



WAGENINGEN UR

For quality of life

KENNIS-ONLINE

JAARGANG 5 - MEI 2008

Wageningen UR-onderzoek voor LNV

Landelijk gebied en natuur

Thema Investeringsbudget
Landelijk Gebied

Het nieuwe werken in
het landelijk gebied

Gebiedsaanpak niet slecht
voor natuur

Vitaliteit platteland in
kaart gebracht

www.kennisonline.wur.nl



Investeringsbudget Landelijk Gebied

Stel gebieden centraal, leg de regie bij provincies en bied als rijk een vast budget waaruit de plannen betaald worden, door bundeling van de verschillende rijksbudgetten voor aankoop, inrichting en beheer van het landelijke gebied. Dat is de opzet van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), een drietrapsraket die gebiedgerichte ontwikkelingen op het platteland extra stuwkracht wil geven.



Hoe integreer je rood en groen?

“Het beleid voor het platteland biedt voortaan ruimte aan initiatiefnemers. De overheid zal zich opstellen als partner, ideeën zullen niet meer worden gesmoord in regels. Het rijk zal zich in de toekomst beperken tot de hoofdlijnen.” Met deze woorden opende André van der Zande, toen voorzitter van de regiegroep ILG, op 18 december 2006 de bijeenkomst waarop LNV-minister Cees

Veerman en gedeputeerden van de twaalf provincies bestuursovereenkomsten tekenden. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied was geboren. Vanaf 2007 tot 2014 beschikken de provincies over ruim drie miljard euro uit de rijksbegroting om het platteland vitaal te houden. Het ILG is echter niet alleen een nieuw financieringssysteem, maar vooral een nieuwe werkwijze en een verandering in bestuurlijke verhoudingen. Nu het ILG bijna anderhalf jaar op streek is, laat *Kennis Online* de bijdrage van onderzoek zien aan het realiseren van de doelstelling van ILG. Allereerst wordt ingegaan op de kosten die provincies moeten maken om de natuurdoelen in de Ecologische Hoofdstructuur te realiseren (pagina 3). Het hoofdverhaal belicht de achtergronden van het ILG en de praktische consequenties van decentralisatie van beleid (pagina 5). LNV'er Barto Piersma wijst op de complexe vraagstukken die rond plattelandsbeleid spelen en interdisciplinair onderzoek vergen (pagina 6). Vervolgens is er aandacht voor de doelen van het natuurbeleid en voor de mogelijkheden die op gebiedsniveau te combineren (pagina 7). Hoe vindt natuur een plek in het gebiedsgericht proces en hoe zit het met de regierol van de provincies (pagina 8)? Duidelijk is dat het ILG kan leren van de lessen die zijn geleerd bij haar stedelijke voorloper: het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (pagina 11). Ten slotte plaatst bestuurskundig onderzoeker Marcel Pleijte kanttekeningen bij het decentraliseren van ruimtelijke ordening (pagina 12).

COLOFON

Kennis Online is een uitgave van Wageningen UR. De nieuwsbrief is voor LNV-medewerkers en anderen die belangstelling hebben voor het beleidsrelevante onderzoek van Wageningen UR. *Kennis Online* kent drie thema's: Landelijk gebied en Natuur, Ketens, Voedsel & Diergezondheid en Duurzame productie. Iedere twee weken verschijnt er tevens een elektronische nieuwsbrief.

Uitgever

Wageningen UR
Postbus 9101
6700 HB Wageningen

Tekst en realisatie

Cereales Uitgeverij
Gert van Maanen

Fotografie

Theo Tangelder
Peter van der Meer
Wageningen UR

Vormgeving

Communication Services,
Wageningen UR

Redactiecommissie

Frank Bakema
Bram ten Cate
Kees Hendriks
Tia Hermans
Sieka Hogendorf
Bert Jansen
Patty Schuringa

Redactieadres

Wageningen UR
Communication Services
t.a.v. Kennis Online
Postbus 409
6700 AK Wageningen
www.kennisonline.wur.nl
E-mail: kennisonline@wur.nl
Tel.: 0317 - 48 54 74

KIES VOOR KENNIS-ONLINE

Voor alle informatie over het Wageningen UR-onderzoek voor het ministerie van LNV



Internet

- Nieuws & agenda
- Projectinformatie
- Onderzoekresultaten
- Archief
- Helpdesk LNV-kennisvragen



Magazine

- Maandelijks uitgave met achtergronden over de thema's:
- Landelijk gebied en natuur
 - Duurzame productie
 - Ketens, voedsel & diergezondheid



E-news

- Iedere twee weken het actuele nieuws in uw mailbox.

Abonneren op het magazine en e-news is kosteloos!

Kijk op www.kennisonline.wur.nl

Kosten realisatie natuurdoelen in beeld

Provincies krijgen met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) een zak met geld om de afgesproken natuurdoelen te realiseren. Maar hoeveel kost het eigenlijk om problemen als verdroging en vermessing, waardoor de doelen niet gehaald worden, effectief aan te pakken? Onderzoekers van Wageningen UR zochten het uit voor de Ecologische Hoofdstructuur (EHS).

