg is een zorgboerderij voor meervoudig gehandicapten. Op de zorgboerderij wordt tevens een opleiding tot zorgboer aangeboden. In totaal zal het project de Loozense Linie zo'n 25 permanente arbeidsplaatsen opleveren, vooral op de Zwieseborg.

### **5.5.3 Gebiedsprocessen**

#### ***Organisatie van het gebiedsproces***

Het project Loozense Linie maakt onderdeel uit van een veel groter project, namelijk Ruimte voor de Vecht. Het werkingsgebied van dit overkoepelende gebiedsproject bestrijkt 600 km<sup>2</sup>. In Ruimte voor de Vecht werken een groot aantal gebiedspartners samen. Per deelproject worden er gelegenheidscoalities gevormd tussen de belanghebbende gebiedsactoren. Voor de Loozense Linie bestaat deze coalitie uit Waterschap Velt en Vecht, provincie Overijssel,

gemeente Hardenberg en Staatsbosbeheer. De samenhang met andere deelprojecten wordt bewaakt in Ruimte voor de Vecht. Financiering van de Loozensche Linie heeft plaatsgevonden vanuit de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid, de voorloper van ILG. Daarnaast hebben ook provincie en waterschap eigenstandig in de kosten bijgedragen.

De Loozensche Linie is – zoals eerder vermeld - een deelproject van Ruimte voor de Vecht. In 2004 heeft de provincie de eerste inventariserende gesprekken gevoerd over plannen voor het gebied met het waterschap Velt en Vecht. Door de provincie zijn de belanghebbende gebiedspartners geïnventariseerd en in een constructief overleg op ambtelijk en bestuurlijk niveau bijeen gebracht. De visitatiecommissie<sup>38</sup> geeft aan dat partners van verschillende grootte vaak als probleempunt bij gebiedsgericht werken wordt gezien. In de Loozensche Linie hebben onderzoekers hiervoor geen bewijzen gevonden. Sommigen spreken van een voordeel van een beperkt aantal gebiedspartners in het overleg. Het totstandkomingsproces is succesvol en prettig verlopen, stellen alle actoren. Het wordt als geslaagd ervaren omdat niemand maximale winst voor eigen belang nastreefde, zoals een vertegenwoordiger van de provincie Overijssel het kernachtig verwoord. Alle belanghebbenden hebben water bij de wijn moeten doen. Want er doen zich belangentegenstellingen voor. Zo kan de voorgestane natuurontwikkeling en het herstel van cultuurhistorische elementen de waterafvoer belemmeren, zo kan toerisme en recreatie via openstelling van het gebied inbreuk maken op de natuurwaarden, vanuit cultuurhistorisch perspectief zou je een open schootsveld – zoals dat er oorspronkelijk was – willen herstellen, en een bepaald type natuurbeheer zou de cultuurhistorische elementen schade kunnen toebrengen. Al met al gaf zicht op al deze relaties de mogelijkheid voor het opstellen van een ontwerpplan, wat zo goed mogelijk recht doet aan ieders belangen en wensen.

Het hoofddoel van dit gebiedsproces is realisatie van de natuur- en wateropgave. Eerder onderzoek heeft aangetoond dat meervoudigheid van projectdoelstellingen heel goed kan uitpakken voor realisatie van riviernatuur<sup>39</sup>. Dit geldt vooral wanneer zwakke, maar relevante, functies gekoppeld worden aan sterke functies in de planvorming (bijvoorbeeld natuur aan waterafvoer).

Het bodemonderzoek en archeologisch onderzoek in het gebied heeft geen resultaten opgeleverd die het totstandkomingsproces vertraagde. Er was in de totstandkomingsfase van de Loozensche Linie weinig weerstand vanuit omwonenden of andere belanghebbenden. Een bezwaar van een agrariër is weggenomen door de dijkverlegging aan te passen en de zorgen van een andere agrariër op sedimentatie-schade zijn weggenomen door deze persoon te wijzen op de reguliere schadeloosstelling van het Waterschap voor die gevallen. Naar aanleiding van de oorspronkelijk ingebrachte zienswijze met betrekking tot sedimentatie is Alterra te Wageningen gevraagd door het Waterschap Velt en Vecht onderzoek te doen naar de vraag of de geplande activiteiten met betrekking tot de inrichting van de Loozensche Linie stroomafwaarts van het projectgebied zullen leiden tot verhoogde afzetting van zand, en of de (toekomstige) mate van sedimentatie in dit gebied nauwkeurig te voorspellen is. Op basis van kennis en ervaring van deskundigen ('expert judgement') is een inschatting gemaakt van de gevolgen van het uitvoeren van het inrichtingsplan, met betrekking tot sedimentatie en erosie

---

<sup>38</sup> Gebiedsgericht werken in Overijssel, Ruimte voor resultaatgericht werken, Verslag van de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in de provincie Overijssel, Enschede Januari 2007

<sup>39</sup> Overige succesfactoren voor realiseren van riviernatuur in gebiedsgerichte projecten zijn: Het bestaan van een gevoel van probleemurgentie onder alle betrokkenen (bijvoorbeeld door recent hoogwater). Een grootschalige, geïntegreerde aanpak waarin de doelstellingen en middelen van meerdere projecten per riviertak op elkaar worden afgestemd, Publiek-private samenwerking (leidend tot ruimere financiële middelen), Een breed draagvlak bij alle actoren door goede en tijdige informatievoorziening, overleg en inspraakmogelijkheden. [Alterra, 2007a]



in het stroomafwaarts aangrenzende agrarische gebied. Met betrekking tot de huidige situatie omtrent sedimentatie zal tijdens een 'gemiddeld' hoogwater ongeveer 3 kg/m<sup>2</sup> (circa 2,4 mm; voornamelijk zand) in de oeverzone (tot circa 50 meter van de geul), en 1 kg/m<sup>2</sup> (circa 0,8 mm; vooral klei en silt) in de overige overstromingsvlakte afgezet kunnen worden [Alterra, 2007b]. Saillant detail is dat Alterra ook het advies heeft gegeven het inrichtingsplan aan te passen. De ligging van de geplande padden- en moerasgebieden is namelijk juist op die plaats ingetekend, waar een groot effect van sedimentatieprocessen te verwachten is<sup>40</sup>. Het definitief inrichtingsplan van het project was echter reeds afgerond en is niet meer aangepast.

Complicerend is het feit dat we in Nederland een goede financiering missen voor het herstellen van cultuurhistorische elementen in gebiedsprocessen. Voor de Loozense Linie is daartoe een onderzoek uitgevoerd. Uitgangspunt van het onderzoek is de vraag hoe de cultuurhistorische waarde van de Loozense Linie kan worden aangewend en versterkt als kleinschalig toeristisch-recreatief product. De resten die worden aangetroffen van de Loozense Linie zullen zoveel mogelijk worden ingepast in het ruimtelijk plan. [Emaus, 2006]. Boeren die cultuurhistorische elementen op hun grond hebben, krijgen vanuit bijvoorbeeld Programma beheer geen specifieke beheersvergoeding voor deze elementen<sup>41</sup>. Dus worden ze niet onderhouden of in ere hersteld. Ook SBB heeft weinig geld beschikbaar voor cultuurhistorie. De bijdrage zou neerkomen op Euro 1 per ha per jaar, voor het totaal door SBB beheerde gebied. Door ILG worden de uitgaven van een flink aantal beleidsthema's waaronder cultuurhistorie gebundeld. Het is de vraag of daarmee onder ILG meer aandacht komt voor cultuurhistorie, die zich vertaalt in een groter jaarlijks budget voor herstel van cultuurhistorische elementen in gebiedsprocessen.

