

Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied

Een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland

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

werkdocumenten



Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied

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

Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu en is goedgekeurd door Dana Kamphorst (deel)programmameider WOT Natuur & Milieu.

WOT-werkdocument **143** 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

Een verslag van casusonderzoek in de
provincies Drenthe, Noord-Brabant en
Noord-Holland

A.L. Gerritsen

R.P. Kranendonk

J. Vreke

F.J.P. van den Bosch

M. Pleijte

Werkdocument 143

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, juni 2009

©2009 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

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

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

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

Tel: (0317) 48 54 71; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: info.wnm@wur.nl; Internet: www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Inhoud

Samenvatting	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Probleemstelling	14
1.3 Onderzoeksaanpak en afbakening	15
1.3.1 Selectie van drie provincies	15
1.3.2 Inleiding maatlat <i>government- governance</i>	15
1.3.3 Manieren van dataverzameling	19
1.4 Leeswijzer	19
2 Verdrogingsbeleid in Drenthe	21
2.1 Inleiding	21
2.2 Totstandkoming Drentse verdrogingsdoelstellingen in het ILG	22
2.2.1 Actoren	22
2.2.2 Spelregels	23
2.2.3 Inhoud	24
2.2.4 Sturing	25
2.2.5 Invloed	25
2.2.6 Resumerend	26
2.3 Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen	27
2.3.1 Actoren	27
2.3.2 Spelregels	29
2.3.3 Inhoud	30
2.3.4 Sturing	31
2.3.5 Invloed	33
2.3.6 Resumerend	34
2.4 Beschouwing en conclusies Drenthe	35
3 Verdrogingsbeleid in Noord-Brabant	39
3.1 Inleiding	39
3.2 Totstandkoming Noord Brabantse verdrogingsdoelstellingen in het ILG	40
3.2.1 Actoren	40
3.2.2 Spelregels	41
3.2.3 Inhoud	41
3.2.4 Sturing	41
3.2.5 Invloed	41
3.2.6 Resumerend	42
3.3 Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen	43
3.3.1 Actoren	43
3.3.2 Spelregels	43
3.3.3 Inhoud	44
3.3.4 Sturing	44
3.3.5 Invloed	44
3.3.6 Resumerend	45
3.4 Beschouwing en conclusies Noord-Brabant	46

4	Verdrogingsbeleid in Noord-Holland	47
4.1	Inleiding	47
4.2	Totstandkoming Noord-Hollandse verdrogingsdoelstellingen in het ILG	50
4.2.1	Actoren	50
4.2.2	Spelregels	51
4.2.3	Inhoud	52
4.2.4	Sturing	52
4.2.5	Invloed	53
4.2.6	Resumerend	53
4.3	Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen in Noord-Holland	54
4.3.1	Actoren	54
4.3.2	Spelregels	56
4.3.3	Inhoud	57
4.3.4	Sturing	58
4.3.5	Invloed	59
4.3.6	Resumerend	60
4.4	Beschouwing en conclusies Noord-Holland	61
	Literatuur	65
Bijlage 1	Interview guideline	67
Bijlage 2	Maatlatscores Drenthe	69
Bijlage 3	Maatlatscores Noord-Brabant	83
Bijlage 4	Maatlatscores Noord-Holland	95

Samenvatting

Aanleiding

Met de invoering van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is de bestrijding van de mate van verdroging van natuur, het verdrogingsbeleid, opgenomen in de prestatieafspraken tussen Rijk en provincie en daarmee onderdeel geworden van het integrale, gebiedsgerichte beleid. Voor het ILG onderhandelde het Rijk met iedere provincie afzonderlijk over de prestatieafspraken, die de betreffende provincie vervolgens in interactie met regionale actoren moet realiseren. Per provincie zijn er dus twee aparte onderhandelingsprocessen die beide zowel kenmerken van *government* als van *governance* vertonen. De prestatieafspraken over verdrogingsbestrijding zijn vastgelegd in TOP-lijsten. Dit zijn lijsten die per provincie gebieden aangeven die met prioriteit moeten worden aangepakt. De centrale hypothese in het onderzoek is dat de kans op realisatie van de prestatieafspraken over verdrogingsbestrijding toeneemt, 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) met behulp van een interviewronde nagegaan hoe de onderhandelingen in de beide processen zijn verlopen en wat dat vooruitdenkend betekent voor de verdrogingsbestrijding. De hoofd rapportage hiervan is *“Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied; tussen Government en Governance”* (Pleijte *et al.*, 2009). Dit werkdocument is een achtergrondrapport hierbij, waarin de resultaten en conclusies per provincie worden beschreven.

Conclusies Drenthe

De lijst met TOP-gebieden en de doelstellingen hiervoor zijn relatief eenvoudig tot stand gekomen. De gebiedsdoelen zijn in interactie met gebiedsactoren bepaald en voor een deel rechtstreeks afkomstig uit bestaande plannen van waterschappen en provincie. Binnen het netwerk van actoren in Drenthe, dat als “verdrogingsnetwerk” benoemd is in dit onderzoek, blijken geen grote inhoudelijke meningverschillen te bestaan. Dit geldt ook voor de inhoudelijke ambities van Rijk en provincie. Het komt in de praktijk niet voor dat er projecten worden uitgevoerd die alleen verdrogingsbestrijding tot doel hebben. Verdrogingsbeleid maakt onderdeel uit van het gebiedsgerichte beleid en in de praktijk wordt werk met werk gemaakt. Er bestaan grotere verschillen van inzicht met actoren die geen onderdeel zijn van het verdrogingsnetwerk. Te denken valt aan gemeenten, agrariërs en personen bij provincie en waterschappen die voor andere doelen verantwoordelijk zijn (agrarisch watersysteem, economische ontwikkeling, etc.). Met hen zijn de verhoudingen soms gespannen.

Nu verdrogingsdoelstellingen gekoppeld zijn aan specifieke gebieden en binnen een bepaalde periode ook echt in die gebieden gerealiseerd zullen moeten worden, kan het voorkomen dat benodigde maatregelen met maatschappelijke en bestuurlijke weerstanden te maken krijgen. Voorheen werd vooral energie gezet op locaties en maatregelen die op relatief veel draagvlak konden rekenen. Dit “laaghangende fruit” was volgens geïnterviewden anno 2007 grotendeels “geplukt”. De komende jaren zullen ook de moeilijke projecten aan bod moeten komen om aan de afspraken te kunnen voldoen. De traditie in Drenthe is om gebruik te maken van waar zich kansen voordoen en in goede samenwerking vooruitgang te bereiken. Het is de vraag of dit altijd toereikend zal zijn om op locatie resultaten te boeken omdat de komende jaren ook maatregelen nodig zijn waar het draagvlak op voorhand niet zo groot voor is.

Het verdrogingsbeleid wordt meer onderdeel van het gebiedsgerichte beleid dan voorheen het geval was. Drenthe wordt opgedeeld in vijf gebieden met bestuurlijke gebiedscommissies. In

deze gebiedscommissies zullen organisaties een belangrijke rol spelen die voorheen weinig met verdrogingsbeleid te maken hadden en hier daardoor ook weinig van weten (bijvoorbeeld gemeenten). Er is een nieuwe besluitvormingsarena ontstaan waarin draagvlak verworven moet worden voor het verdrogingsbeleid. Dit roept vragen op over de mate waarin het doelbereik van het verdrogingsbeleid in Drenthe gegarandeerd is.

Het is ook de vraag in hoeverre een verschuiving naar *government* in de sturingsstijl wel garanties zou opleveren voor het doelbereik van de verdrogingsdoelen voor de TOP-gebieden. Meer nadruk op centrale sturing en op het opleggen van doelen aan gebiedsactoren kan leiden tot minder draagvlak bij hen voor het verdrogingsbeleid. In meerdere interviews is bijvoorbeeld gewezen op de inspraakbijeenkomsten die voor de aankomende aanwijzing van Natura 2000-gebieden georganiseerd zijn. Dat waren volgens deze geïnterviewden "pittige" bijeenkomsten, waarin de opstelling van het Rijk bekritiseerd werd en waarin een deel van de aanwezigen weinig begrip had voor de doelen van het Natura 2000-beleid voor de betreffende gebieden. Vanuit waterschappen, gemeenten en bepaalde belangenorganisaties worden Natura 2000-doelen ter discussie gesteld. Zijn deze wel haalbaar en betaalbaar? Op uitvoeringsniveau zijn deze organisaties en personen nodig voor de realisatie van rijksbeleid.

In de interviews werd genoemd dat het niet de verwachting is dat er door het Rijk afgerekend zal worden op de doelen die afgesproken zijn voor de TOP-gebieden. Dit wordt bovendien vooral als een probleem voor de provincie gezien. De ILG-contracten zijn immers gesloten tussen Rijk en provincies. Waterschappen, gemeenten, grondeigenaren en belangengroepen hebben deze niet ondertekend. Tegelijkertijd is het voor hen wel interessant om mee te werken aangezien er financiering voor het verdrogingsbeleid voor natuurgebieden beschikbaar is. Doelen zijn benoemd in een context die meer *government* dan *governance* aspecten bevat, maar moeten gerealiseerd worden in een context die meer elementen van *governance* bevat. Naar verwachting wordt dit de komende jaren sterker het geval, tenzij het Rijk of de provincie haar sturingsrol veranderen. Actoren zijn dus afhankelijk van elkaar en hebben elkaar nodig om, onder andere, verdrogingsdoelen te realiseren. Het realiseren van projecten waarin verdroging een thema is, vraagt steeds om het overtuigen van de partijen die invloed hebben op de uitvoering hiervan.

Conclusies Noord-Brabant

Er blijken geen grote inhoudelijke meningsverschillen tussen betrokkenen op rijks- en regionaal niveau te bestaan. Er zijn wel enige verschillen in sturingswensen tussen actoren te onderscheiden. Zo is erbij een deel van de betrokkenen enige teleurstelling over het niet opnemen van een resultaatverplichting in het bestuursakkoord tussen provincie en waterschappen. Waterschappen hebben actief geprobeerd deze resultaatverplichting te voorkomen. Ook is er discussie over het wel of niet moeten toepassen van onteigening van de laatste stukken grond in natte natuurparels. In interviews is ter sprake gekomen dat het geld van het ministerie van V&W alleen voor het realiseren van bepaalde sectorale waterdoelen mag worden ingezet. Daardoor wordt koppeling belemmerd met bijvoorbeeld ILG- en SGB-gelden (Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid) voor een integrale aanpak om doelen op gebiedsniveau te realiseren. Terwijl dit het draagvlak voor verdrogingsbestrijding op gebiedsniveau ten goede zou kunnen komen.

Men is onzeker over het draagvlak voor maatregelen voor verdrogingsbestrijding in natte natuurparels bij betrokken grondgebruikers. Hier hangt veel van af. De medewerking van deze partijen is bepalend voor het wel of niet kunnen nemen van benodigde maatregelen voor verdrogingsbestrijding in TOP-gebieden. Er zijn op regionaal niveau geen prestatieafspraken gemaakt voor de TOP-gebieden. Dit geldt zowel voor de EHS- als voor Natura 2000-gebieden. Voor Natura 2000-gebieden betekent dit dat er een spanning bestaat tussen de

resultaatverplichting die vanuit de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) en de Kaderrichtlijn Water (KRW) is opgelegd door de Europese Commissie en de inspanningsverplichting van overheden in combinatie met de vrijwilligheid van grondgebruikers op regionaal niveau. Er is in Noord-Brabant ook nauwelijks sprake geweest van een besluitvormingsproces over verdrogingsdoelen. Door de Reconstructieafspraken in te passen in de ILG-afspraken is voorkomen dat er opnieuw een heel besluitvormingsproces op gang moest komen op het niveau van overheden en belangenvertegenwoordigers. Het draagvlak voor de Reconstructieafspraken is behouden en geldt daarmee ook voor het ILG.

De realisatie van het verdrogingsbeleid bevat duidelijk kenmerken van *governance* waarbij de provincie afhankelijk is van de opstelling van andere actoren. Aangezien waterdoelen al onderdeel uitmaakten van de Reconstructie-gebiedsprocessen lijkt de noodzaak tot het sluiten van nieuwe allianties minder te spelen dan in Drenthe.

Conclusies Noord-Holland

De prestatieafspraken zijn van kracht en de provinciale uitvoering is op gang terwijl er nog onzekerheid bestaat over de verhouding tussen de verdrogingsdoelstellingen, Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Ondanks dat de prestatieafspraken zijn overeengekomen tussen Rijk en provincies en de uitvoering is gestart, blijkt er in de beleidscontext zowel op rijks-, provinciaal- en gebiedsniveau nog vele onzekerheden te heersen.

Een dilemma ligt in de interpretatie van de afspraken van Rijk en de provincie Noord-Holland. Het provinciale verdrogingsnetwerk blijkt slecht op de hoogte te zijn van de afspraken tussen Rijk en de provincie Noord-Holland. 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. Wat te doen wanneer doelen niet gehaald dreigen te worden? Kan het worden afgedwongen? Ook is sprake van een dilemma van vertrouwen en zorgen over dat doelen niet zouden worden gehaald en dat de aanpak niet zou werken. Er is veel behoefte aan ondersteuning, uitwisseling van kennis en ervaringen. Dit was ook zo geschat door de Taskforce Verdroging, maar die verbindende functie was door het provincieoverstijgende Steunpunt Verdroging in 2007 nog niet waar gemaakt. Het Steunpunt kon geen actuele informatie geven over de TOP-gebieden, de inhoudelijke doelstellingen en de projecten. Het sturingsmodel van het ILG gaf onvoldoende ruimte om actief vanuit het Rijk hierbinnen initiatieven te nemen.

Met de Taskforce Verdroging heeft een zeer interactief proces plaatsgevonden, waarbinnen kennis, ervaringen en ambities werden gedeeld en gecreëerd door betrokkenen op ambtelijk en bestuurlijk niveau, en door betrokkenheid op strategisch, tactisch en operationeel niveau. In Noord-Holland blijkt dat met de intrede van ILG en het afspreken van prestatiedoelen de relaties weer zijn geformaliseerd en die verbindingen weer minder vanzelfsprekend zijn.

Over het inhoudelijke discours bestaan in het uitvoeringsproces, met name in de Noord-Hollandse veenweidegebieden, veel dilemma's. Wanneer doorgedaan wordt met ontwatering in de landbouwgebieden zal de bodemdaling groter worden, waardoor er meer water zal inzigen vanuit de hogere gebieden (de natuurgebieden). Gevolg is verdroging in de natuurgebieden en vernatting in landbouwgebieden. Met de gekozen sturingsfilosofie, verdergaande decentralisatie van beleid van provincie naar gebiedsniveau en werken met projectaanvraagstructuren in plaats van gezamenlijke visie- en strategievorming, zullen fundamentele keuzen naar verwachting uitblijven. Velen vinden het belangrijk het landschap en de cultuurhistorische waarden in stand te houden. Aan de andere kant: als er niks gebeurt, dan verdwijnt/verandert het landschap langzaam maar zeker ook. Sommige geïnterviewden

stelden twijfels bij de mate waarin het reëel is om instandhouding van het veenweidelandschap na te streven.

Het is moeilijk binnen de huidige sturingsaanpak van de provincie Noord-Holland, binnen gebiedscommissies tot oplossingsrichtingen voor bovenstaande problematiek te komen. Het is waar te nemen dat voorlopig voor relatief eenvoudige projecten (sectoraal) wordt gekozen. Om echt uitvoering te geven aan de prestatieafspraken over de TOP-gebieden zouden de doelen die zijn geëxpliciteerd, bijeen gebracht moeten worden op gebiedsniveau.

De vraag die opdoemt uit het onderzoek is of het voldoende is om eens per jaar op het niveau boven de gebiedscommissie de stand van zaken op te nemen, zoals gebeurt in Noord-Holland. Dit is waarschijnlijk niet het geval omdat er veel vragen leven en ervaringen zouden moeten worden gedeeld. Verder vereist de gekozen systematiek van projectaanvragen vaardigheden om te komen tot een goed projectvoorstel met heldere financiële verdeling, waarvoor brede steun bestaat. Dit vergt veel van aanvragers, met name voor natuurorganisaties. Voor hen is het steeds lastiger binnen de nieuwe vormen van interactieve sturing en steeds lastiger in al die netwerken en subnetwerken te participeren. Vanuit het traditionele verdrogingsnetwerk zijn veel geluiden te horen dat de gekozen aanpak met gebiedscommissies niet voor alle vraagstukken werkt. Voor grote projecten en opgaven zou het efficiënter zijn wanneer de provincie een meer sturende rol zou hebben. Het vereist veel geduld en de inzet van de juiste sturingsinstrumenten en houding van partijen om te komen tot een gezamenlijke richting, waarop de strategieën van participerende organisaties zijn aangepast. Om hiertoe te komen is veel begeleiding vanuit professionals nodig en speelt reflectie en leren een belangrijke rol. In de overgangsfase zou de provincie nog een rol kunnen spelen.

De verdrogingsdoelen lijken vrij helder en de te nemen maatregelen liggen volgens geïnterviewden voor de hand. Dit zou pleiten voor een *government* aanpak. Maar ook kan worden geconstateerd dat er beperkingen zijn in middelen, kennis en ruimte. Verder zijn er verschillen in definities en interpretaties. In deze operationalisatie en implementatie ontstaat er complexiteit, want er zijn altijd anderen nodig voor realisatie. Andere partijen moeten begrip opbrengen voor maatregelen en meewerken. Hiervoor zijn op gebiedsniveau *governance* structuren nodig. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat gebieden nog niet voldoende uitgerust zijn om te komen tot passende oplossingen. In de tussenfase is meer sturing, duidelijkheid, inhoudelijke inbreng of facilitatie nodig van de provincie Noord-Holland.

1 Inleiding¹

1.1 Aanleiding

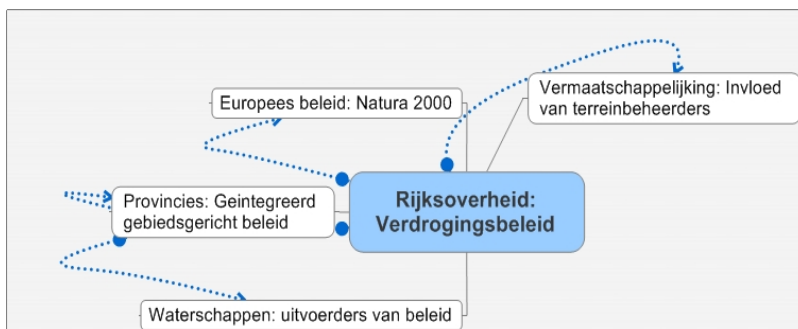
De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft in 2007 gebieden aangewezen waar met voorrang de verdroging moet worden bestreden. Verdroging is een van de grootste problemen bij het handhaven en verbeteren van de kwaliteit van natuur. Door verdroging is op veel plaatsen de biodiversiteit binnen 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 onder meer traditionele terreinbeheerders als 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 landelijke lijst met verdroogde gebieden. Naast deze lijst hebben de terreinbeheerders de afzonderlijke provinciale prioriteitenlijsten voor de aanpak van verdroging kritisch beoordeeld. Hierover adviseerden zij het ministerie van LNV.

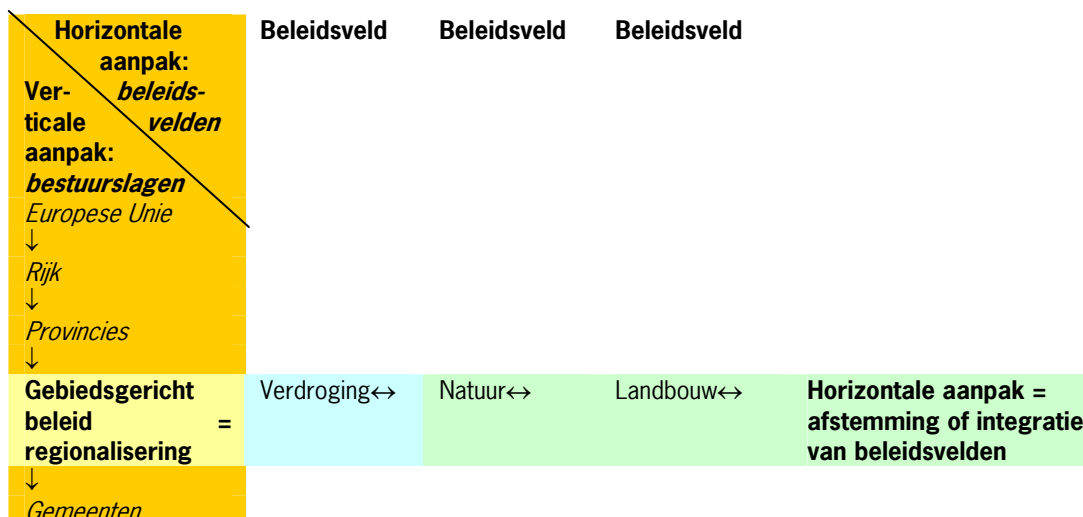
Bij de verdrogingsbestrijding zijn verschillende overheidslagen betrokken: het Rijk via LNV, de Europese Unie vanwege de Natura 2000-gebieden, de provincies vanwege de verantwoordelijkheid in de uitvoering van de verdrogingsbestrijding en de waterschappen vanuit hun verantwoordelijkheid voor het regionale 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'), die de komende jaren worden aangepakt en waarop de inzet wordt geconcentreerd (Figuur 1.1).

¹ Dit hoofdstuk is grotendeels letterlijk overgenomen van Pleijte *et al.* (2009) waar dit werkdocument een achtergrondrapport bij is.



Figuur 1.1. Verdrogingsbeleid en trends

Op veel beleidsterreinen in Nederland is een spanningsveld waar te nemen 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 Figuur 1.2 is dit verbeeld in de verticale aanpak.



Figuur 1.2. Verdroging en drie verschillende bestuurlijke trends: europeanisering, decentralisering (twee trends binnen de verticale aanpak) en integratie van beleidsvelden (een trend binnen de horizontale aanpak).

In de 'verticale aanpak' staat daadkracht centraal, met als uitgangspunt dat om een bepaalde kwaliteit te kunnen realiseren, deze dient te worden opgelegd aan de overige partijen en (dus) niet onderhandelbaar is. Een te sterke nadruk op van boven opgelegde kwaliteitsnormen kan echter het draagvlak hiervoor ondermijnen en op regionale schaal, waar de uitvoering plaatsvindt, leiden tot weerstand, normafwijking en geringe naleving. Het risico hierbij is dat omdat bestaande kennis niet is gebruikt bij het formuleren van de beleidsdoelen, dat deze doelen niet realistisch zijn of dat er 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*"). Vaak is er namelijk op het regionale niveau behoefte aan enige flexibiliteit.

Dit laatste inzicht is juist een reden tot het regionaliseren van beleid. Dit regionaliseren gaat vaak gepaard met een horizontale aanpak. De rijksoverheid wil het beleid niet opleggen aan andere 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 uit het verdrogingsbeleid aan doelen uit andere beleidsterreinen, zoals het natuur, het landbouw en het recreatie. In Figuur 1.2 is dit verbeeld in 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, waarbij sprake is 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 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, waarvoor onder meer een voor deze natuurdoelen optimaal grondwater- en oppervlaktewaterregime is vereist (OGOR= Optimaal Grond- en OppervlaktewaterRegime). Vaak zijn er in een gebied nog andere functies dan natuur, zoals landbouw of wonen, die ieder hun eigen wensen en eisen hebben ten aanzien van het grondwater- en oppervlaktewaterregime. In de praktijk komt dit erop neer dat er in een gebied onderhandelingen plaatsvinden tussen belangenbehartigers van deze functies, die 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 rijksgeld 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 voor 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 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 voor 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, die deze (in theorie) via de prestatieafspraken met de provincies realiseert. Het probleem ligt vervolgens bij de provincie die hierover adequate afspraken moet 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 zicht geeft op 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 afgesproken zijn, 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 specifiek ook het proces van het vaststellen van het GGOR.

De centrale vragen zijn:

- Hoe zijn de onderhandelingen tussen Rijk en provincie over de prestatieafspraken over verdroging verlopen en in welke mate zijn daarbij regionale actoren betrokken?
- Hoe verlopen de onderhandelingen tussen provincie en regionale actoren over het 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 zijn 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 en 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?
- Hoe pakken bovenstaande aspecten uit voor de instandhouding/ontwikkeling van de op de provinciale natuurdoeltypenkaarten aangegeven soorten natuur?
- Welke bijdrage levert de ontwikkelde maatlat aan de analyse van dit beleidsproces en wat is de toegevoegde waarde?

Het doel van dit onderzoek is een ex ante evaluatie van het verdrogingsbeleid uit te voeren 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*. Hiertoe wordt een beeld geschetst van waargenomen verschillen tussen de provincies in het karakter (*government - governance*) van de gevoerde onderhandelingen en in de consequentie 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 samen met het Ruimtelijk Planbureau in 2008 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 is gebaseerd op twee factoren: de omvang van de verdrogingsproblematiek in de provincies en het verkennen van nieuwe gebieden. Voor laatstgenoemde factor is in december 2006 in de provincies Gelderland en Overijssel een bestuurlijke nota verschenen van de Rekenkamer Oost-Nederland.

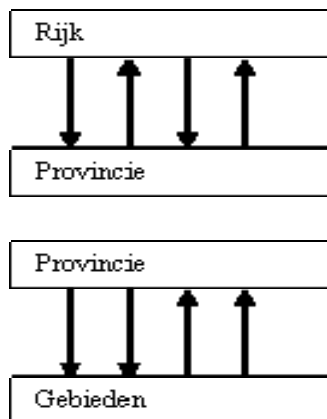
Voor de omvang van de verdrogingsproblematiek geldt:

- De provincies Zeeland, Zuid-Holland, Flevoland en Groningen hebben gerelateerd aan de 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 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.

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

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 realiseerbaarheid 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 - vanuit overleg met regionale actoren - bij de uitvoering haalbaar lijkt, de kans op het realiseren van de gestelde doelen groter zal zijn (*governance* situatie) dan in de situatie waarin dit onderhandelingsproces meer een '*government*' karakter heeft gehad, bijvoorbeeld top down vanaf het Rijk gestuurd of zonder overleg met gebiedspartners.

Deze hypothese refereert aan de constatering in diverse publicaties 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 de bevolking. Bij *governance* daarentegen is er sprake van verschillende publieke en private actoren, die de mogelijkheid tot een eigen inbreng hebben en 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 een 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 via 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 inhoudelijke verschillende ideeën over probleem- en oplossingsrichtingen;
- Sturing: de procesmatige verschillende ideeën over interventies;
- Invloed: beschikbaarheid en gebruik van materiële en immateriële machtsmiddelen.

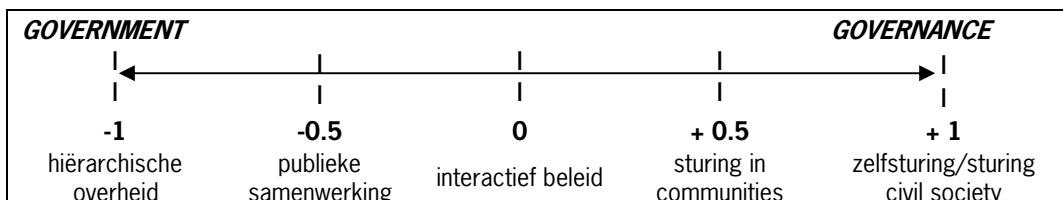
De beschrijving via aspecten sluit aan bij onder meer de benadering via beleidsarrangementen (Van Tatenhove *et al.*, 2000). Een verschil is dat de door hen gebruikte dimensie discoursen is opgesplitst in de aspecten inhoud en sturing.

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 daarbij onder meer 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 andere (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 is 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.

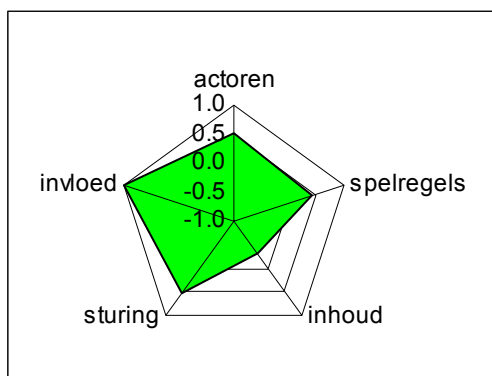
De strepen op de maatlat worden gebruikt om de score voor de sturingsstijl te bepalen. De score wordt bepaald aan de hand van het aantal strepen vanaf het begin van de maatlat (zuiver *government*). Bij de stijl hiërarchische overheid is dit dus nul strepen en bij zelfsturing vier. Om te kunnen aansluiten 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 1.5).

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 de hiërarchisch gezien kleinste eenheden waarvoor de situatie 'in het veld' wordt waargenomen en beschreven. Een overzicht van de karakteristieken is 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 over 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 1.5). De criteriumscores 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).



Legenda Sturingsstijlen (zie bijlage 2)

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

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 (meer *governance* karakter) scoort op een aspect, 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 Manieren van 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 in gebieden wordt vormgegeven. Deze interviews hadden het karakter van open interviews. In Bijlage 1 is te lezen welke type vragen gesteld zijn. Dit is te interpreteren als een checklist. De precieze vragen en volgorde verschillen 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 proces van het selecteren van respondenten is begonnen bij de verantwoordelijke medewerkers van de provincies. Met hen is overlegd wie er zouden moeten worden geïnterviewd. Naar hun oordeel is het essentieel om de waterschappen en terreinbeherende natuurorganisaties te spreken om een beeld te 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.

1.4 Leeswijzer

Dit werkdocument is niet de overzichtrapportage van het beschreven onderzoek. Hiervoor wordt verwezen naar Pleijte *et al.* (2009). In dit werkdocument zijn de achtergronddocumenten voor de provincies Drenthe (hoofdstuk 2), Noord-Brabant (hoofdstuk 3) en Noord-Holland (hoofdstuk 4) opgenomen. De lezer kan hiermee zien op basis van welke informatie de beschrijvingen uit het hoofdrapport (Pleijte *et al.*, 2009) gebaseerd zijn. Bovendien is hier meer informatie te vinden voor lezers die in de drie provincies geïnteresseerd zijn. Er worden geen conclusies getrokken tussen de provincies. Daarvoor wordt verwezen naar het hoofdrapport (Pleijte *et al.*, 2009)

Dit werkdocument heeft vier bijlagen. Bijlage 1 bevat de gebruikte interview guideline. In Bijlage 2 komen de maatlatscores voor de provincie Drentse aan de orde. In Bijlage 3 gebeurt dat voor Noord-Brabant en in Bijlage 4 voor Noord-Holland.

2 Verdrogingsbeleid in Drenthe

2.1 Inleiding

In 2006 hebben de Drentse gebiedspartners, onder leiding van de provincies, alle doelen, plannen en wensen met betrekking tot het landelijk gebied in kaart gebracht en in (concept) provinciale meerjarenprogramma's aangegeven hoeveel budget daarmee in de periode tussen 2007 en 2013 gemoeid zou zijn (de "vraag"). Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft voor dezelfde periode het MJP 2 opgesteld. Daarin wordt beschreven wat het kabinet wil dat er in het landelijk gebied wordt bereikt en hoeveel budget het daarvoor (landelijk) beschikbaar wil stellen (het "aanbod"). In elke provincie is vervolgens met het Rijk over vraag en aanbod onderhandeld, met 12 definitieve provinciale meerjarenprogramma's en evenzoveel provinciale ILG-bestuursovereenkomsten 2007-2013 als resultaat. De 3 noordelijke provincies, waaronder Drenthe, hebben gezamenlijk met het Rijk over de ILG-bestuursovereenkomsten onderhandeld. Op basis van het advies van de Taskforce Verdroging (2006) heeft de provincie Drenthe een TOP-lijst verdroogde gebieden opgesteld. Deze lijst maakt onderdeel uit van de Drentse ILG-bestuursovereenkomst. De provincie en het Rijk hebben zich met deze lijst verbonden met als doel om de verdroging terug te dringen (Provincie Drenthe, 2007). Voor Drenthe zijn de volgende TOP-gebieden, met bijbehorende middelen en doelen, aangewezen (Tabel 2.1):

Tabel 2.1 Verdrogingsdoelen Provincie Drenthe

Verdroogd gebied	Oppervlakte verdroogd (ha)	Kosten herstel (€)	Doelstelling 2015
Fochterloërveen	414	6.075.000	Van matig verdroogd naar geen verdroging
Drentsche Aa ² en Elperstroom	2.368	5.254.500	Van matig verdroogd naar geen verdroging
Drents Friese Wold en Leggelerveld	1.572	3.360.000	Van ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Dwingelderveld	1.700	6.262.500	Van ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Bargerveen	772	3.640.000	Van matig verdroogd naar matig verdroogd ³
Peizerdiep	1.773	5.319.000	Van zeer ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Reest	1.587	4.761.000	Van zeer ernstig verdroogd naar matig verdroogd
Totaal	10.186	34.672.000	

Deze doelen zijn gekoppeld aan het gewenst grond- en oppervlaktewaterregime (GGOR). De GGOR zal in de periode tot 2030 door de waterschappen uitgewerkt worden en zal voor de natuurgebieden worden gebaseerd op de natuurdoelen. Dit geldt dus ook voor de TOP-

² Verplaatsing waterwinning en recreatiebedrijven is hierin niet meegenomen

³ In de komende periode worden maatregelen in de randzone van het Bargerveen uitgevoerd. De verwachting is echter dat de verdroging zonder grootschalige functiewijziging in de omgeving niet volledig kan worden opgelost. Vandaar dat het Bargerveen in de klasse matig verdroogd blijft hangen.

gebieden. Daar waar de actuele grondwaterstanden niet voldoen aan de GGOR is sprake van verdroging (provincie Drenthe, 2007). In het provinciaal meerjarenplan (2007) geeft de provincie Drenthe aan dat verdrogingsbestrijding samenhangt met waterkwantiteitsbeleid. Er wordt hierbij verwezen naar landelijk beleid (WB21) dat inhoudt dat water zoveel mogelijk in het gebied van herkomst wordt vastgehouden, dat overlast in eerste instantie wordt voorkomen door waterberging, en dat er alleen water wordt afgevoerd als het echt niet anders kan. Gesteld wordt dat gebleken is dat het vasthouden van water zich goed laat combineren met het herstellen van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Er is in Drenthe in het kader van natuurontwikkeling veel gedaan aan beekherstel, dat ook heeft bijgedragen aan het bestrijden van de mate van verdroging van natuur. De provincie Drenthe wil ook zoeken naar mogelijkheden om waterberging zoveel mogelijk met natuurontwikkeling te combineren. Dat kan door bergingsgebieden volledig op het oppervlaktewatersysteem aan te sluiten.

Het proces van het selecteren van respondenten is begonnen bij de verantwoordelijke medewerkers van de provincie Drenthe. Met hen is overlegd wie er geïnterviewd zouden moeten worden van welke organisaties. Naar hun oordeel is het essentieel om de waterschappen en de terreinbeherende natuurorganisaties te spreken om een beeld te krijgen van het verdrogingsbeleid in de provincie Drenthe. Om praktische redenen is één waterschap echter niet geïnterviewd. Wel zijn geïnterviewd: Reest en Wieden, Velt en Vecht en Hunze en Aa's en de terreinbeherende natuurorganisaties Drents Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Daarnaast is er ook een interview gehouden met twee medewerkers van Directie Natuur van het ministerie van LNV. Dit interview betrof niet alleen de situatie in Drenthe, maar ging in op alle provincies.

In dit hoofdstuk worden twee processen apart beschreven. In par. 2.2 wordt ingegaan op het proces om tot prestatieafspraken te komen die door Rijk en provincie overeengekomen zijn. In par. 2.3 wordt ingegaan op de beleidscontext waarbinnen deze afgesproken doelen gerealiseerd zullen moeten worden. In beide paragrafen wordt dit beschreven aan de hand van de aspecten 'actoren', 'spelregels', 'inhoud', 'sturing' en 'invloed'.

2.2 Totstandkoming Drentse verdrogingsdoelstellingen in het ILG

2.2.1 Actoren

De bestuursovereenkomst in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waarin het verdrogingsbeleid voor de provincie Drenthe is vastgelegd, is primair een zaak van het Rijk (LNV, V&W en VROM) en de provincie. Deze afspraken zijn ook terecht gekomen in het provinciaal meerjarenplan (provincie Drenthe, 2007). De koepelorganisaties IPO (provincies) en Unie van Waterschappen zijn op rijksniveau actief geweest. De provincie Drenthe heeft er voor gekozen om door middel van twee workshops gebruik te maken van kennis en doelen van gebiedsactoren om het provinciale 'aanbod' aan het Rijk te kunnen doen. Het betrof waterschappen en natuurterreinbeherende organisaties, maar ook de LTO Noord en waterwinbedrijven. Vanuit de provincie Drenthe is aangegeven breed partijen de gelegenheid te hebben willen geven om hun opvattingen weer te geven. Zij hebben immers kennis en bevoegdheden waar de provincie bij de uitvoering van het verdrogingsbeleid van afhankelijk is. In de onderhandelingen met het Rijk hebben de provincies Drenthe, Fryslân en Groningen samengewerkt (Provincie Drenthe, 2007).

De verschillende actoren participeerden in een formele setting. Het Rijk heeft aan de provincie gevraagd wat zij aan verdroging van natuurgebied wilde doen voor het ILG op basis van een

door het Rijk benoemde methodiek. Doelen moesten gekoppeld worden aan concrete gebieden; de TOP-gebieden. De provincie is met een aanbod hiervoor gekomen mede op basis van staand beleid en doelen van gebiedsactoren. Zij hebben echter geen contract gesloten met het Rijk. Dat heeft alleen de provincie gedaan. Gebiedsactoren hadden vooral de rol om de provincie te beïnvloeden en van kennis te voorzien. Het Rijk heeft na het provinciale aanbod terreinbeherende organisaties ook weer ingeschakeld om gegevens van de provincie te becommentariëren. Het door de provincie Drenthe aangeleverde aanbod voor verdrogingsdoelen is geaccepteerd door het Rijk.