Om de gewenste natuurkwaliteit te realiseren zijn veel maatregelen nodig. Dit kunnen lokale acties zijn – bijvoorbeeld het verplaatsen van een koeienstal – maar ook generieke maatregelen als wijziging van het mestgebruik in Nederland om de ammoniakuitstoot te verminderen. “Beide zijn noodzakelijk om de doelstellingen te halen”, zegt Tanja de Koeijer van LEI. Voor het Milieu- en Natuurplanbureau heeft De Koeijer voor iedere provincie gekeken hoeveel het kost om de gewenste natuurkwaliteit in stand te houden voor natuurgebieden in de EHS. Dit op basis van de kosten voor beheer en aankoop van gronden voor de EHS en de te treffen maatregelen voor de milieucriteria voor die natuurkwaliteit als vocht- en nutriëntengehalte. Voor heel Nederland komen de kosten neer op jaarlijks circa 0,7 miljard euro. “Het ligt er wel aan welke kosten meegerekend

worden”, waarschuwt De Koeijer. “De noodzakelijke reductie van de stikstofdepositie komt bijvoorbeeld ook ten goede aan de volksgezondheid, en is daarom maar deels meegenomen in de kosten voor natuur.”

Provinciale verschillen

De kosten voor de natuurdoelen verschillen aanzienlijk per provincie. “Drenthe moet bijvoorbeeld bijna 15 miljoen euro per jaar uitgeven aan lokale maatregelen om de gewenste milieucriteria voor de EHS te realiseren, en Noord-Brabant bijna 60 miljoen euro, ofwel vier keer zoveel”, vertelt De Koeijer.

Dit grote verschil komt vooral door de kosten om vermessing te reduceren. Wanneer er bijvoorbeeld in heidegebieden teveel nutriënten terechtkomen, overwoekeren grassen al snel de heideplantjes. Provincies moeten de uit-

stoot van ammoniak dus terugdringen. De kosten voor Noord-Brabant zijn hoger omdat er in die regio veel meer vee wordt gehouden. “In Brabant ligt een dikkere stikstofdeken over de natuur dan in Drenthe.” Om deze vermessing aan te pakken, zullen veehouderijen moeten verhuizen of bijvoorbeeld luchtwassers in hun stallen moeten plaatsen voor minder stikstofuitstoot. Dure lokale maatregelen die Drenthe veel minder hoeft te nemen.

“De vraag is natuurlijk wie dit gaat betalen”, zegt De Koeijer. “Maar daar gaan wij niet over. Dat is aan de politiek. Met ons overzicht weet de overheid hoeveel geld er nodig is om de doelen tot stand te brengen en hoe dit verdeeld is over de provincies. Anders gezegd: waar moeten de geldstromen heen en is er zoveel beschikbaar.”

Cluster	WOT Natuur en milieu
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Tanja.deKoeijer@wur.nl 0317 - 48 57 56



Natuurkwaliteit heeft ook een kostenplaatje.



‘Inrichtingsvraagstukken liggen vooral op regionaal niveau’

Het nieuwe werken in het landelijk gebied

Door de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) van december 2006, bemoeit het rijk zich de komende jaren niet met het uitvoeren van het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied. Dat is nu aan de provincies en de partners in de bepaalde gebieden. Voor de uitvoering zijn middelen gebundeld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Onderzoekers van Wageningen UR adviseren provincies hierbij.

De WILG, die de Landinrichtingswet 1985 vervangt, is een combinatie van ruimtelijke ordening en juridische en financiële instrumenten voor de uitvoering van het beleid voor het landelijke gebied. Onderdeel van de wet is het ILG, dat is ingevoerd om beleid in het landelijk gebied beter uit te kunnen voeren: in plaats van aparte geldpotjes voor sectoren als natuur, landbouw, water en recreatie, bundelt het ILG de middelen voor een gezamenlijke gebiedsaanpak. Maar naast een financieel instrument is het ILG vooral een nieuwe manier van werken. De provincies hebben met het rijk contracten afgesloten voor de jaren 2007 tot en met 2014. Hierin staat wat de provincies gaan realiseren in hun gebied, bijvoorbeeld hoeveel kilometer fietspad ze gaan aanleggen of hoeveel hectare natuur ze gaan ontwikkelen. Het rijk betaalt voor de uitvoering, maar hoe de doelen gehaald gaan worden, is aan de provincies. Een voorloper van deze decentralisatie van het plattelandsbeleid is de Reconstructiewet, waarmee het mogelijk werd om de verschillende problemen in onderlinge samenhang tegelijk aan te pakken in de vorm van een gebiedsgerichte aanpak. Na de uitbraak van varkenspest in 1997, wilde de toenmalig landbouwminister Van Aartsen varkensvrije zones invoeren die bij een eventuele toekomstige uitbraak als buffer konden dienen tegen verdere verspreiding van de ziekte. Froukje Boonstra van Alterra, coördinator van het onderzoeksthema ILG, evalueerde vorig jaar de reconstructie in zandgebieden. Van de plannen voor varkensvrije zones was niets terechtgekomen. Toch was het project allerm minst mislukt, benadrukt Boonstra. “De wijziging van de inrichting van concentratiegebieden heeft alleen anders uitgepakt.”

Flottrekken

Toen Europa toestemming gaf voor het inenten van varkens, hadden de varkensvrije zones nog maar weinig nut. Maar tegen die tijd had de reconstructie al een veel bredere doelstelling gekregen: “De reconstructie moest de stagnerende beleidsuitvoering voor natuur, water en milieu flottrekken”, zegt Boonstra.

Want ondanks alle goede bedoelingen kwam het vaak moeizaam en soms niet tot uitvoering, vooral omdat er vanuit de overheid weinig aandacht voor was. “Regelmatig komen lopende projecten stil te liggen omdat er eerst een nieuw beleid ingepast moet worden. Natuurlijk is het niet altijd te voorkomen, maar het lijkt soms alsof voor elk nieuw probleem nieuw beleid wordt bedacht, zonder rekening te houden met lopende projecten.”

Stapelning van beleid

De reconstructie van de aangewezen gebieden liet zien wat de stapelning van verschillend beleid voor gebieden betekent, aldus Boonstra. Daarmee werd de politiek zich bewuster van het feit dat beleid niet alleen bedacht maar ook uitgevoerd moet worden. “Door de provincies de regierol te geven, werden de doelstellingen voor milieu, natuur, landschap, water, landbouwontwikkeling en leefbaarheid plannen van de streek. De Reconstructie bracht partijen samen waardoor mensen zich meer gingen inzetten om de plannen uit te voeren.” Ook werden nieuwe instrumenten ontwikkeld die grondruil sneller mogelijk maakten, zoals ruimte voor ruimte en groundbanken. “Door dit soort instrumenten is er nu veel meer mogelijk.” Maar hoe mooi de decentralisatie ook klinkt, voor veel provincies is het een enorme verandering. Hoe gaan ze de doelen halen, en wie gaat de uitvoering doen, illustreert Boonstra: “Sluiten ze met gebiedspartijen overeenkomsten voor zeven jaar af, zoals ze met het rijk hebben gedaan, of is dat niet nodig? Het rijk doet zaken met twaalf provincies. De provincies hebben echter te maken met meer partijen en gebieden. Die vragen waarschijnlijk steeds om een andere aanpak. In het ene gebied kunnen provincies voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden, in het andere gebied moet de provincie het initiatief nemen. Procesregie is maatwerk.” Het verwondert dan ook niet dat provincies onderweg hobbels tegenkomen. In opdracht van het ministerie van LNV helpen Boonstra en haar collega's de provincies door probleem-situaties te onderzoeken en advies te geven.

Zoals bij de provincie Utrecht, die werd opgedeeld in vijf gebieden. In vier daarvan ontstonden snel gebiedscoalities voor de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied. In de vijfde regio, Utrecht-Midden – met de stad Utrecht, de Vechtstreek en enkele omliggende gebieden – kwam de samenwerking echter niet van de grond. “De provincie Utrecht had dit als één gebied aangewezen, maar in de praktijk ontbrak het gevoel dat ze samen een gebied vormden. Het was meer een samenraapsel, dat daardoor een identiteit miste”, aldus Boonstra. Het lukte dus niet om één organisatie tot stand te brengen waarmee de provincie afspraken kon maken over gebiedsontwikkeling.

“We hebben uiteindelijk aan de provincie geadviseerd om enkele delen bij een ander gebied te voegen en voor de rest een aparte gebiedsorganisatie te vormen.” Een advies waar niet alleen Utrecht wat aan kan hebben. Boonstra: “Ieder gebied is natuurlijk uniek, maar Utrecht is niet de enige provincie die kampt met gebieden zonder echte identiteit.”

Lessen

Door bijvoorbeeld workshops en symposia te organiseren, kan het rijk provincies en gebieden stimuleren om van elkaar te leren. “Binnen het thema ILG stellen nu de provincies de kennisvragen in plaats van LNV. Dat is al winst. De vraagstukken liggen immers op regionaal niveau”, zegt Boonstra. Maar het rijk kan de gebiedsvoering verder faciliteren door de lessen die voortvloeien uit de praktijk te verspreiden, zodat provincies van elkaar kunnen leren en zo voorkomen dat ze op dezelfde problemen vastlopen.

Cluster	Vitaal landelijk gebied
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Froukje.Boonstra@wur.nl 0317 - 48 51 31

‘Durf complexe vraagstukken te onderzoeken’

Barto Piersma van de LNV-directie Platteland houdt bij de provinciale uitvoering van gebiedsontwikkeling voor onder meer landbouw, recreatie, natuur en waterbeheer de vinger aan de pols. De eindafrekening komt pas na zeven jaar, in 2014. Die tijd krijgen de provincies om op hun eigen manier de gestelde doelen te bereiken.

Wat houden de afspraken in die de rijksoverheid en de provincies hebben gemaakt in december 2006 over investeringen in het landelijk gebied?

“We hebben op een aantal beleidsterreinen afgesproken wat er bereikt moet worden. De provincies krijgen tot 2014 de tijd om de doelen te bereiken. Wij dragen in zeven jaar 3,2 miljard euro bij voor de uitvoering, het Investeringsbudget Landelijk Gebied. De provincies zijn verantwoordelijk geworden omdat zij maatwerk in de regio kunnen leveren. Bij de eerste rapportages, dit voorjaar, zullen ze daarom nog niet afgerekend worden op de bereikte resultaten.”

Wat zijn de doelen?

“Het gaat over de realisering van voldoende natuur van een bepaalde kwaliteit, maar ook om de ruimte voor ontwikkeling van de landbouw en recreatiemogelijkheden. Op sommige plaatsen is sprake van landschapsherstel, verbetering van het milieu of ruimte voor het

water. Al die zaken zijn vastgelegd in afspraken met de provincies. Maar zij bepalen tot en met 2013 zelf wat wanneer gedaan wordt. Als het bijvoorbeeld gaat om de aanleg van de Ecologische Hoofdstructuur, moet je soms eerst bedrijven uitplaatsen, voordat je toekomt aan natuurherstel.”

Welke rol heeft LNV nog?

“Wij stellen het beleidskader vast waarbinnen provincies de ruimte hebben. Als we wetgeving die innovaties belemmeren kunnen wegnemen, zullen we dat doen. Maar je moet reëel zijn, sommige wetgeving verdwijnt nu eenmaal nooit. We hebben spelregels afgesproken en we kunnen natuurlijk niet alle pijn weghalen.”

Hoe werkt het door in kenniscreatie in de gebieden?

“In verschillende gebieden ontstaan verschillende initiatieven. Soms hebben ondernemers eigen initiatieven die daarbij zelf van verschillende kanten de kennis betrekken. Op andere

plekken zijn het bestuurders, die er ondernemers bij betrekken om initiatieven te ontplooiën.”