### ***Realisatie van het gebiedsproces***

Bij de realisatie van riviernatuur is het overigens wenselijk, stellen natuurbeheerders bij Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Overijssels Landschap, dat er niet te star wordt omgegaan met natuurdoeltypen die je wilt realiseren. Een rivier is een dynamisch systeem, zeker wanneer deze weer meer ruimte gegeven wordt om te meanderen. In een inrichtingsplan kan niet tot op locatieniveau worden aangegeven waar welke natuurdoeltypen in welke hoeveelheid te realiseren en behouden. Je weet namelijk niet of de gerealiseerde natuur te handhaven is op die plaats. Het geheel aan natuurdoelen voor het totale stroomgebied van een rivier zou wel in balans moeten zijn en kun je monitoren. SBB wil daartoe ook een meer cyclisch beheer voeren, in de natuurgebieden nabij de rivieren.

## **5.5.4 Tot slot**

De Loozense Linie is een relatief klein gebiedsgericht project in de provincie Overijssel. Sterke focus ligt op het gelijktijdig realiseren van meerdere functies in het plangebied, waarbij door de aanwijzing EHS van het gebied, natuur een hoofdfunctie krijgt. In dit gebiedsproces staat natuurrealisatie centraal. Een bereidwillige consensushouding van betrokken belanghebbende gebiedsactoren, maken dat het besluitvormingsproces betrekkelijk eenvoudig

---

<sup>40</sup> [Alterra, 2007b] Vanuit het oogpunt van de duurzaamheid van het geplande moerasgebied zou dit beter elders (bijv. ten zuidoosten van de nieuwe meander) gerealiseerd kunnen worden. Op de momenteel geplande locatie zal (een deel van) de uit te graven laagte relatief snel dichtzanden door oeverwalvorming langs de nieuwe meander.

<sup>41</sup> Voor het beheren van historische (kleine) objecten en historische bijgebouwen op het erf wordt geen vergoeding voor grond uitgekeerd. Alleen wanneer Cultuurhistorische objecten op het erf de hoofdfunctie/ bestemming 'cultureel/ landschappelijk erfgoed', hebben worden alle werkzaamheden die benodigd zijn voor het realiseren van de doelstelling vergoed (Bron: LNV, Catalogus Groen-Blauwe diensten, juli 2006, (P.108, P.109))

is doorlopen. Een koppeling van natuuropgave aan wateropgave bespoedigt het realisatieproces. De randvoorwaarden van onderhandeling en de natuurstatus van het gebied is daarbij gedurende het proces niet uit het oog verloren. Cultuurhistorische elementen vragen in gebiedsprocessen om extra aandacht omdat structurele financiering voor onderhoud niet goed geregeld is.

## 5.6 Conclusie

In deze paragraaf geven we een finale reflectie van het belang van gebiedsprocessen voor de natuur in Overijssel. Het betreft instandhouding, verwerving en inrichting van EHS<sup>42</sup>. Deze reflectie is voortgekomen uit meningen en percepties van gebiedsactoren die middels telefonische gesprekken en schriftelijk commentaar, zijn verkregen. In de gesprekken is de centrale vraag geweest *'Of en op welke manier gebiedsprocessen in Overijssel bijdragen aan de uitvoering van natuurbeleid?'*.

### ***Belang gebiedsgerichte processen voor natuurbeleid***

Er lopen heel weinig integrale gebiedsprocessen op het Overijsselse platteland, waarin verbetering van de ruimtelijke kwaliteit (via landschap en natuur) geen onderdeel van de projectdoelstelling is. Gebiedsprocessen in Overijssel leveren daarbij onomstreden een bijdrage aan de uitvoering van het natuurbeleid.

Als we uitgaan van twee typen verwerving van natuurgrond (particulier beheer en verwerving via DLG voor terreinbeherende organisatie<sup>43</sup>) is er eigenlijk altijd een gebiedsproces nodig om dit te bereiken. *Afstaan van gronden ten behoeve van natuurontwikkeling zonder proces komt weinig voor. Daarbij helpt het als er uitruilmogelijkheden en ontwikkelmogelijkheden zijn, waarvan eerder sprake is als de verwerving onderdeel uitmaakt van een groter gebiedsgericht integraal plan* (Provincie Overijssel).

Wat in ogenschouw moet worden gehouden, is dat het belang van gebiedsprocessen voor natuur niet af te meten is aan projectplannen. Deze projectplannen bevatten een geheel aan integraal te bereiken projectdoelstellingen, waaronder natuur en landschapsdoelen. De uitvoering (vastgelegd in een inrichtingsplan) komt niet altijd overeen met het voorziene resultaat voor natuur en landschap uit het projectplan, laat staan dat het een representatieve invulling is van het Rijksbeleid voor natuur en landschap.

### ***Verwachtingen ILG***

Gebiedsprocessen zijn van alle tijd. Ook voor introductie van het ILG lopen er in Overijssel veel gebiedsprocessen. Ook deze 'pré-ILG-gebiedsprocessen', zoals landinrichtingsprojecten hebben een directe relatie met natuur. Ze dienen zelfs dezelfde doelen als die in pMJP's door Rijk en Provincies voor ILG zijn overeengekomen. Daardoor is de aard van de relatie tussen natuur en gebiedsprocessen door de introductie van ILG niet wezenlijk veranderd, stellen een drietal respondenten. Wel worden er veel meer gebiedsprocessen op gang gezet, of worden

---

<sup>42</sup> De begrenzingen van de PEHS en Natura 2000 komen in Overijssel niet geheel overeen met de begrenzing van de EHS.

<sup>43</sup> Wij spreken hier over twee vormen van **verwerving** van EHS: Dit zijn particulier natuurbeheer en directe verwerving door grondaankoop door DLG. Reden om voor deze twee typen te spreken over grondverwerving ten behoeve van de EHS is dat de gebruiksfunctie van de grond in beide gevallen definitief veranderd naar natuur. Daarbij spreken we over drie vormen voor **realisatie** van EHS: Particulier en agrarisch natuurbeheer + directe verwerving via DLG. **Aanwijzing** van gebieden heeft in dit kader van doen met locatiebepaling en begrenzing van EHS of Natura 2000

lopende gebiedsprocessen door ILG beïnvloedt of een impuls gegeven. Daarbij geven respondenten aan een positieve invloed vanuit het ILG te merken. ILG geeft rust door het hebben van een meerjarenprogramma en meerjarenfinanciering. Daarnaast biedt ILG flexibiliteit over inzet van middelen en voldoende ruimte voor samenwerking bij gebiedsontwikkeling.