Er is in het onderzoek niet naar voren gekomen dat er actoren waren die in verzet zijn gekomen tegen de gemaakte afspraken of in een eerder stadium. Het zou kunnen dat dit in het uitvoeringsstadium een rol zal spelen, maar in interviews is aangegeven dat de gemaakte afspraken een relatief grote mate van draagvlak kennen. Tussen provincie en Rijk wordt inhoudelijk weinig 'lucht' verondersteld. In de uitvoering moet blijken hoe groot dit veronderstelde draagvlak daadwerkelijk is.

2.2.2 Spelregels

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 onderhandelingen tot stand zijn gekomen. Zo was er afgesproken om volgens een vaste methodiek de beleidsopgave in beeld te brengen en daaraan doelen te verbinden. Uiteindelijk bleek elke provincie toch een eigen methodiek gebruikt te hebben. Dit geldt ook voor het betrekken van de gebiedspartijen. Elke provincie heeft dat op een andere manier gedaan. De indruk bestaat dat men in Drenthe binnen opgelegde kaders heeft gestreefd naar het overleggen over spelregels en het in consensus hierover besluiten.

De manier waarop beslissingen genomen werden heeft meerdere kenmerken gehad. Enerzijds is sprake van doorwerking van een visie van het Rijk. Deze visie is echter mede tot stand gekomen in het kader van de Taskforce Verdroging waar provincies en waterschappen een duidelijke rol in hebben gespeeld. Besluiten zijn ook op basis van formele onderhandelingen genomen, waarbij provincie en Rijk tot overeenstemming moesten komen.

Het vaststellen van het ILG-uitvoeringscontract is formeel alleen een zaak tussen provincies en Rijk. Het Rijk wil dat de provincie in het kader van ILG-rijks(verdrogings)doelen voor het landelijk gebied realiseert. De provincie wordt als een passender overheidsniveau hiervoor gezien dan het Rijk zelf. Hiervoor heeft het Rijk financiële middelen ter beschikking gesteld aan de provincies. Deze relatie kan als een wederzijds afhankelijke relatie worden gezien. Andere actoren zijn wel geconsulteerd maar zij hadden geen formeel instemmingsrecht. Gebiedsactoren hebben echter wel de mogelijkheid gekregen om de provincie te beïnvloeden. Voordat er sprake was van een Taskforce Verdroging of van afspraken in het kader van ILG, bestond er in Noord-Drenthe al een informele overlegstructuur waar door provincie en gebiedsactoren ideeën over aanpassing van het provinciale verdrogingsbeleid gevormd zijn en die gedeeltelijk opgenomen zijn in de afspraken met het Rijk. De provincie is voor het nemen van uitvoeringsmaatregelen gedeeltelijk afhankelijk van waterschappen en grondbezitters (waaronder natuurorganisaties). Deze afhankelijkheid is ook een verklaring voor het raadplegen van gebiedspartijen en het van hen overnemen van doelen en kennis. Partijen hebben voor een deel wel gedeelde belangen, maar er zijn ook tegengestelde belangen aan bod gekomen.

De beleidsvrijheid voor de provincie was tijdens de onderhandelingen met het Rijk beperkt. Een provincie kon er niet voor kiezen om niets te doen aan de EHS en bestrijding van de

verdroging van de natuur hierin. Wat provincies precies zullen nastreven is in een uitvoeringsprogramma vastgelegd. Er bestond enige ruimte voor provinciale keuzes die afwijken van het ‘aanbod’ van het Rijk.

Kenmerkend voor ILG is dat afspraken gemaakt worden waarbij pas na zeven jaar gecontroleerd wordt of er voldoende resultaten behaald zijn. Tussentijds zal een mid-term review plaatsvinden. Het is echter onduidelijk hoe “streng” het Rijk zal toetsen. Wordt er echt afgerekend? Bovendien zijn de doelen relatief algemeen geformuleerd. Er is wel aangegeven hoeveel hectare verdroogde natuur minder verdroogd zal moeten worden. De mate van bestrijding is echter 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 aan de beleidsvrijheid.

Het ILG heeft als aanname dat de provincies beter in staat zijn om de nationale doelen voor het landelijk gebied te realiseren dan het Rijk zelf. Dit impliceert samenwerking. Deze samenwerking heeft echter ook een formeel karakter. Er zijn contracten afgesloten en een groot deel van de gelden (in interviews werd over 80% gesproken) zijn in Drenthe al vastgelegd. De flexibiliteit waarmee de provincie de rijksmiddelen naar eigen keuze in kan zetten en is daarmee niet zo groot. Tegelijkertijd heeft de provincie wel de gelegenheid gekregen om de inhoud van het verdrogingsbeleid enigszins aan te passen aan de eigen doelstellingen.

2.2.3 Inhoud

Tussen wat het Rijk en wat de provincie Drenthe willen bereiken om verdroging van natuurgebieden te bestrijden, zou weinig “lucht” bestaan. Men is het over het algemeen met elkaar eens. Een voorbeeld van een afwijkende afweging van de provincie Drenthe is de aanwijzing van het Reestdal als TOP-gebied. Dit is geen Natura 2000-gebied en heeft daarmee een lagere prioriteit vanuit het rijksbeleid. Twee Natura 2000-gebieden zijn niet opgenomen op de TOP-lijst. Door gebiedspartijen wordt het een gemis van Natura 2000 gevonden, dat het Reestdal met typerende dotterbloemen en hooiland, niet opgenomen is als Speciale Beschermingszone. Hier is dus sprake van een inhoudelijk verschil, dat door opname op de TOP-lijst klaarblijkelijk geaccepteerd is.

Aangezien de provincie Drenthe de gelegenheid heeft gekregen om inhoudelijk eigen prioriteiten aan te brengen, kan geconcludeerd worden dat de verschillende inhoudelijke discourses⁴ in ieder geval kunnen co-existeren. Het lukt om met bestaande (beperkte) verschillen tot afspraken te komen. Er zijn echter geen aanwijzingen dat de verhouding tussen de inhoudelijke discourses als synergetisch getypeerd kan worden. Men verschilt van mening en komt tot een compromis.

De doelen voor verdrogingsbestrijding van natuur worden in algemene termen beschreven: van zeer ernstig naar matig verdroogd. Dit voor specifieke gebieden, hectares en voor een bepaald bedrag aan euro's. Tegelijkertijd is hier een verhaallaag onder te onderscheiden. Er kan per natuurdoeltype, per Natura 2000-soort en habitatype aangegeven worden of en in welke mate er sprake is van verdroging. In de afspraken met het Rijk is dit relatief abstract gehouden, maar deze termen kunnen volgens geïnterviewden relatief eenvoudig worden gespecificeerd. Welk discours hierin dominant zal blijken te zijn, is op voorhand niet te

⁴ Discours = samenhangende verhalen rondom probleempercepties en oplossingsrichtingen die in documenten of in gesproken vorm te herkennen zijn

zeggen. Wat wel aan te geven is, is dat het discours van de afgesproken doelen niet alleen algemene uitspraken doet, maar ook direct wordt gekoppeld aan gebieden, met een vertaalslag naar aantallen hectaren. Het dominante discours heeft dus zowel generieke als zeer specifieke kenmerken.

2.2.4 Sturing

Rijk en provincie hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met een taak- en rolverdeling. Hiermee bestaat een bepaalde mate van overeenstemming over de manier van sturing en taakverdeling tussen provincie en Rijk. Dit is echter vooral op hoofdlijnen het geval. De systematiek van de TOP-gebieden is hier een voorbeeld van. In Drenthe was (en is) het de gewoonte om doelen te realiseren waar dit om allerlei redenen kansrijk bleek. Men is dus niet gewend om vanuit afrekenbaar geformuleerde doelstellingen te werken, maar vanuit mogelijkheden in gebieden. Bovendien wordt realisatie van verdrogingsdoelen meestal gezien als een onderdeel van het gebiedsgerichte beleid en niet zozeer als een aparte beleidscategorie. Over de manier en de mate van afrekenen op doelen bestaan wel verschillende inzichten. Dit geldt niet alleen in de relatie tussen Rijk en provincie, maar ook binnen het Rijk.

Vooralsnog is er in de interactie tussen Rijk en provincie over de manier van sturing geen sprake van strijd. Het tot overeenstemming komen over de doelen is relatief gemakkelijk gegaan. Tussen de verschillende sturingsdiscoursen bestaat respect; ze bestaan naast elkaar, waardoor er onderhandeld moet worden. Discussies tussen Rijk en provincie gingen over wat de provincie zou doen om het rijksbeleid te realiseren. Daarbinnen legt het Rijk bepaalde zaken eenzijdig op. De ILG-systematiek stond bijvoorbeeld niet meer ter discussie in het proces van vaststellen van de verdrogingsdoelen.

Binnen de aangewezen kaders krijgt de provincie ruimte om naar eigen inzicht de rijksdoelen te realiseren. Dat er een EHS is, Natura 2000-gebieden zijn benoemd en dat KRW grondwaterdoelen richtinggevend zijn, staat niet ter discussie. Wat deze beleidscategorieën precies betekenen op gebiedsniveau, is iets waar de provincie invloed in heeft. De aanname is ook dat samenwerking tussen publieke partijen nodig is. De provincie zou beter in staat moeten zijn om resultaten te boeken dan het Rijk. Het betreft echter wel samenwerking binnen een geformaliseerde context.

2.2.5 Invloed

In de relatie tussen Rijk en provincie spelen bevoegdheden en formele posities een grote rol. Bij de inzet van de provincie werd het echter ook van groot belang gevonden wat haar achterban (de gebiedsactoren) vonden en wilden. Men heeft ruimte geboden aan hen om het proces te beïnvloeden. Men heeft nadrukkelijk ook gebruik gemaakt van de standpunten van de achterban van de provincies. Binnen het Rijk hebben drie ministeries zich met de verdrogingsdoelen bezig gehouden.

Kenmerkend voor de totstandkoming van de afspraken tussen Rijk en provincie is, dat er niet één actor is die zelf kan vaststellen welke verdrogingsdoelen de provincie Drenthe na dient te streven. Verschillende actoren hebben hun eigen bevoegdheden en hebben elkaar nodig voor de realisatie hiervan. Een belangrijk machtsmiddel van het Rijk bestaat bijvoorbeeld uit de financiële middelen en bevoegdheden die in bruikleen gegeven worden aan de provincie. De provincie heeft zelf ook geld en bevoegdheden ter beschikking, maar krijgt met ILG een uitbreiding hiervan. De provincie heeft als machtsmiddel dat het Rijk afhankelijk is van de provincie voor het realiseren van de doelen en dat haar handtekening onder het uitvoeringscontract noodzakelijk geacht werd. De provincie is ook weer afhankelijk van

gebiedsfactoren voor de realisering van haar doelen en voor detailkennis over specifieke gebieden. Er is sprake van een spreiding van immateriële middelen, zoals kennis, status en beschikbaarheid capaciteit. Een aanname van ILG is dat provincies over expertise en kennis beschikken die het Rijk niet heeft. De lijst met TOP-gebieden en de verdrogingsdoelstellingen heeft men gekregen van de provincie. Daarmee bestaat er een afhankelijkheid ten aanzien van de juistheid van de geleverde informatie. Dit heeft het Rijk proberen te verminderen door natuurorganisaties te vragen te reageren op de door de provincies aangeleverde informatie. De provincie heeft de gebiedsfactoren nodig. Vandaar de consultatieronden met deze gebiedsfactoren. Er is sprake van een grote spreiding van immateriële middelen.

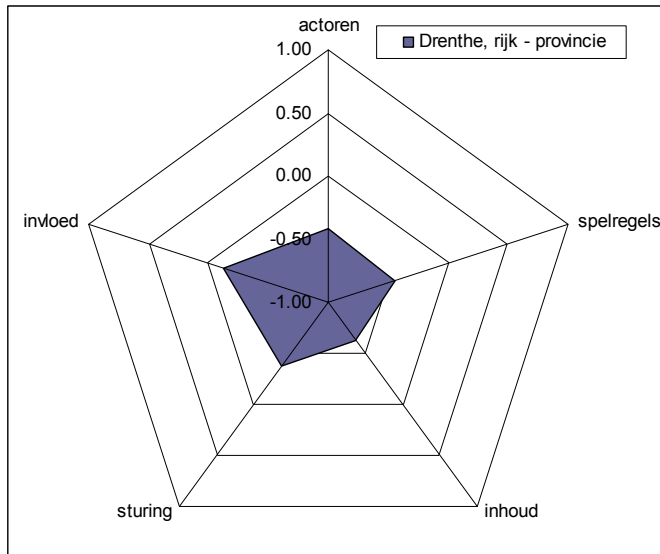
Het is in dit onderzoek niet gebleken dat er in Drenthe verzet zou zijn geweest tegen het opnemen van verdrogingsdoelen in ILG of tegen de uitwerking hiervan. De doelen blijken relatief eenvoudig opgenomen te zijn geweest, mede doordat er geen sprake lijkt te zijn van grote inhoudelijke verschillen met wat er al plaatsvond in Drenthe.

2.2.6 Resumerend

- De afspraken zijn gemaakt tussen provincie en Rijk, maar beide hebben zich laten informeren door gebiedsfactoren.
- De regels voor het onderhandelingsproces waren voor een deel opgelegd door het Rijk. De provincies hadden wel speelruimte voor wie zij raadpleegde en om keuzes te maken, die ingegeven waren door eigen doelen. Er was dus ruimte voor bottom-up beïnvloeding van het onderhandelingsproces.
- Zowel voor inhoud als voor sturing hanteren Rijk en provincie een wat afwijkend discours. Dit verschil blijkt echter overbrugbaar te zijn. Inhoudelijk zit men op hoofdlijnen dicht tegen elkaar aan. Wat betreft de sturing denkt het Rijk aan afrekenbare doelen en het halen van resultaten daarop. In de provincie Drenthe wil men ook doelen bereiken maar laat men zich in de praktijk voor verdroging grotendeels leiden door het veronderstelde draagvlak op locaties.
- Geen van de actoren heeft zich machtig genoeg gevoeld om solistisch op te treden. Provincie en Rijk denken elkaar nodig te hebben en de provincie vindt zich vervolgens weer afhankelijk van gebiedsfactoren voor de realisatie. Het Rijk heeft wel de spelregels en beschikbare budgetten opgelegd en heeft daarmee invloed uitgeoefend.

Op de as van *governance* en *government* concluderen wij dat de totstandkoming van de Drentse verdrogingsdoelstellingen in het kader van ILG op de vijf hoofdaspecten (actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed) meer kenmerken van *government* (score -1), dan van *governance* (in meest extreme vorm score 1) bevat. Dit betekent dat het om een relatief gesloten besluitvormingsproces ging, waar duidelijke bevoegdheden en formele procedures een belangrijke rol speelden, waar enkele sterk op elkaar lijkende discourses bestonden en waar actoren om hun doelen te realiseren afhankelijk zijn van andere actoren. De provincie heeft beleidsvrijheid, maar wordt ook geacht rijksbeleid te realiseren.

In figuur 2.1 wordt grafisch weergegeven hoe de maatlat *governance* – *government* dit besluitvormingsproces typeert. Hoe kleiner de figuur, des te sterker het *government* karakter is van een besluitvormingsproces. De sterkste *governance* kenmerken zijn te vinden bij het aspect invloed. Dit zou er op kunnen duiden dat de machtsverhoudingen tussen actoren meer *governance* kenmerken bevat (meer verspreide macht) dan de spelregels voor participatie en besluitvorming suggeren. Past de procesarchitectuur wel bij de verdeling van macht en invloed? Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de verschillen in scoretoekenning klein zijn. Ook het aspect invloed is meer als *government* dan als *governance* te typeren. Voor de precieze scoretoekenning op de maatlat wordt verwezen naar bijlage 2.



Figuur 2.1 Weergave besluitvormingsproces totstandkoming Drentse verdrogingsdoelen in ILG

2.3 Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen

Het door het Rijk en de provincie Drenthe gesloten uitvoeringscontract zal nader uitgewerkt moeten worden en zal uitgevoerd worden op concrete locaties. Uiteindelijk betreft verdrogingsbestrijding maatregelen als het hermeanderen van beken, het langer in de haarvaten van het watersysteem vasthouden van water door het plaatsen van stuwen en andere inrichtingsmaatregelen en mogelijk het aanpassen van mogelijkheden om grondwater te winnen. In deze paragraaf staat centraal hoe de uitvoeringspraktijk van het Drentse verdrogingsbeleid getypeerd kan worden.

2.3.1 Actoren

Bij de uitvoering van verdrogingsbeleid⁵ in Drenthe zijn de provincie Drenthe, de waterschappen⁶ en natuurterreinbeherende organisaties⁷ betrokken. De Drentse Milieufederatie richt zich ook op het thema van het bestrijden van de mate van verdroging van natuur. Uit deze organisaties zijn de personen afkomstig die het *verdrogingsnetwerk* vormen. Dit is een netwerk van actoren die zich bezig houden met het politiek en beleidsmatig agenderen van verdrogingsbestrijding als belangrijk beleidsthema en het in gang zetten van uitvoeringsprojecten. Het netwerk van actoren beperkt zich niet alleen tot het grondgebied van Drenthe. Alle waterschappen zijn bijvoorbeeld niet alleen actief in Drenthe, maar ook in andere provincies (Overijssel of Groningen). De terreinbeherende organisaties werken ook provinciegrens overschrijdend. In het geval van het TOP-gebied Bargerveen is er zelfs sprake van betrokkenheid van Duitse actoren.

⁵ Het betreft hierbij zowel ruimtelijke planvorming als de realisatie hiervan door het nemen van (o.a. inrichtings- en beheer-) maatregelen, zoals het aanpassen van stuwen, het verwijderen van drainagebuizen, inzetten van subsidies en het hermeanderen van beken.

⁶ Velt en Vecht, Reest en Wieden, Hunze en Aa's en Noorderzijlvest

⁷ Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Drents Landschap

De verschillende personen uit verschillende organisaties (die zich bezig houden met de bestrijding van de mate van verdroging van natuurgebieden) kennen elkaar en ontmoeten elkaar tijdens vergaderingen en workshops en men heeft met enige regelmaat e-mail contact. De participatie van gebiedsactoren tijdens de totstandkoming van het ILG-uitvoeringscontract was georganiseerd door middel van workshops en door e-mail correspondentie. Hiervoor zijn partijen benaderd die een rol zullen spelen in de uitvoering⁸. Uit interviews komt ook het beeld naar voren dat men het in Drenthe normaal vindt om elkaar te informeren en te betrekken. Wederzijdse afhankelijkheden zijn een belangrijkere factor basis voor het zoeken naar samenwerking. Actoren worden betrokken in besluitvormingsprocessen als ze nodig geacht worden. Er is sprake van een beleidsnetwerk, dat niet zeer formeel en ook niet zeer gesloten is.

De organisaties waar de verschillende personen uit het verdrogingsnetwerk bij werken, hebben ook andere doelen en belangen dan het verminderen van de mate van verdroging van natuurgebieden. Waterschappen kennen bijvoorbeeld vaak een relatief sterke vertegenwoordiging van agrariërs, die geïnteresseerd zijn in een watersysteem dat aansluit bij de door hen gewenste agrarische bedrijfsvoering. Het zijn specifieke personen en afdelingen die onderdeel uitmaken van het verdrogingsnetwerk. In concrete gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen kunnen personen uit het verdrogingsnetwerk, maar ook andere personen binnen deze organisaties betrokken zijn. Er kunnen ook organisaties in beeld komen die niet direct onderdeel uitmaken van het verdrogingsnetwerk. Gemeenten hebben bijvoorbeeld een taak in het borgen van maatregelen in bestemmingsplannen. Uit de interviews blijkt dat het soms moeilijk is om gemeenten te interesseren voor het onderwerp verdroging van natuur⁹. Zij hebben niet altijd een traditie om zich te richten op het landelijk gebied en het blijkt lastig om het onderwerp in voldoende mate sprekend te maken voor gemeentelijke bestuurders. Allerlei belangengroepen (natuur, landbouw, recreatie, bewonersbelangen, etc.) kunnen zich ook roeren, net als individuele belanghebbenden¹⁰.

Wie precies participeren, hangt sterk af van het gebied en daarbinnen van de verschillende uitvoeringsprojecten. Met de vorming van vijf gebiedscommissies¹¹ (Figuur 2.2), in Drenthe, zal het verdrogingsbeleid waarschijnlijk nog meer aan andere beleidsvelden gekoppeld worden dan al het geval was. De diversiteit van actoren, die zich bezig houden met verdrogingsbeleid, neemt daarmee ook toe. Mensen die tot voor kort weinig met verdroging te maken hadden, hier een beperkt kennisniveau over hebben en gedeeltelijk andere probleempercepties hebben, kunnen ook hun standpunt inbrengen en hun invloed doen gelden in besluitvormingsprocessen waar verdroging aan de orde komt. Hiermee *kan* het onderwerp verdroging met een toenemende concurrentie van andere onderwerpen te maken krijgen, maar is het ook mogelijk dat het lukt om een grotere kring aan actoren te betrekken bij en te binden aan de verdrogingsopgave in Drenthe. Hoe dit precies uit zal pakken is vooralsnog onduidelijk.

⁸ Het betrof niet enkel de personen uit het verdrogingsnetwerk. Er waren ook bestuurders bij betrokken, maar ook organisaties zoals de NLTO en grondwaterwinningsbedrijven.

⁹ Dit geldt volgens geïnterviewden ook voor waterschapsbestuurders. Voor de provincie heeft de laatste jaren niet gegolden. De vorige gedeputeerde voor het landelijk gebied was zeer actief op het thema natuur. Geïnterviewden vonden het te vroeg om haar opvolger al te kunnen beoordelen. Ook bij de provincie zijn er bestuurders die andere prioriteiten hebben dan de kwaliteit van de Drentse natuur.

¹⁰ Huizenbezitters bijvoorbeeld.

¹¹ Elke gebiedscommissie werkt primair aan de uitvoering van de eigen gebiedsdoelstellingen. Dat houdt onder meer in: het op hoofdlijnen vaststellen van de gebiedsopgaven, het programmeren van de uitvoering, het scheppen van goede randvoorwaarden voor de projectontwikkeling en -uitvoering en het adviseren van GS over gebiedsgerichte projecten. (pMJP; provincie Drenthe, 2007)



Figuur 2.2 De opdeling van Drenthe in vijf gebieden voor gebiedsgericht beleid

2.3.2 Spelregels

Voor de TOP-gebieden zijn op hoofdlijnen doelen vastgesteld (hectares, geld en de mate waarin de verdroging moet afnemen). Deze doelen zijn echter door geen van de geïnterviewden als volledig nieuw aangemerkt. Het zijn gebieden die al in de aandacht stonden van het verdrogingsbeleid. Deels hebben gebiedsactoren al vastgestelde doelen uit regionale plannen laten opnemen in de ILG-afspraken. In het Drentse omgevingsbeleid bestaat een sterke traditie in samenwerking, het zoeken naar draagvlak en naar manieren om alle betrokkenen in staat te stellen doelen te realiseren. Besluiten worden binnen het verdrogingsnetwerk zo veel mogelijk in gezamenlijkheid ontwikkeld; dit wel in relatie met inachtneming van de verantwoordelijkheden en doelen van individuele organisaties. Uiteindelijk moet het bestuur van elke betrokken overheidsorganisatie overtuigd worden om in te stemmen met ontwikkelde plannen uit het verdrogingsnetwerk.

Er is nauwelijks sprake van een geformaliseerde structuur voor samenwerking in het verdrogingsnetwerk. Personen en organisaties die zich hard maken voor verdrogingsbestrijding hebben veel contact met elkaar. Voor het noordelijke deel van Drenthe (en Groningen) bestaat er een informele ambtelijke overlegstructuur rondom bestrijding van verdroogde natuur (Verdrogingsforum geheten), maar dit heeft geen formele status¹². Het verdrogingsnetwerk is niet als zeer open te kwalificeren. Andere belangen dan natuur en waterbeheer zijn slechts in beperkte mate hierin vertegenwoordigd. In concrete gebieden en uitvoeringsprojecten komen andere actoren echter wel in beeld. De entreeregels zijn dan in feite dat mensen en organisaties betrokken worden op grond van formele posities, verantwoordelijkheden en afhankelijkheden.

Zoals eerder gesteld, wordt samenwerking in het verdrogingsnetwerk in Drenthe een belangrijk sturingsprincipe gevonden. Uit interviews komt het beeld naar voren dat actoren elkaar nodig hebben om effectief verdrogingsbeleid in gang te kunnen zetten en te houden. Er is echter niet altijd sprake van samenwerking. Verschillen van inzicht kunnen ook via de

¹² Er wordt wel gerapporteerd aan een stuurgroep waarin het waterbeleid in Groningen en Noord-Drenthe besproken wordt. In deze stuurgroep staat het kwantitatieve waterbeheer en het bestrijden van wateroverlast centraal (WB21).

rechter worden opgelost en dit gebeurt in de praktijk ook. Bovendien zijn in het verdrogingsnetwerk alleen natuurgerichte personen actief. Boerenvertegenwoordigers, bijvoorbeeld, komen in beeld als er in gebieden tot uitvoering overgegaan wordt. Verdrogingsbeleid is onderdeel van het gebiedsgerichte beleid en vanuit dat spoor hebben andere belangen (landbouw, economie en wonen) ook hun netwerken waarmee de besturen van provincie en waterschappen beïnvloed kunnen worden. In een interview werd bijvoorbeeld verteld dat als er een plan werd gemaakt, waar boeren moeite mee hadden, dat deze de waterschapsbestuurders dan wel wisten te vinden om hun standpunten duidelijk te maken. Het zijn dus grotendeels gescheiden netwerken van actoren, die elkaar op bestuurlijk niveau tegen komen.

In het verdrogingsnetwerk probeert men tot overeenstemming te komen binnen de kaders van toegewezen bevoegdheden. Over de ILG-afspraken zijn geen convenanten of samenwerkingsovereenkomsten afgesloten tussen provincie en gebiedsactoren¹³. In de interviews werd niet verwacht dat provincie en Rijk echt streng zullen afrekenen over de mate waarin vastgestelde doelen ook echt gerealiseerd zullen worden. Bij afwijkingen wordt ruimte verondersteld voor acceptatie hiervan, indien er sprake is van overtuigende redenen. Uitvoering van ILG-doelen is dus niet automatisch gewaarborgd¹⁴. Bestuurders van waterschappen, gemeenten en grondeigenaren moeten dus steeds overtuigd worden om uitvoering en uitwerking te geven aan het verdrogingsbeleid.

2.3.3 Inhoud

De verdrogingsdoelen, die in het kader van ILG voor Drenthe zijn geformuleerd, zijn in kwalitatieve termen beschreven voor de te bereiken terugdringing van de mate van verdroging¹⁵ en in kwantitatieve termen voor oppervlakte verdrogingsbestrijding en te besteden financiële middelen. De doelen zijn wel gekoppeld aan specifieke gebieden en niet (meer) generiek van karakter. Vastgesteld wordt dat de doelen nog veel ruimte bieden voor betekenisverlening op gebiedsniveau en bij niet natuurgerichte bestuurders, belangenorganisaties en ambtenaren.

Binnen het verdrogingsnetwerk bestaat relatief veel inhoudelijke overeenstemming. Verschillende organisaties en personen leggen wel verschillende accenten in het verdrogingsbeleid. Dit komt ondermeer omdat, aldus geïnterviewden, er buiten het verdrogingsnetwerk slechts beperkte interesse bestaat voor het onderwerp terugdringen van de mate van verdroging van natuur. In de uitvoering is het echter wel nodig een deel van deze buitenwereld bij de maatregelen te betrekken. De deelnemers aan het verdrogingsnetwerk staan dus voor de opgave om dit binnen hun organisatie voor hun rekening te nemen. Een geïnterviewde vertelde dat hij van zijn bestuurder bezig mocht zijn met het verdrogingsbeleid en concrete projecten mag proberen op te zetten, maar dat zij wel steeds de gelegenheid willen hebben om deze plannen het groene dan wel het rode licht toe te kennen. Per project moet er binnen dit waterschap draagvlak voor het verdrogingsbeleid gerealiseerd worden.

¹³ Een deel van de taken vloeit wel voort uit formele doorwerking (zolang de oude Wro nog werkzaam is).

¹⁴ Het is de vraag of in een situatie met formele doorwerking van doelen er wel sprake zou zijn van een waarborg dat doelen gerealiseerd zullen worden. Deze doelen zullen in de uitvoeringspraktijk toch weer, geïnterpreteerd worden, ter discussie gesteld worden en ingepast worden in bestaande structuren, routines en praktijken. Voor meer informatie over de gevolgen van decentralisatie van beleid naar gebieden, zie: Kamphorst, 2006 en De Roo, 2004

¹⁵ Volgens een geïnterviewde bij een terreinbeherende organisatie is het wel mogelijk om op basis van de kwalitatieve beschrijvingen dit nader te duiden en te kwantificeren. Er wordt geen onduidelijkheid verondersteld over de opgave.

Volgens geïnterviewden blijken in de praktijk alleen maatregelen genomen te worden, die de mate van verdroging van natuur bestrijden, indien er ook andere doelen gerealiseerd kunnen worden. Daarmee is verdroging in de uitvoeringspraktijk geen doel op zich, maar een thema dat meelift met andere beleidsopgaven binnen het gebiedsgerichte beleid. Waterschappen en hun bestuurders vinden bestrijden van verdroging bijvoorbeeld vooral interessant als er ook andere wateropgaven (zoals water vasthouden, bergen of verbetering ecologische waterkwaliteit) gerealiseerd kunnen worden. Een verbetering van het watersysteem met als doel een hoge natuurkwaliteit, wordt nagestreefd voor gebieden die de functie natuur toegekend hebben gekregen, maar waterschappen zien zichzelf niet als een belangenbehartiger voor natuur. Waterschappen dienen agrarisch bestemde grond en bebouwd gebied ook te 'bedienen'. In de situatie dat een natuurgebied of een landbouwgebied kleiner is dan 5 ha en omsloten wordt door een andere functie, zal het waterbeheer hier meestal niet meer op aangepast worden (aldus geïnterviewden). In interviews met waterschappen werd ook meermalen aangegeven dat de doelen soms minder ambitieus gesteld moeten worden, aangezien ze wel haalbaar en betaalbaar moeten zijn.

De terreinbeherende organisaties staan voor het natuurbelang, zoals zij dit interpreteren. Hun eigen natuurgebieden hebben hierbij prioriteit, maar men kijkt ook over de grenzen naar de fysieke relaties met omliggende terreinen. Het Rijk richt zich sterk op Natura 2000-gebieden, gebiedsactoren leggen soms andere prioriteiten. Zo zijn twee kleine Natura 2000-gebieden geen TOP-gebied en is het Reestdal dit wel geworden, maar is dit geen Natura 2000-gebied. Bij het Drents Landschap vinden ze het jammer dat de Hunze niet opgenomen is als TOP-gebied. Natuurmonumenten heeft ook een dergelijk gebied dat men graag op de lijst had gehad. Anderzijds bestond er bij de geïnterviewden ook begrip dat niet elk natuurgebied op de TOP-lijst zou kunnen komen te staan. Ook zonder opname op die lijst, kunnen er volgens hen resultaten geboekt worden.

Er is binnen het verdrogingsnetwerk sprake van een beperkte mate van tolerantie ten aanzien van andere probleemdefinities en oplossingsrichtingen. In interviews met terreinbeherende organisaties bleek dat zij soms moeite hebben met bepaalde standpunten van gemeenten en van agrariërs. Vooral plannen van gemeenten en de provincie voor economische ontwikkeling en woningbouw nabij natuurgebieden worden zeer kwalijk gevonden.

2.3.4 Sturing

In diverse interviews is aangegeven dat er in Drenthe een relatief sterke traditie bestaat in het integraal en gebiedsgericht werken. Daar waar zich kansen voordoen en waar een zekere mate van draagvlak bestaat, worden acties ingezet om de mate van verdroging van natuur terug te dringen. De provincie ziet voor zichzelf vooral een enthousiasmerende en regiserende rol en heeft niet de ambitie om "de kar te trekken" in gebiedsprocessen. Terreinbeheerders en waterschappen worden als onmisbaar gezien voor het daadwerkelijk boeken van resultaten, aangezien zij de maatregelen kunnen nemen en zij ook geacht worden over onmisbare kennis te beschikken. In interviews met waterschappen werd aangegeven dat zij weer behoefte hebben aan inbreng van kennis van terreinbeheerders en agrariërs, maar ook van de provincie.

Planologische duidelijkheid is van groot belang om tot uitvoeringsmaatregelen te komen. Het moet duidelijk zijn welke functie het water ter plekke dient en onder welke randvoorwaarden. Hier hebben zowel de provincies als de gemeenten een rol in. In een interview werd gesteld dat waterschappen soms wel maatregelen willen nemen, maar dit niet kunnen, doordat de planologische verankering van de te nemen maatregelen nog niet geregeld was. Het waterschap heeft dan de verplichting om het peilbeheer zo te houden dat dit aangepast is op de bestaande grondgebruiksfunctie ter plekke.

Het dominante sturingsdiscours richt zich vooral op manieren van omgaan met elkaar en op een pragmatische, compromisbereide instelling. Het netwerk van actoren waarbinnen dit gebeurt, is een relatief informeel beleidsnetwerk, waarin veel wordt overlegd en afgestemd. Centraal staat niet zozeer het verkrijgen van consensus. Men probeert doelen te realiseren, maar er bestaat een bereidheid om naar elkaar te luisteren en te zoeken naar wederzijds gunstige uitwerkingen en oplossingen. Men is bereid om compromissen te sluiten. Er lijkt binnen het verdrogingsnetwerk maar beperkt sprake te zijn van onderlinge strijd of conflicten, hoewel er wel eens een meningsverschil via de rechter beslist wordt. In het verdrogingsnetwerk zijn de verschillen klein en is men gewend om op respectvolle basis om te gaan met verschillen in inzichten. De relatie met sommige gemeenten en andere 'externe' actoren kan echter gespannen zijn.

Het wordt binnen het verdrogingsnetwerk "toegestaan" van mening te verschillen. Dit echter wel binnen grenzen. Illustratief is een opmerking uit een interview dat een gemeente in Drenthe heeft aangegeven zo veel mogelijk de rek op te willen zoeken binnen het provinciaal beleid en zich hier zo min mogelijk van te willen aantrekken. Dit werd als onbehoorlijk gezien. Het wordt kennelijk verwacht dat men respect heeft voor elkaars beleidsopgaven en dat daar rekening mee gehouden wordt.

Naast dit sturingsdiscours zijn andere sturingsdiscoursen waar te nemen. Door ILG en de opname van het verdrogingsbeleid hierin worden doelen verbonden aan concrete gebieden. Dit is natuurlijk niet geheel nieuw. Er waren al eerder gebieden onderscheiden, maar die hadden volgens geïnterviewden voorheen weinig betekenis in de uitvoeringspraktijk. Met het ILG neemt het belang hiervan toe. Verdrogingsdoelen zullen in *die* gebieden gerealiseerd moeten worden en niet daar waar het toevallig relatief eenvoudig mogelijk blijkt te zijn. Anderzijds kennen de gebieden geen harde grenzen. Natuur buiten de TOP-gebieden krijgt mogelijk minder prioriteit. Er wordt door geïnterviewden gedacht dat de "makkelijke" opgaven verleden tijd zijn; *"het laaghangende fruit is al wel geplukt"*. Het gaat er nu om ook resultaten te boeken in gebieden waar op voorhand minder draagvlak lijkt te bestaan voor het aanpakken van de mate van verdroging van natuurgebieden. In interviews werd aangegeven dat dit tot meer spanningen *zou kunnen* leiden. Er werd geen fundamenteel andere sturingsstijl voorzien.

Zo is er bij bestuurders van de provincie en de waterschappen maar een beperkt draagvlak voor eventuele gedwongen onteigeningen. De Taskforce Verdroging heeft wel aangeraden om als het echt nodig is, hier gebruik van te pakken. Een dergelijke aanpak past niet goed binnen het dominante sturingsdiscours in de provincie Drenthe. Tegelijkertijd richt het verdrogingsbeleid zich voor een aanzienlijk deel op door Natura 2000 beschermde natuur, waar een resultaatsverplichting voor geldt. Het is de vraag in hoeverre het dominante sturingsdiscours onveranderd kan blijven voortbestaan.

Met het ILG is, zoals eerder genoemd, ook de komst van de gebiedscommissies waar te nemen, dat tot een nieuw sturingsdiscours zou kunnen leiden. Verdrogingsbeleid maakte al onderdeel uit van het gebiedsgerichte beleid, maar dit lijkt nog sterker het geval te zullen worden. In de gebiedscommissies zullen verdrogingsdoelen eerder afgewogen worden tegen andere doelen en belangen, dan voorheen. Actoren uit andere netwerken zullen meer te zeggen krijgen over het wel of niet inzetten op verdrogingsbestrijding. Men zal meer te maken krijgen met externe personen waardoor er een grotere noodzaak tot overtuiging bestaat om tot een effectief verdrogingsbeleid te kunnen komen. Dit vraagt ook dat deelnemers aan voorheen gescheiden netwerken van actoren elkaar moeten kunnen begrijpen en 'verstaan'. Dit vraagt om uitwisseling van kennis en om het bespreken van de verschillende probleemdefinities en oplossingsrichtingen.