Kan Wageningen UR daar een bijdrage aan leveren?

“Ja, en dat gebeurt ook. Bijvoorbeeld Han Wiskerke van de leerstoelgroep Rurale sociologie doet onderzoek in verschillende gebieden. Daarmee slaat de universiteit twee vliegen in één klap: aan de ene kant voorzien ze in de kennisbehoefte, en anderzijds leveren de projecten onderzoeksresultaten op die de wetenschap verder helpen.”

Levert Wageningen ook wat u wilt?

“Ik zou graag wat meer multidisciplinariteit uit Wageningen zien komen. Ik mis soms de ontvankelijkheid voor complexere vraagstukken. Bij een onderzoeksvraag bestaat het gevaar dat een onderzoeker zich terugtrekt in zijn eigen discipline en dan ook nog eens de diepte ingaat. Dat levert oplossingen op waar mensen in hun complexe omgeving weinig mee kunnen. Zeker in het plattelandsbeleid ontkom je er niet aan de complexiteit te onderzoeken. Daar zou Wageningen UR nog wel wat stappen in kunnen maken.”



Barto Piersma: “Provincies kunnen maatwerk leveren in de regio.”

Natuurbeleid staat vaak nog op zichzelf

Het is nog een hele uitdaging om natuurbeleid in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) aan te laten sluiten bij de andere doelen in een regio. Dat blijkt uit een eerste verkenning van Alterra in opdracht van het Milieu- en Natuurplanbureau.

De realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en die van natuurdoelen als soortbescherming en milieukwaliteit, staan tegenwoordig niet meer los van het beleid voor het hele landelijk gebied. In de praktijk blijkt deze werkwijze echter nog een hele opgave. "Natuur is budgettair gezien vaak een apart traject binnen een gebied", zegt Dana Kamphorst van Alterra.

Slimme combinatie

Net na de invoering van het ILG in januari 2007 liep Kamphorst met een LEI-collega alle beheersovereenkomsten langs om te inventariseren hoe provincies de uitvoering van gebiedsplanen willen gaan realiseren. "Het grootste deel van het ILG-budget voor natuurbeleid gaat naar verwerving en inrichting van gronden binnen de EHS. Provincies huren de Dienst Landelijk Gebied in voor de verwerving van gronden, en maken gebruik van de subsidieregeling Programma Beheer voor het beheer van natuur, agrarische gronden en landschap. Dit is allemaal vrij sectoraal."

Om natuurbeleid meer onderdeel te laten zijn



van een integrale gebiedsaanpak moeten provincies zoeken naar combinaties van doelen. Dat is volgens Kamphorst echter lastig. "De rol van gebiedscommissies bij natuur is meestal vrij beperkt. Ze zijn vaak meer geïnteresseerd in zaken als recreatie en sociaaleconomische revitalisering. Daarom is het moeilijk om natuur in te passen en mee te laten liften met andere gebiedsprocessen."

Toch kan het wel. "De grootste uitdagingen

voor provincies ligt nu in het bedenken van slimme combinaties. Provincies kunnen maatregelen tegen verdroging bijvoorbeeld combineren met de aankoop van EHS-gronden, en zo met één pot geld twee doelen realiseren."

Cluster	WOT Natuur en milieu
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Dana.Kamphorst@wur.nl 0317 - 48 64 13

Gebiedsaanpak niet slecht voor natuur

Het kan moeizaam gaan, maar natuur vindt haar plek wel in het gebiedsgerichte beleid, concludeert het LEI. "Als je denkt dat gebiedsprocessen nauwelijks bijdragen aan natuurbescherming, dan onderschat je de kracht van die processen", aldus onderzoeker Trond Selnes.

"Steeds meer beleidsprocessen komen in een gebiedsgerichte aanpak terecht, dus ook die voor behoud en ontwikkeling van natuur", zegt Selnes. Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) bevordert dat natuur onderdeel is van gebiedsprocessen, maar is er net zo goed het resultaat van, aldus de onderzoeker. "Voor het natuurbeleid betekent het dat dit niet alleen gericht kan zijn op ecologie, maar dat een bredere analyse nodig is, zoals van verstedelijking, landbouw en water." Dat vraagt van de partijen meer samenwerking dan in de praktijk vaak het geval is.

Gebiedsgerichte processen moeten dus meer

natuurinclusief worden, en natuurbeleidsprocessen meer gebiedsgericht. Het is geen probleemloos huwelijk. Selnes: "In een goede samenleving is een flinke ruzie niet erg, dat klaart de lucht. Het gebiedsgerichte proces is een arena voor dialoog en moeilijke besluiten, waarin ook natuur beter tot zijn recht kan komen. Tegenwoordig is een gebiedsmanager wel op de hoogte van natuurbeleid."

Regionale biodiversiteitsplannen zullen volgens Selnes steeds meer kwaliteit opleveren. "En er ontstaan nieuwe koppelingen tussen thema's. Het natuurbeleid wordt breder, wat gevolgen heeft voor hoe je dingen in werking zet."

Natuurbeschermers moeten niet bang zijn, zegt Selnes. "De natuur staat stevig in de schoenen. Natuurlijk is het angstig als iemand in een gebied dat natuurgebied zou worden ook aan duizend woningen denkt. Maar als het blikveld wijder wordt valt de schade wel mee. Als je zaken goed uitpraat, ontstaat wederzijds begrip voor het gezamenlijke, voor de spelregels waar je mee kunt werken, en ontstaan wellicht nieuwe inzichten en mogelijkheden." Dat is beter dan achteraf een gebiedsproces stoppen met de wet in de hand en imago-schade tot gevolg.

Cluster	WOT Natuur en milieu
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Trond.Selnes@wur.nl 070 - 33 58 234

Vitaliteit platteland in kaart gebracht

De overheid wil het platteland leefbaar, vitaal en duurzaam houden, en kwam daarvoor onder meer met de Nota Ruimte en de Agenda voor een Vitaal Platteland. Om te kunnen zien of deze agenda – mede door het Investeringsbudget Landelijk Gebied – haar doelen bereikt, brengt Alterra de gegevens over rijksdoelen in het landelijk gebied overzichtelijk bijeen.

De Monitor Agenda Vitaal Platteland zorgt voor actuele gegevens over de voortgang van de doelstellingen uit het meerjarenprogramma. De rijksdoelen worden onder meer met het Investeringsbudget Landelijk Gebied gerealiseerd. “Net als het bedrijfsleven wil de overheid kunnen zien hoe ze presteert”, aldus onderzoeker Anne Schmidt.

In de monitor worden alle gegevens voor evaluatie en uitvoering van het plattelandsbeleid voor het eerst op een eenduidige manier opgeslagen en bijgehouden. Het systeem is niet alleen belangrijk voor LNV, maar ook voor de beleidsdirecties van VROM, OCW, en VenW, die hun plattelandsbeleid moeten verantwoorden aan de Tweede Kamer en willen weten of bijsturing nodig is. Na een rapportage over de

huidige stand van zaken volgen in 2010 een tussenrapportage en in 2013 een eindrapportage over het ILG. De gegevens zijn ook toegankelijk voor partijen als provincies, het Milieu en Natuurplanbureau, en terreinbeheerders. Alles draait om de rijksdoelen voor het platteland op de gebieden natuur, recreatie, landbouw, landschap, water, bodem, reconstructie en sociaaleconomische vitaliteit. Bij natuur gaat het bijvoorbeeld om behoud en herstel van biodiversiteit, waar onder meer de Ecologische Hoofdstructuur voor in het leven is geroepen. Schmidt: “De effecten die daarvan worden gemeten, zoals of de Rode Lijst langer of korter is geworden, of hoe groot de oppervlakte van bepaalde gebieden is, brengen we bij elkaar. Per doel, zoals het behoud van biodi-

versiteit, zijn streefwaarden gesteld, en elk jaar wordt gekeken of die worden gehaald. Provincies, die onder meer een rol spelen bij aankoop en beheer van gronden, kunnen zo dus afleiden of ze de afgesproken doelen halen.” Het meten van de effecten is de verantwoordelijkheid van het rijk. “Wij krijgen de eindcijfers van de indicatoren. In bijbehorende *factsheets* staat hoe iets is gemeten. We onderzoeken nog wat daar voor eisen aan moeten worden gesteld, en ook over de invulling van bepaalde indicatoren is nog wat discussie.” De Monitor Agenda Vitaal Platteland is vanaf dit najaar ook via het internet beschikbaar.

Cluster	WOT Natuur en milieu
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Wies.Vullings@wur.nl 0317 - 48 17 26

Provincies worstelen nog met vormgeven van processen

Provincies bepalen sinds begin vorig jaar samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties ieder op hun eigen manier het beleid voor het landelijk gebied. Nu het ILG wat is ingedaald, komen provincies met vragen over het vormgeven van processen.

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) geeft provincies de middelen om het beleid uit te voeren. Het ILG bracht een nieuwe financiële verhouding tussen provincies met het rijk met zich mee, en strikte onderlinge afspraken. “Als je begin vorig jaar bij provincies vroeg naar ervaringen met ILG kwam je snel in de financiële sfeer. Voor provinciale ambtenaren was gebiedsgericht beleid in het landelijk gebied geen ILG”, vertelt onderzoeker Wiebren Kuindersma van Alterra.

Toch werd er druk gewerkt aan gebiedsgericht beleid. “Provincies waren intern nog hard bezig de zaken organisatorisch op orde te krijgen. Daarnaast liepen er vanuit enkele ministeries onderzoekers rond die keken hoe het nou ging met groen om de stad en de Ecologische Hoofdstructuur in het ILG of met



De rol van provincies in de vormgeving van het landschap is belangrijker geworden.

de kosten. Provincies voelden zich nogal op hun vingers gekeken”, aldus Kuindersma. Nu de verhoudingen meer zijn uitgekristalliseerd, komen de provincies met vragen over de vormgeving van processen.

Cluster	Vitaal landelijk gebied
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Wiebren.Kuindersma@wur.nl 0317 - 48 49 74

Leg doelen natuurontwikkeling eerder vast

De ontwikkeling van natuur op voormalige landbouwgrond loopt soms anders dan gedacht. Maar daarmee is zo'n project nog niet mislukt. Alterra laat zien dat een goede beoordeling meer vraagt dan het vaststellen van de aanwezigheid van bijzondere planten en dieren.

Natuurontwikkeling op voormalige landbouwgrond is een belangrijk onderdeel van het natuurbeleid. Aan de hand van zes praktijksituaties ontwikkelden onderzoekers van Alterra een nieuwe methode om deze ontwikkelingsprojecten te evalueren. "Voor een goede evaluatie moet je niet alleen kijken naar wat de beheerder ervan maakt, maar ook naar de randvoorwaarden die zijn gecreëerd voordat de beheerder aan de slag ging", aldus projectleider Dick Melman.

Veel initiatieven beginnen met het idee dat het landschap moet veranderen, zoals bij de Maashorst in Brabant dat tot in de jaren zeventig intensief werd gebruikt voor landbouw. "Eind jaren zeventig was het de verdienste van één persoon dat er bij de landinrichting meer aandacht kwam voor natuur en landschap", vertelt Melman. Keer op keer vroeg diegene aandacht voor de kwaliteiten van het landschap en de natuur. Concrete doelen werden nooit gesteld. "Dat kwam pas later, toen daadwerkelijk land gereserveerd werd voor natuur."