Minder positieve geluiden vanuit de praktijk zijn ook waarneembaar: Het gebiedsgericht werken is door ILG alleen maar lastiger geworden en de ontschotting van gelden is op provinciaal niveau niet geslaagd. Volgens een aantal respondenten is het niet waarneembaar dat de natuur (nu al) minder of juist beter in gebiedsprocessen vertegenwoordigd is, dan vóór het ILG-tijdperk. Een wezenlijk verschil is dat er nu meer dan ooit gebiedspartners geactiveerd worden. Het in positie brengen van partners om mede de natuurdoelen te realiseren binnen gebiedsgerichte projecten is daarbij een belangrijke – deels nog te volbrengen – taak in de provincie Overijssel. Gebiedsgericht werken vergt veel van de betrokkenen, het kost veel tijd en energie in de voorbereiding om tot brede overeenstemming te komen. Zeer diverse doelstellingen, opgaven en partijen zijn tot elkaar veroordeeld. Daarbij zijn we bij de menselijke component, want het *zijn de mensen die het doen en moeten willen*. Je hebt volhouders nodig in een gebiedsproces. In essentie gaat het om grootschalige opgaven die naar inhoud en capaciteit veel van de betrokkenen vergen. Volksvertegenwoordigende organen werken soms tegen en burgers maken het bestuurders in referenda moeilijk. Het gaat om langjarige opgaven die makkelijk een periode van tien tot vijftien jaar van continue inspanningen vergen (Adviescommissie Gebiedsontwikkeling, 2005, P.11). De realiteit is een groot verloop van kennis en mankracht bij de gebiedsactoren in gebiedsgerichte projecten. Daarmee ligt er ook een uitdaging om het gebiedsgericht werken zo aantrekkelijk te maken, dat mensen graag langdurig energie steken in het betreffende proces. Het succes van het gebiedsproces - en het betrekken van natuurbelang daarin - is afhankelijk van de inzet van personen.

### ***Andere bevindingen in het kort***

#### **Herbegrenzing EHS verschaft duidelijkheid over condities van gebiedsprocessen**

Herbegrenzingsoperatie van de EHS binnen Overijssel lijkt de gewenste duidelijkheid voor gebiedsprocessen en natuur binnen deze processen te geven. Deze gewenste duidelijkheid in gebiedsprocessen komt ook aan de orde bij het in ogenschouw houden van de condities waarbinnen gebiedsgerichte processen tot resultaat dienen te leiden. Hierbij speelt het rijk- en provinciaal belang bij realiseren ruimtelijke kwaliteit (zoals onder de nieuwe Wro gedefinieerd) wat binnen de gebiedsprocessen als kader moet worden gesteld en continue uitgedragen tijdens het gebiedsproces. Het belang van het benadrukken van de condities waarbinnen gebiedsprocessen tot resultaat leiden, is niet gemakkelijk te onderschatten. Start een gebiedsproces heel duidelijk met de kaders neer te zetten en blijf deze gedurende het proces in ogenschouw houden. Dit vormt een belangrijke aanbeveling om landschap en natuur in gebiedsprocessen te waarborgen.

#### **Worsteling naar werkbare organisatiestructuur voor gebiedsgerichte projecten bij provincie**

De Provincie Overijssel heeft door de grote aandacht voor gebiedsprocessen (o.a. door ILG) een zoektocht doorgemaakt naar een werkbare organisatiestructuur. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat het in kaart brengen van de vijftien provinciale organisatiestructuren rond gebiedsgerichte processen voor alle provincies, vijftien verschillende plaatjes oplevert. Het ontbreekt niet aan complexiteit.

#### **Gebiedsprocessen dragen nog onvoldoende bij aan bereiken van benodigde natuurkwaliteit**

Gebiedsgerichte processen in Overijssel dragen vooral bij aan realisatie van de verwervingsdoelstelling van nieuwe natuur. Er zijn bij respondenten geen voorbeelden van gebiedsgerichte processen die als voorname doelstelling hebben om de kwaliteit van

bestaande natuur te verbeteren. Om binnen gebiedsprocessen tot natuurkwaliteit te komen vormt een uitdaging. De resultaten van alle gebiedsgerichte processen die in de provincies lopen, dragen nu nog niet voldoende bij aan instandhouding van de soorten waarvoor er een VHR-verplichting is.

#### **Snelle realisatie van de natuurdoelen in gebiedsgerichte projecten is gewenst maar komt nog onvoldoende tot stand**

Gebiedsactoren zijn wederzijds afhankelijk in een gebiedsproces om integraal vele functies een impuls te geven. Daarbij zal er door alle belanghebbenden in het gebiedsproces in zekere mate concessies gedaan moeten worden om tot resultaat te komen. Voor het gewenste tijdstip van realisatie van natuur binnen gebiedsprocessen gaat de gelijkenis met de uitvoeringspraktijk rond het compensatiebeginsel sterk op. Dit beginsel stelt dat de compensatie voorafgaande de ruimtelijke ingreep moet plaatsvinden. Dit gebeurt in de praktijk lang niet altijd. Bij gebiedsprocessen wordt het groen soms niet in die mate en kwaliteit gerealiseerd als werd voorzien in het inrichtingsplan. In alle gebiedsprocessen zijn juist de zwakkere waarden als natuur en landschap gebaat bij snelle (voortijdige) realisatie, voordat andere ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied voltooid zijn. Een koppeling die in een gebiedsproces tot stand komt tussen sterke functies en natuur werkt positief op de realisatie van natuur. Zonder koppeling zouden natuurwaarden niet op dat tijdstip tot stand komen. Sterke sectoren waarmee koppeling met natuurrealisatie op gebiedsniveau tot stand komt zijn in Overijssel vooral investeringen in woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur en recreatie. Ook de positieve bijdrage van natuur aan water, klimaat en luchtkwaliteit gaan een steeds belangrijker rol spelen in gebiedsprocessen.

#### **Bestemmingswijzigingen als laatste fase van het gebiedsgerichte proces worden niet consequent gemaakt**

Het niet consequent doorvoeren van bestemmingswijzigingen door Overijsselse gemeenten (als laatste fase van een gebiedsgericht proces) kan risico's opleveren voor natuur en landschapskwaliteit. Gemeenten zijn rechtens niet gehouden hun bestemmingen te actualiseren en in overeenstemming te brengen met het feitelijke gebruik.

#### **Bijdrage groene gebiedsactoren in actieve deelname bij - en niet bij initiëren van - gebiedsprocessen**

Maatschappelijke organisaties op het terrein van natuur en milieu initiëren relatief beperkt gebiedsgerichte processen, maar zijn als deelnemende actoren wel actief in gebiedsgerichte processen die door anderen zijn opgezet.

#### **Landbouwsector sterk vertegenwoordigd in gebiedsprocessen en onzekerheid over natuurstatus bij agrarisch natuurbeheer**

Vertegenwoordigers uit de landbouwsector vormen een sterk machtsblok in de lokale besluitvorming over gebiedsgerichte processen. Wat maatschappelijke organisaties waarnemen is dat het aantal vertegenwoordigers van het landschaps- en natuurbelang ondervertegenwoordigd blijft in de lokale politieke besluitvorming in Overijssel. Daarnaast zijn deze landbouworganisaties goed georganiseerd, waardoor ze ook een sterkere lobby vormen naar andere organisaties, vinden de natuur- en milieu-organisaties in Overijssel. Het is een zware opgave om 40% van de EHS via particulier en agrarisch natuurbeheer te realiseren. doordat het animo om agrarisch natuurbeheer afneemt door goede vooruitzichten in de landbouw, met name de melkveehouderij.

## 6 Conclusies

### 6.1 Inleiding

In het slothoofdstuk bieden we de belangrijkste bevindingen rond de vraag hoe gebiedsprocessen bijdragen aan de uitvoering van het natuurbeleid, met voorbeelden uit de provincies Zuid-Holland en Overijssel. In § 6.2 geven we antwoord op de centrale vraag, in de vorm van een hoofdconclusie en een subconclusie. In § 6.3 volgen de bevindingen uit de hoofdstukken, onder de kopjes beleid, natuuropgave per provincie, gebiedsprocessen per provincie. Wij ronden af met een aantal uitdagingen voor de komende tijd.