2.3.5 Invloed

Formele bevoegdheden vormen een machtsbron, die gebruikt kan worden om invloed uit te oefenen. Waterschappen hebben bijvoorbeeld de bevoegdheid om peilbesluiten te nemen, om GGOR¹⁶ vast te stellen en zijn veelal de overheden die verdrogingsmaatregelen zullen uitvoeren en dat levert hen een machtspositie op in onderhandelingsituaties. Ook andere betrokkenen hebben dergelijke machtsbronnen. Agrariërs hebben bijvoorbeeld een machtspositie omdat de grond waar een deel van de maatregelen waarschijnlijk genomen worden bezit van hen kan zijn. Terreinbeherende (natuur)organisaties hebben ook grond in bezit. Provincies en gemeenten hebben bevoegdheden die hun basis hebben in wetten (bijvoorbeeld de oude of nieuwe Wro of de Natuurbeschermingswet 1998). De afrekenmomenten voor het ILG zijn een machtsbron voor het Rijk. De beschikbare financiële middelen zullen in de uitvoeringspraktijk functioneren als een machtsbron voor de provincie, hoewel hier ook rijks gelden toe behoren. Er bestaat echter enige onduidelijkheid over de mate waarin het Rijk haar macht ook daadwerkelijk zal aanwenden om invloed uit te oefenen. Deze financiële middelen zijn immers 'uitgeleend' aan de provincies. Individuele burgers en boeren hebben ook een machtsmiddel doordat privé bezit wettelijk beschermd is en doordat er sociale verbindingen kunnen bestaan met de bestuurders van waterschappen en gemeenten. Door de verdeling van formele bevoegdheden bestaat er ook een afhankelijkheid ten opzichte van elkaar.

De machtsbronnen beperken zich echter niet uitsluitend tot deze formele posities. Een voorbeeld is dat de provincie waterschappen niet alleen nodig heeft vanwege hun bevoegdheden, maar ook voor financiële middelen en voor kennis over het watersysteem die waterschappen bezitten. Deze waterschappen hebben vervolgens weer de agrariërs en terreinbeherende organisaties nodig voor plekkegebonden kennis. Machtsposities hebben ook te maken met opvattingen van achterbannen. Agrariërs hebben bijvoorbeeld een belangrijke machtspositie bij sommige waterschapsbestuurders¹⁷. Dit heeft consequenties voor gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen, aangezien zij direct toegang tot hen kunnen hebben. Gemeenten en provincies hebben ook rekening te houden met andere belangen dan natuur. Sociaal-economische ontwikkeling en ruimte voor woningbouw worden door hen belangrijke doelen gevonden. Dergelijke inhoudelijke posities zijn relevant in de besluitvormingsprocessen op gebiedsniveau en bepalen mede wat de uitkomst hiervan is.

De machtspositie en de invloed van het verdrogingsnetwerk is beperkt. Het thema verdroging is, mede door de Taskforce Verdroging, hoger op de beleidsagenda gekomen. Er is eerder in dit hoofdstuk gesteld dat bestuurders steeds overtuigd moeten worden dat verdroging van natuur belangrijk is en dat er maatregelen genomen moeten worden. In interviews werd melding gemaakt van een desinteresse bij gemeenten en veel bestuurlijke aandacht voor sociaal-economische thema's. Als personen of organisaties niet willen dat op een bepaalde locatie maatregelen genomen worden om de verdroging van natuur te verminderen, dan staan er wegen open om invloed uit te oefenen. De juridische weg kan altijd en er zijn in de interviews voorbeelden genoemd dat actoren hier gebruik van maken. Er zijn in interviews ook voorbeelden genoemd dat agrariërs rechtstreeks waterschapsbestuurders benaderen als er iets te gebeuren staat waar men het niet mee eens is. Men omzeilt dan dus het formele

¹⁶ Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime

¹⁷ De voor Drenthe relevante waterschappen werden in interviews aangemerkt als in hoofdzaak agrarisch gericht. Dit in tegenstelling tot waterschappen in andere delen van Nederland waar meer prioriteit aan ecologie wordt gegeven (de groene waterschappen).

proces en beïnvloedt dit ‘bovenlangs’. Er zijn ook voorbeelden genoemd dat terreinbeherende organisaties dit via de provincie doen.

De materiële middelen (zoals geld, grond en rechten) zijn niet in handen van één actor. Men heeft elkaar nodig om tot uitvoering over te kunnen gaan. Dit betreft alleen de organisaties die in het provinciale verdrogingsnetwerk actief zijn, maar ook organisaties die dat juist niet zijn: de gemeenten. Zonder een bestemmingsplanwijziging is het soms voor een waterschap niet mogelijk om de fysieke maatregelen te kunnen nemen.

De immateriële middelen (zoals kennis, status en kwaliteit menskracht, etc.) zijn ook verspreid over de actoren. In specifieke gebiedssituaties kunnen deze wel bij bepaalde actoren geconcentreerd zijn. De benodigde kennis¹⁸ is vooral aanwezig bij terreinbeheerders, boeren en waterschappen. Hierdoor hebben zij invloed. De provincie heeft hen nodig om tot uitvoering te kunnen komen. Status van personen en organisaties kan ook iets zijn dat geconcentreerd is bij één of enkele personen en organisaties. De voormalige gedeputeerde Edelenbos was bijvoorbeeld een dergelijk persoon. Volgens geïnterviewden heeft zij er persoonlijk toe bijgedragen dat Drenthe de afgelopen jaren veel gedaan heeft voor het natuurbeleid; onder meer door verdrogingsbestrijdende maatregelen in te zetten. Dit effect kan echter spelen bij elke organisatie of belang. Een individuele agrariër of vertegenwoordiger van een natuurorganisatie kan veel invloed hebben op het verloop van het besluitvormingsproces.

In de interviews is het niet naar voren gekomen dat organisaties of personen in verzet zijn gekomen tegen de provinciale verdrogingsdoelen. Wat wel voorkomt is dat er beroep aangetekend wordt tegen plannen, onder andere door organisaties die onderdeel uitmaken van het verdrogingsnetwerk (Drents Landschap bijvoorbeeld). Bij par. 2.3.4 is gesteld dat het de verwachting is dat de uitvoeringspraktijk van het verdrogingsbeleid meer te maken zal krijgen met conflicten tussen actoren, dan voorheen het geval was. Dit komt vooral doordat doelrealisatie in het kader van Europees beleid (Natura 2000) tot een grotere nadruk leidt op welke beleidsprestaties daadwerkelijk gerealiseerd zijn en welke niet. Bovendien zijn de ‘makkelijke’ projecten de afgelopen jaren al gerealiseerd en is het bestuurlijke draagvlak voor verdrogingsbeleid slechts beperkt aanwezig.

2.3.6 Resumerend

- In Drenthe is een netwerk van actoren betrokken bij het agenderen en voorbereiden van de uitvoering van maatregelen om de mate van verdroging van natuur te bestrijden. Leden van dit netwerk werken bij de provincie, waterschappen, natuurterreinbeherende organisaties en de Drentse Milieufederatie.
- Welke actoren betrokken zijn, bij de realisatie van de provinciale verdrogingsdoelen, verschilt per project. Gemeenten hebben vooral een rol bij de planologische verankering van maatregelen in het kader van verdrogingsbestrijding (en van andere ruimtelijke ontwikkelingen).
- Binnen het verdrogingsnetwerk bestaan op beperkte schaal wel inhoudelijke verschillen, maar het grootste verschil is er met de buitenwereld.
- In Drenthe is er veel ervaring met een werkwijze waarbij op basis van gegeven doelen en waargenomen draagvlak actoren samen verkennen wat er mogelijk is in gebieden. Integreren van beleidsvelden is staande praktijk.
- Doordat Drenthe opgedeeld wordt in gebiedscommissies ontstaan er nieuwe afwegingsarena's met een andere krachtenverdeling dan waarin het verdrogingsnetwerk ontstaan is. In deze nieuwe situatie zal een relatief zwak beleidsdoel als verdroging op de agenda

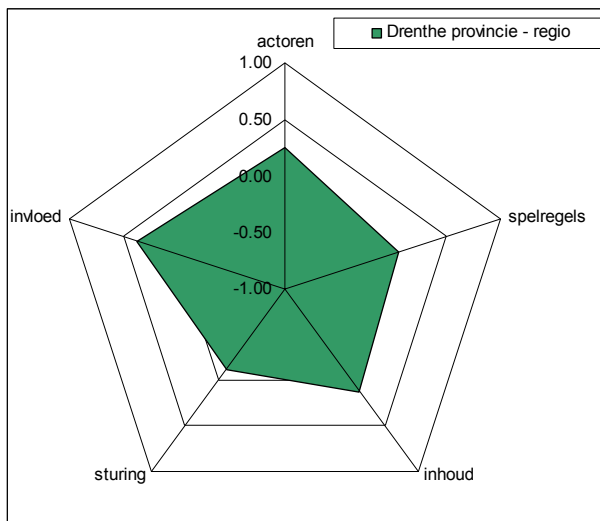
¹⁸ Van het watersysteem, het milieu, de ecologie en de bodem op locatie

gehouden moeten worden. Het is de vraag of dit zal lukken, aangezien het lastig blijkt om bestuurders te overtuigen dat verdrogingsbeleid een belangrijk beleidsthema zou zijn.

- Door de selectie van TOP-gebieden en doordat de komende jaren ook maatregelen genomen zullen moeten worden waar op voorhand relatief weinig draagvlak voor lijkt te bestaan, is het de verwachting dat de kans op conflicten toeneemt.
- Het verdrogingsnetwerk heeft relatief weinig machtsmiddelen tot haar beschikking. Binnen het netwerk zijn deze echter redelijk gelijk verdeeld. Men heeft elkaar echt nodig.

Op de as van *governance* en *government* concluderen wij dat de totstandkoming van de Drentse verdrogingsdoelstellingen voor het ILG op de vijf hoofdaspecten (actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed) een middenpositie inneemt. Dit betekent dat het om relatief open besluitvormingsprocessen gaat, waar bevoegdheden en formele procedures een rol spelen, maar waar men relatief informeel samen werkt. Binnen het verdrogingsnetwerk is er weinig verschil in inhoudelijke- en sturingsdiscoursen; met actoren hier buiten bestaan wel grote inhoudelijke verschillen. Actoren zijn sterk van elkaar afhankelijk voor het realiseren van verdrogingsdoelen. Machtsmiddelen zijn verdeeld en liggen ook buiten het verdrogingsnetwerk. Zij zullen in ieder project overtuigd moeten worden van het belang van het thema verdroging van natuur.

In figuur 2.3 wordt grafisch weergegeven hoe de maatlat *governance* – *government* dit besluitvormingsproces typeert. Hoe kleiner de figuur, des te sterker het *government* karakter is van een besluitvormingsproces. De verschillen tussen de scores zijn relatief klein. De grootste uitschieters richting *governance* zijn te vinden bij de aspecten invloed en actoren. De uitschieter richting *government* is bij het aspect sturing te vinden. Alle scores bevinden zich rondom de score nul. Daarmee betreft het geen extreme *government*, maar ook geen extreme *governance*.



Figuur 2.3 Weergave besluitvormingsproces realisatie Drentse verdrogingsdoelen in gebieden

2.4 Beschouwing en conclusies Drenthe

Het onderzoek is gestart vanuit de aanname dat dilemma's en spanningen tussen actoren zullen optreden, doordat trends tot meer *governance* en meer *government* tegelijkertijd voorkomen. In de interviews is echter weinig van gebleken dat er tot het moment van interviews sprake zou zijn van noemenswaardige strijd of gespannen verhoudingen tussen bij

het verdrogingsbeleid betrokken actoren. De lijst met TOP-gebieden en de doelstellingen hiervoor zijn relatief eenvoudig tot stand gekomen. De doelen zijn bovendien in interactie met gebiedsactoren bepaald en voor een deel rechtstreeks afkomstig uit bestaande plannen van waterschappen en provincie. Binnen het verdrogingsnetwerk in Drenthe blijken geen grote inhoudelijke meningverschillen te bestaan. Dit geldt ook voor de inhoudelijke ambities van Rijk en provincie. Er zijn wel enige verschillen tussen actoren te onderscheiden. Een voorbeeld: terreinbeheerders vinden het een gemiste kans dat bepaalde terreinen niet opgenomen zijn op de lijst van TOP-gebieden. Anderzijds leggen waterschappen vaak meer prioriteit bij het zoeken naar ruimte voor waterberging en water vasthouden dan bij het bestrijden van verdroogde natuur. Het blijkt in de praktijk vaak mogelijk om dit te combineren. Het komt in de praktijk niet voor dat er projecten worden uitgevoerd die alleen verdrogingsbestrijding tot doel hebben. Verdrogingsbeleid maakt onderdeel uit van het gebiedsgerichte beleid en in de praktijk wordt werk met werk gemaakt. Er bestaan grotere verschillen van inzicht met actoren die geen onderdeel zijn van het verdrogingsnetwerk. Te denken valt aan gemeenten, agrariërs en personen bij provincie en waterschappen, die voor andere doelen verantwoordelijk zijn (agrarisch watersysteem, economische ontwikkeling, etc.). Met hen zijn de verhoudingen soms gespannen.

In interviews is wel gesproken over een mogelijke toename van het voorkomen van spanningen doordat verdrogingsdoelstellingen nu gekoppeld zijn aan specifieke gebieden en binnen een bepaalde periode ook echt in die gebieden gerealiseerd zullen moeten worden. Hiermee kan het voorkomen dat benodigde maatregelen met maatschappelijke en bestuurlijke weerstanden te maken krijgen. Voorheen werd vooral energie gezet op locaties en maatregelen die op relatief veel draagvlak konden rekenen. Dit "laaghangende fruit" is volgens geïnterviewden anno 2007 grotendeels al "geplukt". De komende jaren zullen ook de moeilijke projecten aan bod moeten komen om aan de afspraken te kunnen voldoen. Dat zal lastig worden omdat er weinig draagvlak bestaat voor herbegrenzing van de EHS (volgens geïnterviewden). De traditie in Drenthe is echter juist om gebruik te maken van waar zich kansen voordoen en in goede samenwerking vooruitgang te bereiken. Het is de vraag of dit altijd toereikend zal zijn om op locatie resultaten te boeken.

Het verdrogingsbeleid wordt meer onderdeel van het gebiedsgerichte beleid dan voorheen het geval was. Drenthe wordt opgedeeld in vijf gebieden met bestuurlijke gebiedscommissies. Besluiten over concrete maatregelen in concrete gebieden zullen daar aan de orde komen. In deze gebiedscommissies zullen organisaties een belangrijke rol spelen die voorheen weinig met verdrogingsbeleid te maken hadden en hier daardoor ook weinig van wisten (bijvoorbeeld gemeenten). Hierdoor komen machtsverhoudingen mogelijk anders te liggen dan in het verleden. Er is een nieuwe besluitvormingsarena ontstaan waarin draagvlak verworven moet worden voor het verdrogingsbeleid. Dit roept vragen op over de mate waarin het doelbereik van het verdrogingsbeleid in Drenthe gegarandeerd is. Anderzijds is Drenthe een provincie waar juist relatief veel bereikt is op het gebied van het verdrogingsbeleid. Dit is dus een argument om hier verwachtingsvol over te zijn. Het zal de komende jaren moeten blijken hoe zich dit zal ontwikkelen. Daarmee is geen sprake van een garantie dat doelen gerealiseerd zullen worden.

Het is ook de vraag in hoeverre een verschuiving naar *government* in de sturingsstijl wel garanties zou opleveren voor het doelbereik van de verdrogingsdoelen voor de TOP-gebieden. Meer nadruk op centrale sturing en op het opleggen van doelen aan gebiedsactoren kan leiden tot minder draagvlak bij hen voor het verdrogingsbeleid. In meerdere interviews is bijvoorbeeld gewezen op de inspraakbijeenkomsten die in het kader van de aankomende aanwijzing van Natura 2000-gebieden georganiseerd zijn. Dat waren volgens deze geïnterviewden "pittige" bijeenkomsten, waarin de top down opstelling van het Rijk bekritiseerd

werd en waarin een deel van de aanwezigen weinig begrip had voor de doelen van het Natura 2000-beleid voor de betreffende gebieden. Vanuit waterschappen (en gemeenten en belangenorganisaties) worden ook Natura 2000-doelen ter discussie gesteld. Zijn deze wel haalbaar en betaalbaar? Op uitvoeringsniveau hebben deze organisaties en personen echter toch weer een rol en invloed. Het is dus de vraag of een nadruk op meer hiërarchische sturing door provincies wel tot meer garanties voor doelbereik zal leiden.

In de interviews werd genoemd dat het niet de verwachting is dat er door het Rijk streng afgerekend zal worden op de doelen die afgesproken zijn voor de TOP-gebieden. Dit wordt bovendien vooral als een probleem voor de provincie gezien. De ILG-contracten zijn immers gesloten tussen Rijk en provincies. Waterschappen, gemeenten, grondeigenaren en belangengroepen hebben deze niet ondertekend. Tegelijkertijd is het voor hen wel interessant om mee te werken aangezien er financiering voor het verdrogingsbeleid voor natuurgebieden beschikbaar is. Doelen zijn benoemd in een context die meer *government* dan *governance* aspecten bevat, maar moeten gerealiseerd worden in een context die meer elementen van *governance* bevat. Naar verwachting wordt dit de komende jaren sterker het geval, tenzij het Rijk of de provincie haar sturingsrol veranderen. Actoren zijn dus afhankelijk van elkaar en hebben elkaar nodig om, onder andere, verdrogingsdoelen te realiseren. Het realiseren van projecten waarin verdroging een thema is, vraagt steeds om het overtuigen van de partijen die invloed hebben op de uitvoering hiervan.

Resumerend

- De beide onderzochte besluitvormingsprocessen bevinden zich tussen de uitersten van *governance* en *government*. De vaststelling van de verdrogingsdoelen van het ILG bevindt zich dichterbij *government* dan bij *governance*. De realisatie van de doelen in het gebiedsgerichte beleid vertoont meer eigenschappen van *governance*. Met de vorming van de gebiedscommissie lijkt dit de komende jaren sterker het geval te worden.
- Doelrealisatie van het verdrogingsbeleid is niet gegarandeerd. Het is 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. Het verdrogingsnetwerk zal steeds partijen moeten overtuigen van het belang van het bestrijden van de mate van verdroging van natuur en naar oplossingen op zoek moeten om dit te koppelen aan andere beleidsopgaven, wat nog eens versterkt wordt door het feit dat gebiedspartijen niet direct gebonden zijn aan de afspraken tussen Rijk en provincie.
- Het verdrogingsbeleid is bij uitstek een voorbeeld van beleid waarin verschillende actoren afhankelijk van elkaar zijn om tot realisatie van beleidsdoelen te komen. Er is in Drenthe ook al veel ervaring in het combineren van beleidsopgaven in concrete projecten en gebieden. In de praktijk wordt er vrijwel nooit een project uitgevoerd dat enkel als doel heeft om de mate van verdroging van natuur te verminderen. Dit wordt vaak gekoppeld aan beleid om de afvoer van water te vertragen (WB21) en om de waterkwaliteit (KRW) te verbeteren.
- Dilemma's als gevolg van het tegelijk plaatsvinden van een trend tot meer *governance* en een trend tot meer *government* zijn nog maar beperkt gesignaleerd en zullen naar verwachting in belang toenemen. De TOP-gebieden zouden kunnen leiden tot meer nadruk op doelrealisatie en tot minder ruimte tot interpretatie en het sluiten van compromissen in uitvoeringprojecten en gebieden. Door het kiezen van TOP-gebieden zal het verdrogingsbeleid waarschijnlijk minder vrijblijvend worden en mogelijk tot meer spanningen in gebieden leiden. Dat de meeste TOP-gebieden ook Natura 2000-gebieden zijn, waar harde ecologische doelen voor gelden, versterkt dit. Tegelijkertijd krijgen gebiedspartijen meer macht door de vorming van gebiedscommissies. Hierdoor krijgen bepaalde actoren eerder in het proces invloed op het benoemen van projecten in het kader van verdrogingsbeleid. Het is denkbaar dat het moeilijker wordt om het

verdrogingsbeleid op de bestuurlijke agenda te houden en dat ILG-gelden aan ander beleid besteed zal worden.

3 Verdrogingsbeleid in Noord-Brabant

3.1 Inleiding

In het Reconstructieproces in Noord Brabant zijn een aantal natte natuurparels benoemd en de natuurdoeltypen vastgesteld voor deze gebieden. Daarop zijn de Optimaal Gewenste Oppervlakteregimes (OGOR) gebaseerd.

In de ILG-afspraken van het Rijk met de provincie Noord-Brabant zijn de natte natuurparels opgenomen in de TOP-lijst. De TOP-lijst bestaat dus uit de in de Reconstructie afgesproken gebieden. Hiermee is het brede bestuurlijk draagvlak voor verdrogingsbestrijding in deze gebieden behouden (Tabel 3.1).

Tabel 3.1 TOP-gebieden Noord Brabant met verdrogingsproblematiek

TOP-gebieden Noord Brabant			
Met status EHS	Aantal ha verdroogd	Met status EHS en (deels) Natura 2000	Aantal ha verdroogd
Aa	466	Bossche Broek	109 N2000 & 166 EHS
Beneden-Dommel	962	Boven-Dommel	203 N2000 & 274 EHS
BovenMark	181	Brabantse Wal	67 N2000 & 264 EHS
De Vilt	42	Chaamse beken	59 N2000 & 357 EHS
Gat van de Ham	173	De Brand /Leemkuilen	409 N2000 & 52 EHS
Helvoirtsche Broek / Brokkenbroek	206	Kampina en omgeving	358 N2000 & 1583 EHS
Hoge Raam	69	Kempenland-West	331 N2000 & 1449 EHS
Hooibroeken/Sompen en Zooislagen	284	Kleine Dommel	14 N2000 & 547 EHS
Kreken Steenberg	47	Kreken Biesbosch	19 N2000 & 42 EHS
Oud Prinslandse polder/Molenkreekstelsel	9	Leenderbos / Groote Heide	334 N2000 & 240 EHS
Oudland / Halstersche Laag	345	Peelvenen	1858 N2000 & 449 EHS
Noordrand-Midden	760	Pompveld/Kornsche Boezem	122 N2000 & 2 EHS
Rietkreek-Langewater	13	Regte Heide / Riels Laag	177 N2000 & 183 EHS
Sang en Goorkens	153	Strabrechtse Heide	226 N2000 & 9 EHS
t Merkske	304	Vennen Budel	85 N2000 & 7 EHS
Tonnekreek-Keenehaven	11	Vlijmensch Ven / Moerputten	533 N2000 & 5 EHS
Turfvaart / Bijloop	820	Westelijke Langstraat	446 N2000 & 89 EHS
Wijstgronden Uden	43		
Totaal ha	4.888	Totaal ha	5350 N2000 & 5618 EHS
Totaal aantal gebieden	18	Totaal aantal gebieden	17

GGOR's worden tot 2010 samengesteld onder verantwoordelijkheid van de waterschappen en in overleg en onderhandeling met gebiedsactoren.

In het bestuursakkoord van de provincie met de waterschappen is afgesproken dat de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verdrogingsbestrijding in de TOP-gebieden bij de waterschappen ligt. In feite hebben de waterschappen de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de GGOR's (inrichtingsplannen voor de gebieden). Afgesproken is dat de waterschappen maatregelen mogen nemen tot aan de rand van de gebieden, mits met grondgebruikers in de uitstralingsgebieden overeenstemming wordt verkregen over compensatiemaatregelen en de te nemen technische maatregelen. Bij het opstellen van de

GGOR's zal daarom met betrokkenen uit de gebieden worden overlegd en onderhandeld over technische maatregelen en compensatiemiddelen die acceptabel zijn voor de betreffende grondgebruikers. Er is breed bestuurlijk draagvlak voor het zoeken naar oude en nieuwe technische maatregelen waarvoor draagvlak bestaat en er is een breed palet aan compensatiemaatregelen beschikbaar gesteld.

Het proces van het selecteren van respondenten voor dit onderzoek is begonnen bij een verantwoordelijke medewerker van de provincie Noord Brabant. Met hem is overlegd wie er geïnterviewd zouden moeten worden van welke organisaties. Naar hun oordeel is het essentieel om de waterschappen en de terreinbeherende natuurorganisaties te spreken om een beeld te krijgen van het verdrogingsbeleid in de provincie Noord Brabant. Er is daarom gesproken met een medewerker van een waterschap en met een medewerker van Natuurmonumenten. Daarnaast is gesproken met iemand van ZLTO.

In dit hoofdstuk worden twee processen apart beschreven. In paragraaf 3.2 wordt ingegaan op het proces om tot prestatieafspraken te komen die door Rijk en provincie overeengekomen zijn. In paragraaf 3.3 wordt ingegaan op de beleidscontext waarbinnen deze afgesproken doelen gerealiseerd zullen moeten worden. In beide paragrafen wordt dit beschreven aan de hand van de aspecten 'actoren', 'spelregels', 'inhoud', 'sturing' en 'invloed'.

3.2 Totstandkoming Noord Brabantse verdrogingsdoelstellingen in het ILG

3.2.1 Actoren

De Noord-Brabantse verdrogingsdoelen zijn tot stand gekomen in interactie van Rijk, provincie en gebiedsactoren. Het algemene doel – 40% verdrogingsbestrijding in de EHS - is opgelegd door het Rijk. Maar de vertaalslag naar welke gebieden (de natte natuurparels) en met welk uitvoeringsscenario, is gedaan met invloed van gebiedsactoren in het Reconstructieproces. In Cork (Ierland) is er een overeenkomst opgesteld waarbij de landbouw ruimte kreeg in intensiveringgebieden en waar een extra inspanning werd afgesproken op verdrogingsbestrijding in de natte natuurparels. Toen is bestuurlijk uitgesproken: we gaan de 40% doelstelling van het Rijk voor verdrogingsbestrijding in de EHS halen. In Cork waren aanwezig: bestuurders van de provincie, van ZLTO en van de Milieufederatie. In de tweede plaats waren dit de actoren betrokken in het Reconstructieproces volgend op de afspraken die in Cork door de bestuurders zijn gemaakt.

De TOP-lijst is in de overeenkomst van Cork ingevuld en is in het daar op volgende Reconstructieproces verder uitgewerkt. Met de komst van het ILG zijn de doelen dus niet veranderd; wat in de Reconstructie is afgesproken voor verdrogingsbestrijding in de EHS, is in het ILG overgenomen. Om de plannen voor verdrogingsbestrijding in de EHS (natte natuurparels) te concretiseren, waren in het Reconstructieproces (ten minste) betrokken: de gemeenten, de waterschappen, de terreinbeheerders en de recreatiesector. Overheden (provincie, gemeenten) en relevante belangengroepen (Milieufederatie, ZLTO, de recreatiesector) hebben invloed uitgeoefend op de doelen voor verdrogingsbestrijding. Terreinbeheerders zijn alleen betrokken geweest vanwege hun inhoudelijke kennis. Waterschappen zijn betrokken geweest bij het in de gaten houden van de uitvoerbaarheid van de met hen gemaakte afspraken. Er is gewerkt binnen de kaders die het Rijk heeft opgesteld; de doelstelling van 40% verdrogingsbestrijding in de EHS en de kaders die de Reconstructiewet oplegde.

3.2.2 Spelregels

De Reconstructie is, binnen de kaders van de landelijke Reconstructiewet en gegeven de 40% vedrogingbestrijdingsdoelstelling voor de EHS, een regionale en provinciale aangelegenheid geweest. Dit betekent dat op regionaal bestuursniveau de gebieden zijn aangewezen en dat belangenbehartigers en overheden de natuurdoelen op gebiedsniveau hebben bepaald. De afspraken die in Cork tussen een beperkt aantal regionale bestuurders zijn gemaakt, zijn kaderstellend geweest voor het vervolg van het Reconstructieproces. In het ILG is vervolgens met het Rijk afgesproken om de afspraken uit het Reconstructieproces over te nemen.

In Cork zijn de leidende afspraken gemaakt, namelijk de aanwijzing van de natte natuurparels die in het kader van het ILG de TOP-lijst zijn geworden en het overnemen van de 40% doelstelling van het Rijk. Deze afspraak is gemaakt tussen een beperkt aantal betrokkenen, namelijk de bestuurders van de provincie, de Milieufederatie en ZLTO. Andere partijen betrokken in het Reconstructieproces hebben zich hieraan gecommitteerd.

3.2.3 Inhoud

De afspraken in Cork zijn tot stand gekomen vanuit de gedachte dat de ontwikkeling van natuur en van de landbouw in Noord Brabant van elkaar afhankelijk zijn. Met het maken van de afspraken in Cork hoopte men de patstelling tussen natuur en landbouw te doorbreken. Er was na Cork geen verschil van mening meer tussen betrokken overheden en belangengroepen over de aanwijzing van natte natuurparels en de opname van deze gebieden in de TOP-lijst in het kader van het ILG; noch over de natuurdoelen en bijbehorende OGOR's voor deze gebieden. Men wil nu vooral graag uitvoeren wat is afgesproken in plaats van het besluitvormingsproces opnieuw doen.

3.2.4 Sturing

Rijk en provincie hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met een taak- en rolverdeling. Hiermee bestaat een bepaalde mate van overeenstemming over de manier van sturing en taakverdeling tussen provincie en Rijk. Ook provincie en waterschappen hebben afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Men was het er daarbij over eens dat er geen sprake zou zijn van een resultaatverplichting, omdat er verschillende onzekerheden zijn met betrekking tot de haalbaarheid van realisatie van de natuurdoelen. Deze bevatten zowel onzekerheden in de modellen die zijn gebruikt om het GGOR op te stellen als onzekerheden over het draagvlak dat er op gebiedsniveau is voor zowel technische maatregelen als compensatiemiddelen.

Als knelpunt is aangegeven: het is jammer dat het geld van V&W voor de waterdoelen niet in het ILG zijn meegenomen. Aangegeven wordt dat de doelen beter te realiseren zouden zijn als natuur-, landschaps- en *alle* waterdoelen integraal aangepakt konden worden.

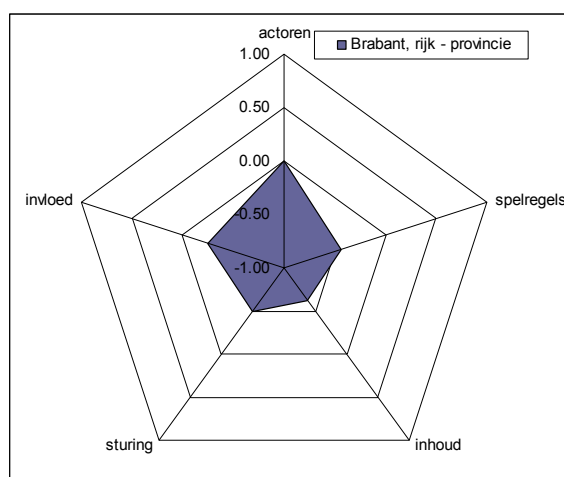
3.2.5 Invloed

In de relatie tussen Rijk en provincie spelen bevoegdheden en formele posities een grote rol. Datzelfde geldt voor de relatie tussen provincie en waterschappen. Bij de inzet van de provincie werd het echter ook van groot belang gevonden wat enerzijds de milieubeweging en anderzijds ZLTO vonden en wilden. Wat in het Reconstructieproces inhoudelijk is afgesproken, is overgenomen in het contract met het Rijk; dit om te voorkomen dat alle goodwill die in het Reconstructieproces bij partijen ontstaan is, met het opstellen van nieuwe doelstellingen verloren zou gaan.

De waterschappen krijgen bij de uitvoering voor het ILG een grotere macht en verantwoordelijkheid dan ze voorheen hadden. Waterschappen zijn via de bestuursovereenkomst onder meer verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van verdrogingsbestrijding in natte natuurparels (het gaat in de Bestuursovereenkomst in feite om de uitvoering van alle waterthema's uit de Reconstructieplannen). De provincie draagt voor de verdrogingsbestrijding de taak van grondwaterbeheerder over aan de waterschappen. Voor de uitvoering is subsidie vanuit ILG, SGB en geld van de provincie beschikbaar gesteld. Aangegeven wordt, dat het Rijk met zijn financiën sterk bepalend is voor de mate waarin op gebiedsniveau dingen gerealiseerd kunnen worden.

3.2.6 Resumerend

- De afspraken in het kader van het ILG zijn gemaakt tussen provincie en Rijk en tussen provincie en waterschappen. Daarbij zijn de afspraken uit de Reconstructie met betrekking tot verdrogingsbestrijding in natte natuurparels overgenomen in de ILG-afspraken. De TOP-lijst bestaat uit de lijst van natte natuurparels.
- De regels voor het onderhandelingsproces waren voor een deel opgelegd door het Rijk. Doelen zijn echter voortgekomen uit het Reconstructieproces; dus bottom up. Daarbij de kanttekening dat de randvoorwaarden voor het Reconstructieproces en de doelstelling voor verdrogingsbestrijding zoals overgenomen door de Reconstructiepartners, op rijksniveau zijn vastgesteld.
- Wat betreft de sturing denkt het Rijk aan afrekenbare doelen en het halen van resultaten daarop. Het Rijk moet zich op Europees niveau verantwoorden en heeft daarbij te maken met een resultaatverplichting. De provincie Noord Brabant en de voor de uitvoering verantwoordelijke waterschappen nemen echter de mate waarin op gebiedsniveau draagvlak verkregen kan worden, als uitgangspunt bij het nemen van maatregelen m.b.t. doelrealisatie.
- Geen van de actoren heeft zich machtig genoeg gevoeld om solistisch op te treden. Provincie en Rijk denken elkaar nodig te hebben en de provincie is afhankelijk van de waterschappen. De waterschappen op hun beurt zijn afhankelijk van het draagvlak onder grondbezitters en –gebruikers. Het Rijk heeft wel de doelen en de spelregels bepaald en beschikbare budgetten toegekend en heeft daarmee een grote invloed uitgeoefend.



Figuur 3.1 Weergave besluitvormingsproces totstandkoming Noord-Brabantse verdrogingdoelen in ILG

3.3 Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen

3.3.1 Actoren

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van verdrogingsbestrijding in de TOP-gebieden, waaronder het opstellen van de GGOR's. De randvoorwaarden voor het GGOR zijn opgenomen in het Bestuursakkoord met de provincie. In de uitvoeringsfase wordt met grondeigenaren – boeren en particulieren – onderhandeld. In gebiedscommissies worden de GGOR's opgesteld. Het gaat daarbij om het opstellen van een inrichtingsplan met maatregelen die technisch en maatschappelijk haalbaar zijn.

3.3.2 Spelregels

De afspraken die in de Reconstructie zijn gemaakt voor verdrogingsbestrijding in de EHS zijn overgenomen in het ILG-contract tussen Rijk en provincie en ook in het bestuursakkoord tussen provincie en waterschappen. Op bestuurlijk niveau en op het niveau van de belangengroepen en de terreinbeheerders bestaat de bereidheid om zich te houden aan wat in de Reconstructie – en nu dus in het ILG - is afgesproken.

Met betrekking tot verdeling van rollen en taken is men het er over eens dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering, waaronder het opstellen van de GGOR's. De provincie heeft een bestuursovereenkomst met de waterschappen over de uitvoering van de waterthema's in de Reconstructieplannen. Dat gaat om kwaliteit, herstel, berging en verdroging. Alle vier thema's moeten gelijke prioriteit krijgen.

De manier waarop de uitvoering plaats vindt is dus de verantwoordelijkheid van de waterschappen. In gezamenlijk overleg met de Reconstructiepartijen zijn hiervoor instrumenten ontwikkeld en spelregels vastgelegd. Deze betreffen: de compensatieregeling; wie waar aankoopt; de financiering; de manier van monitoren en wie wat doet; de verdeling van rollen en taken. De provincie heeft de kaders voor het GGOR op hoofdlijnen aangegeven. De GGOR's worden door de waterschappen opgesteld met lokale belangenvertegenwoordigers en grondgebruikers. Zij bekijken samen welke maatregelen technisch en maatschappelijk haalbaar zijn. Het streven is om de GGOR's zo min mogelijk te laten afwijken van het OGOR's (optimaal grond- en oppervlaktewaterregime).

De GGOR's moeten voor 2010 klaar zijn. In de GGOR's wordt onder meer vastgelegd wie vrijwillig weg wil; welke afspraken zijn gemaakt over te bieden randvoorwaarden per individuele grondeigenaar; en welke technische hydrologische maatregelen genomen worden. Bij het maken van de GGOR's – de uitvoeringsplannen – zal iedere gebiedsactor betrokken worden die dat zelf wil; plus de terreinbeheerders en de betrokken grondeigenaren (particulieren en boeren). In principe kunnen alle gebiedsactoren die daarvoor belangstelling hebben, in het proces van het opstellen van het GGOR betrokken zijn.

Waterschappen, provincie en Rijk delen de kosten voor de uitvoering van de waterthema's uit de Reconstructie. Voor de uitvoering van de verdrogingsbestrijding heeft de provincie haar bevoegdheid van grondwaterbeheerder overgedragen naar de waterschappen. Wel blijft de provincie betrokken bij grondwateronttrekkingen die waterschapsgrensoverschrijdend zijn.

Hoewel een deel van de natte natuurparels is aangewezen als Natura 2000-gebied – de rest is EHS - zijn de Europese richtlijnen niet kaderstellend geweest voor de afspraken die in ILG-verband zijn gemaakt. In de bestuursovereenkomst met de waterschappen is namelijk, net als in Drenthe, geen resultaatverplichting gesteld.

