

# Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investerings- budget Landelijk Gebied

Tussen *government* en *governance*

M. Pleijte  
J. Vreke  
F.J.P. van den Bosch  
A.L. Gerritsen  
R.P. Kranendonk  
P.H. Kersten

r a p p o r t e n



wot  
Wetenschappelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGEN UR

For quality of life



## **Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied**

**Dit rapport is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.**

De inhoudelijke kwaliteit van dit rapport is beoordeeld door prof.dr. Bas Arts, Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid, Wageningen Universiteit.

De reeks 'WOT-rapporten' bevat onderzoeksresultaten van projecten die kennisorganisaties voor de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu hebben uitgevoerd.

WOT-rapport **93** is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

# **Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investerings- budget Landelijk Gebied**

Tussen *government* en *governance*

M. Pleijte

J. Vreke

F.J.P. van den Bosch

A.L. Gerritsen

R.P. Kranendonk

P.H. Kersten

**Rapport 93**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, mei 2009

## Referaat

M. Pleijte, J. Vreke, F.J.P van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P Kranendonk & P.H. Kersten, (2009) *Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance*. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu, WOt-rapport 93. 84 blz. 18 figs; 6 tab; 19 refs; 2 bijlagen

Met de introductie van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) per 1 januari 2007 is het verdrogingsbeleid veranderd. Het Rijk maakt afspraken met provincies over de verdrogingsgebieden, de verdrogingsdoelen binnen een provincie en beschikbare budgetten voor verdrogingsbestrijding binnen een provincie. Provincies maken op hun beurt afspraken met gebiedsbetrokkenen. Voor dit onderzoeksrapport is een maatlat ontwikkeld om de processen tussen Rijk en provincies en tussen provincies en gebiedsbetrokkenen te kunnen beoordelen op hun karakter van sturing. Die maatlat is toegepast bij het verdrogingsbeleid in drie provincies: Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland. In de drie geanalyseerde provincies is geconstateerd dat de realisatie de van ILG-doelen niet is gewaarborgd, ondanks het ILG-contract, de bestuursovereenkomst en het uitvoeringsplan. Bestuurders van waterschappen, gemeenten en grondeigenaren moeten steeds worden overtuigd om uitvoering en uitwerking te geven aan het verdrogingsbeleid.

*Trefwoorden:* actoren, government, governance, Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), maatlat, Natura 2000, spelregels, sturing, TOP-gebieden, verdroging.

## Abstract

M. Pleijte, J. Vreke, A.L. Gerritsen, R.P Kranendonk, F.J.P. van den Bosch & P.H. Kersten, (2009) *Counteracting desiccation in the era of the National Rural Investment Budget: between government and governance*. Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment, WOt Rapport 93. 84 pp. 19 Fig.; 6 Tab.; 19 Ref.; 2 Annexes

The introduction of the National Rural Investment Budget (ILG) on 1 January 2007 changed the Dutch government's policy on water table drawdown and desiccation in conservation areas. The national government now enters into agreements with the provincial authorities on the areas where desiccation needs to be controlled, the policy targets for each province and the budgets made available to counteract desiccation. The provincial authorities then enter into agreements with local stakeholders. We have developed an instrument to assess the relations between the national and provincial governments and between the latter and local stakeholders in terms of their government or governance characteristics. This assessment instrument was used to assess policy processes on desiccation in three Dutch provinces: Drenthe, Noord-Brabant and Noord-Holland. The findings show that there is no guarantee that the ILG targets will be met in these provinces, notwithstanding the use of ILG contracts, 'administrative contracts' (*bestuursovereenkomsten*) and implementation plans (*uitvoeringsplannen*). The managers of regional water boards, local authorities and land owners need to be convinced time and again of the need to implement desiccation reduction policies.

Key words: actors, government, governance, National Rural Investment Budget, ILG, influence, assessment instrument, Natura 2000, rules, coordination, priority areas, water table drawdown, desiccation.

**ISSN 1871-028X**

©2009 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

Tel: (0317) 47 47 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

---

De reeks WOt-rapporten is een uitgave van de unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR. Dit rapport is verkrijgbaar bij het secretariaat . **Het rapport is ook te downloaden via 19H**[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: 20H[www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

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

## Woord vooraf

Er is in toenemende mate sprake van een spanningsveld tussen internationalisering en regionalisering van het beleid. Aan de ene kant zien we een tendens dat het waterbeleid en het natuurbeleid steeds meer worden bepaald door wat in Brussel via Europese richtlijnen wordt afgesproken. De Kaderrichtlijn Water legt bepaalde normen op voor de chemische en ecologische toestand van het water, en uit de Vogel- en Habitatrichtlijn vloeien normen voort voor de toestand en de ontwikkeling van Natura 2000-gebieden. Deze normen werken door in nationale wetgeving en hebben een verplichtend karakter. Aan de andere kant kan het van bovenaf opleggen van normen op regionale schaal, waar de uitvoering plaats vindt, leiden tot weerstand, normafwijking en geringe naleving. Bovendien wordt het regionale niveau vaak geconfronteerd met tegenstrijdige eisen en is er behoefte aan enige flexibiliteit, zodat normen uit verschillende Europese kaders met elkaar in overeenstemming kunnen worden gebracht en kunnen worden aangepast aan specifieke omstandigheden.

Het regionaal inpassen van internationale en sectorale regelgeving kan worden geschetst als een dilemma. De term dilemma duidt een keuze aan uit twee of meer alternatieven, die even (on)aantrekkelijk zijn: óf volledig inzetten op internationale, sectorale regelgeving met het gevaar voor weerstand in de regionale uitvoering, óf ruimte bieden voor een regionale invulling van de genoemde regelgeving, met gevaar voor beperkte realisatie van internationale sectorale doelen en normen. Via de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT N&M) heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), het voormalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), aan Alterra gevraagd te onderzoeken hoe in de praktijk met dit dilemma wordt omgegaan. Daarbij is er voor gekozen om op het verdrogingsvraagstuk te focussen, en de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) als de bestuurlijke *setting* te nemen waarin partijen met het genoemde dilemma proberen om te gaan. De achterliggende vraag hierbij is hoe het ILG en het advies van de Taskforce Verdroging een nieuwe impuls kunnen geven aan de aanpak van de verdroging, waarvan de prestaties tot nu toe sterk bij de doelstellingen achterblijven.

Voor de provincies Noord-Brabant, Drenthe en Noord-Holland is onderzocht hoe zij invulling geven aan het verdrogingsbeleid, door enerzijds in het kader van het ILG met het Rijk prestatieafspraken te maken over het realiseren van verdrogingsdoelen, en anderzijds met regionale partners te onderhandelen over de uitvoering van deze doelen. Regionale partners geven echter aan niet goed op de hoogte te zijn van de prestatieafspraken en van hoe deze zich verhouden tot de verdrogingsdoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Ook verwachten zij niet dat de provincie en het Rijk hen streng zal afrekenen op de afgesproken doelen. Daarnaast moet, om de gestelde doelen te kunnen realiseren, in ILG-gebiedscommissies de concurrentie met andere belangen worden aangegaan. Het is niet vanzelfsprekend dat de verdrogingsdoelstellingen de boventoon voeren in de prioritering van deze belangen. Het realiseren van de afspraken lijkt dus niet waarschijnlijk, maar tegelijkertijd blijkt dat de provincies toch in staat zijn om tot een behoorlijke mate van doelbereik te komen.

Ten slotte een woord van dank aan de onderzoekers bij Alterra die zich in dit lastige vraagstuk op het snijvlak van 'verticaal' en 'horizontaal' beleid hebben verdiept. Daarnaast is een speciaal woord van dank op zijn plaats voor de respondenten die bereid waren zich door de onderzoekers te laten interviewen.

De opdrachtgevers,

*Melchert Reudink en Guus Beugelink*, Planbureau voor de Leefomgeving





# Inhoud

<b>Woord vooraf</b>	<b>5</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>9</b>
<b>Summary</b>	<b>13</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>17</b>
1.1 Aanleiding	17
1.2 Probleemstelling	20
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening	21
1.3.1 Selectie van drie provincies	21
1.3.2 Inleiding maatlat <i>government - governance</i>	23
1.3.3 Dataverzameling	27
1.4 Leeswijzer	27
<b>2 Het advies van de Taskforce Verdroging</b>	<b>29</b>
2.1 Inleiding	29
2.2 Het verdrogingsbeleid tot de instelling van de Taskforce (2004)	30
2.3 Adviezen Taskforce	32
2.3.1 Sterkere aansturing en regie	32
2.3.2 Realistische doelen	34
2.3.3 Doelgericht toepassen van instrumenten	34
2.3.4 Geconcentreerde inzet van mensen en middelen	35
2.4 Van advies Taskforce naar verdrogingsbeleid	35
2.5 Samenvatting	36
<b>3 ILG-afspraken over verdroging en beoogde realisatie</b>	<b>39</b>
3.1 Inleiding	39
3.2 Drenthe	40
3.2.1 Uitgangssituatie	40
3.2.2 Totstandkoming ILG-prestatieafspraken over verdroging	41
3.2.3 Realisatie prestatieafspraken	43
3.3 Noord-Brabant	45
3.3.1 Uitgangssituatie	45
3.3.2 Totstandkoming ILG prestatieafspraken over verdroging	46
3.3.3 Realisatie prestatieafspraken	48
3.4 Noord-Holland	50
3.4.1 Uitgangssituatie	50
3.4.2 Totstandkoming ILG-prestatieafspraken over verdroging	50
3.4.3 Realisatie prestatieafspraken	52
<b>4 Vergelijking tussen provincies en conclusies</b>	<b>57</b>
4.1 Inleiding	57
4.2 Uitgangssituatie	57

4.3	Totstandkoming provinciale verdrogingsdoelstellingen in het ILG	60
4.4	Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen	63
4.5	Conclusies	68
4.6	Verdrogingsbestrijding: tussen <i>government</i> en <i>governance</i> ?	69
4.7	Reflectie op maatlat <i>government-governance</i>	70
	<b>Literatuur</b>	<b>73</b>
	<b>Bijlage 1 Interviewvragen</b>	<b>75</b>
	<b>Bijlage 2 Onderscheiden sturingsstijlen</b>	<b>77</b>

# Samenvatting

## ***Aanleiding***

Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) in 2007 is de bestrijding van de verdroging opgenomen in de prestatieafspraken tussen Rijk en provincie en daarmee onderdeel geworden van het integrale, gebiedsgerichte beleid. In het kader van het ILG onderhandelt het Rijk met iedere provincie afzonderlijk over de prestatieafspraken. De prestatieafspraken over verdrogingsbestrijding zijn vastgelegd in de TOP-lijst verdroging, een lijst met gebieden die met prioriteit moeten worden aangepakt. De provincie moet vervolgens de prestatieafspraken in overleg met de regionale actoren realiseren. Per provincie zijn er dus twee aparte onderhandelingsprocessen, die beide zowel kenmerken van *government* als van *governance* vertonen. De centrale hypothese in het onderzoek is dat de kans op realisatie van de prestatieafspraken over verdrogingsbestrijding groter is, als het onderhandelingsproces tussen Rijk en provincie meer kenmerken van *governance* vertoont. Om de hypothese te toetsen is voor drie provincies (Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland) nagegaan hoe de onderhandelingen in de beide processen zijn verlopen.

*Hoe zijn in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland de onderhandelingen met het Rijk over de prestatieafspraken voor verdrogingsbestrijding verlopen en in welke mate zijn daarbij regionale actoren betrokken geweest?*

De drie provincies verschillen in de wijze waarop zij de relevante regionale actoren hebben betrokken bij hun onderhandelingen over de verdrogingsdoelen met het Rijk:

- In Noord-Brabant zijn de in het kader van de reconstructie gemaakte afspraken met de betrokken regionale actoren ingepast in de prestatieafspraken. Die doelen zijn in het reconstructieproces door een redelijk gesloten netwerk opgesteld. Het netwerk bestond naast de provincie uit de Brabantse Milieu Federatie (BMF) en de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO);
- In Drenthe zijn opiniërende bijeenkomsten met de regionale actoren gehouden, waarna de provincie zelf de keuzes heeft gemaakt;
- In Noord-Holland heeft de provincie zonder overleg een eigen selectie gemaakt uit de ideeën die hierover bestonden bij de regionale actoren (het verdrogingsnetwerk) en heeft vervolgens achteraf via bilateraal overleg steun gezocht bij de partners in de regio.

In Noord-Brabant en Drenthe heeft de provincie overleg gevoerd met regionale actoren. Dit overleg heeft ten grondslag gelegen aan de onderhandelingen met het Rijk over de TOP-lijst. Volgens de onderzoekshypothese is de verwachting dat hierdoor in deze provincies bij de uitvoering van de gemaakte afspraken de kans op problemen met of tegenwerking van betrokken actoren kleiner is dan in Noord-Holland.

*Hoe verlopen in de drie provincies de onderhandelingen tussen provincie en regionale actoren bij de realisatie van de prestatieafspraken?*

Doordat de uitvoering van het verdrogingsbeleid onderdeel is geworden van gebiedsgericht beleid moet bestrijding van verdroging meer dan voorheen concurreren met andere belangen. De regie over de uitvoering van het beleid wordt gevoerd door gebiedscommissies, waarin de sectorale verdrogingsnetwerken zijn opgegaan. De invloed van de verdrogingsnetwerken op de uitvoering is hierdoor afgenomen. In de provincies Drenthe en Noord-Brabant gingen de verdrogingsdoelen al vóór het ILG op in het gebiedsgericht beleid (zij het dat daarbij vooral het

zogenaamde 'laaghangende fruit' werd geplukt.) Qua sturing werd hierdoor zoveel mogelijk aangesloten bij bestaande ontwikkelingen en bij de bestaande organisatorische infrastructuur. In de provincie Noord-Holland echter was dat niet het geval. In veel gebieden moet de discussie nog volledig worden aangegaan. Ook moet de organisatorische infrastructuur nog worden ontwikkeld.

Er is geconstateerd dat de realisatie van de verdrogingsdoelen in geen van de drie provincies is gewaarborgd. Bestuurders van waterschappen, gemeenten en grondeigenaren moeten, ondanks het ILG-contract, de bestuursovereenkomst en het uitvoeringsplan, steeds opnieuw worden overtuigd om uitvoering en uitwerking te geven aan het verdrogingsbeleid. Daarnaast is er bij de realisatie nog veel ruimte voor eigen afwegingen van gebiedspartners. In Noord-Brabant is er in het contract tussen provincie en waterschap sprake van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatverplichting. In Drenthe zijn de gemaakte prestatieafspraken onduidelijk en bieden daardoor voldoende speelruimte in de afweging met andere belangen. In Noord-Holland bestaan in de praktijk veel twijfels over de mate waarin de verdrogingsaanpak hoog genoeg op de agenda van de gebiedscommissies komt te staan; ook vraagt men zich af of er wel voldoende visievorming achter de aanpak zal zitten. In de projectvoorstellen van de gebiedscommissies speelt verdroging namelijk geen leidende rol.

Dit alles stemt overeen met de hiervoor beschreven verwachting dat de provincies Noord-Brabant en Drenthe beter in staat lijken te zijn om de verdrogingsdoelen te realiseren dan Noord-Holland. Tegelijkertijd zijn ook in Drenthe en Noord-Brabant naar aanleiding van de prestatieafspraken nog nadere afwegingen noodzakelijk. Die ertoe kunnen leiden dat de prestatieafspraken niet exact worden gerealiseerd. Een belangrijke factor voor succes zal zijn in welke mate provincies regie houden over de aanpak en in welke mate traditionele verdrogingsnetwerken betrokken blijven en hun expertise kunnen inbrengen.

### ***Algemene conclusies***

*Als de onderhandelingen in het kader van ILG tussen Rijk en provincies meer kenmerken van governance vertonen, is de kans op realisatie van de gemaakte prestatieafspraken groter. Het ILG biedt echter voor het realiseren van de doelen van het verdrogingsbeleid geen garanties*

Prestatieafspraken over bestrijding van verdroging betreffen vaak gebieden waar bij de regionale actoren niet op voorhand draagvlak bestaat voor verdrogingsbestrijding en waar dit ook niet gemakkelijk kan meeliften met de uitvoering van andere projecten. Er is geen probleemeigenaar die de oplossing kan afdwingen. Dit komt doordat de terreinbeherende organisaties de probleemeigenaar zijn en de waterschappen feitelijk de oplossing in handen hebben, omdat zij het waterbeheer bepalen. Om de gestelde doelen te kunnen realiseren moet in gebiedscommissies de concurrentie met andere belangen worden aangegaan. Er zijn geen garanties dat hierbij de verdrogingsdoelen zullen worden gerealiseerd. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te geven.

1. In de concurrentieslag zijn de verschillende actoren van elkaar afhankelijk, waarbij verhoudingen tussen (groepen) actoren soms gespannen zijn. Daarbij komt dat de actoren in het gebied niet direct zijn gebonden aan de prestatieafspraken in het kader van het ILG. Zij hebben die afspraken niet ondertekend en voelen zich daardoor ook niet aansprakelijk. Wel kan het voor hen interessant zijn om mee te werken, om zo de financieringsmogelijkheden voor het bestrijden van verdroging in natuurgebieden te kunnen gebruiken. Zolang de aanpak van verdroging 'alleen maar' ecologische doelen dient en economische doelen (nat)schade berokkent, zal er weinig van de verdrogingsbestrijding terecht komen.

2. Er bestaan verschillen in interpretatie van gemaakte afspraken. Betrokken actoren blijken niet altijd goed op de hoogte te zijn en hebben veel vragen over de voortgang, definities, de wijze van monitoring en de afrekening bij onvoldoende doelrealisatie. Daarbij komt dat, hoewel de prestatieafspraken van kracht zijn en de provinciale uitvoering op gang is, er nog steeds onzekerheid bestaat over de verhouding tussen de verdrogingsdoelen en de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000.
3. Ten slotte verwachten respondenten niet dat het Rijk de provincies streng zal afrekenen op de afgesproken doelen voor de TOP-gebieden.

### ***Conclusies voor de drie provincies***

Bestudering van de afspraken tussen het Rijk en de drie provincies leidt tot de conclusie dat de provincies Drenthe en Noord-Brabant naar verwachting beter in staat zijn om de verdrogingsdoelen te realiseren dan Noord-Holland. Dat komt doordat de provincies Drenthe en Noord-Brabant bij de totstandkoming van afspraken met het Rijk over de TOP-lijst, meer rekening hebben gehouden met draagvlak bij gebiedspartners. Bovendien bestaan in deze provincies al gebiedsgerichte organisatiestructuren.

Bestudering van de afspraken tussen de provincies en de gebiedsactoren leidt tot de conclusie dat de provincies Drenthe en Noord-Brabant naar verwachting beter in staat zijn om de verdrogingsdoelen te realiseren dan Noord-Holland (dit geldt in mindere mate voor de doelstellingen in de duingebieden). Dat heeft te maken met strategische keuzes van de provincies Drenthe en Noord-Brabant, de inzet van instrumenten voor vernatting van landbouwpercelen en actieve grondverwerving en een betere operationalisering van natuurdoelen in Noord-Brabant dan in Drenthe en Noord-Holland.

### ***Wat betekent de integrale gebiedsgerichte aanpak van verdroging in het ILG voor het nakomen van de (inter)nationale verplichtingen voor verdrogingsbestrijding?***

De consequenties voor (inter)nationale verplichtingen zijn aan de orde, omdat op de TOP-lijsten veel Natura 2000-gebieden staan. Als de verdrogingsdoelen niet worden gerealiseerd kan dat ook gevolgen hebben, voor de realisatie van Natura 2000-doelen, waarvoor een resultaatverplichting geldt. Het verdrogingsbeleid heeft hierdoor zowel te maken met regionalisering als het gaat om het maken van afspraken tussen Rijk en provincies, als met europeanisering als het gaat om de invloed van Europees beleid zoals Natura 2000 of de Kaderrichtlijn Water (KRW). Dit kan worden uitgelegd als een verschuiving van *government* naar *(multi-level) governance*. De koppeling met Natura 2000 doelen heeft enerzijds tot gevolg dat de druk vanuit Europees beleid hoog is, waardoor de kans op realisatie van de verdrogingsdoelen toeneemt. Anderzijds kan de opname in gebiedsgericht beleid en de daaruit voortkomende afweging met andere belangen, het realiseren van Natura 2000 doelen bemoeilijken, met name in gebieden met andere belangen, zoals recreatie.



## Summary

### **Background**

As a result of the introduction of the National Rural Investment Budget (ILG) in 2007, measures to counteract water table drawdown and the resulting desiccation in conservation areas have become part of the contracts concluded between the national government and the provincial authorities, and as such have become part of integrated area-based policies. Under the ILG, the national government enters into separate negotiations with each of the twelve provincial governments to conclude contracts specifying performance targets for the provincial authorities. The agreements on targets for the measures to counteract water table drawdown have been laid down in a document containing a list of priority areas for the prevention of desiccation. It is then up to the provincial authorities to implement the contracts through negotiations with regional parties (actors). This implies two separate negotiation processes for each province, both having characteristics of *government* as well as *governance*. The basic hypothesis in the present study was that the agreed performance targets to reduce desiccation are more likely to be met if the negotiation process between the national and provincial governments shows more characteristics of governance. This hypothesis was tested by analysing the negotiation processes in three Dutch provinces (Drenthe, Noord-Brabant and Noord-Holland). The first research question was therefore:

*What was the character of negotiations between the national government and the provincial authorities in Drenthe, Noord-Brabant and Noord-Holland on performance targets to reduce water table drawdown and desiccation, and to what extent were regional actors involved in the negotiation processes?*

We found differences between these three provinces in terms of the way in which the provincial authorities involved the relevant regional actors in their negotiations with national government on desiccation reduction targets:

- In Noord-Brabant, agreements concluded with relevant regional actors as part of rural reconstruction projects were integrated with the performance agreements. The targets were established as part of the reconstruction process, by a relatively closed network of parties involved, consisting of the provincial authorities, the environmental action group BMF (Brabantse Milieu Federatie) and the farmers' association ZLTO (Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie).
- In Drenthe, meetings were organised with regional actors to gauge opinions, after which the provincial authorities themselves made the final decisions.
- In Noord-Holland, the provincial authorities made their own selection from a list of ideas proposed earlier by regional actors (known as the 'desiccation network'), without consulting the actors again, after which they tried to find support among regional partners through bilateral consultations.

The provincial authorities of Noord-Brabant and Drenthe thus consulted with regional actors and used the outcome of these consultations as the basis of negotiations with the national government about the list of priority areas. Our research hypothesis predicted that the risk of problems with, or opposition from the relevant actors in terms of implementing the agreements would be smaller in these two provinces than in the province of Noord-Holland, where no such prior consultations took place.

Our second research question was:

*What was the character of the negotiations between the three provincial authorities and regional actors as regards meeting the performance targets?*

Now that the implementation of the water table drawdown policy has become a part of area-based policy, efforts to counteract desiccation increasingly have to compete with other interests. The policy implementation process is coordinated by area advisory committees (*gebiedscommissies*), which are the successors of sector-specific networks to counteract desiccation. This means that the influence of these networks has decreased. In the provinces of Drenthe and Noord-Brabant, desiccation reduction targets had already become part of area-based policy even before the introduction of the ILG (although they tended to concentrate on the easier targets). Thus, coordination was based as much as possible on existing developments and on the existing organisational infrastructure. The situation in the province of Noord-Holland was different, however, as the debate had to start from scratch in many areas, and the organisational infrastructure had not yet been developed.

Our findings show that there is no guarantee that the desiccation targets will be met in any of the three provinces. Notwithstanding the ILG contracts, the 'governance contracts' and the implementation plans, parties like the management of the regional water boards, the local authorities and land owners need to be convinced time and again of the need to implement the policy to counteract desiccation. In addition, regional partners have considerable discretionary power in implementing the measures. The contract between the Noord-Brabant provincial authorities and the regional water board says that the water board has a 'duty to perform to the best of its ability', rather than a duty to deliver specific results. Agreements concluded in Drenthe are rather vague, offering parties considerable leeway in balancing interests. Actors in Noord-Holland have expressed grave doubts as to whether the battle against desiccation is being given sufficient priority by the area advisory committees, and also wonder whether the approach chosen is backed up by sufficient vision, since water table drawdown and desiccation do not appear to play a major part in the committees' project proposals.

The above findings are in agreement with our expectation that the provincial authorities of Drenthe and Noord-Brabant would be better able to meet their desiccation reduction targets than those of Noord-Holland. At the same time, the character of the performance agreements in the former two provinces necessitates further specification, which may result in the agreements not being fully implemented. An important factor determining the success of the efforts will be the extent to which the provincial authorities continue to coordinate the process and the extent to which the traditional 'desiccation networks' remain involved and are able to offer their expertise.

### ***General conclusions***

*ILG negotiations between national and provincial governments that show more characteristics of governance increase the chances that performance agreement will actually be implemented. Nevertheless, the ILG offers no guarantees that the targets of policies to counteract water table drawdown and desiccation will be met.*

Performance agreements on desiccation reduction measures often relate to areas where the regional actors do not necessarily support such measures and where the measures cannot easily be integrated in other projects, in that there is no 'problem owner' who can enforce a solution. This is because the problem owners are the area management organisations, whereas it is the regional water boards which hold the solution, as they control water tables. To meet the agreed targets, measures to counteract desiccation have to compete with other interests in the area advisory committees, and there is no guarantee that desiccation targets will be met, for several reasons:

1. The various actors involved in this competition are interdependent, and relations between actors (or groups of actors) may be tense. In addition, the local actors are not directly bound by the performance agreements concluded under the ILG. They have not signed



the agreements and do not feel responsible for them. On the other hand, it may be beneficial for them to cooperate with the agreements, as it may allow them to make use of funds that are available to counteract desiccation in conservation areas. As long as the efforts to counteract desiccation serve 'only' ecological purposes, and have a negative impact on economic targets (since high water tables reduce yields), these efforts will have little effect.

2. Agreements are sometimes interpreted differently by different parties. The relevant actors are not always very well informed and have many questions about progress of implementation and desiccation reduction, definitions, monitoring and penalties for not meeting targets. In addition, even though performance agreements have been concluded and provincial implementation has started, there is still uncertainty about the relations between desiccation reduction targets and the objectives of the EU's Water Framework Directive and Natura 2000.
3. Finally, the respondents in our study did not expect the national government to impose harsh penalties on the provincial authorities for not meeting the targets for priority areas.

### ***Conclusions relating to the three provinces***

A closer look at the agreements concluded between the national government and the authorities of the three provinces shows that the provinces of Drenthe and Noord-Brabant should be better able to meet the desiccation reduction targets than Noord-Holland, because these two provinces have taken better account of the level of support among regional parties in their negotiations with the national government on priority areas. In addition, area-based organisational structures were already in place in these two provinces.

Our examination of the character of the agreements concluded between the provincial authorities and area-based actors also shows that the provinces of Drenthe and Noord-Brabant should be better able to meet the desiccation reduction targets than Noord-Holland (although the difference is less clear-cut with regard to targets for the Noord-Holland dune areas). This difference is related to the strategic choices made by the provincial authorities in Drenthe and Noord-Brabant, the use of instruments to allow higher water tables in agricultural land and the more active land acquisition policy in Noord-Brabant, and better operationalisation of ecological targets in Noord-Brabant compared to those in Drenthe and Noord-Holland.

*What are the consequences of the integrated area-based approach to reduce desiccation, as laid down in the ILG, for the Dutch obligations (national and international) to counteract desiccation in conservation areas?*

The consequences for national and international obligations are relevant since the list of priority areas includes many Natura 2000 sites. If desiccation reduction targets are not met, this may affect the chances of meeting Natura 2000 targets, which the Netherlands is obliged to do. Hence, Dutch policies to counteract desiccation are influenced both by regionalisation, when it comes to agreements between the national and provincial governments, and by 'Europeanisation', through the influence of European policies like Natura 2000 or the Water Framework Directive. This process can be interpreted as a shift from government to (multi-level) governance. The linkage with Natura 2000 targets on the one hand results in increased pressure from European policy, increasing the chances that desiccation reduction targets will be met. On the other hand, inclusion of the Natura 2000 targets in area-based policy and the ensuing competition with other local interests may hamper the implementation of these Natura 2000 targets, especially in areas with major competing interests such as recreation.



# 1 Inleiding

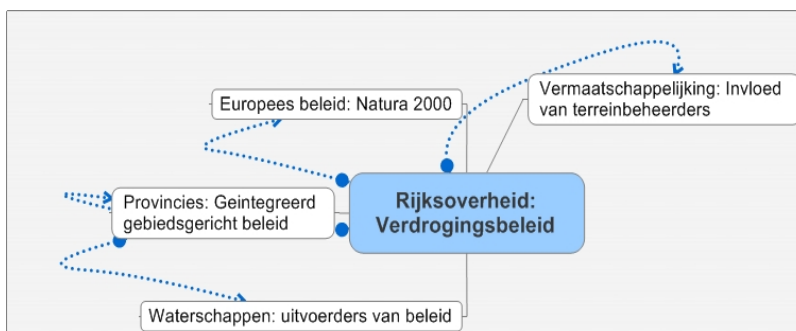
## 1.1 Aanleiding

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2007 gebieden aangewezen waar met voorrang de verdroging moet worden bestreden. Verdroging is een van de grootste problemen bij het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van natuur. Door verdroging is op veel plaatsen de biodiversiteit van natuurgebieden achteruitgegaan. Verdroging ontstaat onder meer door waterpeilverlaging voor de landbouw en door grondwateronttrekking. Bij bestrijding van verdroging ontstaat snel een conflict met andere planologische functies. Zo wordt de speelruimte voor de regulering van het grondwaterpeil sterk ingeperkt als een andere functie qua belang prevaleert boven natuur.