### 6.2 Antwoord op de centrale vraag

De centrale onderzoeksvraag is:

**Op welke manier dragen gebiedsprocessen bij aan de uitvoering van het natuurbeleid?**

#### ***Hoofdconclusie***

*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 dat dat mogelijk maakt.*

Bijna alle gebiedsprocessen in Overijssel en Zuid-Holland gaan over ruimtelijke kwaliteit waar natuur en landschap onderdelen zijn van het proces en de projectdoelstelling. Daarbij willen we meteen toevoegen dat het niet om consensus hoeft gaan, maar vaak ook acceptatie. Het valt op dat grondverwerving voor natuurontwikkeling zonder een gebiedsproces weinig voorkomt. Het gaat echter beter als er 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.

#### ***Subconclusie***

*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.*

Uit de analyse vloeit ook voort dat er ondanks een mozaïek van opvattingen over wat wel of niet hoort, de vraag naar een goede daadkracht overheersend is voor de betrokkenen. Daadkracht is een vel begeerde waarde die de vraag naar wie 'leidend' is overstijgt. We hebben dit bijvoorbeeld in de Krimpenerwaard kunnen beschouwen, waar de basis voor het pact in 2005 in een sterke behoefte aan daadkracht lag.

Deze conclusies vervolgen we met de belangrijkste bevindingen uit de hoofdstukken.

### **Conclusie beleid: forse verschuiving naar gebiedsgericht werken en ontwikkeling**

Het huidige beleid reflecteert een opvatting van beleid de vraagstukken samengesteld zijn uit meerdere 'processen' die elkaar voortdurend versterken of verzwakken. Samenhang en samenwerking begint door te dringen als de kern van het beleid. De tijd van afzonderlijke beleidsnota's voor de diverse ruimtelijke vraagstukken is nu voorbij, aldus VROM. Er is een verschuiving gaande van 'ordering' naar 'ontwikkeling'. Meer ruimte voor decentraal beleid is essentieel. De Wro biedt vanaf 1 juli 2008 echter alle overheden tegelijk wapens om invloed uit te oefenen. Rijk en provincie kunnen initiërende rollen spelen via grote projecten, AmvB's, provinciale verordeningen en inpassingsplannen die direct doorwerken in gemeentelijke bestemmingsplannen. Het inpassingsplan wordt ook wel een 'bestemmingsplan van het rijk en de provincies genoemd'. Met het projectbesluit kan rijk en provincie ook invloed uitoefenen, mits er aantoonbare eigenbelangen zijn. Structuurvisies (zelfbindend), die het overnemen van het streekplan, zullen aangeven hoe ver dat belang reikt.

Hierbij zien we een nieuwe sturingsfilosofie ontstaan: 'sturen op eigenbelang'. Iedere overheid moet zijn eigen belangen definiëren en inzetten. Dat kan centralistische tendensen in de ruimtelijke ordening opwekken, maar dat is niet de bedoeling. Een ingrijpend gevolg kan zijn dat overheden hun eigen belangen beter, sneller, integraler moeten bepalen en inzetten in gebiedsprocessen. De legitimiteit zal volgen op de kwaliteit van wat deze 'geactiveerde overheid' zullen toevoegen aan een gebiedsproces.

Tegelijk is er een forse verschuiving naar gebiedsgerichte werkwijzen en decentrale oplossingen. Dat geldt voor RO, bodem, milieu, en interessant genoeg ook voor het natuurbeleid. Dat geldt zeker voor het programma beheer, dat vanaf 2009 gereed moet zijn voor meer gebiedsgericht maatwerk en minder bureaucratische inzet. Het is lastiger om te voorspellen wat Natura 2000 zal brengen. Natura 2000 lijkt vele eisen te stellen aan wat mogelijk is. Maar de rol van de beheerplannen moet eerst nog in de praktijk worden gebracht. Op dit moment constateren we wel een sterk agrarisch weerstand tegen Natura 2000. Het valt nog te zeggen of dat zal overslaan op de rest van het EHS-beleid. Het EHS-regime zelf schuift nu ook op naar een meer ontwikkelingsgerichte natuurbeleid, met zowel meer ontwikkeling door EHS-saldbenadering en herbegrenzing op basis van niet-ecologische redeneringen als betere bescherming door 'nee-tenzij', en strengere compensatieregels. De combinatie van activiteiten moet tot kwaliteitsverbetering leiden is het device. De vraag is dan wie mag bepalen wat een 'verbetering' is? Met deze nieuwe spelregels van rijk en provincie lijkt nu de weg open te zijn voor een verdere integratie van natuurvraagstukken in gebiedsprocessen.

Sommige beleidsinstrumenten moeten zich nog bewijzen voor het gebiedsgerichte werk. Worden de omgevingsvergunning en het DURP te ingewikkeld straks? Zullen ze te veel vragen van partijen? Juist het wegwerken van dat ingewikkelde was een reden voor de introductie van het ILG en meer gebiedsgericht maatwerk. Rond onteigening zien we een beweging naar meer aandacht voor inzet in natuurvraagstukken. Hierbij legt de overheid zich formeel op een lijn van terughoudendheid. Tegelijkertijd lijkt de lat voor alle overheden straks hoog te liggen wat eisen aan een actieve en naar buiten gericht aanpak betreft.

### **Conclusie natuuropgave in Zuid-Holland en Overijssel: vele uitdagingen**

Zuid-Holland is een drukke provincie en kent een veelzijdig natuur met grote uitdagingen rond het natuurbeleid. De natuuropgave kent altijd een samenhang met recreatie en verstedelijking, en het natuurbeleid is vaak gericht op het voorkomen dat steden aan elkaar groeien (Groenblauwe Slinger tussen Den Haag en Rotterdam), of groene longen realiseren in de

nabijheid van steden (Groene Hart). In totaal gaat de provincie ruim 11.000 ha natuur inrichten voor 2018. De meer dan 100 robuuste verbindingzones vallen buiten de ILG omdat deze verbindingzones niet als rijkstaak te boek staat, en daar is de provincie niet zo blij mee. Nu probeert de provincie verder te bouwen aan projecten als Hoeksche Waard en Strypse Wetering, waar men succesvolle functiecombinaties van natuur en water realiseren. De meeste rvz zullen pas na 2013 gerealiseerd worden.

Onder het Veenweidepact Krimpenerwaard (2005) valt 2.450 ha van de natuuropgave (EHS) in het 12.500 ha grote gebied. Het gebied is onderdeel van het Nationaal Landschap Groene Hart, met veel agrarisch grondgebruik en het is nauwelijks verstedelijkt. Het gebied kampt met bodemdaling en werkt volgens het principe van 'functie volgt peil'.

De provincie Overijssel is wat minder druk dan Zuid-Holland, en kent in totaal een EHS-opgave tot 2018 van meer dan 22.000 ha. De provincie ambieert 40% van de nieuwe natuur via particulier natuurbeheer te regelen, hoewel DLG zich afvraagt of dat wel haalbaar zal zijn. Recentelijk is de EHS op perceelsniveau vastgesteld, terwijl de provincie dat eerst niet wilde doen. De provincie constateert echter dat de natuur achteruit gaat, en dat er problemen zijn met zowel grondverwerving, milieukwaliteit, terugdringen van verdroging en de relatie natuur en stedelijke uitbreidingen.