3.3.3 Inhoud

Er is geen verschil van mening over de doelen van de verdrogingsbestrijding in natte natuurparels (de TOP-gebieden). Ook is er weinig discussie over de manier waarop verdrogingsbestrijding in deze gebieden moet worden aangepakt. Zo mag het waterschap in principe maatregelen nemen tot aan de rand van de natuurgebieden. Uitstraling naar omliggende gebieden is daarbij toegestaan, onder de voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de wensen van grondeigenaren in de omliggende gebieden. Concreet betekent dit dat als grondeigenaren niet – in ruil voor goede randvoorwaarden – willen meewerken aan vernatting, het probleem zo goed mogelijk met technische maatregelen zal worden opgelost. Ingrepen in omliggende gebieden voor verdrogingsbestrijding in een natte natuurparel, mogen in principe niet plaatsvinden, tenzij grondgebruikers daar echt geen problemen mee hebben.

Er is wel enig verschil van mening over de wenselijkheid van het beschrijven van de doelen voor verdrogingsbestrijding van natuur in minder algemene termen. Op dit moment zijn doelen voor verdrogingsbestrijding beschreven in termen van: van zeer ernstig naar ernstig verdroogd; van ernstig naar matig verdroogd en van matig naar niet verdroogd.

3.3.4 Sturing

Men is het erover eens dat wordt gewerkt aan verdrogingsbestrijding in de natte natuurparels onder de voorwaarde dat grondeigenaren en –gebruikers in uitstralingsgebieden geen ongewenste overlast hebben. Er is verder nog verschil van mening over het wel of niet toepassen van onteigening in de natte natuurparels. Daarbij is de kanttekening geplaatst dat partijen verwachten dat 90% vrijwillig verworven kan worden en dat onteigening dus maar voor een klein deel van de gebieden aan de orde zal zijn.

Niet iedereen staat achter de keuze van waterschap en provincie om in het Bestuursakkoord geen resultaatverplichting op te nemen. De waterschappen zijn er alert op geweest dat in de bestuursovereenkomst geen afspraken zijn vastgelegd die in de praktijk naar verwachting niet realiseerbaar zijn. Vandaar ook dat er geen resultaatverplichtingen zijn vastgelegd. Men heeft twijfels heeft bij de realiseerbaarheid van natuurdoeltypen om meerdere redenen. Ten eerste hebben grondeigenaren veel invloed. Als zij niet willen meewerken, zijn technische maatregelen niet altijd een volledig alternatief. Daarnaast hebben externe factoren als klimaatverandering en dergelijke een niet van te voren in te schatten effect. GGOR en OGOR zijn theoretische exercities. De situatie ter plaatse kan anders zijn dan in het model. Er moet nog overeenstemming komen over de verhouding autonomie van waterschappen en de regierol van de provincie.

3.3.5 Invloed

Geld is beschikbaar bij het Rijk en voor een deel ook bij de provincie. Uitvoeringsmacht ligt grotendeels bij de waterschappen. Daarbij is echter ook de hulp van provincie en DLG nodig (met name waar het betreft aankoop van grond). Belangrijk is beschikking over de grond. Terreinbeheerders beschikken over veel grond in TOP-gebieden. Deze staan achter de doelen. Verder zijn er boeren en particuliere grondbezitters met name in de uitstralingsgebieden. Deze partijen zijn van groot belang.

Sinds 2003 is 60 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van alle waterthema's uit de Reconstructie. 50% van dat geld komt van de waterschappen, 50% van de provincie. Daar komt dan nog een bedrag van het Rijk bovenop. Dit geld is bedoeld voor grondverwerving en uitvoering.

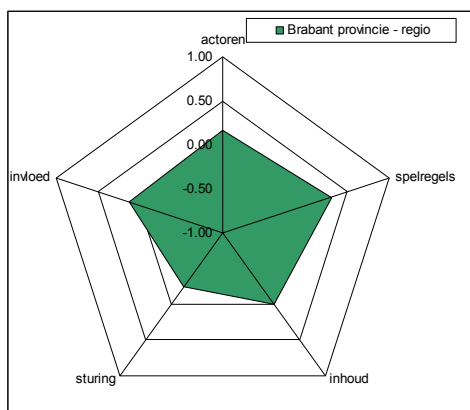
Voor verdrogingsbestrijding wordt door de respondenten de koppeling met gelden van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gemist. Dit maakt integrale gebiedsontwikkeling lastig en werkt beperkend bij het krijgen van draagvlak voor verdrogingsbestrijding in de TOP-gebieden.

Individuele grondeigenaren in en om de natte natuurparels hebben op dit moment – de uitvoeringsfase - veel macht. De afspraak op bestuurlijk niveau is om met name de grondeigenaren in de uitstralingsgebieden compensatie aan te bieden en willen zij dat niet: dan worden technische maatregelen zo getroffen dat er geen uitstraling zal zijn op grondgebied van boeren en particulieren die dat niet willen. Voor de grondeigenaren – particulieren en boeren – in de natte natuurparels ligt dit iets anders, omdat er nog geen overeenstemming bereikt lijkt te zijn over wel of niet onteigenen. Om zo goed mogelijk tot doelrealisatie te komen zijn er ruime compensatiemiddelen ter beschikking gesteld en er wordt gezocht naar technische maatregelen waarvoor draagvlak bestaat.

Voor de realisatie van de plannen met betrekking tot verdrogingsbestrijding in de EHS is men voor een belangrijk deel afhankelijk van individuele grondeigenaren; zowel particulieren als boeren. De verwachting is dat grondgebruikers en -bezitters niet per definitie zullen meewerken. De groep particuliere grondeigenaren is divers en is moeilijk te bereiken; zij hebben geen overkoepelende belangenorganisatie. De individueel betrokken boeren hebben belangen die voor een deel tegengesteld zijn aan verdrogingsbestrijding. Men probeert dit te doorbreken met goede randvoorwaarden (zoals aankopen tegen onteigeningsprijzen), maar hoe dat uitpakt in de praktijk is nog niet bekend.

3.3.6 Resumerend

- In Noord Brabant is uitvoering van de verdrogingsbestrijding vooral een zaak van provincie en waterschappen. Bij het opstellen van de GGOR's worden gebiedsactoren betrokken. Vooral de grondeigenaren in de uitstralingsgebieden hebben daarbij veel (hinder)macht. Zij worden vooral met compensatiemaatregelen gestimuleerd om mee te werken.
- Verschillen van mening betreffen niet zozeer de inhoudelijke doelen. Ook is er breed bestuurlijk draagvlak voor het compenseren voor vrijwillige medewerking van grondgebruikers in uitstralingsgebieden. Er is enig verschil van mening over het inzetten van onteigening *in* natte natuurparels. Ook is er enig verschil van mening over het wel of niet opnemen van resultaatverplichtingen in het bestuursakkoord tussen provincie en waterschappen.
- Voor verdrogingsbestrijding in natte natuurparels is geld beschikbaar. Ook is er een ruime beschikking over compensatiemaatregelen en een relatief grote keuze uit oude en nieuwe technische maatregelen die genomen kunnen worden. Men blijft echter – vooral in de uitstralingsgebieden - afhankelijk van de bereidwilligheid van grondgebruikers voor de mate waarin realisatie van maatregelen mogelijk is.



Figuur 3.2 Weergave besluitvormingsproces realisatie Noord-Brabantse verdrogingdoelen in gebieden

In figuur 3.2 wordt grafisch weergegeven hoe de maatlat *governance* – *government* dit besluitvormingsproces typeert. Hoe kleiner de figuur, des te sterker het *government* karakter is van een besluitvormingsproces.

3.4 Beschouwing en conclusies Noord-Brabant

Het onderzoek is gestart vanuit de aanname dat dilemma's en spanningen tussen actoren zullen optreden, doordat trends tot meer *governance* en meer *government* tegelijkertijd voorkomen. In de interviews is echter weinig gebleken van dat er tot het moment van interviewen sprake zou zijn van noemenswaardige strijd of gespannen verhoudingen tussen bij het verdrogingsbeleid betrokken actoren. De lijst met TOP-gebieden en de doelstellingen hiervoor in het Reconstructieproces, vooraf gaand aan het ILG tot stand gekomen. De doelen zijn bovendien in interactie met gebiedsactoren bepaald en afkomstig uit bestaande plannen van het Rijk.

Er blijken geen grote inhoudelijke meningsverschillen tussen betrokkenen op rijks- en regionaal niveau te bestaan. Er zijn wel enige verschillen in sturingswensen tussen actoren te onderscheiden. Zo is er enige teleurstelling over het niet opnemen van een resultaatverplichting in het bestuursakkoord tussen provincie en waterschappen. Ook is er discussie over het wel of niet moeten toepassen van onteigening van de laatste stukken grond in natte natuurepaleis. Als laatste is aangegeven dat het jammer is dat het geld van Verkeer en Waterstaat alleen mag worden ingezet om bepaalde sectorale waterdoelen te realiseren, waarmee koppeling met bijvoorbeeld ILG- en SGB-gelden voor een integrale aanpak van de realisatie van doelen op gebiedsniveau belemmerd wordt. Terwijl dit het draagvlak voor verdrogingsbestrijding op gebiedsniveau ten goede zou kunnen komen.

Men is onzeker over het draagvlak voor maatregelen ten behoeve van verdrogingsbestrijding in natte natuurepaleis bij betrokken grondgebruikers. Hier hangt veel van af. De medewerking van deze partijen is bepalend voor het wel of niet kunnen nemen van benodigde maatregelen ten behoeve van verdrogingsbestrijding in TOP-gebieden.

Mogelijk spanningsveld

Er zijn op regionaal niveau geen prestatieafspraken gemaakt voor de TOP-gebieden. Dit geldt zowel voor de EHS- als voor de Natura 2000-gebieden. Voor de Natura 2000-gebieden betekenen dit dat er een spanning bestaat tussen de resultaatverplichting die vanuit de VHR en KRW gesteld worden en de inspanningsverplichting van overheden in combinatie met de vrijwilligheid van grondgebruikers op regionaal niveau.

Opgelost potentieel spanningsveld

Door de Reconstructieafspraken in te passen in de ILG-afspraken, is voorkomen dat er opnieuw een heel besluitvormingsproces op gang moest komen op het niveau van overheden en belangenvertegenwoordigers. Het draagvlak voor de Reconstructieafspraken is behouden en geldt daarmee ook voor het ILG.

4 Verdrogingsbeleid in Noord-Holland

4.1 Inleiding

De provincie Noord-Holland kent drie belangrijke aandachtsgebieden met specifieke natuurwaarden als het om verdroging gaat: de duinen en binnenduinrand, het veenweidegebied en het Vechtplassengebied. Geselecteerd zijn de meest waardevolle gebieden uit provinciale ecologische hoofdstructuur. Het zijn de gebieden die niet alleen nationaal maar ook 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' volgens de richtlijn van de Taskforce.

In de *duinen* zijn de maatregelen gericht op het verminderen van de waterwinning. Dit proces is al gaande. Er is op enkele plaatsen sprake van verminderde verdroging, op sommige plaatsen is winning zelfs helemaal stopgezet. Er zijn ook delen van de duinen waar nog veel moet gebeuren.

Bestrijding van verdroging in het *Vechtplassengebied* valt direct samen met verbetering van de waterkwaliteit. Een belangrijk probleem van de verdrogingsproblematiek in het plassen gebied is niet dat de waterstand zakt, maar het inlaten van gebiedsvreemd water in de polders, waardoor het uit de plassen wordt weggezogen naar lage polders. Een van de te nemen maatregelen is peilverhoging in de Horstermeerpolder. Ook is men bezig met de aanleg van hydrologische bufferzones. Rond het Naardermeer is het aanleggen van bufferzones al in een gevorderd stadium.

In het *veenweidegebied*, het 3^e hoofdtype, heeft achteruitgang van gevoelige planten- en diersoorten heeft vooral plaatsgevonden door ontwatering en peilverlaging in stedelijk en agrarisch gebied. De verdrogingsbestrijding gaat in belangrijke mate hand in hand met het realiseren van de provinciale ecologische hoofdstructuur (PEHS). De belangrijkste vraagstukken daar zijn hoe natte eenheden gemaakt kunnen worden en hoe gezorgd kan worden dat het aaneengesloten gebieden zijn. Peilverhoging is dan de belangrijkste te nemen maatregel.

De TOP-lijstgebieden zijn grote aaneengesloten gebieden, waarin ook een groot aantal Natura 2000-gebieden vallen. De Natura 2000-gebieden zijn vrij groot zijn en sluiten goed aan op de gebieden waar de provincie al actief was met verdrogingsbestrijding. Hierdoor was het voor de provincie vrij gemakkelijk samen met terreinbeheerders en waterschappen die TOP-lijsten voor verdrogingsbestrijding op te stellen.

De provincie Noord-Holland heeft de volgende TOP-gebieden, met bijbehorende middelen en doelen, aangewezen (Tabel 4.1).

De bruto-oppervlakte van de TOP-gebieden is: 38.435 ha. Binnen de gebieden zijn ook delen niet verdrogingsgevoelig, zoals delen van de duinen. Volgens het provinciaal Meerjaren Programma ILG is de met het Rijk overeengekomen prestatie-eenheid:

- 19.255 ha Natura 2000
- 3.410 ha overig EHS

Tabel 4.1 De TOP-lijstgebieden voor de provincie Noord-Holland

Verdroomd gebied	Oppervlakte verdroogd (ha)	Kosten herstel (k€)
Texel	4.615	5.093
Duinen Den Helder en Callantsog	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
Totaal (netto)	22.665	49.800

De TOP-gebieden beslaan 43% van de PEHS. De feitelijke uitvoering zal voor een deel samenvallen met het beschikbaar komen van gronden voor de realisatie van de PEHS. Zodra de gronden zijn aangekocht kan vernatting plaatsvinden.

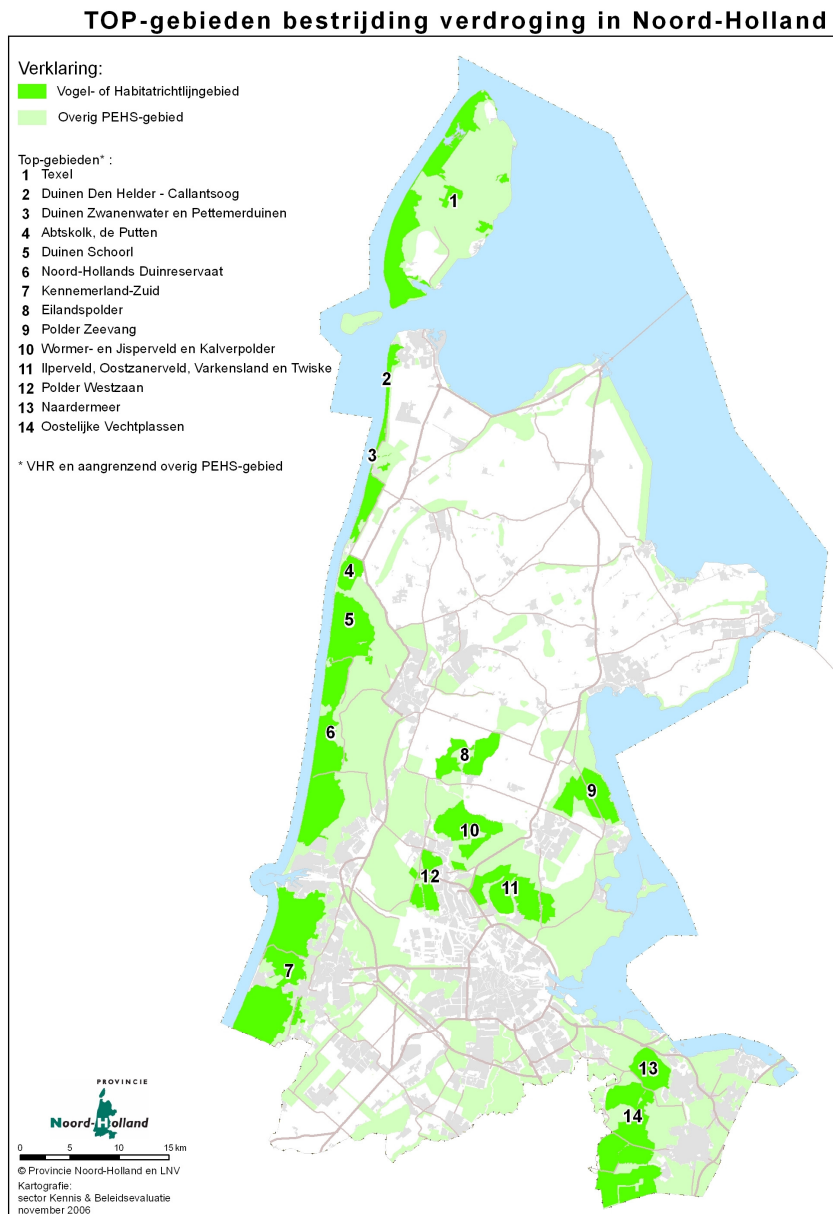
In deze gebieden bestaan al sinds jaren allerlei initiatieven, deels zijn die al afgerond en deels moeten ze nog worden ingezet in de drie typen gebieden. Daarnaast moeten nog veel hectares worden verworven. De looptijd van realisatie van verdrogingsdoelen en financiering van maatregelen in TOP-gebieden is tot 2013. De realisatie EHS loopt tot 2018.

In de TOP-lijsten staat aangegeven wat de kwaliteiten van de gebieden zou moeten zijn in de duinen het Vechtplassengebied en in de veenweidegebieden. Daarbij wordt aangegeven de ondergrenzen in termen van drooglegging en waterkwaliteit. De provincie heeft aangegeven dat het vaststellen van de GGOR de verantwoordelijkheid van waterschappen is. Zij doen dit via de procedure peilbesluit. De provincie heeft daarvoor in het waterhuishoudingsplan een proceskader aangegeven. Daar staat in aangegeven hoe het proces moet verlopen om tot die GGOR te komen. Het waterschap zal met het vaststellen van de peilbesluiten rekening moeten houden met de te ontwikkelen kwaliteiten in de TOP-gebieden en Natura 2000. Van belang zijn de natuurdoelen en het peil wat nodig is om deze te realiseren. Het waterschap maakt gebiedsplannen op polderniveau en maakt daarbinnen keuzes. Het peilbesluit is vaak een afweging tussen verschillende functies, zoals landbouw en natuur. Voor de maatregelen, zoals dammen, dijken en stuwen kan men een beroep doen op de ILG-middelen.

De provincie zet in op een structurele vorm van regionale samenwerking op gebiedsniveau. Voor de uitvoering van het ILG is Noord-Holland verdeeld in zeven gebieden, waar in de eerste maanden van 2007 gebiedscommissies zijn opgezet (Figuur 4.1). Het gaat om de volgende gebieden:

- Texel;
- Kop van Noord-Holland;
- West-Friesland;

- Noord-Kennemerland;
- Laag-Holland;
- Zuidwest-Rijnland;
- Amstel-, Gooi- en Vechtstreek.



Figuur 4.1 De Noord-Hollandse TOP-gebieden

Ieder gebied heeft, afhankelijk van de huidige fysieke- en sociaal-economische situatie een eigen opgave voor het landelijke gebied. De provincie zet in op een structurele vorm van regionale samenwerking door zeven gebiedscommissies te formeren, die zorgen voor integratie en samenwerking. Over de uitvoering worden direct afspraken gemaakt met de resultaatverantwoordelijke uitvoerders. De rol en de taakverdeling tussen provincie, gebiedscommissie en contractpartners is als volgt (uit: provinciaal meerjaren programma ILG):

- De provincie regisseert de uitvoering van de prestatieafspraken en ziet toe op bestedingen;
- De gebiedscommissie waarborgt integraliteit en aansluiting bij het gebied en opereert op hoog abstractieniveau. Daarnaast is de commissie verantwoordelijk voor de directie communicatie met de provincie.

Elke gebiedscommissie heeft een secretaris die wordt geleverd door de provincie en een gebiedsmakelaar van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Leden van de gebiedscommissies zijn afkomstig van belangenbehartigers. De gebiedscommissie stelt jaarlijks een lijst met uitvoeringsprojecten op. De lijst met projecten wordt voorgelegd aan Gedeputeerde Staten, waar de beslissing over de projecten en de besteding van de ILG-middelen wordt genomen. De contractpartners realiseren de projectresultaten.

In de volgende paragraaf (4.2) staat de totstandkoming van de verdrogingsdoelstellingen in het prestatiecontract dat het Rijk en de provincie met elkaar hebben afgesloten. In paragraaf 4.3 staat de realisatie van de verdrogingsdoelstellingen in de gebieden centraal. In paragraaf 4.4 worden conclusies getrokken.

De resultaten zijn gebaseerd op bestudering van gebiedsdocumenten en op vraaggesprekken met vertegenwoordigers van LNV en provincie en met de provinciale partners van het verdrogingsbeleid (Milieufederatie, Natuurmonumenten, Hoogheemraadschap Noorderkwartier, Waternet, PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland).

4.2 Totstandkoming Noord-Hollandse verdrogingsdoelstellingen in het ILG

In dit hoofdstuk staat het formuleren van provinciale verdrogingsdoelen tussen Rijk en provincie(s) centraal. Hierbij hoort ook de manier waarop en de mate waarin de provincie gebiedsactoren inschakelt bij deze afspraken. De belangrijkste vraag is hoe de provinciale doelen voor verdrogingsbestrijding, zoals vastgelegd in het ILG-uitvoeringscontract en de lijst met TOP-gebieden, tot stand zijn gekomen?

4.2.1 Actoren

De bestuursovereenkomst in het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waar het verdrogingsbeleid voor de provincie Noord-Holland in vastgelegd is, is primair een zaak van het Rijk (LNV, V&W en VROM) en de provincie.

De inhoudelijke ambtenaren van de provincie en van het Rijk, degene belast met het dossier verdroging, zijn wel betrokken geweest bij het opstellen van de TOP-lijst, maar niet bij de onderhandelingen tussen de provincie Noord-Holland, IPO en het Rijk. Wel is er met beleidsmedewerkers vooroverleg geweest over de concepten van de TOP-lijst. Deze is voorgelegd aan drie ambtenaren.

De verschillende actoren participeerden in een formele setting. Het Rijk heeft aan de provincie gevraagd wat zij aan verdroging van natuurgebied wilde doen in het kader van het ILG. Dit gebeurde op basis van een door het Rijk benoemde methodiek waarbinnen doelen moesten gekoppeld worden aan concrete gebieden: de TOP-gebieden. De provincie is met een aanbod hiervoor gekomen, mede op basis van bestaand beleid en doelen van gebiedsactoren. De provincie heeft vervolgens de prestatieafspraken vastgelegd in een contract met het Rijk.

De tijd voor het opstellen van de TOP-lijst was kort. De provincie heeft een selectie gemaakt en dit voorgelegd aan terreinbeheerders en waterschappen. Deze partijen waren het eens met het voorstel. Vervolgens heeft de provincie de doelstellingen uitgewerkt per TOP-gebied. Er zijn geen gezamenlijke bijeenkomsten met het provinciale verdrogingsnetwerk, bestaande uit waterschappen en natuurorganisaties, georganiseerd, maar het overleg verliep vooral via bilaterale contacten per telefoon en per email. De organisaties geven aan maar zijdelings betrokken te zijn geweest. Opvallend is dat men niet op de hoogte is van de afspraken in prestatiecontact. De TOP-gebieden zijn wel bekend. LNV is betrokken bij het goedkeuren van de TOP-lijst. Dat omvat een globale toets vanuit de Directie Natuur.

Er is in het onderzoek niet naar voren gekomen dat er actoren waren die in verzet zijn gekomen tegen de gemaakte afspraken of in een eerder stadium.

4.2.2 Spelregels

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 onderhandelingen tot stand zijn gekomen. Zo was er afgesproken om volgens een vaste methodiek de beleidsopgave in beeld te brengen en daaraan doelen te verbinden. Uiteindelijk bleek elke provincie toch een eigen methodiek gebruikt te hebben. Dit geldt ook voor het betrekken van de gebiedspartijen. Elke provincie heeft dat op een andere manier gedaan.

De manier waarop beslissingen genomen zijn kan enerzijds worden gezien als doorwerking van een visie van het Rijk. Deze visie is echter mede tot stand gekomen in het kader van de Taskforce Verdroging, waar provincies en waterschappen een duidelijke rol in hebben gespeeld. Besluiten zijn genomen op basis van formele onderhandelingen, waarbij provincie en Rijk tot overeenstemming moesten komen.

Het vaststellen van het ILG-uitvoeringscontract is formeel alleen een zaak tussen provincies en Rijk. Het Rijk wil dat de provincie in het kader van ILG haar (verdrogings)doelen voor het landelijk gebied realiseert. De provincie wordt als een passender overheidsniveau hiervoor gezien dan het Rijk zelf. Hiervoor heeft zij financiële middelen ter beschikking. Deze relatie kan als een wederzijds afhankelijke relatie worden gezien. Enkele andere actoren zijn geconsulteerd maar zij hadden geen formeel instemmingsrecht. Enkele gebiedsactoren hebben echter wel de mogelijkheid gekregen om de provincie te beïnvloeden. Voor de Taskforce Verdroging bestond er in Noord-Holland al een verdrogingsnetwerk waar door provincie en gebiedsactoren ideeën over gebieden en maatregelen zijn ontwikkeld, die gedeeltelijk zijn opgenomen in de afspraken met het Rijk. De provincie is voor het nemen van maatregelen gedeeltelijk afhankelijk van waterschappen en grondbezitters (waaronder natuurorganisaties). Deze afhankelijkheid is ook een verklaring voor het raadplegen van gebiedspartijen en het overnemen van doelen en kennis van hen. Er is sprake geweest van een politieke afweging. De provincie heeft de keuze gemaakt voor selectie van gebieden en voor het aangaan van prestatieafspraken en vervolgens daarvoor steun gezocht bij de partners in de regio, bilateraal.

Kenmerkend voor ILG is dat afspraken gemaakt worden, waarbij pas na zeven jaar gecontroleerd wordt of er voldoende resultaten behaald zijn. Tussentijds zal een mid-term review plaatsvinden. Het is echter onduidelijk hoe "streng" het Rijk zal toetsen. Wordt er echt afgerekend? Bovendien zijn de doelen relatief algemeen geformuleerd. Er is wel aangegeven hoeveel hectare verdroogde natuur minder verdroogd zal moeten worden. De mate van bestrijding is echter 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 aan de beleidsvrijheid.

Met ILG zou er meer vrijheid ontstaan in het realiseren van de beleidsdoelstellingen, omdat er vaste bedragen in de richting van provincies zouden gaan en verschillende regelingen zijn verdwenen. Het verschil is dat er geen jaarbudgetten meer bestaan. Er is echter nog steeds geen ultieme bestedingsvrijheid, omdat ook voor verdroging budgetten zijn gelabeld, maar dan over een periode van zeven jaar. Zo is er meer ruimte gekomen voor de uitvoering van het beleid.

De verdrogingsdoelen zijn opgenomen in diverse provinciale plannen, zoals het Waterhuishoudingsplan en binnen beheersplannen en peilbesluiten van waterschappen.

4.2.3 Inhoud

De TOP-lijst is samengesteld door een ambtenaar van de provincie Noord-Holland. Opgenomen zijn de gebieden die al jaren speerpunt waren: de duinen, het Vechtplassengebied en het veenweidegebied. Het zijn dezelfde gebieden die vanuit Natura 2000, rijks- en provinciaal beleid de aandacht hadden. De doelen voor verdrogingsbestrijding van natuur worden in algemene termen beschreven: van zeer ernstig naar matig verdroegd. Dit geldt voor specifieke gebieden, hectares en voor een bepaald bedrag aan euro's. Er kan per natuurdoeltype, per Natura 2000-soort en habitatype aangegeven worden of en in welke mate er sprake is van verdroging. In de afspraken met het Rijk is dit relatief abstract gehouden. De vraag is of deze termen eenvoudig worden gespecificeerd. Het is op voorhand duidelijk dat er verschillende inzichten bestaan over de te nemen maatregelen, met name in het Veenweidegebied. Echter dat is in deze fase van beleidsafspraken niet aan de orde geweest.

Door het snel samenstellen van de TOP-lijst en het beschrijven van de doelstellingen is een programma ontstaan van gebieden en doelen waarbij rijp en groen nog door elkaar liepen. In sommige gebieden kunnen vrij precies kostenramingen worden opgesteld, in andere gebieden wordt uitgegaan van grondaankoop ten behoeve van EHS-realiseren, terwijl hier nog helemaal geen zicht op bestaat. Op basis van praktijkervaringen van grondaankoop en vernattingsmaatregelen en op basis van gegevens van DLG is uitgegaan een bedrag van 6000 euro per hectare. Op basis hiervan zijn noodzakelijke investeringen geschat en zijn de contracten afgesloten.

Uiteindelijk zijn alle Natura 2000-hectares opgenomen in de TOP-lijst. Probleem bij uitvoering is dat soms de maatregelen aan de randen van de Natura 2000-gebieden genomen moeten worden. Hiervoor dient EHS te worden aangekocht. Ook deze hectares zijn meegenomen als prestatie-indicator.

4.2.4 Sturing

Discussies tussen Rijk en provincie gingen over wat de provincie zou kunnen doen om het rijksbeleid te realiseren. Daarbinnen legt het Rijk bepaalde zaken eenzijdig op. De ILG-systematiek stond bijvoorbeeld niet meer ter discussie in het proces van vaststellen van de verdrogingsdoelen. Het idee gebiedsgericht te werken kwam van LNV. Verder wordt gefocust op harde prestatieafspraken. Rijk en provincie hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met een taak- en rolverdeling. Hiermee bestaat een bepaalde mate van overeenstemming over de manier van sturing en taakverdeling tussen provincie en Rijk. Dit is echter hoofdzakelijk op hoofdlijnen het geval. De provincie heeft gestreefd naar zoveel mogelijk gebieden op de agenda zetten en opdat de traditionele partners binnen het verdrogingsbeleid daarmee voldoende middelen zouden kunnen krijgen om de verdrogingsdoelen binnen hun terreinen en taakgebieden te realiseren. Voorts bestaan bij de provincie verwachtingen van gebiedsgericht werken, waarmee in de provincie al op diverse plekken ervaring was opgedaan. Ook heeft

men zich geïnformeerd binnen de provincie Limburg over ervaringen met bepaalde invulling van sturingsfilosofie.

Binnen de aangewezen kaders krijgt de provincie ruimte om naar eigen inzicht de rijksdoelen te realiseren. Dat er een EHS is, Natura 2000-gebieden zijn benoemd door het Rijk en KRW grondwaterdoelen richtinggevend zijn, staat niet ter discussie. Wat deze beleidscategorieën precies betekenen op gebiedsniveau is iets wat de provincie kan beïnvloeden. De aannahme is ook dat samenwerking tussen publieke partijen nodig is. De provincie zou beter in staat moeten zijn om resultaten te boeken dan het Rijk. Het betreft echter wel samenwerking binnen een geformaliseerde context.

De TOP-lijst is uiteindelijk in de onderhandelingen tussen provincie en Rijk 1-op-1 overgenomen. Alleen over de verdeling tussen de provincies heeft een discussie plaatsgevonden. In totaal gaat het om een investering van 50 miljoen, waarvan de helft op te brengen door de provincie en partners.

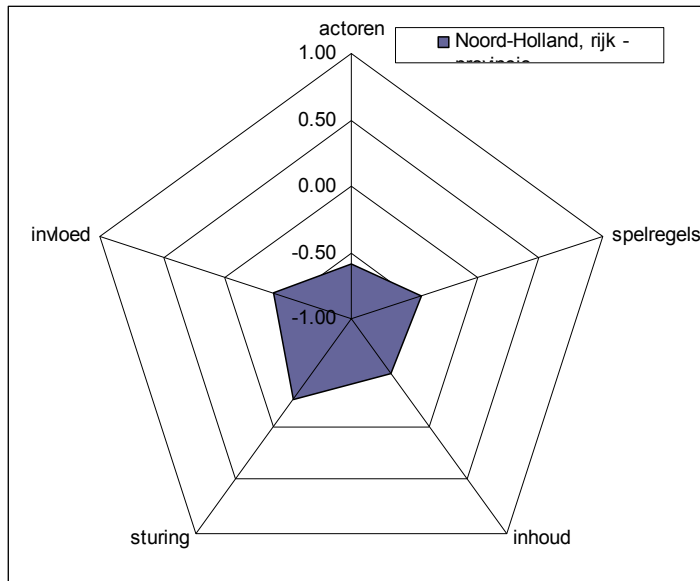
4.2.5 Invloed

In de relatie tussen Rijk en provincie spelen bevoegdheden en formele posities een grote rol. Het verdrogingsnetwerk heeft de kans gekregen bilateraal invloed uit te oefenen op het tot stand komen van de TOP-lijst. Op de onderhandelingen tussen Rijk, IPO en provincie heeft men geen invloed kunnen uitoefenen. Binnen het Rijk hebben drie ministeries zich met de verdrogingsdoelen bezig gehouden.

Kenmerkend voor de totstandkoming van de afspraken tussen Rijk en provincie is, dat er niet één actor is die zelf de verdrogingsdoelen voor de provincie Noord-Holland kan bepalen. Verschillende actoren hebben hun eigen bevoegdheden en hebben elkaar nodig voor de realisatie hiervan. Een belangrijk machtsmiddel van het Rijk zijn de financiële middelen en bevoegdheden die in "bruikleen" gegeven worden aan de provincie. De provincie heeft zelf ook geld en bevoegdheden ter beschikking, maar krijgt met ILG een uitbreiding hiervan. De provincie heeft als machtsmiddel dat het Rijk afhankelijk is van de provincie voor het realiseren van de doelen en dat haar handtekening onder het uitvoeringscontract noodzakelijk geacht werd. De provincie is ook weer afhankelijk van gebiedsactoren voor de realisatie van haar doelen en voor detailliekennis over specifieke gebieden. Er is sprake van een spreiding van immateriële middelen, zoals kennis, status, personeel, et cetera. Een aannahme die ten grondslag ligt aan ILG is echter dat provincies over expertise en kennis beschikken, en kunnen aanboren, die het Rijk niet heeft. De lijst met TOP-gebieden en de verdrogingsdoelstellingen heeft men gekregen van de provincie. Daarmee bestaat er een afhankelijkheid ten aanzien van de juistheid van de geleverde informatie. De provincie heeft de gebiedsactoren nodig. Vandaar bilaterale raadpleging vooraf. Er is sprake van een grote spreiding van immateriële middelen.

4.2.6 Resumerend

Een gelijkmatige verdeling in de figuur zegt iets over de effectiviteit van het sturingsmodel. Er is in figuur 4.2 sprake van een redelijk gelijkmatige verdeling. Het besluitvormingsproces heeft vooral kenmerken van sturing in expertnetwerken van publieke organisaties en traditionele belangenbehartigers, waarbinnen een beperkt aantal inhoudelijke discourses een rol spelen in deze fase. Opvallend is de score op sturing. Wellicht dat deze waarde suggereert dat er toch verschillende beelden en verwachtingen bestaan over de aanpak. De vraag is of die in het vervolg van het ILG-regime niet zullen leiden tot meningsverschillen over de prestatieafspraken, zoals opgenomen.



Figuur 4.2 Weergave besluitvormingsproces totstandkoming Noord-Hollandse verdrogingsdoelen in ILG

4.3 Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen in Noord-Holland

In dit hoofdstuk staat niet de manier waarop de provinciale doelen tot stand zijn gekomen centraal, maar de besluitvormingsprocessen in de verschillende gebieden waarin deze doelen gerealiseerd worden. Op concrete locaties zullen immers concrete maatregelen genomen moeten worden. Hoe komen deze ingrepen tot stand? Wat is de rol van de provincie en van anderen hierin? Wie of wat bepaalt of de verdrogingsdoelen ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden? De focus ligt op het realiseren van de ILG-doelen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen ten behoeve van de bestrijding van de verdroging in natuurgebieden.

4.3.1 Actoren

Bij de uitwerking van het verdrogingsbeleid op provinciaal niveau speelt het verdrogingsnetwerk, een netwerk van professionals van provincie, natuurbeherende organisaties en waterschappen en waterleidingbedrijven een centrale rol. Het is een overzichtelijk netwerk dat elkaar al jaren kent en elkaar gemakkelijk weet te vinden. Deze partijen zijn ook geïnformeerd over de TOP-lijst en zijn ook op de hoogte van de problematiek en mogelijke te nemen maatregelen. Deze mensen kennen elkaar al lang en ook persoonlijk. Voor een deel zijn het naaste collega's geweest. Er is geen regulier provinciaal overleg over verdroging, maar soms komen mensen bijeen. Het verdrogingsnetwerk is overzichtelijk.

ILG heeft ertoe geleid dat de aanpak van verdroging is opgenomen binnen het gebiedsgerichte beleid. Verdrogingsdoelen dienen binnen gebieden te worden gerealiseerd. Dat betekent dat projectaanvragen kunnen worden ingediend bij gebiedscoördinatoren en daar worden afgewogen in breed samengestelde gebiedscommissies in concurrentie met diverse andere projectaanvragen binnen het gebied. Dit betekent ook dat andere personen en organisaties geïnformeerd moeten worden over het verdrogingsbeleid en betrokken zijn bij de uitvoering. Hiervan is echter nog nauwelijks sprake. Gebiedscommissies zijn breed samengesteld. Vanuit

terreinbeheerders is er één afvaardiging. Ook waterschappen zijn vertegenwoordigd in gebiedscommissies. Het is een overleg waarin bestuurders met elkaar beslissen welke projectaanvragen worden gehonoreerd. De gebiedscommissies zijn actief vanaf 1 januari 2007.