Andere houding

De Maashorst laat zien dat natuurontwikkeling niet begint bij doelen en maatregelen, maar al bij een verandering in de houding tegenover het landschap. Een evaluatie moet volgens Melman daarom verder gaan dan een inventari-

satie van planten en dieren in het gebied. Als je een project bekijkt vanaf het moment dat het plan ontstond om landbouw om te zetten in natuur, ontstaat een veel rijker beeld van de ecologische effecten.

Dat is niet altijd gemakkelijk. "Projecten voor natuurontwikkeling zijn vaak al twintig jaar voordat de gronden aan de beheerders worden overgedragen begonnen. De oorspronkelijke doelen zijn lang niet altijd bekend of zelfs maar goed vastgelegd. Wij willen dit traject inzichtelijk maken door een handleiding aan te reiken waarmee ook het planproces voorafgaande aan het beheer goed is vast te leggen."

Cluster	Ecologische hoofdstructuur
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Dick.Melman@wur.nl 0317 - 48 57 72

Natuur ook bron biobrandstof

Nederlandse natuurgebieden kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan duurzame energieproductie. Dat concluderen onderzoekers van Alterra en de Agrotechnology & Food Sciences Group.

Wind, water en biomassa zijn de belangrijkste bronnen voor de productie van duurzame energie. Productie van organisch materiaal voor verbranding, vergassing of vergisting, kan echter ten koste gaan van voedselproductie. Daarom worden ook andere bronnen van biomassa gezocht. Wageningse onderzoekers hebben berekend dat onderhoud aan natuur en landschappen nu al bijna een miljoen ton droge biomassa per jaar kan opleveren in de vorm van snoeiafval, gemaaid gras, riet en onkruid, zonder dat dit de natuur schaadt.

Energieopwekking

Voor de niet-houtige producten worden op de lange termijn belangrijk. "Met de voltooiing van de Ecologische Hoofdstructuur komt er tot 2020 veel natuur bij, waaronder nogal wat grasland", verklaart Joop Spijker van Alterra. De vraag naar ander natuurmateriaal dan hout voor energieopwekking is nu nog klein. Technieken om niet-houtige biomassa om te zetten in energie zijn nog niet beschikbaar en volgens de huidige regelgeving mogen niet alle typen biomassa worden gebruikt. De verwachting is dat deze obstakels op de



Snoeiafval, bijvoorbeeld afkomstig van geknotte wilgen, is een bruikbare bron voor biobrandstof.

lange termijn verdwijnen, al blijft dan de vraag of alle biomassa gebruikt gaat worden. Ondanks de hoge potentie belandt nu hoogstens een kwart van het organische afval in biomassa-installaties. Beheerders van natuurgebieden laten de potentiële brandstof liever in het gebied liggen, omdat de kosten van het vervoer van snoeiafval naar de installaties hoger zijn dan de opbrengst. "Het wordt voor natuurbeheerders financieel interessanter als de bijproducten van onderhoud aan gebieden gekoppeld worden aan de energieprijzen", zegt Spijker. Samenwerking met partijen als gemeenten, waterschappen en boeren kan de toepassing

van biomassa uit de natuur als biobrandstof verder stimuleren, want ook zij hebben afval van natuuronderhoud. Spijker: "Samen kom je eerder tot een regionale oplossing. Een biomassa-installatie in de buurt bespaart bijvoorbeeld transportkosten en zorgt voor een nieuwe markt. Misschien kunnen natuurbeheerders uiteindelijk zelfs winst maken op hun restproducten."

Cluster	Ecologische hoofdstructuur
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Joop.Spijker@wur.nl 0317 - 48 49 90

Illegale houtkap in Maleisië aangepakt



Maleise bosarbeiders op een kuda kuda, een treintje dat gebruikt wordt bij de legale uitkap van moerasveenbos.

Om tropisch bos te behouden, moet het duurzaam worden beheerd en moet illegale kap tegengegaan worden. Enkele jaren geleden bleek er veel illegaal gekapt hout te zitten tussen de legale houtinvoer in de Europese Unie. Daarom zette de EU een actieprogramma op dat de invoer van illegaal gekapt hout uit belangrijke houtexporterende landen als Maleisië en Indonesië moet stoppen.

Het actieprogramma *Forest Law Enforcement, Governance and Trade* (FLEGT), heeft vooral als doel om te komen tot vrijwillige partnerschapovereenkomsten (VPA's) tussen de houtproducerende tropische landen en de EU. Centraal in deze overeenkomsten staat dat gegarandeerd moet worden dat hout dat de EU importeert legaal gekapt is. Daar komt nogal wat bij kijken. Hoe weet de douane bijvoorbeeld welk hout legaal is en welk niet? En wat moet er precies in zo'n vrijwillige overeenkomst staan? Wageningen UR is betrokken bij een project dat dergelijke vragen beantwoordt. Projectleider Peter van der Meer: "Als er hout gekapt is in een nationaal park dan is het duidelijk dat het illegaal is. Maar soms wordt er bijvoorbeeld bij een concessie iets meer gekapt dan afgesproken was. Dat is een grijzer gebied."

Hout-DNA

Als onderdeel van het project wordt onder andere onderzocht of DNA-merkers gebruikt

kunnen worden om de herkomst van hout te bepalen. Van der Meer: "De douane zoekt instrumenten om illegaal hout te herkennen. Uit de DNA-structuur van hout is af te leiden wat voor hout het is en uit welk gebied het komt, als een soort vingerafdruk. Nadeel is dat het lastig is om die vingerafdruk af te nemen bij dood hout. Bovendien vereist het een uitgebreide database van DNA van hout uit verschillende gebieden, waarmee het geïmporteerde hout dan vergeleken kan worden. Dat is prijzig, maar dan heb je wel een sluitende methode." Binnen het project is ook de keten in kaart gebracht die het hout aflegt van bos tot douane. Daaruit wordt duidelijk op welke plek legaal en illegaal hout vermengd kunnen worden, bijvoorbeeld in de zagerij of bij het verschepen.

Een andere manier om illegaal hout tegen te gaan is het stimuleren van houtteelt op legale plantages. Een knelpunt is het gebrek aan plantmateriaal. Als onderdeel van het project worden trainingen gegeven over hoe zaad-

gaarden aangelegd kunnen worden die zaad leveren van tropische bomen. Daarbij gaat het zowel om de technische kant als sociaal-economische aspecten, bijvoorbeeld in hoeverre de lokale bevolking profiteert van de opbrengst van de plantages en of de aanleg niet conflicteert met lokale landrechten.

Biodiversiteit

In Maleisië staan vooral de veenbossen onder druk door verstedelijking en de opmars van oliepalmlantages. Onderzoekers brengen in kaart welke goederen en diensten deze bossen nu leveren. 'De bossen leggen bijvoorbeeld CO₂ vast en zijn van belang voor de biodiversiteit', zegt Van der Meer. 'Daarmee moet rekening gehouden worden in de planning van landgebruik. We rekenen verschillende scenario's door, waardoor duidelijk wordt wat er gebeurt met het vastleggen van CO₂ en biodiversiteit als je kiest voor meer of minder natuur of oliepalmlantages.'

Cluster	Internationale samenwerking
Informatie:	www.kennisonline.wur.nl
Contact:	Peter.vanderMeer@wur.nl 0317 - 48 58 59

Voordracht Waddenzee als werelderfgoed

De Nederlandse en Duitse overheid hebben eind januari samen de Waddenzee genomineerd als werelderfgoed bij de Unesco. Het nominatiedossier maakt duidelijk dat de Waddenzee uniek is op het gebied van morfologische, ecologische en biologische processen en biodiversiteit. Wageningen IMARES legde een belangrijke basis voor het rapport.

In een serie van drie helpdeskvragen hielp IMARES de afgelopen twee jaar bij het aantonen van de unieke waarden van de Waddenzee. Zo maakten de onderzoekers helder aan welke aanmeldingscriteria de Waddenzee voldeed, en beschreven het ecologische belang van het gebied: van primaire productie en bodemdieren tot vissen, vogels en zehonden. Verder lieten ze zien dat de combinatie van getijbewegingen, sedimentatiepatronen en biodiversiteit op deze schaal nergens anders voorkomt. Nergens anders vind je droogvallende wadplaten in combinatie met barrière-eilanden. De rapportages van IMARES zijn – deels integraal – verwerkt in de rechtvaardiging voor inschrijving als werelderfgoed. Dat de Waddenzee uniek is, was voor de wetenschappers geen verrassing. Het Rijks-



Straks vliegen meeuwen boven een werelderfgoed.

instituut voor Natuurbeheer (RIN), nu deel van Wageningen IMARES, zit op Texel sinds het besluit in 1974 om de Waddenzee niet in te polderen. Een RIN-rapport uit 1979 noemt de Waddenzee al uniek, verhaalt onderzoeker

Norbert Dankers: “We hadden dus al veel informatie liggen.”

Dankers is tevreden dat de nominatie nu echt is ingediend. “Het was nog even spannend omdat enkele partijen bang waren dat er dan in de Waddenzee niks meer zou mogen.” Erkenning als werelderfgoed zal echter niet voor extra regelgeving of juridische beperkingen zorgen, zoals ook de Nederlandse en Duitse ministers benadrukken. Dankers: “Als die er komen, en dat denk ik wel, dan komt dat door Europese wetgeving als de Kaderrichtlijn Water en de Vogel- en Habitatrichtlijn.” Deze Michelinster voor natuurgebieden zegt volgens de onderzoeker vooral dat het gebied nu goed wordt beheerd en waarom, en zal veel publicitaire waarde hebben voor het gebied en zijn producten. Het werelderfgoedcomité besluit in juli 2009 over de nominatie.

Cluster	Ecologische hoofdstructuur
Informatie:	www.waddenzeewerelderfgoed.nl
Contact:	Martin.Baptist@wur.nl 0317 - 48 70 68

De Helpdeskvraag van:

Aalke Drijfholt, senior beleidsmedewerker bij de LNV-directie Regionale Zaken

Het ministerie van VROM heeft met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV) een vergelijkbaar decentralisatieproces meegemaakt als het ministerie van LNV met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). In een beleidsondersteunend onderzoek is daarom afgelopen jaar gekeken naar wat LNV kan leren over het vormgeven van contacten met provincies van deze stedelijke voorloper en VROM. Aalke Drijfholt vroeg als helpdeskvraag de betrokken projectleider, Dana Kamphorst van Alterra, hier een presentatie over te geven, om de discussie bij het rijkscoördinatieteam ILG op gang te brengen. Kamphorst maakte duidelijk dat je het sturen van prestaties, zoals dat in het ILG gebeurt, op verschillende manieren kunt bekijken: puur als instrument, of als manier om de relatie vorm te geven. Maak je er instrumenteel gebruik van, dan staan de afspraken niet ter discussie en gaat het vooral om controle en afrekenen. Bij relationele prestatiebesturing kunnen afspraken in overleg bijgesteld worden; toezicht houdt je vooral door gesprekken te voeren. Drijfholt: “Het soort afspraken heeft invloed op hoe je gaat afrekenen, en op hoe

je daar als overheid op anticipeert. Binnen het ILG zijn strakke afspraken gemaakt over geld en monitoring, en provinciale rapportages gaan dan ook echt over prestaties. Maar binnen het rijk verschillen de verwachtingen over wat je met de rapportages en het overleg kunt. Moet je recht in de leer zijn of gaat het niet alleen om kilometers en hectares maar ook om proces, kwaliteit en wat er achter het provinciale beleid zit. Het rijkscoördinatieteam voelt die spanning doorlopend. Het gepresenteerde model helpt bij het plaatsnemen van de reacties. Provincies voelen rapportages als afrekenen. Terwijl budgethouders verschillend reageren op de mogelijkheden die de rapportages en gesprekken daarover bieden.” De helpdeskvraag voor een presentatie maakte een goede discussie mogelijk. “En dat werkt bij het verspreiden en benutten van kennis beter dan een dik rapport”, aldus Drijfholt.

Helpdesk

De Helpdesk biedt beleidsmedewerkers de mogelijkheid om kennis snel en strategisch in te zetten. Voor het stellen van kennisvragen kunt u terecht op www.kennisonline.wur.nl.



Aalke Drijfholt: “Presentatie verspreidt kennis beter dan een dik rapport.”

'Geld stuurt straks ruimtelijke ontwikkeling'

Reflectie

In Reflectie beschouwen medewerkers van Wageningen UR actuele thema's. Deze keer Marcel Pleijte.

Het decentraliseren van de ruimtelijke ordening, doel van zowel het Investeringsbudget Landelijk Gebied als de Nota Ruimte, herbergt volgens bestuurskundige Marcel Pleijte van Alterra gevaren in zich. "Regionale overheden lopen het risico ook de rol van marktpartij te gaan spelen. Voor je het weet is geld het sturende middel bij ruimtelijke plannen."



Marcel Pleijte: "Op regionale schaal kun je processen wel makkelijker lostrekken."

"Je kunt de tendens afleiden uit de naamgeving. Vroeger sprak men van ontwikkelingspolitiek, daarna van planologie en nu heeft iedereen het over gebiedsontwikkeling. Daarin echoot de decentralisatie door die nu zo populair is en het meer betrekken van zakelijke partijen. Het klinkt als bedrijfs- of projectontwikkeling. Allemaal past het in een meer neoliberale tijdsgeest, een terugtrekkende rijksoverheid en de veelgehoorde kreet 'decentraal wat kan en centraal wat moet'.

Natuurlijk zijn er positieve kanten aan decentralisatie en het meer betrekken van marktpartijen bij de besluitvorming rond een gebied. Belangrijke pijler is daarbij het idee van 'rood voor groen'. Als partijen meer huizen mogen bouwen kunnen zij meebetalen aan de realisatie

van natuur, waterberging of recreatievoorzieningen. Het lijkt heel redelijk om in een plan de kosten en baten tegen elkaar weg te strepen. Zo'n financiële uitwisseling of verevening wordt dan door onderhandelingen verkregen en dat lukt vaak niet op nationaal niveau. Op een meer regionale schaal kun je processen makkelijker lostrekken."

Postzegelschaal

"Toch zijn bij die regionale schaal wel kritische kanttekeningen te maken. Allereerst merk je dat de bestuurlijke steun al snel afneemt als de afstand tussen kosten en investeringen groter wordt. Een gemeente maakt niet graag kosten als de baten bij de buurgemeente terecht komen. Als je regio's te klein maakt

loop je het risico op een bemiddeld landschap waarin alle belangen terugkomen. Als alle kosten en baten op postzegelschaal worden afgewogen, wordt de kwaliteit van het landschap er niet groter op.

De andere kanttekening die je kunt maken heeft te maken met geld. Het is mooi als er door huizenbouw wordt meebetaald aan de ontwikkeling van een gebied, maar je merkt nu al dat geld een sturend middel begint te worden. Woningbouw is dan geen middel meer, maar een doel op zich. Een voorbeeld zie je bij de plannen voor het Noord-Hollandse Wieringerrandmeer. Daar waren oorspronkelijk 800 woningen gepland, maar omdat de exploitatie duurder uitviel zijn er nu 2200 gepland. Als dan het argument wordt gebruikt dat het gebied een sociaaleconomische impuls nodig heeft, kun je je afvragen of dit wel het juiste middel is. Je had natuurlijk ook in Brussel subsidie kunnen aanvragen."

Belangenverstrengeling

"Waar we ons nog meer zorgen over moeten maken is de vermenging van belangen. Gemeentes en provincies zijn vaak ook grondeigenaar en staan voortdurend in de verleiding om ook als marktpartij het spelletje mee te gaan spelen. De overheid krijgt dan een borgende én een onderhandelende rol. Een borgende overheid moet zorgen voor openheid, terwijl onderhandelen eigenlijk altijd betekent dat er verborgen agenda's zijn. De gewenste transparantie staat hiermee op gespannen voet, en geld kan het belangrijkste sturende principe bij de inrichting van het landelijk gebied worden in plaats van kwaliteit. Of de decentralisatie naar gebiedsontwikkeling uiteindelijk toch positief uitvalt, zullen we pas na 2010 kunnen beoordelen, als overheden de instrumenten onder nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening, die per 1 juli 2008 in moet gaan, echt toepassen. In het verleden stagneerden plannen voor het landelijk gebied door de onderlinge belangenstrijd tussen overheden. De nieuwe wet biedt alle overheidslagen de mogelijkheid om zelf de verantwoordelijkheid te nemen voor het eigen belang, wat ook tot recentralisatie kan leiden."

Marcel Pleijte

Marcel Pleijte is bestuurskundig onderzoeker bij Alterra, Centrum Landschap.