De opdracht van het ministerie van LNV aan de provincies is de bestrijding van verdroging daadkrachtig aan te pakken, met het accent op Natura 2000-gebieden. De gebieden die met voorrang moeten worden aangepakt staan op zogenaamde provinciale TOP-lijsten en omvatten 75% van het oppervlak verdroogd Natura 2000-gebied. Verder wordt een deel van het voor verdrogingsbestrijding beschikbare budget ingezet in gebieden binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), waar al vernattingsprojecten lopen.

De aanwijzing van de gebieden op de TOP-lijsten is mede gebeurd op advies van de Taskforce Verdroging. In deze Taskforce waren ondermeer traditionele terreinbeheerders zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de twaalf provinciale Landschappen, maar ook LTO-Nederland vertegenwoordigd. Voor een goede afstemming van de conclusies van deze Taskforce met de situatie in de praktijk hebben de terreinbeheerders bijgedragen aan de totstandkoming van de landelijke lijst met verdroogde gebieden. Verder hebben de terreinbeheerders de afzonderlijke provinciale prioriteitenlijsten voor de aanpak van verdroging kritisch beoordeeld en daarover een advies gegeven aan het ministerie van LNV.

Bij de verdrogingsbestrijding zijn verschillende overheidslagen betrokken: het Rijk via LNV, de EU vanwege de Natura-2000 gebieden, de provincies vanwege de verantwoordelijkheid in de uitvoering van de verdrogingsbestrijding en de waterschappen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het regionale waterbeheer. Bij verdrogingsbestrijding is daarmee sprake van zowel een tendens naar europeanisering als van regionalisering. Verder is sprake van vermaatschappelijking, gezien de rol die terreinbeheerders speelden bij de aanwijzing van de prioritair verdroogde gebieden ('TOP-gebieden'). Dit zijn de gebieden die de komende jaren worden aangepakt en waarop de inzet wordt geconcentreerd (Figuur 1.1).



*Figuur 1.1. Verdrogingsbeleid en trends*

Op veel beleidsterreinen in Nederland is een spanningsveld te zien tussen enerzijds internationaliseren en centraliseren en anderzijds regionaliseren en decentraliseren. Aan de ene kant wordt beleid in toenemende mate bepaald door wat in Brussel via Europese richtlijnen wordt afgesproken. Die richtlijnen dienen door te werken in het nationale beleid en tenderen daarbij naar centraliseren. Deze trend is te typeren als een versterking van het *government* karakter, waarbij één dominante actor, de EU, het beleid bepaalt, terwijl de inbreng van andere actoren nihil is. In Tabel 1.1 is dit verbeeld in de 'verticale' aanpak.

Tabel 1.1. Verdroging en drie verschillende bestuurlijke trends: 'europeanisering', decentralisering (twee trends binnen de verticale aanpak) en integratie van beleidsvelden (een trend binnen de horizontale aanpak).

<b>Horizontale aanpak: beleidsvelden</b> <b>Verticale aanpak: bestuurslagen</b>	Beleidsveld	Beleidsveld	Beleidsveld	
<i>Europese Unie</i>				
↓				
<i>Rijk</i>				
↓				
<i>Provincies</i>				
↓				
<b>Gebiedsgericht beleid = regionalisering</b> ↓	Verdroging ↔	Natuur ↔	Landbouw ↔	<b>Horizontale aanpak = afstemming of integratie van beleidsvelden</b>
<i>Gemeenten</i>				

In de 'verticale' aanpak staat daadkracht centraal. Het uitgangspunt is dat de aanpak om een bepaalde kwaliteit te kunnen realiseren moet worden opgelegd aan de overige partijen en (dus) niet onderhandelbaar is. Een te sterke nadruk op van boven opgelegde kwaliteitsnormen kan echter het draagvlak ondermijnen, wat op regionale schaal, waar de uitvoering plaatsvindt, kan leiden tot weerstand, normafwijking en geringe naleving. Omdat bestaande kennis niet is gebruikt bij het formuleren van de beleidsdoelen, bestaat het risico dat deze doelen niet realistisch zijn of dat gunstige mogelijkheden niet worden benut. Daarnaast bestaat het gevaar dat als gevolg van de weerstand, deskundigen er voor kiezen om ook niet te participeren bij de uitvoering, bijvoorbeeld bij de vertaling van beleidsdoelen in uitvoeringsmaatregelen (zie ook het WRR-rapport (2006) "*Lerende Overheid*").

Het inzicht dat er op het regionale niveau behoefte bestaat aan flexibiliteit is vaak een reden om beleid te regionaliseren. Dit regionaliseren gaat vaak samen met een 'horizontale' aanpak. De rijksoverheid wil het beleid niet opleggen aan lagere overheden, maar juist samen met hen komen tot gebiedsontwikkeling en tot uitvoering van beleid. Daarbij is ruimte nodig voor participatie van private actoren en voor koppeling van doelen en voor koppeling van doelen uit het verdrogingsbeleid aan doelen uit andere beleidsterreinen, zoals natuur, landbouw en recreatie. In Tabel 1.1 is dit verbeeld als de horizontale aanpak. Daarbij komt dat de kansen voor een succesvolle beleidsafweging en beleidsintegratie op het regionale niveau groter worden geacht dan op het nationale schaalniveau. Deze trend is te duiden als een versterking van het *governance* karakter van het gebiedsgerichte beleid in Nederland. Er is dan sprake van een veelheid van actoren en verbindingen tussen actoren, terwijl alle actoren een eigen inbreng kunnen hebben.

Beide ontwikkelingen - internationaliseren en centraliseren (*government*) versus regionaliseren en decentraliseren (*governance*) - doen zich in de beleidspraktijk tegelijkertijd voor en kunnen zorgen voor een spanningsveld. Dit spanningsveld heeft het karakter van een dilemma. Er is sprake van een dilemma wanneer zich twee keuzemogelijkheden voordoen die beide profijtelijk zijn, maar beide tevens onvermijdelijke en ongewilde bezwaren of neveneffecten opleveren. De vraag is nu welk dilemma optreedt, hoe partijen met dit dilemma omgaan en wat dit uiteindelijk betekent voor de realisatie van de na te streven doelen.

Om deze vraag te concretiseren is gekeken naar het spanningsveld rond verdroging bij het realiseren van de Natura 2000-doelstellingen. De Natura 2000-doelstellingen houden in dat bepaalde habitattypen of natuurdoeltypen moeten worden gerealiseerd. Voorwaarde daarbij is ondermeer een Optimaal Grondwater- en OppervlaktewaterRegime (OGOR). Vaak zijn er in een gebied nog andere functies dan natuur aanwezig, zoals landbouw, of wonen, die ieder hun eigen wensen en eisen hebben ten aanzien van het grondwater- en oppervlaktewaterregime. In de praktijk komt het erop neer dat er in een gebied onderhandelingen plaatsvinden tussen belangenbehartigers van al deze functies. Die onderhandelingen resulteren in een Gewenst Grond- en Oppervlaktewaterregime (GGOR). Het GGOR komt zoveel mogelijk tegemoet aan de verschillende, in een gebied aanwezige functies of belangen.

De spelregels en de speelruimte bij deze onderhandelingen zijn echter aan banden gelegd door afspraken op hogere, nationale en internationale, bestuursniveaus (verticale sturing). Zo hebben de provincies een TOP-lijst met prioritair aan te pakken verdroogde gebieden opgesteld, waarover in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) afspraken zijn gemaakt met het Rijk. Deze afspraken zijn opgenomen in de ILG-uitvoeringscontracten, waarbij het Rijk geld labelt aan verdroging. Daarnaast wordt onder invloed van de Kaderrichtlijn Water (KRW) grote tijdsdruk uitgeoefend op het onderhandelingsproces. In het Nationaal Bestuursakkoord Water (Staat der Nederlanden *et al.*, 2003) is afgesproken dat de provincies in 2005 de kaders voor het GGOR aangeven en dat de waterschappen het GGOR in 2010 hebben geoperationaliseerd. Voor Natura 2000-gebieden moet al in 2007 een concept GGOR beschikbaar zijn ten behoeve van het KRW-stroomgebiedbeheerplan dat in 2009 wordt vastgesteld. Dit zijn voorbeelden van verticale sturing in het beleidsveld verdrogingsbestrijding.

Met de inwerkingtreding van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is te verwachten dat het verdrogingsbeleid per provincie verschillend zal worden uitgewerkt en geïmplementeerd, aangezien het Rijk met ILG aan de provincies de ruimte geeft voor eigen beleidskeuzes. De verwachte diversiteit in aanpak kan ook consequenties hebben voor de manier waarop en de mate waarin provincies andere actoren betrekken bij de formulering en uitvoering van het verdrogingsbeleid.

Bij verdrogingsbeleid is dus sprake van verticale beïnvloeding van een horizontaal onderhandelingsproces (beleidsproces) tussen (lokale of) regionale actoren. De verticale beïnvloeding betreft internationale (EU) verplichtingen met betrekking tot de Natura 2000-gebieden (onderdeel van de TOP-lijst) waaraan via de prestatieafspraken in het ILG moet worden voldaan. Met andere woorden, de EU legt verplichtingen op aan het Rijk, dat deze (in theorie) via de prestatieafspraken met de provincies realiseert. Het probleem ligt vervolgens bij de provincies, die hierover adequate afspraken moeten maken met regionale actoren zoals waterschappen en gemeenten. De verwachting is dat tijdens dit onderhandelingsproces compromissen zullen (moeten) worden gesloten, die nadelig kunnen uitwerken voor de nagestreefde c.q. te behouden natuur. Anderzijds is de verwachting dat het uitwerken van doelstellingen op het niveau van de regio en met nieuwe partners kansen biedt voor nieuwe uitkomsten.

## 1.2 Probleemstelling

Bij verdrogingsbestrijding zijn verschillende besluitvormingsprocessen te onderscheiden:

- Het vastleggen van de doelen in het ILG-uitvoeringscontract dat tussen provincie en Rijk is gesloten en de vaststelling van de lijst met TOP-gebieden met bijbehorende doelen. Hoeveel beleidsruimte heeft de provincie gehad en in hoeverre en op welke manier heeft de provincie gebiedsactoren geconsulteerd? Zijn er beleidsdoelen van deze actoren overgenomen door de provincie?
- Op gebiedsniveau vinden er ook besluitvormingsprocessen plaats. De relatief abstracte doelen die door Rijk en provincie zijn afgesproken, moeten uiteindelijk in concrete gebieden worden gerealiseerd. Welke rol speelt de provincie hierbij? Stuur zij actief en in detail of wordt veel overgelaten aan andere actoren? Het betreft hier het gebiedsgerichte beleid en in het bijzonder het proces van het vaststellen van het GGOR.

De centrale vragen zijn:

- Hoe zijn de onderhandelingen tussen Rijk en provincie over de prestatieafspraken voor het aanpakken van verdroging verlopen en in welke mate zijn daarbij regionale actoren betrokken?
- Hoe verlopen de onderhandelingen tussen provincie en regionale actoren over het te realiseren grondwaterpeil en wat betekent dit voor het nakomen van de (inter)nationale verplichtingen voor verdroging (verdrogingsbestrijding)?

Voor het beantwoorden van de centrale vragen stelden wij de volgende onderzoeksvragen:

- In hoeverre is de totstandkoming van de afspraken over verdroging binnen het ILG tussen Rijk en provincie te karakteriseren als *government* of *governance*?
- Op welke wijze gaat de provincie gebiedsactoren aansturen om de afspraken te realiseren (meer *government* of *governance*)?
- Welke dilemma's spelen een rol bij de afspraken over het GGOR in een gebied, gelet op zowel de (inter)nationale verplichtingen, de ILG-prestatieafspraken als de wensen van de functies in het gebied?
- Hoe (en door wie) worden die dilemma's opgelost?
- Wat betekent een en ander voor het nakomen van de (inter)nationale verplichtingen, met name op het gebied van verdroging en natuur?
- En wat is de betekenis ervan voor de instandhouding/ontwikkeling van de op de provinciale natuurdoeltypenkaarten aangegeven soorten natuur?
- Welke bijdrage levert de ontwikkelde maatlat aan de analyse van het beleidsproces en wat is de toegevoegde waarde?

Het doel van dit onderzoek is het uitvoeren van een ex ante evaluatie van het verdrogingsbeleid. Dat gebeurt door het provinciaal verdrogingsbeleid van drie provincies te typeren en te vergelijken aan de hand van de in de theorie gebruikte begrippen *government* en *governance*. Er wordt een beeld geschetst van verschillen tussen de provincies in het karakter van de gevoerde onderhandelingen en in de consequenties hiervan voor de verdrogingsbestrijding.

## 1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening

### 1.3.1 Selectie van drie provincies

De verdrogingsafspraken zijn voor drie provincies onderzocht: Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland. Deze provincies zijn gekozen in overleg met het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), dat in 2008 samen met het Ruimtelijk Planbureau is opgegaan in het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL). Voorts is deze keuze voorgelegd aan het deskundigenberaad grondwater van het Interprovinciaal Overleg (IPO).

De keuze voor deze drie provincies is gebaseerd op twee factoren: de omvang van de verdrogingsproblematiek en het verkennen van nieuwe gebieden. Voor de omvang van de verdrogingsproblematiek geldt:

- De provincies Zeeland, Zuid-Holland, Flevoland en Groningen hebben in verhouding tot andere provincies een geringe oppervlakte verdroogd gebied (zie hotspotkaarten van Beugelink *et al.*, 2006). Deze provincies vallen daarom af;
- Bijna de helft van de als verdroogd aangemerkte natuurgebieden in Nederland bevindt zich in de twee provincies Noord-Holland en Noord-Brabant;
- Het rapport Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur (MNP, 2005) geeft aan dat de gewenste voorjaarsgrondwaterstand in Drenthe tekort schiet. (en dat de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant relatief veel areaal verdroogd gebied kennen) (zie Figuur 1.2).

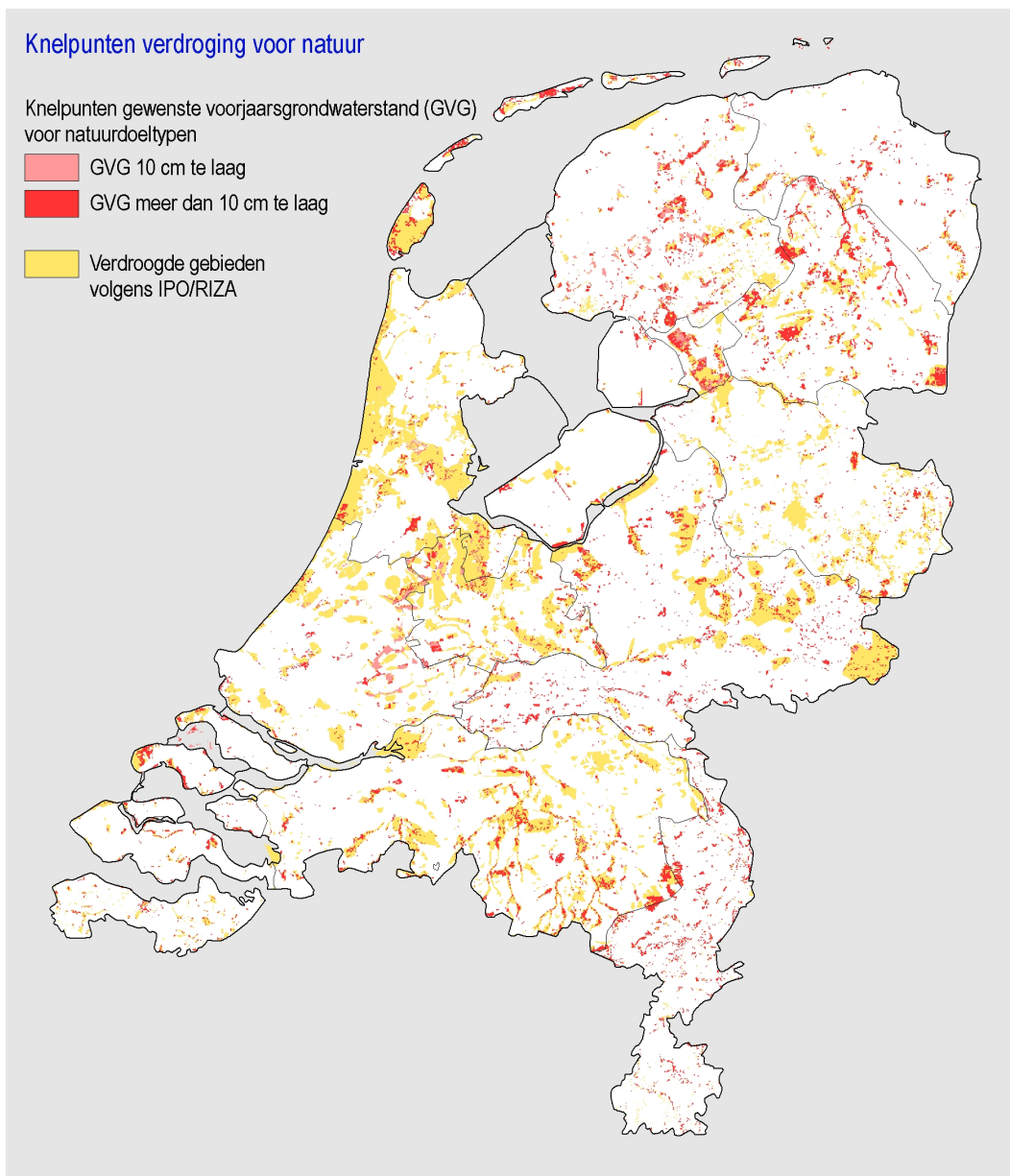
Voor het meenemen van nieuwe ontwikkelingen geldt dat in de provincies Gelderland en Overijssel in december 2006 een bestuurlijke nota van de Rekenkamer Oost-Nederland is verschenen over de verdrogingsbestrijding.

Op grond van het voorgaande is gekozen voor de provincies Noord-Brabant, Noord-Holland en Drenthe.

Uit Tabel 1.2 kan worden opgemaakt dat Drenthe en Noord-Holland relatief weinig TOP-gebieden kennen (respectievelijk 8 en 14) en Noord-Brabant relatief veel (36). Opvallend daarbij is dat de totale oppervlakte van de TOP-gebieden in Noord-Holland (22.665 hectare) groter is dan in Noord-Brabant (15.983 hectare). De gemiddelde oppervlakte per gebied is 1619 hectare in Noord-Holland en 444 hectare in Noord-Brabant. Drenthe zit daartussenin met gemiddeld 1273 hectare per gebied.

Wanneer de kosten worden uitgedrukt per hectare ontstaan de volgende kengetallen voor de provincies:

- Drenthe heeft gemiddeld € 3404 per hectare verdroogd areaal beschikbaar;
- Noord-Brabant heeft gemiddeld € 6031 per hectare verdroogd areaal beschikbaar;
- Noord-Holland heeft gemiddeld € 2201 per hectare verdroogd areaal beschikbaar.



Figuur 1.2. Knelpunten verdroging voor natuur<sup>1</sup> (Bron: MNP, 2005, p 58)

<sup>1</sup> Knelpunt in grondwaterstanden uitgaande van gelocaliseerde natuurdoeltypen (en overeenkomende habitattypen in nagenoeg natuurlijke/begeleid-natuurlijke natuurdoeltypen). Hiertoe zijn vereiste gemiddelde voorjaars grondwaterstanden (WaterNood) vergeleken met grondwaterstanden berekend uit recente GT-kaarten (zie ook Van Hinsberg *et al.*, 2001). In geel zijn tevens de verdroogde gebieden aangegeven op basis van de provinciale verdrogingskaart-2000 (Bron: IPO/RIZA, 2000). Deze gebieden zijn op een hoger schaalniveau begrensd dan de natuurdoeltypen. IPO/RIZA zullen in 2005 een update publiceren van deze provinciale verdrogingskaart. Knelpunten voor natuurdoeltypen en verdroogde gebieden overlappen vaak, maar deze overlap is niet apart weergegeven.

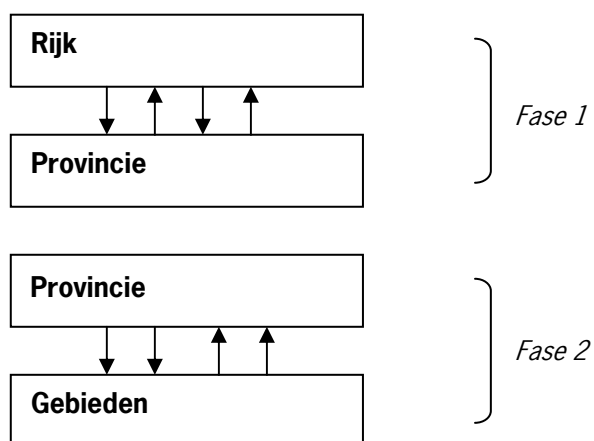


Tabel 1.2. Aantal TOP-gebieden, verdroogd areaal en totale kosten per provincie (Bron: [www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl))

Provincie	Aantal TOP-gebieden	Verdroogd areaal (ha.)				Totale kosten ambitie	
		Totaal	Per gebied	N2000	Overig EHS	(mln. €)	(€/ha)
Friesland	15	10.981	732	5.970	5.011	35,30	3215
Groningen	21	4.241	202	1.070	3.171	21,27	5015
Drenthe	8	10.186	1273	6.826	3.360	34,67	3404
Overijssel	15	1.854	124	1.854	0	30,40	16397
Gelderland	32	4.658	146	2.429	2.229	48,56	10425
Flevoland	16	1.983	124	30	1.953	5,30	2673
Utrecht	31	5.949	192	2.493	3.456	30,91	5196
Noord-Holland	14	22.665	1619	19.255	3.410	49,88	2201
Zuid-Holland	21	2.895	138	2.483	412	17,46	6031
Zeeland	30	4.748	158	2.388	2.360	12,17	2563
Noord-Brabant	36	15.983	444	10.606	5.377	96,40	6031
Limburg	48	2.724	57	1.679	1.045	74,43	27324
<b>Totaal</b>	<b>287</b>	<b>88.867</b>	<b>310</b>	<b>57.083</b>	<b>31.784</b>	<b>456,75</b>	<b>5140</b>

### 1.3.2 Inleiding maatlat *government - governance*

In het ILG-proces kunnen twee fasen worden onderscheiden. Fase 1 is het onderhandelingsproces tussen Rijk en provincies, fase 2 dat tussen provincie en regionale actoren (Figuur 1.3). Het onderzoek beoogt een uitspraak te kunnen doen over de relatie tussen beide fasen, met name of 'rekening houden met regionale actoren' in fase 1 de kans op het realiseren van de in deze fase gemaakte prestatieafspraken vergroot. Anders gezegd: of een meer *governance* karakter van het onderhandelingsproces bij de totstandkoming van de ILG prestatieafspraken tussen Rijk en provincies (fase 1) positief bijdraagt aan de haalbaarheid van de realisatie van deze afspraken in het vervolgtraject met regionale actoren (fase 2).



Figuur 1.3. Totstandkoming afspraken over verdroging

Over deze twee fases in het ILG-proces is op grond van het bovenstaande de volgende hypothese geformuleerd:

*De verwachting is dat de kans op realisatie van de prestatieafspraken over verdrogingsbeleid toeneemt, als het onderhandelingsproces tussen Rijk en provincie meer kenmerken van governance vertoont.*

De verwachting bij de hypothese is dus dat als een provincie in het onderhandelingsproces met het Rijk de afspraken in een richting heeft kunnen sturen die - op basis van provinciaal overleg met regionale actoren -,bij de uitvoering haalbaar lijkt, de kans op het realiseren van de gestelde doelen in deze *governance* situatie groter zal zijn dan in de situatie waarin dit onderhandelingsproces meer '*government* karakter heeft gehad, bijvoorbeeld top-down door het Rijk is gestuurd of zonder overleg met gebiedspartners heeft plaatsgehad.

Deze hypothese refereert aan de constatering dat er gedurende de laatste decennia in de relatie tussen de rijksoverheid en de overige publieke en private actoren een verschuiving is opgetreden van *government* naar *governance*. In dit verband wordt wel gesproken over een verschuiving van eenzijdig naar meerzijdig beleid (De Lange en Bijleveld, 1999). Het dominante beeld bij *government* is dat één dominante actor het beleid bepaalt en legitimeert, terwijl de inbreng van andere actoren nihil is. *Government* impliceert dat een centrale overheid bepaalt welke doelen moeten worden gerealiseerd en hoe dit zal gebeuren, en dit (beleid) vervolgens oplegt aan lagere overheden en aan de bevolking. Bij *governance* daarentegen is er sprake van verschillende publieke en private actoren, die de mogelijkheid tot een eigen inbreng hebben en met elkaar tot consensus proberen te komen over het te voeren beleid. *Governance* impliceert een verschuiving van de verantwoordelijkheid van de centrale overheid naar andere actoren en uiteindelijk naar de burger (Stoker, 1998).

Onder beleid of beleidsinhoud wordt hier verstaan het streven naar het bereiken van bepaalde doelen met bepaalde middelen en bepaalde tijdskeuzen (Hoogerwerf, 1998). De voorgenomen inzet van middelen wordt aangeduid met de term interventie. Het proces waarin beleid tot stand komt is een beleidsproces. Om te kunnen bepalen of en in welke mate er in zo'n proces sprake is van *government* of *governance*, is de 'maatlat *government-governance*' ontwikkeld. Daarbij wordt het beleidsproces beschreven door vijf aspecten:

- Actoren: welke actoren participeren in het beleidsproces en in welke setting gebeurt dit;
- Spelregels: de formele en informele regels in het besluitvormingsproces;
- Inhoud: de inhoudelijk verschillende ideeën over probleem- en oplossingsrichtingen;
- Sturing: de procesmatig verschillende ideeën over interventies;
- Invloed: beschikbaarheid en gebruik van materiële en immateriële machtsmiddelen.

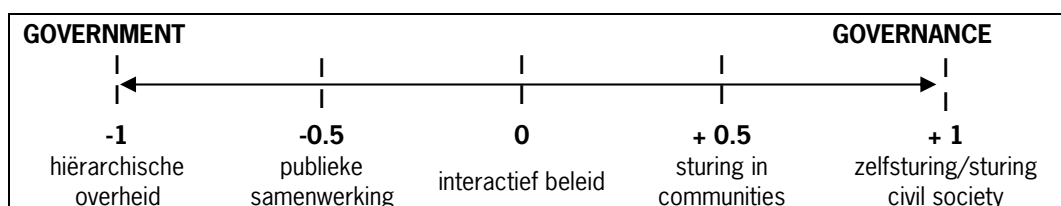
De beschrijving van het beleidsproces door middel van deze aspecten sluit ondermeer aan bij de benadering via beleidsarrangementen (Van Tatenhove *et al.*, 2000). Een verschil is dat de bij de beleidsarrangementen gehanteerde dimensie discoursen, is opgesplitst in de aspecten inhoud en sturing.

In de praktijk is er bij het tot stand komen van beleid doorgaans geen sprake van een zuiver *government* of een zuiver *governance* situatie. Vaak zullen bepaalde aspecten meer een *government* karakter hebben en andere meer *governance* zijn georiënteerd. Het gaat er daarbij ondermeer om welke actoren participeren, welke mogelijkheden zij hebben, welke gedragsregels er gelden en hoe de onderlinge verhoudingen zijn. In dit kader worden bij de totstandkoming van beleid drie hoofdvormen van sturing onderscheiden (VROM-raad, 1998). Sturing is daarbij omschreven als doelgerichte beïnvloeding van maatschappelijke wisselwerkingen. De drie hoofdvormen zijn:

- Hiërarchische sturing, waarbij de overheid min of meer boven de overige actoren staat en zowel de doelen als de wijze van realisatie bepaalt;
- Netwerksturing, waarbij de overheid een actor is net als de andere actoren en er wordt overlegd over de te volgen procedures, het te bereiken resultaat en de wijze van realisatie daarvan;
- Zelfsturing, waarbij de (centrale) overheid uitgaat van het probleemoplossend vermogen van de betrokken (publieke) actoren en van de markt, en zich voornamelijk beperkt tot het bepalen van de spelregels en het stellen van randvoorwaarden.

De 'maatlat government – governance' is ontwikkeld om voor een beleidsproces te kunnen aangegeven wat zijn positie is in het spectrum tussen (zuiver) government en (zuiver) governance. Voor een uitgebreide bespreking van de maatlat wordt verwezen naar (Vreke *et al.*, 2009). Hier wordt volstaan met een beperkte toelichting op de maatlat, om de toepassing van de maatlat in de cases te kunnen begrijpen.

Volgens Van Dale elektronisch woordenboek is een maatlat 'een lat waarop bepaalde lengten door strepen zijn aangegeven'. Bij de maatlat *government - governance* (Figuur 1.4) staat zuiver *government* aan het ene uiteinde, zuiver *governance* aan het andere uiteinde en is er (arbitrair) voor gekozen de scores te laten toenemen met de mate waarin sprake is van *governance*. Het aantal tussenliggende stijlen ofwel het aantal strepen op de maatlat, kan vrij worden gekozen. Er is (arbitrair) gekozen voor vijf sturingsstijlen (Figuur 1.4).



Figuur 1.4 Maatlat *government - governance*

Hiërarchische sturing is aangemerkt als zuiver *government*, vervolgens is een glijdende schaal gehanteerd richting zuiver *governance*. De tweede sturingsstijl betreft publieke samenwerking, de derde interactief beleid (hoofdvorm netwerksturing), de vierde sturingsstijl is sturing in communities en de vijfde stijl, zuiver *governance*, is aangeduid met zelfsturing/sturing door de *civil society*. Voor een beschrijving van de sturingsstijlen wordt verwezen naar Bijlage 2.

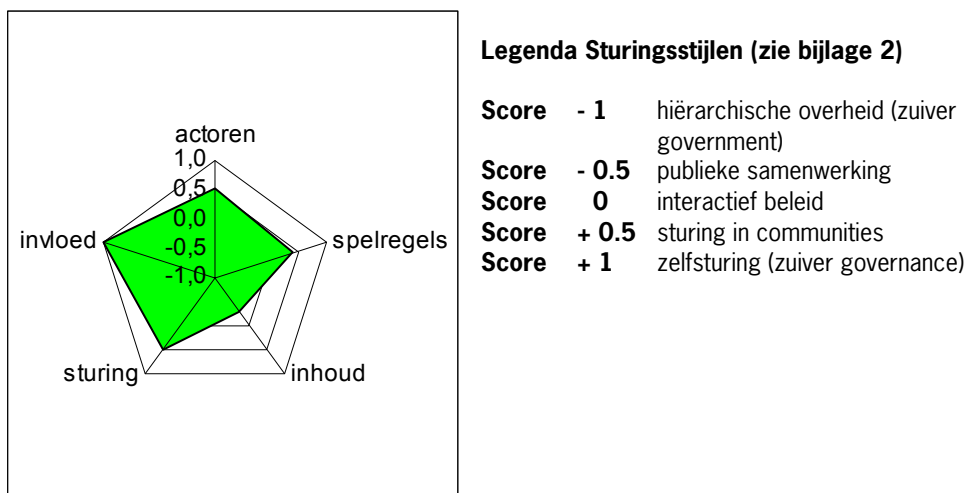
De strepen op de maatlat worden gebruikt om de score voor de sturingsstijl te bepalen. De score wordt bepaald aan de hand van het aantal strepen vanaf het begin van de maatlat (zuiver *government*). Bij de stijl hiërarchische overheid is dit dus nul strepen en bij zelfsturing vier. Om te kunnen aansluiten bij eerdere toepassingen van deze werkwijze (o.a. Vreke *et al.*, 2005) zijn de scores getransformeerd naar scores op het interval [-1,+1], waarbij de score -1 correspondeert met nul streepjes en de score +1 met vier streepjes (Figuur 1.4).

De maatlat kent een hiërarchische structuur. Het totaaloordeel over het beleidsproces wordt bepaald op basis van de oordelen over de vijf aspecten, die zijn opgebouwd uit criteria en karakteristieken. De criteria betreffen de voor de maatlat relevante onderwerpen binnen het betreffende aspect. Een criterium bestaat op zijn beurt uit één of meer karakteristieken. Deze karakteristieken zijn hiërarchisch gezien de kleinste eenheden waarvoor de situatie 'in het veld' wordt waargenomen en beschreven. Een overzicht van de karakteristieken is eveneens opgenomen in Bijlage 2.

Om met de maatlat de positie van een beleidsproces in het spectrum tussen *government* en *governance* te kunnen bepalen, zijn de karakteristieken zodanig gekozen dat er voor iedere karakteristiek een logische rangorde bestaat van de beschrijvingen voor de vijf sturingsstijlen op de maatlat. Deze logische rangorde vertoont tussen *government* en *governance* een continu oplopend of aflopend verloop van de stijlen. Er wordt gesproken van een logische rangorde, omdat deze vanwege de kwalitatieve beschrijvingen doorgaans 'gevoelsmatig' is (voor de beschrijving van de karakteristieken per sturingsstijl, zie Bijlage 2). Zo zijn bijvoorbeeld de beschrijvingen van de karakteristiek 'sturing', van *government* tot *governance*: aanwijzen, toelaten, samenwerken, overtuigen en pleiten.

Het 'meten' van de situatie in een beleidsproces gebeurt door voor iedere karakteristiek te bepalen met welke sturingsstijl de situatie in het beleidsproces de meeste overeenstemming vertoont en vervolgens aan de karakteristiek de score toe te kennen die correspondeert met de betreffende sturingsstijl (zie Figuur 1.4). De criteriumscore worden vervolgens berekend als het gemiddelde van de scores voor de betreffende karakteristieken en kan variëren van -1 (zuiver *government*) tot +1 (zuiver *governance*). De aspectscores worden op dezelfde wijze berekend als het gemiddelde van de scores van de betreffende criteria.

Door op deze wijze de kwalitatieve beschrijvingen om te zetten in scores, wordt het mogelijk de positie van het 'gemeten' beleidsproces visueel inzichtelijk te maken via een radardiagram (Figuur 1.5).



Figuur 1.5 Radardiagram voor de maatlat (voor een denkbeeldig beleidsproces).

Het gekleurde oppervlak in het radardiagram geeft een indicatie van de mate van *governance*. Bij een zuiver *governance* proces is de gehele oppervlakte gekleurd en bij een zuiver *government* proces is het oppervlak nul en dus is er geen kleur te bekennen. De assen in het radardiagram fungeren feitelijk als afzonderlijke maatlaten voor de aspecten, de lijnen (strepen) die de assen verbinden geven de positie van de sturingsstijlen weer. Naarmate een proces hoger scoort op een aspect (meer *governance* karakter), ligt het snijpunt van het gekleurde oppervlak en de as dichterbij 1 (zuiver *governance*).

In het weergegeven denkbeeldige beleidsproces (Figuur 1.5) zit de score van de spelregels in het midden tussen *government* en *governance*, maar de actoren hebben meer invloed uitgeoefend dan bij een dergelijke sturingsstijl gebruikelijk is, omdat de score op het aspect invloed overeenkomt met die bij *governance*. Doordat de score van aspect tot aspect kan verschillen, ontstaat ook inzicht in de balans tussen de afzonderlijke aspecten.

### 1.3.3 Dataverzameling

Op basis van interviews met betrokken nationale, provinciale en lokale/regionale actoren is per provincie een beeld geschetst. In interviews is achterhaald op welke manieren het huidige verdrogingsbeleid in provincies tot stand is gekomen en hoe het wordt vormgegeven in de gebieden. Deze interviews hadden het karakter van open interviews. In Bijlage 1 is te lezen welk type vragen gesteld zijn. Dit is te interpreteren als een checklist. De precieze vragen en volgorde verschilden per interview, de onderwerpen niet. Van de interviews zijn met behulp van geluidsopnamen letterlijke verslagen gemaakt, die de basis voor deze rapportage hebben gevormd.

Het selecteren van respondenten is gedaan in overleg met de verantwoordelijke medewerkers van de provincies. Naar hun oordeel is het essentieel om medewerkers van de waterschappen en terreinbeharende natuurorganisaties te spreken om een goed beeld te kunnen krijgen van het verdrogingsbeleid.

#### ***Methodische kanttekeningen***

Dit onderzoek is een ex ante evaluatie en exploratief van karakter. Bij de presentatie van de provinciale onderzoeksgegevens komt de subjectieve kijk op de praktijk aan de orde. Het gaat immers om individuele uitspraken over situaties, meningen over de betekenis van de ruimtelijke plannen of de individuele beleving van de wet. Dit onderzoek levert daarom voor een deel (inter)subjectieve kennis op.

#### ***Afbakening***

Het onderzoek bestaat uit twee onderdelen. Bij deze onderdelen zijn verschillende keuzes gemaakt voor de afbakening van het onderwerp.

1. Beschrijving van het verdrogingsbeleid in de breedte. Hierbij is er voor gekozen om het verdrogingsbeleid weer te geven vanaf het advies van de Taskforce verdroging tot het vastleggen van afspraken in ILG-beleid (hoofdstuk 2).
2. Inventarisatie van het gehalte aan *government* en *governance* bij de afspraken tussen Rijk en provincie en tussen provincie en gebieden, in de provincies. Dit wordt toegespitst op drie provincies: Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland (hoofdstukken 4 en 5).

## 1.4 Leeswijzer

Dit rapport heeft drie inhoudelijke hoofdstukken.

Hoofdstuk 2 geeft het verdrogingsbeleid in brede zin weer. Het gaat in op de negatieve ervaringen met het verdrogingsbeleid in de afgelopen vijftien jaar, het advies van de Taskforce Verdroging en het sluit af met het huidige verdrogingsbeleid. Wie hiervan alleen een summier overzicht wil hebben kan volstaan met het lezen van de samenvatting aan het eind van dit hoofdstuk.

Hoofdstuk 3 geeft voor drie provincies, te weten Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland, de uitgangssituatie, de ILG-afspraken tussen Rijk en provincies en de manier waarop de provincies de doelen willen realiseren. Voor meer achtergrondinformatie over het casusmateriaal wordt verwezen naar het werkdocument van Gerritsen *et al.* (2009).

In hoofdstuk 4 ten slotte vergelijken we het verdrogingsbeleid in de drie geanalyseerde provincies en trekken we conclusies. In dit hoofdstuk wordt nagegaan wat de mate van *government* of *governance* betekent voor de verdrogingsbestrijding.



## 2 Het advies van de Taskforce Verdroging

### 2.1 Inleiding

Een gebied is verdroogd als 'aan dat gebied een natuurfunctie is toegekend en de grondwaterstand in het gebied onvoldoende hoog is dan wel de kwel onvoldoende sterk om bescherming van de karakteristieke grondwaterafhankelijke ecologische waarden waarop de functietoekenning is gebaseerd, in dat gebied te garanderen. Een gebied met een natuurfunctie wordt ook als verdroogd aangemerkt als ter compensatie van een te lage grondwaterstand water van onvoldoende kwaliteit moet worden aangevoerd' (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1993: p3).

De verdroging in Nederland is vooral een kwestie van watermanagement. Een vermindering in de absolute hoeveelheid water veroorzaakt geen verdroging, maar de veranderingen in de watertoevoer en de watersamenstelling. Oorzaken van verdroging zijn een te lage grondwaterstand, een verkeerde kwaliteit van het aangevoerde water en/of te weinig kwel. In verdroogde gebieden ontbreekt de oorspronkelijke verscheidenheid aan planten (biodiversiteit). Planten met minder lange wortels kunnen het dieper staande grondwater niet meer bereiken. Ook de samenstelling van het water verandert. Zo neemt de invloed van regenwater (=zuur) toe. De kwaliteit van het aangevoerd oppervlaktewater is anders. Door de verandering van de samenstelling van het water voelen bepaalde plantensoorten zich er minder thuis. Bijzondere soorten, die gevoelig zijn voor dergelijke veranderingen, zijn onder andere orchideeën, parnassia en zonnedauw. Zij worden verdrongen door minder gevoelige soorten zoals riet, pijpestrootje en brandnetels ([www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl)).

De verdroging van natuurgebieden is vooral het gevolg van aanpassingen aan het watersysteem als gevolg van eisen die het grondgebruik stelt. Er zijn drie categorieën oorzaken (RWS en RIZA, 2005):

- Ontwatering en versnelde afwatering (drainage) voor de landbouw veroorzaken 60% van de verdroging;
- Grondwateronttrekking voor drinkwater, industriewater en beregening veroorzaken 30% van de verdroging;
- Overige oorzaken, zoals toename van verhard oppervlak, bebossing en zandwinning, zijn verantwoordelijk voor 10% van de verdroging.

Volgens de verdrogingskaart 2004 (RIZA en IPO, 2006) is ongeveer 400.000 hectare natuurgebied (gebied met hoofd- en nevenfunctie natuur) in meer of mindere mate verdroogd. Dat is 12% van Nederland. De verdroging hangt nauw samen met de manier waarop we vooral sinds de jaren '50 van de vorige eeuw zijn omgegaan met onze waterhuishouding. Om de verdroging te verminderen moet de huidige waterhuishouding in Nederland veranderen. Met herstelmaatregelen kan de bijzondere verdrogingsgevoelige vegetatie wellicht behouden en beschermd worden.

In dit hoofdstuk wordt eerst de geschiedenis van het verdrogingsbeleid tot de instelling van de Taskforce Verdroging (2004) beschreven (2.2). Vervolgens komen de adviezen van de Taskforce Verdroging aan bod (2.3). Ten slotte wordt bekeken wat in de praktijk met de adviezen van de Taskforce Verdroging in het verdrogingsbeleid is gedaan (2.4).

## 2.2 Het verdrogingsbeleid tot de instelling van de Taskforce (2004)

Sinds het begin van de jaren negentig wordt verdroging van natuur in Nederland aangepakt. Vanaf 1994 stellen de provincies en het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA), in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO), tweejaarlijks een verdrogingskaart vast. De laatste dateert van 2004. Het doel is de voortgang van de verdrogingsbestrijding landelijk op een zo consistent mogelijk manier in beeld te brengen.

De aanpak van verdroging wordt al enige tijd gestimuleerd met subsidieregelingen. Eerst was sprake van de subsidieregeling Regionaal Integraal Waterbeheer (REGIWA; 1992-1995) en van de subsidieregeling Gebiedsgerichte Bestrijding Verdroging (Gebeve). Deze laatste is begin 2003 vervangen door de meer integrale Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB). Begin 2007 is de SGB-regeling beëindigd en vervangen door het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Opvallend is dat in 2004 zes miljoen euro voor verdroging beschikbaar was, maar dat er slechts 650 duizend euro is besteed (RWS en RIZA, 2005). Ook in eerdere jaren was sprake van onderbenutting van subsidies. Volgens het Interprovinciaal Overleg is de onderbenutting te verklaren uit het feit dat het in toenemende mate ging om bestuurlijk moeilijker te realiseren projecten. Het laag hangend fruit was geplukt, het hoger hangend fruit was nu aan de beurt.

Ook uit de verdrogingskaart 2004 blijkt dat de verdrogingsbestrijding stagneert (zie Figuur 2.1). Vergeleken met de situatie in 2000 lijkt er nauwelijks sprake te zijn van een vooruitgang in het areaal 'volledig hersteld gebied'. Wel is vooruitgang geboekt in het areaal met meer dan vijftig procent herstel. De huidige verdrogingskaart is gebaseerd op de omgrenzing van natuurdoeltypen. Hierdoor is het areaal landbouwgrond met nevenfunctie natuur in verschillende provincies aanmerkelijk verkleind. Door deze nieuwe werkwijze lijkt het totale areaal verdroogd gebied afgenomen te zijn van 492.000 ha in 2000 naar 402.000 ha in 2004.

Het bleek niet mogelijk, zoals de bedoeling was, om voor 2004 een verdrogingskaart 'nieuwe stijl' te maken op basis van het Gewenst Grond- en OppervlaktewaterRegime (GGOR) als objectieve maat voor verdroging.

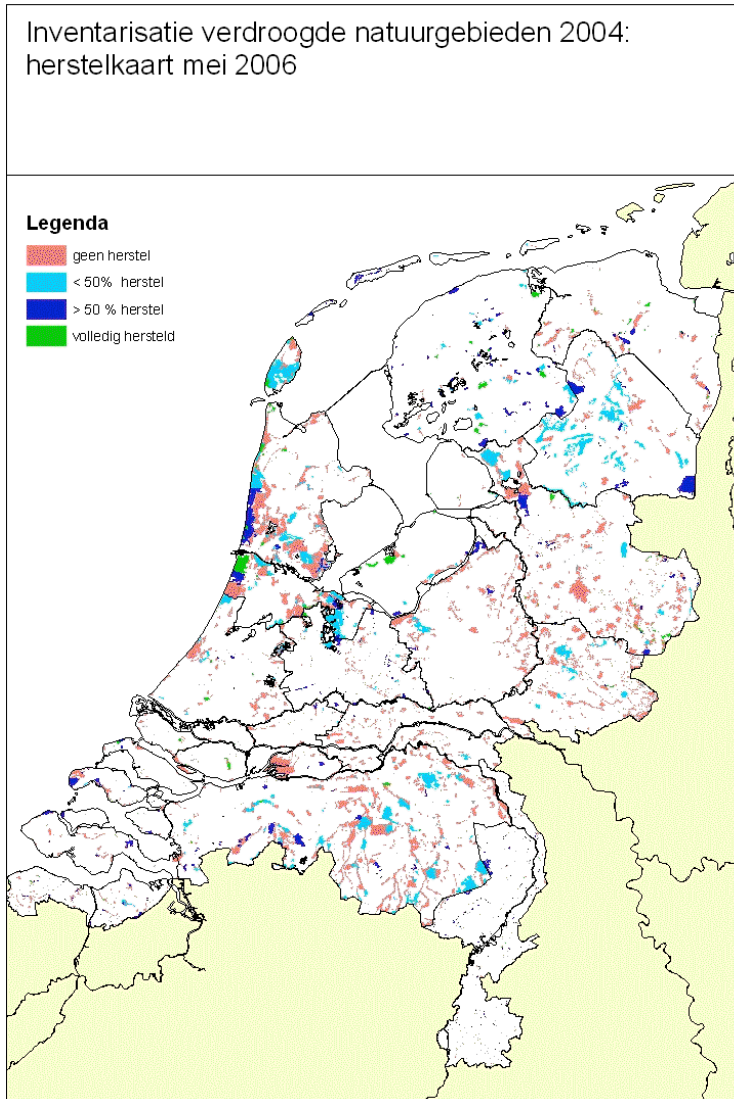
Tabel 2.2 Hersteld areaal (Bron: RWS en RIZA, 2005).

Jaar:	verdroogd areaal	< 50% herstel (ha)	> 50% herstel (ha)	Volledig hersteld (ha)
2000:	492.000	123.367	28.836	15.071
2004:	402.000	89.207	46.563	14.571

De verdrogingskaart 2004 schat het herstelde areaal op 16% (gedeeltelijk herstel is hierbij ook meegeteld), terwijl voor 2000 een reductiedoelstelling van 25 % was beoogd. Voor 2010 is de reductiedoelstelling 40%. Het doel van het Rijk bij verdrogingsbestrijding is namelijk een vermindering van het verdroogde areaal met een natuurfunctie met 40% in 2010 ten opzichte van 1985. Dit zijn de oude doelstellingen. Deze zijn nu vervangen door de TOP-lijst.

Het Rijk wil een voortvarende aanpak van de verdrogingsbestrijding. Het GGOR lijkt hiervoor een goede basis. In het *Nationaal Bestuursakkoord Water* is afgesproken dat uiterlijk in 2005 de kaders voor het GGOR zijn vastgesteld door de provincies. Deze kaders dienen uiterlijk in 2010 nader te zijn uitgewerkt in de waterbeheerplannen van de waterschappen.





*Figuur 2.1 Verdrogingskaart 2004 (Bron: Verdrogingskaart 2004 van Nederland, landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding. Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) – Inter Provinciaal Overleg (IPO), mei 2006).*

Bij de verdrogingsbestrijding ontbrak het aan een goede regie op het proces, waardoor partijen op elkaar zaten te wachten<sup>2</sup>. Regie is nodig om rollen en verantwoordelijkheden helder te krijgen en om elkaar te blijven aanspreken op de voortgang. Voor voormalig minister Veerman van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit was dit reden om in 2004 een Taskforce Verdroging in te stellen; de Taskforce ging uiteindelijk in 2005 van start. In de Taskforce hadden Rijk, provincies, waterschappen, VEWIN, terreinbeheerders en landbouwvertegenwoordigers zitting. Alterra Wageningen UR verrichtte vooronderzoek voor de Taskforce Verdroging (Versteeg, e.a., 2006). Volgens verschillende evaluaties (MNP, 2004; Rekenkamer, 2006) bleef de voortgang van de verdrogingsbestrijding achter bij de

<sup>2</sup> Dit benadrukte gedeputeerde J. Binnekamp (provincie Utrecht) als oud-voorzitter van de Taskforce Verdroging op de themadag 'Van Toplijst naar zevenjarig uitvoeringsprogramma', gehouden op 1 november 2007 in Utrecht.

doelstelling en was de aanpak in een impasse terecht gekomen. De aanpak van verdroging betrof vooral het uitvoeren van maatregelen in de natuurterreinen zelf. Dit heeft echter maar in een beperkt gedeelte van de natuurterreinen tot bevredigende resultaten geleid (Taskforce Verdroging, 2006). Uit evaluatie van verdrogingsbestrijding blijkt onder andere dat de landelijke verdrogingsdoelstelling (40% herstel in 2010 en op langere termijn het bereiken van gewenste milieuocondities voor de EHS) door betrokken partijen verschillend wordt uitgelegd en slecht aansluit bij het gebiedsgerichte beleid en het waterbeleid. Bovendien is het onzeker of 2010 wel haalbaar is, gegeven de beschikbare middelen. Van deze doelstelling gaat daarom geen inspiratie en/of sturing (meer) uit.

## 2.3 Adviezen Taskforce

Provincies zijn naar aanleiding van het Taskforce advies door LNV gevraagd selectiever in te zetten op verdrogingsbeleid. Dat dient te gebeuren via een zogenaamde TOP-lijst van gebieden waar de verdroging van natuur prioritair zal worden aangepakt. De provincies is gevraagd om meer regie te voeren, mede door het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Ook proberen provincies de afstemming van functies op de waterhuishouding te verbeteren via de zogenaamde GGOR. De budgetten zijn samengevoegd in het ILG en het thema verdroging is ook weer binnen de EHS opgepakt. Dit wekt de suggestie dat sprake is van een andere aanpak dan in het verleden. In het verleden wezen provincies echter ook al prioritaire gebieden aan, volgden zij al een gebiedsgerichte aanpak en probeerden zij verschillende planologische functies (natuur, landbouw, recreatie, waterwinning) op elkaar af te stemmen. Er is wel sprake van hernieuwd elan. Bij het formuleren van de prestatieafspraken is aangegeven dat de *mid-term review ILG* (2010) de eerste check is. In de *mid-term review ILG* zal voor het eerst blijken welke vorderingen er zijn gemaakt en of er sprake is van een trendbreuk.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat verdrogingsbestrijding een complexe opgave is, waarbij het gaat om een gebiedsgerichte aanpak met maatregelen die ook buiten de natuurterreinen effect hebben en die verschillende belangen kunnen raken. Dit kan aanpassing van functies vergen en vereisen dat vele partijen in het proces worden betrokken.

Vanuit de overheid is een actievere en effectievere aanpak nodig dan voorheen, waarbij provincies aan zet zijn. Volgens de Taskforce Verdroging (2006) vereist dit een sterkere aansturing en regie (2.3.1), het hanteren van realistische doelen (2.3.2), doelgericht toepassen van instrumenten (2.3.3) en een geconcentreerde inzet van mensen en middelen (2.3.4). Dit laatste dient vooral door het ILG te worden waargemaakt. De genoemde thema's komen achtereenvolgens in de volgende paragrafen aan de orde.

### 2.3.1 Sterkere aansturing en regie

#### ***Concentreren op TOP-gebieden***

Provincies hebben een TOP-lijst van verdroogde gebieden opgesteld. Het ministerie van LNV heeft aan provincies gevraagd om met een vaste systematiek gebieden aan te wijzen. LNV heeft gevraagd om daarbij vooral de nadruk te leggen op de Natura 2000-gebieden. In de casestudies zal worden nagegaan in hoeverre provincies vrij zijn geweest TOP-gebieden aan te wijzen en of het ministerie van LNV de provincies hierop sterk heeft aangestuurd. Ook zal in de casestudies worden nagegaan of de provincie bij het vaststellen van de TOP-gebieden zelf hiërarchisch heeft gestuurd of dat sprake was van netwerksturing. In sommige provincies zullen de TOP-gebieden in overleg met waterschappen en terreinbeheerders zijn vastgesteld, in andere kan dit door de provincie zelf zijn gebeurd zonder of met weinig samspraak. De

Taskforce stuurde voorafgaand aan de selectie van de gebieden een handreiking aan de provincies (Taskforce Verdroging, 2006).

Provincies dienen de keuze van de TOP-gebieden zowel af te stemmen met de waterschappen en de terreinbeheerders, als met het Rijk. De TOP-lijst vormt de landelijke doelstelling voor de periode tot 2015 en komt in de plaats van de 40% hersteldoelstelling in 2010. Hierdoor is de doelstelling voor een deel van het verdrogingsprobleem verlaagd, omdat de TOP-gebieden minder areaal beslaan dan de 40% doelstelling. In de Decemhernota 2005 (Ministerie van Verkeer & Waterstaat) en in het rijksmeerjarenprogramma Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2006) is daarom bepaald dat de landelijke doelstelling in 2006 moest worden herijkt via een lijst met gebieden waar Rijk en provincies zich aan verbinden en waarvoor ze afspraken maken ten aanzien van doelen, prestaties en middelen. De gebiedenlijst en de prestatieafspraken die hierover in ILG-verband worden gemaakt, zijn in de plaats getreden van de landelijke doelstelling. Rijk en provincies kwamen hierover gezamenlijk tot overeenstemming. Deze overeenstemming is vertaald in afspraken tussen het Rijk en individuele provincies in het kader van ILG.

Provincies voeren de regie over de uitvoering. Zij zorgen er voor dat de betreffende afspraken doorwerken in relevante provinciale beleidsplannen, stroomgebiedsbeheerplannen voor de KRW en in concrete gebiedsplannen. De TOP-lijst bepaalt zo ook de prioriteit voor het opstellen van GGOR's. Voor ieder gebied wordt een ambitie voor het grondwater geformuleerd. Provincies dienen er voor te zorgen dat de ruimtelijke kaders van gemeenten de benodigde ruimte bieden en dat instrumenten beschikbaar komen. Voor gebieden op de TOP-lijst moet dit beleidsmatig, bestuurlijk en organisatorisch de juiste kaders bieden.

### ***Organiseren van de uitvoering***

De provincie dient volgens de Taskforce Verdroging voor elk gebied van de TOP-lijst te zorgen voor:

- Bestuurlijke of contractuele afspraken met uitvoerende partijen (waterschappen, terreinbeheerders) over geld, termijnen, condities en resultaten;
- Een verantwoordelijk bestuurder van een van de partijen;
- Het aanwijzen van een projectleider bij een van de partijen;
- De inzet of ontwikkeling van de juiste competenties.

### ***Verdeling van taken en rollen***

Provincies hebben volgens de Taskforce Verdroging (2006) de taak om realistische, meetbare natuurdoelen op te stellen en te zorgen voor verankering van functiewijzigingen of functiebeperkingen in de ruimtelijke ordening. Ook hebben provincies een rol bij het verwerven van gronden.

Waterschappen dienen volgens de Taskforce Verdroging (2006) de opgaven te vertalen in concrete uitvoering van projecten. Ze bepalen vooral de technische condities die hiervoor dienen te worden vervuld. Waterschappen dienen keuzes en knelpunten die buiten hun mandaat liggen zo snel mogelijk te adresseren aan provincie of gemeente.

### ***Gebiedsgerichte integrale aanpak***

Een integrale, gebiedsgerichte aanpak in de plaats van ad hoc projecten biedt voor verschillende partijen meerwaarde en vergroot de schaal om oplossingen voor meerdere opgaven te vinden. De provincie dient volgens de Taskforce Verdroging (2006) deze integrale, bovenlokale aanpak te waarborgen.

### ***Omslag naar doelgerichte en programmatische aanpak***

Herstel van TOP-gebieden kan volgens de Taskforce Verdroging niet alleen worden gerealiseerd via vrijwillige grondverwerving. In uiterste gevallen kan ook grondverwerving door onteigening worden toegepast. Het vrijblijvende en vrijwillige spoor wordt verruild voor een doelgerichte, programmatische aanpak waarbij maatregelen zoals grondverwerving binnen een vooraf bepaalde tijd gerealiseerd dienen te zijn, gebruik makend van strategische grondaankoopplannen (Taskforce, 2007). Vernattingschade dient volgens de Taskforce vooraf (privaatrechtelijk) en in de voorkeur minnelijk te worden geregeld. Als uiterste middel wordt onvrijwillige vernattingschade via een nadeelcompensatieregeling vergoed. Verwerving van percelen die essentieel zijn voor de aanpak van de verdroging in TOP-gebieden gebeurt ook bij voorkeur minnelijk. Aan vrijwillige verwerving wordt een termijn verbonden en als uiterste middel kan dus tot onteigening worden overgegaan.

### **2.3.2 Realistische doelen**

De haalbaarheid van verdrogingsdoelen is sterk afhankelijk van de mate waarin de ligging van functies is afgestemd op de waterhuishouding (Task Force Verdroging, 2006). In een groot aaneengesloten natuurgebied is het makkelijker om de juiste waterstanden te realiseren dan in kleine, versnipperd liggende gebieden. Daarom wordt een integraal GGOR-planproces doorlopen voor elk TOP-gebied en de ruime omgeving ervan. De belangrijkste resultaten die hieruit voort kunnen komen voor verdrogingsbestrijding zijn:

- Gewenste wijziging in ligging van functies;
- Watersysteemgerelateerde, realistische natuurdoelen;
- Gronden waar de landbouw kan blijven voortbestaan, eventueel met natschade compensatie;
- Te verwerven gronden omdat landbouw niet meer mogelijk is (Taskforce Verdroging, 2006).