De natuurbeheerders hebben een Natuurbeheerdersoverleg, waarbinnen allerlei provinciale vraagstukken, waaronder het verdrogingsbeleid, worden besproken. Het is bedoeld om elkaar op de hoogte te houden, maar ook om gezamenlijke strategieën te bedenken en om een gezamenlijk belang uit te dragen, bijvoorbeeld in de gebiedscommissies. Terreinbeheerders hebben capaciteitstekort om vanuit de eigen organisatie in de zeven verschillende gebiedscommissies uitvoering te geven aan uitwerking van beleidsdoelstellingen. In het traditionele verdrogingsnetwerk was voor hen de situatie veel duidelijker. Men had vooral elkaar en de provincie als gesprekspartner. Voor waterschappen, die regionaal zijn georganiseerd wordt het werken in gebiedscommissies gemakkelijker. Men heeft er een belangrijke positie. Opvallend is dat men minder contact heeft met het provinciale netwerk. Zo is er vanuit Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier¹⁹ (HHNK) weinig contact met de provinciale coördinator voor verdroging.

De provincie heeft met het doordecentraliseren naar gebieden, net als het Rijk een meer faciliterende rol. De regiocoördinatoren in de gebiedscommissies zijn generalisten. Binnen de provincie is één ambtenaar verantwoordelijk voor verdrogingsbeleid. Daarnaast zijn er enkele vanuit ecologie en water betrokken bij het beleidsvraagstuk. Men doet niet mee aan de processen in de gebiedscommissies, maar is met eigen projecten bezig. Provincie wordt meer planner en toetsers, dan meedenker en initiator. De provincie is ook niet vertegenwoordigd in bestuur van gebiedscommissies. De coördinator van het verdrogingsbeleid is van plan om vanuit thematische betrokkenheid de diverse gebiedscommissies langs te gaan.

Het Ministerie van LNV heeft een afstandelijke rol ten aanzien van de provincies. Er is dan ook nauwelijks contact met provincie Noord-Holland. Wel is er sprake van onzekerheid met betrekking tot voortgang, definities, meten en afrekenen. De provinciale coördinator heeft op ijkpunten contact gehad, maar vooral in de voorfase. LNV heeft nog wel een relatie met de provincies via het Steunpunt. De provinciale coördinator heeft er geïnformeerd naar ervaringen van andere provincies, bijvoorbeeld met het opbrengen van de overige 50% van de financiering. Ook LNV benut dit steunpunt nog nauwelijks om informatie in te winnen over de voortgang in de provincies en om inhoudelijke of procesmatige richting te bieden aan de uitvoering. LNV zal nog verder vorm moeten geven aan de monitoring van effecten in de toekomst. Het meer inhoudelijk volgen van de provinciale uitwerkingen en het beoordelen van de periodieke rapportages is vooral een taak van de regionale vestigingen van LNV-DRZ.

De verbinding tussen schaalniveaus is sterk geformaliseerd. De werkwijze wordt gekenmerkt door kaderbrieven met doel- en taakstellingen vanuit de provincie naar gebieden en projectlijsten met budgetaanvragen van gebieden naar provincie. Binnen de structuur wordt er vanuit gegaan dat afspraken die worden gemaakt tussen de niveaus ook worden gerealiseerd, terwijl daarover in de praktijk veel vragen en twijfels over bestaan. Op het niveau van projectontwikkeling in gebieden en binnen de gebiedscommissies is geen inbreng van strategisch denken en van procesbegeleiding.

De representativiteit van belangen binnen het traditionele verdrogingsnetwerk was vrij helder. De partijen die zich bezig hielden met verdroging waren betrokken. Om binnen de nieuwe

¹⁹ Het waterschap

sturingsfilosofie te komen tot uitvoering is het van belang om nieuwe strategische allianties aan te gaan. Zo zoekt het waterschap een relatie met Landschap Noord-Holland, Natuurmonumenten en met Vereniging Agrarisch Natuurbeheer. Verder zal voor het vaststellen van doelen, projecten en uitvoeringsmaatregelen nieuwe samenwerkingsverbanden moeten worden opgezet. Op dit moment is er sprake van een open netwerk, waarbinnen die nieuwe relaties nog niet tot stand zijn gekomen, zeker niet rond de verdrogingsdoelstellingen. Het is een logische ontwikkeling om eerst dichtbij nieuwe relaties op te bouwen. Echter, om aan de doelstellingen te kunnen voldoen zullen groepen moeten ontstaan op gebiedsniveau, die vanuit dat niveau representatief zijn en in staat zijn verdrogingsproblematiek echt op te pakken, in relatie tot andere gebiedsspecifieke beleidsdoelen. Er is een beweging richting communities, dat zich nu uit in nieuwe 1-op-1-samenwerkingsverbanden, waarbij men op zoek gaat naar meerwaarde, bijvoorbeeld van meekoppelprojecten. Zo experimenteert het waterschap op kleine schaal met projectontwikkelaars.

4.3.2 Spelregels

ILG is ontstaan vanuit een onwenselijke situatie van verschillende beleidsdoelen en –regelingen met allemaal andere doorlooptijd, criteria en subsidiepotten. Dit werd voor provincies en gebieden onwerkbaar. Er werd gestreefd naar ontschotting. Voor het verdrogingsbeleid zijn door de provincies prestatieafspraken met het Rijk gemaakt, gekoppeld aan budgetten. Zo is geld voor verdrogingsbestrijding toch gelabeld. Voor de partners in het gebied is dit gunstig. De vraag is echter of er voldoende projectvoorstellen worden ingediend en of de gebiedscommissies verdrogingsprojecten opvoeren.

De provincie geeft randvoorwaarden en pakket van eisen aan de gebiedscommissies mee. Er wordt verwacht dat er op dit niveau ambtelijk wordt meegedacht en bestuurlijk besluiten worden genomen. De maatschappij is er nog niet aan toe. De provincie ondersteunt de gebiedscommissies, maar laten invulling over aan het gebied en aan de commissie. Gedeputeerde Staten beslist uiteindelijk over de projectaanvragen van de gebiedscommissies. Er is pas recent een start gemaakt met het werken in gebiedscommissie. De eerste bijeenkomsten stonden in het teken van het installeren, uitleggen van werkwijze en procedures. De provincie is niet de bepalende factor; men laat het over aan het gebied zelf. De spelregels van de gebiedscommissies zijn niet helemaal duidelijk voor participanten in verdrogingsnetwerk, omdat men slechts in enkele gebieden daadwerkelijk participeert. Afspraken en doelen zijn nog nauwelijks bekend.

Bij de uitvoering van het verdrogingsbeleid komt 50% financiële bijdrage van het Rijk. De andere 50% bijdrage kan verschillen per project. Om verdroging te bestrijden, gaat het vaak om een behoorlijke investering. Als de provincie de aanstichter is van het project, dan is het logisch dat de provincie betaalt. Als het gaat om peilverhoging in een poldergebied, is het logisch dat het waterschap als eerste aan zet is. Andere projecten liggen bijvoorbeeld bij de terreinbeheerders. Het doel 'vernatting na aankoop' is nog niet duidelijk te adresseren. Daarover zullen in gebiedscommissies afspraken gemaakt moeten worden. Het zou volgens een respondent verwacht mogen worden dat er nu goede projectideeën door verschillende spelers worden ingediend bij de gebiedscommissies. De vertegenwoordiger van HHNK heeft ze nog niet zien langskomen. Ook niet van de provincie. Een ieder kan komen met initiatieven en komt in aanmerking voor financiering. Door te werken op gebiedsniveau wordt er vanuit gegaan dat concrete oplossingen en samenwerking gemakkelijker tot stand komen.

Voor de betrokkenen binnen het verdrogingsbeleid was het in het verleden vrij helder welke projecten op welke wijze tot stand moesten komen. Met het veranderen van sturingsfilosofie lijkt het voor hen wel dat er meer regels komen vanuit de provincie. De respondenten geven aan dat provincie 'bureaucratischer' is geworden. Men is bezig met het beoordelen van

projectaanvragen, programmamanagement, financieel management in plaats van met inhoud. Er lijkt wel minder ruimte voor initiatieven, voor verdieping. Op gebiedsniveau wordt veel praktischer gewerkt en is minder aandacht voor strategische onderwerpen, complexe vraagstukken en toekomstperspectieven.

4.3.3 Inhoud

In Noord-Holland is het thema milieutekort in het kader van ILG volledig ingevuld door verdrogingsbestrijding. Het verdrogingsbeleid is gekoppeld aan natuurgebieden. Inhoudelijk gaat het vooral om natuurdoelen. Voor waterschappen is dit onvoldoende omdat met moet zorgen voor voldoende water voor verschillende functies. Naast kwantiteit speelt ook kwaliteit van water nog een rol. De gebieden en doelstellingen van de TOP bestaan uit rijp en groen doelen en maatregelen door elkaar. Er moeten nog veel hectares verworven worden. Ook zijn soms integrale maatregelen en maatregelen op gebiedsniveau nodig voor oplossingen. Het is niet altijd zonneklaar welke maatregelen er plaats zouden moeten vinden om aan verdrogingsbestrijding te doen. Soms zal eerst een doeltypendiscussie moeten worden gevoerd, een noodzakelijke uitwerkingsslag aan abstracte doelen. Verder kunnen op basis van de prestatieafspraken met betrekking tot verdroging allerlei discussies worden gevoerd over bruto hectares en het specifieke areaal verdroogde en verdrogingsgevoelige natuur, de wijze waarop de resultaten worden gemeten. Is het nemen van maatregelen voldoende of moet er per areaal worden gemeten? Dit is lastig rapporteren. Er zullen verschillende meningen en interpretaties bestaan. Het is de provincie nog onduidelijk wie en op welke wijze er gerapporteerd zal moeten worden in het kader van de midterm review.

De TOP-gebieden zijn gelegen in het duingebied, het veenweidegebied en het Vechtplassengebied. In het duingebied is het vrij duidelijk wat er moet gebeuren. In het veenweidegebied en in het Vechtplassengebied is er veel meer discussie over visie, strategie, maatregelen etc. Bij de uitwerking van de beleidsdoelen komen meer inhoudelijke discourses aan de orde. Met de aanpak wordt ook ingezet op het ontwikkelen van gebiedsspecifieke oplossingen in integrale samenwerkingsverbanden. Dit kunnen nieuwe oplossingen zijn, die individuele deelnemers van het traditionele verdrogingsnetwerk en de provincie zelf niet voor elkaar kunnen krijgen.

Een tegenstelling tussen discourses is met name te herkennen in het veenweidegebied. Het is niet duidelijk wat nu de doelen zijn voor het veenweidegebied. Daarover bestaan verschillende beelden vanuit landbouw-, water, en natuuroogpunt. Door een respondent bij HHNK wordt aangegeven dat er waardevolle natuur kan ontstaan op het moment dat de drooglegging minder dan 30cm is. In sommige gebieden zou dit betekenen dat gebieden afgedamd moeten worden waardoor er een nog hoger peil nodig zou zijn. Voor landbouw en instandhouding van het veenweidelandschap met agrarisch beheer is een zekere drooglegging nodig. Wanneer de waterkwaliteit de voorrang krijgt, kan worden gedacht aan een ontwikkeling richting moerasontwikkeling. Er wordt veel gepraat over de mogelijkheden, maar er is geen sprake van een gezamenlijke visievorming en het maken van echte keuzen.

Volgens het HHNK is sprake van een inversielandschap. Droogmaken leidt tot verdere bodemdaling. Het hoogteverschil met natuurgebieden wordt steeds groter, waardoor steeds meer inziging plaatsvindt en de verdroging een ernstiger probleem wordt. Zo is er sprake van een vicieuze cirkel en ontstaat een onmogelijke opgave. Waterschap, landbouw en natuur hebben verschillende zienswijzen. Ook binnen de natuurorganisaties bestaat verschil in opvattingen. Staatsbosbeheer heeft voor de laagveengebieden moerasontwikkeling als oplossing, terwijl Natuurmonumenten de weidevogels wil behouden. Deze fundamentele discussie wordt niet gevoerd in gebiedscommissies. De discussie vindt een niveau daarboven plaats, maar het is niet goed georganiseerd. Dit maakt het lastig voor gebiedscommissies. In

vergaderingen van gebiedscommissies zit 1 deelnemer vanuit terreinbeheerders. Er is weinig overleg en er is weinig gelegenheid tot inbrengen van standpunten, tot het overtuigen van noodzaak van verdrogingsprojecten en tot het komen tot een gezamenlijke visie op gebiedsniveau. De provincie wordt verweten een gebrek aan visie te hebben op provinciaal niveau over verdroging in relatie tot andere onderwerpen. Van daaruit ontstaat de behoefte aan inhoudelijke sturing en het bepalen van richting. De provincie gelooft juist in het vergroten van het aantal inhoudelijke discourses om te komen tot nieuwe oplossingsrichtingen. Echter de praktijk van werken met gebiedscommissies is dat het gaat om projecten in plaats van om gezamenlijke strategie- en visieontwikkeling. Het lukt nog niet te komen tot systeembenadering op gebiedsniveau.

Wel is er enige discussie over blauwe en groene diensten en bestaan experimenten (van waterschap met boeren), er zijn rondreizende bollenkwekers, die wisselteelt toepassen op nattere gronden, door waterschap gezien als een alternatief voor agrariërs met betrekking tot de verdrogingsproblematiek (blauwe diensten). Deze oplossingsrichting is echter nog niet aan de orde in discussies. Er zijn nog nauwelijks alternatieve maatregelen in TOP-gebieden ontwikkeld. Volgens het waterschap liggen er mogelijkheden met gezamenlijke scenario ontwikkeling in relatie tot klimaatverandering.

Conclusie: er bestaan enkele inhoudelijke discourses. Het betreft het discours om moerasnatuur te ontwikkelen, het discours om landbouw en landschap te behouden en discourses die zich hier tussen bevinden (zoals niet alles moeras, want dat is niet goed voor weidevogels). De oplossingsrichting zou er in kunnen liggen dat er meer discourses worden toegelaten, van waaruit kan worden gekomen tot nieuwe gezamenlijke discourses.

4.3.4 Sturing

De provincie betreft andere partijen en organisaties bij het vaststellen en realiseren van de prestaties. Noord-Holland kiest ervoor om dit te doen in zeven gebieden. Verdroging is op provincieniveau geen aparte beleids categorie. Afspraken uit het uitvoeringscontract worden door provincie vertaald in een jaarlijkse kaderbrief, waarin de opdracht voor de gebiedscommissies staat geformuleerd. Ook worden middelen gelabeld. Met het indienen van projectvoorstellen kan een beroep worden gedaan op de beschikbare budgetten voor verdrogingsdoelstellingen. Per gebied zijn twee personen fulltime actief met aanjagen, ondersteunen en programmeren: de provinciale coördinator en een medewerker van DLG. Eens per jaar wordt gebiedscommissie overstijgend de stand van zaken opgenomen. Er zijn signalen dat dit niet voldoende is om voldoende sturing te geven aan het nastreven van de verdrogingsdoelstellingen, vooral omdat sprake is van een nieuwe manier van werken, waarbij wordt aangelopen tegen allerlei vragen en behoefte wordt geuit voor ondersteuning. Respondenten, met name het traditionele verdrogingsnetwerk van experts ondervinden een gebrek aan richting. Men is van mening dat in bepaalde gebieden, zoals de Vechtstreek, de Bollenstreek en het Veenweidegebied de provincie de regierol meer op zich moeten nemen, omdat deelbelangen te veel last van elkaar hebben. Belangenorganisatie die sterk sectoraal gericht zijn komen er in onderhandelingen niet uit met andere partijen omdat partijen te veel last van elkaar hebben. De provincie is van mening dat deze vraagstukken juist in de gebiedscommissie opgepakt zouden moeten worden. Gebiedscommissies moeten diverse beleidsdoelen nastreven in een integraal kader. Voorts zouden ze moeten komen met projecten. Verdroging is dan geen populair onderwerp voor projecten, omdat het gaat om complexe, soms impopulaire maatregelen. Het is moeilijk om consensus te krijgen en er is een lange weg te gaan om te komen tot gezamenlijke visievorming. De roep bestaat dan ook dat de provincie ook op gebiedsniveau een visie zou moeten hebben en richting moeten geven aan de uitvoering.

De huidige praktijk kan worden gekarakteriseerd als sturen op projecten en output. De provinciale planningscyclus is heilig en dwingend. Er bestaan veel vragen over sturingsstijl en veel andere zienswijzen. De provincie was altijd inhoudelijk betrokken en deskundig. Nu stelt de provincie zich meer op als een programmamanager.

Verder zorgt de sturingsstijl ervoor dat wordt in enkele gevallen wordt geëxperimenteerd met het nieuwe complexe vraagstuk. Er wordt actief afstemming gezocht met andere sectoren en andere prestatieafspraken. Het waterschap past deze benadering toe in een aantal experimenten, maar ook voor het vaststellen van bijvoorbeeld peilbesluiten. Ook voor de uitvoering van maatregelen in de binnenduinrand worden methoden van interactieve planvorming toegepast.

Verder geldt voor een deel van de te nemen maatregelen waarbij het vrij duidelijk is wat er moet gebeuren, dat een sectorale invulling volstaat. Daarvoor zou een meer hiërarchische sturingsstijl waarschijnlijk snel tot resultaten kunnen leiden. Het is nu de vraag of deze maatregelen worden opgenomen op de projectenlijsten en of ze het niet af moeten leggen tegen meer populaire projectvoorstellen. Dit lijkt ook te betekenen dat verdrogingsdoelen eerder afgewogen zullen worden tegen andere doelen. Actoren uit andere netwerken krijgen binnen de huidige sturingsopvatting veel te zeggen over het wel of niet inzetten op verdrogingsbestrijding.

4.3.5 Invloed

Formele bevoegdheden vormen een machtsbron. Waterschappen zijn verantwoordelijk voor waterbeheer, stellen peilbesluiten vast en voeren maatregelen uit, waarvoor zij middelen tot de beschikking hebben. Ook andere betrokkenen hebben dergelijke machtsbronnen. Agrariërs hebben een zekere machtspositie omdat de grond waar een deel van de maatregelen waarschijnlijk genomen moet worden bezit van hen is. Terreinbeherende (natuur)organisaties hebben ook grond in bezit. Provincies en gemeenten hebben bevoegdheden die hun basis hebben in wetten (bijvoorbeeld de Wro of de Natuurbeschermingswet 1998). De afrekenmomenten in het kader van het ILG zijn een machtsbron voor de provincie.

De bestuurders van de gebiedscommissie krijgen sterke invloed op de programmering van de uitvoering. Gebiedscommissies kunnen uitvoering programmeren en hebben hierbij de positie om bepaalde onderwerpen wel of niet op te nemen.

Door de gekozen sturingsfilosofie zijn andere dan formele machtsbronnen meer en meer aan de orde: kennis, netwerken, financiële middelen, projectmanagementvaardigheden. Uit de volgende observaties blijkt dat een aantal organisaties daarop nog niet zijn ingesteld.

- Natuurorganisaties zijn onvoldoende uitgerust (capaciteit) om binnen alle gebiedscommissies het belang van het nemen van verdrogingsmaatregelen te agenderen en projecten te formuleren die de steun van de commissies verkrijgen.
- Het traditionele verdrogingsnetwerk werkt nog steeds. Er bestaan goede persoonlijke bilaterale contacten tussen het drinkwaterbedrijf PWN en provincie. Ook tussen natuurbeheerders en milieufederatie bestaan sterke netwerken. Met andere partijen op het niveau van de gebieden zullen nieuwe relatienetwerken moeten worden gebouwd.
- Niet in alle gebiedscommissies zitten mensen die ook in het verleden al deel uitmaakten van het beleidsnetwerk rond verdrogingsproblematiek.
- De vertegenwoordiger van PWN die in de gebiedscommissie zit heeft een steungroep geformeerd, een klankbord, waarmee een week voor de gebiedscommissie vergadering bijeen komt. Er is dan vooroverleg met vertegenwoordigers van landschappen, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer.

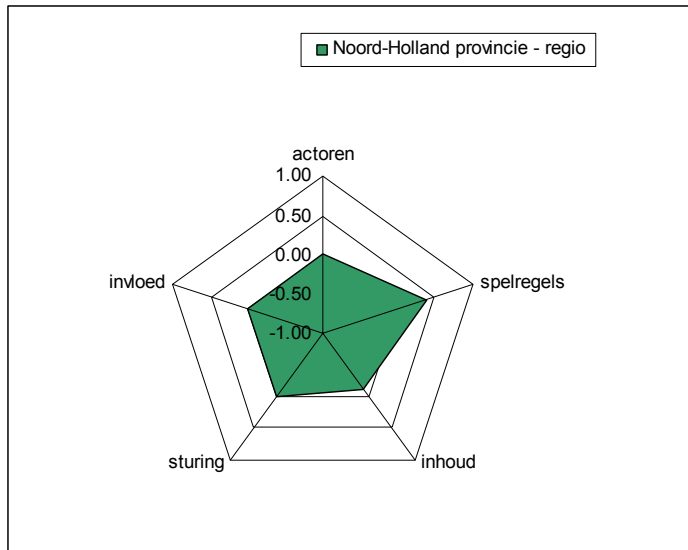
- Taak van het Steunpunt Verdroging is om het onderwerp bestuurlijk warm te houden. Zorgen dat het niet wegzakt. Zorgen dat er op het bovengebiedsniveau samenwerking is, kennis en ervaringen worden gedeeld, maar ook gezamenlijke belangenbehartiging richting Rijk en IPO. Dit is nog niet goed geregeld.
- Het Steunpunt Verdroging is bedoeld om de uitvoeringsprocessen van het verdrogingsbeleid in de gebieden te ondersteunen.
- LNV zou met kennis kunnen ondersteunen. Men gaat ervan uit dat de onderzoeken van de laatste jaren kunnen worden benut. Men denkt niet dat een kennisagenda voor de gebieden zou moeten worden opgesteld. Het Steunpunt heeft er nog geen ideeën over opgesteld. Ook is er nog geen vraag-aanbodrelatie tussen LNV en het Steunpunt op dit gebied ontstaan.

Ook blijkt dat er nog enkele dilemma's kleven aan de keuze voor de sturingsfilosofie:

- De provincie gaat er ten onrechte vanuit dat de betrokkenen in de gebiedscommissies zich de TOP-lijst en doelen al eigen hebben gemaakt.
- De provinciale ambtenaren geven GS advies over de ingediende projecten. Voor een deel hebben ze dus een dubbelrol; ze zijn naast toetser ook zelf projectaanvrager.
- In dit soort processen is een ander type belangenbehartigers nodig. Het waterschap heeft steeds meer procesmanagers in huis, die als taak hebben te komen tot planvorming voor complexe projecten.
- De provincie had vroeger veel inhoudelijke kennis in huis. Nu schakelt men hiervoor adviesbureaus in. Binnen interactieve sturing worden de adviezen meegenomen en afgewogen. Wanneer binnen communities wordt gewerkt is dit onvoldoende, omdat de adviesbureaus doorgaans geen deel uit maken van communities.

4.3.6 Resumerend

De balans in figuur 4.3 zegt iets over de effectiviteit van het sturingsmodel. Er is sprake van een afwijkende score op de as van spelregels. De spelregels die vanuit ILG en de provinciale invulling zijn bepaald gaan uit van interactieve sturing of sturing in communities. Uit figuur 4.3 blijkt dat de andere aspecten in de praktijk nog niet zo ver zijn om hiernaar te handelen. Te zien valt dat men nog op de oude sturingstijl van publieke sturing in expertnetwerken is georganiseerd. De opgave is om op gebiedsniveau te komen tot sterke integraal samengestelde netwerken en gezamenlijke richting, visie en projectontwikkelingen. Daarbij horen een andere wijze van beleidsbeïnvloeding en samenwerking tussen actoren. Ook vraagt het om het gezamenlijk op het niveau van de gebieden verkennen van nieuwe inhoud. Op provinciaal en gebiedsniveau is men in Noord-Holland nog niet zover om volgens de nieuwe spelregels en daarbij behorende sturingsfilosofie te handelen. Ofwel zal men moeten leren inhoud en betekenis te geven aan verdrogingsproblematiek op het gebiedsniveau. Daarbij hoort waarschijnlijk ook een nieuwe rol voor de provincie, niet alleen zich opstellen als toetser, maar deelnemen als een van de betrokkenen, kennishouders en belanghebbenden. Ofwel de provincie zal het initiatief moeten nemen om keuzes met betrekking tot verdroging op een meer hiërarchische wijze te nemen en middelen inzetten om de uitvoering mogelijk te maken. Dat kan men doen door de spelregels aan te passen. De vraag is of het mogelijk zal zijn dit af te dwingen, te beheren en te financieren.



Figuur 4.3 Weergave besluitvormingsproces realisatie Noord-Hollandse verdrogingsdoelen in gebieden

4.4 Beschouwing en conclusies Noord-Holland

In dit hoofdstuk geven we een beschouwing van het verdrogingsbeleid in Noord-Holland. Dit doen we aan de hand van dilemma's die spelen bij het toepassen van ILG en de wijze waarop men in Noord-Holland daarmee wil omgaan bij de bestrijding van de verdroging. De overgang naar een investeringsregeling voor het landelijke gebied met een andere sturingsfilosofie, de selectie van TOP-gebieden, het uitvoering geven aan de afspraken op provinciaal niveau, het ontwikkelen van monitortechnieken voor het meten van progressie brengen diverse bestuurskundige dilemma's met zich mee op nationaal en provinciaal niveau en in de relatie ertussen en op diverse aspecten, zoals: actoren, spelregels, inhoud, sturing en invloed. Hieronder beschrijven we er enkele.

Rijk-provincie

De prestatieafspraken zijn van kracht en de provinciale uitvoering is op gang terwijl er nog onzekerheid bestaat over de verhouding tussen de verdrogingsdoelstellingen, Kaderrichtlijn Water en Natura 2000. Op rijksniveau zijn LNV en VenW in 2007 nog bezig met het afstemmen van de grote lijnen. Er bestaan nog onduidelijkheden over verhouding tussen beleidskaders. Voorts zijn Kamervragen gesteld over de TOP-lijst vanuit de landbouwsector. Ondanks dat de prestatieafspraken zijn overeengekomen tussen de provincies en de uitvoering is gestart, blijkt er in de beleidscontext, zowel op rijks-, provinciaal- en gebiedsniveau nog vele onzekerheden te heersen.

Op nationaal niveau is sprake van een dilemma bij de selectie van gebieden, aangedragen door de provincies. Er zijn verschillende methodieken gebruikt. Resultaat was dat het materiaal dat men binnen kreeg ongelijksoortig was en dat daarmee de vergelijkbaarheid van TOP-lijst lastig is voor het Ministerie van LNV. Er Ook zijn er verschillen in definities (ruim-krap) van verdroging en zijn er verschillen in budgetaanvraag per verdroogde hectare.

Een ander dilemma is gelegen in de interpretatie van de afspraken van Rijk en provincies. In de vraaggesprekken is geconstateerd dat het provinciale netwerk slecht op de hoogte is 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. Hoe meten? Wat te doen wanneer doelen niet gehaald dreigen te worden. Kan het worden afgedwongen? Ook is sprake van een dilemma van vertrouwen en zorgen dat doelen niet worden gehaald, dat aanpak niet werkt etc. De vraag is of het te maken heeft met culturele verschillen tussen provincies of met de samenstelling of aard van de samenwerking van het provinciale verdrogingsnetwerk?

Met de Taskforce Verdroging heeft een zeer interactief proces plaatsgevonden, waarbinnen kennis, ervaringen en ambities werden gedeeld en gecreëerd door betrokkenen op ambtelijk en bestuurlijk niveau, door betrokkenheid van strategisch, tactisch en operationeel niveau. Met de intrede van ILG en het afspreken van prestatiedoelen zijn de relaties weer geformaliseerd en die verbindingen minder vanzelfsprekend. Uit de eerste ervaringen met het uitwerken van de verdrogingsdoelen op provinciaal niveau blijkt dat er bij verschillende partijen uit het provinciale verdrogingsnetwerk, provincie en Rijk diverse vragen over aanpak en uitvoering leven. Er is veel behoefte aan ondersteuning, uitwisseling. Dit was ook zo ingeschat door de Taskforce, maar die verbindende functie is door het Steunpunt Verdroging voorlopig nog niet waar gemaakt. Het Steunpunt kan geen actuele informatie geven over de TOP-gebieden, de inhoudelijke doelstellingen en de projecten. Het sturingsmodel van ILG geeft onvoldoende ruimte om actief vanuit het Rijk hierbinnen initiatieven te nemen.

Uitvoering in de gebieden

Over het inhoudelijke discours, met name in de veenweidegebieden bestaan veel dilemma's. Wanneer doorgegaan wordt met ontwatering in de landbouwgebieden zal de bodemdaling groter worden, waardoor er meer water zal worden ingezijgd vanuit de hogere delen (de natuurgebieden). Gevolg is verdroging in de natuurgebieden en vernatting in landbouwgebieden. Met de gekozen sturingsfilosofie, verdergaande decentralisatie van beleid van provincie naar gebiedsniveau en werken met projectaanvraagstructuren in plaats van gezamenlijke visie- en strategievorming, zullen fundamentele keuzen naar verwachting uitblijven. De vraag kan worden opgeworpen of op gebiedsniveau keuzes gemaakt moeten worden over de toekomst van het veenweidegebied, of moet de provincie daarin keuzes maken of moet er een proces op gang worden gebracht van gezamenlijke visievorming. De milieufederatie stelt in een projectplan voor om te komen tot een duurzame oplossing. Men stelt dat gezamenlijk de dilemma's in beeld moeten worden gebracht en worden besproken. De dilemma's liggen op het vlak van:

- Openheid van het landschap. Het waardevolle veenweidelandschap staat onder druk door onder meer:
 - Ontwikkelingen in de landbouw, zoals schaalvergroting: lage waterpeilen en intensief graslandbeheer met eenzijdige grassoorten en verdwijnende weidevogels
 - Diffuse verstedelijking als gevolg van de behoefte om te bouwen in het landelijk gebied (Waterlands wonen).

Velen vinden het belangrijk het landschap en de cultuurhistorische waarden in stand te houden. Aan de andere kant: als er niks gebeurt, dan verdwijnt/verandert het landschap langzaam maar zeker ook. Is instandhouding van het landschap reëel?

- Natura 2000. Er zijn instandhoudingsdoelen voor verschillende natuurgebieden geformuleerd, maar waar hebben welke doelen prioriteit? Natura 2000-doelen kunnen botsen met andere doelen (recreatie, waterbeheer), maar ook met andere natuurdoelen (weidevogels). Wat betekenen de Natura 2000-doelen precies voor de veenweide in Laag-Holland?

- Weidevogels. Durven we het aan om de weidevogel deels op te geven en te verruilen voor moerasvogels? Aan de andere kant: als we doorgaan op de huidige weg redden de weidevogels het mogelijk ook niet.
- Economische dragers. De landbouw vervult hierin een belangrijke rol; niet alleen als beheerder van het landschap, maar juist ook als de belangrijkste huidige economische drager. Recreatieve mogelijkheden worden wel verkend, maar wie beheert het landschap dan? Zijn er andere economische dragers denkbaar?

Het is moeilijk binnen de huidige sturingsaanpak van de provincie Noord-Holland, binnen gebiedscommissies tot oplossingsrichtingen hiervoor te komen. Het is te zien dat voorlopig voor gemakkelijke projecten (sectoraal) wordt gekozen. Om echt uitvoering te geven aan de prestatieafspraken over de TOP-gebieden zouden de doelen die zijn geëxpliciteerd, bijeengebracht moeten worden op gebiedsniveau. Dat betekent dat het beheerplan Natura 2000 doorwerkt in stroomgebiedbeheerplannen vanuit KRW en vervolgens gekeken wordt naar de additionele doelstellingen vanuit de TOP-lijst. Het lijkt belangrijk om ervaring op te doen om op gebiedsniveau te komen tot integrale plannen en uitvoering.

Hierboven wordt ook een sturingsdilemma geschetst. De vraag die opdoemt uit de gesprekken is of het voldoende is om eens per jaar op het niveau boven de gebiedscommissie de stand van zaken op te nemen. Waarschijnlijk niet omdat er veel vragen leven en ervaringen zouden moeten worden gedeeld. Verder vereist de gekozen systematiek van projectaanvragen vaardigheden om te komen tot een goed projectvoorstel met heldere financiële verdeling, waarvoor brede steun bestaat. Dit vergt veel van aanvragers, met name voor natuurorganisaties. Voor hen is het steeds lastiger binnen de nieuwe vormen van interactieve sturing en steeds lastiger in al die netwerken en subnetwerken te participeren. Vanuit het traditionele verdrogingsnetwerk zijn veel geluiden dat de gekozen aanpak met gebiedscommissies niet voor alle vraagstukken werkt. Voor grote projecten en opgaven zou het efficiënter zijn wanneer de provincie een meer sturende rol zou hebben. Het vereist veel geduld en de inzet van de juiste sturingsinstrumenten en houding van partijen om te komen tot een gezamenlijke richting, waarop de strategieën van participerende organisaties zijn aangepast. Om hiertoe te komen is veel begeleiding vanuit professionals nodig en speelt reflectie en leren een belangrijke rol. In de overgangsfase zou de provincie nog een rol kunnen spelen.

De verdrogingsdoelen lijken vrij helder en de te nemen maatregelen lijken voor de hand te liggen. Dit zou pleiten voor een government aanpak. Maar ook kan worden geconstateerd dat er beperkingen zijn in middelen, kennis en ruimte. Verder zijn er verschillen in definities en interpretaties. In deze operationalisatie en implementatie ontstaat er complexiteit, want er zijn altijd anderen nodig voor realisatie. Andere partijen moeten begrip opbrengen voor maatregelen, meewerken, etc. Hiervoor zijn op gebiedsniveau *governance* structuren nodig. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat gebieden nog niet voldoende uitgerust zijn om te komen tot passende oplossingen. In de tussenfase is meer sturing, duidelijkheid, inhoudelijke inbreng of facilitatie nodig van de provincie.

Literatuur

- Hoogerwerf, A., 1998: *Beleid, processen en effecten*, in: A. Hoogerwerf & M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid*, Alphen aan den Rijn: Samsom, 1998, pp. 17-35
- IPO, 2007. *Plan van Aanpak Steunpunt Verdroging. 'Willen we iets voor elkaar krijgen, dan moeten we nu de praktijk in'*. Utrecht, mei 2007.
- Kamphorst, D., 2006. *Veranderend milieubeleid. Een onderzoek naar decentralisatie, doorwerking en integratie van milieubeleid in een stedelijke context*. Geo Pers, Groningen.
- 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 milieuhandhaving. WODC (Ministerie van Justitie) reeks onderzoek en beleid nr. 179
- Leroy, P., J. van Tatenhove en B. Arts, 2001. Politieke modernisering en beleidsarrangementen: een interpretatiekader voor vernieuwingen in het milieubeleid. In: *Beleidswetenschap*, 2001/3: 209-228.
- Milieufederatie Noord-Holland, 2007. *Projectplan 'Toekomst veenweide Laag Holland'*.
- Overleggroep verdrogingsbestrijding Provincie Noord-Holland, 2006. *Notulen Overleggroep verdrogingsbestrijding Noord-Holland*, d.d. november 2006.
- 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-rapport 93, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- Provincie Drenthe, 2007. *Provinciaal Meerjarenprogramma Drenthe. Landelijk gebied*.
- Provincie Noord-Holland, 2006 *TOP-lijst Bestrijding verdroging in Noord-Holland. Opgenomen in Provinciaal Meerjaren Programma ILG – Deel A. Resultaat doet gelden*.
- Roo, G. de, 2004. *Toekomst van het milieubeleid. Over de regels en het spel van decentralisatie – een bestuurskundige beschouwing*. Van Gorcum, Assen.
- Stoker, G. 1998: *Governance as theory: five propositions*. International Social Science Journal, 50, (155), 17-28.
- Taskforce Verdroging, 2006. *Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls. Advies van de Taskforce Verdroging*.
- 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.
- Verdrogingsforum, 2004. *Aanpak verdrogingsbestrijding Groningen / Noord en Oost Drenthe*.
- Vreke, J., R.I. Van Dam en F.H. Kistenkas, 2005. *Provinciaal instrumentarium voor groenrealisatie*. WOt-rapport 15, Wageningen: WOT Natuur & Milieu, 2005
- Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten en F.J.P. van den Bosch, 2009. *Maatlat government - governance*. WOt-werkdocument 142, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.
- VROM-raad, 1998. *De sturing van een duurzame samenleving. Advies over de sturing van het leefomgevingsbeleid*. Advies 006 d.d. 24 april 1998.
- www.verdroging.nl

Bijlage 1 Interview guideline

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

Bijlage 2 Maatlatscores Drenthe

B2.1. Totstandkoming afspraken Rijk en provincie

In deze paragraaf van de bijlage staat het proces van het formuleren van provinciale verdrogingsdoelen in interactie met het Rijk centraal. De relatie Rijk en provincie staat centraal, maar de manier waarop en de mate waarin de provincie gebiedsactoren inschakelt hoort hier nadrukkelijk bij. Hoe zijn de provinciale doelen voor verdrogingsbestrijding, zoals vastgelegd in het ILG-uitvoeringscontract, het Provinciaal MeerJarenPlan en de lijst met TOP-gebieden tot stand gekomen?

Actoren

Participerende actoren

Het uitvoeringscontract ILG, waar het verdrogingsbeleid onder andere in vastgelegd is, is primair een zaak van het Rijk (LNV, V&W en VROM) en de provincie geweest. De koepelorganisaties IPO (provincies) en Unie van Waterschappen zijn op rijksniveau ook actief geweest. De provincie heeft er voor gekozen om door middel van twee workshops gebruik te maken van kennis en doelen van gebiedsactoren. Het betrof hierbij waterschappen en natuurterreinbeherende organisaties, maar ook de NLTO en waterwinbedrijven. De provincie heeft aangegeven breed partijen de gelegenheid te hebben willen geven om hun opvattingen weer te geven. Het Rijk heeft terreinbeherende organisaties ingeschakeld om gegevens van provincies te becommentariëren.