De Loozense Linie staat voor het uitgraven van de oude meander die weer aan de Vecht gekoppeld wordt voor meer ruimte voor water. Een deel van de nu droge en natte graslanden langs de Vecht in het winterbed afgegraven als waterbuffer. Dit deel is niet zo aantrekkelijk voor akkerbouw. Dit wordt natuur, met een inwaarts dijk. Het plangebied is 28 ha groot, met 40% in handen van particulieren, de rest is van Staatbosbeheer. Het project draagt bij aan zowel de natuuropgave als water-, landschap-, cultuurhistorie en sociale doelen. In 2008 gaat het gebied open voor het publiek.

### **Conclusie gebiedsprocessen in Zuid-Holland en Overijssel: natuur en gebieden tot elkaar veroordeeld**

*Zuid-Holland* staat nu aan de vooravond van een tijd met een gebiedsdekkend structuurvisie waar zaken niet meer afzonderlijk zullen worden beschouwd, zoals nu met vele aparte sectorplannen en vier streekplannen. Er komt weliswaar niet één generiek ILG-aanpak voor het hele grondgebied. De provincie wenst in te spelen op gebiedsprocessen waar energie op staat, en waar afspraken zijn gemaakt. De provincie heeft echter te maken met verschillende niveaus van gebiedsprocessen, van de grote processen rond het Groene Hart en Zuidvleugel tot meer beperkte/afgebakende processen binnen deelgebieden. Vaak gaat er in Zuid-Holland om een mengsel van vraagstukken rond natuur, landschap, landbouw, water en verstedelijking.

Opvallend is dat de uitvoering van het natuurbeleid zich bijna altijd binnen een of meer gebiedsprocessen bevindt. Dat is ook nadrukkelijk de bedoeling vanuit de provincie gezien. Hiermee zijn beslissingen over aankoop en beheer voor natuur ingekaderd in organisatorische en bestuurlijke kaders. Veel van de EHS is ingekaderd in een tiental gebiedsprocessen met een eigen dynamiek. Dit zijn stuk voor stuk complexe programma's en projecten met eigen management en middelen. Hiermee denkt de provincie meer acceptatie te kunnen creëren voor oplossingen, ook de minder populaire. Maar soms is het ook gewoon nodig met samenwerking om tot resultaten te komen. De provincie heeft zelf niet de capaciteit of bevoegdheden om alles zelf te doen. De afhankelijkheid van andere partijen is sterk aanwezig. Binnen deze verbanden kunnen er wel uitvoerende taken rond grondverwerving, inrichting en beheer waar de provincie zelf of met DLG uitvoert, maar het werk is dan wel in een gebiedsproces geplaatst.

Essentieel in 2008 is het verhogen van de slagvaardigheid van het beleid en een provinciale omslag naar een meer naar buiten gerichte ILG-aanpak. Niet alleen ILG zorgt voor deze omslag, maar ook ontwikkelingen binnen andere typen beleid. Er komen steeds meer koppelingen tussen thema's als klimaat, ruimte, milieu, landbouw, bodem. Dit zal een forse omslag vergen van de provincie. De provincie is dan ook bezig om de handvaten uit het beleid beter aan elkaar te vast te maken, zoals POP, pMJP/ILG, Wro etc. Hier liggen vele puzzels, onder andere het koppelen van de interne en externe werkwijzen. De provincie oriënteert zich en moet straks sneller kunnen inspelen op veranderingen buiten eigen deur.

In het proces *Krimpenerwaard* vallen in april 2008 belangrijke besluiten die de spanning in deze deel van de provincie moet doen afnemen. Het is de vraag of men de sleutel in eigen hand houden voor de weerstanden die bij agrariërs zich opbouwt op dit moment, ruim een maand voor de besluiten moeten vallen. Veel zal afhangen van hoe zwaar er ingezet wordt, en de provincie dient zich te beraden op welke middelen het beste passen in het proces. Onteigening is aan de orde, wat nogal een dilemma kan zijn, gezien de vooropgestelde terughoudendheid in deze kwestie. Voldoende geld is dan wel een issue, en de vraag is dan of de budgetten de grondprijzen kunnen matchen. Een gecoördineerd bestemmingsplan is een andere voorwaarde waaraan gewerkt wordt. Over ILG is men voorzichtig optimistisch, er is nog niet zo veel concreet zichtbaar voor de betrokkenen. Overigens kunnen we melden dat men de samenwerking met het rijk via informeel overleg als goed en prettig ervaren.

In *Overijssel* lopen er heel weinig integrale gebiedsprocessen waarin verbetering van de ruimtelijke kwaliteit via landschap en natuur geen onderdeel van de projectdoelstelling is. Gebiedsprocessen in Overijssel leveren daarbij onomstreden een bijdrage aan de uitvoering van het natuurbeleid. Of we uitgaan van particulier natuurbeheer of verwerving via DLG voor terreinbeherende organisatie, dan heb je eigenlijk altijd een gebiedsproces nodig om dit te bereiken. Afstaan van gronden ten behoeve van natuurontwikkeling zonder proces komt weinig voor. Het helpt ook met uitruilmogelijkheden en ontwikkelmogelijkheden, waarvan eerder sprake is als de verwerving onderdeel uitmaakt van een groter gebiedsgericht integraal plan. Het belang van gebiedsprocessen voor natuur is niet af te meten aan projectplannen. Projectplannen bevatten een geheel aan integraal te bereiken projectdoelen, waaronder natuur. De uitvoering komt niet altijd overeen met het voorziene resultaat.

Overijssel kent al lang gebiedsprocessen met natuur (o.a. landinrichting), en de aard van de relatie tussen natuur en gebiedsprocessen door de introductie van ILG is niet wezenlijk veranderd. Wel worden er nu veel meer gebiedsprocessen op gang gezet, of worden lopende gebiedsprocessen door ILG beïnvloedt of een impuls gegeven. Daarbij geven respondenten aan een positieve invloed vanuit het ILG te merken. ILG geeft rust door het hebben van een meerjarenprogramma en meerjarenfinanciering, en biedt flexibiliteit over inzet van middelen en ruimte voor samenwerking bij gebiedsontwikkeling. Sommigen uiten wel kritiek op een niet zo geslaagde ontschotting van gelden. Wel worden er nu meer dan ooit gebiedspartners geactiveerd. Het in positie brengen van goede partners voor het realiseren van natuur binnen gebiedsgerichte projecten is belangrijk. Het gaat om langjarige opgaven, met gaande weg een groot verloop van mensen, dus de taak is om het aantrekkelijk te maken.

Overijssel zit nog in een zoektocht naar werkbare organisatiestructuren voor het ILG. Daarbij is de verwachting uitgesproken dat het in kaart brengen van de vijftien provinciale organisatiestructuren rond gebiedsgerichte processen voor alle provincies, vijftien verschillende plaatjes oplevert. Het ontbreekt niet aan complexiteit. Dit is echter zorgelijk, want er is wel helderheid over de aansturing nodig: Gebiedsprocessen dragen nog niet voldoende bij aan het bereiken van benodigde natuurkwaliteit. Ze dragen vooral bij aan realisatie van de verwervingsdoelen van nieuwe natuur. Snelle realisatie van natuurdoelen,



voordat andere ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied voltooid zijn, komt nog in gebiedsgerichte projecten onvoldoende tot stand. Koppelingen van natuur met woningbouw, bedrijventerreinen, infrastructuur en recreatie werken dan positief op de realisatie van natuur. Water, klimaat en luchtkwaliteit lijken ook steeds belangrijker te worden voor zowel de natuuropgave als gebiedsprocessen. Een praktijkprobleem is echter dat grondeigenaren die geld voor natuurprestaties ontvangen niet altijd vast hoeven te zitten aan een natuurbestemming doordat bestemmingsplannen niet consequent worden gewijzigd.

Uit Overijssel komt ook een pleidooi voor een overheid die strak en duidelijk de kaders neerzet voor gebiedsprocessen. In de praktijk is dit nodig, o.a. door het vaak over het hoofd zien van EU-richtlijnen (Kaderrichtlijn water, VHR, luchtkwaliteitsrichtlijn fijnstof). Onvoldoende deelname vanuit natuur kan dan frustratie later opbrengen, als voorwaarden onbekend blijven totdat ze projecten dwarsbomen. Dit levert bij gebiedsactoren frustraties op met een negatief imago op voor natuur.

Het project *Loozensche Linie* hoort bij het gebiedsproces rond het veel groter project, Ruimte voor de Vecht. Het werkingsgebied van dit overkoepelende gebiedsproject bestrijkt 600 km<sup>2</sup>. In Ruimte voor de Vecht werken een groot aantal gebiedspartners samen. Per deelproject worden er gelegenheidscoalities gevormd tussen de belanghebbende gebiedsactoren. Voor de Loozensche Linie bestaat deze coalitie uit Waterschap Velt en Vecht, provincie Overijssel, gemeente Hardenberg en Staatsbosbeheer. De samenhang met andere deelprojecten wordt bewaakt in Ruimte voor de Vecht. Financiering van de Loozensche Linie heeft plaatsgevonden vanuit de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid, de voorloper van ILG. Daarnaast hebben ook provincie en waterschap eigenstandig in de kosten bijgedragen.

De focus is op het gelijktijdig realiseren van meerdere functies in het plangebied, waarbij door de aanwijzing EHS van het gebied, natuur een hoofdfunctie krijgt. Een bereidwillige consensushouding van de betrokkenen maken dat het besluitvormingsproces betrekkelijk eenvoudig is doorlopen. Een koppeling van natuuropgave aan wateropgave bespoedigt het realisatieproces. De randvoorwaarden van onderhandeling en de natuurstatus van het gebied is daarbij gedurende het proces niet uit het oog verloren. Cultuurhistorische elementen vragen in gebiedsprocessen om extra aandacht omdat structurele financiering voor onderhoud niet goed geregeld is. Bij de realisatie van riviernatuur is het wenselijk dat er niet te star wordt omgegaan met natuurdoeltypen die je wilt realiseren. Een rivier is een dynamisch systeem, zeker wanneer je deze weer meer ruimte geeft om te meanderen. Dan kan niet tot op locatieniveau bepaalde natuurdoeltypen gepland worden, want niemand weet wat er valt te handhaven. Het geheel aan natuurdoelen voor het totale stroomgebied van een rivier zou wel in balans moeten zijn en kun je monitoren. SBB wil daartoe ook een meer cyclisch beheer voeren, in de natuurgebieden nabij de rivieren.

### **Uitdagingen: leren omgaan met spanningen**

Het ILG is weliswaar niet zo lang geleden van start gegaan, maar de observatie dat de samenwerking tussen front-office (gebiedsgerichte deel) en back-office (lijnorganisatie) nog niet zo goed ontwikkeld is en moeilijk te organiseren is, dat is wel reden genoeg om een signaal af te geven richting beleid. Wij zien dit in Overijssel, maar Zuid-Holland kent ook een vergelijkbare uitdaging, ook al is het anders verwoord. Dit punt kent een diepere betekenis als we kijken naar het streven van provincies om een sterker focus op slagvaardigheid en uitvoeringsoriëntatie te maken, en het synchroniseren van belangen en dossiers. Het gaat om zowel interne als externe processen bij de provincies, en de relatie tussen deze. Hierin dient veel geïnvesteerd te worden.

In toenemende mate zijn er gebiedsmakelaars en aanjaagteams actief voor de relatie tussen beleid en gebiedsprocessen. Overijssel heeft nu in alle gebieden ook een gebiedsmakelaar, die in het aanjaagteam zitting neemt. Hiermee krijgt het stimuleren, coördineren en promoten van plattelandsontwikkeling beter vorm. Belanghebbenden hechten waarde aan onafhankelijke gebiedsmakelaars, om mensen echt aan tafel te krijgen. Ook hierin dient er geïnvesteerd te worden, met kennis van natuurbeleid als een belangrijk punt van aandacht.

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. Het is straks aan de ambtenaren om uit te leggen hoe het nieuwe beleid in elkaar steekt. Tegelijkertijd moet het beleid en de toepassingen zich nog bewijzen voor het nut van gebiedsgerichte projecten en de natuurcomponent in die projecten. ILG is een bundeling van sectoraal geformuleerde doelen. Dit levert een essentieel spanningsveld op: sectoraal opgestelde prestaties tegenover integrale ontwikkeling van gebieden. De sectoren lijken nu vooral volgend te zijn aan de integrale gebiedsontwikkeling die door ILG extra aandacht krijgt.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2006), Ecologische Hoofdstructuur. Den Haag.
- Baalen, S. van en T. Tiebosch (2006), Waterbedrijven als partner in gebiedsprocessen, in *HtweeO*, tijdschrift voor watervoorziening en afvalwaterbehandeling, Vol. 39 no. 18 (2006).
- Bakker, Erik de (2001), De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie. Een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland. Amsterdam, Aksant. Dissertatie Universiteit van Amsterdam.
- Bakker, E. de; Overbeek, M.M.M. (2005), Van passiviteit tot passie: Een rijkdom aan drijfveren voor natuurbeleid. Rapport LEI 7.05.02. LEI, Den Haag.
- Berg, Jolanda van den, Theo Vogelzang, Elvi van Wijk (2006), Lokale actiegroepen en plaatselijke groepen zetten de LEADER-werkwijze op de kaart! Een participatieve verkenning van de toekomst van LEADER in plattelandsbeleid. LEI, Den Haag, juli 2006
- Beunen, R. & R.G.H. van Ark. (2005), Beheersplannen voor Natura 2000-gebieden. Advies over rol, inhoud en positionering van het instrument. Wageningen Studies in Planning, analyse en ontwerp, nr. 3. Leerstoelgroep Landgebruiksplanning, Wageningen Universiteit, Wageningen.
- Boonstra, F.G. en J. Van den Berg (2005), Op weg naar nieuwe koppelingen, de rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid, Rapport 1172. Alterra, Wageningen
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma & H. Bleumink (2006), Verwachtingen en voorlopige resultaten van de reconstructie zandgebieden. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden, Rapport 1441.1. Alterra, Wageningen.
- Boonstra, F.G. W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot (2007), Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden, Rapport 1441. Alterra, Wageningen.
- Broekmeyer, M.E.A.; Schouwenberg, E.P.A.G.; Sanders, M.E.; Pouwels, R. (2007), Synergie Ecologische Hoofdstructuur en Natura 2000-gebieden; wat stuurt het beheer? WOT-werkdocument 54. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Eerste Kamerstuk, nr.28916.
- Emaus, A.A.G., A. Buesink, H. Kremer en E.E.A. van der Kuijl (2006), Bureauonderzoek met veldinspectie, Loozense Linie te Hardenberg. Synthesrapport 176051, Zelhem, Guba and Lincoln (1985, 1989), Fourth generation evaluation, Beverly Hills, Sage Publications.
- Hajer and Wagenaar, eds. (2003), *Deliberative Policy Analysis. Understanding Governance in the Network Society. Theories of Institutional Design.* Cambridge University Press.

- IPO (2005) Kansen Verzilveren. Eindrapport Visitatiecommissie Investeringsbudget Landelijk Gebied.
- IPO (2005), De provincie als ontwikkelaar. Rol en ambities van de provincies in het landelijke gebied.
- Kamphorst, D.A. en T.A. Selnes (2007), Investeringsbudget Landelijk Gebied: betekenis voor het natuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007. WOT-rapport 62. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kamphorst, D.A., Pleijte, M., F.H. Kistenkas en 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. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kersbergen Kees Van en Frans Van Waarden (2004), "Governance" as a Bridge between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy, *European Journal of Political Research*, 43, 2: 143–171.
- Kersten, P.H. (2005), Een nota ruimte met nieuwe vergezichten, maar kijk eens de andere kant uit, Oproep tot vakdebat over ruimtelijke ordening. Notitie - Alterra, Wageningen.
- Kersten, P.H. en A.L. Gerritsen (2006) Natuur in decentrale sturingsprocessen. Nieuwe regels voor besluitvorming. Onderhandelen als instrument. Rapport. Alterra, Wageningen.
- Kickert, W.J.M. ; Meer, F.B. van der (2007), Laat duizend bloemen bloeien : hoe het Ministerie van LNV omgaat met externe veranderingen. 's-Gravenhage : Reed Business.
- Kistenkas, F.H. (2007), Regionalisering ruimtelijke ordening. Openbaar Bestuur, december 2007, (12), 12-17.
- Kistenkas, F.H. en M.E.A Broekmeyer (2007). Gevolgen van de integrale omgevingsvergunning van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor natuur en landschap, WOT-werkdocument 74. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. De Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte, T.A. Selnes (2006), Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau. WOT-rapport 19. WOT Natuur & Milieu, Wageningen
- Ligthart, S.S.H. (2006) Realisatie EHS: de provincies aan het stuur? Achtergronden bij de Natuurbalans 2005. Rapport 408763007/2006. Milieu- en Natuurplanbureau. Bilthoven
- Loots, I. en P. Leroy (2004), Conflicten bij de uitvoering van gebiedsgericht Natuurbeleid; een interpretatiekader. *Landschap: tijdschrift voor landschapsecologie en milieukunde*, 21,4: 199-209.
- Makaske B. (2007), Een onderzoek naar het sedimentatieproces in de dalvlakte van de Overijsselse Vecht bij de Loozense Linie, Rapport Alterra, Wageningen.
- Melman, Th.C.P. C.Grashof-Bokdam, H.P.J.Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th.Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007). Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van

- graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2. WOT-rapport 56. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Catalogus Groen-Blauwe diensten, Den Haag, juli 2006.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Brochure 'Natura 2000: Over beheerplannen en vergunningen. Den Haag.
- Ministeries van LNV, VROM, V&W, Ontwikkelingssamenwerking (2000), Natuur voor mensen, mensen voor natuur, Den Haag juli 2000.
- Ministeries van VROM, LNV, V&W en EZ (2004), Nota Ruimte, Den Haag.
- Ministerie van VROM (2002), Tweede voortgangsbrief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en milieubeheer (TK 27 581, nr. 16, 13 maart 2002), Den Haag.
- Ministerie van VROM, Inspectie, Augustus 2006, Interventiestrategie en voorbereiding ketenhandhaving bodemsaneringen. Implementatie Besluit uitvoeringskwaliteit bodembeheer bij VROM-Inspectie
- Ministerie van VROM (2006), Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Katern over nieuw ruimtelijk beleid in 2006.
- Ministerie van VROM (2007), Voortgangsrapportage Toekomstagenda Milieu uit juni 2007. Den Haag.
- Ministeries van VROM, V&W, LNV, EZ, IPO, VNG, Unie van Waterschappen (2007), Maak ruimte voor klimaat! Nationale adaptatiestrategie - de beleidsnotitie.
- MNP (Milieu en Natuurplanbureau) (2005), Natuurbalans 2005, Bilthoven.
- Natuur en Milieu Overijssel (mei 2006), Jaarverslag 2006, Zwolle.
- NIROV (2006) Gebiedsontwikkeling: Kansen en condities voor maatschappelijke meerwaarde, in Output nr 5, Den Haag, Oktober 2006
- Neven, M.G.G. en Kistenkas, F.H. (2005), Streken vergeleken: hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief Rapport 1222.2. Alterra, Wageningen.
- Overijssels Buiten (december 2007), magazine over het buitengebied van Overijssel.
- Palumbo and Harder (1981), Implementing public policy. Lexington Books.
- Pierre, Jon en B. Guy Peters (2000), Governance, politics and the state. Political Analysis Series. Macmilliam Press LTD.
- Pleijte, M. en M. van Bavel (2006), Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees beleid en gebiedsgericht beleid. WOT-werkdocument 39. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.

Polman, N.B.P., Heijman, W.J.M., R.A. Jongeneel & L.H.G. Slangen (2006), Tweede Meerjarenprogramma Vitaal Platteland (MJP2): Ex ante evaluatie. Rapport Wageningen UR – ISBN 90-8585-054-1.

Provincie Flevoland (2006), Plan van Aanpak DURP Flevoland.

Provincie Friesland (2006) Ynvestearje Yn it Frysfke Plattelân. Stand van zaken provinciale ILG uitwerking versie 21 maart 2006

Provincie Groningen (2006) Provinciaal Meerjaren Programma Landelijk Gebied Groningen 2007-2013 (PMJP concept 2)

Provincie Overijssel (2005), Adviescommissie gebiedsontwikkeling, 'Ontwikkel kracht!' eindrapport van de adviescommissie gebiedsontwikkeling november 2005

Provincie Overijssel (september 2006), Natuurgebiedsplan Overijssel, Begrenzingsplan voor de nieuwe natuur en beheersgebieden in Overijssel, LNL A. Oling, Zwolle.

Provincie Overijssel (december 2006), Provinciaal Meerjarenprogramma Uitvoeringsprogramma voor het Landelijk Gebied, Zwolle.

Provincie Overijssel (januari 2007), Gebiedsprogramma Zuid-West Twente 2007 - 2013, gebiedsteam Zuid-West Twente.

Provincie Overijssel (Overijssel 2007), Herbegrenzing Ecologische Hoofdstructuur Overijssel, Toelichting op het concept voorstel vastgesteld door Gedeputeerde Staten, Zwolle, 2007

Provincie Zuid-Holland, diverse nieuwsbrieven Investeringsbudget landelijk Gebied.

Provincie Zuid-Holland (2007), Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, juni 2007.

Provincie Zuid-Holland (2006), Uitvoeringsprogramma BGWM 2006-2010, Den Haag, december 2006.

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, 2004), Platteland aan het stuur, nr.2/04.

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, november 2007) Startdocument De Provinciale positie bij gebiedsgericht werken.