### **2.3.3 Doelgericht toepassen van instrumenten**

Verdrogingsbestrijding kan volgens de Taskforce Verdroging (2006) slagen als sprake is van een planmatige, programmatische aanpak en doelgerichte inzet van de verschillende instrumenten, zoals technische maatregelen, schaderegelingen, ruil- en compensatiegronden, minnelijke verwerving en onteigening. Voor percelen die moeten worden verworven, dienen volgens de Taskforce de grondeigenaren actief te worden benaderd. Grondbanken en aanbieders van ruilgronden kan worden ingezet. Waterschappen dienen volgens de Taskforce te zorgen voor het opzetten van een goede regeling voor privaatrechtelijke overeenkomsten en nadeelcompensatieregeling. De omslag van verwerving van de EHS naar agrarisch of particulier natuurbeheer mag volgens de Taskforce herstel van natte natuur niet belemmeren. Beheerovereenkomsten die vernatting tegenhouden moeten volgens de Taskforce worden aangepast. Om verdroging te kunnen meten, monitoren en evalueren, dienen provincies volgens de Taskforce afspraken te maken over meet- en rapportageprogramma's. De doelen dienen SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) te zijn; de uitgangspunten dienen vastgelegd en bekend te zijn. De provincie dient volgens de Taskforce zicht te hebben op de inzet van het instrumentarium. Het spreekt voor zich dat doelen, uitgangspunten en instrumentarium per provincie op elkaar dienen aan te sluiten. De provincie dient volgens de Taskforce ook zicht te houden op de financiën voor verdroging. De taken en verantwoordelijkheden alsmede de afstemming tussen beleidsterreinen dient binnen de provincie goed geregeld te zijn (Rekenkamer, 2006).

De Taskforce Verdroging streeft hiermee naar doelgericht en afrekenbaar beleid en wil dat van het verdrogingsbeleid een krachtige sturing uitgaat.

### 2.3.4 Geconcentreerde inzet van mensen en middelen

Voor de geconcentreerde inzet van mensen en middelen zijn door de Taskforce Verdroging (2006) een aantal suggesties gedaan. De Taskforce stelt voor onder regie van de provincies een Frontoffice in te richten. De uitvoerende partijen vullen opzet en taken hiervan in.

Wanneer budgetten te veel uitgeput raken, kan een *mid-term review* bij ILG ertoe leiden dat er afspraken worden gemaakt om andere gebieden van de TOP-lijst aan te pakken. Geld dient de ambitie te blijven volgen en niet andersom. Bij ILG-contracten dienen volgens de Taskforce tussen Rijk en provincies afspraken te worden gemaakt over hoe wordt omgegaan met het ontbreken van financiering voor meerkosten bij grondverwerving, gebruikmaking van prijsinstrumenten, compensatiegrond voor vernattingsschade buiten de EHS, verplaatsingskosten van bedrijven en verwervingskosten van bestaande natuur.

## 2.4 Van advies Taskforce naar verdrogingsbeleid

De afspraken over het verdrogingsbeleid in het ILG zijn vanaf 1 januari 2007 van kracht. De discussie over verdrogingsbeleid is in juni 2007 in de Tweede Kamer gevoerd. Minister Verburg heeft het advies van de Taskforce Verdroging geaccepteerd en voorgelegd aan de Tweede Kamer<sup>3</sup>, wat heeft geleid tot de motie Koppejan (CDA) en Jacobi (PvdA). Het advies van de Taskforce Verdroging heeft bij de Tweede Kamer geleid tot vragen over:

1. De geselecteerde TOP-gebieden,
2. De in te zetten instrumenten,
3. De beschikbare financiële middelen.

De Tweede Kamer heeft vragen over de totstandkoming van de TOP-lijst en de ambitie daarbij van partijen. Men wil vooral weten of bij de totstandkoming van de TOP-lijst het geld leidend is geweest, of de ambitie. Verburg antwoordt dat zij de motie beschouwt als een ondersteuning van haar beleid en dat zij de vaststelling van de TOP-lijsten ziet als een zaak tussen Rijk en provincies. Ook zegt zij toe dat zij de kamer zal informeren. Hierop volgt een motie van Polderman (SP) met het verzoek aan de regering er voor te zorgen dat financiële tekorten geen reden zijn tot aanpassing van ambities en dat er, als de middelen ontoereikend zijn, met provincies naar oplossingen wordt gezocht. Minister Verburg antwoordt dat er draagvlak is voor de TOP-lijst en dat zij bij eventuele tekorten met provincies nagaat hoe dit is op te lossen.

LTO vindt de TOP-lijst te lang (te weinig selectief), geeft aan dat de landbouw niet altijd betrokken is geweest bij het opstellen van de TOP-lijsten (geen draagvlak) en vindt de consequenties niet duidelijk in relatie tot het aangaan van Europese verplichtingen (Kaderrichtlijn Water: de TOP-lijsten moeten haalbaar en betaalbaar zijn). De minister geeft aan dat LTO betrokken is geweest bij de totstandkoming van de TOP-lijsten en dat de TOP-lijsten op voorspraak van de provincies zijn vastgesteld. Als voor de problematiek meer geld nodig is, zal de minister samen met de provincies op zoek gaan naar extra geld. De Tweede Kamer spreekt haar vertrouwen uit over de aanpak van de verdroging.

---

<sup>3</sup> Deze tekst is gebaseerd op een presentatie van Frank van Pruisen, Landelijk Steunpunt Verdroging op de themabijeenkomst 'Van TOP-lijst naar zevenjarig uitvoeringsprogramma'. De regie van de provincie staat centraal.

Natuurmonumenten geeft in een brief aan het IPO aan dat zij blij is met de nieuwe impuls die van de TOP-lijst uitgaat, maar dat zij ook een aantal zorgen heeft. Zo vraagt Natuurmonumenten zich af of de ambitie niet wordt bepaald door het budget dat ingezet wordt op het herstel van de Natura 2000-doelen en waarom onteigening niet als een van de mogelijke instrumenten wordt ingezet.

Verburg heeft in een brief aan de Tweede Kamer laten weten dat 17,6 miljoen wordt toegevoegd aan het ILG-budget voor verdrogingsbestrijding. Dit geld is vooral bestemd voor kavelruil en inrichting ten behoeve van extensivering in bufferzones rond natuur (dus ook voor vernatting).

## 2.5 Samenvatting<sup>4</sup>

### ***Achtergrond van het advies***

Om de verdrogingsbestrijding een nieuwe impuls te geven, is besloten tot het instellen van de Taskforce Verdroging. Deze Taskforce met vertegenwoordigers van overheden (Rijk, provincies en waterschappen) en belanghebbende betrokkenen (natuurbeheer, landbouw, waterwinning) is begin 2005 van start gegaan. In de periode van ruim één jaar heeft de Taskforce op basis van veldbezoeken en dialogen in alle provincies en verder onderzoek voorstellen ontwikkeld voor verbetering van de verdrogingsbestrijding. Deze voorstellen sluiten nauw aan bij de praktijk. De kern van het advies is goed onthaald op een Landelijke Verdrogingsdag op 31 mei 2006. Het definitieve advies is eind augustus van hetzelfde jaar uitgebracht.

### ***Hoofdpijnen van het advies***

De Taskforce constateert dat de verdrogingsbestrijding is verankerd in beleid op diverse terreinen en daardoor niet vrijblijvend kan zijn. Door recente ontwikkelingen in het waterbeleid en in de inrichting van het landelijk gebied is een helder beeld ontstaan van de rollen en taken van met name provincies en waterschappen inzake regie en uitvoering. Het is nu vooral een bestuurlijke uitdaging om dit om te zetten in daadwerkelijke uitvoering. Dit vraagt een actieve en effectieve aanpak, waarbij provincies als eerste aan zet zijn. Hoofdpijnen in het advies van de Taskforce zijn: een sterkere aansturing en regie, een meer realistische en concrete doelstelling en een doelgerichte en geconcentreerde inzet van mensen, middelen en instrumenten. De Taskforce ziet goede mogelijkheden om de verdrogingsbestrijding te laten slagen als voldaan wordt aan cruciale voorwaarden, zoals:

### ***Realistische, concrete en afrekenbare doelen of prestaties***

Provincies stellen een lijst op van prioritaire verdroogde gebieden ('TOP-gebieden'), die de komende jaren worden aangepakt en waarop de inzet wordt geconcentreerd. Deze TOP-gebieden vormen met elkaar de landelijke doelstelling voor de periode tot 2015; deze nieuwe doelstelling vervangt de eerdere, globale doelstelling van 40% herstel in 2010. De haalbaarheid van de doelen wordt bepaald door de mogelijkheden van het watersysteem. Voor elk TOP-gebied wordt een integraal waterplanproces doorlopen om het gewenste grond- en oppervlaktewaterregiem vast te stellen (GGOR).

---

<sup>4</sup> Deze samenvatting is letterlijk afkomstig uit een Brief van Minister Veerman aan de Tweede Kamer Staten Generaal over Advies Taskforce Verdroging, TRC 2006/6479.

### ***Organisatie van de uitvoering***

Provincies organiseren de uitvoering per TOP-gebied, door het aanwijzen van verantwoordelijke bestuurders en projectleiders, het maken van afspraken met regionale partijen en de ontwikkeling en inzet van benodigde competenties. Daarbij dient de samenwerking tussen betrokken partijen te worden versterkt, in het bijzonder ook tussen provincies en waterschappen. De tussen provincies en waterschappen in 2005 afgesproken taakverdeling in het waterbeheer vormt daarvoor een goed kader. Om door alle betrokken partijen gedragen oplossingen te vinden, is voor veel gebieden een integrale gebiedsgerichte aanpak nodig, waarbij meerwaarde voor meerdere functies en belangen wordt gezocht.

### ***Een actieve en programmatische aanpak en doelgerichte inzet van instrumenten***

Maatwerk is noodzakelijk en moet zijn gericht op de in de TOP-gebieden spelende belangen en mogelijkheden. In het bijzonder is een actieve aanpak van belang bij de aankoop van percelen, waarvan verwerving essentieel is om de benodigde maatregelen te kunnen uitvoeren, en voor het maken van afspraken over compensatie van eventueel optredende schade. Ook moeten beperkingen, voortvloeiend uit de vigerende financieringsregelingen of de voorwaarden bij afgesloten beheerpakketten, worden overwonnen. De Taskforce stelt voor om deze aanpak van de provincies de komende jaren via een samenwerkingsverband te ondersteunen.

### ***Niet alleen vrijwillig***

Het nemen van de benodigde maatregelen kan niet langer afhankelijk worden gesteld van alleen vrijwillige medewerking. Als bij de maatregelen (bijvoorbeeld vernatting) schade optreedt, moet dit adequaat en billijk worden gecompenseerd. Maar als dit vooraf binnen een bepaalde periode minnelijk en privaatrechtelijk kan worden geregeld kan als uiterste middel ook onvrijwillige vernatting worden opgelegd, met vergoeding via een schaderegeling. Evenzo zal de verwerving van gronden, die essentieel zijn voor de uitvoering van maatregelen, bij voorkeur minnelijk plaatsvinden, in beperkte mate met een prijstoeslag. Maar in het uiterste geval kan ook onteigening worden toegepast.

### ***Financiering***

Tot nu toe zijn de beschikbare financiën niet de beperkende factor gebleken. Maar voor de totale aanpak van de TOP-gebieden zullen waarschijnlijk ook de in het ILG toegenomen beschikbare middelen niet toereikend zijn. Volgens de Taskforce mag echter een potentieel gebrek aan geld geen blokkade vormen voor een voortvarende aanpak van de TOP-gebieden. Bij de *mid-term review* (MTR) van het ILG, of wellicht eerder, kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt.





## 3 ILG-afspraken over verdroging en beoogde realisatie

### 3.1 Inleiding

Het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is ontstaan vanuit een situatie waarin sprake was van diverse beleidsdoelen en –regelingen, die onder meer verschilden in doorlooptijd, gehanteerde criteria en subsidiemogelijkheden. Deze situatie was voor provincies en gebiedsactoren onwerkbaar, en daarom werd gestreefd naar ‘ontschotting’. Voor het verdrogingsbeleid zijn prestatieafspraken, gekoppeld aan budgetten, door de provincies met het Rijk gemaakt. Zodoende is het geld voor de verdrogingsbestrijding binnen ILG gelabeld. Of dit budget ook volledig wordt benut valt te bezien, daar in het verleden onder de Subsidieregeling Gebiedgericht Beleid ook subsidiegelden voor verdroging onbenut zijn gebleven (RWS en RIZA, 2005).

Het vaststellen van ILG-afspraken is een formeel proces, waarbij de spelregels voor een deel worden opgelegd door het Rijk en voor een deel tot stand komen in onderhandelingen met provincies. Zo heeft het Rijk een vaste methodiek ontwikkeld om de beleidsopgave in beeld te brengen en daaraan doelen te verbinden.

Het vaststellen van het ILG-uitvoeringscontract is formeel een zaak tussen individuele provincies en het Rijk. Het Rijk wil dat de provincie in het kader van ILG haar (verdrogings)doelen voor het landelijk gebied realiseert. De provincie heeft hiervoor financiële middelen ter beschikking gekregen van het Rijk. Deze relatie kan als een wederzijds afhankelijke relatie worden gezien. Enkele andere actoren zijn weliswaar geconsulteerd, maar hadden geen formeel instemmingsrecht. Toch hebben enkele gebiedsactoren wel de mogelijkheid gekregen om de provincie te beïnvloeden.

Kenmerkend voor ILG is dat afspraken worden gemaakt, waarbij na zeven jaar wordt gecontroleerd of de afgesproken resultaten al dan niet zijn behaald. Tussentijds vindt een mid-term review (2010) plaats. Het is echter voornamelijk onduidelijk hoe ‘streng’ het Rijk zal toetsen en hoe het Rijk wil afrekenen op resultaat. De doelen zijn relatief abstract geformuleerd. De mate van verdrogingsbestrijding is in kwalitatieve termen weergegeven en biedt daarmee ruimte voor interpretatie. Anderzijds is voor de betreffende gebieden wel duidelijk welke natuurdoeltypen er gelden en bieden Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water kaders voor de beleidsvrijheid.

Met het ILG lijkt meer vrijheid te ontstaan voor het realiseren van de beleidsdoelstellingen, omdat er budget naar de provincies gaat voor zeven jaar. Hierdoor kunnen de provincies zelf prioriteiten stellen om middelen op een bepaalde moment intensiever voor een bepaald doel in te zetten. Aan het eind van de zeven jaar moeten echter wel alle afgesproken doelen zijn gerealiseerd.

Dit hoofdstuk geeft voor de provincies Drenthe (3.2), Noord-Brabant (3.3) en Noord-Holland (3.4) weer wat de uitgangspunten voor de ILG-afspraken (januari 2007) waren, welke ILG-afspraken het Rijk en de provincies hebben gemaakt en hoe de provincies die afspraken beogen te realiseren. Voor een meer uitgebreid verslag van casuïstiek onderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland en een verantwoording van de maatlatsscores in de drie provincies wordt verwezen naar het Gerritsen *et al.*, 2009. De interviews waarop de casusbeschrijvingen zijn gebaseerd, zijn afgenomen in 2007 (Drenthe, Noord-Holland) en begin 2008 (Noord-Brabant).

De volgende vijf aspecten van de maatlat zijn gebruikt om de casussen te ordenen:

**Actoren:** geeft aan welke actoren actief in het beleidsproces participeren en in wat voor setting dit gebeurt. Daarbij is ook de vertegenwoordiging van actoren waarvoor de uitvoering van het (beoogde) beleid consequenties heeft of kan hebben aan de orde;

**Spelregels:** dit aspect beschrijft de formele en informele regels in het besluitvormingsproces, met name voor de besluitvorming, de entreeregels en de controle van het proces;

**Inhoud:** dit aspect richt zich op de inhoudelijke discourses (verhaallijnen met probleem- en oplossingsdefinities) die een rol spelen in het besluitvormingsproces en gaat in op zowel het aantal (relevante) discourses als de inhoudelijke oriëntatie daarvan;

**Sturing:** dit aspect richt zich op de sturingsdiscourses, die een rol spelen in het besluitvormingsproces en gaat in op zowel het aantal (relevante) discourses als de inhoudelijke oriëntatie van de beoogde interventie;

**Invloed:** dit aspect richt zich op de beschikbaarheid van materiële en immateriële machtsmiddelen van de diverse actoren en het gebruik hiervan in het besluitvormingsproces.

## 3.2 Drenthe

### 3.2.1 Uitgangssituatie

In het Drentse omgevingsbeleid is het integreren van beleidsvelden de bestaande praktijk. De realisatie van verdrogingsdoelen is meestal onderdeel van het gebiedsgerichte beleid en geen aparte beleidscategorie. Men werkt vooral vanuit de mogelijkheden in gebieden en niet vanuit vooraf geformuleerde, afrekenbare doelstellingen. In Drenthe bestaat een traditie van samenwerken en van zoeken naar draagvlak en manieren om alle betrokkenen in staat te stellen hun doelen te realiseren.

Waar zich voor de bestrijding van verdroging kansen voordoen en waar draagvlak bestaat werken partijen samen aan verdrogingsbestrijding. De provincie ziet hierbij voor zichzelf vooral een enthousiasmerende en regisserende rol en heeft niet de ambitie om in gebiedsgerichte processen ´de kar te trekken. Er is echter niet altijd sprake van samenwerking. Verschillende organisaties hebben verschillende doelen en maken andere keuzes, wat kan leiden tot verschillen in inzicht. In de praktijk komt het wel voor dat de rechter uitkomst moet bieden bij verschillen van inzicht. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen als een gemeente op basis van economische motieven een voorkeur heeft voor infrastructuur, een bedrijventerrein of woningbouw op een specifieke locatie, terwijl terreinbeherende organisaties daar, redenerend vanuit natuur, bezwaar tegen hebben.

Onder leiding van de provincie is in 2006 in het kader van de verdrogingsbestrijding de lijst met TOP-gebieden opgesteld, in overleg met de actoren uit het verdrogingsnetwerk. In dit netwerk, dat zich bezig houdt met verdrogingsbestrijding, participeren personen die ondermeer werkzaam zijn bij waterschappen, de provincie Drenthe, terreinbeherende organisaties en de Drentse Milieufederatie. Zij initiëren maatregelen waarmee verdroging van natuur wordt bestreden. Het netwerk bevat vooral personen die zich richten op natuur- en waterbeheer. In concrete gebieden en/of projecten worden ook andere actoren op grond van formele posities, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden betrokken. Het verdrogingsnetwerk kent geen geformaliseerde structuur. Wederzijdse afhankelijkheid is de basis voor het zoeken naar samenwerking. Plannen worden zoveel mogelijk samen ontwikkeld, rekening houdend met verantwoordelijkheden en doelen van individuele actoren. Om de plannen tot uitvoering te kunnen brengen is vervolgens steun nodig binnen de verschillende organisaties.

### 3.2.2 Totstandkoming ILG-prestatieafspraken over verdroging

#### **Actoren**

Het ILG-onderhandelingsproces heeft geresulteerd in een lijst met verdroogde gebieden (Tabel 3.1 en Figuur 3.1), met daarin de provinciale doelen en de beschikbaar gestelde rijksmiddelen (Provincie Drenthe, 2007). Het Rijk heeft de koepelorganisaties IPO (provincies) en de Unie van Waterschappen geraadpleegd en terreinbeheerders hebben het voorgestelde verdrogingsbeleid becommentarieerd ([www.delandschappen.nl](http://www.delandschappen.nl)). De provincie heeft, om tot een goed en gedragen resultaat te kunnen komen, door het organiseren van twee workshops een aantal actoren uit het gebied, te weten waterschappen, terreinbeherende organisaties, de NLTO en waterwinbedrijven, geraadpleegd. De provincie is voor realisatie van prestatieafspraken afhankelijk van hun kennis en bevoegdheden.

*Tabel 3.1 TOP-lijst verdroogde gebieden in prestatieovereenkomst voor Drenthe*

<b>Verdroogd gebied</b>	<b>Oppervlakte verdroogd (ha)</b>	<b>Kosten herstel (€)</b>	<b>Doelstelling 2015</b>
Fochterloërveen	414	6.075.000	Van matig verdroogd naar geen verdroging
Drentsche Aa en Elperstroom	2368	5.254.500	Van matig verdroogd naar geen verdroging
Drents Friese Wold en Leggelerveld	1572	3.360.000	Van ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Dwingelderveld	1700	6.262.500	Van ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Bargerveen	772	3.640.000	Van matig verdroogd naar matig verdroogd
Peizerdiep	1773	5.319.000	Van zeer ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Reest	1587	4.761.000	Van zeer ernstig verdroogd naar matig verdroogd
<b>Totaal</b>	<b>10.186</b>	<b>34.672.000</b>	

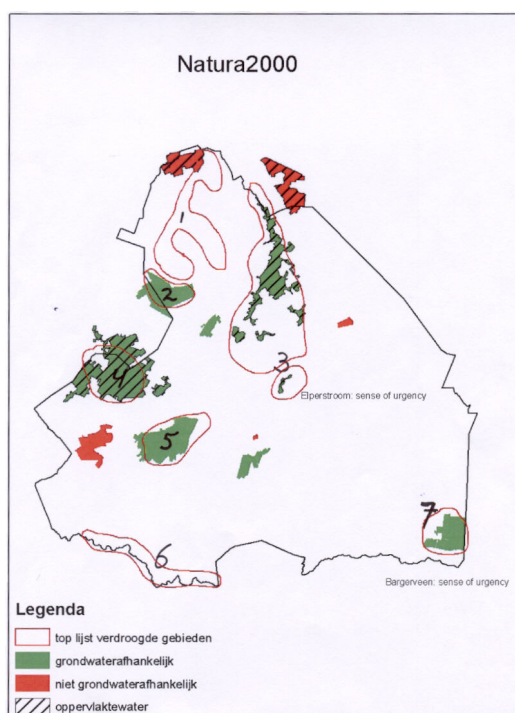
#### **Spelregels**

De besluitvorming over de prestatieafspraken vond plaats in een formele setting. Rijk en provincie voerden de onderhandelingen, waarbij het Rijk uiteindelijk het uitvoeringscontract goedkeurde. Beide partijen hadden ruimte om andere actoren te consulteren, maar de laatsten hadden geen formeel instemmingsrecht. Het Rijk legde de spelregels op voor de methodiek bij de bepaling van de mate van verdroging van natuurgebieden en voor formulering van het verdrogingsbeleid (via de koppeling van doelen aan concrete gebieden).

#### **Inhoud**

De spelregels van het Rijk boden de provincie enige beleidsruimte. Het Rijk vroeg bijvoorbeeld om alle Natura 2000-gebieden op te nemen in de lijst met TOP-gebieden. De provincie heeft twee Natura 2000-gebieden niet opgenomen en een gebied dat niet onder Natura 2000 valt wel (de Reest).

Het sluiten van de contracten ten aanzien van verdroging ging relatief gemakkelijk. Rijk en provincie zijn het over verdrogingsdoelstellingen van natuurgebieden in het algemeen met elkaar eens. De provincie kon inhoudelijk prioriteren, zoals blijkt uit de opname van het Reestdal in de TOP-lijst.



- 1 = Peizerdiep
- 2 = Fochterloërveen
- 3 = Drentsche Aa en Elperstroom
- 4 = Drents Frieseveld en Leggelerveld
- 5 = Dwingelderveld
- 6 = Reest
- 7 = Bargerveen

*Figuur 3.1 De TOP-lijst verdroogde gebieden (Bron: provincie Drenthe)*

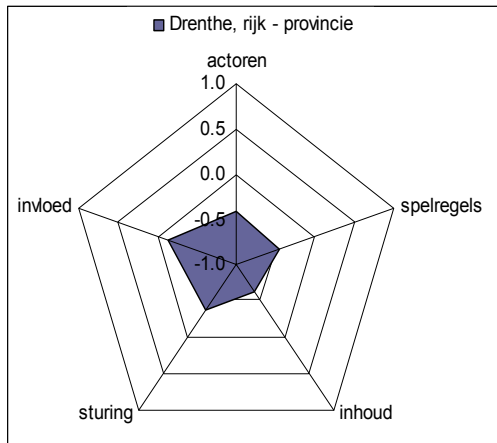
### **Sturing**

In Drenthe was (en is) het de gewoonte om doelen te realiseren juist waar dit kansrijk lijkt te zijn. Men is dus gewend om niet vanuit afrekenbaar geformuleerde doelstellingen te werken, maar vanuit mogelijkheden in gebieden. Bovendien wordt realisatie van verdrogingsdoelen meestal gezien als onderdeel van het gebiedsgerichte beleid en niet zozeer als een aparte beleidscategorie. Over de manier waarop en de mate waarin op doelen wordt afgerekend bestaan wel verschillen van inzicht.

### **Invloed**

Ondanks dat bij de keuze van de deelnemers aan de workshops representativiteit geen criterium was, zijn er, voor zover bekend, geen actoren in verzet gekomen tegen de gemaakte afspraken. Volgens de respondenten van de interviews genieten de gemaakte afspraken veel steun in de provincie. Mogelijk komt dit doordat er geen grote verschillen zijn met de huidige aanpak van verdrogingsbestrijding. Zo zien de geïnterviewden de verdrogingsdoelen niet als volledig nieuw;, deels zijn eerder vastgestelde doelen opgenomen. De provincie Drenthe en andere betrokken actoren in Drenthe voeren al langer anti-verdrogingsbeleid. De nieuwe ILG-afspraken geven hieraan een nieuwe impuls

De totstandkoming van de Drentse verdrogingsdoelstellingen in het kader van ILG bevat meer kenmerken van *government* dan van *governance* (zie Figuur 3.2). Er is sprake van een relatief gesloten besluitvormingsproces, er is een belangrijke rol voor duidelijke bevoegdheden en formele procedures, er is sprake van dichtbij elkaar liggende discoursen en afhankelijkheid van andere actoren voor doelrealisatie. Het Rijk biedt de provincie beleidsvrijheid, maar verwacht wel dat de provincie het rijksbeleid realiseert.



#### Legenda sturingsstijlen (zie bijlage 2)

**Score - 1** hiërarchische overheid (zuiver government)

**Score - 0.5** publieke samenwerking

**Score 0** interactief beleid

**Score + 0.5** sturing in communities

**Score + 1** zelfsturing (zuiver governance)

Figuur 3.2 Radardiagram sturingsstijl Drenthe: Rijk en provincie

### 3.2.3 Realisatie prestatieafspraken

#### **Actoren**

De gebiedscommissies (zie Figuur 3.3) spelen evenals het verdrogingsnetwerk een belangrijke rol bij de realisatie van de prestatieafspraken. Voor het noordelijke deel van Drenthe en Groningen participeert daarnaast het Verdrogingsforum. Dit is een informele, ambtelijke overlegstructuur rondom bestrijding van verdroogde natuur.

#### **Spelregels**

De realisatie van de prestatieafspraken gebeurt op concrete locaties door het uitvoeren van fysieke maatregelen (aanpassen peilen, aanpassing beekprofielen, etc.). De provincie Drenthe is opgedeeld in vijf gebiedscommissies. Een gebiedscommissie werkt aan de uitvoering van de eigen gebiedsdoelstellingen, zoals het op hoofdlijnen vaststellen van de gebiedsopgaven, het programmeren van de uitvoering, het scheppen van goede randvoorwaarden voor de projectontwikkeling en projectuitvoering en het adviseren van GS over gebiedsgerichte projecten (Provincie Drenthe, 2007).

De vorming van gebiedscommissies is niet alleen terug te voeren op de prestatieafspraken van het ILG. Zo had de Drentsche Aa al een gebiedscommissie, opgericht in het kader van het Nationaal Beek- en Esdorpenlandschap Drentsche Aa. Rondom het gebied de Reest (provinciegrensoverstijgend) bestond ook een soort gebiedscommissie. Hier is een nieuwe structuur naast ontstaan, die zich alleen op Drents grondgebied richt.

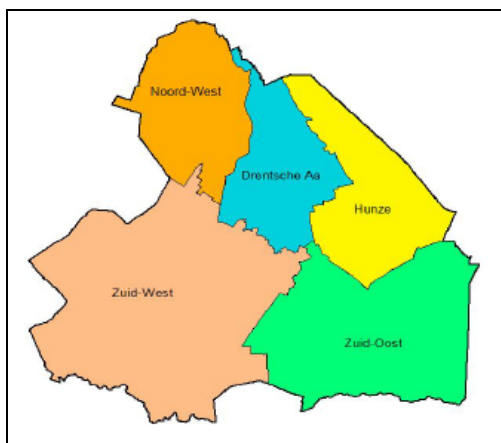
#### **Inhoud**

Door de vorming van gebiedscommissies, die ook verantwoordelijk zijn voor de bestrijding van de verdroging, is verdrogingsbeleid expliciet gekoppeld aan andere beleidsvelden. Hierdoor gaan ook nieuwe actoren zich hiermee bezighouden. Het is nog onduidelijk hoe dit uit zal pakken, maar de kans bestaat dat hierdoor extra inspanning nodig is om het onderwerp op de agenda van de gebiedscommissies te houden. Het verdrogingsbeleid lijkt in de nieuwe situatie zwakker te staan dan in de oude situatie het geval was.

#### **Sturing**

Door de opdeling in gebiedscommissies ontstaan afwegingsarena's met ieder een eigen krachtenverdeling. De gebiedscommissies kunnen via maatregelen de verdrogingsdoelen

koppelen aan specifieke gebieden van de lijst met TOP-gebieden. Doordat de te realiseren verdrogingsreductie in kwalitatieve termen is beschreven, bestaat er in de praktijk (net als in de oude situatie) ruimte om dit te realiseren via maatregelen, die tegelijkertijd bijdragen aan doelrealisatie van andere belangen. Bij de uitvoering kan verdroging hierdoor meeliften met andere beleidsopgaven van het gebiedsgerichte beleid. De vorming van gebiedscommissies en de betrokkenheid van actoren die tot heden weinig affiniteit hadden met verdrogingsbeleid, kunnen hieraan ook een impuls geven. Overigens gaven respondenten die werkzaam zijn bij waterschappen in interviews regelmatig aan dat het stellen van minder ambitieuze doelen soms nodig is om ze haalbaar en betaalbaar te laten zijn.