Dit wordt beoordeeld met de score **-0.5** op de maatlat *government – governance*. Betrokken zijn overheden en organisaties van het maatschappelijk middenveld.

Setting van participatie

De actoren participeerden in een formele setting. Aan de provincie is gevraagd om op basis van een methodiek aan te geven hoe verdroogd natuurgebieden zijn en wat men hieraan wilde doen. Dit moest voor concrete gebieden gedaan worden. Er zijn ook gebiedsactoren betrokken door de provincie, maar in de interactie tussen Rijk en provincie speelden zij geen rol. Zij hebben vooral de provincie beïnvloed.

Dit wordt beoordeeld met de score **-0.5**. Er is sprake van een formeel beleidsnetwerk.

Belang representativiteit

Het betreft formele afspraken tussen Rijk en provincie. In hoeverre deze overheden voldoende representatief zijn om deze afspraken te maken wordt verondersteld. Tegelijkertijd wilde de provincie andere actoren horen om tot een goed en gedragen resultaat te kunnen komen. Dit heeft niet zozeer te maken met een streven naar representativiteit, maar omdat bij deze organisaties specifieke kennis aanwezig is en omdat zij in de uitvoering van het beleid weer een belangrijke taak zullen vervullen.

De score **-0.5** is op zijn plaats. Er wordt enig belang gehecht aan representativiteit,

Erkenning representativiteit

Dit onderdeel is feitelijk niet bekend. Er is in de interviews niet naar voren gekomen dat er organisaties of personen later in verzet zijn gekomen tegen de gemaakte afspraken. Het zou kunnen dat dit in het uitvoeringsstadium een rol zal spelen, maar vooralsnog wordt de score **0** toegekend; er is een relatief grote erkenning van de mate van representativiteit. Dit mede door opmerkingen in interviews dat gemaakte afspraken een relatief grote mate van draagvlak kennen.

Totaal score aspect actoren

Er is drie keer -0.5 en 1 keer 0 toegekend. Dit resulteert in een eindoordeel van **-0.5**:

Spelregels

Besluiten spelregels

De vaststelling van ILG-afspraken is een formeel proces geweest, waarmee de spelregels voor een deel opgelegd waren en voor een deel in onderhandelingen tot stand zijn gekomen. Zo was er afgesproken om volgens een vaste methodiek de beleidsopgave in beeld te brengen en daaraan doelen te verbinden. Anderzijds ontstaan spelregels ook gedurende een proces. Uiteindelijk blijkt elke provincie het toch anders gedaan te hebben. Dit geldt ook voor het betrekken van gebiedspartijen. Elke provincie heeft dat op een andere manier gedaan. De indruk bestaat dat men gestreefd heeft naar het binnen opgelegde kaders (-1) heeft gestreefd naar het overleggen over spelregels en in consensus hierover besluiten (0). Dit rechtvaardigt de score **-0.5**.

Vaststellen besluiten

Het vaststellen van besluiten heeft meerdere kenmerken gehad. Enerzijds is er sprake van doorwerking van een visie van het Rijk (1). Deze visie is echter mede tot stand gekomen in het kader van de Taskforce Verdroging waar provincies en waterschappen een duidelijke rol in hebben gespeeld (0). Besluiten zijn ook op basis van formele onderhandelingen genomen. Uiteindelijk zal het Rijk deze wel of niet goedkeuren. Een score van **-0.5** past hier het best bij.

Entreeregels actoren

Het vaststellen van het ILG-uitvoeringscontract is formeel alleen een zaak tussen provincies en Rijk. Daarmee zou de score -1 gepast zijn. Andere actoren zijn wel geconsulteerd maar zij hebben geen formeel instemmingsrecht. Gebiedsactoren hebben echter wel de mogelijkheid gekregen om de provincie te beïnvloeden. Bovendien bestonden er ook voor de Taskforce Verdroging in Drenthe al overlegstructuren en ideeën over aanpassing van het provinciale verdrogingsbeleid. De score van **-0.5** (lobby) is het meest gepast.

Positie actoren

Bij positie actoren betreft het waar betrokken actoren hun betrokkenheid aan te danken hebben. Het Rijk wil dat de provincie in het kader van ILG haar (verdrogings)doelen voor het landelijk gebied realiseert. De provincie wordt als een passender overheidsniveau hiervoor gezien dan het Rijk zelf. Hiervoor heeft zij financiële middelen ter beschikking. Deze relatie kan als een wederzijds afhankelijke relatie worden gezien. Deze afhankelijkheden zijn ook een verklaring voor het raadplegen van gebiedspartijen en het overnemen van doelen en kennis van deze gebiedspartijen. Partijen hebben voor een deel wel gedeelde belangen, maar er hebben ook tegengestelde belangen aan bod kunnen komen. Resumerend: afhankelijkheid is bepalend: **-0.5**.

Coördinatie

De manier waarop afspraken gemaakt worden heeft elementen van twee posities op de maatlat. Enerzijds heeft het Rijk bevoegdheden toegewezen (-0.5) aan de provincie. Bepaalde zaken worden zelfs opgelegd (-1). Een provincie kan er bijvoorbeeld niet voor kiezen om niets aan de EHS en bestrijding van de verdroging van de natuur hierin te doen. Wat provincies precies zullen nastreven is in een uitvoeringsprogramma vastgelegd, waarbij onderhandelingsruimte bestond. In Drenthe is het bijvoorbeeld opvallend dat de lijst met TOP-gebieden, waar verdroging met prioriteit aangepakt zal worden, niet alleen uit Natura 2000-gebieden bestaat. Twee Natura 2000-gebieden staan niet op deze lijst en de Reest (geen Natura 2000-gebied) staat er wel op. Daarom kan de manier waarop afspraken gemaakt zijn het best getypeerd worden met de score **0**. Er is eerder sprake van afspraken in het kader van een convenant.

Beheersing van structuur

Met beheersing van structuur wordt de mate waarin een besluitvormingsproces gecontroleerd wordt bedoeld. Kenmerkend voor ILG is dat er afspraken gemaakt worden, waarbij pas na 7 jaar gecontroleerd wordt of er voldoende resultaten behaald zijn. Tussentijds zal een midterm review plaatsvinden. Het is echter onduidelijk hoe "streng" het Rijk zal toetsen. Wordt er echt afgerekend? Bovendien zijn de doelen relatief breed geformuleerd. Er is wel aangegeven hoeveel hectare verdroogde natuur minder verdroogd zal moeten worden. De mate van bestrijding is echter 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 aan de beleidsvrijheid. Vanwege dit gemengde karakter is de score -1 niet gepast, maar **-0.5** wel.

Samenwerking

Het ILG heeft als aanname dat de provincies beter in staat zijn om de nationale doelen voor het landelijk gebied te realiseren dan het Rijk zelf. Dit impliceert samenwerking. Deze samenwerking heeft echter ook een formeel karakter. Er zijn contracten afgesloten en een groot deel van de gelden (in interviews werd over 80%) gesproken zijn in Drenthe al vastgelegd. De flexibiliteit waarmee de provincie de rijksmiddelen naar eigen keuze in kan zetten en is daarmee niet zo groot zijn. Tegelijkertijd heeft de provincie wel de gelegenheid gekregen om de inhoud van het verdrogingsbeleid enigszins aan te passen aan de eigen doelstellingen. Dit wel binnen een geformaliseerde context: **-0.5**

Totaal score aspect spelregels

Er is één keer een 0.5 gescoord. In de andere gevallen echter steeds **-0.5**. Deze score wordt daarmee overgenomen voor het aspect spelregels.

Inhoud

Aantal inhoudelijke discourses

In een interview werd gesteld dat er weinig "lucht" bestaat tussen wat het Rijk wil en wat de provincie Drenthe wil bereiken ten aanzien van de bestrijding van verdroging van natuurgebieden. Er is in Drenthe wel een verschil te onderscheiden door de aanwijzing van het Reestdal als TOP-gebied. Dit is geen Natura 2000-gebied en heeft daarmee een lagere prioriteit vanuit het rijksbeleid. Twee Natura 2000-gebieden zijn echter niet aangewezen. Uit interviews is ook naar voren gekomen dat het een gemis van Natura 2000 is, dat het Reestdal met typerende dotterbloemen en hooiland als niet opgenomen als voor Nederland belangrijke natuur. Hier is dus sprake van een inhoudelijk verschil, dat door opname op de TOP-lijst klaarblijkelijk geaccepteerd is. Dit leidt tot de score **-0.5** (er zijn enkele inhoudelijke discourses).

Verhouding tussen inhoudelijke discourses

Aangezien de provincie Drenthe de gelegenheid heeft gekregen om inhoudelijk eigen prioriteiten aan te brengen, kan er geconcludeerd worden dat de verschillende inhoudelijke discourses (verhalen rondom probleempercepties en oplossingsrichtingen) in ieder geval kunnen co-existeren. Het lukt om met bestaande (beperkte) verschillen tot afspraken te komen. Er is geen sprake van strijd, maar van wederzijds respect: **0**. Er zijn geen aanwijzingen dat de verhouding tussen de inhoudelijke discourses als synergie getypeerd kan worden.

Oriëntatie inhoud

De doelen voor verdrogingsbestrijding van natuur worden in algemene termen beschreven: van zeer ernstig naar matig verdroogd. Dit voor specifieke gebieden, hectares en voor een bepaald bedrag aan euro's. Tegelijkertijd zit hier een verhaallaag onder. Er kan per natuurdoeltype, per Natura 2000-soort en habitatype aangegeven worden of en in welke mate er sprake is van verdroging. In de afspraken met het Rijk is dit relatief abstract gehouden, maar deze termen kunnen relatief eenvoudig worden gespecificeerd. Welke benadering hierin dominant zal blijken te zijn, is op voorhand niet te zeggen. Wat wel aan te geven is, is dat het discours niet alleen algemene uitspraken doet, maar ook direct aan gebieden gekoppeld wordt, met een vertaalslag naar aantallen hectaren. Dit beeld kan het best worden gewaardeerd met de score **-1**: het dominante discours heeft zowel generieke als zeer specifieke kenmerken.

Totaalscore aspect inhoud

Het aspect inhoud laat een gedifferentieerd beeld zien. Het rekenkundige gemiddelde zou uitkomen op **-0.5**

Sturing

Aantal sturingsdiscourses

Rijk en provincie hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met een taak- en rolverdeling. Hiermee bestaat een bepaalde mate van overeenstemming over de manier van sturing en taakverdeling tussen provincie en Rijk. Dit is echter hoofdzakelijk op hoofdlijnen het geval. De systematiek van de TOP-gebieden is hier een voorbeeld van. In Drenthe was (en is) het de gewoonte om doelen te realiseren waar dit om allerlei redenen kansrijk was. Niet vanuit strak vooraf geformuleerde doelstellingen, maar vanuit gebeurtenissen in gebieden. Bovendien wordt realisatie van verdrogingsdoelen vooral gezien als een onderdeel van het gebiedsgerichte beleid en niet zozeer als een aparte "koker". Over de manier en de mate van afrekenen op doelen bestaan wel verschillende inzichten. Dit geldt niet alleen in de relatie tussen Rijk en provincie, maar ook binnen het Rijk. Er bestaan dus enige verschillen in opvattingen over sturing: **-0.5**.

Verhouding tussen sturingsdiscourses

Vooralsnog is er in de interactie tussen Rijk en provincie over de manier van sturing geen sprake van strijd. Het sluiten van de contracten ten aanzien van verdroging is relatief gemakkelijk gegaan. Er is sprake van een score **0**: tussen sturingsdiscourses bestaat respect; ze bestaan naast elkaar, waardoor er onderhandeld moet worden.

Oriëntatie dominant sturingsdiscours

De manier waarop in interviews gesproken wordt over hoe Rijk en provincies tot afspraken zijn gekomen kan het best getypeerd worden als publiek overleggen en afstemmen (**-0.5**).

Discussies gingen over wat de provincie zou doen om het rijksbeleid te realiseren. Daarbinnen legt het Rijk bepaalde zaken eenzijdig op. De ILG-systematiek stond bijvoorbeeld niet meer ter discussie in het proces van vaststellen van de verdrogingsdoelen.

Type interventies dominant sturingsdiscours

Binnen de aangewezen kaders krijgt de provincie ruimte om naar eigen inzicht de rijksdoelen te realiseren. Dat er een EHS is en Natura 2000-gebieden zijn is opgelegd en KRW grondwaterdoelen richtinggevend zijn, staat niet ter discussie. Wat dit precies betekend is iets waar de provincie veel over te zeggen heeft. De aanname is ook dat samenwerking tussen publieke partijen nodig is. De provincie zou beter in staat moeten zijn om resultaten te boeken dan het Rijk. Het betreft echter wel samenwerking binnen een geformaliseerde context. Dit kan het best getypeerd worden met de score **-0.5**.

Totaalscore aspect sturing

-0.5

Invloed

Gebruik machtsbronnen

In de relatie tussen Rijk en provincie spelen bevoegdheden en formele posities een grote rol. Bij de inzet van de provincie werd het echter ook van groot belang gevonden wat haar achterban (de gebiedsactoren) vonden en wilden. Men heeft ruimte geboden aan hen om het proces te beïnvloeden. Daarom wordt de score **0** toegekend. Men heeft nadrukkelijk ook gebruik gemaakt van de standpunten van de achterban van de provincies. Dit geldt feitelijk ook voor het Rijk; drie ministeries hebben zich met de verdrogingsdoelen bezig gehouden.

Gebruik mogelijkheden tegenmacht

Er is geen informatie aangetroffen waaruit bleek dat er in Drenthe verzet is geweest tegen het opnemen van verdrogingsdoelen in ILG of tegen de uitwerking hiervan. De doelen blijken relatief eenvoudig opgenomen te zijn geweest. Dit mede doordat er geen sprake lijkt te zijn van grote inhoudelijke verschillen met wat er al plaatsvond in Drenthe.

Spreiding van materiële middelen

Kenmerkend is, dat er niet één actor is die zelf kan vaststellen welke verdrogingsdoelen de provincie Drenthe na dient te streven. Verschillende actoren hebben hun eigen bevoegdheden. Een belangrijk machtsmiddel van het Rijk is dat van de financiële middelen en bevoegdheden die in bruikleen gegeven worden aan de provincie. De provincie heeft als machtsmiddel dat het Rijk afhankelijk is van de provincie voor het realiseren van de doelen en dat haar handtekening onder het uitvoeringscontract noodzakelijk geacht werd. Beide organisaties hebben hun eigen materiële onmisbaarheden en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheden: **-0.5**.

Spreiding van immateriële middelen

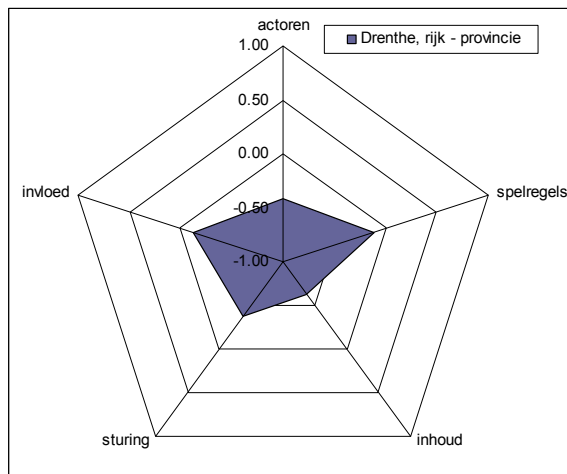
Er is sprake van een spreiding van immateriële middelen. Een aanname van ILG is dat provincies over expertise en kennis beschikken die het Rijk niet heeft. Tegelijkertijd heeft de provincie de gebiedsactoren weer nodig. Vandaar de consultatieronden met deze gebiedsactoren. Er is sprake van een grote spreiding van immateriële middelen: **0**.

Totaalscore aspect invloed

Voorlopig: **0**

Totaalbeeld

De maatlat wordt gevormd door vier keer een score -0.5 en 1 keer een score 0 (figuur B1.1). Dit leidt hiermee tot een relatief stabiel beeld, waarbij de scores dicht bij de -1, dan bij de 1 liggen. Dit besluitvormingsproces is dus meer als *government*, dan als *governance* te typeren. De verschillende aspecten van het besluitvormingsproces kunnen op de maatlat van *government* en *governance* als gelijkwaardig beschouwd worden. Opvallend is wel dat het aspect invloed één categorie meer als *governance* getypeerd kan worden, dan de andere aspecten. Hieruit kan de hypothese geformuleerd worden dat de manier waarop het besluitvormingsproces georganiseerd is en de verhalen hierover niet geheel overeenkomen met de daadwerkelijke afhankelijkheden en machtsposities.



Figuur B1.1 Weergave besluitvormingsproces totstandkoming Drentse verdrogingsdoelen ILG

B2.2. Maatlatscores voor de realisatieprocessen in gebieden

In deze paragraaf staan niet de manier waarop de provinciale doelen tot stand zijn gekomen centraal, maar de verschillende besluitvormingsprocessen in de verschillende gebieden waarin deze doelen gerealiseerd worden. Op concrete locaties zullen immers concrete maatregelen genomen moeten worden. Hoe komen deze ingrepen tot stand? Wat is de rol van de provincie en van anderen hierin? Wie of wat bepaalt of de verdrogingsdoelen ook daadwerkelijk gerealiseerd kunnen worden? De focus ligt op het realiseren van de ILG-doelen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen ten behoeve van de bestrijding van de verdroging in natuurgebieden.

Actoren

Participerende actoren

Betrokken zijn vrijwel altijd de provincie, waterschappen (te noemen: Velt en Vecht, Reest en Wieden, Hunze en Aa's en Noorderzijvest) en terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Drents Landschap). De Drentse Milieufederatie maakt ook onderdeel uit van de actoren die veel te maken hebben met het verdrogingsbeleid in Drenthe. Uit deze organisaties zijn de personen afkomstig die het verdrogingsnetwerk uitmaken. Deze

organisaties hebben natuurlijk ook andere doelen en belangen dan het verminderen van de mate van verdroging van natuurgebieden. Waterschappen kennen vaak een relatief sterke vertegenwoordiging van agrariërs. Het zijn specifieke personen en afdelingen die onderdeel uitmaken van het verdrogingsnetwerk. In concrete gebiedsprocessen kunnen deze andere personen binnen deze organisaties ook betrokken zijn. Het netwerk van actoren beperkt zich niet alleen tot de provincie Drenthe. Alle waterschappen zijn niet alleen actief in Drenthe, maar ook in een andere provincie (Overijssel of Groningen). In het geval van het TOP-gebied Bargerveen is er zelfs sprake van betrokkenheid van Duitse actoren. De mate van succes voor de bestrijding van de verdroging van de natuur in dit gebied wordt hier voor een aanzienlijk deel bepaald aan de Duitse kant van de grens.

In concrete gebiedsprocessen komen ook actoren in beeld die niet direct onderdeel uitmaken van het verdrogingsnetwerk. Gemeenten hebben bijvoorbeeld een taak in het borgen van maatregelen in bestemmingsplannen. Uit de interviews blijkt dat het soms moeilijk is om gemeenten te interesseren voor het onderwerp verdroging (van natuur). Dit mede doordat zij niet altijd een traditie hebben om zich te richten op het landelijk gebied. Allerlei belangengroepen kunnen zich ook roeren, net als individuele belanghebbenden. Maatregelen kunnen immers direct van invloed zijn op bedrijven en gebouwen.

Wie precies participeren, hangt sterk af per gebied en per project. In een interview is één voorbeeld genoemd, het Bargerveen, waar iedereen die dat wilde kon participeren. Met de vorming van vier gebiedscommissies in de provincie zal het verdrogingsbeleid waarschijnlijk nog meer aan andere beleidsvelden gekoppeld worden dan al het geval was. De diversiteit van participerende actoren neemt daarmee ook toe.

Maatlatscore: in concrete gebieden kan een veelheid aan actoren participeren. Dit betreffen overheden, belangenorganisaties, maar op concrete locaties kan het ook individuele burgers of boeren betreffen: **0** of **0.5** (afhankelijk per onderhandelingsituatie)

Setting van participatie

Organisaties en haar vertegenwoordigers kennen elkaar en ontmoeten elkaar op allerlei plekken. Er kan echter gesproken worden van een beleidsnetwerk van verdrogingsactoren. Men ontmoet elkaar tijdens vergaderingen en workshops en heeft met enige regelmaat e-mail contact. De participatie van gebiedsactoren tijdens de totstandkoming van het ILG-uitvoeringscontract is georganiseerd door middel van workshops en door e-mail correspondentie. De betrokkenheid van mensen en organisaties die niet direct betrokken zijn bij het verdrogingsbeleid, maar wel bij concrete projecten vindt in vergelijkbare settings plaats. Er is sprake van een beleidsnetwerk, die niet zeer formeel is en ook niet gesloten is. In specifieke projecten komen ook actoren in beeld die niet tot het verdrogingsnetwerk behoren. Dit lijkt geen fundamenteel andere setting met zich mee te brengen. De komst van de gebiedscommissies in Drenthe mogelijk wel. Elk van de vijf gebieden in Drenthe krijgt dan een bestuurlijke stuurgroep. Hoe dit precies uit gaat pakken is vooralsnog onduidelijk. Bovenstaande informatie leidt tot de maatlatscore **0**.

Belang representativiteit

De provincie heeft er voor gekozen om gebiedsactoren te betrekken bij het formuleren van de afspraken met het Rijk. Hierbij zijn partijen benaderd die men tegen zal komen in de uitvoering, maar uit interviews komt ook het beeld naar voren dat men gewend is om elkaar doorlopend te informeren en te betrekken. Het betreft andere overheden (met name waterschappen), bepaalde bedrijven en organisaties die direct belanghebbend zijn (waterbedrijven en natuurterreinbeherende organisaties) en belangenorganisaties zoals NLTO. Het is twijfelachtig of representativiteit onderscheidend is voor wie participeert. Wederzijdse afhankelijkheden zijn

een belangrijkere factor. Actoren worden betrokken in besluitvormingsprocessen als ze nodig geacht worden.

Er wordt dus enig belang gehecht aan de representativiteit, maar formele posities en verantwoordelijkheden zijn een belangrijker principe voor selectie van actoren. Dit wordt beoordeeld met de score **0.5** aangezien er slechts gedeeltelijk belang aan gehecht wordt.

Erkenning representativiteit

Dit onderdeel is feitelijk niet bekend geworden. Er is in de interviews niet naar voren gekomen dat er organisaties of personen later in verzet zijn gekomen tegen de gemaakte afspraken. Wat wel voorkomt is dat er beroep aangetekend wordt tegen plannen. Dit ook door organisaties die onderdeel uit maken van het verdrogingsnetwerk (Drents Landschap bijvoorbeeld). Partijen houden zich het recht voor om te proberen hun eigen doelbereik te maximaliseren naast pogingen om met elkaar tot compromissen te komen.

Vooralsnog wordt de score **0** toegekend; er is een relatief grote erkenning van de mate van representativiteit. Dit mede door opmerkingen in interviews dat gemaakte afspraken een relatief grote mate van draagvlak kennen.

Totaalbeeld aspect actoren

Scores liggen bij de **0** en **0.5**.

Spelregels

Vaststellen besluit

In Drenthe bestaat een sterke traditie in het zoeken naar consensus, draagvlak en naar manieren zodat alle betrokkenen doelen kunnen realiseren. Voor de TOP-gebieden zijn op hoofdlijnen doelen vastgesteld (hectares, geld en de mate waarin de verdroging moet afnemen). Deze doelen zijn echter door geen van de geïnterviewden als volledig nieuw aangemerkt. Deels hebben gebiedsactoren al vastgestelde doelen laten opnemen in de ILG-afspraken. Besluiten worden op gebiedsniveau zo veel mogelijk in gezamenlijkheid ontwikkeld; dit wel in relatie met inachtneming van de verantwoordelijkheden en doelen van individuele organisaties.

Maatlatscore: **0.5**

Entreeregels actoren

Het verdrogingsnetwerk is niet als zeer open te kwalificeren. Andere belangen dan natuur en waterbeheer zijn slechts beperkt hierin vertegenwoordigd. In concrete gebieden komen andere actoren echter wel in beeld. De entreeregel is dan in feite dat mensen en organisaties geselecteerd worden op formele posities en verantwoordelijkheden, op afhankelijkheden. Dit leidt tot de score **-0,5**. In verschillende gebiedsprocessen kan dit afwijken. Het *governance* karakter kan zelfs zo ver gaan dat het als 1 te typeren is (je doet mee, als je mee doet; het selectie criterium is dan persoonlijk initiatief).

Samenwerking

Samenwerking wordt een belangrijk principe gevonden in Drenthe. Uit interviews komt het beeld naar voren dat actoren 'het' niet alleen kunnen, maar elkaar nodig hebben. Er is echter niet altijd sprake van samenwerking. Verschillen van inzicht kunnen ook via de rechter opgelost worden (dit gebeurt ook). Bovendien zijn in het verdrogingsnetwerk alleen

natuurgerichte personen actief. Boerenvertegenwoordigers (bijvoorbeeld) komen in beeld als er in gebieden activiteiten ingezet worden. Verdrogingsbeleid is onderdeel van het gebiedsgerichte beleid en vanaf dat spoor hebben andere belangen (landbouw, economie en wonen) ook hun netwerken waarmee de besturen van provincie en waterschappen beïnvloed kunnen worden.

Samenwerking in het netwerk is te typeren als polderen (**0**); veel gebiedsprocessen zullen echter eerder als projectmatige samenwerking gezien kunnen worden (**0.5**).

Positie actoren

De positie van actoren verschilt. Er zijn actoren met gedeelde belangen. Dit zijn de personen en organisaties die actief zijn in het verdrogingsnetwerk. Het betreft de personen waar de interviews mee gehouden zijn. Dit is te typeren met de score 0 en zal soms zelfs 0.5 zijn (beïnvloedende verhoudingen). In gebiedsgerichte processen waar andere actoren bij komen, zal het eerder om afhankelijke verhoudingen gaan: -0.5. Samenvattend is het oordeel: **0**.

Coördinatie

Coördinatie betreft de manier waarop afspraken gemaakt worden. Men doet dit vooral vanuit vaste toegewezen bevoegdheden: **-0.5**. Daarbinnen probeert men tot overeenstemming te komen. Over de ILG-afspraken zijn geen convenanten of samenwerkingsovereenkomsten afgesloten tussen provincie en gebiedsactoren. Een deel van de taken vloeit wel voort uit formele doorwerking (zolang de huidige Wro nog werkzaam is).

Beheersing van structuur

Er is nauwelijks sprake van een geformaliseerde structuur. Personen en organisaties die zich hard maken voor verdrogingsbestrijding hebben veel contact met elkaar. Voor het noordelijke deel van Drenthe (en Groningen) bestaat er ook een informele overlegstructuur over verdrogingsbeleid, maar deze heeft geen formele status. In de interviews werd niet verwacht dat provincie en Rijk echt streng zullen gaan afrekenen over de mate waarin vastgestelde doelen ook echt gerealiseerd zullen worden. Bij afwijkingen zal ruimte bestaan voor het bespreken van de redenen: **0.5**.

Totaalbeeld aspect spelregels

Het beeld is zeer gemengd en varieert tussen de -0.5 en de 0.5. Hiermee komt dit gemiddeld uit op **0**, maar deze score verhuult enigszins de mate aan variëteit die hier achter zit.

Inhoud

Aantal inhoudelijke discourses

Binnen het verdrogingsnetwerk bestaat relatief veel inhoudelijke overeenstemming. Verschillende partijen en personen leggen uiteraard wel verschillende accenten in het verdrogingsbeleid. Waterschappen vinden verdrogingsbeleid vooral interessant als er ook andere wateropgaven (zoals water vasthouden) gerealiseerd kunnen worden. Een verbetering van natuurkwaliteit wordt nagestreefd, maar een waterschap is geen belangenbehartiger voor natuur. Landbouwdoelen dienen een waterschap ook te behartigen. Dit op basis van de functietoewijzing. Als het dan mogelijkheid blijkt om zowel verdrogingsbestrijding als waterberging te realiseren dan is dat een voordeel. In interviews met waterschappen werd ook meermalen aangegeven dat de doelen soms minder ambitieus gesteld moeten worden, aangezien ze wel haalbaar en betaalbaar moeten zijn. De terreinbeherende organisaties staan duidelijk voor het natuurbelang, zoals zij dit interpreteren. Het Rijk richt zich sterk op Natura

2000-gebieden. Gebiedsactoren leggen soms andere prioriteiten. Zo zijn twee kleine Natura 2000-gebieden geen TOP-gebied en is het Reestdal dit wel, maar is dit geen Natura 2000-gebied. Wanneer er in concrete gebieden aan de slag gegaan wordt, komen er nog meer discourses bij. Het aantal discourses is in ieder geval te typeren als enkele: **-0.5**

Verhouding tussen inhoudelijke discourses

Er is sprake van enige mate van tolerantie ten aanzien van andere probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Dit vooral binnen het verdrogingsnetwerk. Terreinbeherende organisaties hebben moeite met bepaalde standpunten van gemeenten en van agrariërs. Vooral plannen van gemeenten voor bepaalde economische ontwikkelingen bij natuurgebieden worden zeer kwalijk gevonden. De verhoudingen kenmerken zich vooral als co-existent (**0**), maar soms ook als strijd (**-0.5**).

Oriëntatie inhoud

Verdrogingsdoelen in het kader van ILG zijn voor wat betreft de na te streven kwaliteit zeer algemeen en voor kwantitatieve doelen gedetailleerd beschreven. De doelen zijn wel gekoppeld aan specifieke gebieden en niet (meer) generiek van karakter. Dit biedt nog veel ruimte voor betekenisverlening op gebiedsniveau. Daarmee zijn er kenmerken van de scores **0** en **0.5**.

Totaalbeeld aspect inhoud

De scores komen gemiddeld uit op **0**. Daarmee is dit aspect als interactief beleid te typeren. Er is echter veel variëteit achter dit oordeel. Er zijn kenmerken die meer als *government* en meer als *governance* te onderscheiden zijn.

Sturing

Aantal sturingsdiscourses

In meerdere interviews is aangegeven dat men in Drenthe gewend is om integraal en gebiedsgericht te werken. Er bestaat de neiging om daar waar zich kansen voordoen en waar een zekere mate van draagvlak bestaat iets aan verdroging van natuur te doen. De provincie ziet voor zichzelf vooral een rol als enthousiasmeerder en regisseur en heeft in principe niet de ambitie om “de kar te trekken” in gebiedsprocessen. Terreinbeheerders en waterschappen worden als onmisbaar gezien, aangezien zij daadwerkelijk de maatregelen kunnen nemen en zij ook over onmisbare gebiedskennis beschikken. In interviews met waterschappen werd aangegeven dat zij weer behoefte hebben aan inbreng van kennis van terreinbeheerders en agrariërs, maar ook van de provincie. Planologische duidelijkheid is van groot belang om tot uitvoeringsmaatregelen te komen. Het moet duidelijk zijn welke functie het water ter plekke dient en onder welke randvoorwaarden. Centraal staat niet zozeer het verkrijgen van consensus. Men probeert doelen te realiseren, maar er bestaat een bereidheid om naar elkaar te luisteren en te zoeken naar wederzijds gunstige uitwerkingen en oplossingen. Men is bereid om compromissen te sluiten. Het wordt “toegestaan” van mening te verschillen. Illustratief is een opmerking dat een gemeente in Drenthe heeft aangegeven zo veel mogelijk de rek op te willen zoeken binnen het provinciaal beleid en zich hier zo min mogelijk van te willen aantrekken. Dit werd als onbehoorlijk gezien. Je hoort kennelijk respect te hebben voor elkaar beleidsopgaven en daar rekening mee te houden.

Naast dit sturingsdiscours zijn er andere sturingsdiscourses waar te nemen. Door ILG en de opname van het verdrogingsbeleid hierin worden doelen verbonden aan gebieden. Dit is niet geheel nieuw. Er waren al eerder gebieden onderscheiden, maar die hadden weinig betekenis.

Met het ILG neemt het belang hiervan toe. Verdrogingsdoelen zullen in die gebieden gerealiseerd moeten worden en niet daar waar het toevallig relatief eenvoudig mogelijk blijkt te zijn. Anderzijds kennen de gebieden geen harde grenzen. Natuur buiten de TOP-gebieden krijgt mogelijk minder prioriteit. Hoe dan ook wordt gedacht dat de “makkelijke” mogelijkheden verleden tijd zijn; “het laaghangende fruit is al wel geplukt”. Het gaat er nu om ook resultaten te boeken in gebieden waar op voorhand minder draagvlak lijkt te bestaan voor het aanpakken van de mate van verdroging van natuurgebieden. In interviews werd aangegeven dat dit tot meer spanningen zou kunnen leiden. Er werd geen fundamenteel andere sturingsstijl voorzien. Zo hebben de provincie en de waterschappen moeite met eventuele gedwongen onteigeningen, zoals de Taskforce Verdroging geadviseerd heeft. Dat past niet binnen het dominante sturingsdiscours in de provincie Drenthe. Tegelijkertijd richt verdrogingsbeleid zich voor een aanzienlijk deel op Natura 2000-natuur, waar een resultaatsverplichting voor geldt.

Met het ILG is ook de komst van de gebiedscommissies waar te nemen. Verdrogingsbeleid maakte al onderdeel uit van het gebiedsgerichte beleid, maar dit lijkt nog sterker het geval te zullen worden. Drenthe is opgedeeld in vier gebiedscommissies. Dit lijkt ook te betekenen dat verdrogingsdoelen eerder afgewogen zullen worden tegen andere doelen. Actoren uit andere netwerken zullen meer te zeggen krijgen over het wel of niet inzetten op verdrogingsbestrijding.

Resumerend: er zijn enkele discoursen te onderscheiden; 2 discoursen die relatief nieuw zijn en waarvan onduidelijk is waar het toe zal leiden en 1 bestaan dominant discours: **-0.5**, mogelijk zich ontwikkelend naar 0

Verhouding tussen sturingsdiscoursen

Er lijkt geen sprake te zijn van strijd. In het verdrogingsnetwerk zijn de verschillen klein en is men gewend om op respectvolle basis om te gaan met verschillen in inzichten: **0**. Wanneer er nieuwe belangen bij komen kan dit soms naar -0.5 gaan. De relatie met sommige gemeenten en sommige bij het verdrogingsbeleid betrokken actoren kan gespannen zijn.

Oriëntatie dominant sturingsdiscours

Het dominante sturingsdiscours richt zich vooral op manieren van omgaan met elkaar en op een pragmatische, compromisbereide instelling. Het netwerk waarbinnen dit gebeurt, steeds verdrogingsnetwerk genoemd, is een relatief formeel beleidsnetwerk, waarin veel overlegd en afgestemd wordt: **-0.5**

Type interventies dominant sturingsdiscours

De term interventie is in Drenthe niet zo gepast. Er is op het moment van onderzoek geen sprake van dat de provincie eenzijdig besluiten op legt. Sterker nog: een deel van de provinciale standpunten is rechtstreeks afkomstig van gebiedsactoren. In het verdrogingsnetwerk is men vooral gericht op samenwerking (0). Er zal op gebiedsniveau ook overtuigd (0.5) moeten worden. Aangezien het de combinatie van deze activiteiten betreft wordt een keuze gemaakt voor **0.5**

Totaalbeeld aspect sturing

Er is twee keer -0.5, 1 keer 0 en 1 keer 0.5 gescoord. Aangezien er bij aantal sturingsdiscoursen aanzetten zijn voor een stap verder naar *governance* wordt de totaalscore **0** toegekend.

Invloed

Gebruik machtsbronnen

Formele bevoegdheden vormen een machtsbron. Waterschappen zullen veel maatregelen uitvoeren en dat levert hen een machtspositie in onderhandelingsprocessen op. Ook andere betrokkenen hebben dergelijke machtsbronnen. Agrariërs hebben een zeker machtspositie omdat de grond waar een deel van de maatregelen waarschijnlijk genomen moet worden bezit van hen is. Terreinbeherende (natuur)organisaties hebben ook grond in bezit. Provincies en gemeenten hebben bevoegdheden die hun basis hebben in wetten (bijvoorbeeld de oude of nieuwe Wro of de Natuurbeschermingswet 1998). De afrekenmomenten in het kader van het ILG zijn een machtsbron voor de provincie.

Gebruikte machtsbronnen beperken zich echter niet uitsluitend tot deze formele posities. Een voorbeeld is dat de provincie waterschappen niet alleen nodig heeft vanwege bevoegdheden, maar ook voor financiële middelen en voor kennis over het watersysteem die waterschappen bezitten. Deze waterschappen hebben vervolgens weer de agrariërs en terreinbeherende organisaties nodig voor plekgebonden kennis. Machtsposities hebben ook te maken met opvattingen van achterbannen. Agrariërs hebben bijvoorbeeld een belangrijke machtspositie bij waterschapsbesturen. Dit heeft consequenties voor het besluitvormingsproces. Gemeenten en provincies hebben ook rekening te houden met andere belangen dan natuur. Sociaal-economische ontwikkeling, en andere belangen spelen ook een rol. Dergelijke inhoudelijke posities zijn relevant in de besluitvormingsprocessen op gebiedsniveau en bepalen mede wat de uitkomst is.