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, juni 2007), Achter open deuren, Provinciale regierol bij gebiedsontwikkeling, Publicatie RLG 07/5, juni 2007

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, 2005), Kies positie in transitie. Den Haag, augustus 2006, nr. 05/10.

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, september 2007), Samen of Apart, nr.07/7.

Raad voor het Landelijk Gebied (RLG, 2008), De mythologie van onteigening, Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de EHS, Publicatie RLG 08/01 januari 2008

- Rhodes, R.A.W. (2003, first published 1997), *Understanding Governance*, Open University Press, Berkshire.
- Rijksmeerjarenprogramma, 17 februari 2006. Den Haag.
- Rijn en Gouwe, 2 maart 2005, CDA-fractie: één ambtelijk apparaat voor K5-gemeenten. Ruimtelijk Planbureau en Milieu- en Natuurplanbureau (november 2007), De ruimtelijke vraagstukken van de toekomst voor de beleidsagenda van nu.
- Selnes (2003), LNV effectief? Hoofdrapport, Rapport nr 6.03.10. LEI, Den Haag.
- Selnes, T.A. en W. Kuindersma (2006), Ruimte voor elkaar. Een essay over decentralisatie in het natuurbeleid. Rapport 7.06.06, LEI, Den Haag.
- Selnes, T., W. Kuindersma en M. Pleijte (2006), Natuur en gebieden: tussen regels en praktijk. De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden. Rapport 7.06.05. LEI, Den Haag.
- Sollart, K.M en F.J.P. van den Bosch (2006), De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006. WOt-werkdocument 45. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Stake, Robert E. (1995), *The Art of Case Study Research*, Thousand Oaks: Sage.
- Stichting De Provinciale Milieufederaties (juni, 2006), Ruimte voor regionale kwaliteit in ontwikkelingsplanologie, Utrecht.
- Stuurgroep Groene Hart van de provincies (oktober 2006), Het Groene Hart – Icoon van Nederland, ontwerp - uitvoeringsprogramma 2007-2013.
- TU Delft (2000), de Wolff H. e.a., Gebruik en effecten Wet voorkeursrecht gemeenten, Delft, 2000
- TU Delft en NIROV (december 2007), Goed opdrachtgeverschap als opdracht, een coproductie van de TUDelft en het NIROV, In Output nr 10 december 2007.
- Universiteit Twente (januari 2007), Gebiedsgericht werken in Overijssel, Ruimte voor resultaatgericht werken, Verslag van de visitatiecommissie naar het gebiedsgericht werken in de provincie Overijssel, Enschede.
- Vreke, J., R.I. van Dam en F.H. Kistenkas (2005) Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie. WOt-rapport 15. WOT Natuur & Milieu, Wageningen.
- Vries, de P., Bakker, M. & F. Stroeken (2005). Inrichtingsplan Loozensche Linie. Royal Haskoning, Groningen.
- Warleigh, Alex (2003), *Democracy in the European Union*. Sage Publications.
- Wielen, P. van der en B. Makaske (2007), Succes en faalfactoren van rivierherstelprojecten, een analyse van theorie en praktijk, Rapport 1448. Alterra, Wageningen.

Windt, H.J. van der, J.A.A. Swart en F.W.J. Keulartz (2006), Natuurbeleid, schaakspel op verschillende borden: interactieve besluitvorming en natuurbeelden in de praktijk. Haren/Wageningen/Den Haag.

Wolff, Herman de en Johan de Greef (2000), Gebruik en effecten van de Wet voorkeursrecht gemeenten, Onderzoek in opdracht van de Rijksplanologische dienst, TU-Delft.

Yin, Robert K. (2003a), Applications of case study research, second edition, Applied Social Research Methods Series, volume 34, Sage Publications.

Yin, Robert K. (2003b), Case study research. Design and methods. Third edition. Applied Social Research Methods Series, volume 5, Sage Publications.

Websites:

[http://provincie.overijssel.nl/beleid/natuur\\_en\\_platteland/natuur/](http://provincie.overijssel.nl/beleid/natuur_en_platteland/natuur/)



## **Bijlage 1 Gesprekken met deskundigen**

### ***Overijssel***

Broere, L., Landschap Overijssel  
Drift, H. van de, DLG Overijssel  
Eysink, F., Staatsbosbeheer, Natuurcomponent bij Loozense linie  
Hommes, D., Waterschap Velt en Vecht  
Huge, M., Natuurmonumenten Regiokantoor Overijssel en Flevoland  
Jaspers Faijer, B., Stichting Stimuland Overijssel  
Jehee, L., Provincie Overijssel, Projectleider Loozense Linie  
Kogel, T. de. Provincie Overijssel, Auteur van het natuurgebiedsplan Overijssel  
Pastink, G., Landschap Overijssel  
Potman, H., Provincie Overijssel, programmaleider beheerplannen  
Potze, A., Provincie Overijssel, gebiedscoördinator  
Seine, W., Natuur en Milieu Overijssel  
Slijkhuis, H., Provincie Overijssel, gebiedscoördinator

### ***Zuid-Holland***

Buijs, J., Land- en Tuinbouw Organisatie, Noord, projectleider onderzoek landbouwstructuur in Krimpenerwaard  
Dijkstra, T., Dienst Landelijk Gebied, projectleider Veenweidepact Krimpenerwaard vanuit DLG  
Geerders, H., Provincie Zuid-Holland, afdeling Groen, Senior Projectleider Programmabureau Vitale Platteland  
Kats, H., Provincie Zuid-Holland, afdeling Ruimte en Wonen.  
Leurs, B., Provincie Zuid-Holland, afdeling Groen, Programmabureau Vitale Platteland  
Oosters, H., Dijkgraaf Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard  
Slingerland, J., LTO-noord afdeling Krimpenerwaard  
Terlouw, R., Terreinbeheerder, Zuid-Hollands Landschap  
Veen, A. Van, Projectleider Veenweidepact Krimpenerwaard  
Vogelzang, T., LEI, onderzoeker, betrokken bij onderzoeksprojecten in de Krimpenerwaard



# Wot-onderzoek

## Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu vanaf 2006

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](mailto:info.wnm@wur.nl)

De werkdocumenten zijn ook te downloaden via de Wot-website [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

### 2006

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

- bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006

### 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. *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. National Capital Index version 2.0
53. *Windig, J.J., M.G.P. van Veller & S.J. Hiemstra.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Biodiversiteit Nederlandse landbouwhuisdieren en gewassen
53. *Melman, Th.C.P. & J.P.M. Willemen.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Coverage protected areas.
53. *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. *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. *Moraal, L.G.* Indicatoren voor 'Convention on Biodiversity 2010'. Effecten van klimaatverandering op insectenplagen bij bomen.
53. *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. *Reijnen, M.J.S.M.* Indicators for the 'Convention on Biodiversity 2010'. Connectivity/fragmentation of ecosystems: spatial conditions for sustainable biodiversity
53. *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. *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. *Bouwma, I.M.* Quicksan Natura 2000 en Programma Beheer.
59. *Schouwenberg, E.P.A.G.* Huidige en toekomstige stikstofbelasting op Natura 2000 gebieden
60. *Hoogeveen, M.* Herberekening Ammoniak 1998 (*werktitel*)
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. Verdonshot, 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 Planbureauafuncties 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.* 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. Kuyper.* 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 landbouwsubsidies
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 – NPB-functie
97. *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 - MPB-functie
98. *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheidsanalyse 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; MNE-ondersteuning in de provincies
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