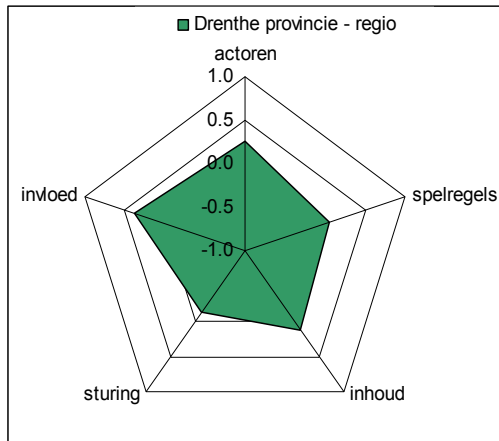
*Figuur 3.3 De opdeling van Drenthe in vijf werkgebieden voor gebiedsgericht beleid*

### **Invloed**

Welke actoren betrokken zijn verschilt per uitvoeringsproject. De benodigde kennis is vooral aanwezig bij terreinbeheerders, boeren en waterschappen, waardoor zij invloed hebben. De machtspositie en de invloed van het verdrogingsnetwerk zijn beperkt; ondanks dat men in het verleden vele maatregelen realiseerde. De materiële middelen (geld, grond, rechten, etc.) zijn niet in handen van één actor. Men heeft elkaar nodig voor de uitvoering. Het betreft niet alleen organisaties die in het provinciale verdrogingsnetwerk actief zijn, maar ook organisaties die dat juist niet zijn, zoals gemeenten. Gemeenten hebben vooral een rol bij de planologische verankering van maatregelen. Zonder wijziging van het bestemmingsplan is het soms voor een waterschap niet mogelijk om de fysieke maatregelen uit te voeren. Omdat het waterschap de verplichting heeft het peilbeheer te richten op de bestaande grondgebruikfunctie, moet duidelijk zijn welke functie het water ter plekke dient.

De immateriële middelen (kennis, status, kwaliteit menskracht, etc.) zijn verdeeld over de actoren. In specifieke gebiedssituaties kunnen deze wel bij bepaalde actoren geconcentreerd zijn. De uitvoering van het natuurbeleid is in het algemeen sterk afhankelijk van hoe mensen het onderwerp beleven.

De realisatie van de prestatieafspraken blijkt tussen de kenmerken van *government* en *governance* een middenpositie in te nemen (Figuur 3.4). Dit betekent dat het gaat om relatief open besluitvormingsprocessen, waar bevoegdheden en formele procedures wel een rol spelen, maar waar men ook relatief informeel samenwerkt. Binnen het verdrogingsnetwerk zijn er weinig inhoudelijke verschillen; met actoren daar buiten bestaan deze wel. Actoren zijn sterk van elkaar afhankelijk voor het realiseren van verdrogingsdoelen. Machtsmiddelen zijn verdeeld en liggen ook buiten het verdrogingsnetwerk. Voor een uitgebreide beschrijving van deze casus verwijzen wij naar Gerritsen *et al.*, 2009.



#### Legenda sturingsstijlen (zie bijlage 2)

- Score - 1** hiërarchische overheid (zuiver government)
- Score - 0.5** publieke samenwerking
- Score 0** interactief beleid
- Score + 0.5** sturing in communities
- Score + 1** zelfsturing (zuiver governance)

Figuur 3.4 Sturingsstijl tussen provincie Drenthe en gebiedsbetrokkenen

## 3.3 Noord-Brabant

### 3.3.1 Uitgangssituatie

In Noord-Brabant was de verdrogingbestrijding een belangrijk onderdeel in de bestuurlijke onderhandelingen in het kader van de reconstructie. Daarbij stond de kwaliteit van het landelijk gebied centraal. In 2003 lag er een bestuurlijk knelpunt dat te maken had met de mogelijkheden voor de intensieve veehouderij. Hierover is toen in Cork (Ierland) een overeenkomst bereikt, met zowel een optie voor de landbouw als een extra inspanning bij de verdrogingbestrijding in de natte natuurparels. Het overleg in Cork is gevoerd door Brabantse Milieufederatie (BMF), de Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) en de provincie Noord-Brabant. De overeenkomst uit dit overleg bestaat eruit dat er twee pijlers zijn gevormd in het reconstructieplan; natuur en landbouw, die beide als een even zware opgave worden beschouwd.

Met het Verdrag van Cork in juli 2003 is verdrogingbestrijding veel hoger op de agenda gezet. Bestuurlijk is afgesproken om de zogenaamde 40% doelstelling voor verdroging te gaan halen. Dit is de rijksopgave, die inhoudt dat er in 2010 sprake moet zijn van een herstel van 40% van de verdroging ten opzichte van de situatie in 1984. Deze rijksopgave is al in 2003 vertaald naar 50% herstel van de natte parels in 2009 en herstel van alle natte parels in 2013. Deze vertaalslag is in 2005 in de reconstructieplannen vastgelegd.

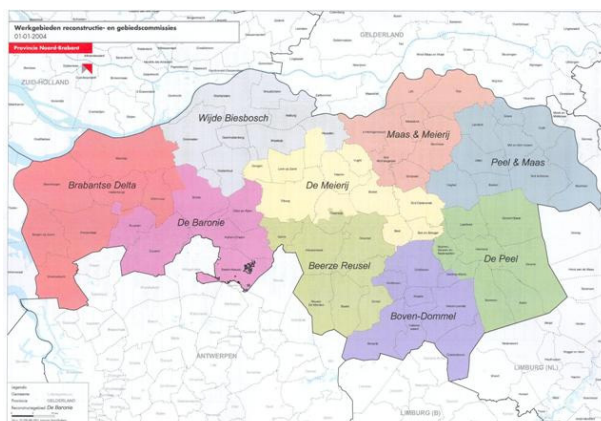
Natte natuurparels zijn belangrijke natte natuurgebieden met bijzondere ecologische waarden, die afhankelijk zijn van water. De meeste van deze gebieden in Noord-Brabant zijn verdroogd en ook de waterkwaliteit en de inrichting van de beken en kreken laten te wensen over. Hierdoor zijn er te weinig dier- en plantensoorten en de kwetsbare soorten zijn vaak al helemaal verdwenen. Met maatregelen om de grondwaterstand te verhogen, de kwel te herstellen en de waterkwaliteit te verbeteren worden deze natte natuurparels hersteld. Zo kunnen deze bijzondere natte natuurgebieden weer uitgroeien tot echte parels van Brabant (folder 'Natte natuurparels: ook uw zorg?'). Om te voorkomen dat de situatie van natte natuurparels verslechtert, zijn 'beschermingszones natte natuurparel' geïntroduceerd. Dat zijn zones van gemiddeld 500 meter om het natuurgebied omheen. Anders dan voorheen worden nu de maatregelen in de natte natuurparels tot op de rand van het natuurgebied uitgevoerd, met acceptatie van effecten voor omliggende (landbouw)gronden. Uitgangspunt hierbij is dat alle betrokken partijen met de te nemen maatregelen instemmen. Schade wordt

gecompenseerd via technische of financiële instrumenten. Er worden geen maatregelen genomen buiten de gebieden.

### 3.3.2 Totstandkoming ILG prestatieafspraken over verdroging

#### **Actoren**

Bij de totstandkoming van de prestatieafspraken is zwaar geleund op de gemaakte afspraken bij de reconstructiebesprekingen in Cork. De betrokken gebiedsactoren zijn dus zij die in Cork waren vertegenwoordigd en de reconstructiepartners die zijn betrokken bij het vertalen van de afspraken van Cork. In Cork waren, zoals al eerder genoemd, de bestuurders van de provincie, ZLTO en de Milieufederatie aanwezig.



*Figuur 3.5 De werkgebieden reconstructie en gebiedscommissies in Noord-Brabant (Bron: [www.kennisloket.nl](http://www.kennisloket.nl))*

#### **Spelregels**

Omdat de TOP-lijst (zie Tabel 3.2) met de overeenkomst van Cork al was ingevuld en in de reconstructieplannen (voor de werkgebieden van de reconstructie en de gebiedscommissies: zie Figuur 3.5) uitgewerkt, was de provincie van mening dat dit niet opnieuw hoeft te worden gedaan. Er bestond immers al bestuurlijk draagvlak en er waren al goede afspraken over de uitvoering. Het Rijk is hiermee akkoord gegaan, waarna de afspraken over verdroging ambtelijk zijn ingepast in de prestatieafspraken. De TOP-lijst is hier een onderdeel van. In de ILG-overeenkomst zijn de doelen vastgelegd inclusief normbedragen en criteria.

#### **Inhoud**

Doordat verdrogingbestrijding in de reconstructie al door de provincie en betrokken gebiedsactoren was opgepakt, was het besluitvormingsproces bij de prestatieafspraken relatief simpel. De provincie deed een voorstel en het Rijk keurde dit goed. De inspanning zat in de voorbereiding, vooral aan de kant van de provincie. Er was dus eigenlijk sprake van één discours.

#### **Sturing**

De provincie heeft voorafgaand aan de totstandkoming van de prestatieafspraken in het kader van de reconstructie overleg gevoerd met gebiedsactoren, ondermeer in de reconstructiecommissies. De manier waarop in de prestatieafspraken aan de 40% doelstelling van het Rijk invulling is gegeven en de manier waarop de doelrealisatie wordt vormgegeven, komt overeen met hetgeen is bepaald in en door de provincie vastgelegd in de reconstructie. Ook hier is dus weer sprake van één discours.



Tabel 3.2 TOP-lijst verdroogde gebieden in prestatieovereenkomst voor Noord Brabant

EHS	Hectare verdroogd	Deels EHS, deels Natura 2000	Hectare verdroogd	
			Natura 2000	EHS
Aa	466	Bossche Broek	109	166
Beneden-Dommel	962	Boven-Dommel	203	274
BovenMark	181	Brabantse Wal	67	264
De Vilt	42	Chaamse beken	59	357
Gat van de Ham	173	De Brand /Leemkuilen	409	52
Helvoirtsche Broek / Brokkenbroek	206	Kampina en omgeving	358	1583
Hoge Raam	69	Kempenland-Wes	331	1449
Hooibroeken/Sompen en Zooislagen	284	Kleine Dommel	14	547
Kreken Steenberg	47	Kreken Biesbosch	19	42
Oud Prinslandse polder/ Molenkreekstelsel	9	Leenderbos / Groote Heide	334	240
Oudland / Halstersche Laag	345	Peelvenen	1858	449
Noordrand-Midden	760	Pompveld/Kornsche Boezem	122	2
Rietkreek-Langewater	13	Regte Heide / Riels Laag	177	183
Sang en Goorkens	153	Strabrechtse Heide	226	9
t Merkske	304	Vennen Budel	85	7
Tonnekreek-Keenehaven	11	Vlijmensch Ven/ Moerputten	533	5
Turfvaart / Bijloop	820	Westelijke Langstraat	446	89
Wijstgronden Uden	43			
<b>Totaal ha</b>	<b>4888</b>	<b>Totaal ha</b>	<b>5350</b>	<b>5618</b>
<b>Totaal aantal gebieden</b>	<b>18</b>	<b>Totaal aantal gebieden</b>	<b>17</b>	

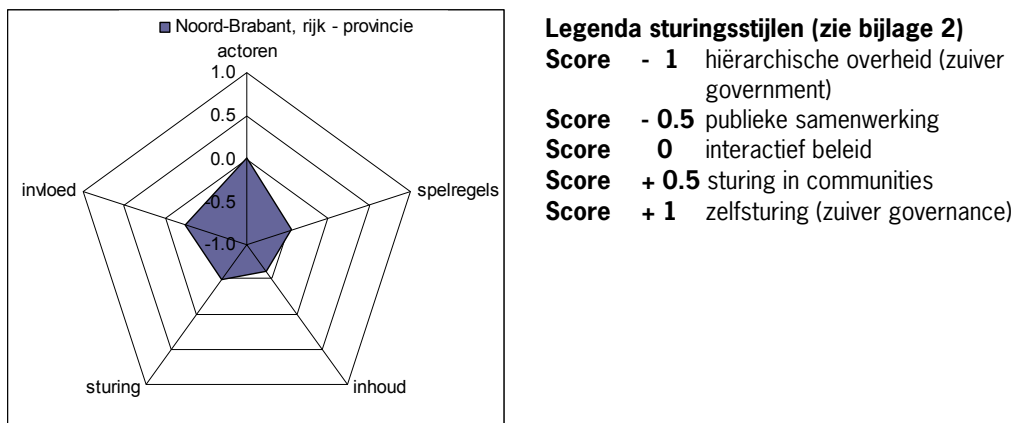
### **Invloed**

Bij het formuleren van invulling van doelen en formulering van maatregelen hebben gebiedsactoren veel invloed uit kunnen oefenen. Het draagvlak voor de reconstructieplannen bij de reconstructiepartners (provincie, gemeenten, waterschappen en ZLTO etc.) is groot. Door de reconstructie hebben partijen meer oog voor het collectieve belang.

Hoewel de reconstructiecommissies heel breed zijn samengesteld, was de delegatie die naar Cork ging vrij smal. Toch wordt de afvaardiging door alle gebiedsactoren als representatief beschouwd. Hierna is men in de reconstructiecommissies met de in Cork gemaakte afspraken aan de slag gegaan, met als doel om hieraan op gebiedsniveau invulling te geven. Het is echter zo dat men bij de daadwerkelijke realisatie van de plannen te maken krijgt met andere partijen, met name de individuele grondeigenaren, zowel landbouwbedrijven als particulieren. Het is nog de vraag in hoeverre bij deze mensen draagvlak bestaat voor de plannen en/of met welke maatregelen en compensaties zij akkoord zullen gaan. Natuurmonumenten geeft aan dat zij het jammer vindt dat in het bestuursakkoord dat gesloten wordt tussen waterschappen en provincie alleen een inspanningsverplichting en geen resultaatverplichting wordt afgesproken.

De totstandkoming van de prestatieafspraken over verdroging in Noord-Brabant vertoont meer kenmerken van *government* dan van *governance* (zie Figuur 3.6). Het proces is relatief gesloten geweest, en bevoegdheden en formele procedures hebben een grote rol gespeeld. Inhoudelijk waren er geen pregnante verschillen. Verder kan worden geconstateerd dat de invloed van de reconstructie groter is geweest dan die van het ILG. Opvallend hierbij is dat

niet het Rijk de sturende actor is geweest, maar de provincie. Dit komt doordat sterk is geleund op de resultaten uit Cork.



Figuur 3.6 Radardiagram sturingsstijl Noord-Brabant: Rijk en provincie

### 3.3.3 Realisatie prestatieafspraken

#### **Actoren**

De actoren die in dit proces participeren zijn naast de provincie en de waterschappen belangenvertegenwoordigers en grondeigenaren in de betrokken gebieden.

#### **Spelregels**

De provincie heeft de regels opgesteld en de waterschappen worden door het bestuursakkoord tussen provincie en waterschappen verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering. De provincie heeft de kaders voor het GGOR op hoofdlijnen aangegeven. Daarbij wordt gezocht naar afstemming tussen de regierol van de provincie en beleidsvrijheid bij de uitvoering voor het waterschap. Met belangenvertegenwoordigers en grondeigenaren in de streek wordt, in het kader van de door de waterschappen op te stellen GGOR, bekeken welke compensatiemaatregelen voor landbouwbedrijven en particuliere grondbezitters mogelijk zijn en welke maatregelen maatschappelijk draagvlak hebben. Naast de werksessies met de streek doorloopt een GGOR/Inrichtingsplan uiteindelijk de inspraakprocedure.

In het GGOR/Inrichtingsplan staat alles wat er uiteindelijk zal worden gedaan. De voorwaarden voor het GGOR staan in het bestuursakkoord van provincie en waterschappen. Daarin is ondermeer afgesproken dat de waterschappen in een gebied maatregelen mogen nemen tot aan de grens van een natte natuurparel. Effecten buiten de natuurparels zijn toegestaan en zullen worden gecompenseerd via contracten met de grondgebruikers. De compensatieafpraak is een onderdeel van het GGOR.

Op verzoek van de waterschappen wordt een tweede bestuursovereenkomst opgesteld, met daarin nieuwe spelregels voor financiering. Doel is de slagkracht bij de uitvoering te vergroten. De constructie is vergelijkbaar met de ILG-afspraken tussen Rijk en provincies en biedt de waterschappen de mogelijkheid om zonder gedoe met ingewikkelde subsidies een programmavoorstel te doen. De doelen, wijze van toetsen en ijkmomenten zijn goed vastgelegd. Zonder het ILG zouden vanwege de 'verschotting' deze afspraken niet kunnen worden gemaakt.

### ***Inhoud***

Verdrogingbestrijding in de 'waternatuurparels' wordt door betrokken partijen van belang geacht vanwege het evenwicht in en het behoud van draagvlak voor de afspraken die in het reconstructieproces zijn gemaakt. Dit mede vanuit de gedachte om "eerst maar eens de bestaande plannen uit te voeren in plaats van deze steeds maar weer aan te passen".

Voor de Natura 2000-gebieden zijn instandhoudingdoelen opgesteld. Het waterschap kan hiervoor de hydrologische randvoorwaarden leveren, maar dat wil nog niet zeggen dat de gewenste flora en/of fauna er dan ook komt of blijft. Bovendien zijn de Natura 2000-doelen nogal vaag. Om op tijd aan de Natura 2000-doelen te voldoen moeten bovendien versnellingen worden doorgevoerd in trajecten zoals grondaankoop; dit zal echter niet eenvoudig zijn. Voor het waterschap redenen om in het bestuursakkoord met de provincie geen resultaatverplichtingen op te nemen, noch voor de EHS-gebieden, noch voor de Natura 2000-gebieden. Er geldt alleen een inspanningsverplichting. Bovendien is afgesproken dat de waterschappen de GGORs opstellen en uitvoeren.

### ***Sturing***

Via de Taskforce Verdroging, de prestatieafspraken (TOP-lijst) en de daaraan gekoppelde middelen legt het Rijk druk op de provincie. Het Rijk wil de doelen van de EHS halen. Omdat de provincie uitvoerder is van de EHS doelen en partij in de ruimtelijke ordening, oefent zij op haar beurt druk uit op de waterschappen.

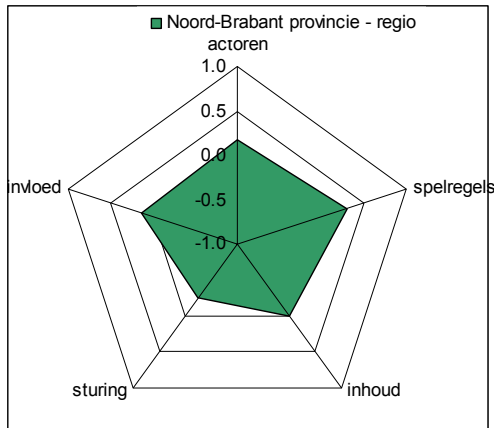
### ***Invloed***

Een probleem bij de uitvoering is het verkrijgen van draagvlak in gebiedsprojecten. Om draagvlak te verkrijgen zouden de uitvoeringsplannen nog integraler van opzet moeten zijn dan bij het ILG mogelijk is. Vooral het geld van V&W voor de realisatie van het Bestuursakkoord Water (bij voorbeeld waterberging) wordt gemist. Dit geldt bijvoorbeeld voor gebieden die niet in de TOP-lijst staan, maar die wel belangrijk zijn voor de mogelijkheden in de TOP-gebieden en waarvoor het Rijk geen geld beschikbaar stelt. Het Rijk bepaalt met zijn financiën of en in welke mate iets wordt gerealiseerd. De praktijk moet leren in hoeverre dit problemen oplevert.

Een koersverandering bij de uitvoering betreft de houding van de provincie ten opzichte van eigenaren (landbouwbedrijven en andere particulieren) van grond in de natuurparels, en die niet willen vertrekken. Hoewel oorspronkelijk is afgesproken dat vertrek uit natuurgebieden alleen op vrijwillige basis zou gebeuren, is nu besloten dat een onteigeningsprocedure, wanneer noodzakelijk, toch zal worden ingezet. De inschatting is dat onteigening slechts sporadisch nodig zal zijn.

Grondaankopen binnen de EHS zijn noodzakelijk om de verdrogingdoelen te kunnen realiseren. Immers, zo lang er binnen een natuurparel nog grond in eigendom is van boeren en particulieren, kan niet worden begonnen met de noodzakelijke hydrologische maatregelen. Het verwerven van grond kan lang duren. Bij vrijwillig aankopen is dit gauw 2-3 jaar, bij onteigenen 5-6 jaar. Omdat grondaankoop een lange doorlooptijd heeft is het zeer de vraag of de doelen binnen de gestelde termijn gehaald kunnen worden.

Het beeld in Figuur 3.7 is redelijk evenwichtig en stemt grotendeels overeen met interactief beleid, zij het dat de spelregels iets meer naar *governance* neigen. Over de manier waarop de verdrogingsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd (de as sturing), bestaan relatief weinig verschillen van inzicht tussen de betrokken actoren.



#### Legenda sturingsstijlen (zie bijlage 2)

- Score - 1 hiërarchische overheid (zuiver government)
- Score - 0.5 publieke samenwerking
- Score 0 interactief beleid
- Score + 0.5 sturing in communities
- Score + 1 zelfsturing (zuiver governance)

Figuur 3.7 Radardiagram sturingsstijl Noord-Brabant: provincie en regio

## 3.4 Noord-Holland

### 3.4.1 Uitgangssituatie

De provincie Noord-Holland kent drie belangrijke gebieden met specifieke natuurwaarden en verdrogingsproblemen: de duinen en binnenduinrand, het veenweidegebied en het Vechtplassengebied. Voor de lijst met TOP-gebieden zijn de meest waardevolle gebieden uit de provinciale ecologische hoofdstructuur geselecteerd. Dit zijn gebieden die nationaal en internationaal van grote betekenis zijn en die grotendeels samen vallen met de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) gebieden. De gebieden vormen samen de zogenaamde 'A-gebieden' (Richtlijn Taskforce Verdroging).

Al van voor de oprichting van de Taskforce Verdroging bestaat er in Noord-Holland een verdrogingsnetwerk, waarin de provincie, natuurbeherende organisaties, waterschappen, waterleidingbedrijven en de Milieufederatie Noord-Holland deelnemen. In het netwerk worden ideeën over en maatregelen voor gebieden uitgewisseld. De prestatieafspraken hebben een deel van deze ideeën overgenomen. Het netwerk vormt een representatieve weergave van alle belangen, aangezien alle partijen die zich met verdroging bezighouden erin zijn vertegenwoordigd.

### 3.4.2 Totstandkoming ILG-prestatieafspraken over verdroging

#### **Actoren**

Bij het ILG zijn onder meer LNV en de provincie betrokken. De natuurbeherende organisaties bespreken in een overleg voorts allerlei provinciale vraagstukken, waaronder het verdrogingsbeleid. Het overleg is bedoeld om elkaar op de hoogte te houden, gezamenlijke strategieën te bedenken en een gezamenlijk belang, bijvoorbeeld in de gebiedscommissies, uit te dragen. De afzonderlijke terreinbeheerders hebben namelijk te weinig capaciteit om in alle gebiedscommissies te participeren.

#### **Spelregels**

Voor de prestatieafspraken selecteerde de provincie Noord-Holland, met steun van terreinbeheerders en waterschappen, specifieke TOP-gebieden. De provincie werkte vervolgens per TOP-gebied de doelen uit en bepaalde de bijbehorende middelen (zie Tabel 3.3). Hierbij was sprake van een politieke afweging. LNV keurde vervolgens het voorstel goed en legde het vast in prestatieafspraken.

Tabel 3.3. TOP-lijst verdroogde gebieden in prestatieovereenkomst Noord-Holland

Verdroogd gebied	Oppervlakte verdroogd (ha)	Kosten herstel (k€)
Texel	4.615	5.093
Duinen Den Helder en Callantsoog	698	156
Duinen Zwanewater en Pettenerduinen	779	139
Abtskolk, de Putten	611	453
Duinen Schoorl	1.743	536
Noord-Hollands Duinreservaat	5.204	6.918
Kennemerland Zuid	8.243	11.656
Eialndspolder	1.416	1.885
Polder Zeevang	1.862	1.972
Wormer- en Jisperveld, Kalverpolder	1.475	1.983
Ilperveld, Oostzanerveld, Varkensland en Twiske	2.584	2.057
Polder Westzaan	1.065	1.262
Naardermeer	1.152	1.353
Oostelijke Vechtplassen	6.988	14.450
<b>Totaal</b>	<b>22.665</b>	<b>49.800.000</b>

### ***Inhoud***

In de TOP-lijst van de provincie Noord-Holland zijn de duinen, het Vechtplassengebied en het veenweidegebied opgenomen. Dit zijn de gebieden die al jaren de aandacht hadden vanuit Natura 2000 rijks- en provinciaal beleid. Van specifieke gebieden zijn in algemene termen de verdrogingsdoelen beschreven en aan hectares en euro's gekoppeld. Duidelijk is dat er verschil van inzicht bestaat over de te nemen maatregelen, met name in het veenweidegebied, maar dit is bij de prestatieafspraken niet aan de orde geweest.

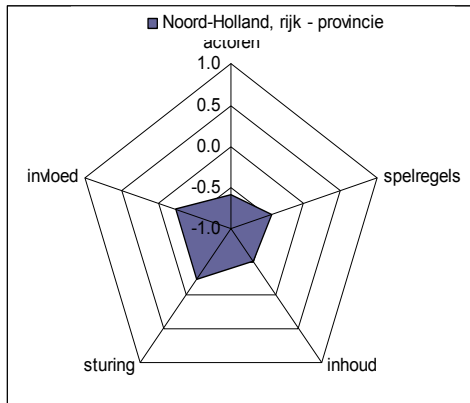
Doordat het samenstellen van de TOP-lijst en het beschrijven van de doelstellingen snel is gebeurd, lopen in het uiteindelijke programma voor gebieden en doelen 'rijp' en 'groen' door elkaar. Voor sommige gebieden kunnen vrij nauwkeurige kostenramingen worden opgesteld. Voor andere gebieden wordt uitgegaan van grondaankoop voor EHS-realiseratie, terwijl hier nog geen zicht op is. Op basis van praktijkervaringen met grondaankoop en vernattingsmaatregelen en gegevens van DLG is uitgegaan van een bedrag van 6000 euro per hectare. Op basis hiervan zijn noodzakelijke investeringen ingeschat en contracten afgesloten.

### ***Sturing***

De provincie heeft de waterschappen en grondbezitters (waaronder natuurorganisaties) geraadpleegd, omdat zij voor het nemen van maatregelen van hen afhankelijk is en omdat deze organisaties over de vereiste gebiedskennis beschikken. De provincie heeft er bij het voorstel naar gestreefd zoveel mogelijk gebieden op de agenda te zetten. Daarbij vertrouwde zij erop dat de traditionele partners in het verdrogingsbeleid voldoende middelen zouden kunnen krijgen om de verdrogingsdoelen binnen hun terreinen en taakgebieden te realiseren.

### ***Invloed***

Opvallend is dat de gebiedsactoren aangeven dat zij wel bekend zijn met de TOP-gebieden, maar niet op de hoogte zijn van de afspraken in het prestatiecontract. Zij zijn slecht op de hoogte van de afspraken tussen Rijk en provincies. Er bestaan wederzijds veel vragen over de voortgang, over definities, over de wijze waarop de voortgang wordt gemeten en op welke wijze er zal worden afgerekend.



#### Legenda sturingsstijlen (zie bijlage 2)

- Score - 1** hiërarchische overheid (zuiver government)  
**Score - 0.5** publieke samenwerking  
**Score 0** interactief beleid  
**Score + 0.5** sturing in communities  
**Score + 1** zelfsturing (zuiver governance)

*Figuur 3.8. Radardiagram sturingsstijl Noord-Holland: Rijk en provincie*

De balans in Figuur 3.8 zegt iets over de effectiviteit van het sturingsmodel. Er is sprake van een redelijk gelijkmatig figuur, die vooral kenmerken heeft van sturing in expertnetwerken van publieke organisaties en traditionele belangenbehartigers. Hierbij speelt een beperkt aantal inhoudelijke discoursen een rol. Opvallend is de score op sturing, die mogelijk suggereert dat er toch verschillende beelden en verwachtingen bestaan over de aanpak. De vraag is of die bij de realisatie niet leiden tot meningsverschillen over de opgenomen prestatieafspraken.

### 3.4.3 Realisatie prestatieafspraken

#### **Actoren**

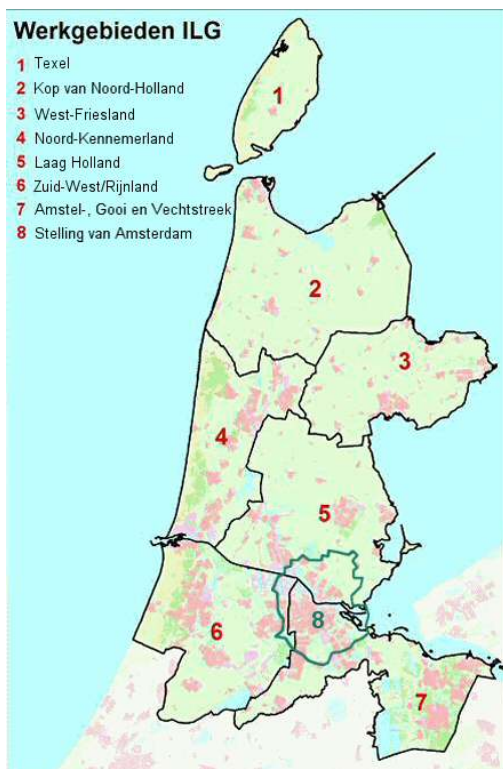
Omdat verdrogingdoelen in specifieke gebieden moeten worden gerealiseerd, is de aanpak van verdroging opgenomen binnen het gebiedsgerichte beleid. Hiertoe is de provincie Noord-Holland in acht gebieden verdeeld (Figuur 3.9), waarvoor in de eerste maanden van 2007 gebiedscommissies zijn opgezet. De gebieden zijn:

1. Texel
2. Kop van Noord-Holland
3. West-Friesland
4. Noord-Kennemerland
5. Laag-Holland
6. Zuidwest-Rijnland
7. Amstel-, Gooi- en Vechtstreek
8. Stelling van Amsterdam

De gebiedscommissies, waarin ook de waterschappen zijn vertegenwoordigd, zijn breed samengesteld. Vanuit de terreinbeheerders is er één afvaardiging, omdat terreinbeheerders te weinig capaciteit hebben om in alle gebiedscommissies uitvoering te kunnen geven aan beleidsdoelstellingen. Provinciale medewerkers nemen niet deel aan processen in gebiedscommissies. Zij beschouwen zich meer als planner en toetser dan als meedenker of initiator.

#### **Spelregels**

De gebiedscommissies zijn verantwoordelijk voor de realisatie van de prestatieafspraken in het gebied, op basis van integraal beleid. Projectaanvragen voor verdrogingsbestrijding worden ingediend bij gebiedscoördinatoren en afgewogen in breed samengestelde gebiedscommissies, in concurrentie met diverse andere projectaanvragen voor het gebied. Om dit te kunnen realiseren moeten ook andere actoren over het verdrogingsbeleid worden geïnformeerd en bij de uitvoering worden betrokken, wat nieuwe representatieve samenwerkingsverbanden op gebiedsniveau vereist. Maar hiervan is nog nauwelijks sprake.



*Figuur 3.9: De ILG-werkgebieden van de provincie Noord-Holland ([www.noordholland.nl](http://www.noordholland.nl))*

De verbinding tussen schaalniveaus is sterk geformaliseerd. De lijnen lopen via kaderbrieven met doel- en taakstellingen van de provincie naar gebieden, en via projectlijsten met budgetaanvragen van gebieden naar de provincie. Verwacht wordt dat de geformaliseerde afspraken worden nageleefd, terwijl hier toch in praktijk bij partijen twijfels over bestaan.

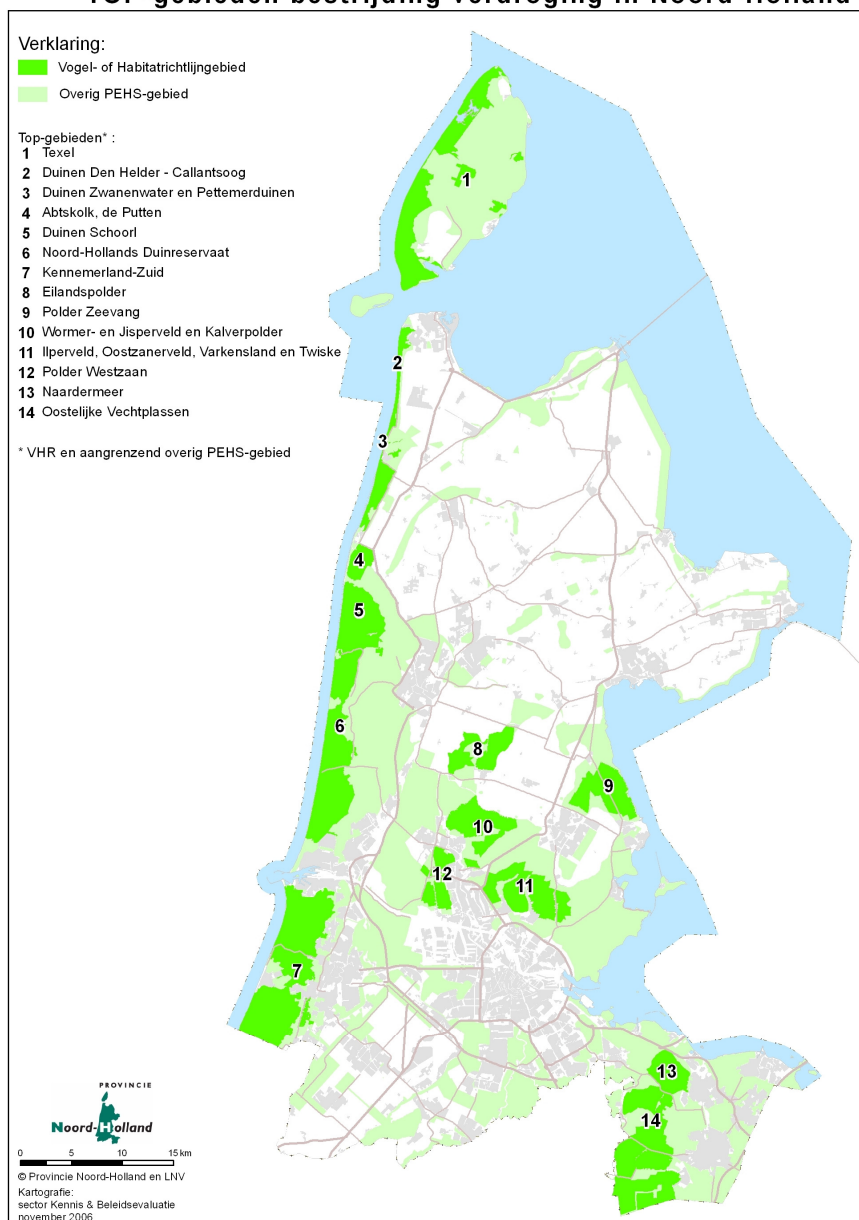
### ***Inhoud***

Complicaties bij het realiseren van prestatieafspraken vormen de nog te verwerven hectares en het nog nader concretiseren van veel afspraken, bijvoorbeeld omdat niet duidelijk is welk natuurdoeltype aan de orde is. Verder is het vooral bij het veenweidegebied niet duidelijk wat de doelen zijn. Dit leidt tot discussies over ondermeer bruto hectares en het specifieke areaal verdroogde en verdrogingsgevoelige natuur. Belanghebbenden van waterschap, landbouw en natuur hebben hierover verschillende zienswijzen, en zelfs binnen de natuurorganisaties zijn er verschillen. Zo heeft Staatsbosbeheer voor de laagveengebieden moerasontwikkeling als oplossing, terwijl Natuurmonumenten de weidevogels wil behouden. Dat zij deze discussie niet voeren binnen gebiedscommissies is een extra complicatie. Binnen de gebiedscommissies is sprake van concurrentie tussen beleidsthema's. Het budget is niet voldoende om alle projecten te honoreren.

### ***Sturing***

De relatie tussen provincie en gebiedscommissie is sterk geformaliseerd. De provincie vertaalde de prestatieafspraken in een jaarlijkse kaderbrief voor de gebiedscommissies. Daarin staan de opdracht en de middelen om de opdracht te realiseren. Via het indienen van projectvoorstellen kan een gebiedscommissie een beroep doen op de beschikbare budgetten voor verdrogingsdoelstellingen (zie figuur 3.10). Gedeputeerde Staten beslissen over deze projectaanvragen. De verwachting is dat de gebiedscommissies de gemaakte afspraken nakomen. In de praktijk blijkt het binnen deze structuur moeilijk om tot integrale plannen te komen. Om de verdrogingsdoelen te kunnen realiseren, kiezen de commissies nog steeds voor gemakkelijke projecten (sectoraal).

## TOP-gebieden bestrijding verdroging in Noord-Holland

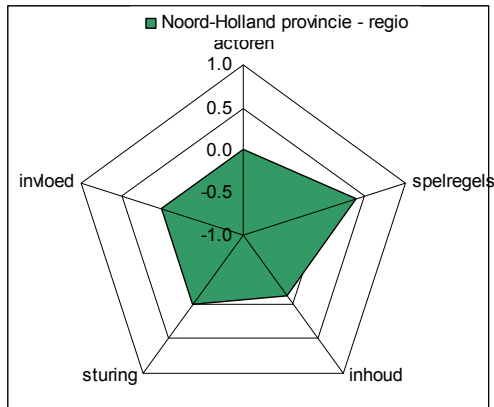


Figuur 3.10. TOP-gebieden bestrijding verdroging in Noord-Holland (Bron: Provincie Noord-Holland en het ministerie van LNV)

### **Invloed**

Sommige respondenten, met name uit het traditionele verdrogingsnetwerk, zijn van mening dat er sprake is van een gebrek aan richting en dat de provincie in bepaalde gebieden, zoals de Vechtstreek, de Bollenstreek en het Veenweidegebied, de regierol meer op zich zou moeten nemen, omdat er teveel deelbelangen zijn. Verdroging is geen populair onderwerp voor projecten, omdat het gaat om complexe en soms zelfs impopulaire maatregelen waarover moeilijk consensus is te krijgen. De provincie daarentegen vindt dat dit een taak is voor de gebiedscommissies, omdat zij de verschillende beleidsdoelen in een integraal kader moeten realiseren.





#### Legenda sturingsstijlen (zie bijlage 2)

**Score - 1** hiërarchische overheid (zuiver government)

**Score - 0.5** publieke samenwerking

**Score 0** interactief beleid

**Score + 0.5** sturing in communities

**Score + 1** zelfsturing (zuiver governance)

*Figuur 3.11. Radardiagram sturingsstijl Noord-Holland: provincie en regio*

De balans in Figuur 3.11 zegt iets over de effectiviteit van het sturingsmodel. Uit de figuur blijkt dat de provincie spelregels heeft opgesteld om te komen tot sturing op gebiedsniveau. De opgave is om op gebiedsniveau te komen tot sterke integraal samengesteld netwerken en gezamenlijke richting, visie en projectontwikkelingen. Daarbij horen andere wijzen van beleidsbeïnvloeding en samenwerking tussen actoren. Op de andere aspecten blijkt dat de provincie nog niet zover is om hier al uitvoering aan te geven. Vooral nog lukt het de gebiedscommissies nog niet te komen tot integrale projecten en tot het opnemen van complexe vraagstukken. Strategische keuzes, bijvoorbeeld tussen landbouw en natuur, die de basis kunnen vormen voor verdrogingsprojecten, worden (nog) niet gemaakt. Ook het traditionele verdrogingsnetwerk heeft binnen de nieuwe structuur nog geen invloedrijke positie en nog geen nieuwe relatienetwerken weten op te bouwen.



## 4 Vergelijking tussen provincies en conclusies

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten van de drie provincies met elkaar vergeleken. Hierbij worden eerst de uitgangssituaties in de drie provincies vergeleken (4.2). Vervolgens wordt de totstandkoming van de provinciale verdrogingsdoelstellingen in het ILG vergeleken (4.3). Dan worden de verschillende manieren waarop provincies de verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen willen realiseren vergeleken (4.4). Hierna worden de hoofdvragen van het onderzoek in de vorm van conclusies beantwoord (4.5). Verder worden maatlatoverstijgende conclusies weergegeven (4.6). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een reflectie op de maatlat *government/governance* (4.7).

### 4.2 Uitgangssituatie

Onder uitgangssituatie wordt de situatie vóór het vaststellen van de TOP-lijsten en het vastleggen van de afspraken in het ILG verstaan.

In de *provincie Noord-Brabant* is de verdrogingsbestrijding een belangrijk onderdeel van de bestuurlijke onderhandelingen in het kader van de reconstructie van de intensieve veehouderij. De intensieve veehouderij vormde een knelpunt voor realisatie van beleid tegen verdroging. In 2003 is in het kader van de reconstructie een overeenkomst bereikt met oplossingen voor de landbouw en beloofde extra inspanningen bij verdrogingsbestrijding binnen de EHS in zogenaamde natte natuurparels.

In de *provincie Noord-Holland* is in de periode voor de komst van de TOP-lijsten en het ILG-verdrogingsbeleid gevoerd in drie belangrijke aandachtsgebieden met specifieke natuurwaarden: de duinen en de duinenbinnenrand, het veenweidegebied en het Vechtplassengebied. Bij het vaststellen van de TOP-gebieden heeft men zich vooral laten leiden door de keuze om deze in de provinciale ecologische hoofdstructuur te situeren. In Noord-Holland is sprake van een verdergaande decentralisatie tot op het niveau van gebieden.

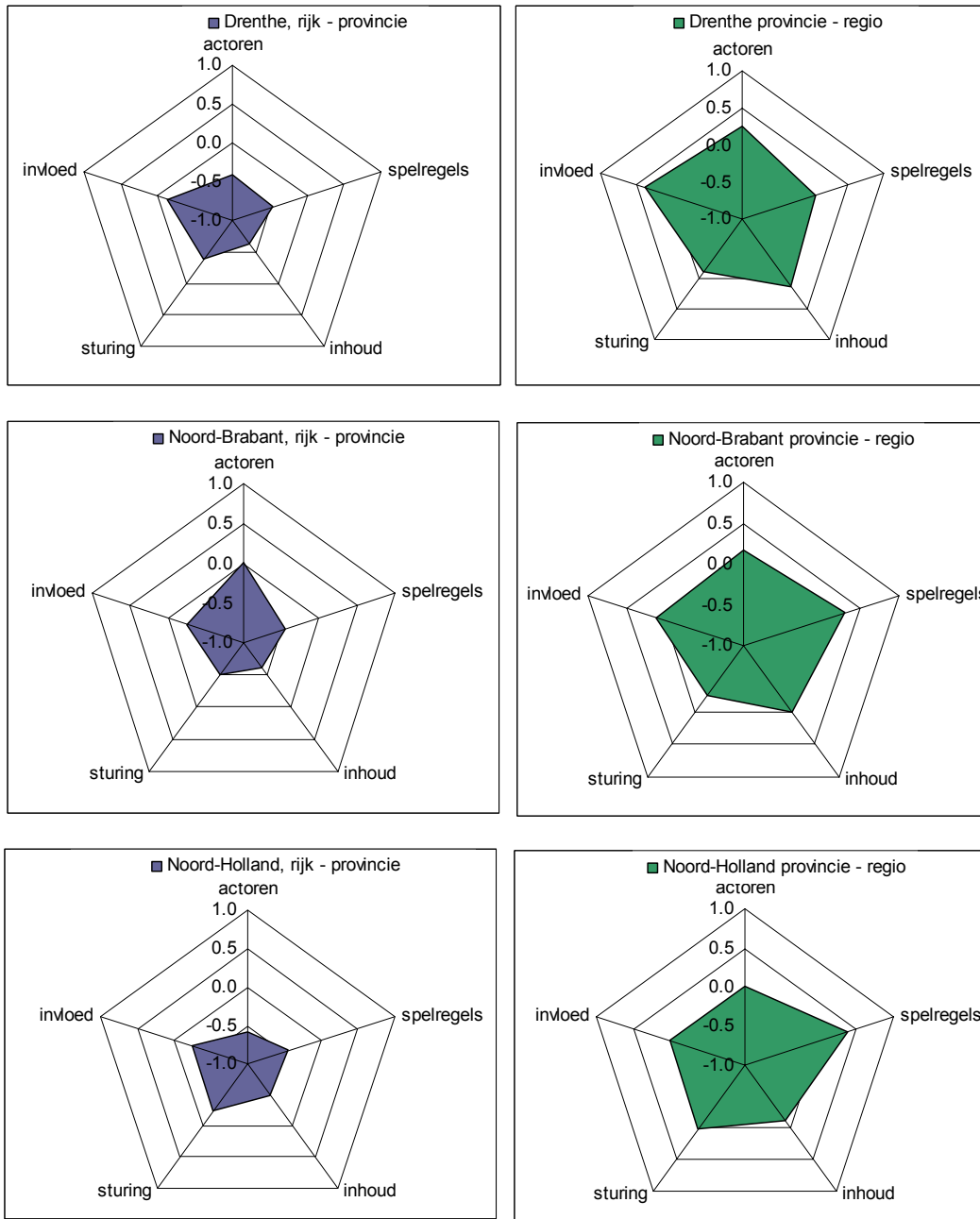
In de *provincie Drenthe* is het integreren van beleidsvelden bestaande praktijk. Het realiseren van verdrogingsdoelen maakt voor de TOP-lijst en voor het ILG al deel uit van gebiedsgericht beleid en is bij de realisering geen op zichzelf staande beleidscategorie. In Drenthe bestaat een traditie van samenwerking, van zoeken naar draagvlak en naar manieren om alle betrokkenen hun doelen te laten realiseren. De provincie ziet voor zichzelf een enthousiasmerende en regisserende rol en heeft niet de ambitie om in gebiedsprocessen de kar te trekken. In het verleden stonden gemeenten en terreinbeheerders wel eens tegenover elkaar, waarbij de rechter uitkomst moest bieden. Bij het vaststellen van de TOP-gebieden is niet alleen de EHS maar het gehele gebiedsgerichte beleid als uitgangspunt genomen om keuzes te maken.

Wanneer de drie uitgangssituaties van de provincies worden vergeleken, valt op dat in alle provincies bestrijding van verdroging wordt gezien als een onderdeel van gebiedsgericht beleid en niet zozeer als een doel op zich. In de *provincies Drenthe* en *Noord-Brabant* vormen de geformuleerde verdrogingsdoelen niet het vertrekpunt. In Noord-Brabant vormt de Reconstructie het werkelijke vertrekpunt en ook in Drenthe vormt het (vigerende) beleid in

gebieden het vertrekpunt. Ook in de *provincie Noord-Holland* is gebiedsgericht beleid de invalshoek, maar daar zijn de verschillen tussen gebieden groot als het gaat om de bestaans- en ontwikkelingsgeschiedenis. Wat verder opvalt is dat de provincies Drenthe en Noord-Brabant de verdrogingsdoelen vóór het ILG al nadrukkelijk lieten opgaan in het gebiedsgericht beleid. Bij de provincie Noord-Holland lukte het voorheen niet om de verdrogingsdoelen goed op te laten gaan in gebiedsgericht beleid.

Wanneer alle radardiagrammen met de scores van de drie provincies in één figuur worden geplaatst, ontstaat een totaalbeeld (Figuur 4.1). Enkele algemene constatering zijn:

1. De gekleurde oppervlakten over de onderhandelingen tussen Rijk en provincie zijn bij alle provincies kleiner dan die bij de onderhandelingen tussen de provincie en de regio. Dit geeft aan dat de sturingsstijl in het proces tussen Rijk en provincie meer verticaal (*government*) is georiënteerd, en in het proces tussen provincie en regio meer horizontaal (*governance*) is georiënteerd.
2. Als de radardiagrammen van de onderhandelingen tussen Rijk en provincies voor de afzonderlijke provincies worden vergeleken valt op, dat ondanks verschillen in vorm de gekleurde oppervlakte bij alle drie de provincies ongeveer gelijk is. Dit impliceert dat alle drie provincies globaal genomen een gelijke sturingsstijl hebben, die zich bevindt tussen de stijlen publieke samenwerking (score - 0.5) en interactief beleid (score 0), met een neiging in de richting van publieke samenwerking. De verschillen in vorm geven aan dat er op aspecten verschillen bestaan. Dat geldt bijvoorbeeld voor het aspect actoren, waarbij Noord-Brabant de score 0 heeft, terwijl de beide andere provincies in de buurt van de -0.5 zitten. Op de verschillen in vorm en de betekenis daarvan wordt nader ingegaan in paragraaf 4.3;
3. Als de radardiagrammen van de onderhandelingen tussen provincies en de regio voor de afzonderlijke provincies worden vergeleken, valt evenals bij de onderhandelingen tussen Rijk en provincies op dat bij alle drie de provincies, ondanks verschillen in vorm, de gekleurde oppervlakte ongeveer gelijk is. De drie provincies kennen dus globaal genomen een gelijke sturingsstijl, die overigens verschilt van de sturingsstijl bij de onderhandelingen tussen Rijk en provincie. Bij de onderhandelingen tussen provincie en regio bevindt de sturingsstijl zich tussen de stijlen interactief beleid (score 0) en sturing in communities (score +0.5), met een neiging in de richting van interactief beleid. De verschillen in vorm geven aan dat er op aspecten verschillen bestaan. Op de verschillen in vorm en de betekenis daarvan wordt nader ingegaan in paragraaf 4.4.
4. De radardiagrammen schetsen een krachtig totaalbeeld, dat bovendien overeenstemt met het oordeel van de onderzoekers over de betreffende processen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.7.



**Legenda sturingsstijlen (zie bijlage 2)**

- Score - 1** hiërarchische overheid (zuiver government)
- Score - 0.5** publieke samenwerking
- Score 0** interactief beleid
- Score + 0.5** sturing in communities
- Score + 1** zelfsturing (zuiver governance)

*Figuur 4.1 Totaalbeeld radardiagrammen voor de drie provincies*

### 4.3 Totstandkoming provinciale verdrogingsdoelstellingen in het ILG

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de drie provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland afspraken met het Rijk hebben gemaakt en of en in welke mate zij daarbij afstemming hebben gezocht met gebiedspartners. Daarbij is de maatlat *government governance* toegepast om de processen te typeren en te vergelijken. Voor de drie provincies is nagegaan welke actoren betrokken zijn (geweest), welke spelregels zijn gehanteerd om de TOP-lijsten vast te stellen, wat de overeenstemming is over de inhoud en de wijze van sturing, en in welke mate sprake is van geconcentreerde of gespreide invloed.

#### **Actoren**

Als de drie provincies worden vergeleken, valt op dat het proces in de provincie Noord-Brabant het sterkst een *governance* karakter heeft. De sturingsstijl komt bij dit aspect overeen met interactief beleid. De provincie heeft vastgehouden aan de doelen voor verdrogingsbestrijding zoals die in het reconstructieproces zijn afgesproken. In het reconstructieproces hebben de betrokken overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) en relevante belangengroepen (Milieufederatie, ZLTO, recreatiesector) inhoudelijke kennis ingebracht en de uitvoerbaarheid van de maatregelen ingeschat.

In de beide andere provincies is in meer (Drenthe) of mindere (Noord-Holland) mate sprake van publieke samenwerking als sturingsstijl. Het verschil tussen de provincies betreft het criterium 'participerende actoren'. De provincie Drenthe heeft aangegeven breed partijen de gelegenheid te willen geven om hun opvattingen weer te geven. Dit is gerealiseerd via twee workshops, waarin gebruik is gemaakt van de kennis en doelen van gebiedsactoren om de TOP-lijst vast te stellen. Aan de workshops hebben de waterschappen en natuurterreinbeherende organisaties, maar ook de NLTO en waterwinbedrijven deelgenomen. De provincie Noord-Holland daarentegen heeft geen gezamenlijke bijeenkomsten georganiseerd met het provinciale verdrogingsnetwerk, waarin waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties zijn vertegenwoordigd. Deze organisaties zijn daarom slechts zijdelings betrokken geweest: de TOP-gebieden zijn bij hen bekend gemaakt, maar zij zijn niet op de hoogte van de afspraken in het ILG-contract. De hier gevolgde sturingsstijl heeft meer dan in Drenthe iets weg van hiërarchische sturing. Alleen via bilateraal overleg is verkend wat de gebiedsactoren van de TOP-lijst vinden.

#### **Spelregels**

Het aspect 'spelregels' beschrijft de formele en informele regels in het besluitvormingsproces, maar ook de zogeheten entreeregels en beheersregels. De opdracht van het ministerie van LNV aan de provincies is om verdroging daadkrachtiger aan te pakken, met het accent op Natura 2000-gebieden. De gebieden die met voorrang moeten worden aangepakt staan op zogenaamde TOP-lijsten. De provincies dienen voorstellen aan te leveren voor die TOP-lijsten. Provincies kunnen verschillende spelregels hanteren om tot die TOP-lijsten te komen.

De vaststelling van ILG-afspraken is een formeel proces geweest, waarmee de spelregels voor een deel opgelegd zijn door het Rijk en voor een deel in onderhandeling tot stand zijn gekomen. Zo was er tussen het Rijk en de provincies afgesproken om volgens een vaste systematiek de beleidsopgave in beeld te brengen en daaraan doelen te verbinden. Uiteindelijk heeft iedere provincie toch een eigen methodiek gebruikt om gebiedsactoren bij het proces te betrekken (zie aspect actoren), bijvoorbeeld bilateraal overleg (Noord-Holland), workshops (Drenthe) of vaste commissievergaderingen (Noord-Brabant).

Deze regio door het Rijk is terug te vinden in de maatlatcores voor het aspect spelregels (dat wil zeggen de spelregels van het proces van deelname aan het opstellen van de TOP-lijst). Wanneer de drie provincies met de maatlat worden vergeleken op het *government of governance* gehalte blijkt dat zij dezelfde totaalscore hebben, wat duidt op een sturingsstijl die (grotendeels) overeenkomt met publieke samenwerking. Dit wil echter niet zeggen dat er geen verschillen tussen de provincies bestaan. Het geeft aan dat het gemiddelde van de scores voor alle drie provincies gelijk is. Wel heeft in Noord-Holland de coördinatie van het proces een sterker *governance* karakter (overeenkomend met interactief beleid), terwijl in Drenthe en Noord-Holland de samenwerking een sterker *governance* karakter heeft (eveneens overeenkomend met interactief beleid). Alle andere scores met de maatlat binnen het aspect spelregels stemmen overeen met publieke samenwerking.

De *provincie Noord-Holland* heeft zelf de keuze gemaakt voor selectie van gebieden en voor het aangaan van prestatieafspraken en heeft hiervoor vervolgens bilateraal steun gezocht bij de partners in de regio. Er was sprake van een groslijst, waar nauwelijks discussie over bestond. De provincie Noord-Holland heeft gedeeltelijk ideeën over gebieden en maatregelen opgenomen in de afspraken met het Rijk.

De afspraken die in de *provincie Noord-Brabant* zijn gemaakt tussen een beperkt aantal regionale bestuurders, te weten bestuurders van de provincie Noord-Brabant, ZLTO en de Brabantse Milieufederatie, zijn kaderstellend geweest voor het vervolg van het Reconstructieproces. Binnen het ILG is met het Rijk afgesproken om de afspraken uit het Reconstructieproces over te nemen. Voor de realisatie van de plannen voor verdrogingsbestrijding in de EHS is men afhankelijk van individuele grondeigenaren, zowel particulieren als boeren. De groep particuliere grondeigenaren is divers en moeilijk te bereiken. Zij hebben wel een overkoepelende belangenorganisatie, zoals een federatie van particulier grondbezit, maar deze treedt nauwelijks op als belangenbehartiger in gebiedsprocessen.

In de toekomst kunnen Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water (KRW) nieuwe kaders en daarmee nieuwe spelregels stellen.

Rijk en provincies hebben gezamenlijk afspraken gemaakt over een taak- en rolverdeling, waarmee tussen Rijk en provincies overeenstemming bestaat over de spelregels. Voor de *provincies Drenthe* en *Noord-Brabant* vormen niet-geformuleerde verdrogingsdoelen het vertrekpunt, maar vooral gebeurtenissen in gebieden. Dat betekent dat verdroging meelift als er in de gebieden uitvoering van andere beleidsopgaven op stapel staan, zoals natuurontwikkeling. In Noord-Brabant is de Reconstructie dan ook het werkelijke vertrekpunt en in Drenthe is dit eveneens het gebiedenbeleid. Verdrogingsdoelen worden als een onderdeel van het gebiedsgericht beleid gezien en niet zozeer als doelen die op zich zelf staan. Ook in de *provincie Noord-Holland* is gebiedsgericht beleid de invalshoek, maar daar zijn de verschillen tussen de gebieden groot als het gaat om bestaans- en ontwikkelingsgeschiedenis. De beelden en verwachtingen die bestaan over de aanpak verschillen in Noord-Holland meer dan in Drenthe en Noord-Brabant. Het sluiten van contracten tussen het Rijk en de provincies is in alle drie de onderzochte provincies gemakkelijk gegaan.

### ***Inhoud***

Het aspect inhoud richt zich op het aantal verschillende inhoudelijke discoursen binnen een provincie en de verschillen in de inhoudelijke oriëntatie daarvan. Het inhoudelijke discours betreft het beeld van het probleem en het beeld van de mogelijk oplossing. Vergelijking van de provincies geeft aan dat de scores in Noord-Holland afwijken van die in beide andere provincies. In Noord-Holland is er sprake van een meer *governance* karakter dan in de beide

andere provincies. Dat betekent dat er meer verschillen van mening bestaan over de mogelijke oplossingen, die bovendien van belang zijn bij het nemen van beslissingen.

### ***Sturing***

Het aspect sturing geeft aan hoeveel verschillende sturingsdiscoursen er bestaan en ook wat voor type interventie wordt voorgestaan. De sturing betreft hier de wijze waarop de oplossing zal worden gerealiseerd, ofwel de beoogde interventie. Ook hier zijn er weinig verschillen in de scores op de maatlat van de drie provincies. De enige afwijkende score betreft het aantal sturingsdiscoursen in de provincie Noord-Brabant, waar eigenlijk maar sprake is van één discours.

Uiteindelijk is in alle provincies het grootste deel van de Natura 2000-hectares opgenomen in de TOP-lijst. Een probleem in alle provincies bij het uitvoeren van maatregelen tegen verdroging is dat soms ook aan de randen van de Natura 2000-gebieden maatregelen moeten worden genomen, waarvoor gronden dienen te worden aangekocht. Dit kan er alsnog toe leiden dat er inhoudelijke meningsverschillen gaan ontstaan. Waar het gaat om vernatting van landbouwpercelen of om grondverwerving maken provincies andere keuzes. Noord-Brabant zet in op vergoedingen voor vernatting van landbouwpercelen en Drenthe en Noord-Holland (nog) niet. Noord-Brabant en Drenthe willen inzetten op actieve grondverwerving en onteigening en Noord-Holland (nog) niet.

### ***Invloed***

Bij het aspect invloed gaat het om de beschikbaarheid van materiële en immateriële machtmiddelen voor diverse actoren en het gebruik hiervan in het besluitvormingsproces. Daarbij kan sprake zijn van geconcentreerde of gespreide macht. Anders dan de redelijk gelijke aspectscores doen vermoeden, is er hier wel degelijk sprake van grote verschillen tussen de provincies. Dit komt doordat de aspectscore het gemiddelde is van de criteriumscores, die wel verschillen. Dat er verschillen bestaan wordt goed geïllustreerd door de score bij de spreiding van de materiële middelen. Deze score varieert van geconcentreerd in Noord-Brabant (hiërarchische overheid), via enige spreiding in Drenthe (publieke samenwerking) tot grote spreiding in Noord-Holland (interactief beleid).

Voorts spelen bevoegdheden en formele posities een belangrijke rol in de relatie tussen Rijk en provincies. In de *provincie Noord-Holland* heeft het verdrogingsnetwerk de kans gekregen om bilateraal invloed uit te oefenen op de TOP-lijst. In de *provincie Noord-Brabant* zijn de uitkomsten van het relatief gesloten proces uit Cork (bijeenkomst in 2003 tussen provincie, ZLTO en Brabantse Milieufederatie waar afspraken zijn gemaakt over de toekomst van natuur en landbouw in Noord-Brabant en daarmee ook in relatie tot verdroging) en van het Reconstructieproces opgenomen in de TOP-lijst. Bij *de provincie Drenthe* werd veel belang gehecht aan wat de gebiedsactoren er van vonden. Geconcludeerd kan worden dat in de provincie Noord-Holland bij het vaststellen van de TOP-lijst meer van geconcentreerde macht sprake was en bij de provincies Drenthe en Noord-Brabant meer van gespreide macht.

### ***Totaalbeeld***

Het aspect actoren heeft in de provincie Noord-Brabant de kenmerken van interactief beleid, wat impliceert dat daar ook gebiedsactoren in het proces hebben geparticipeerd. Doordat ook voor verdroging de doelen in het reconstructieproces zijn opgesteld, ligt dit voor de hand. In de beide andere provincies heeft het aspect actoren meer het karakter van publieke samenwerking. Hier hebben gebiedsactoren niet geparticipeerd in het proces, maar ze zijn wel geraadpleegd. In Noord-Holland is het verdrogingsnetwerk bilateraal geraadpleegd en in Drenthe zijn de doelen beperkt getest in het verdrogingsnetwerk, ondermeer via de twee workshops.



Ook bij het aspect inhoud zijn er grote verschillen in aspectscores op de maatlat (zie Vreke *et al.*, 2009 en Gerritsen *et al.*, 2009). In Noord-Holland ligt de stijl tussen publieke samenwerking en interactief beleid, terwijl er in de beide andere provincies sprake is van een stijl tussen hiërarchische overheid en publieke samenwerking. Een oorzaak hiervan is dat in deze provincies bij het vaststellen van de inhoudelijke opgave, is aangesloten bij bestaande ontwikkelingen. De provincie Noord-Brabant lift vooral mee met het al bestaande reconstructieproces en ook Drenthe sluit zoveel mogelijk aan bij bestaande ontwikkelingen en daarmee bij de bestaande organisatorische infrastructuur. Dit kan realisatie van verdrogingsdoelen bespoedigen. In Noord-Holland daarentegen moet in veel gebieden de discussie nog volledig worden aangegaan en moet de organisatorische infrastructuur ook nog worden neergezet, waardoor er meer discoursen en discussies zijn.

*Op basis van bovenstaande bevindingen is de verwachting dat de provincies Drenthe en Noord-Brabant beter in staat zijn om de verdrogingsdoelen te realiseren dan Noord-Holland, vanwege 1) een groter beroep van de provincies Drenthe en Noord-Brabant op draagvlak van gebiedspartners bij de totstandkoming van afspraken tussen het Rijk en de provincies over de TOP-lijst en 2) aanwezigheid van bestaande gebiedsgerichte organisatiestructuren in Drenthe en Noord-Brabant.*

#### **4.4 Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen**

In deze paragraaf wordt weergegeven hoe de drie provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland afspraken met de gebiedspartners hebben gemaakt om het verdrogingsbeleid te kunnen verwezenlijken. Daarbij is de maatlat *government-governance* toegepast om de afspraken te kunnen typeren en vergelijken. Voor de drie provincies is nagegaan welke actoren betrokken zijn, welke spelregels zijn gehanteerd om de verdrogingsmaatregelen uit te voeren, wat de overeenstemming over de inhoud en de wijze van sturing is en wat de mate van geconcentreerde of gespreide invloed.

##### **Actoren**

Het aspect actoren geeft aan welke actoren actief in een beleidsproces participeren en in wat voor *setting* dit gebeurt. In alle provincies is sprake van gebiedscommissies waarin overheden, belangengroepen en gebiedsactoren participeren. In de provincies Drenthe en Noord-Brabant hebben deze gebiedscommissies zelfs de vorm van communities. Omdat bij de andere criteria voornamelijk sprake is van kenmerken van interactief beleid, is hiermee tevens de sturingsstijl voor het aspect actoren geduid: in Noord-Holland is dit interactief beleid en in de beide andere provincies neigt dit naar sturing in communities.

In de provincie Drenthe zijn vijf gebiedscommissies ingesteld, die allen een eigen stuurgroep krijgen. Organisaties en vertegenwoordigers kennen elkaar in Drenthe goed en ontmoeten elkaar op allerlei plekken.

In de provincie Noord-Holland zijn zeven gebiedscommissies ingesteld, waarmee de bestrijding van verdroging is opgenomen in het gebiedsgerichte beleid. Projectaanvragen voor verdrogingsbestrijding worden ingediend bij gebiedscoördinatoren en afgewogen in breed samengestelde gebiedscommissies, in concurrentie met diverse andere projectaanvragen binnen het gebied. Ook andere personen en organisaties moeten over het verdrogingsbeleid worden geïnformeerd, maar hiervan is nog nauwelijks sprake. Natuurbeheerders hebben een natuurbeheerdersoverleg. Terreinbeheerders ervaren een capaciteitstekort om in alle gebiedscommissies mee te kunnen denken over beleidsdoelstellingen. Provinciale

medewerkers nemen niet deel aan processen in gebiedscommissies. Zij beschouwen zich meer als planner en toetser dan als meedenker of initiator. De verbinding tussen schaalniveaus is sterk geformaliseerd. Van de provincie naar gebieden gebeurt dit via kaderbrieven met doel- en taakstellingen, en van gebieden naar de provincie met projectlijsten en budgetaanvragen. Verwacht wordt dat de geformaliseerde afspraken worden nageleefd, terwijl hier in de praktijk bij partijen toch twijfels over bestaan. In Noord-Holland bevinden de gebiedsgerichte relaties rond verdroging zich duidelijk nog in een opbouwfase. Voorheen was er een verdrogingsnetwerk met waterschappen en terreinbeheerders, maar nu zullen ook relaties met gemeenten, agrarische natuurbeheerders en projectontwikkelaars e.a. moeten worden opgebouwd.

In Noord-Brabant zijn de waterschappen, ZLTO, gemeenten, de Brabantse Milieufederatie, de terreinbeheerders, DLG en de provincie betrokken bij de uitvoering van de verdrogingsbestijding. Dit is een voortzetting van de oude situatie. Bij de uitvoeringsfase wordt met boeren en particulieren onderhandeld. De provinciale taak van grondwaterbeheerder is in Noord-Brabant bij de waterschappen neergelegd. Partijen verschillen van mening over wie verantwoordelijk is voor grondaankoop: provincie, waterschappen, terreinbeheerders of DLG. De waterschappen hebben zich vastgelegd op inspanningsverplichtingen en niet op resultaatverplichtingen.

### ***Spelregels***

Het aspect spelregels beschrijft de formele en informele regels in het besluitvormingsproces, de entreeregels en de beheersregels. De provincies verschillen niet zozeer in de totaalscore voor dit aspect, die wijst op een sturingsstijl tussen interactief beleid en sturing in communities, maar wel in de scores van de kenmerken bij de entree- en beheersregels.

Wat de entreeregels betreft scoort Drenthe tussen publieke samenwerking en interactief beleid. Het verdrogingsnetwerk is niet als zeer open te kwalificeren, maar in specifieke ILG-projecten worden wel actoren betrokken die normaliter niet tot het beleidsnetwerk behoren. Andere belangen dan natuur en waterbeheer zijn echter slecht vertegenwoordigd. In Noord-Brabant stemt de situatie overeen met zelfsturing: bij het maken van de GGOR's en de uitvoeringsplannen wordt iedereen betrokken die dat wil, inclusief terreinbeheerders en betrokken grondeigenaren (particulieren en boeren). In Noord-Holland tenslotte komt de score overeen met sturing in communities, waarbij de provincie randvoorwaarden in de vorm van een pakket van eisen heeft meegegeven aan de gebiedscommissies.

Ook bij de beheersing van het proces zijn grote verschillen waar te nemen. Zo varieert de aard van de samenwerking van zelfsturing in Noord-Holland, via sturing in communities in Drenthe, tot interactief beleid in Noord-Brabant.

### ***Inhoud***

Het aspect inhoud richt zich op het aantal verschillende inhoudelijke discourses binnen een provincie en op de inhoudelijke oriëntatie.

In *Drenthe* hebben terreinbeheerders soms moeite met bepaalde standpunten van agrariërs en van gemeenten. Vooral plannen van gemeenten voor economische ontwikkelingen nabij natuurgebieden worden kwalijk gevonden. Buiten het verdrogingsnetwerk is er beperkte interesse voor verdrogingsproblematiek, terwijl die buitenwereld wel nodig is voor projectrealisatie.

In *Noord-Brabant* maakt de verdrogingsbestrijding deel uit van het Reconstructieproces, waarvoor breed draagvlak bestaat. Doordat hier sprake is van één discours bestaat er

consensus over de aanpak van en de gebieden voor verdrogingsbestrijding. Betrokkenen willen eerst bestaande plannen uitvoeren, voordat nieuwe plannen worden gemaakt.

In *Noord-Holland* is verdrogingsbestrijding geschaard onder het provinciale beleidsveld milieutekort en gekoppeld aan natuurgebieden. Voor waterschappen is dit onvoldoende, omdat zij moeten zorgen voor genoeg water voor verschillende planologische functies. Er moeten in Noord-Holland nog veel hectares worden verworven en ook zijn integrale maatregelen op gebiedsniveau nodig. In het Duingebied is duidelijk wat er moet gebeuren. In het Veenweidegebied en het Vechtplassengebied is dit onduidelijker, omdat een gedeelde visie en strategie (nog) ontbreekt. Vanuit gebiedscommissies wordt aangestuurd op projectuitvoering (concrete, kleine projecten, bijvoorbeeld op het gebied van recreatie) en niet op strategie- en visieontwikkeling.

De totaalscores voor de provincies verschillen hier niet veel en duiden op interactief beleid, maar er zijn op onderdelen verschillen. Wanneer de drie provincies worden vergeleken kan worden vastgesteld dat in Noord-Brabant door het gebiedsproces van de Reconstructie het verdrogingsbeleid goed is ingebed. Alleen op het individuele schaalniveau van agrariërs en particulieren kan er nog verschil van mening ontstaan over de inhoud van het verdrogingsbeleid. In Drenthe stuit men soms op afwijkende standpunten van agrariërs en gemeenten. In Noord-Holland bestaat de grootste kans op meningsverschillen over de inhoud van het verdrogingsbeleid, met name in het Veenweidegebied en het Vechtplassengebied.

### ***Sturing***

Het aspect sturing geeft aan hoeveel verschillende sturingsdiscoursen er bestaan en ook wat voor type interventie wordt voorgestaan.

In *Noord-Brabant* oefent de provincie vooral druk uit op de waterschappen om de uitvoering van projecten te realiseren.

In *Drenthe* worden vooral daar waar zich kansen voordoen en daar waar een zekere mate van draagvlak bestaat acties ingezet om de verdroging van natuur terug te dringen. In Drenthe wil men niet verplicht onteigenen of verplicht 'draagvlak zoeken'. Voor de realisatie is de kennis van terreinbeheerders en van waterschappen onontbeerlijk. Provincies en gemeenten dienen op hun beurt voor planologische verankering te zorgen voor projecten.

In *Noord-Holland* vinden de experts van het verdrogingsnetwerk, vooral waterschappen en terreinbeheerders, dat de provincie te weinig richting geeft en meer de regietaak op zich zou moeten nemen. De provincie verwacht juist dat de gebiedscommissies diverse beleidsdoelen in een integraal kader weergeven. Het traditionele netwerk van natuurorganisaties is echter nog niet zover dat men binnen deze vorm van gebiedssturing veel bereikt. Verdroging is geen populair onderwerp voor projecten, omdat het vaak gaat om complexe en impopulaire maatregelen. Uit deze bevindingen blijkt dat provincies afhankelijk zijn van andere partijen om de verdrogingsprojecten daadwerkelijk uit te voeren, maar dat wel van de provincies verwacht wordt dat zij de planologische verankering van verdrogingsprojecten regelen.

De totaalscores op dit aspect verschillen niet veel. In Noord-Holland is er sprake van interactief beleid, in Drenthe en Noord-Brabant ligt de sturingsstijl tussen publieke samenwerking en interactief beleid. De verschillen ontstaan doordat in Drenthe en Noord-Brabant het bestaande beleid feitelijk wordt voortgezet, wat in Noord-Holland veel minder het geval is. Hierdoor zijn er in Drenthe en Noord-Brabant minder discoursen en discussies dan in Noord-Holland.

### ***Invloed***

Bij het aspect invloed gaat het om de beschikbare materiële en immateriële machtmiddelen van diverse actoren en het gebruik hiervan in het besluitvormingsproces. Daarbij kan sprake zijn van geconcentreerde of gespreide macht.

Doordat het verdrogingsbeleid in Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland opgaat in gebiedscommissies ontstaan nieuwe afwegingsarena's met een andere krachtenverdeling dan waarin het verdrogingsnetwerk ontstaan is. In deze nieuwe situatie moet een relatief zwak beleidsdoel als verdroging op de agenda worden gehouden. De gebiedscommissies krijgen in alle drie de provincies een sterke invloed op de programmering van de uitvoering; zij kunnen die dus ook traineren. Formele bevoegdheden en grondbezit vormen al belangrijke machtsbronnen. Door de gekozen sturingsfilosofie achter ILG zijn andere machtsbronnen steeds meer aan de orde: kennis, netwerken, financiële middelen, projectmanagementvaardigheden etc.

Uit Figuur 4.1 valt af te lezen dat de totaalscore voor dit aspect varieert. In Noord-Holland is sprake van interactief beleid, in de beide andere provincies ligt de sturingsstijl tussen interactief beleid en sturing in communities in.

### ***Totaalbeeld***

Wanneer de drie provincies onderling worden vergeleken kan geconstateerd worden dat de uitvoering van ILG-doelen niet is gewaarborgd, ondanks het bestaan van een ILG-contract, een bestuursovereenkomst en een uitvoeringsplan. Bestuurders van waterschappen, gemeenten en grondeigenaren moeten steeds overtuigd worden om uitvoering en uitwerking te geven aan het verdrogingsbeleid.

Verdrogingsdoelen zullen in gebieden gerealiseerd moeten worden en niet daar waar het toevallig relatief eenvoudig mogelijk blijkt te zijn. Het laaghangend fruit is in de meeste gebieden wel geplukt. Het gaat er nu om verdrogingsmaatregelen te treffen waar op voorhand misschien minder draagvlak voor bestaat. Dat kan betekenen dat gewerkt moet worden met vergoedingen voor vernatting of gedwongen onteigening. Gedwongen onteigening paste tot nu toe niet bij de sturingswijze in het gebiedsgericht beleid. Anderzijds kan het verdrogingsbeleid een duw in de rug krijgen vanuit Natura 2000, waar een resultaatverplichting voor geldt. Met ILG en Natura 2000 zou de sturing binnen gebieden meer hiërarchisch van aard kunnen worden dan voorheen het geval was. De discussies met de Tweede Kamer over de TOP-gebieden en het verdrogingsbeleid en de discussies over de Natura 2000-implementatie zijn gevoerd ná de startdatum van het ILG. De toekomst wijst uit in hoeverre dit het verdrogingsbeleid beïnvloedt.

De sturingsaspecten van de drie provincies uit de casus kunnen ook met gegevens van een andere bron worden vergeleken, de site [www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl). In Tabel 4.1 zijn deze sturingsaspecten weergegeven.

### ***Opvallende observaties***

Wat opvalt bij een vergelijking van de gegevens van dit onderzoek met Tabel 4.1 is:

- Voor Noord-Brabant is bij de casusbeschrijving aangegeven dat oude afspraken doorwerken in het ILG, terwijl in deze tabel staat dat sprake is van nieuwe afspraken in het kader van de TOP-lijst. Dit betreft een ogenschijnlijke tegenstrijdigheid. De afspraken over de doelen zijn oude afspraken, wanneer het gaat om de uitvoering van de TOP-lijst is wel degelijk sprake van nieuwe afspraken;
- Over de actieve grondverwerving is bij de casusbeschrijving niet tot nauwelijks iets vermeld.

Tabel 4.1 Verschillen tussen de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland (Bron: vrije verwerking van resultaten belronde onder coördinatoren verdroging van provincies [www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl))

Sturingsaspecten/ provincies	Drenthe	Noord-Brabant	Noord-Holland
Verdere prioritering binnen de TOP-lijst	Grootste haalbaarheid voorrang	Grootste verplichting voorrang (N2000)	Geen prioritering
Aandacht voor gebieden buiten de TOP-lijst	Alleen via andere sporen dan verdrogingsbestrijding	Lopende projecten	Alleen via andere sporen dan verdrogingsbestrijding
Bestuurlijke afspraken over uitvoering van TOP-lijst	Nieuwe afspraken in kader TOP-lijst	Nieuwe afspraken in kader TOP-lijst	Alles door elkaar
Aanwijzing verantwoordelijke bestuurders per TOP-gebied	Nog niet aangewezen	Per grotere regio aangewezen	Voor de helft aangewezen
Actieve grondverwerving	Men denkt er nog over	Concreet aankoopplan	Concreet aankoopplan
Vergoeding natschade	Nog niet geregeld	Is geregeld	Nog niet geregeld
Metten van verdroging	Alleen meetnet voor N2000	Provinciebreed verdrogingsmeetnet	Diverse meetnetten
ILG afspraken over extra kosten	Nee	Nee	Ja

Op basis van Tabel 4.1 , en op basis van een inventarisatie van adviezen aan en sterke punten van provincies kan het volgende worden vastgesteld (bron: landelijke themadag 1 november 2007; zie ook [www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl)):

#### **Sterke punten Drenthe**

- Er is een bestuurlijk en een ambtelijk trekker;
- Er is een korte TOP-lijst (8 gebieden).

#### **Sterke punten Noord-Brabant**

- De grondverwerving van essentiële percelen;
- Goede mogelijkheden binnen reconstructie;
- Er zijn trekkers aangewezen per gebied (meestal waterschappen);
- Er is een door alle partijen geaccepteerde natschade regeling;
- Er kan getoetst worden, want er is een provinciebreed verdrogingsmeetnet.

#### **Sterke punten Noord-Holland**

- Er is een gedragen TOP-lijst (die weliswaar het karakter heeft van een groslijst);
- De verdrogingsbestrijding heeft een eigenaar gekregen: gebiedscommissies;
- Men heeft doorgezet op een bestaande werkwijze (werken met gebiedscommissies) in een nieuwe jas.

Provincies maken op bepaalde aspecten andere keuzes, bijvoorbeeld als het gaat om vernatting van landbouwpercelen of om vrijwillige grondverwerving. Noord-Brabant bijvoorbeeld zet in op vergoedingen aan agrariërs en Drenthe en Noord-Holland nog niet; Noord-Brabant en Drenthe durven deels in te zetten op actieve grondverwerving/onteigening en Noord-Holland niet.

Provincies geven de natuurdoelen globaal aan, maar dienen deze nader in te vullen en te checken op haalbaarheid. Hierin is Noord-Brabant verder dan Drenthe en Noord-Holland. Noord-Brabant is beter dan Drenthe in het vooraf operationaliseren van natuurdoelen en houdt daarbij doelstellingen van Natura 2000 en KRW beter in het oog. Drenthe is daarentegen beter in het aanbrengen van prioritering in de gebiedskeuze (selectief zijn).

*Op basis van bovenstaande conclusies is de verwachting dat de provincies Drenthe en Noord-Brabant beter in staat zijn om de verdrogingsdoelen te realiseren dan Noord-Holland (dit geldt in mindere mate voor de doelstellingen in de duingebieden), vanwege 1) strategische keuzes van de provincies Drenthe en Noord-Brabant, 2) inzet instrumenten voor vernatting landbouwpercelen en actieve grondverwerving en 3) betere operationalisering van natuurdoelen in Noord-Brabant dan in Drenthe en Noord-Holland.*

## 4.5 Conclusies

In deze paragraaf worden de twee vragen beantwoord die in dit onderzoek centraal hebben gestaan.

*Hoe zijn de onderhandelingen tussen Rijk en provincie over de prestatieafspraken verlopen en in welke mate zijn daarbij regionale actoren betrokken?*

Provincies zijn verantwoordelijk voor de aanpak van verdroging. Op de TOP-lijsten verdroging, die in de ILG- bestuursovereenkomsten zijn opgenomen, staan gebieden die met prioriteit worden aangepakt. Op de TOP-lijsten kunnen gebieden staan, waarin voor de aanpak van verdroging niet op voorhand draagvlak bestaat bij gebiedspartners, of die niet makkelijk mee kunnen liften met de uitvoering van andere projecten. Dit laatste was tot de invoering van het ILG de gangbare praktijk. Bij gebrek aan draagvlak is de kans op conflicten over de aanpak van verdroging in de uitvoering groter geworden dan voor de komst van de TOP-lijsten.

De drie geanalyseerde provincies verschillen in de wijze waarop zij de relevante gebiedsactoren hebben betrokken bij hun onderhandelingen met het Rijk over de TOP-lijsten:

- In Noord-Brabant zijn de, in het kader van de reconstructie gemaakte, afspraken met de betrokken gebiedsactoren ingepast in de prestatieafspraken;
- In Drenthe zijn opiniërende bijeenkomsten met de gebiedsactoren gehouden, waarna de provincie zelf de keuzes heeft gemaakt;
- In Noord-Holland heeft de provincie zonder overleg een eigen selectie gemaakt uit de ideeën die leefden bij de gebiedsactoren (verdrogingsnetwerk). Vervolgens heeft zij op bilaterale wijze steun gezocht bij de partners in de regio.

Volgens de onderzoekshypothese is hierdoor bij de uitvoering van gemaakte afspraken de kans op problemen met of tegenwerking door de betrokken actoren in het gebied het kleinst in Noord-Brabant en het grootst Noord-Holland.

*Hoe verlopen de onderhandelingen tussen provincie en regionale actoren en wat betekent dit voor het nakomen van de (inter)nationale verplichtingen voor verdrogingsbestrijding?*

De uitvoering van het verdrogingsbeleid is met het ILG meer onderdeel van het gebiedsgericht beleid geworden dan voorheen het geval was. Dit leidt tot nieuwe machtsverhoudingen door het vormen van nieuwe coalities: sectorale verdrogingsnetwerken gaan op in integrale gebiedscommissies. Hierdoor wordt ook de koppeling van het verdrogingsbeleid aan andere

beleidsvelden sterker dan in het verleden het geval was en zullen verdrogingsdoelen meer dan voorheen worden afgewogen tegen andere belangen. De gebiedscommissies krijgen de regie over de uitvoering. Voor het succesvol realiseren van de verdrogingsafspraken is van belang in welke mate de provincie nog invloed kan uitoefenen en in welke mate de traditionele verdrogingsnetwerken betrokken blijven en hun expertise kunnen inbrengen.

Omdat in de TOP-lijsten veel Natura 2000-gebieden zijn opgenomen, heeft realisatie van de prestatieafspraken voor verdroging ook consequenties voor het realiseren van de nationale doelen in deze gebieden. Die doelen waren ten tijde van het maken van de prestatieafspraken over de TOP-lijsten tussen Rijk en provincies nog niet gespecificeerd. Bij het opstellen van de Beheerplannen Natura 2000 zullen de instandhoudingsdoelen voor Natura 2000 en de aanpak van de verdroging in integrale processen tegen andere belangen worden afgewogen. De sterke koppeling van het verdrogingsbeleid aan het Natura 2000-beleid verhoogt de kans op realisatie van de verdrogingsdoelen, omdat de druk vanuit het Europees beleid hoog is.

Aan de andere kant kan de sterke koppeling van het verdrogingsbeleid aan geïntegreerd gebiedsgericht beleid betekenen dat het moeilijk wordt om de Natura 2000-doelen in gebieden met andere belangen, zoals recreatie of wonen, daadwerkelijk te realiseren. Bij het niet realiseren van de Natura 2000-doelen kan vanuit Europees sectoraal beleid de druk verder worden opgevoerd om de doelen alsnog te halen, maar dit zal de afstemming tussen de diverse beleidsvelden naar verwachting nog verder bemoeilijken.

In de drie geanalyseerde provincies is geconstateerd dat de realisatie van de ILG-doelen, evenals voorheen bij gebiedsgericht beleid het geval was, niet is gewaarborgd, ondanks het ILG-contract, de bestuursovereenkomst en het uitvoeringsplan. Bestuurders van waterschappen, gemeenten en grondeigenaren moeten steeds worden overtuigd om uitvoering te geven aan het verdrogingsbeleid. In Noord-Brabant is er in het contract tussen provincie en waterschap sprake van een inspanningsverplichting en niet van een resultaatverplichting. In Drenthe wordt geconstateerd dat de gemaakte prestatieafspraken onduidelijk zijn en daardoor voldoende speelruimte bieden in de afweging met andere belangen. Dit kan echter wel consequenties hebben voor het realiseren van de (internationale) verplichtingen ten aanzien van verdrogingsbestrijding. In Noord-Holland ten slotte bestaan er naast de speelruimte in de afspraken ook twijfels in het veld over het naleven van de gemaakte afspraken (Gerritsen *et al.*, 2009). Dit stemt overeen met de eerder uitgesproken algemene verwachting dat de provincies Noord-Brabant en Drenthe beter in staat zullen zijn om de verdrogingsdoelen te realiseren dan de provincie Noord-Holland.

#### **4.6 Verdrogingsbestrijding: tussen *government* en *governance*?**

De doelen voor het verdrogingsbeleid zijn in de prestatieafspraken tussen Rijk en provincie vastgelegd. Zij zijn tot stand gekomen in een context die meer *government* dan *governance* aspecten bevat. De realisatie moet echter gebeuren in een context die meer elementen van *governance* bevat. Naar verwachting neemt die *governance* sturing de komende jaren toe, tenzij het Rijk of de provincie haar sturingsrol verandert. Sommige respondenten hebben overigens hun voorkeur uitgesproken voor een grotere rol van de provincie. Volgens hen werkt de aanpak via gebiedscommissies niet voor alle vraagstukken. Omdat provincies veel ervaring hebben in het combineren van beleidsopgaven in concrete projecten en gebieden, zijn zij van mening dat het bij grote projecten en opgaven efficiënter is als de provincie een meer sturende rol heeft.

Naast de opname van verdrogingsbestrijding in integraal gebiedsbeleid, is er ook een koppeling aan ander beleid. Voorbeelden hiervan zijn het beleid om de afvoer van water te verlagen (WB21), het beleid om de waterkwaliteit te verbeteren (KRW) en het beleid ten aanzien van natuurgebieden (Natura 2000). Om echt uitvoering te kunnen geven aan de prestatieafspraken over de TOP-gebieden is koppeling gewenst van doelen op gebiedsniveau aan het beheerplan Natura 2000 en aan stroomgebied beheerplannen vanuit KRW. Hiervoor is het nodig om specialisten bij elkaar te brengen.

Echter, voor het realiseren van de doelen van het verdrogingsbeleid bestaan geen garanties. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te geven.

Ten eerste is het op voorhand niet te garanderen dat regionale actoren het verdrogingsbeleid hoog op de agenda hebben staan en zich in zullen zetten voor de realisatie van de doelen. Om verdroging hoog genoeg op de agenda te krijgen moet het verdrogingsnetwerk de andere betrokken partijen overtuigen van het belang van het bestrijden van verdroging en van het zoeken naar mogelijkheden om dit te koppelen aan andere beleidsopgaven. Daarbij komt dat de actoren in het gebied niet direct gebonden zijn aan de prestatieafspraken in het kader van het ILG. Zij hebben die afspraken niet ondertekend en voelen zich daardoor ook niet aansprakelijk. Wel kan het voor hen interessant zijn om mee te werken, omdat er geld beschikbaar is voor het bestrijden van verdroging in natuurgebieden. Zolang de aanpak van verdroging 'alleen maar' ecologische doelen dient (biodiversiteit) en economische doelen (landbouw) (nat)schade berokkent, zal er weinig van de verdrogingsbestrijding terecht komen. Bestuurders zullen er hun vingers niet aan branden; die willen graag worden herkozen. Alleen in win-win situaties, zoals wanneer bijvoorbeeld ook de watervoorziening voor de landbouw wordt verbeterd, zal verdrogingsbestrijding lukken. Daarbij komt dat verdroging niet echt een probleem eigenaar kent. De terreinbeheerders zijn voor een oplossing aangewezen op het waterschap, en daar zitten vooral boeren in het bestuur.

Ten tweede bestaan er verschillen in de interpretatie van de gemaakte afspraken. Provinciale netwerken rond verdroging blijken niet altijd goed op de hoogte te zijn van de afspraken. Er bestaan wederzijds veel vragen over de voortgang, over definities, over de wijze van monitoring en over de afrekening bij onvoldoende doelrealisatie. Daarbij komt dat ondanks dat de prestatieafspraken van kracht zijn en de provinciale uitvoering op gang is, er nog steeds onzekerheid bestaat over de verhouding tussen de verdrogingsdoelstellingen en de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en Natura 2000.

En ten derde verwachten respondenten niet dat het Rijk de provincies streng zal afrekenen op de afgesproken doelen voor de TOP-gebieden. De verwachting was juist dat de prestatieafspraken over de TOP-gebieden zouden leiden tot meer nadruk op doelrealisatie en minder ruimte voor interpretatie en het sluiten van compromissen in uitvoeringprojecten. Dit temeer daar de meeste TOP-gebieden tevens Natura 2000-gebieden zijn, waarvoor harde ecologische doelen gelden. Echter, doordat de prestatieafspraken wel speelruimte bieden en de Natura-2000 doelen nog open zijn, lijkt deze verwachting niet te worden bewaarheid.

#### **4.7 Reflectie op maatlat *government-governance***

Voor dit onderzoek is een maatlat ontwikkeld om te kunnen bepalen in welke mate er sprake is van *government* of *governance* in beleidsprocessen. Binnen het projectteam heeft de ontwikkeling van de maatlat tot veel discussies geleid. De keuze voor de onderscheiden aspecten bleek niet heel moeilijk. Wat meer discussies opleverde was het kiezen van criteria en karakteristieken waarop de aspecten uiteindelijk konden worden 'gescoord'. Deze criteria



en karakteristieken staan uitvoerig beschreven in het werkdokument over de maatlat Government-Governance (Vreke *et al.*, 2009) en het werkdokument over het casusonderzoek, waarin de daadwerkelijke toepassing van de criteria en het toekennen van scores aan aspecten in drie provincies is beschreven (Gerritsen *et al.*, 2009).

Ook het bepalen van een glijdende schaal over de vijf sturingsstijlen voor de scores voor elk van de karakteristieken is aan discussies onderhevig geweest. Dit komt vooral doordat de scores voor de sturingsstijlen onderscheidend moeten zijn. Doorgaans wordt in de literatuur wel onderscheid gemaakt tussen hiërarchische sturing, netwerksturing en zelfsturing. Het toevoegen van publieke samenwerking en sturing in communities als sturingsstijlen is een vernieuwende verbijzondering, om meer recht te kunnen doen aan de diversiteit in sturingsstijlen die in de praktijk wordt aangetroffen.

De ontwikkelde maatlat is getoetst in drie praktijkstudies over verdroging. De eerste conclusie hieruit is dat de (concept)maatlat goed werkbaar is. Het lukt om beleidsprocessen te beschrijven met de onderscheiden concepten en om beleidsprocessen te scoren (zie Gerritsen *et al.*, 2009). Door de scores weer te geven in een radardiagram ontstaan afbeeldingen die een krachtig totaalbeeld bieden, dat bovendien overeenstemt met het oordeel over het beleidsproces van de casus. Daarbij vormen de maatlat en bijbehorende radargrammen geen doel op zich. Zij zijn middelen om tot krachtigere beschrijvingen van de cases te kunnen komen, om de cases op een systematische manier via hetzelfde kader te kunnen beschrijven en om een systematische vergelijking van de cases mogelijk te maken. Voor de onderzoekers is de meerwaarde van de maatlat aangetoond. De maatlat voor het vaststellen van de mate van *government* en *governance* kan ook in andere situaties gebruikt worden. Of dat ook gebeurt hangt af van de vragen van opdrachtgevers, maar ook van de bereidheid van onderzoekers om de maatlat toe te passen.

De tweede conclusie is dat de maatlat op een aantal onderdelen nog moet worden bijgesteld. Dit betreft zowel de specificatie van enkele criteria en karakteristieken, als de beschrijving van de scores voor de onderscheiden sturingsstijlen. Deze aanpassingen vallen overigens buiten de scope van dit onderzoek.



## Literatuur

### ***Literatuur over Verdrogingsbeleid***

Beugelink, G.P., A. van Hinsberg, R. van Oostenbrugge, J. Clement, S. van Tol, 2006. *Hotspot verdrogingsbestrijding*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau. Rapport 500402002/2006.

Lammers, G.W., A. van Hinsberg, W. Loonen, M.J.S.M. Reijnen, M.E. Sanders, 2005. *Optimalisatie Ecologische Hoofdstructuur*. Milieu en Natuurplanbureau. Bilthoven. Rapport 408768003/2005.

Milieu- en Natuurplanbureau. 2004. *Natuurbalans*. Milieu- en Natuurplanbureau, Bilthoven.

Ministerie van LNV. 2006. *Rijksmeerjarenprogramma 2. 2007-2013*.

Ministerie van Verkeer en Waterstaat. 1993. *Evaluatienota Water*. Den Haag.

Rekenkamer Oost-Nederland. 2006. *Pappen en nathouden. Verdrogingsbestrijding in de provincies Gelderland en Overijssel*.

Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbehandeling (RIZA) en Interprovinciaal Overleg (IPO). 2006. *Verdrogingskaart 2004 van Nederland. Landelijke inventarisatie van verdroogde gebieden en projecten verdrogingsbestrijding*.

Staat der Nederlanden, provincies, Interprovinciaal Overleg, Vereniging der Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen. 2003. *Nationaal Bestuursakkoord Water*.

Taskforce Verdroging. 2006. *Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls*.

[www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl)

Voor overig bestudeerde literatuur over verdrogingsbeleid wordt verwezen naar het volgende achtergrondrapport:

Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, F. van den Bosch, M. Pleijte en J. Vreke. 2009. *Verdrogingsbestrijding in het ILG-tijdperk. Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland*. WOt-werkdocument 143. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu,.

### ***Literatuur over Government en Governance***

Hoogerwerf, A. 1998. *Beleid, processen en effecten*, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn. Samsom, 1998, pp. 17-35.

Lange, A. de en C.C.J.H. Bijleveld. 1999. *Alternatieve en klassieke regulering. Problemen en oplossingsrichtingen*. In: De effectiviteit van klassieke en alternatieve reguleringsinstrumenten in milieuhandaving. WODC (Ministerie van Justitie) reeks onderzoek en beleid nr. 179.

Stoker, G. 1998. *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50, (155), 17-28.

Tatenhove, J. van, B. Arts en P. Leroy (red.). 2000. *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*. Dordrecht. Kluwer Academic Publishers.

Vreke, J., R.I. van Dam en F.H. Kistenkas. 2005. *Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie. WOt-rapport 15*.

VROM-raad. 1998. *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*. Advies 006 d.d. 24 april 1998.

WRR. 2006 *Lerende overheid*.

Voor overig bestudeerde literatuur over beleidswetenschappen wordt verwezen naar het volgende achtergrondrapport:

Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten en F. van den Bosch, 2009. *Maatlat Government-Governance*. Wageningen. Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. WOt-werkdocument. 142.

## Bijlage 1 Interviewvragen

### *Inleidend blok*

- 1) Welke belangrijkste doelen heeft het verdrogingsbeleid van de provincie Drenthe? Waarom juist deze doelen? INHOUD
- 2) Wanneer is het verdrogingsbeleid een succes? Is het een succes? INHOUD
- 3) Dit is ook zo in ILG verband vastgelegd? Hoe? SPELREGELS
- 4) Wie heeft de doelen en maatregelen van het verdrogingsbeleid bepaald? Hoeveel autonomie/beleidsvrijheid hebben partijen? STURING/SPELREGELS/INVLOED
- 5) Zijn de doelen opgelegd door het rijk? Hebben provincie gebiedsactoren invloed op de doelen kunnen uitoefenen? Zijn er ook groepen die er wel belang bij hadden, maar eigenlijk geen invloed hebben kunnen uitoefenen? SPELREGELS/STURING/ACTOREN
- 6) Hoe zijn afspraken over verdroging in de ILG-contracten terecht gekomen? STURING/SPELREGELS

### *Nadere beschouwing besluitvormingsprocessen*

- 7) Wie is er verantwoordelijk voor het slagen van het verdrogingsbeleid? STURING
- 8) Wat is de garantie op succes? Hoe is dat gewaarborgd? SPELREGELS/INVLOED
- 9) Zijn spelregels vastgelegd? Hoe beoordeelt u die? Bestond hier discussie over? SPELREGELS/STURING
- 10) Welke organisaties hebben er nog meer een taak/rol in het vaststellen van het verdrogingsbeleid in de provincie? Waarom? ACTOREN/INVLOED
- 11) Is hierin onderscheid te maken in invloedrijke en minder invloedrijke actoren? Waar blijkt dat uit?
- 12) Hadden jullie het alleen gekund? INVLOED
- 13) Hoe representatief was de groep actoren die bij de besluitvorming betrokken zijn geweest? Was dit een overweging bij wie er betrokken moesten worden? ACTOREN
- 14) Is er discussie geweest over wie er wel en er wie er niet mee mocht praten/beslissen?
- 15) Hoe divers waren de opvattingen ten aanzien van probleem en oplossingen rondom het thema verdroging? INHOUD (aantal discoursen)
- 16) Hebben bepaalde personen een opvallende rol gespeeld? ACTOREN

- 17) Was het proces bestuurlijk gedekt? ACTOREN/SPELREGELS
- 18) Was er in het besluitvormingsproces ruimte voor verschillen in opvattingen? Zijn er veranderingen aangebracht in doelen en/of middelen? Waarom? SPELREGELS/INVLOED/STURING
- 19) Zijn er conflicten geweest? Hoe werden die opgelost? Wie hakt de knoop door? SPELREGELS/INVLOED
- 20) Welke resultaten zijn er ten aanzien van de verdrogingbestrijding en welke resultaten zijn te herleiden tot jullie inbreng? INVLOED
- 21) Hoe hebben jullie anderen zo ver gekregen dat zij dit accepteerden? INVLOED

*Afsluitend*

22. Welke dilemma's zijn er te benoemen wat betreft de sturingsaanpak?

Zijn er verschillen tussen het ILG-proces en de manier waarop de TOP-lijst en GGOR tot stand zijn gekomen?

## **Bijlage 2 Onderscheiden sturingsstijlen**

### ***Hiërarchische overheid***

- Een (centrale) overheid bepaalt de gewenste ontwikkeling en hoe dit zal worden gerealiseerd (actoren).
- Er is geen ruimte voor lagere overheden, belangengroepen en burgers om de besluitvorming te beïnvloeden (spelregels).
- Uiteindelijk is er één inhoudelijk discours, waarover geen discussie kan worden gevoerd. Het beleid is vaak generiek (inhoud) en wordt opgelegd (sturing).
- Formele bevoegdheden spelen een belangrijke rol. Actoren hebben binnen de grenzen van de wet de mogelijkheid bezwaar aan te tekenen. De spreiding van hulpmiddelen is beperkt (invloed).

### ***Publieke samenwerking***

- Overheden en geïnstitutionaliseerde belangengroepen (maatschappelijk middenveld) participeren in formele, relatief statische beleidsnetwerken. Binnen een overheid proberen verschillende geledingen elkaar te beïnvloeden (actoren).
- Overheden nemen besluiten binnen de eigen bevoegdheden. Actoren kunnen participeren op basis van onderlinge afhankelijkheden, wat beïnvloedbaar is door het voeren van een lobby (spelregels).
- Er is een beperkte diversiteit in discoursen. Men is het vaak grotendeels met elkaar eens. Als dit niet het geval is, ontstaan spanningen omdat er weinig ruimte en begrip is voor andersdenkenden. Beleid heeft meestal een generiek karakter (inhoud, sturing).
- Niet participerende actoren kunnen alleen via de rechter en de media invloed uitoefenen. De hulpmiddelen zijn verspreid over actoren, maar er zijn grote concentraties van macht (invloed).

### ***Interactief beleid***

- Overheden, geïnstitutionaliseerde belangengroepen en regionale actoren, zoals bewonersverenigingen en milieucoöperaties, participeren in verbrede beleidsnetwerken. Het wordt belangrijk geacht dat de participerende actoren representatief zijn voor de betrokken belangen (actoren).
- Besluiten worden hoofdzakelijk genomen op basis van consensus. Dit functioneert als actoren vinden dat er overeenstemming in belangen bestaat en als zij bereid zijn tot een compromis, vaak in de vorm van een convenant. BelangRijk is de bereidheid belangen uit te ruilen en hier strategisch mee om te gaan, het zogenaamde 'polderen' (spelregels).
- Er is een grote diversiteit aan discoursen, waarvoor relatief veel tolerantie bestaat. Het dominante discours wordt beschreven in abstracte termen, wat ruimte biedt voor individuele betekenisverlening (inhoud, sturing). Beleid heeft een generiek karakter, maar kent specifieke maatregelen (inhoud), die passen binnen de context van actoren en kenmerken van de beleidsomgeving.
- Het initiatief ligt meestal bij een overheid. De machtsbronnen zijn verspreid, maar overheden hebben een relatief sterke machtspositie (invloed).

### ***Sturing in communities***

- De betrokkenen zijn geëngageerde mensen die zich binnen de communities tijdelijk organiseren op een bepaald domein. Daar worden gezamenlijke betekenissen en identiteiten ontwikkeld, waarbij er belang aan wordt gehecht dat de betrokkenen enigszins representatief zijn voor alle personen die belang hebben bij het proces (actoren)

- Overheden zijn niet de sturende actoren, maar staan op gelijke voet met de andere actoren. Zij zijn wel in beeld als formele besluiten moeten worden genomen. Besturen van overheden en andere organisaties, geven betrokkenen de ruimte om nieuwe betekenissen te verkennen en in te bedden in de beleidsomgeving en beleidsstrategieën. Verschillen van inzicht worden opgelost door te overtuigen en door te zoeken naar synergie (spelregels).
- Sociale wisselwerkingen leiden tot een gezamenlijk discours over inhoud en sturing, dat niet is te herleiden tot specifieke organisaties en belangen (sturing, inhoud).
- Als individuen te ver “voor de muziek uitlopen” voor de organisatie waartoe ze behoren, kan dit ertoe leiden dat zij zich anders moeten op stellen of zich moeten terugtrekken (invloed).

***Zelfsturing of sturing door de Civil Society.***

- Overheden zijn afwezig of passief. Doordat actoren vluchtig en opportunistisch samenwerken is er geen langdurig stabiel beleidsnetwerk. Representativiteit en democratische legitimatie spelen geen rol. (actoren).
- Iedereen kan participeren, eigen initiatief is het selectie criterium. De spelregels zijn niet duidelijk omdat zelfsturing vooral floreert bij ruime of nauwelijks nageleefde wettelijke kaders (spelregels).
- Er is geen sprake van discourses, vanuit wat iemand wil bereiken wordt een overtuigend verhaal verteld, dat morgen weer anders kan zijn (inhoud, sturing).
- Het initiatief ligt bij personen en organisaties buiten het publieke domein. Hulpmiddelen en invloed zijn sterk verdeeld (invloed).



## Beschrijving karakteristieken per sturingsstijl

	Hiërarchische overheid	Publieke samenwerking	Interactief beleid	Sturing in communities	Zelfsturing
<b>Aspect actoren</b>					
participerende actoren	overheid	overheid en maatschappelijk middenveld	overheid, maatschappelijk middenveld, regionale actoren	individuen	civil society
setting participatie	overheidsbureaucratie	formeel beleidsnetwerk	beleidsnetwerk met werkgroepen en workshops	communities met procesbegeleiders	open netwerk
belang representativiteit	geen belang	enig belang	erg belangrijk	enig belang	niet belangrijk
erkenning representativiteit	niet relevant	beperkt	relatief groot	beperkt	niet kenbaar
<b>Aspect spelregels</b>					
besluiten spelregels	opgelegd	informele onderhandeling	in overleg; consensus	gezamenlijk ontwikkeld	door daden
vaststellen besluit	visie, structuur, doorwerking	formele onderhandeling	uitruil op basis consensus	uitzonderen	aaneenschakeling ad hoc keuzes
entreeregels actoren	gesloten deuren	lobby	vertegenwoordiging	culturele regels	geen regels
samenwerking	geen	geformaliseerd	polderen	projectmatig	informeel, ad hoc
positie actoren	gekozen en benoemd	afhankelijke verhoudingen	gedeelde belangen	beïnvloedende verhoudingen	individuele positionering
coördinatie	top down	toegewezen bevoegdheden	convenant	samenwerkingsovereenkomst	afspraken
beheersing structuur	handhaven	beheren	bespreken	vrijstellen	vrijheid
<b>Aspect inhoud</b>					
aantal discourses	één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussen discourses	Geen	Strijd	co-existent; respectvol voor andere discourses	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant discours	gedetailleerd, generiek	generiek	globaal	specifiek	gefragmenteerd
<b>Aspect sturing</b>					
aantal discourses	één	enkele	veel	één	nul
verhouding tussen discourses	Geen	strijd	co-existent; respectvol	Synergie	vluchtige contacten
oriëntatie dominant sturingsdiscours	hiërarchisch en primaat overheid	publiek overleggen, afstemmen	interactieve sturing	participatieve sturing	zelfsturing
typen interventies	aanwijzen	toelaten	samenwerken	overtuigen	pleiten
<b>Aspect invloed</b>					
gebruik machtsbronnen	formele posities, vaste procedures	procedures, rechten	standpunten, achterban, belangen	creativiteit en expertise (kennis)	alles
gebruik tegenmacht	alleen via de rechter	tegenwerking in formeel proces	tegenwerking in proces, niet participeren	omzeilen proces	meedoen
spreiding materiële middelen	geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding
spreiding immateriële middelen	relatief geconcentreerd	enige spreiding, maar met monopolies	grote spreiding	grote spreiding	zeer grote spreiding



## Verschenen documenten in de reeks Rapporten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu sinds 2005

WOT-rapporten 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)

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

- 1 *Wamelink, G.W.W., J.G.M. van der Gref-van Rossum & R. Jochem (2005).* Gevoeligheid van LARCH op vegetatieverandering gesimuleerd door SUMO
- 2 *Broek, J.A. van den (2005).* Sturing van stikstof- en fosforverliezen in de Nederlandse landbouw: een nieuw mestbeleid voor 2030
- 3 *Schrijver, R.A.M., R.A. Groeneveld, T.J. de Koeijer & P.B.M. Berentsen (2005).* Potenties bij melkveebedrijven voor deelname aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 4 *Henkens, R.J.H.G., S. de Vries, R. Jochem, R. Pouwels & M.J.S.M. Reijnen, (2005).* Effect van recreatie op broedvogels op landelijk niveau; Ontwikkeling van het recreatiemodel FORVISITS 2.0 en koppeling met LARCH 4.1
- 5 *Ehlert, P.A.I. (2005).*Toepassing van de basisvrachtbenadering op fosfaat van compost; Advies
- 6 *Veeneklaas, F.R., J.L.M. Donders & I.E. Salverda (2006).*Verrommeling in Nederland
- 7 *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma (2005).* Soorten en gebieden; Het groene milieurecht in 2005
- 8 *Wamelink, G.W.W. & J.J. de Jong (2005).* Kansen voor natuur in het veenweidegebied; Een modeltoepassing van SMART2-SUMO2, MOVE3 en BIODIV
- 9 *Runhaar, J., J. Clement, P.C. Jansen, S.M. Hennekens, E.J. Weeda, W. Wamelink, E.P.A.G. Schouwenberg (2005).* Hotspots floristische biodiversiteit
- 10 *Cate, B. ten, H.Houweling, J. Tersteeg & I. Versteegen (Samenstelling) (2005).* Krijgt het landschap de ruimte? – Over ontwikkelen en identiteit
- 11 *Selnes. T.A., F.G. Boonstra & M.J. Bogaardt (2005).* Congruentie van natuurbeleid tussen bestuurslagen
- 12 *Leneman, H., J. Vader, E. J. Bos en M.A.H.J. van Bavel (2006).* Groene initiatieven in de aanbidding. Kansen en knelpunten van publieke en private financiering
- 13 *Kros, J, P. Groenendijk, J.P. Mol-Dijkstra, H.P. Oosterom, G.W.W. Wamelink (2005).* Vergelijking van SMART2SUMO en STONE in relatie tot de modellering van de effecten van landgebruikverandering op de nutriëntenbeschikbaarheid
- 14 *Brouwer, F.M, H. Leneman & R.G. Groeneveld (2007).* The international policy dimension of sustainability in Dutch agriculture
- 15 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.H. Kistenkas (2005).* Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie
- 16 *Dobben, H.F. van, G.W.W. Wamelink & R.M.A. Wegman (2005).* Schatting van de beschikbaarheid van nutriënten uit de productie en soortensamenstelling van de vegetatie. Een verkennende studie
- 17 *Groeneveld, R.A. & D.A.E. Dirks (2006).* Bedrijfseconomische effecten van agrarisch natuurbeheer op melkveebedrijven; Perceptie van deelnemers aan de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer
- 18 *Hubeek, F.B., F.A. Geerling-Eiff, S.M.A. van der Kroon, J. Vader & A.E.J. Wals (2006).* Van adoptiekip tot duurzame stadswijk; Natuur- en milieueducatie in de praktijk
- 19 *Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. de Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte & T.A. Selnes (2006).* Evalueren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau
- 20 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, M.L.P. van Esbroek, R.A. Groeneveld, A. van Hinsberg, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2006).* Methodiekontwikkeling kosteneffectiviteit van het natuurbeleid. De realisatie van het natuurdoel 'Natte Heide'
- 21 *Bommel, S. van, N.A. Aarts & E. Turnhout (2006).* Over betrokkenheid van burgers en hun perspectieven op natuur
- 22 *Vries, S. de & Boer, T.A. de, (2006).* Toegankelijkheid agrarisch gebied voor recreatie: bepaling en belang. Veldinventarisatie en onderzoek onder in- en omwonenden in acht gebieden
- 23 *Pouwels, R., H. Sierdsema & W.K.R.E. van Wingerden (2006).* Aanpassing LARCH; maatwerk in soortmodellen
- 24 *Buijs, A.E., F. Langers & S. de Vries (2006).* Een andere kijk op groen; beleving van natuur en landschap in Nederland door allochtonen en jongeren

- 25 *Neven, M.G.G., E. Turnhout, M.J. Bogaardt, F.H. Kistenkas & M.W. van der Zouwen (2006).* Richtingen voor Richtlijnen; implementatie Europese Milieurichtlijnen, en interacties tussen Nederland en de Europese Commissie
- 26 *Hoogland, T. & J. Runhaar (2006).* Neerschaling van de freatische grondwaterstand uit modelresultaten en de Gt-kaart
- 27 *Voskuilen, M.J. & T.J. de Koeijer (2006).* Profiel deelnemers agrarisch natuurbeheer
- 28 *Langeveld, J.W.A. & P. Henstra (2006).* Waar een wil is, is een weg; succesvolle initiatieven in de transitie naar duurzame landbouw
- 29 *Kolk, J.W.H. van der, H. Korevaar, W.J.H. Meulenkamp, M. Boekhoff, A.A. van der Maas, R.J.W. Oude Loohuis & P.J. Rijk (2007).* Verkenningen duurzame landbouw. Doorwerking van wereldbeelden in vier Nederlandse regio's
- 30 *Vreke, J., M. Pleijte, R.C. van Apeldoorn, A. Corporaal, R.I. van Dam & M. van Wijk (2006).* Meerwaarde door gebiedsgerichte samenwerking in natuurbeheer?
- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006).* Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2008).* Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de oude Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) in de praktijk
- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006).* Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34 *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijtschede (2007).* Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003
- 35 *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006).* Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36 *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007).* Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37 *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007).* Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38 *Luijt, J. (2007).* Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39 *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007).* Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40 *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007).* De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41 *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007).* Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42 *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007).* International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43 *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007).* Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44 *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brassier, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45 *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brassier (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectorialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46 *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007).* Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47 *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007).* Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48 *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007).* Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49 *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007).* Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections

- 50 *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007).* Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51 *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007).* Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52 *Oerlemans, N., J.A. Guldmond & A. Visser (2007).* Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
- 53 *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007).* Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007).* Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007).* Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56 *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
- 57 *Bakel, P.J.T. van, H.Th.L. Massop, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, & T. Kroon (2008).* Actualisatie hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007).* Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007).* Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2008).* Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007).* De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007
- 62 *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007).* Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergrond-document bij Natuurbalans 2007
- 63 *Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007).* De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64 *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008).* De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65 *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008).* Landschap en burgerparticipatie.
- 66 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2006.
- 67 *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008).* Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- 68 *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008).* Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, zoekrichtingen voor oplossingen.
- 69 *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008).* Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.
- 70 *Velthof, G.L., C. van Bruggen, C.M. Groenestein, B.J. de Haan, M.W. Hoogeveen. J.F.M. Huijsmans (2009).* Methodiek voor berekening van ammoniakemissie uit de landbouw in Nederland
- 71 *Bakker, H.C.M., J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008).* Duurzaam consumeren; Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid
- 72 *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2007.
- 73 *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, J. Clement, R.A. Groeneveld, J.J. de Jong, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2008).* Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; Een eerste verkenning van mogelijke toepassingen.

- 74** *Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove (2008).* De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid
- 75** *Wulp, N.Y. van der (2008).* Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; Nulmeting Landschap naar Gebieden
- 76** *Korevaar, H., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, R.H.E.M. Geerts, B.F. Schaap en J.W.H. van der Kolk (2008).* Kwaliteit van het landelijk gebied in drie Nationale Landschappen
- 77** *Breeman, G.E. en A. Timmermans (2008).* Politiek van de aandacht voor milieubeleid; Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse Milieubeleid
- 78** *Bommel, S. van, E. Turnhout, M.N.C. Aarts & F.G. Boonstra (2008).* Policy makers are from Saturn, ... Citizens are from Uranus...; Involving citizens in environmental governance in the Drentsche Aa area
- 79** *Aarts, B.G.W., L. van den Bremer, E.A.J. van Winden en T.K.G. Zoetebier (2008).* Trendinformatie en referentiewaarden voor Nederlandse kustvogels
- 80** *Schrijver, R.A.M., D.P. Rudrum & T.J. de Koeijer (2008).* Economische inpasbaarheid van natuurbeheer bij graasdierbedrijven
- 81** *Densen, L.T., M.J. van Overzee (2008).* Vijftig jaar visserij en beheer op de Noordzee
- 82** *Meesters, H.W.G., R. ter Hofstede, C.M. Deerenberg, J.A.M. Craeijsmeersch, I.G. de Mesel, S.M.J.M. Brasseur, P.J.H. Reijnders en R. Witbaard (2008).* Indicator system for biodiversity in Dutch marine waters; II Ecoprofiles of indicator species for Wadden Sea, North Sea and Delta area
- 83** *Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel en J. van Dijk (2008).* Helpt boeren de Nationale Landschappen? Een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op kernkwaliteiten
- 84** *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldemond, E.M. Hees en E.A.P. van Well (2008).* Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten
- 85** *Schröder, J.J., J.C. van Middelkoop, W. van Dijk en G.L. Velthof (2008).* Quick scan Stikstofwerking van dierlijke mest. Actualisering van kennis en de mogelijke gevolgen van aangepaste forfaits
- 86** *Hoogeveen, M.W. en H.H. Luesink (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2008
- 87** *Langers, F., J. Vreke (2008).* De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur. Bijdrage van de EHS aan recreatief gebruik, beleving en identiteit
- 88** *Padt, F.J.G., F.G. Boonstra en M.A. Reudink (2008).* De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid
- 89** *Hoogland, T., G.B.M. Heuvelink, M. Knotters (2008).* De seizoensfluctuatie van de grondwaterstand in natuurgebieden vanaf 1985 in kaart gebracht
- 90** *Bouwma, I.M., D.A. Kamphorst, R. Beunen & R.C. van Apeldoorn (2008).* Natura 2000 Benchmark; A comparative analysis of the discussion on Natura 2000 management issues
- 91** *Vries, S. de, J. Maas & H. Kramer, 2009.* Effecten van nabije natuur op gezondheid en welzijn; mogelijke mechanismen achter de relatie tussen groen in de woonomgeving en gezondheid
- 92** *Meesters, H.W.G., A.G. Brinkman, W.E. van Duin, H.J. Lindeboom, S. van Breukelen, 2009.* Graadmeterstelsel Biodiversiteit zoute wateren. I. Beleidskaders en indicatoren
- 93** *Pleijte, M., J. Vreke, F.J.P. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk & P.H. Kersten, 2009.* Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance



**Wot**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