Oordeel: alle soorten machtsbronnen tellen mee op gebiedsniveau: **1**

Gebruik mogelijkheden tegenmacht

Als personen of organisaties niet willen dat op een bepaalde locatie maatregelen genomen worden om de verdroging van natuur te verminderen, dan staan allerlei wegen open. De juridische weg kan altijd en er zijn in de interviews voorbeelden genoemd dat actoren hier gebruik van maken. Er zijn ook voorbeelden genoemd dat agrariërs rechtstreeks waterschapsbestuurders benaderen als er iets te gebeuren staat waar men het niet mee eens is. Men omzeilt dan dus het formele proces en beïnvloedt dit 'bovenlangs'. Er zijn voorbeelden genoemd dat terreinbeherende organisaties dit via de provincie doen. Hierdoor is de volgende score gepast: **0.5**

Spreiding van materiële middelen

De materiële middelen (geld, grond, rechten, etc.) zijn niet in handen van 1 actor. Men heeft elkaar nodig om tot uitvoering over te kunnen gaan. Dit betreft alleen de organisaties die in het provinciale verdrogingsnetwerk actief zijn, maar ook organisaties die dat juist niet zijn: de gemeenten. Zonder een bestemmingsplanwijziging is het soms niet nodig voor een waterschap om de fysieke maatregelen te kunnen nemen. Individuele burgers en boeren hebben ook een machtsmiddel doordat privé bezit wettelijk beschermd is en doordat er sociale verbindingen kunnen bestaan met de bestuurders van waterschappen en gemeenten. Oordeel: **0.5**

Spreiding van immateriële middelen

De materiële middelen (kennis, status, kwaliteit menskracht, etc.) zijn ook verspreid over de actoren. In specifieke gebiedssituaties kunnen deze wel tamelijk geconcentreerd zijn. De benodigde kennis is vooral aanwezig bij terreinbeheerders, boeren en waterschappen. Hierdoor hebben zij veel invloed. De provincie heeft hen nodig om tot uitvoering te kunnen

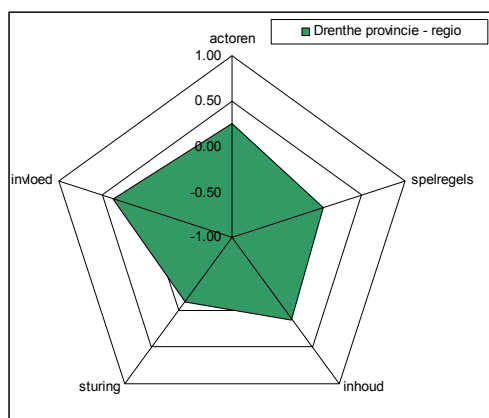
komen. Status van personen en organisaties kan ook iets zijn dat geconcentreerd is bij één of enkele personen en organisaties. De voormalige gedeputeerde Edelenbos was zo iemand. Volgens geïnterviewden heeft zij persoonlijk er toe bijgedragen dat Drenthe de afgelopen jaren veel gedaan heeft voor het natuurbeleid; onder meer door verdrogingsbestrijdende maatregelen in te zetten. Dit effect kan echter spelen bij elke organisatie en bij individuen. Een individuele agrariër of vertegenwoordiger van een natuurorganisatie kan veel invloed hebben op het verloop van het besluitvormingsproces. Oordeel: **-0.5**

Totaalbeeld aspect invloed

Het totaalbeeld laat een zeer versnipperd beeld zien. Er is een 1 gescoord, twee keer 0.5 en één keer -0.5. Het beeld is in ieder geval dat invloed op gebiedsniveau versnipperd is en dat het karakter van de besluitvormingsprocessen meer bij *governance* dan bij *government* ligt: **0.5**

Totaalbeeld

De scores liggen bij 0 en 0.5 (figuur B2.2). Hiermee hebben de besluitvormingsprocessen op gebiedsniveau iets meer weg van *governance* dan het proces waarin de provinciale doelen tot stand zijn gekomen. De provincie Drenthe is geen provincie die zaken hiërarchisch oplegt en afdwingt. Gebiedsactoren hebben relatief veel beleidsvrijheid en invloed.



Figuur B2.2 Weergave besluitvormingsproces realisatie Drentse verdrogingsdoelen in gebieden

Bijlage 3 Maatlatscores Noord-Brabant

B3.1. Totstandkoming afspraken Rijk en provincie

Actoren

Participerende actoren

Het algemene doel – 40% verdrogingsbestrijding in de EHS - is opgelegd door het Rijk. Maar de vertaalslag naar welke gebieden (de natte natuurparels) en met welk uitvoeringsscenario, is gedaan met invloed van gebiedsactoren in het Reconstructieproces. In de eerste plaats degenen die in Cork vertegenwoordigd waren. Dit waren (ten minste): bestuurders van de provincie, van ZLTO en van de Milieufederatie. In de tweede plaats waren dit de actoren betrokken in het Reconstructieproces volgend op de afspraken die in Cork door de bestuurders zijn gemaakt. Met betrekking tot het concretiseren van de plannen voor verdrogingsbestrijding in de EHS (natte natuurparels) waren (ten minste) betrokken: de gemeenten, de waterschappen, de terreinbeheerders en de recreatiesector.

Setting van participatie

De verdrogingsdoelen m.b.t. de EHS zijn in het Reconstructieproces gemaakt. De Reconstructie is, binnen de kaders van de landelijke Reconstructiewet en gegeven de 40% verdrogingsbestrijdingsdoelstelling voor de EHS, een regionale en provinciale aangelegenheid geweest.

In Cork (Ierland) is er een overeenkomst opgesteld waarbij de landbouw ruimte kreeg in intensiveringgebieden en waar een extra inspanning werd afgesproken op verdrogingsbestrijding in de natte natuurparels. Toen is bestuurlijk uitgesproken: we gaan de 40% doelstelling van het Rijk m.b.t. verdrogingsbestrijding in de EHS halen.

De TOP-lijst is in de overeenkomst van Cork ingevuld en is in het daar op volgende Reconstructieproces verder uitgewerkt. Met de komst van het ILG zijn de doelen dus niet veranderd; wat in de Reconstructie is afgesproken m.b.t. verdrogingsbestrijding in de EHS, is in het ILG overgenomen.

Belang representativiteit

In het Reconstructieproces hebben overheden (provincie, gemeenten) en relevante belangengroepen (Milieufederatie, ZLTO, de recreatiesector) invloed uitgeoefend op de doelen voor verdrogingsbestrijding.

Terreinbeheerders zijn alleen betrokken geweest vanwege hun inhoudelijke kennis. Waterschappen zijn betrokken geweest bij het in de gaten houden van de uitvoerbaarheid van de afspraken.

Er is gewerkt binnen de kaders die het Rijk heeft opgesteld; de doelstelling van 40% verdrogingsbestrijding in de EHS en de kaders die de Reconstructiewet oplegde.

De afspraken die in de Reconstructie zijn gemaakt m.b.t. verdrogingsbestrijding in de EHS zijn overgenomen in het contract tussen Rijk en provincie en ook in het contract tussen provincie

en waterschappen. Hoewel een deel van de natte natuurparels is aangewezen als Natura 2000 gebied, zijn de Europese richtlijnen niet kaderstellend geweest voor de afspraken die in ILG-verband zijn gemaakt. Er is geen resultaatverplichting gesteld.

Individuele burgers en grondeigenaren zijn niet betrokken in het Reconstructieproces.

Erkenning representativiteit

De verwachting is dat de haalbaarheid van de verdrogingdoelen lastig wordt binnen de gegeven periode (alles gerealiseerd in 2012, 2015). Het moet nog blijken of betrokken grondeigenaren blij zijn met de nu geboden randvoorwaarden. Particuliere grondeigenaren zijn er veel en ze zijn divers. Zij beschikken ook niet (echt) over een belangenvertegenwoordigende organisatie. Het is onbekend wat deze mensen willen (meewerken of niet; welke voorwaarden zij acceptabel vinden). Wat betreft de boeren: de in het Reconstructieproces en daarna afgesproken randvoorwaarden voor hen, worden als goed beoordeeld. Zo is afgesproken dat mag worden aangekocht tegen onteigeningsprijzen. Het is echter nog de vraag of de individuele boeren deze goede randvoorwaarden ook als zodanig aangeboden krijgen.

Partijen zijn het oneens over de afspraak die gemaakt is m.b.t. onteigenen. De één zegt dat wel is afgesproken dat onteigend mag worden, de ander zegt van niet.

Totaal score aspect actoren

0

Spelregels

Besluiten spelregels

De Reconstructie is, binnen de kaders van de landelijke Reconstructiewet en gegeven de 40% vedroginsbestrijdingsdoelstelling voor de EHS, een regionale en provinciale aangelegenheid geweest.

Vaststellen besluiten

De afspraken die in Cork tussen een beperkt aantal regionale bestuurders zijn gemaakt, zijn kaderstellend geweest voor het vervolg van het Reconstructieproces.

In het ILG is vervolgens met het Rijk afgesproken om de afspraken uit het Reconstructieproces over te nemen.

Entreeregels actoren

In Cork zijn de leidende afspraken gemaakt, namelijk de aanwijzing van de natte natuurparels en het overnemen van de 40% doelstelling van het Rijk. Deze afspraak is gemaakt tussen een beperkt aantal betrokkenen, namelijk de bestuurders van de provincie, de Milieufederatie en ZLTO. Andere partijen betrokken in het Reconstructieproces hebben zich hieraan geëngageerd.

De afspraken zijn vervolgens overgenomen door het Rijk.

Positie actoren

Bestuurders maken met elkaar afspraken die gebaseerd zijn op een principe van geven en nemen. Vooral de ontwikkeling van de natuur en van de landbouw zijn in Noord Brabant van elkaar afhankelijk. Met het maken van de afspraken in Cork hoopte men de patstelling tussen

natuur en landbouw te doorbreken. Op bestuurlijk niveau en op het niveau van de belangengroepen en de terreinbeheerders is dat ook gebeurd. Hier bestaat de bereidheid om zich te houden aan wat in de Reconstructie is afgesproken.

Voor de realisatie van de plannen m.b.t. verdrogingsbestrijding in de EHS is men echter afhankelijk van individuele grondeigenaren; zowel particulieren als boeren. De groep particuliere grondeigenaren is divers en is moeilijk te bereiken; zij hebben geen overkoepelende belangenorganisatie. De individueel betrokken boeren hebben belangen die voor een deel tegengesteld zijn aan verdrogingsbestrijding. Men probeert dit te doorbreken met goede randvoorwaarden (zoals aankopen tegen onteigeningsprijzen), maar hoe dat uitpakt in de praktijk is nog niet bekend.

Coördinatie

De manier waarop afspraken gemaakt worden heeft elementen van twee posities op de maatlat. Enerzijds heeft het Rijk bevoegdheden toegewezen (-0.5) aan de provincie. Bepaalde zaken worden zelfs opgelegd (-1). Een provincie kan er bijvoorbeeld niet voor kiezen om niets aan de EHS en bestrijding van de verdroging van de natuur hierin te doen. Wat provincies precies zullen nastreven is in een uitvoeringsprogramma vastgelegd, waarbij onderhandelingsruimte bestond. In Noord Brabant is het bijvoorbeeld opvallend dat de lijst met TOP-gebieden, waar verdroging met prioriteit aangepakt zal worden, niet alleen uit Natura 2000-gebieden bestaat. Het zijn de EHS-gebieden die in de Reconstructie zijn aangewezen als natte natuurparels.

Beheersing van structuur

Met beheersing van structuur wordt de mate waarin een besluitvormingsproces gecontroleerd wordt bedoeld. Kenmerkend voor ILG is dat er afspraken gemaakt worden, waarbij pas na 7 jaar gecontroleerd wordt of er voldoende resultaten behaald zijn. Tussentijds zal een midterm review plaatsvinden. Het is echter onduidelijk hoe "streng" het Rijk zal toetsen. Wordt er echt afgerekend? Bovendien zijn de doelen relatief breed geformuleerd. Er is wel aangegeven hoeveel hectare verdroogde natuur minder verdroogd zal moeten worden. De mate van verdrogingsbestrijding is echter in kwalitatieve termen weergegeven en biedt daarmee ruimte voor interpretatie. Anderzijds is voor de betreffende gebieden wel duidelijk welke natuurdoeltypen er gelden en wat daarvoor het Optimaal Gewenste Oppervlakte Regime is (OGOR).

Samenwerking

Het ILG heeft als aanname dat de provincies beter in staat zijn om de nationale doelen voor het landelijk gebied te realiseren dan het Rijk zelf. Dit impliceert samenwerking. Deze samenwerking heeft echter ook een formeel karakter. Er zijn contracten afgesloten. De flexibiliteit waarmee de provincie de rijksmiddelen naar eigen keuze in kan zetten is daarmee niet zo groot.

Totaal score aspect spelregels

-0.44

Inhoud

Aantal inhoudelijke discourses

Er was weinig verschil van mening over het kiezen van de natte natuurparels in de EHS. Ook is er weinig discussie over de manier waarop verdrogingsbestrijding in deze gebieden moet

worden aangepakt; uitstraling naar omliggende gebieden is toegestaan. Dit onder de voorwaarde dat rekening wordt gehouden met de wensen van grondeigenaren in de omliggende gebieden. Concreet betekent dit dat als grondeigenaren niet – in ruil voor goede randvoorwaarden – willen meewerken aan vernatting, het probleem zo goed mogelijk met technische maatregelen zal worden opgelost. Ingrepen in omliggende gebieden t.b.v. verdrogingsbestrijding in een natte natuurparel, mogen in principe niet plaatsvinden, tenzij grondgebruikers daar echt geen problemen mee hebben.

Verhouding tussen inhoudelijke discourses

Er wordt gewerkt aan verdrogingsbestrijding in de natte natuurparels onder de voorwaarde dat boeren in omliggende gebieden er geen ongewenste overlast van hebben.

Oriëntatie inhoud

De doelen voor verdrogingsbestrijding van natuur worden in algemene termen beschreven: van zeer ernstig naar matig verdroogd. Dit voor specifieke aangewezen gebieden.

Totaalscore aspect inhoud

-0.63

Sturing

Aantal sturingsdiscourses

Rijk en provincie hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met een taak- en rolverdeling. Hiermee bestaat een bepaalde mate van overeenstemming over de manier van sturing en taakverdeling tussen provincie en Rijk.

Ook provincie en waterschappen hebben afspraken gemaakt en deze vastgelegd in een bestuursovereenkomst. Men was het er daarbij over eens dat er geen sprake zou zijn van een resultaatverplichting, omdat er verschillende onzekerheden zijn met betrekking tot de haalbaarheid van realisatie van de natuurdoelen. Deze bevatten zowel onzekerheden in de modellen die zijn gebruikt om het GGOR op te stellen als onzekerheden over het draagvlak dat er op gebiedsniveau is voor zowel technische maatregelen als compensatiemiddelen.

Verhouding tussen sturingsdiscourses

In de interviews is niets aangegeven over strijd in de interactie tussen Rijk en provincie over de manier van sturing.

Aangegeven wordt dat er nog wel overeenstemming moet komen over de mate van autonomie van waterschappen versus de regierol van de provincie.

Oriëntatie dominant sturingsdiscours

De manier waarop Rijk en provincies tot afspraken zijn gekomen, is in de interviews niet aan de orde gekomen. Aangegeven is dat het Rijk de afspraken uit de Reconstructie heeft overgenomen.

Wel is als knelpunt aangegeven: het is jammer dat het geld van V&W voor de waterdoelen niet in het ILG zijn meegenomen. Aangegeven wordt dat de doelen beter te realiseren zouden zijn als natuur-, landschaps- en *alle* waterdoelen integraal aangepakt konden worden.

Type interventies dominant sturingsdiscours

Binnen de aangewezen kaders krijgt de provincie ruimte om naar eigen inzicht de rijksdoelen te realiseren. Dat er een EHS is en Natura 2000-gebieden zijn is opgelegd en KRW grondwaterdoelen richtinggevend zijn, staat niet ter discussie. Wat dit precies betekent is iets waar provincie en waterschappen veel over te zeggen hebben. De aanname is ook dat samenwerking tussen publieke partijen nodig is. De provincie zou beter in staat moeten zijn om resultaten te boeken dan het Rijk. Het betreft echter wel samenwerking binnen een geformaliseerde context.

Totaalscore aspect sturing

-0.50

Invloed

Gebruik machtsbronnen

In de relatie tussen Rijk en provincie spelen bevoegdheden en formele posities een grote rol. Datzelfde geldt voor de relatie tussen provincie en waterschappen. Bij de inzet van de provincie werd het echter ook van groot belang gevonden wat enerzijds de milieubeweging en anderzijds ZLTO vonden en wilden. Wat in het Reconstructieproces inhoudelijk is afgesproken, is overgenomen in het contract met het Rijk; dit om te voorkomen dat alle goodwill die in het Reconstructieproces bij partijen ontstaan is, met het opstellen van nieuwe doelstellingen verloren zou gaan.

De waterschappen krijgen een grotere macht en verantwoordelijkheid. Waterschappen via de bestuursovereenkomst onder meer zijn verantwoordelijk gemaakt voor de uitvoering van verdrogingsbestrijding in natte natuurepels het gaat eigenlijk om de uitvoering van alle waterthema's uit de Reconstructieplannen). De provincie draagt de taak van grondwaterbeheerder over aan de waterschappen. Voor de uitvoering is subsidie vanuit ILG, SGB en van de provincie beschikbaar gesteld.

Aangegeven wordt verder, dat het Rijk met zijn financiën bepaalt of er op gebiedsniveau iets gerealiseerd gaat worden en hoe ver je daarbij komt.

Gebruik mogelijkheden tegenmacht

Er is geen informatie aangetroffen waaruit bleek dat er in Noord Brabant verzet is geweest tegen het opnemen van verdrogingsdoelen in ILG of tegen de uitwerking hiervan. De doelen blijken relatief eenvoudig opgenomen te zijn geweest. Dit, omdat in Cork een afspraak is gemaakt tussen Milieu en Landbouw die voor alle partijen op dat niveau acceptabel was.

Individuele grondeigenaren hebben echter op dit moment – de uitvoeringsfase - veel macht. De afspraak op bestuurlijk niveau is om rekening te houden met hun wensen.

Spreiding van materiële middelen

Een belangrijk machtsmiddel van het Rijk is dat van de financiële middelen en bevoegdheden die in bruikleen gegeven worden aan de provincie. De provincie heeft als machtsmiddel dat het Rijk afhankelijk is van de provincie voor het realiseren van de doelen en dat haar handtekening onder het uitvoeringscontract noodzakelijk geacht werd. Beide organisaties hebben hun eigen materiële onmisbaarheden en er is sprake van wederzijdse afhankelijkheden.

De individuele grondeigenaren hebben veel macht omdat zij over de grond beschikken, en omdat onder de bestuurders op regionaal niveau is afgesproken dat rekening wordt gehouden

met hun wensen. Voor de grondeigenaren – particulieren en boeren – *in* de natte natuurparels ligt dit iets anders, omdat er nog geen overeenstemming bereikt lijkt te zijn over wel of niet onteigenen.

Spreiding van immateriële middelen

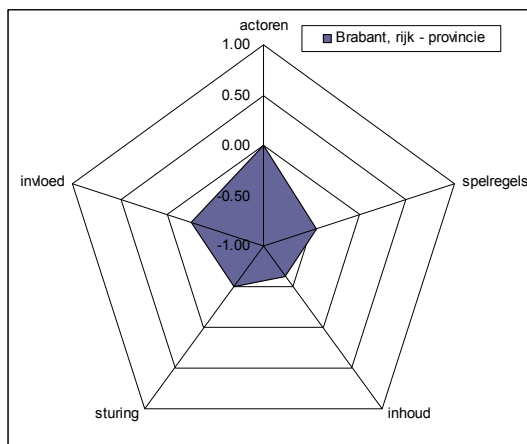
Er is sprake van een spreiding van immateriële middelen. Een aanname van ILG is dat provincies over expertise en kennis beschikken die het Rijk niet heeft.

Tegelijkertijd is de provincie afhankelijk van de regionale actoren. Dit zijn in de eerste plaats de belangenbehartigende organisaties (ZLTO, Milieufederatie) en de uitvoerende organisaties (waterschappen, terreinbeheerders). Met deze partijen maakt de provincie afspraken. In de tweede plaats zijn dit de particuliere grondeigenaren. Deze hebben veel invloed op de uitvoerbaarheid van de afspraken.

Totaalscore aspect invloed

-0.25

Totaalbeeld



Figuur B3.1 Weergave besluitvormingsproces totstandkoming Noord-Brabantse verdrogingsdoelen in ILG

B3.2. Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen

Actoren

Participerende actoren

Betrokken bij verdrogingsbestrijding zijn: de waterschappen, ZLTO, gemeenten, de Brabantse Milieufederatie, de terreinbeheerders, DLG en de provincie.

De waterschappen moeten de doelen vertalen naar maatregelen en het vervolgens uitvoeren. Subsidie daarvoor komt uit het ILG, SGB en een deel van de provincie. De provincie en de waterschappen hebben daarover een bestuursovereenkomst gesloten.

In de uitvoeringsfase wordt met grondeigenaren – boeren en particulieren – onderhandeld. In gebiedscommissies worden de GGORs opgesteld. Het gaat daarbij om het opstellen van een inrichtingsplan met maatregelen die technisch en maatschappelijk haalbaar zijn. In principe kunnen alle gebiedsactoren die daarvoor belangstelling hebben, in het proces van het opstellen van het GGOR betrokken zijn.

De fase van het opstellen van de GGORs is nog niet afgesloten en nog niet in alle gebieden gestart.

Setting van participatie

De provincie heeft een bestuursovereenkomst met de waterschappen over de uitvoering van de waterthema's in de Reconstructieplannen. Dat gaat om kwaliteit, herstel, berging en verdroging. Alle vier thema's moeten gelijke prioriteit krijgen. Sinds 2003 is daar 60 miljoen voor beschikbaar; 50% van waterschappen, 50% van de provincie. Daar komt dan nog – via ILG - een bedrag van het Rijk – 20 miljoen - bovenop. Dit geld is bedoeld voor grondverwerving en uitvoering.

De provinciale taak van grondwaterbeheerder is met het sluiten van de bestuursovereenkomst bij de waterschappen neergelegd. De provincie wordt alleen nog betrokken bij grondwateronttrekkingen die waterschapsgrensoverschrijdend zijn.

De manier waarop de uitvoering plaats vindt is de verantwoordelijkheid van de waterschappen. Wel geeft men aan dat in gezamenlijk overleg met de Reconstructiepartijen instrumenten zijn ontwikkeld en spelregels vastgelegd.

Dit zijn:

- De compensatieregeling
- Wie waar aankoopt
- De financiering
- De manier van monitoren en wie wat doet
- De rollen en taken

Partijen verschillen echter van mening over wie verantwoordelijk is voor de grondaankoop. Volgens de een is dat de provincie, volgens de ander zijn het de waterschappen en de terreinbeheerders, weer een ander noemt DLG.

Met betrekking tot verdeling van rollen en taken wordt aangegeven dat men het er over eens is dat de waterschappen verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. De waterschappen zijn er om die reden alert op geweest dat in de bestuursovereenkomst geen afspraken zijn vastgelegd die in de praktijk naar verwachting niet realiseerbaar zijn. Vandaar ook dat er geen resultaatverplichtingen zijn vastgelegd. Dit omdat men twijfels heeft bij de realiseerbaarheid van natuurdoeltypen om meerdere redenen:

- Grondeigenaren hebben veel invloed. Als zij niet willen meewerken, zijn technische maatregelen niet altijd een volledig alternatief;
- Externe factoren als klimaatverandering en dergelijke hebben een niet van te voren in te schatten effect;
- GGOR en OGOR zijn theoretische exercities; de situatie ter plaatse kan anders zijn dan in het model.

Daarnaast is de nieuwe verdeling van rollen en taken tussen provincie en waterschappen nog niet helemaal uitgekristalliseerd. Aangegeven wordt dat er nog afstemming gezocht moet worden tussen de wens van het waterschap voor autonomie en de wens van de provincie om een regierol te vervullen.

De waterschappen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van de GGORs. De randvoorwaarden voor het GGOR zijn opgenomen in het Bestuursakkoord met de provincie. Er is voldoende geld beschikbaar voor planvorming en uitvoering. De GGORs moeten voor 2010 klaar zijn. In de GGORs wordt onder meer vastgelegd wie vrijwillig weg wil; welke afspraken zijn gemaakt over te bieden randvoorwaarden per individuele grondeigenaar; en welke technische hydrologische maatregelen genomen worden.

Waar het de Natura 2000 natte natuurparels betreft, leveren de waterschappen de hydrologische randvoorwaarden voor de Natura 2000-beheerplannen aan. Naast het Natura 2000-beheerplan moet ook voor deze gebieden een GGOR worden opgesteld.

Belang representativiteit

Zie hoofdstuk B3.1 van deze bijlage

Erkenning representativiteit

Zie hoofdstuk B3.1 van deze bijlage

Totaalbeeld aspect actoren

0.17

Spelregels

Besluiten spelregels

Zie hoofdstuk B3.1 van deze bijlage

Vaststellen besluit

In Noord Brabant is men sinds het Reconstructieproces gewend om rekening te houden met elkaars belangen. Voor de TOP-gebieden zijn op hoofdlijnen doelen vastgesteld (hectares, randvoorwaarden en de mate waarin de verdroging moet afnemen). Deze doelen zijn echter door geen van de geïnterviewden als volledig nieuw aangemerkt. Alles is al in het Reconstructieproces bepaald.

Entreeregels actoren

Bij het maken van de afspraken op hoofdlijnen is alleen een selecte groep bestuurders betrokken. Bij het invullen van de afspraken is een grotere groep actoren betrokken, namelijk de regionale overheden (provincie en gemeenten) en de belangengroepen. Bij het maken van de afspraken over uitvoering zijn betrokken: Rijk en provincie (ILG-contract); provincie en waterschappen (bestuursovereenkomst). Bij het maken van de GGORs – de uitvoeringsplannen – zal iedere gebiedsactor betrokken worden die dat zelf wil; plus de terreinbeheerders en de betrokken grondeigenaren (particulieren en boeren).

Samenwerking

Alle betrokken partijen zijn van elkaar afhankelijk voor doelrealisatie. Wel verschillen de afhankelijkheidsrelaties tussen betrokkenen; zoals ook blijkt uit het gegeven dat verschillende partijen bij verschillende beslissingen betrokken zijn (zie hierboven).

De afspraak in Cork is ontstaan als gevolg van de afhankelijkheden tussen natuur en landbouw wat betreft mogelijkheden voor ontwikkeling. Het compromis dat daar bereikt is tussen de betrokken bestuurders van ZLTO, Milieufederatie en provincie, was: landbouw krijgt ruimte in intensiveringgebieden, en verdrogingsbestrijding zou vooral ingezet worden op de natte

natuurparels. De TOP-lijst is toen ook samengesteld. Dit was een afspraak op hoofdlijnen, die in de Reconstructiecommissies op gebiedsniveau zijn uitgewerkt.

Met de waterschappen is afgesproken dat zij de GGORs (anders gezegd: de inrichtingsplannen) voor de verschillende gebieden zullen opstellen in overleg met betrokken gebiedsactoren. Met de waterschappen is een bestuursovereenkomst gesloten over de uitvoering van de waterthema's in de reconstructieplannen. Waterschappen, provincie en Rijk delen de kosten voor de uitvoering hiervan. Voor de uitvoering van de verdrogingsbestrijding door de waterschappen heeft de provincie haar bevoegdheid van grondwaterbeheerder overgedragen naar de waterschappen. Wel blijft de provincie betrokken bij grondwateronttrekkingen die waterschapsgrensoverschrijdend zijn.

De provincie heeft de kaders voor het GGOR op hoofdlijnen aangegeven. De GGORs worden door de waterschappen opgesteld met lokale belangenvertegenwoordigers en grondgebruikers. Zij bekijken samen welke maatregelen technisch en maatschappelijk haalbaar zijn. Het streven is om de GGORs zo min mogelijk te laten afwijken van het OGORs.

Positie actoren

De positie van actoren verschilt dus. Belanghebbenden op bestuurlijk niveau zijn vooral de milieubeweging (vertegenwoordigd door de Milieufederatie) en ZLTO. Belanghebbenden op uitvoerend niveau zijn de lokale belangenvertegenwoordigers, terreinbeheerders, grondeigenaren en –gebruikers (particulieren en boeren).

Verantwoordelijk voor realisatie van de doelen zijn het Rijk, de provincie en de waterschappen. Het Rijk is in de eerste plaats verantwoordelijk voor realisatie van de Europese doelstellingen (Natura 2000, KRW). De provincie is verantwoordelijk voor de realisatie van de afspraken uit de Reconstructie. De waterschappen zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de afspraken die in de GGORs gemaakt worden.

Coördinatie

Coördinatie betreft de manier waarop afspraken gemaakt worden. Het Rijk delegeert via het ILG-contract taken en bevoegdheden naar de provincie. De provincie delegeert via het bestuursakkoord taken en bevoegdheden naar de waterschappen.

Beheersing van structuur

Er is sprake van een geformaliseerde structuur zoals hierboven beschreven. Dit betreft de structuur zoals gehanteerd in het Reconstructieproces en de ILG-afspraken zoals gemaakt tussen Rijk en provincie en tussen provincie en waterschappen. De ILG-afspraken zijn ingepast in de bestaande Reconstructiestructuur en vice versa.

Totaalbeeld aspect spelregels

0.31

Inhoud

Aantal inhoudelijke discourses

Er is geen verschil van mening over de doelen van de verdrogingsbestrijding in natte natuurparels (de TOP-gebieden).

Verhouding inhoudelijke discourses

n.v.t.

Oriëntatie inhoud

n.v.t.

Totaalbeeld aspect inhoud

0.00

Sturing

Aantal sturingsdiscourses

Er moet nog overeenstemming komen over de verhouding autonomie van waterschappen – regierol van de provincie.

Daarnaast staat niet iedereen achter de keuze van waterschap en provincie om in het Bestuursakkoord geen resultaatverplichting op te nemen. Ook wordt aangegeven dat de doelen vaag zijn geformuleerd. Daarmee lijkt er weinig garantie voor het realiseren van de natuurdoeltypen.

Er is verder nog verschil van mening over het wel of niet toepassen van onteigening. Alhoewel partijen verwachten dat 90% vrijwillig verworven kan worden.

De overige maatregelen \ compensatiemiddelen hebben op bestuursniveau wel een groot draagvlak. Of dit op gebiedsniveau ook zo zal zijn, is nog afwachten. Hierover wordt bij het opstellen van de GGORs overlegd en onderhandeld.

Verhouding tussen sturingsdiscourses

In het Bestuursakkoord zal geen resultaatverplichting worden opgenomen. De GGORs worden opgesteld samen met gebiedsactoren. Wat maatschappelijk niet haalbaar is, wordt niet in het GGOR vastgelegd.

Oriëntatie dominant sturingsdiscours

Draagvlak onder betrokkenen staat centraal. Er is veel bereidheid voor het inzetten van ruime compensatie middelen en er wordt gezocht naar oude en nieuwe maatschappelijk haalbare technische maatregelen. Dit om het OGOR zo dicht mogelijk te naderen.

De discussie over wel of niet onteigenen zal waarschijnlijk te zijner tijd opnieuw gevoerd worden.

Type interventies dominant sturingsdiscours

Zie hoofdstuk B3.1 van deze bijlage

Totaalbeeld aspect sturing

-0.25

Invloed

Gebruik machtsbronnen

Belangrijk is het Bestuursakkoord om de verantwoordelijkheden tussen provincie en waterschappen vast te leggen. Financiering van de uitvoering komt zowel vanuit het ILG als het SGB als de provincie. Voor verdrogingsbestrijding worden de gelden van Verkeer en Waterstaat gemist. Dit maakt integrale gebiedsontwikkeling lastig en werkt beperkend bij het krijgen van draagvlak voor verdrogingsbestrijding in de TOP-gebieden.

Er zijn ruime compensatiemiddelen ter beschikking gesteld en er wordt gezocht naar technische maatregelen waarvoor draagvlak bestaat. Dit om met name de grondgebruikers in en om de TOP-gebieden mee te krijgen.

Gebruik mogelijkheden tegenmacht

Is niet aan de orde geweest. De verwachting is dat grondgebruikers niet per definitie zullen meewerken. Daarvan is men echter wel afhankelijk; het bepaalt in de gegeven setting voor een belangrijk deel de mate waarin doelrealisatie mogelijk is.

Spreiding materiële middelen

Geld is beschikbaar bij Rijk en voor een deel ook bij de provincie. Uitvoeringsmacht ligt grotendeels bij de waterschappen. Daarbij is echter ook de hulp van provincie en DLG nodig (met name waar het betreft aankoop van grond). Belangrijk is beschikking over de grond. Terreinbeheerders beschikken over veel grond in TOP-gebieden. Deze staan achter de doelen. Verder zijn er boeren en particuliere grondbezitters met name in de uitstralingsgebieden. Deze partijen zijn van groot belang.

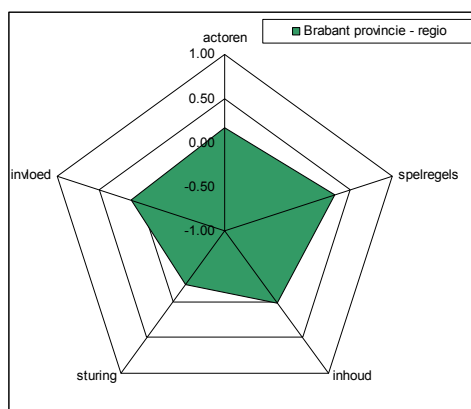
Spreiding immateriële middelen

Is niet aan de orde geweest.

Totaalbeeld aspect invloed

0.13

Totaalbeeld



Figuur B3.2 Weergave besluitvormingsproces realisatie Noord-Brabantse verdrogingsdoelen in gebieden

Bijlage 4 Maatlatscores Noord-Holland

B4.1. Totstandkoming afspraken Rijk en provincie

Actoren

Participerende actoren

Het uitvoeringscontract ILG, waar het verdrogingsbeleid onder andere in vastgelegd is, is primair een zaak van het Rijk (LNV, V&W en VROM) en de provincie geweest. De koepelorganisaties IPO (provincies) en Unie van Waterschappen zijn op rijksniveau ook actief geweest.

Maatschappelijke organisaties zijn niet direct betrokken en niet op de hoogte van de afspraken.

Dit wordt beoordeeld met de score **-1** op de maatlat *government – governance*. Betrokken zijn provincie en Rijk.

Setting van participatie

De actoren participeerden in een formele setting. Aan de provincie is gevraagd om op basis van een methodiek aan te geven hoe verdroogd natuurgebieden zijn en wat men hieraan wilde doen. Dit moest voor concrete gebieden gedaan worden. Er zijn ook gebiedsactoren betrokken door de provincie, maar in de interactie tussen Rijk en provincie speelden zij geen rol. Zij hebben vooral de provincie beïnvloed.

Dit wordt beoordeeld met de score **-0.5**. Er is sprake van een formeel beleidsnetwerk.

Belang representativiteit

Het betreft formele afspraken tussen Rijk en provincie. In hoeverre deze overheden voldoende representatief zijn om deze afspraken te maken wordt verondersteld. Tegelijkertijd wilde de provincie andere actoren horen om tot een goed en gedragen resultaat te kunnen komen. Dit heeft niet zozeer te maken met een streven naar representativiteit, maar omdat bij deze organisaties specifieke kennis aanwezig is en omdat zij in de uitvoering van het beleid weer een belangrijke taak zullen vervullen.

De score **-0.5** is op zijn plaats. Er wordt enig belang gehecht aan representativiteit,

Erkenning representativiteit

We hebben geen mensen van buiten gesproken, maar de vraag is of er veel buitenstaanders zijn die een gefundeerde mening hebben over verdrogingsdoelstellingen. Er is in de interviews niet naar voren gekomen dat er organisaties of personen later in verzet zijn gekomen tegen de gemaakte afspraken. Het zou kunnen dat dit in het uitvoeringsstadium een rol zal spelen, maar vooralsnog wordt de score **0** toegekend; er is een relatief grote erkenning van de mate van representativiteit.

We hebben vooral vertegenwoordigers van het provinciale netwerk rond verdroging gesproken. Inhoudelijke problematiek is bekend, de gebieden ook. Verschillen zitten hem meer

in de aanpak en de oplossingsrichtingen en minder in de doelstellingen. Er is wel kritiek op de aanpak van de provincie, maar geen geluiden dat de verkeerde gebieden en doelstellingen zijn opgenomen.

Totaal score aspect actoren

Er is een keer -1, 2 keer -0.5 en 1 keer 0 toegekend. Dit resulteert in een eindoordeel van **-0.5**.

Spelregels

Besluiten spelregels

De vaststelling van ILG-afspraken is een formeel proces geweest, waarmee de spelregels voor een deel opgelegd waren en voor een deel in onderhandelingen tot stand zijn gekomen. Zo was er afgesproken om volgens een vaste methodiek de beleidsopgave in beeld te brengen en daaraan doelen te verbinden. Anderzijds ontstaan spelregels ook gedurende een proces. Uiteindelijk blijkt elke provincie het toch anders gedaan te hebben. Dit geldt ook voor het betrekken van gebiedspartijen. In Noord-Holland heeft enig bilateraal vooroverleg plaatsgevonden tussen de provinciale coördinator en enkele betrokkenen in het verdrogingsnetwerk, binnen kaders van Rijk en provincie. De provincie heeft hiertoe besloten, een impliciete spelregel toegepast. Dit rechtvaardigt de score – **0.5**.

Vaststellen besluiten

Het vaststellen van besluiten heeft meerdere kenmerken gehad. Enerzijds is er sprake van doorwerking van een visie van het Rijk (1). Deze visie is echter mede tot stand gekomen in het kader van de Taskforce Verdroging waar provincies en waterschappen een duidelijke rol hebben gespeeld (0). Besluiten zijn ook op basis van formele onderhandelingen genomen. Uiteindelijk zal het Rijk deze wel of niet goedkeuren. Een score van **-0.5** past hier het best bij.

Entreeregels actoren

Het vaststellen van het ILG-uitvoeringscontract is formeel alleen een zaak tussen provincies en Rijk. Daarmee zou de score -1 gepast zijn. Andere actoren is wel geconsulteerd maar zij hebben geen formeel instemmingsrecht. Gebiedsactoren hebben echter wel de mogelijkheid gekregen om de provincie te beïnvloeden. Bovendien bestonden er ook voor de Taskforce Verdroging in Noord-Holland al overlegstructuren en ideeën over aanpassing van het provinciale verdrogingsbeleid. De score van **-0.5** is het meest gepast.

Positie actoren

Bij positie actoren betreft het waar betrokken actoren hun betrokkenheid aan te danken hebben. Het Rijk wil dat de provincie in het kader van ILG haar (verdrogings)doelen voor het landelijk gebied realiseert. De provincie wordt als een passender overheidsniveau hiervoor gezien dan het Rijk zelf. Hiervoor heeft zij financiële middelen ter beschikking. Deze relatie kan als een wederzijds afhankelijke relatie worden gezien. Het provinciale verdrogingsnetwerk heeft al een lange gezamenlijke geschiedenis. De provincie geeft aan wat haar inzet is en checkt dit bilateraal bij enkele partijen. Er is een grote mate van overeenstemming. Enkele partijen zijn binnen dit verdrogingsnetwerk enigszins van elkaar afhankelijk. Score:

-0.5

Coördinatie

De manier waarop afspraken gemaakt worden heeft elementen van twee posities op de maatlat. Enerzijds heeft het Rijk bevoegdheden toegewezen (**-0.5**) aan de provincie. Bepaalde

zaken worden zelfs opgelegd (-1). Een provincie kan er bijvoorbeeld niet voor kiezen om niets aan de EHS en bestrijding van de verdroging van de natuur hierin te doen. Wat provincies precies zullen nastreven is in een uitvoeringsprogramma vastgelegd, waarbij onderhandelingsruimte bestond. Noord-Holland heeft een groslijst ingediend, waarbij niemand echt bezwaar heeft aangetekend. Er is enig vooroverleg geweest. Daarom kan de manier waarop afspraken gemaakt zijn het best getypeerd worden met de score **-0.5**.

Beheersing van structuur

Met beheersing van structuur wordt de mate waarin een besluitvormingsproces gecontroleerd wordt bedoeld. Kenmerkend voor ILG is dat er afspraken gemaakt worden, waarbij pas na 7 jaar gecontroleerd wordt of er voldoende resultaten behaald zijn. Tussentijds zal een midterm review plaatsvinden. Het is echter onduidelijk hoe “streng” het Rijk zal toetsen. Wordt er echt afgerekend? Bovendien zijn de doelen relatief breed geformuleerd. Er is zowel in inhoudelijke interpretatie, als in de mate van bestrijding echter sprake van kwalitatieve termen weergegeven. Anderzijds is voor de betreffende gebieden wel duidelijk welke natuurdoeltypen er gelden en bieden Natura 2000 en de Kaderrichtlijn Water kaders aan de beleidsvrijheid. Vanwege dit gemengde karakter is de score **-0.5** gepast.

Samenwerking

Het ILG heeft als aanname dat de provincies beter in staat zijn om de nationale doelen voor het landelijk gebied te realiseren dan het Rijk zelf. Dit impliceert samenwerking. Deze samenwerking heeft echter ook een formeel karakter. De flexibiliteit waarmee de provincie de rijksmiddelen naar eigen keuze in kan zetten en is heel groot. Tegelijkertijd heeft de provincie wel de gelegenheid gekregen om de inhoud van het verdrogingsbeleid enigszins aan te passen aan de eigen doelstellingen. Dit wel binnen een geformaliseerde context: **0**

Totaal score aspect spelregels

Er is één keer een 0 gescoord. In de andere gevallen echter steeds **-0.5**. Deze score wordt daarmee overgenomen voor het aspect spelregels.

Inhoud

Aantal inhoudelijke discourses

Er is vrij grote overeenstemming binnen het netwerk over de TOP-gebieden en over aard van de maatregelen. Er is wel ruimte voor kleine verschillen, want overeenstemming bestaat op hoofdlijnen. Dit leidt tot de score **-0.5**.

Verhouding tussen inhoudelijke discourses

Binnen de provincie Noord-Holland zijn alle Natura 2000-gebieden geselecteerd. Ook gaat het om duin- en veenweidegebieden. Inhoudelijke prioritering was nauwelijks nodig. Daarbij moet worden gemeld dat in deze fase geen uitgebreide discussie heeft plaatsgevonden. Daarom kan het zijn dat verschillende inhoudelijke discourses (verhalen rondom probleempercepties en oplossingsrichtingen) kunnen bestaan binnen het afsprakenkader van Rijk en provincie, score: **-0.5**.

Oriëntatie inhoud

De doelen voor verdrogingsbestrijding van natuur worden in algemene termen beschreven: van zeer ernstig naar matig verdroogd. Dit voor specifieke gebieden, hectares en voor een bepaald bedrag aan euro's. Tegelijkertijd zit hier een verhaallaag onder. Er kan per natuurdoeltype, per Natura 2000-soort en habitatype aangegeven worden of en in welke mate

er sprake is van verdroging. In de afspraken met het Rijk is dit relatief abstract gehouden, het zal discussie opleveren deze te operationaliseren.

Dit beeld kan het best worden gewaardeerd met de score **-0.5**: het dominante discours heeft zowel generieke als zeer specifieke kenmerken.

Totaalscore aspect inhoud

Het aspect inhoud laat een eenduidig abstract beeld zien, enigszins opportunistisch, omdat in deze fase de gedifferentieerdheid wordt genegeerd. Typisch Noord-Holland, er vanuit gaan dat het wel lukt met de uitwerking. Het rekenkundige gemiddelde zou uitkomen op **-0.5**.

Sturing

Aantal sturingsdiscoursen

Rijk en provincie hebben gezamenlijk afspraken gemaakt met een taak- en rolverdeling. Hiermee bestaat een bepaalde mate van overeenstemming over de manier van sturing en taakverdeling tussen provincie en Rijk. Dit is echter hoofdzakelijk op hoofdlijnen het geval. De systematiek van de TOP-gebieden is hier een voorbeeld van. In Noord-Holland was (en is) het de gewoonte om pragmatisch om te gaan met de doelrealisatie. Men gaat ervan uit dat de partners binnen het verdrogingsnetwerk voldoende aanpassingsvermogen hebben om binnen de nieuwe systematiek van ILG en doorgevoerde decentralisatie de doelen te blijven realiseren. Binnen de provincie bestaan verschillende routes en sturingsstijlen naast elkaar, allen passend binnen de door het Rijk en de provincie afgesproken systematiek. Over de manier en de mate van afrekenen op doelen bestaan wel verschillende inzichten. Dit geldt niet alleen in de relatie tussen Rijk en provincie, maar ook binnen het Rijk. Er bestaan dus enige verschillen in opvattingen over sturing: **0**.

Verhouding tussen sturingsdiscoursen

Vooralsnog is er in de interactie tussen Rijk en provincie over de manier van sturing geen sprake van strijd. Het sluiten van de contracten ten aanzien van verdroging is relatief gemakkelijk gegaan. Er is sprake van een score **0**: tussen sturingsdiscoursen bestaat respect; ze bestaan naast elkaar. Voor bepaald initiatieven kan dit ook, voor andere zal onderhandeld moeten worden.

Oriëntatie dominant sturingsdiscours

De manier waarop in interviews gesproken wordt over hoe Rijk en provincies tot afspraken zijn gekomen kan het best getypeerd worden als publiek overleggen en afstemmen (**-0.5**). Discussies gingen over wat de provincie zou doen om het rijksbeleid te realiseren. Daarbinnen legt het Rijk bepaalde zaken eenzijdig op. De ILG-systematiek stond bijvoorbeeld niet meer ter discussie in het proces van vaststellen van de verdrogingsdoelen.

Type interventies dominant sturingsdiscours

Binnen de aangewezen kaders krijgt de provincie ruimte om naar eigen inzicht de rijksdoelen te realiseren. Dat er een EHS is en Natura 2000-gebieden zijn is opgelegd en KRW grondwaterdoelen richtinggevend zijn, staat niet ter discussie. Wat dit precies betekent is aan de provincie om dit aan te geven. De aanname is ook dat samenwerking tussen publieke partijen nodig is. De provincie zou beter in staat moeten zijn om resultaten te boeken dan het Rijk. Het betreft echter wel samenwerking binnen een geformaliseerde context. Dit kan het best getypeerd worden met de score **-0.5**.

Totaalscore aspect sturing

De score ligt tussen de -0,5 en 0. -0,5 komt iets vaker voor. Hier wordt wel de beweging zichtbaar, die Noord-Holland doorvoert bij de uitvoering van ILG en daarmee van het verdrogingsbeleid.

Invloed

Gebruik machtsbronnen

In de relatie tussen Rijk en provincie spelen bevoegdheden en formele posities een grote rol. Bij de inzet van de provincie werd het echter ook van groot belang gevonden wat haar achterban (de gebiedsactoren) vonden en wilden. Men heeft ruimte geboden aan hen om het proces te beïnvloeden. Daarom wordt de score **-0.5** toegekend.

Men heeft enigszins gebruik gemaakt van de standpunten van de achterban van de provincies. Dit geldt feitelijk ook voor het Rijk; drie ministeries hebben zich met de verdrogingsdoelen bezig gehouden.

Gebruik mogelijkheden tegenmacht

Er is geen informatie aangetroffen waaruit bleek dat er in verzet is geweest tegen het opnemen van verdrogingsdoelen in ILG of tegen de uitwerking hiervan. Veel partijen in de provincie Noord-Holland zijn niet eens op de hoogte van de opgenomen doelstellingen en gebieden. **(-1)**

Spreiding van materiële middelen

Verschillende actoren hebben hun eigen bevoegdheden. Een belangrijk machtsmiddel van het Rijk is dat van de financiële middelen en bevoegdheden die in bruikleen gegeven worden aan de provincie. De provincie heeft als machtsmiddel dat het Rijk afhankelijk is van de provincie voor het realiseren van de doelen en dat haar handtekening onder het uitvoeringscontract noodzakelijk geacht werd. De provincie is er in geslaagd veel gebieden op te voeren op de TOP-lijst, waarmee men zicht krijgt op omvangrijke middelen. Wel is de provincie afhankelijk van andere organisaties, maar beschouwt zichzelf ook als een van de initiërende uitvoerende partijen: **0**.

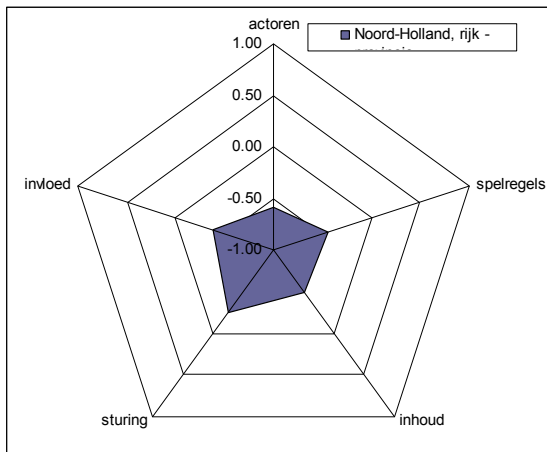
Spreiding van immateriële middelen

Er is sprake van een spreiding van immateriële middelen. Een aanname van ILG is dat provincies over expertise en kennis, vooral op het gebiedsniveau, beschikken die het Rijk niet heeft. Tegelijkertijd heeft de provincie de gebiedsactoren weer nodig met hun kennis en relatienetwerken. Vandaar de bilaterale contacten met gebiedsactoren uit het verdrogingsnetwerk. Er is sprake van een concentratie van immateriële middelen binnen het verdrogingsnetwerk: **-0.5**

Totaalscore aspect invloed

Score: **-0.5**. Er is sprake van een concentratie van kennis, financiële middelen en grond binnen het bestaande verdrogingsnetwerk. Daarop wordt sterk vertrouwd bij het afsluiten van het prestatiecontract

Totaalbeeld



Figuur B4.1 Weergave besluitvormingsproces totstandkoming Noord-Hollandse verdrogingsdoelen in ILG

De maatlat wordt gevormd door vier keer een score -0.5 en 1 keer een score 0 (figuur B4.1). Dit leidt hiermee tot een relatief stabiel beeld. De verschillende aspecten van het besluitvormingsproces kunnen op de maatlat van *government* en *governance* als gelijkwaardig beschouwd worden. Opvallend is wel dat het aspect sturing één categorie meer als *governance* getypeerd kan worden, veroorzaakt doordat meerdere sturingsdiscoursen aan de orde zijn. Dit kan betekenen dat de verwachtingen over de wijze van het bereiken van de afspraken divers zijn. De vraag is op welke wijze dit zal worden vormgegeven en welke problemen dit zal opleveren.

B4.2. Realisatie verdrogingsdoelstellingen in gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen

Actoren

Participerende actoren

Betrokken zijn vrijwel altijd de provincie, waterschappen (te noemen: Waternet, Hoogheemraadschap Noorderkwartier), voor de duinen het Waterleidingbedrijf (PWN) en terreinbeherende organisaties (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Landschap Noord-Holland). De Milieufederatie Noord-Holland maakt ook onderdeel uit van het verdrogingsnetwerk. Deze organisatie speelt een centrale rol in het verenigen van genoemde en in het organiseren van werkconferenties. De actoren die veel te maken hebben met het verdrogingsbeleid in Noord-Holland zijn de personen afkomstig uit het traditionele verdrogingsnetwerk. Deze organisaties hebben natuurlijk ook andere doelen en belangen dan het verminderen van de mate van verdroging van natuurgebieden. Waterschappen kennen vaak een relatief sterke vertegenwoordiging van agrariërs. Het zijn specifieke personen en afdelingen die onderdeel uitmaken van het verdrogingsnetwerk. In concrete gebiedsprocessen kunnen deze andere personen binnen deze organisaties ook betrokken zijn. Binnen de gebiedscommissies zijn de groene partijen vertegenwoordigd door een van de bestuurders. De gebiedscommissies kennen diverse andere vertegenwoordigers. Zij houden zich nog niet zo sterk bezig met het verdrogingsbeleid. Aan het traditionele netwerk de uitdaging om deze

vertegenwoordigers te informeren en mee te krijgen in de opgave de verdrogingsproblematiek op te lossen.

Er is sprake van een vrij open netwerk van betrokken actoren. Score: **0**

Setting van participatie

Organisaties en haar vertegenwoordigers kennen elkaar en ontmoeten elkaar op allerlei plekken. Er kan worden gesproken van een beleidsnetwerk van verdrogingsactoren. Met de komst van gebiedscommissies zal het beleidsnetwerk veranderen. Om te komen tot goede projecten en tot opname van projecten binnen uitvoeringsprogramma's van gebieden zullen nieuwe relatienetwerken moeten worden opgebouwd, met bestuurders en met andere organisaties die actief zijn binnen gebiedscommissies. Dan zullen nieuwe netwerken rond thema's ontstaan en zou de sturingsstijl op kunnen schuiven in de richting van communities.

De huidige score is **0**

Belang representativiteit

Er wordt in de samenstelling van de gebiedscommissies rekening gehouden met representativiteit. Alle belangenorganisaties zijn op gebiedsniveau vertegenwoordigd. Het gaat dan vooral om de traditionele organisaties zoals water, natuur, landbouw en recreatie. Voor het uitvoeren van projecten is er geen representativiteit. Een ieder met een goede projectbeschrijving maakt kans op honorering. In de praktijk is het van belang dat aanvragers een voldoende doortimmerde aanvraag indienen, eigen middelen hebben en een relatienetwerk hebben die de aanvraag ondersteunen. Hiervoor dienen meer gesloten netwerken, communities, op gebiedsniveau te worden opgezet.

De score voor Noord-Holland is nu nog **0**.

Erkenning representativiteit

Er is geen sprake van dat deelnemers de autoriteit betrokkenen in het netwerk niet erkennen. Ook is het nog niet zo dat er nieuwe deelnemers actief zijn geworden binnen het netwerk. Vooralsnog wordt de score **0** toegekend; er is een relatief grote erkenning van de mate van representativiteit. Dit mede door opmerkingen in interviews dat gemaakte afspraken een relatief grote mate van draagvlak kennen.

Totaalbeeld aspect actoren

Scores liggen bij de **0**

Spelregels

Vaststellen besluit

Vaststellen van besluiten over uit te voeren projecten vindt plaats door de bestuurlijke vertegenwoordigers in de gebiedscommissies. Binnen de besluitenlijst is er ruimte voor diverse projectvoorstellen. De breed samengestelde gebiedscommissie maakt gezamenlijk afwegingen. De uitkomst kan de aard van consensus hebben, maar heeft in opzet de intentie op gebiedsniveau meer mogelijk te maken.

Maatlatscore: **0.5**

Entreeregels actoren

Een ieder kan initiatief nemen voor maatregelen. Echter, deze moeten worden geprioriteerd door de gebiedscommissies. Van belang is om er voor te zorgen dat men voldoende steun voor de projecten weet te vinden. In principe hebben de entreeregels het karakter van zelfsturing. Dus **1**.

Samenwerking

Het belangrijkste principe van de uitvoering van het verdrogingsbeleid in Noord-Holland is het op gebiedsniveau komen tot projecten en uitvoeringsmaatregelen. Dit kan door op gebiedsniveau samen te werken, maar het hoeft niet. Ook hier geldt met namen zelfsturing, dus **1**.

Positie actoren

De positie van actoren verschilt. Er zijn actoren met gedeelde belangen. Dit zijn de personen en organisaties die actief zijn in het verdrogingsnetwerk. Het betreft de personen waar de interviews mee gehouden zijn. Dit is te typeren met de score 0 en zal vaak zelfs 0.5 zijn, omdat de partijen onderling afspraken maken en samen werken. In gebiedsgerichte processen waar andere actoren bij komen, zal het eerder om afhankelijke verhoudingen gaan: -0.5. Samenvattend is het oordeel: **0**.

Coördinatie

Coördinatie betreft de manier waarop afspraken gemaakt worden. Men doet dit vooral vanuit vaste toegewezen bevoegdheden: **-0.5**. Gebiedscommissies hebben de taak de projecten, waaronder verdrogingsprojecten te beoordelen en keuzes te maken.

Beheersing van structuur

Er is sprake van een geformaliseerde beslissingsstructuur en een informele overlegstructuur. Score: **0**

Totaalbeeld aspect spelregels

Het beeld is zeer gemengd en varieert tussen de -0.5 en de 1. Hiermee komt dit gemiddeld uit op **0.5**, maar deze score verhult enigszins de mate aan variëteit die hier achter zit.

Inhoud

Aantal inhoudelijke discourses

Binnen het verdrogingsnetwerk bestaat relatief veel inhoudelijke overeenstemming. Verschillende partijen en personen leggen uiteraard wel verschillende accenten in het verdrogingsbeleid. Door de aanpak in gebiedsbeleid moeten de verdrogingsdoelen concurreren met ander beleid en projecten. Ook is de uitdaging te komen tot integrale oplossingen. Milieufederatie probeert discourses te vergroten. Meer oplossingsruimte te creëren: In gang zetten van een aansprekend, constructief proces gericht op een duurzaam, toekomstgericht en integraal perspectief voor de veenweide in Laag Holland.

Score = **0** tot **0.5**

Verhouding tussen inhoudelijke discourses

De actoren binnen het verdrogingsnetwerk hebben vrij goed voor ogen welke maatregelen er genomen zouden moeten worden. Men verschilt op hier en daar van mening. Zo zijn Staatsbosbeheer en Milieufederatie voor het creëren van moerasgebieden, terwijl overige

organisaties nog uit blijven gaan van de huidige functies in de laagveengebieden. Er is geen grote strijd en dispuut over inhoudelijke discoursen tussen de traditionele partners binnen het verdrogingsnetwerk. Wanneer gebiedscommissies volledig in functie zijn en meer partijen met hun inhoudelijke ideeën toetreden, zal naar verwachting de verhouding uiteenlopen. Op dit moment is sprake van de score van **-0.5**.

Oriëntatie inhoud

Verdrogingsdoelen in het kader van ILG zijn voor wat betreft de na te streven kwaliteit zeer algemeen en voor kwantitatieve doelen gedetailleerd beschreven. De doelen zijn wel gekoppeld aan specifieke gebieden en ook is vrij duidelijk welke maatregelen er genomen zouden moeten worden. Er wordt niet actief gezocht naar alternatieve benaderingen en nieuwe oplossingsrichtingen.

Dit biedt nog veel ruimte voor betekenisverlening op gebiedsniveau. Daarmee zijn er kenmerken van de scores **0** en **-0.5**.

Totaalbeeld aspect inhoud

De scores komen gemiddeld uit op **-0.5**.

Sturing

Aantal sturingsdiscoursen

Er zijn enkele discoursen te onderscheiden, twee discoursen die relatief nieuw zijn (ILG en gebiedscommissies) en waarvan onduidelijk is waar het toe zal leiden en 1 bestaand discours van overleg tussen experts binnen het verdrogingsnetwerk. Beide discoursen bestaan naast elkaar en uitwisseling vindt plaats. Score = **0**

Verhouding tussen sturingsdiscoursen

Er lijkt geen sprake te zijn van strijd. In het verdrogingsnetwerk zijn de verschillen klein en is men gewend om op respectvolle basis om te gaan met verschillen in inzichten: **0**. Binnen de gebiedscommissies moeten afwegingen plaatsvinden. Dan is het te verwachten dat strijd ontstaat tussen interactieve sturing en publieke sturing in netwerken van verdrogingsexperts en de behartiging van individuele belangen. We lijken met de uitvoering van het verdrogingsbeleid in Noord-Holland terecht te komen in een situatie met verschillende inzichten en belangen. Score is **-0.5**.

Oriëntatie dominant sturingsdiscours

Aanvankelijk was het laatste discours dominant -0.5, maar er heeft een verschuiving plaatsgevonden naar interactieve sturing, vanuit de nieuwe sturingsfilosofie (ILG) en de aanpak in Noord-Holland met gebiedscommissies, zich ontwikkelend. Score = **0**

Type interventies dominant sturingsdiscours

De selectie van de uitvoering van het verdrogingsbeleid in Noord-Holland vindt plaats in gebiedscommissies. Daarbinnen vindt afweging en prioritering plaats. De provincie neemt net als andere organisaties initiatief tot projecten. Het is van belang om anderen te overtuigen van het belang ervan. De projecten moeten concurreren met andersoortige projecten op gebiedsniveau. Een stuurgroep beslist erover. Dominant is de mening van deze groep. Score = **0.5**.

Totaalbeeld aspect sturing

Er is twee keer 0, 1 x -0.5, en 1 keer 0.5 gescoord. De totaalscore is **0**.

Invloed

Gebruik machtsbronnen

Organisaties hebben formele posities en van daaruit machtsbronnen ter beschikking. Daarnaast zijn er verschillende afhankelijkheden, die allen een rol spelen. In Noord-Holland hebben agrariërs een stem in het waterschapsbeleid, want bekleden formele posities. Binnen gebiedscommissies hebben lokale en regionale initiatiefnemers invloed op de uitvoering. Gebiedscommissies houden rekening met andere belangen dan alleen natuur en water. Deze posities zijn relevant voor het besluitvormingsproces. Meerdere machtsbronnen tellen mee en kunnen invloed uitoefenen in het besluitvormingsproces, maar lang niet allen worden ingezet. Vanwege het sturingsmodel dat pas sinds kort is ingevoerd en de recente wijzigingen in het verdrogingsbeleid, is het nog niet nodig geweest hiertoe over te gaan. De score is **0**.

Gebruik mogelijkheden tegenmacht

Als personen of organisaties niet willen dat op een bepaalde locatie maatregelen genomen worden om de verdroging van natuur te verminderen, dan staan allerlei wegen open. De juridische weg kan altijd, maar er zijn in de interviews geen voorbeelden genoemd dat actoren hier gebruik van maken. Het lijkt het meest relevant in de concrete uitvoering, maar minder in het besluitvormingsproces. Dan gaat het toch vooral om ervoor te zorgen dat je het binnen het nieuwe sturingsmodel voldoende invloed kunt uitoefenen op de besluitvorming. Score is dan **0.5**

Spreiding van materiële middelen

De materiële middelen (geld, grond, rechten, etc.) zijn niet in handen van 1 actor. Men heeft elkaar nodig om tot uitvoering over te kunnen gaan. Dit betreft niet alleen de organisaties die in het provinciale verdrogingsnetwerk actief zijn, maar ook organisaties die dat nog niet zijn, maar wel hun oordeel moeten vellen, hun medewerking moeten verlenen en middelen ter beschikking moeten stellen. Er is sprake van cofinanciering. Tegenover de ILG-middelen, door het Rijk beschikbaar gesteld en door gebiedscommissies voorgedragen en door provincie vastgesteld, moeten partijen als de provincie, waterschap of terreinbeherende instanties de helft van de investering bijleggen. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. In een interactieve setting moeten partijen gezamenlijk eruit komen. Er is sprake van een vrij open netwerk, dus de score is **0**.

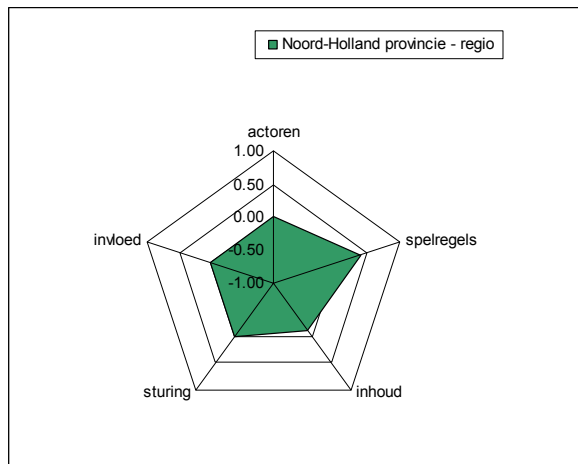
Spreiding van immateriële middelen

Wanneer we het hebben over kennis van verdrogingsproblematiek dan is sprake van een expertkennis die vooral bij het traditionele verdrogingsnetwerk aanwezig is. Daarom is de score **-0.5**. De groep die beslist over projecten en aanvragen heeft veel minder kennis over de problematiek en de oplossingsrichtingen. Dit kan problemen veroorzaken. Het is van belang om veel te investeren in het delen van kennis en in het ontwikkelen van gezamenlijke probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Menskracht en specifieke vaardigheden hiertoe is een probleem. Om te komen tot meer interactiviteit en meer *governance* zou hierin geïnvesteerd moeten worden.

Totaalbeeld aspect invloed

Het totaalbeeld laat een zeer versnipperd beeld zien. Er is een 0.5 gescoord, 2 keer een 0 en één keer -0.5. Het beeld is in ieder geval dat het uitoefenen van invloed opschuift richting *governance*, maar tot op heden de score nog ergens in het midden ligt: **0**

Totaalbeeld



Figuur B4.2. Weergave besluitvormingsproces realisatie Noord-Hollandseverdrogingsdoelen in gebieden.

De scores liggen bij **0**. Het verdrogingsnetwerk binnen ILG heeft het karakter gekregen van interactief beleid (figuur B4.2). Alleen qua spelregels is er een score van **0.5**, omdat in de sturingsfilosofie waarvoor de provincie heeft gekozen, uitgegaan wordt van het ontstaan van regionale samenwerkingsverbanden, waarbinnen integrale afwegingen worden gemaakt. Het beleidsnetwerk krijgt daarmee het karakter van sturing in communities. Echter, hier is men in de praktijk nog niet aan toe. Op andere onderdelen van de maatlat blijft de ontwikkeling hierbij achter. Dat is niet verwonderlijk, omdat veel partijen niet gewend zijn te functioneren in communities. Het geldt voor de benoemde vertegenwoordigers in gebiedscommissies. Ook geldt het voor de deelnemers in het bestaande verdrogingsnetwerk. Allen zullen binnen de nieuwe sturingsstijl op een andere wijze moeten functioneren. Andere inhoudelijke discoursen zullen moeten worden toegestaan en er zal gekomen moeten worden tot nieuwe gezamenlijke discoursen. Hiervoor zal kennisdelen nodig zijn, dus inzet ook van meerdere soorten kennis, maar ook andere wijzen van invloed uitoefenen met middelen, gronden en netwerken. Belangrijke vraag voor betrokkenen zal zijn: op welke wijze kan ik mijn organisatie, strategieën en middelen binnen het netwerk het best inzetten om te komen tot uitvoering van integrale projecten, waarbinnen de verdrogingsdoelen worden meegenomen. Voorts zal men steun moeten zien te verwerven bij regionale partners en bij beslissers, de vertegenwoordigers binnen de gebiedscommissies. Maar ook richting het Rijk zal men een verhaal moeten opbouwen en tonen welke progressie er is geboekt.

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

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

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

2007

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

- Netherlands, Belgium, France and Germany
78 *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Onderdeel Planbureaufuncties Natuur en Milieu.
- 79** *Custers, M.H.G.* Betekenissen van Landschap in onderzoek voor het Milieu- en Natuurplanbureau; een bibliografisch overzicht
- 80** *Vreke, J., J.L.M. Donders, B.H.M. Elands, C.M. Goossen, F. Langers, R. de Niet & S. de Vries.* Natuur en landschap voor mensen Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 81** *Bakel, P.J.T. van, T. Kroon, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, H.Th.L. Massop, D.J.J. Walvoort.* Reparatie Hydrologie voor STONE 2.1. Beschrijving reparatie-acties, analyse resultaten en beoordeling plausibiliteit.
- 2008**
- 82** *Kistenkas, F.H. & W. Kuindersma.* Jurisprudentie-monitor natuur 2005-2007; Rechtsontwikkelingen Natura 2000 en Ecologische Hoofdstructuur
- 83** *Berg, F. van den, P.I. Adriaanse, J. A. te Roller, V.C. Vulto & J.G. Groenwold.* SWASH Manual 2.1; User's Guide version 2
- 84** *Smits, M.J., M.J. Bogaardt, D. Eaton, P. Roza & T. Selnes.* Tussen de bomen het geld zien. Programma Beheer en vergelijkbare regelingen in het buitenland (een quick-scan)
- 85** *Dijk, T.A. van, J.J.M. Driessen, P.A.I. Ehlert, P.H. Hotsma, M.H.M.M. Montforts, S.F. Plessius & O. Oenema.* Protocol beoordeling stoffen Meststoffenwet; versie 1.0
- 86** *Goossen, C.M., H.A.M. Meeuwssen, G.J. Franke & M.C. Kuyper.* Verkenning Europese versie van de website www.daarmoetikzijn.nl.
- 87** *Helming, J.F.M. & R.A.M. Schrijver.* Economische effecten van inzet van landbouwsubsidies voor milieu, natuur en landschap in Nederland; Achtergrond bij het MNP-rapport 'Opties voor Europese landbouwsubsidies
- 88** *Hinssen, P.J.W.* Werkprogramma 2008; Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu (WOT-04). Programma 001/003/005
- 90** *Kramer, H.* Geografisch Informatiesysteem Bestaande Natuur; Beschrijving IBN1990t en pilot ontwikkeling BN2004
- 92** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-001 – Koepel
- 93** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 94** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 95** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-005 – M-AVP
- 96** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 97** *Jaarrapportage 2007.* WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 98** *Wamelink, G.W.W.* Gevoeligheids- en onzekerheids-analyse van SUMO
- 99** *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, L.J. Mokveld & J.H. Wisman.* Ammoniakemissies uit de landbouw in Milieubalans 2006: uitgangspunten en berekeningen
- 100** *Kennismarkt 3 april 2008; Van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP*
- 101** *Mansfeld, M.J.M. van & J.A. Klijn,* "Balansen op de weegschaal". Terugblik op acht jaar Natuurbalansen (1996-2005)
- 102** *Sollart, K.M. & J. Vreke.* Het faciliteren van natuur- en milieueducatie in het basisonderwijs; NME-ondersteuning in de provincies
- 103** *Berg, F. van den, A. Tiktak, J.G. Groenwold, D.W.G. van Kraalingen, A.M.A. van der Linden & J.J.T.I. Boesten,* Documentation update for GeoPEARL 3.3.3
- 104** *Wijk, M.N., van (redactie).* Aansturing en kosten van het natuurbeheer. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer
- 105** *Selnes, T. & P. van der Wielen.* Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur
- 106** *Annual reports for 2007; Programme WOT-04*
- 107** *Pouwels, R. J.G.M. van der Gref, M.H.C. van Adrichem, H. Kuiper, R. Jochem & M.J.S.M. Reijnen,* LARCH Status A
- 108** *Wamelink, G.W.W.* Technical Documentation for SUMO2 v. 3.2.1,
- 109** *Wamelink, G.W.W., J.P. Mol-Dijkstra & G.J. Reinds,* Herprogrammeren van SUMO2. Verbetering in het kader van de modelkwaliteitsslag
- 110** *Salm, C. van der, T. Hoogland & D.J.J. Walvoort,* Verkenning van de mogelijkheden voor de ontwikkeling van een metamodel voor de uitspoeling van stikstof uit landbouwgronden
- 111** *Dobben H.F. van & R.M.A. Wegman,* Relatie tussen bodem, atmosfeer en vegetatie in het Landelijk Meetnet Flora (LMF)
- 112** *Smits, M.J.W. & M.J. Bogaardt.* Kennis over de effecten van EU-beleid op natuur en landschap
- 113** *Maas, G.J. & H. van Reuler.* Boomkwekerij en aardkunde in Nederland,
- 114** *Lindeboom, H.J., R. Witbaard, O.G. Bos & H.W.G. Meesters.* Gebiedsbescherming Noordzee, habitattypen, instandhoudingdoelen en beheermaatregelen
- 115** *Leneman, H., J. Vader, L.H.G. Slangen, K.H.M. Bommel, N.B.P. Polman, M.W.M. van der Elst & C. Mijnders.* Groene diensten in Nationale Landschappen- Potenties bij een veranderende landbouw,
- 116** *Groeneveld, R.A. & D.P. Rudrum.* Habitat Allocation to Maximize Biodiversity, A technical description of the HAMBO model
- 117** *Kruit, J., M. Brinkhuijzen & H. van Blerck.* Ontwikkelen met kwaliteit. Indicatoren voor culturele vernieuwing en architectonische vormgeving
- 118** *Roos-Klein Lankhorst, J.,* Beheers- en Ontwikkelingsplan 2007: Kennismodel Effecten Landschap Kwaliteit; Monitoring Schaal; BelevingsGIS
- 119** *Henkens, R.J.H.G.,* Kwalitatieve analyse van knelpunten tussen Natura 2000-gebieden en waterrecreatie
- 120** *Verburg, R.W., I.M. Jorritsma & G.H.P. Dirckx.* Quick scan naar de processen bij het opstellen van beheerplannen van Natura 2000-gebieden. Een eerste verkenning bij provincies, Rijkswaterstaat en Dienst Landelijk Gebied
- 121** *Daamen, W.P.* Kaart van de oudste bossen in Nederland; Kansen op hot spots voor biodiversiteit
- 122** *Lange de, H.J., G.H.P. Arts, W.C.E.P. Verberk,* Verkenning CBD 2010-indicatoren zoetwater. Inventarisatie en uitwerking relevante indicatoren voor Nederland
- 123** *Vreke, J., N.Y. van der Wulp, J.L.M. Donders, C.M. Goossen, T.A. de Boer, R. Henkens,* Recreatief gebruik van water. achtergronddocument Natuurbalans 2008
- 124** *Oenema, O., J.W.H. van der Kolk,* Moet het eenvoudiger?
- 125** *Oenema, O., A. Tiktak,* Niet is zonder grond
- 2009**
- 126** *Kamphorst, D.A.,* Keuzes in het internationale biodiversiteitsbeleid; Verkenning van de beleidstheorie achter de internationale aspecten van het Beleidsprogramma Biodiversiteit (2008-2011)

- 127** *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch*, Quick scan gebruik Catalogus groenblauwe diensten
- 128** *Loeb, R., P.F.M. Verdonshot*, Complexiteit van nutriëntenlimitaties in oppervlaktewateren
- 129** *Kruit, J., P.M. Veer*, Herfotografie van landschappen
- 130** *Oenema, O. A. Smit, A. en J.W.H. van der Kolk*, Indicatoren Landelijk Gebied; werkwijze en eerste resultaten
- 131** *Agricola, H.J.*, Achtergronddocument nulmeting Monitor Agenda Vitaal Platteland
- 132** *Jaarrapportage 2008*. WOT-04-001 – Koepel
- 133** *Jaarrapportage 2008*. WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek
- 134** *Jaarrapportage 2008*. WOT-04-003 – Advisering Natuur & Milieu
- 135** *Jaarrapportage 2008*. WOT-04-005 – M-AVP
- 136** *Jaarrapportage 2008*. WOT-04-006 – Natuurplanbureaufunctie
- 137** *Jaarrapportage 2008*. WOT-04-007 – Milieuplanbureaufunctie
- 138** *Jong de, J.J., J. van Os, R.A. Smidt*. Inventarisatie en beheerskosten van landschapselementen
- 139** *Dirkx, G.H.P., R.W. Verburg, P. van der Wielen*, Tegenkrachten Natuur. Korte verkenning van de weerstand tegen aankopen van landbouwgrond voor natuur
- 140** *Annual reports for 2008; Programme WOT-04*
- 141** *Vullings, L.A.E., C. Blok, G. Vonk, M. van Heusden, A. Huisman, J.M. van Linge, S. Keijzer, J. Oldengarm, J.D. Bulens*, Omgaan met digitale nationale beleidskaarten
- 142** *Vreke, J., A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk, M. Pleijte, P.H. Kersten, F.J.P. van den Bosch*, Maatlat Government - Governance
- 143** *Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch, M. Pleijte*, Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Een verslag van casuonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland.