



Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen

W. Kuindersma
F.G. Boonstra
D. Brunt
S. van Bommel

REEKS ILG EN GEBIEDSPROCESSEN NR 8



Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen

**W. Kuindersma
F.G. Boonstra
D. Brunt
S. van Bommel**



REFERAAT

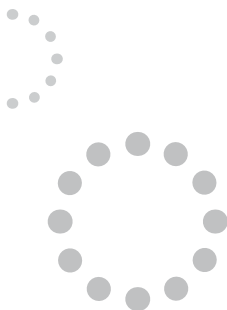
Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt, 2010. *Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen*, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2056. 118 blz.

Integrale gebiedsgericht beleid maakt al vele jaren deel uit van het overheidsbeleid voor het landelijk gebied. Hierin maken allerlei private gebiedspartijen en overheden afspraken over de uitvoering van beleid in een specifiek gebied. Nieuw sectoraal beleid stelt deze afspraken soms weer ter discussie. Hierdoor kan de betrouwbaarheid van de overheid ter discussie komen te staan en daarmee de uitvoering van zowel de integrale gebiedsplannen als de nieuwe sectorale plannen. Dit rapport bevat een analyse van afstemmingsproblemen met nieuw nationaal en Europees natuurbeleid in drie gebieden. Het rapport besluit met enkele algemene conclusies en aanbevelingen aan gebiedspartijen en overheden.

Trefwoorden:

ILG, Natura 200, gebiedsprocessen, integraal gebiedsgericht beleid, implementatie, Gelderse Vallei, Peelvenen, Noordwest Overijssel, beleidsafstemming.

ISSN 1566-7197



INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD SAMENVATTING

1	Inleiding	16
	1.1 Aanleiding van het onderzoek.....	17
	1.2 Projectdoelstelling en onderzoeksvragen	19
	1.3 Methode	20
	1.4 Leeswijzer.....	21
2	Analytisch kader.....	22
	2.1 Inleiding	23
	2.2 Sectoraal beleid	24
	2.3 Integraal gebiedsgericht beleid.....	24
	2.4 Twee perspectieven op conflicten tussen sectoraal beleid en integrale gebiedsplannen	28
	2.5 Strategieën voor afstemming.....	30
3	Noordwest-Overijssel.....	34
	3.1 Inleiding	35
	3.2 Gebiedsbeschrijving	35
	3.3 Afstemmingsprobleem.....	36
	3.4 Gevolgen van voortbestaan afstemmingsprobleem.....	47
	3.5 Afstemming van Natura 2000 en integrale gebiedsontwikkeling	48
	3.5.1 Toegepaste afstemmingsstrategieën	48
	3.5.2 Alternatieve strategieën	51
	3.6 Conclusie en reflectie	53
4	De Peelvenen	56
	4.1 Inleiding	57
	4.2 Gebiedskenmerken	57
	4.3 Conflictbeschrijving	59
	4.4 Gevolgen van voortbestaan afstemmingsprobleem.....	72





INHOUD - vervolg -

	4.5 Afstemmingstrategieën.....	74
	4.5.1 Toegepaste strategieën	74
	4.5.2 Alternatieve strategieën.....	78
	4.6 Conclusies en reflectie	80
5	Gelderse Vallei.....	82
	5.1 Inleiding	83
	5.2 Gebiedskenmerken	83
	5.3 Conflictbeschrijving	84
	5.4 Gevolgen van voortbestaan afstemmingsprobleem.....	93
	5.5 Afstemmingstrategieën.....	94
	5.5.1 Toegepaste strategieën	94
	5.5.2 Alternatieve strategieën.....	96
	5.6 Conclusies en reflectie	96
6	Conclusies en aanbevelingen.....	98
	6.1 Inleiding	99
	6.2 Afstemmingsproblemen, gevolgen en strategieën	99
	6.3 Lessen.....	107

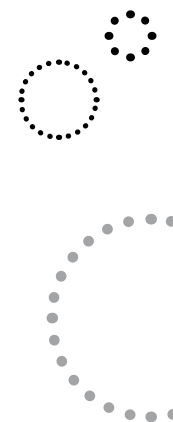
LITERATUUR

BIJLAGE I RESPONDENTEN

BIJLAGE II LIJST MET AFKORTINGEN

BIJLAGE III RAPPORTEN IN DEZE REEKS

COLOFON



The image features a central white horizontal band. Above and below this band are grey areas containing abstract, wing-like shapes filled with a fine black dot pattern. A series of white dots forms a curved line that arches over the top wing and under the bottom wing, framing the central text.

VOORWOORD

Regionale samenwerkingsverbanden tussen overheden en maatschappelijke organisaties spelen al vele jaren een belangrijke rol in het integreren en uitvoeren van overheidsbeleid in het landelijk gebied. Sommige van deze regionale samenwerkingsverbanden zijn inmiddels uitgegroeid tot stabiele organisaties met een sterke positie. Dit onderzoek gaat over dit soort stabiele samenwerkingsverbanden en de manier waarop zij omgaan met nieuw sectoraal beleid vanuit het Rijk of Europa. In de praktijk blijkt dit niet gemakkelijk. De bestaande gebiedscoalities hebben vaak een concreet integraal gebiedsplan en niet zelden stelt nieuw beleid deze afspraken opnieuw ter discussie. Hier botsten niet alleen sectoraal beleid met een integraal gebiedsplan maar ook visies op het probleem. Sectorale beleidsmakers zien vooral een uitvoeringsprobleem en gebiedscoalities die barrières opwerpen. De gebiedscoalities zien vooral een vertrouwensprobleem: de overheid houdt zich niet aan eerder gemaakte afspraken. Dit soort beleidsbotsingen zijn in de huidige dynamische tijd niet te voorkomen. Wel kunnen we leren om er beter mee om te gaan. Daarvoor is het van het grootste belang dat de werelden van sectorale beleidsmakers en gebiedspartijen geregeld bij elkaar komen. Alleen met concrete ontmoetingen kan wederzijds respect en vertrouwen groeien en komen oplossingen een stapje dichterbij. De cases

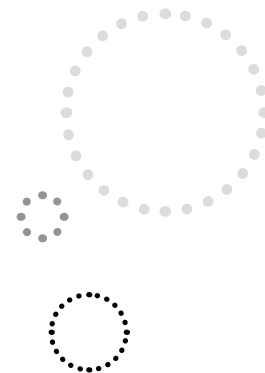
in dit rapport geven inzicht in de praktijk van drie bestaande gebiedsprocessen en de afstemming met nieuw sectoraal beleid. De cases dienen als inspiratie voor gebiedspartijen en beleidsmakers.

Drs. J. Gosse

Ministerie van Economische zaken, Landbouw en Innovatie
Directie Regionale Zaken
Directeur Zuid

The image features a light gray background. In the upper left and lower right corners, there are diagonal bands of a black halftone dot pattern. A series of white dots forms a curved, dotted line that starts near the top left, arches towards the center, and then descends towards the bottom right, passing between the halftone bands.

SAMENVATTING



De stapeling van beleid voor het landelijk gebied is een bekend probleem. In de afgelopen 20 jaar zijn verschillende pogingen gedaan om deze voortdurende stortvloed van nieuw en soms tegenstrijdig beleid in te dammen of hanteerbaar te maken. De introductie van het geïntegreerd gebiedgericht beleid was zo'n poging. Hieronder verstaan we de pogingen van het rijk en/of de provincies om nationaal en/of provinciaal beleid op regionaal niveau beter op elkaar af te stemmen, regionale partijen hierbij te betrekken en daadwerkelijk tot de uitvoering van beleid te komen. Meestal zijn breedsamengestelde gebiedscommissies en een integraal gebiedsplan onderdeel van deze aanpak. Hiermee stopt de ontwikkeling van nieuw sectoraal beleid echter niet. Daarvoor zijn ook vaak goede redenen, zoals nieuwe maatschappelijke problemen (bv. klimaatverandering) of de constatering dat bestaand beleid niet (meer) voldoende effectief is. Wat de reden ook is, nieuw (sectoraal) beleid lijkt niet zelden de uitvoering van integrale gebiedsplannen in de wielen te rijden. Ook de tussentijdse evaluatie van de reconstructie zandgebieden (Boonstra et al. 2007, p. 96) komt met deze conclusie en doet de aanbeveling aan het rijk en de provincies om terughoudend te zijn met het ontwikkelen van nieuw beleid voor het landelijk gebied. Als reactie heeft de minister van LNV in haar brief aan de Tweede Kamer d.d. 8 juni 2007

aangegeven het als een verantwoordelijkheid van LNV en VROM te beschouwen om nieuw beleid voortaan beter af te stemmen met lopende gebiedsprocessen. Dit onderzoek komt voort uit deze beleidsreactie en hierin staat de volgende beleidsvraag centraal: *Hoe kan een betere afstemming gerealiseerd worden tussen de sectoraal georganiseerde beleidsontwikkeling enerzijds en bestaande integrale gebiedsprocessen anderzijds?*

In dit onderzoek is gekeken naar de botsing tussen nieuw sectoraal natuurbeleid en drie bestaande gebiedsprocessen: Noordwest-Overijssel (Natura 2000), de Peelvenen (Natura 2000) en Gelderse Vallei (Robuuste Verbindingszone). We hebben deze afstemmingsproblemen op twee verschillende manieren beschreven en verklaard: vanuit het perspectief van de integrale gebiedsprocessen en vanuit het perspectief van het sectorale beleid.

Vanuit het integrale gebiedsperspectief zien we dat in alle drie gebieden een integraal gebiedsperspectief is opgesteld nadat eerdere pogingen om het beleid voor natuur (Noordwest-Overijssel en Peelvenen) en milieu (Gelderse Vallei) sectoraal te implementeren min of meer zijn mislukt. In al deze gebieden is uiteindelijk gekozen voor een verbrede aanpak waarin de sectorale beleidsthema's natuur en milieu zijn verbonden met thema's als landbouw, recreatie

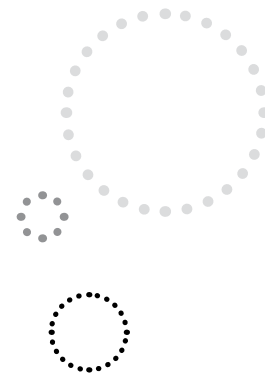


en leefbaarheid. Hierover zijn in al deze gebieden tussen overheden en belangenorganisaties vrij concrete afspraken gemaakt en vastgelegd in langjarige gebiedsplannen. Afstemmingsproblemen ontstaan omdat het nieuwe nationaal natuurbeleid in strijd is met deze gebiedsafspraken, waaronder ook provincies en het rijk hun handtekening hebben gezet. Gebiedspartijen zien de integrale gebiedsplannen echter als een contract en nieuw sectoraal beleid krijgt het stempel van contractbreuk. Toch zien we ook verschillen tussen de gebieden in de mate waarin dit argument van contractbreuk optreedt na de introductie van nieuw sectoraal beleid. In de Gelderse Vallei is dit het meest beperkt. Meest waarschijnlijke verklaring is dat de concretisering van de robuuste verbindingszone is opgenomen in de brede planvorming rond het reconstructieplan. Hierdoor kunnen de extra natuurclaims worden 'gecompenseerd' door ook meer nadruk te leggen op landbouwontwikkeling en leefbaarheid. Het nieuwe sectorale is hier dus succesvol ingepast in een nieuw integraal gebiedsplan. De onderhandelingen over dit plan spelen zich grotendeels af binnen dezelfde brede gebiedscoalitie, die ook het eerdere integrale gebiedsplan heeft opgesteld. In de Peelvenen zien we dat de gebiedscommissie die het integrale gebiedsplan heeft opgesteld, ook een belangrijke adviesrol krijgt bij het Natura 2000-beheerplan. Hier is niet zozeer sprake van



nieuwe integrale planvorming, zoals in de Gelderse Vallei, maar slaagt de commissie er wel in om het nieuwe beheerplan min of meer te laten aansluiten bij het bestaande integrale gebiedsplan. In Noordwest-Overijssel worden de onderhandelingen over het beheerplan binnen een andere, meer sectoraal samengestelde, gebiedscommissie gevoerd dan bij het opstellen van het integrale gebiedsplan. Er zijn wel dwarsverbanden, maar toch heeft de beheersplancommissie een vrij smalle sectorale opdracht en zijn bepaalde partijen (landbouw) aanvankelijk niet vertegenwoordigd. Mede hierdoor is het afstemmingsprobleem in dit gebied het grootst en wordt het argument van contractbreuk hier het meest gehoord.

Vanuit het *sectorale perspectief* kunnen we de afstemmingsproblemen op een heel andere manier beschrijven en verklaren. Het sectorale beleid dat in de drie casus centraal stond, valt onder de noemer natuurbeleid. De Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000) maken deel uit van het EU-beleid om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. De robuuste verbindingszone Veluwe-Utrechtse Heuvelrug maakt deel uit van het Nederlandse natuurbeleid. Dit concept is in 2000 ontwikkeld omdat uit evaluaties bleek dat de geplande Ecologische Hoofdstructuur te weinig ruimtelijke samenhang vertoonde. Beide initiatieven komen



dus voort uit een concreet ecologisch probleem dat op de nationale of Europese politieke agenda is gekomen. Natura 2000 en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) worden ook gesteund door vele maatschappelijke organisaties en individuen. De afstemmingsproblemen in de gebieden zijn vanuit dit perspectief vooral implementatieproblemen. Hierbij is opvallend dat vooral Natura 2000 wel heel lang heeft geduurd voordat de concrete gevolgen voor regionale partijen duidelijk werd. Veel van de gebiedsaanwijzingen in Noordwest-Overijssel en de Peelvenen vonden al geruime tijd plaats voordat de onderhandelingen over de integrale gebiedsplannen werden beklonken. Dit roept de vraag op waarom dit beleid dan niet veel eerder op elkaar is afgestemd. In eerste instantie heeft dit te maken met ontbrekende feitenkennis over de precieze natuurwaarden in deze natuurgebieden en de kwetsbaarheid daarvan voor zaken als ammoniakuitstoot en verdroging. In tweede instantie blijkt dit ook samen te hangen met de implementatiestrategie van het ministerie van LNV. Dit ministerie of beter misschien de directie natuur, heeft bewust de confrontatie met gebieden zolang mogelijk vermeden en heel lang een vrij sectorale strategie blijven volgen waarin weinig werd gecommuniceerd met gebieden. Daardoor kwamen veel implementatieproblemen pas aan het licht bij het opstellen van de beheerplannen. Bovendien waren in veel gebieden

(waaronder de Peelvenen en Noordwest-Overijssel) toen al integrale gebiedsplannen vastgesteld en concrete afspraken tussen overheden en gebiedspartijen gemaakt. Deze regionale gebiedscoalities waren net met de implementatie van deze plannen begonnen, toen bleek dat de beheerplannen bestaande afspraken weer ter discussie stelden. De beleidsfilosofie dat in gebieden zoals de Peelvenen en Noordwest-Overijssel snel dergelijke beheerplannen konden worden vastgesteld omdat er al een gebiedscoalitie was geformeerd bleek slechts gedeeltelijk uit te komen. Bestaande gebiedscoalities en gebiedsafspraken blijken ook barrières te kunnen vormen voor de implementatie van nieuw beleid. Bij de uitwerking van de robuuste verbindingzones liet het ministerie van LNV de uitwerking veel meer over aan de provincies. Bovendien liet het concept ruimte voor multifunctioneel ruimtegebruik en nadere invulling in de gebieden. Cruciaal in de Gelderse Vallei was de keuze om de robuuste verbinding uit te laten werken door de bestaande gebiedscoalitie in het integrale reconstructieplan. Daarbij bestond ruimte om te onderhandelen over de precieze begrenzing, de precieze natuurdoelen en de instrumenten (verwerven of particulier beheer). Bovendien kon de landbouw gecompenseerd worden met extra aandacht voor landbouwonwikkeling.



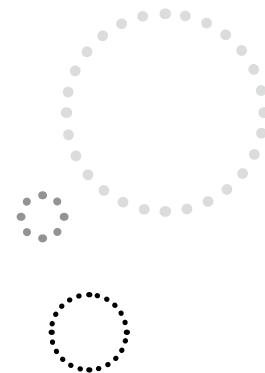
Gevolgen voortbestaan afstemmingsproblemen

De gevolgen van deze afstemmingsproblemen kunnen groot zijn. In de drie casus zijn de volgende gevolgen beschreven: 1. Verlies aan vertrouwen in de overheid; 2. Afname van het draagvlak voor het integrale gebiedsplan; 3. Stilleleggen implementatie van bestaande (integrale) plannen; 4. Sectorale doelen worden niet gehaald. Naast deze negatieve gevolgen heeft de casus Gelderse Vallei laten zien dat de introductie van nieuw sectoraal beleid niet per definitie negatief hoeft uit te pakken voor bestaande integrale gebiedsprocessen. Het feit dat in de Gelderse vallei de begrenzing van de robuuste verbindingzone is opgenomen in het nieuwe integrale gebiedsproces van de reconstructie, heeft immers er mede toe geleid dat de bestaande gebiedscoalitie ook verantwoordelijkheid heeft genomen voor de uitvoering van dit sectorale beleid. Wel is dit beleid wellicht iets anders vormgegeven dan vanuit een puur sectorale benadering was gebeurd en zijn provinciale pogingen om de robuuste verbindingzone later nog uit te breiden met een nieuwe noordelijke tak door de gebiedscoalitie tijdelijk geparkeerd. De precieze gevolgen hangen dus vooral samen met de manier waarop de partijen met het specifieke afstemmingsprobleem omgaan.

Afstemmingstrategieën vanuit gebiedscoalities en overheden

Afstemmingstrategieën vanuit de *gebiedscoalities* zijn:

1. *Vasthouden* aan het bestaande integrale gebiedsplan. Deze strategie is de primaire strategie in al de drie cases. Deze strategie is belangrijk omdat deze bestaande afspraken de gebiedscoalitie binden.
2. *Confrontatie* met de overheden die verantwoordelijk zijn voor het nieuwe sectorale beleid. De gebiedscoalities wijzen hier meestal op de bestaande afspraken, waar deze overheden veelal ook mee hebben ingestemd en ligt dus in het verlengde van de eerste strategie. In de drie cases heeft dit niet geleid tot het terugtrekken van dit sectorale beleid. Wel is hiermee het gebiedsspecifieke afstemmingsprobleem op de ambtelijke of zelfs politieke agenda gezet. Soms worden in deze fase ook de feiten (of probleemdefinitie) vanuit het sectorale beleid ter discussie gesteld. In de casus de Peelvenen heeft één van de landbouwpartijen (NMV) zelfs de aanwijzingsprocedure van dit gebied door LNV juridisch proberen te ondermijnen. Zonder veel succes overigens.



3. *Zoeken naar maatwerk* in het sectorale beleid. In het beleid voor de robuuste verbingszone was dit maatwerk in feite al ingebouwd in het beleid, door bijvoorbeeld globale begrenzingen en mogelijkheden voor functiecombinaties. In de twee Natura 2000-cases was het maatwerk moeilijker te vinden. De twee gebiedscoalities proberen dit maatwerk te vergroten door contact te zoeken met LNV. Het opstellen van een beheerplan wordt als een mogelijkheid gezien om de mogelijkheden voor maatwerk te vergroten en te concretiseren.
4. *Temporiseren* van de implementatie van het sectorale beleid. Vooral in de casus de Peelvenen is dit een belangrijke strategie van de gebiedscoalitie. Onzekerheid over kennis wordt daarin 'gebruikt' om een gefaseerde implementatie van maatregelen in te voeren. Bovendien is Natura 2000 niet erg helder over de termijn waarop de doelen moeten zijn bereikt.
5. *Reflexiviteit* is een laatste strategie is het inbouwen van reflexiviteit in het integrale gebiedsproces. Zowel in de Gelderse Vallei als in de Peelvenen worden specifieke evaluatiemomenten ingebouwd in het integrale gebiedsproces. Op deze momenten kunnen de effecten van de bestaande plannen worden geëvalueerd, kan nieuw beleid worden ingepast en eventueel nieuwe maatregelen worden afgesproken.

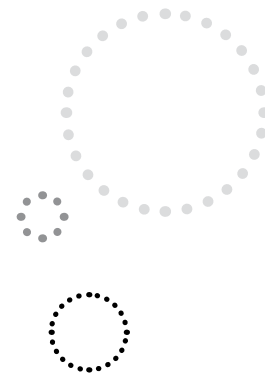
Vanuit het sectorale beleid zien we een aantal andere strategieën vanuit de rijksoverheid en de provincies:

1. *Vermijding van de afstemmingsproblemen* met integrale gebiedsprocessen. In feite is dit de centrale rijksstrategie bij de implementatie van Natura 2000 tot ongeveer 2002. Deze strategie gaat hier gepaard met een interne isolatiestrategie. Zelfs binnen LNV is slechts een zeer klein groepje natuurambtenaren betrokken bij het uitwerken van Natura 2000. Zodoende zijn veel rijks- en provinciale ambtenaren die betrokken zijn bij integrale gebiedsplannen (zoals landinrichting en reconstructie) onvoldoende op de hoogte van de precieze gevolgen van Natura 2000 voor deze gebiedsprocessen.
2. *Communicatie en onderzoek*. Met deze strategie tracht de overheid om duidelijkheid te verstrekken over de gevolgen van haar beleid voor gebieden. In het algemeen gaat het hier om algemene voorzieningen, zoals een informatiepunt Natura 2000 en onderzoek naar de gevolgen van ammoniak op natuurwaarden, waar gebiedsprocessen gebruik van kunnen maken bij het uitwerken en uitvoeren van dit beleid.

- 
- 
3. *Duidelijkheid en/of maatwerk aanbrengen in het beleid.* Vooral bij Natura 2000 zien we enkele pogingen om op landelijk niveau 'toetsingskader' of 'handreikingen' vast te stellen, die gebiedspartijen meer duidelijkheid moeten geven over de gevolgen van Natura 2000. Soms geven deze algemene beleidsuitwerkingen ook meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk, bijvoorbeeld door vormen van saldering mogelijk te maken. Provincies proberen ook duidelijkheid te bieden op gebiedsniveau door het toetsen van de integrale gebiedsperspectieven aan Natura 2000. Ze hopen hiermee aan te tonen dat veel maatregelen uit het bestaande integrale plan gewoon door kunnen gaan. Toch blijkt in Noordwest-Overijssel dat dit niet geldt voor een klein deel van de maatregelen, zodat de onrust in het gebied hierdoor nauwelijks afneemt.
 4. *Nieuwe (integrale) gebiedsplannen opstellen.* Hierbij is een groot verschil tussen de casus de Gelderse Vallei waar het nieuwe sectorale beleid voor de robuuste verbindingszone wordt ingepast in het integrale gebiedsproces van de reconstructie en de twee Natura 200-cases. In deze laatste cases worden beheerplannen opgesteld om de Natura 2000-doelen te vertalen naar concrete maatregelen in het gebied. In de Peelvenen wordt dit plan opgesteld door dezelfde

gebiedscommissie die verantwoordelijk is voor het integrale gebiedsplan. In Noordwest-Overijssel wordt gekozen voor een meer sectorale commissie.

Opvallend is vooral dat zowel gebiedscoalities en overheden meestal beginnen met een strategie gericht op de eigen doelstellingen. Overheden reageren vanuit de eigen (nieuwe) sectorale doelstellingen en gebiedscoalities vanuit hun eigen gebiedsvisies. Daarbij lijkt aanvankelijk vaak weinig oog voor de positie van de ander. Onze case-studies hebben laten zien dat afstemming van nieuw sectoraal beleid in gebieden met bestaand integraal gebiedsgericht beleid, problematisch kan (maar niet hoeft te) zijn. Concrete lessen voor gebiedspartijen en overheden (als initiatiefnemers van nieuw sectoraal beleid) hebben vooral te maken met het doorbreken van de blinde vlekken en tunnelvisies, die vanuit beide perspectieven blijkbaar bijna als vanzelf ontstaat.



Enkele suggesties voor overheden die nieuw sectoraal beleid introduceren zijn:

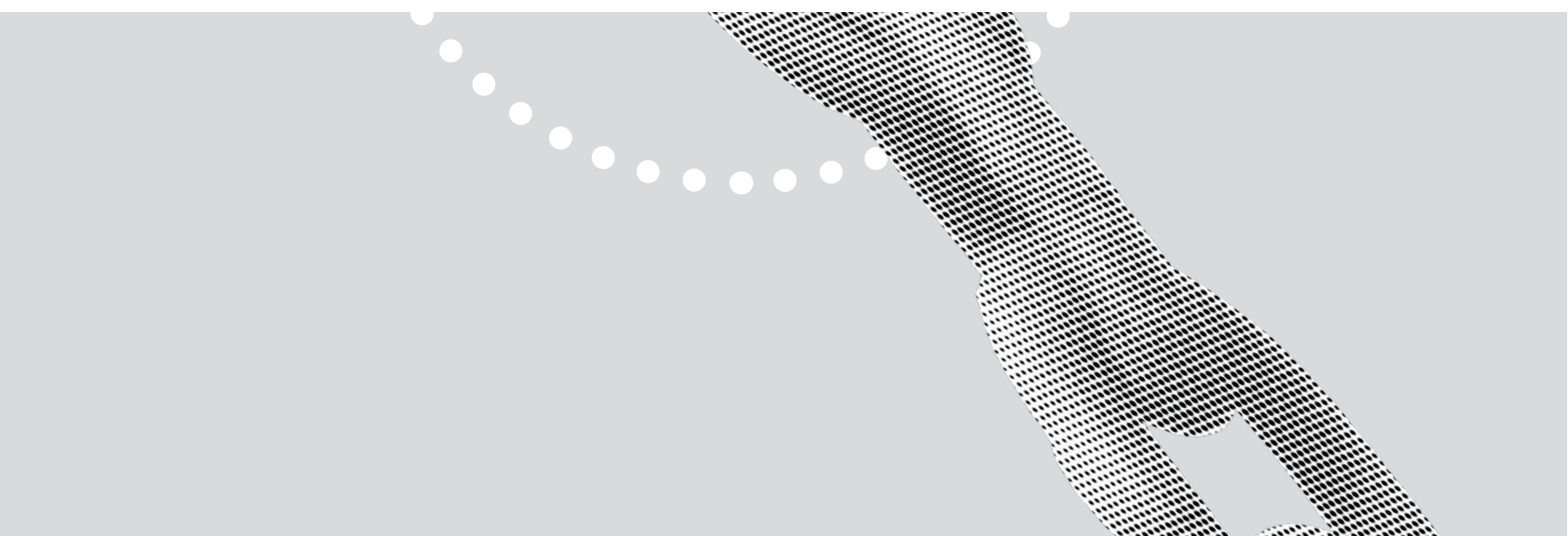
1. Wees bewust van bestaande gebiedsafspraken en neem deze serieus
2. Zoek (in een vroeg stadium) naar mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk
3. Maak, zo mogelijk, gebruik van bestaande, goed functionerende, gebiedscoalities bij de formulering en uitvoering van nieuw sectoraal beleid
4. Bestuurders: wees voorzichtig met harde toezeggingen over zaken die je niet kunt voor- of overzien

Suggesties voor gebiedspartijen zijn:

1. Blijf op de hoogte van nieuwe beleidsontwikkelingen
2. Bouw een evaluatiemoment in het gebiedsproces
3. Zoek actief naar beleidsruimte
4. Benut nieuwe beleidsontwikkelingen als een kans voor het bestaande gebiedsproces



1 INLEIDING



1.1 Aanleiding van het onderzoek

De stapeling van beleid voor het landelijk gebied is een issue dat al vaak is gesignaleerd. In de afgelopen 20 jaar zijn verschillende pogingen gedaan om deze voortdurende stortvloed van nieuw en soms tegenstrijdig beleid in te dammen of hanteerbaar te maken. De introductie van het geïntegreerd gebiedgericht beleid was zo'n poging. Hieronder verstaan we de pogingen van het rijk en/of provincies om nationaal en/of provinciaal beleid op regionaal niveau beter op elkaar af te stemmen, regionale partijen hierbij te betrekken en daadwerkelijk tot de uitvoering van beleid te komen. Meestal zijn breed samengestelde gebiedscommissies en een integraal gebiedsplan onderdeel van deze aanpak. Recent vinden onder de noemer gebiedsontwikkeling soortgelijke initiatieven tot beleidsintegratie en beleidsimplementatie plaats.

Het centrale probleem van dit onderzoek is dat de ontwikkeling van nieuw beleid niet stopt na de vaststelling van integrale gebieds(ontwikkelings)plannen. Daarvoor zijn ook vaak goede redenen. Zo kunnen er nieuwe (maatschappelijke) problemen op de agenda komen, zoals de aanpassing (of adaptatie) aan toekomstige klimaatverandering. In andere gevallen blijkt (uit onderzoek) dat bestaand beleid

niet of onvoldoende effectief is. Ook dit kan een reden zijn voor de introductie van nieuw of aangescherpt (sectoraal) beleid. Wat de reden ook is, nieuw (sectoraal) beleid lijkt niet zelden de uitvoering van integrale gebiedsplannen in de wielen te rijden. Dit heeft weer negatieve gevolgen voor de uitvoering van oud en nieuw (sectoraal) beleid.

Ook de tussentijdse evaluatie van de reconstructie zandgebieden (Boonstra et al. 2007, p. 96) komt met deze conclusie en doet de aanbeveling aan het rijk en provincies om terughoudend te zijn met het ontwikkelen van nieuw beleid voor het landelijk gebied. De reden daarvoor is dat nieuwe sectorale beleidsontwikkelingen het draagvlak voor de uitvoering van bestaande integrale gebiedsplannen (zoals reconstructieplannen) onder druk zetten. Bij de ontwikkeling van nieuw beleid (of de aanpassing van bestaand beleid) wordt volgens de auteurs vaak onvoldoende rekening gehouden met de gevolgen hiervan voor lopende beleidsprocessen op gebiedsniveau. Als reactie heeft de minister van LNV in haar brief aan de Tweede Kamer d.d. 8 juni 2007 aangegeven het als een verantwoordelijkheid van LNV en VROM te beschouwen om nieuw beleid voortaan beter af te stemmen met lopende gebiedsprocessen. Het voorliggende onderzoek komt voort uit deze beleidsreactie.



De centrale beleidsvraag van dit onderzoek luidt dan ook:

‘Hoe kan een betere afstemming gerealiseerd worden tussen de sectoraal georganiseerde beleidsontwikkeling enerzijds en bestaande integrale gebiedsprocessen anderzijds?’



Bij nieuwe sectorale ontwikkelingen denken we aan nieuw beleid of wet- en regelgeving op het gebied van natuur, landschap, milieu en water vanuit de ministeries van LNV, VROM en VenW. Dit beleid komt steeds vaker voort uit de implementatie van Europese richtlijnen. Vanwege het feit dat de implementatie van deze richtlijnen vaak langzaam (en trapsgewijs) verloopt, kan het hier ook gaan om relatief oude richtlijnen waarvan de gevolgen voor integrale gebiedsprocessen nu pas duidelijk worden. Voorbeelden van dergelijke beleidsontwikkelingen zijn de Europese Kaderrichtlijn Water, de implementatie van de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn, en (nationaal) de implementatie van nieuwe beleidscategorieën als ‘Robuuste Verbindingszone’ en ‘Nationaal Landschap’.

Integrale gebiedsprocessen bestaan al langer, maar sinds de komst van het ILG in 2007 ligt de verantwoordelijkheid voor dit beleid bij de provincies. Begin 2007 hebben de

provincies in overleg met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties integrale meerjarenprogramma’s opgesteld. De meeste provincies hebben voor de uitvoering integrale gebiedscommissies ingesteld en (soms) integrale gebiedsplannen. In veel gebieden bouwen deze organisatiestructuren en integrale gebiedsplannen voort op eerder integrale gebiedsgericht beleid. In deze studie hebben we ervoor gekozen om in te zoomen op stevige gebiedscoalities met een zekere historie. We verwachten namelijk dat bij deze bestaande gebiedscoalities de afstemming van nieuw sectoraal beleid voor de meeste problemen kan zorgen. De reden hiervoor is dat in deze gebieden vaak duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen de regionale partijen (overheden en niet-overheden) en met provinciale en rijksoverheden. Nieuw sectoraal beleid, dat onvoldoende aansluit bij (of zelfs strijdig is met) de gemaakte afspraken op gebiedsniveau, kan de verhoudingen tussen de gebiedspartners ernstig verstoren. De provincies worden immers gedwongen om terug te komen op afspraken die zij eerder met gebiedspartijen maakten. Dat maakt ze tot een onbetrouwbare partner. De uitvoering van (nieuw en bestaand) beleid voor het landelijk gebied kan hierdoor worden gefrustreerd. Overigens is het ook denkbaar dat juist een bestaande regionale samenwerking een belangrijke randvoorwaarde is voor de integratie en uiteindelijk de

uitvoering van nieuw sectoraal beleid. Het is duidelijk dat we naar de praktijk moeten kijken om te achterhalen wat het probleem precies is en hoe de betrokkenen dit trachten op te lossen. Voordat we hier verder op ingaan, scherpener we eerst onze vraagstelling aan (par. 1.2), schetsen we de gekozen onderzoeksmethode (par. 1.3) en geven we een leeswijzer voor dit rapport (par. 1.4).

1.2 Projectdoelstelling en onderzoeksvragen

Het belangrijkste doel van dit onderzoek is bij te dragen aan een betere afstemming tussen nieuwe, sectorale beleidsontwikkelingen en lopende, integrale gebiedsprocessen voor het landelijk gebied. Dat hebben we gedaan door middel van:

1. een diepgaand inzicht te verkrijgen in de afstemmingsproblematiek, door in een aantal casus (gebiedsprocessen) te onderzoeken hoe de afstemming tussen sectorale beleidsontwikkelingen en lopende gebiedsprocessen is verlopen;
2. het uitwisselen van leerervaringen via een workshop.

Dit rapport bevat een verslag van het onderzoek en dus geen verslag van het uitwisselen van de leerervaringen.

In dit casestudyonderzoek gaan we aan de hand van drie gebieden in op specifieke afstemmingsproblemen en op de gehanteerde strategieën om hiermee om te gaan. Daarbij staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe is het afstemmingsprobleem tussen het integrale gebiedsproces en de sectorale beleidsontwikkeling ontstaan en hoe is dit probleem te karakteriseren?
- Wat zijn de huidige en toekomstige gevolgen van het voortbestaan van dit afstemmingsprobleem?
- Welke afstemmingsstrategieën zijn toegepast door verschillende actoren en welke mogelijke afstemmingsstrategieën zijn niet toegepast en wat zijn de redenen hiervoor?
- Welke lessen kunnen we uit deze drie casus trekken voor de afstemming van nieuw beleid en bestaande gebiedsprocessen in andere gebieden en in de toekomst?
- Welke concrete aanbevelingen zijn er te formuleren voor het rijk, provincies en gebiedspartijen om deze afstemming in de toekomst te verbeteren?

1.3 Methode

In dit onderzoek is gekozen voor de methode van case studies. Het grote voordeel van deze methode is dat op deze manier diepgaande analyses kunnen worden gemaakt waarmee het geschetste probleem beter kan worden begrepen. In dit onderzoek staat de botsing van integrale gebiedsprocessen en (nieuw) sectoraal beleid centraal. We hebben gekozen voor drie cases omdat dit nog de mogelijkheid biedt voor een onderlinge vergelijking. In elk van deze drie cases staan een (al langer bestaand) integraal gebiedsproces en een (relatief) nieuw sectorale beleidsopgave centraal.

Ten eerste zijn drie integrale gebiedsprocessen geselecteerd. Daarbij is gekozen voor gebiedsprocessen met een wat langere historie en een vrij stevig fundament. Of in wetenschappelijke termen: het gaat om integrale gebiedsprocessen die al behoorlijk geïnstitutionaliseerd zijn. Andere selectiecriteria waren: de aanwezigheid van andere informatiebronnen zoals eerder onderzoek) en de bereidheid tot medewerking aan het onderzoek bij de belangrijkste gebiedspartijen. In overleg met de opdrachtgever zijn vervolgens de volgende integrale gebiedsprocessen geselecteerd: Noordwest-Overijssel, de Peelvenen en de

Gelderse Vallei. Deze gebiedsprocessen hebben met elkaar gemeen dat ze al sinds de jaren negentig een vorm van geïntegreerd gebiedsgericht beleid kennen.

Ten tweede hebben we binnen elk van deze gebieden een relevant, actueel en conflictueus voorbeeld gezocht van nieuw sectoraal beleid. De term 'nieuw' is hierbij voorbehouden aan sectoraal beleid dat vanuit de optiek van het gebiedsproces nieuw is. Gezien de relatief lange periodes van beleidsvoorbereiding op Europees en/of nationaal niveau kan dit betekenen dat dit beleid vanuit deze overheden helemaal niet zo nieuw meer is. Het feit dat we naar relatief conflictueuze voorbeelden hebben gezocht betekent ook dat de gekozen voorbeelden niet representatief zijn voor de afstemming van al het sectoraal beleid in integrale gebiedsprocessen. Nieuw sectoraal beleid kan immers voor bestaande gebiedsprocessen ook gunstig uitpakken en vooral kansen bieden. We denken echter meer te kunnen leren van stevige botsingen tussen sectoraal en integraal gebiedsgericht beleid dan van cases waarin deze afstemming moeiteloos verloopt.

Uiteindelijk hebben we binnen de casussen gekozen voor de volgende afstemmingsproblemen: (1) Implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn (Noordwest-Overijssel), (2) Implementatie Vogel- en Habitatrichtlijn met nadruk op water/verdroging (Peelvenen) en (3) Implementatie van de robuuste verbindingszone Utrechtse Heuvelrug - Veluwe (Gelderse Vallei).

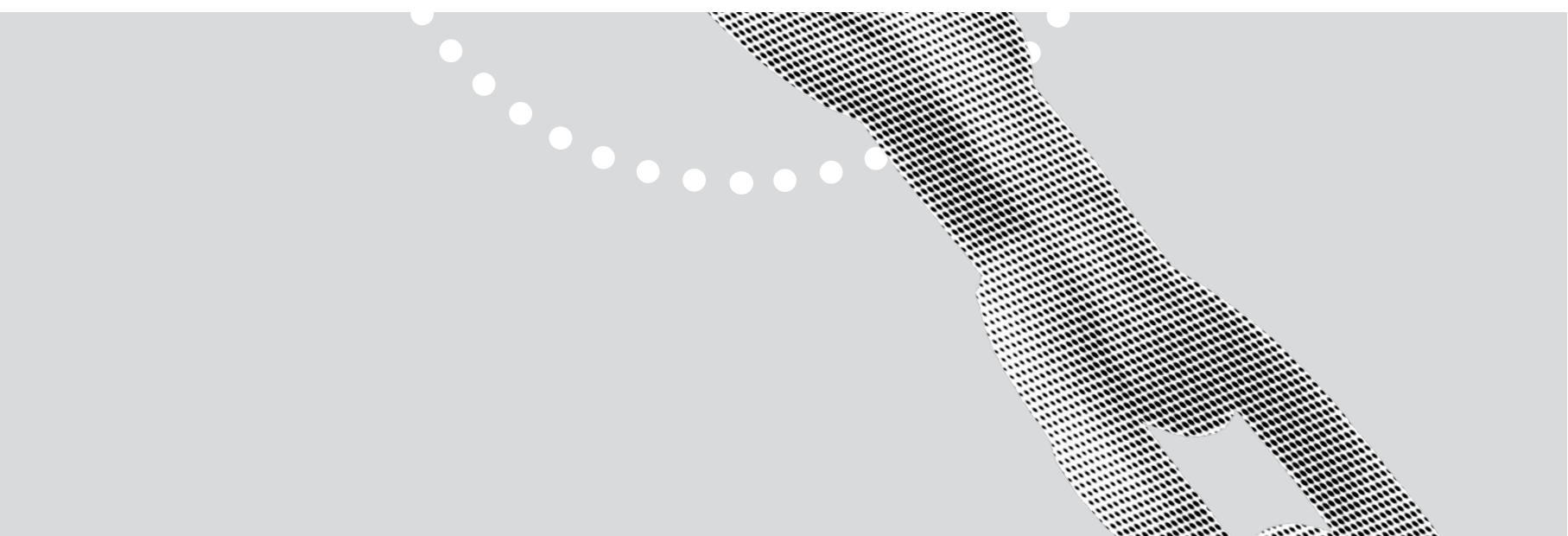
In al deze cases is gebruik gemaakt van schriftelijke bronnen, bestaand onderzoeksmateriaal (vooral Gelderse Vallei) en interviews met betrokken partijen (zie bijlage 1). De casestudy verslagen zijn vervolgens teruggelegd bij de betrokken partijen en besproken in een ronde-tafel bijeenkomst.

1.4 Leeswijzer

Dit rapport is verder als volgt ingedeeld. In hoofdstuk 2 gaan we in op het analytisch kader van deze studie. Hoofdstuk 3 t/m 5 bevatten een uitgebreid verslag van de drie case studies: Noordwest-Overijssel, de Peelvenen en de Gelderse Vallei. Tenslotte trekken we algemene conclusies en doen enkele aanbevelingen in hoofdstuk 6.



2 ANALYTISCH KADER



2.1 Inleiding

In dit analytisch kader werken we de belangrijkste begrippen en veronderstellingen van dit onderzoek uit. Dit kader dient niet als een toetsingskader voor de case studies, maar puur ter verduidelijking van de begrippen en als handvaten voor de vergelijking en de conclusies. Dit hoofdstuk is hoofdzakelijk gebaseerd op bestaande (wetenschappelijke) literatuur met illustraties en voorbeelden uit andere empirische studies en de praktijk.

De indeling van het hoofdstuk is als volgt. Ten eerste gaan we in op de definitie van het begrip sectoraal beleid (par. 2.2). Vervolgens behandelen we het begrip geïntegreerd gebiedsgericht beleid en schetsen we de algemene ontwikkeling hiervan in Nederland (par. 2.3). In par. 2.4 volgt dan een uiteenzetting over mogelijke knelpunten tussen sectoraal beleid en geïntegreerd gebiedsgericht beleid en mogelijke strategieën om deze knelpunten op te lossen.

2.2 Sectoraal beleid

Voordat we ingaan op de integratie van beleid, dienen we eerst te benoemen wat sectoraal beleid is. Hierbij beperken we ons in eerste instantie tot sectoraal beleid van EU en het

rijk, waarbij vaak wel andere overheden zijn betrokken. Zo is het rijk verantwoordelijk voor de uitvoering van EU-richtlijnen en hebben de provincies veel rijkstaken aangaande het plattelandsbeleid (geheel of gedeeltelijk) overgenomen van het rijk. Het gevolg hiervan is dat in veel gebiedsprocessen niet alle betrokken overheden aan tafel zitten.

Sectoraal beleid is beleid dat zich richt op specifieke sectoren of thema's van overheidsbeleid. Voorbeelden van beleidssectoren zijn milieu, natuur, landbouw, water en ruimtelijke ordening. Hierbinnen bestaan vaak weer vele subsectoren of subthema's, die meestal verbonden zijn aan specialisaties in beleid en wetenschap. Het milieubeleid is hiermee beroemd geworden door subthema's als ammoniakbeleid, geluidsbeleid, geurbeleid, bodembeleid, mestbeleid etc. Het centrale probleem van dergelijk sectoraal beleid is dat de oplossing van het sectorale probleem niet zelden de oplossing van andere sectorale problemen in de weg staat of juist extra problemen in andere sectoren veroorzaakt. Een voorbeeld is de stapeling van sectoraal milieubeleid in de jaren tachtig in bijvoorbeeld de Gelderse Vallei of Zuidoost-Friesland. In deze gebieden waren de beperkingen vanuit ammoniakregelgeving en geurregelgeving dusdanig dat veel boerenbedrijven niet meer konden uitbreiden. De mogelijkheden om bedrijven te verplaatsen ontbraken



hierdoor ook, waardoor de uitvoering van dit milieubeleid maar ook van natuurontwikkelingsplannen stagneerde. De meeste boerenbedrijven bleven zitten op hun plek. Uiteindelijk bleek een meer flexibele toepassing van ammoniak- en geurregeling nodig om de realisatie van milieu- en natuurdoelen in deze gebieden van de grond te krijgen.



De aantrekkelijkheid van sectoraal beleid zit veelal in de eenduidigheid en helderheid. Er is een bepaald maatschappelijk probleem (bv. geurhinder door landbouwbedrijven) en dat wordt opgelost door een overheidsmaatregel (bv. strengere vergunningseisen). Sectoraal beleid wordt vaak geassocieerd met stringente wettelijke regels en instrumenten. Dit hoeft natuurlijk niet zo te zijn. Sectoraal beleid kan net zo goed bestaan uit voorlichtingscampagnes, subsidies en convenanten. Toch is deze associatie in het kader van deze studie niet zo vreemd, omdat juist sectoraal beleid dat helder is en beperkingen met zich meebrengt vaak als bedreigend wordt ervaren vanuit bestaande gebiedsprocessen. Deze bedreigendheid vanuit bestaande gebiedsprocessen was dan ook het centrale selectiecriteria voor relevant sectoraal beleid in deze studie. We hebben dus sectoraal beleid geselecteerd dat problemen oplevert voor bestaande integrale gebiedsprocessen. Daarnaast is er natuurlijk ook sectoraal beleid dat juist in het verlengde

ligt van deze gebiedsprocessen en probleemloos wordt ingepast of gebruikt. Daarnaast zijn veel gebiedsprocessen juist ontstaan vanwege de afstemmingsproblemen tussen verschillende vormen van sectoraal beleid. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het ROM-gebiedenbeleid uit de jaren tachtig en negentig, waarin de afstemming tussen milieubeleid en ruimtelijk beleid centraal stond. De behoefte aan integratie van sectoraal beleid (ook vanuit de overheid) ligt dus ook ten grondslag aan het integraal gebiedsgerichte beleid van de rijksoverheid en de provincies. Het probleem dat in deze studie centraal staat is echter dat dit sectoraal beleid steeds verandert en dus dat bestaande gebiedsafspraken (vanuit dit gezichtspunt) ook steeds moeten worden aangepast. De spanningen die dit oplevert komen in dit rapport aan de orde.

2.3 Integraal gebiedsgericht beleid

Een tweede centraal begrip in deze studie betreft integrale gebiedsprocessen. Maar wat zijn dat nu eigenlijk? En waar komen deze processen uit voort?

Allereerst dienen we ons af te vragen wat nu eigenlijk integratie van (sectoraal) beleid is. Brouwer (1998: 19)

maakt een onderscheid in: (1) afstemming en (2) integratie. Bij afstemming gaat het om *'tegenspraken tussen beleidsterreinen te voorkomen en voorgestelde maatregelen te harmoniseren'*.

Deze afstemming kan eenzijdig of tweezijdig zijn. Eenzijdige afstemming betreft bijvoorbeeld de bekende 'haasje-over-constructie', waarin nieuw beleid oud beleid vervangt ook als dit stamt uit een andere beleidssector. Tegenstrijdigheden tussen bijvoorbeeld ruimtelijk beleid en milieubeleid worden dan dus 'opgelost' door de laatste nota die iets over het onderwerp zegt voor te laten gaan zonder expliciete onderhandelingen. Tweezijdige afstemming of coördinatie omvat juist vooral onderhandelingen en compromissen tussen de vertegenwoordigers van strijdig beleid.

Integratie gaat een stap verder dan afstemming. Bij integratie worden delen of elementen van beleid in een samenhangend geheel verenigd. Deze integratie kan op verschillende niveaus plaatsvinden. Een eerste vorm is de horizontale integratie (of coördinatie) van sectoraal beleid op één bepaald overheidsniveau. Voorbeelden op rijksniveau zijn bijvoorbeeld de integratie van het natuur, bos en landschapsbeleid in de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' (Ministerie van LNV, 2000) of de verschillende

pogingen om milieu- en ruimtelijk beleid te integreren. Provinciale voorbeelden zijn er ook, zoals de integratie van verschillende beleidsvelden (ruimtelijke ordening, milieu, water, verkeer en vervoer) door Provinciale Omgevingsplannen. Voorbeelden op Europees niveau zijn veel lastiger te vinden. De Europese Unie (EU) laat de integratie van de sectorale milieuriichtlijnen juist over aan de lidstaten.

Een andere manier om sectoraal beleid te integreren is door deze over te laten op het gebiedsniveau. Op deze vorm van integratie richten we ons vooral in deze studie. Het gaat dan niet alleen om de integratie van verschillend sectoraal beleid, maar ook om deze doelen af te stemmen (of te integreren) met de doelstellingen van andere actoren (zowel overheden als maatschappelijke partijen) in specifieke gebieden. Dit zogenaamde geïntegreerd gebiedsgericht beleid voor het landelijk gebied is in Nederland geïntroduceerd aan het eind van de jaren 80. De eerste echte voorbeelden zijn het ROM-gebiedenbeleid (1989) en de aandachtsgebieden leefbaarheid (1991) van het ministerie van VROM. Niet lang daarna volgde ook het ministerie van LNV met de Waardevolle Cultuurlandschappen (1992). Naast deze initiatieven van het rijk, voeren ook provincies en de EU (LEADER) geïntegreerd gebiedsgericht beleid (Boonstra, 2004; Boonstra en Kuindersma, 2008).



Kernpunt van deze eerste generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn:

- Het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, recreatie, water etc.);
- Het scheppen van een zodanig draagvlak onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook daadwerkelijk wordt uitgevoerd.



Het creëren van zogenaamde 'win-win'-situaties speelt hierbij een belangrijke rol. Dit zijn onderhandelingsresultaten waar alle betrokken partijen baat bij hebben en niemand er op achteruit gaat (Boonstra, 2004; Glasbergen en Driessen, 1993; Leroy, 2000). Het geïntegreerd gebiedgericht beleid is in algemene zin een kritiek op tegenvallende resultaten van overwegend sectorale beleidsinspanningen en gebrekkige horizontale integratie in het landelijk gebied. Dit beleidsfalen wijten de initiatiefnemers op de eerste plaats aan de inhoudelijke verkokering van de betrokken beleidsterreinen en het daaruit voortkomende gebrek aan

bestuurlijke afstemming en beleidsinhoudelijke integratie. Op de tweede plaats is het beleidsfalen een gevolg van het generieke 'top down' karakter van veel beleid voor het landelijk gebied. Hierdoor is het niet aangepast aan regionale en lokale omstandigheden en houdt het onvoldoende rekening met specifieke afhankelijkheidsverhoudingen tussen betrokken actoren. Aldus ontstaat lokaal niet geaccepteerd beleid dat niet of onvoldoende wordt uitgevoerd (Boonstra, 2004; Leroy, 2000). Overigens zijn er tussen de verschillende categorieën van deze eerste generatie nog wel grote verschillen. Zelfs binnen een categorie als het ROM-gebiedenbeleid blijkt zelfs nog een grote variatie aan experimentele sturingsvormen schuil te gaan (Glasbergen, 1993). Zo zijn sommige ROM-projecten erg sterk gericht op de integratie van verschillend rijks- en provinciaal beleid, zoals de ROM-projecten Groene Hart en NUBL, waarin alleen provincies en ministeries werkten aan een zogenaamd integraal gebiedsplan (of: plan van aanpak). Andere gebiedsprocessen integreren ook nadrukkelijk de doelen van andere overheden en maatschappelijke organisaties in hun gebiedsplan, zoals de Gelderse vallei waarin gemeenten, waterschappen, landbouw- en milieuorganisaties en zelfs veevoederbedrijven en plattelandsvrouwen samenwerkten (Van Tatenhove, 1993).

Aan het eind van de jaren 90 ontstaat er meer kritiek op deze experimenten met geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Vooral de ROM-experimenten worden als te vrijblijvend gekwalificeerd en er ontstaat een hernieuwde neiging tot meer hiërarchisch en sectoraal ingrijpen. Dit is vooral zichtbaar in de aanloopperiode van de reconstructie zandgebieden (vanaf 1997), die voortkomt uit de uitbraak van de varkenspest in 1997 (Bleumink, 2007). Toch krijgt ook dit integrale beleid in de jaren daarna steeds meer kenmerken van gebiedsgericht en interactief beleid (Kuindersma en Boonstra, 2009). Hierdoor kunnen wij de gebiedsgerichte aanpak binnen de reconstructie zandgebieden labelen als een tweede generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Hetzelfde geldt voor de gebiedsgerichte aanpak van de provincies na 2007, als met het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) bijna alle gelden voor het beleid voor het landelijk gebied van het rijk naar de provincies zijn overgedragen (Kuindersma en Selnes, 2008).

De term tweede generatie gebruiken we vanwege enkele belangrijke verschillen met de eerste generatie geïntegreerd gebiedsgericht beleid. We noemen de vijf belangrijkste verschillen:

1. De provincie is nu echt de regisseur en het rijk trekt zich terug uit het geïntegreerd gebiedsgericht beleid. ILG en

reconstructie worden om deze reden ook wel gezien als exponenten van een decentralisatie van rijksbeleid.

2. De wettelijke basis van het ILG (WILG) en de reconstructie (Reconstructiewet) is nieuw ten opzichte van de experimentele en buitenwettelijke voorgangers. Het verhoogt de bestuurlijke status van gebiedsgericht beleid en biedt mogelijkheden voor de inzet van eigen wettelijk instrumentarium.
3. Het aantal en de concreetheid van prestatieafspraken is toegenomen. Deze ontwikkeling past in de algemene trend naar afrekenbaarheid en prestatiecontracten. In de bestuurskunde ook wel aangeduid met de term 'new public management' (Gaebler en Osborne, 1993; Padt, 2007).
4. Het aantal (sectorale) onderwerpen is toegenomen. Dat wil ook zeggen dat het niet meer gaat om de integrale afstemming tussen bijv. milieu en ruimtelijke ordening (ROM), maar om bijna alle beleidsthema's in het landelijk gebied.
5. Het geïntegreerd gebiedsgericht beleid is sinds 2007 bijna gebiedsdekkend voor heel Nederland, terwijl het voorheen een experimenteel karakter had speciaal voor het oplossen van specifieke problemen of het benutten van kansen in specifieke gebieden.



Het geïntegreerd gebiedsgerichte beleid heeft dus definitief wortel geschoten in het landelijk gebied. Dit uit zich zowel in de verbreding van het aantal sectorale beleidsonderwerpen, de verdieping van de integratie bijvoorbeeld in integrale gebiedsplannen met een bepaalde status en in de versteviging van de samenwerking in bestaande gebiedscoalities. Vooral in gebieden die al sinds het eind van de jaren 80 een vorm van gebiedsgericht samenwerken kennen, kan nu worden voortgebouwd op deze ervaring. Wij richten ons in deze studie op gebieden waarin al enige tijd ervaring is opgedaan met geïntegreerd gebiedsgericht werken. Onze verwachting is namelijk dat gebiedsprocessen waarin al eerder geïntegreerde gebiedsplannen zijn opgesteld, die ook nog eens breed gedragen worden door de betrokken partijen, relatief meer problemen zullen hebben met nieuw sectoraal beleid dat botst met hun gemeenschappelijke ambities. De veronderstelling is dus dat juist de succesvolle voorbeelden van gebiedsgerichte samenwerking problemen zullen opleveren bij de implementatie van nieuw sectoraal beleid. Een alternatieve hypothese luidt juist dat succesvolle gebiedssamenwerking een belangrijke randvoorwaarde is voor de integratie en afstemming van nieuw sectoraal beleid. De gebiedspartijen hebben hier immers al ervaring mee. In deze studie kijken we in welke mate deze strijdige hypothesen in de praktijk opgaan en onder welke condities.

2.4 Twee perspectieven op conflicten tussen sectoraal beleid en integrale gebiedsplannen

Voordat we ingaan op de mogelijke strategieën om met de botsingen tussen nieuw (of gewijzigd) sectoraal beleid en integrale gebiedsplannen, besteden we eerst aandacht aan meer algemene manieren om hier tegen aan te kijken. Ideaaltypisch kunnen we hierin twee normatieve perspectieven onderscheiden: één strategie met het integrale en gebiedsgerichte beleid als uitgangspunt en één strategie met het nieuwe sectorale beleid als uitgangspunt.

In het eerste perspectief staat het geïntegreerd gebiedsgerichte beleid en de regionale consensus centraal. Regionaal hebben verschillende partijen (overheden en niet-overheden) verschillende vormen van sectoraal beleid op elkaar afgestemd in een integraal gebiedsplan. In veel gevallen zullen hierin keuzes gemaakt zijn. Hierin hebben alle actoren concessies moeten doen. Dat betekent meestal dat niet al het sectorale beleid (binnen de gestelde termijnen) zal worden uitgevoerd. Het veronderstelde voordeel is evenwel dat voor de gemaakte afspraken in het gebiedsplan voldoende draagvlak is om dit uit te kunnen voeren. Alle betrokken partijen hebben zich immers aan dit plan gecommitteerd en kunnen niet zomaar op de gemaakte afspraken terug

komen. Nieuw sectoraal beleid verstoort de uitvoering van dit plan. In veel gevallen betekent het ook dat een of meer van de betrokken partijen zich niet aan de afspraken houdt, namelijk de stilzwijgende afspraak dat het afgesproken plan wordt uitgevoerd en niet opnieuw ter discussie kan worden gesteld (tenzij alle partijen dit wensen). Vanuit dit perspectief is het gebiedsplan dus de norm, waarop nieuwe sectorale plannen worden getoetst. Nieuwe sectorale plannen zijn welkom, maar alleen voor zover ze de (uitvoering van) bestaande afspraken niet schenden, schaden of veranderen.

In het tweede perspectief staat de politieke dynamiek centraal. Nieuw sectoraal beleid is vooral een oplossing voor problemen, die via het gangbare politieke systeem zijn uitgewerkt en goedgekeurd. Hierbij geldt de norm dat meer specifiek en recenter beleid voorgaat op algemener en ouder beleid. Beleid is constant in beweging omdat ook de maatschappij en de politiek continue veranderen. Gebiedprocessen dienen de uitvoering van deze sectorale en formeel gelegitimeerde plannen niet te verstoren. Integrale gebiedsprocessen moeten vooral flexibel zijn en nieuwe beleidsontwikkelingen snel internaliseren. Integrale gebiedsprocessen voldoen, vanuit dit perspectief, beter als ze in staat zijn om nieuwe beleidsontwikkelingen mee te nemen

en uit te voeren. Gebiedplannen dienen in een dynamische context zelf ook dynamisch en flexibel te zijn.

Een keuze om te kijken vanuit één van beide perspectieven beïnvloedt de beoordeling van conflicten tussen bestaande integrale gebiedsplannen en nieuw sectoraal beleid. Wij hebben geen voorkeur voor één van beide perspectieven. Er is ook geen manier om hieruit een 'beste' perspectief te kiezen. Toch zijn we ons ervan bewust dat door onze keuze om vooral vanuit integrale gebiedsprocessen naar de afstemming met nieuw sectoraal beleid te kijken, de kans bestaat dat het eerste perspectief sterk naar voren zal komen. Dit hebben we zoveel mogelijk geprobeerd te voorkomen door beide perspectieven aan de orde te laten komen in de cases en de conclusies en hierover geen normatief oordeel uit te spreken. Het benoemen van de perspectieven van waaruit actoren opereren kan ook een goede verklaring vormen voor hun gedrag en opstelling in de praktijk. Wij verwachten dat veel conflicten tussen geïntegreerd gebiedsgericht beleid en nieuw sectoraal beleid ook samenhangen met de conflicterende perspectieven van waaruit zij opereren.

2.5 Strategieën voor afstemming

Conflicten tussen integrale gebiedsplannen en sectoraal beleid vragen om oplossingen. De pogingen van betrokken actoren om deze conflicten op te lossen noemen we in deze studie afstemmingstrategieën. Een complete lijst van mogelijke afstemmingsstrategieën is theoretisch niet te geven. Daarvoor is de praktijk ook te divers en complex. Bovendien zijn verschillende strategieën mogelijk vanuit verschillende betrokken partijen. Zo kan een ministerie (vanuit sectoraal beleid) een heel andere afstemmingsstrategie volgen dan een gebiedscommissie vanuit een integraal gebiedsplan.

Toch kunnen we vanuit de theorie wel enkele handvatten meegeven aan de analyse van de praktijkcasussen. Hierbij bouwen we voort op de typologie van beleidsproblemen van Hoppe (2001). Hij definieert een 'probleem' als 'een onaanvaardbare kloof tussen normatieve idealen en feitelijke en toekomstige situaties'. Aan de hand van deze definitie hanteert Hoppe twee dimensies die beleidsproblemen van elkaar onderscheiden:

1. de mate waarin er consensus bestaat over de standaard (waarden en normen);

2. de mate waarin er veel of weinig zekere kennis is over de (bestaande of toekomstige) situatie.

Problemen waar consensus over de achterliggende normen en waarden is en er geen of nauwelijks onzekerheid is over kennis, zijn gestructureerde problemen. Ongestructureerde problemen zijn problemen waar geen consensus is over normen en waarden en geen zekerheid is over kennis. Tussenvormen zijn half gestructureerde problemen, waarbij de consensus over feiten of de consensus over normen en waarden ontbreekt.

Een conflict tussen sectoraal beleid en een integraal gebiedsplan kunnen we beschouwen als zo'n beleidsprobleem. Alleen al vanwege het feit dat er vaak vanuit het sectoraal beleid en het gebiedsgerichte beleid heel anders tegen dit conflict wordt aangekeken (zie par. 2.4), kunnen we voorspellen dat veel van deze conflicten (min of meer) het karakter zullen hebben van ongestructureerde problemen. Dat wil dus zeggen dat er niet alleen een conflict is over de feiten maar ook over de achterliggende waarden (of perspectieven).

Theoretisch veronderstelt de definitie van het probleem (of conflict) ook een bepaalde oplossingsstrategie (Hisschemöller en Hoppe, 1998). Bij gestructureerde problemen past een strategie 'beleid als regelen'. In deze strategie zijn de beleidsdoelen duidelijk gedefinieerd en is men erop gericht deze doelstellingen op een zo effectief en efficiënt mogelijke manier te bereiken. De oplossingen zijn vaak (regel) technisch van aard en zijn al aanwezig. Problemen waar er geen discussie is over normen en waarden, maar wel onzekerheid over kennis, hebben onderhandelen als oplossingsstrategie. Partijen zoeken samen naar de meest effectieve en efficiënte oplossing. Daarbij kan het verzamelen van feiten (al dan niet via onderzoek) over alternatieven en de gevolgen daarvan, een belangrijke rol spelen. Problemen waarbij geen onzekerheid is over kennis, maar de consensus over normen en waarden ontbreekt, kennen de oplossingsstrategie pacificeren. Onverenigbare opvattingen staan dan tegenover elkaar en er zijn geen echte oplossingen voorhanden. In de pacificatiestrategie worden problemen bevroren door een gesloten proces en veelal gedepoliseerd door de inschakeling van experts. Tenslotte kennen ongestructureerde problemen als oplossingsstrategie: 'beleid als leren'. Deze strategie bestaat uit probleemstructurering en een beargumenteerde probleemkeuze. Probleemstructurering is 'de confrontatie, evaluatie en integratie van zoveel

mogelijk tegenstrijdige informatie' (Hisschemöller, 1993). Hisschemöller en Hoppe (1998) geven een aantal randvoorwaarden voor succesvolle probleemstructurering. Dit zijn:

1. Officiële besluitvormers moeten bereid zijn de discussie aan te gaan met degenen die een alternatieve visie hebben op het probleem.
2. Alle betrokken actoren, vooral degenen met macht en autoriteit om een beslissing te nemen, moeten bereid zijn te participeren.
3. Het moet gaan om concrete zaken en ervaringen van degenen die erbij betrokken zijn. Met andere woorden het moet gaan om concrete zaken die een oplossing vereisen.
4. De beslissing wordt niet genomen voordat probleemstructurering nieuwe inzichten in het probleem en de mogelijke oplossingen heeft opgeleverd. Hiervoor is het nodig dat de betrokken actoren hun oorspronkelijke standpunt heroverwegen.



		Zekerheid over kennis	
		+	-
Consensus over normen en waarden	+	Gestructureerde problemen 'Beleid als regelen'	Matig gestructureerde / doel problemen 'Beleid als onderhandelen'
	-	Matig gestructureerde / middelen problemen 'Beleid als pacificeren'	Ongestructureerde problemen 'Beleid als leren'

Figuur 1 Type beleidsproblemen en hun oplossingsstrategie (Hisschemöller en Hoppe, 1998)

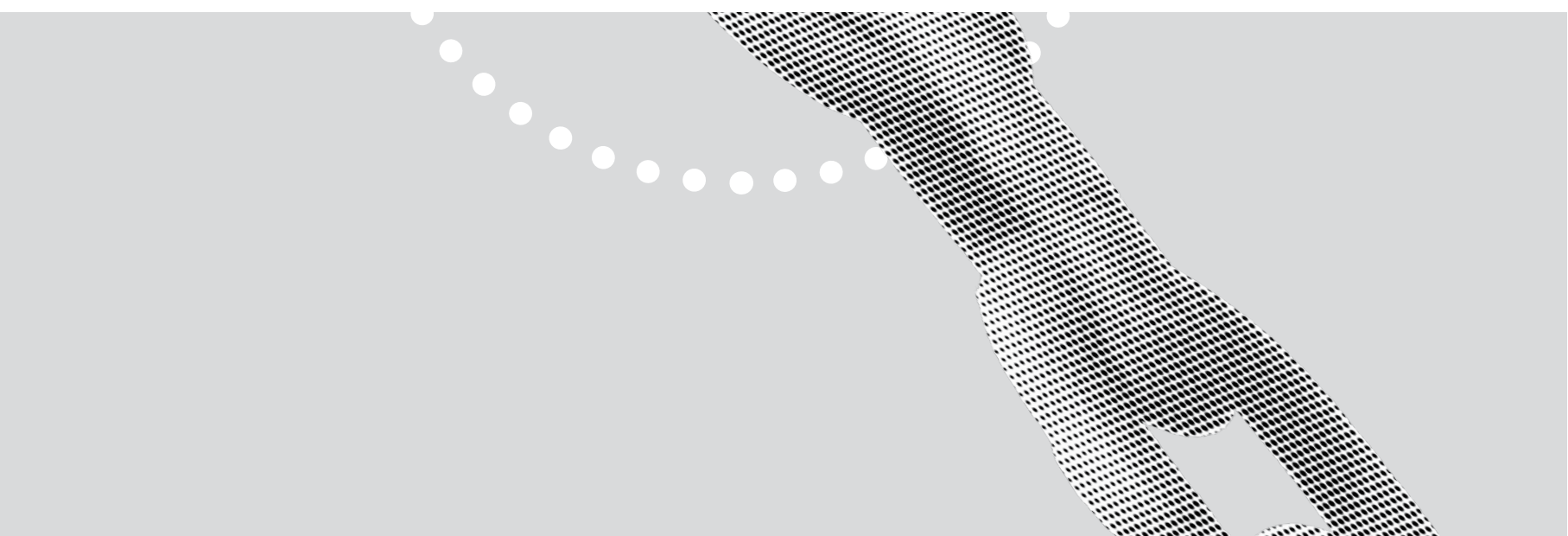
Het 'lastige' is nu dat mensen zelf bepalen in hoeverre ze een probleem definiëren als gestructureerd dan wel ongestructureerd. Veel conflicten komen voort uit het feit dat verschillende partijen ook verschillende perspectieven hebben op het probleem en op de oplossing daarvan. Toch is het vaak zo dat ook in dergelijke situaties één partij zijn oplossingsstrategie probeert op te leggen aan andere partijen ('beleid als regelen'). Hiermee worden dus andere perspectieven op het probleem genegeerd. Deze perspectieven verdwijnen echter niet zomaar en zorgen er dus voor dat het onderliggende probleem niet wordt opgelost. Dergelijke beleidsproblemen hebben dan de neiging om weerbarstige problemen of weerbarstige controverses te worden. Het kenmerk van weerbarstige problemen is dat deze de neiging hebben om telkens opnieuw op de agenda te komen.

In hoofdstuk 6 zullen we dit kader gebruiken om de strategieën meer in theoretische zin te duiden en te analyseren.





3 NOORDWEST-OVERIJSEL



3.1 Inleiding

In de casus Noordwest-Overijssel gaat het om de afstemming van het bestaande integrale gebiedsproces Noordwest-Overijssel en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn in het gebied.

3.2 Gebiedsbeschrijving

Het gebied Noordwest-Overijssel ligt in het uiterste noordwesten van Overijssel en grenst direct aan de provincies Friesland en Flevoland (zie kaartje). De gebiedsaanduiding Noordwest-Overijssel en bijbehorende begrenzing stammen uit het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid van de jaren negentig. Rijk en provincie wilden het bestaande moerascomplex in de Weerribben en Wieden uitbreiden en de natuurkwaliteit ervan verbeteren. Dit overwegend sectorale beleidsinitiatief mondde uit in een intensief integraal gebiedsproces waarin naast het zogenoemde moerasplan ook andere plannen en beleidsinitiatieven op elkaar werden betrokken (gemeente Brederwiede et al., 1997). In het huidige gebiedsgerichte beleid van de provincie Overijssel wordt met het gebied Noordwest-Overijssel een groter gebied aangeduid (Provincie Overijssel, 2007). Wij gaan in deze

analyse echter uit van het oorspronkelijke projectgebied uit de jaren negentig.

Het gebied is ongeveer 19.000 ha groot en er wonen ongeveer 20.000 mensen. Aan de flanken van het gebied liggen kernen zoals Zwartsluis, Vollenhove, Blokzijl en Oldemarkt. Direct erbuiten liggen de regionale centra Steenwijk en Meppel en de toeristische trekpleister Giethoorn (gemeente Brederwiede et al., 1997). Het gebied behoort sinds de herindeling van 2000 grotendeels tot de gemeente Steenwijkerland. Zwartsluis is sinds de herindeling onderdeel van de gemeente Zwartewaterland.

Twee waterrijke natuurgebieden, de Weerribben en een deel van de Wieden, van 7000 ha zijn belangrijke gezichtsbepalers. Hier bevindt zich het grootste laagveenmoeras van Europa, waar het zogenaamde trilveen voorkomt. Er komen verder zeldzame soorten voor zoals grote vuurvlin-der en roerdomp. Aan de westrand, het noorden en zuiden liggen veenweidegebieden. Deze worden hoofdzakelijk gebruikt voor melkveehouderij. De veenweidegebieden zijn verder belangrijk voor weidevogels en overwinterende ganzen. Oostelijk van de centrale natuurgebieden ligt een grootschalig landbouwgebied, dat in de jaren 1928-1962 is ontgonnen. De melkveehouderij wordt in dit gebied



afgewisseld met akkerbouw. De combinatie van bijzondere natuur met water en cultuurhistorie maakt Noordwest-Overijssel aantrekkelijk voor recreatie en toerisme, zoals watersport en verblijfsrecreatie. De recreatiesector in het gebied (incl. Giethoorn) levert zo'n 10-15% van de totale werkgelegenheid. Bijzondere sectoren, die sterk onder druk staan, zijn de beroepsbinnenvisserij en de rietteelt (gemeente Brederwiede et al., 1997).

3.3 Afstemmingsprobleem



Rond de Wieden-Weerribben is sprake van een conflict tussen landbouwontwikkeling en Natura 2000. Boeren in het gebied willen (kunnen) uitbreiden maar de externe werking van het Natura 2000-gebied Wieden-Weerribben beperkt de mogelijkheden hiervoor. Om de instandhoudingsdoelen te bereiken moet de stikstofdepositie op het natuurgebied namelijk omlaag en deze depositie is deels afkomstig van melkveehouderijbedrijven in de omgeving. Ongeveer 300 bedrijven dragen bij aan de depositie op het natuurgebied¹. Tientallen bedrijven grenzen zelfs direct aan het natuurgebied. Afhankelijk van de precieze invulling kan deze

externe werking leiden tot krimp van de landbouwproductie in het gebied.

Maar er is meer aan de hand dan conflicterende gebruiksfuncties. De Wieden-Weerribben maken deel uit van het gebied Noordwest-Overijssel¹. In dit gebied loopt al sinds 1994 een integraal gebiedsproces. In dit proces zijn ondanks aanvankelijk hevige weerstand bij de landbouw en andere gebiedsactoren, uiteindelijk afspraken gemaakt over de aankoop van 1550 hectare nieuwe natuur in de Wieden-Weerribben. De afspraken zijn vastgelegd in het in 1997 vastgestelde 'Perspectief voor Noordwest-Overijssel'. De georganiseerde landbouw heeft in ruil hiervoor structuurversterking van de resterende landbouwbedrijven bedongen en van de toenmalige gedeputeerde de verzekering gekregen dat als er ooit een zonering zou komen, die binnen de grenzen van de nieuwe natuurgebieden gelegen zou zijn. Resterende landbouwbedrijven zouden zich daarbuiten kunnen blijven ontwikkelen. Een nog lopende landinrichting geeft uitvoering aan deze afspraken.

Natura 2000 wordt vooral door de georganiseerde landbouw geïnterpreteerd als schending van de in het

¹ Volgens modelberekeningen van de DLG geldt zelfs voor 1600 bedrijven een relatie tussen de stikstof die zij uitstoten en de depositie op het natuurgebied. De bijdrage aan de depositie van ruim 1300 bedrijven is echter zeer gering.

gebiedsperspectief gemaakte afspraken. Door de externe werking worden de boeren rond het gebied nu wel degelijk met gevolgen van het natuurgebied geconfronteerd terwijl het onzeker is of zij hiervoor schadeloos worden gesteld. De overheid komt zijn afspraken niet na; dit leidt tot veel onbegrip en zelfs wantrouwen.

Lastig is dat er verschillende visies zijn op de ernst van het probleem. Dit geldt vooral voor de relatie tussen ammoniakuitstoot van omliggende bedrijven en de te behouden natuurwaarden. Terwijl Natura 2000 stringente eisen stelt aan de stikstofdepositie, nemen sommige gebiedsactoren waar dat het de afgelopen jaren steeds beter is gegaan met belangrijke habitats en soorten als trilvenen en krabbenscheer. Zij wijzen er op dat de landbouw al veel maatregelen neemt om de milieudruk te verminderen. Maar terreinbeheerders zien dat diverse schraallandsoorten het slecht doen, ondanks de depositie-afname van de laatste vijftien jaar. Er is volgens hen nog een lange weg te gaan voordat de natuur zich met de gewenste kwaliteit kan ontwikkelen.

Wat de onvrede bij de landbouw versterkt is dat er sinds 26 maart 2008 geen Natuurbeschermingswetvergunningen worden afgegeven voor aanvragen die leiden tot een toename in depositie. In Nederland is Natura 2000

omgezet in de Natuurbeschermingswet. Activiteiten die de kwaliteit van de habitats in het gebied kunnen verslechteren of een verstorend effect hebben op de soorten zijn volgens deze wet vergunningsplichtig. Het beheerplan Wieden-Weerribben moet duidelijkheid geven over de vraag welke activiteiten vergunningsplichtig zijn en welke maatregelen moeten worden getroffen om een vergunning te krijgen. In de tussenliggende periode was aanvankelijk een Interimkader van kracht dat gebruikt kon worden voor de toetsing van vergunningaanvragen. Dit Interim Toetsingskader Ammoniak hield echter geen stand bij de Raad van State en de provincie koos er daarna voor in de periode tot de vaststelling van het beheerplan geen aanvragen in behandeling te nemen die een toename in depositie met zich meebrachten. Aanvragen werden aangehouden en in afwachting van het beheerplan zaten de landbouwbedrijven dus daadwerkelijk op slot. Inmiddels zijn er als pilot wel acht aanvragen in behandeling genomen, waarvan drie voor Noordwest-Overijssel. Wat het resultaat hiervan is, is nog onzeker. De huidige praktijk voedt in ieder geval het beeld bij boeren in het gebied dat er door Natura 2000 ook in de toekomst niets meer kan.

De heersende onduidelijkheid loopt ook het lopende landinrichtingsproces in de wielen. Bedrijfsverplaatsingen worden



opgeschort omdat niet duidelijk is of beoogde nieuwe locaties mogelijkheden bieden voor bedrijfsontwikkeling. Bovendien heeft LTO begin 2008 haar goedkeuring aan het ter visie gaan van het plan van toedeling voor het deelgebied Rond de Weerribben uit de landinrichting onthouden. De rest van de leden van de Landinrichtingscommissie is hierin meegegaan: dit betekent dat het verkavelingsproces voor dit deelgebied sinds april 2008 stil ligt. Dit treft niet alleen de betrokken landbouwbedrijven, maar pakt ook negatief uit voor de beoogde natuurontwikkeling en daarmee, indirect, voor de instandhoudingsdoelen van Natura 2000, omdat in de tussentijd geen grond beschikbaar komt voor natuur.



Aan het conflict tussen landbouwonwikkeling en Natura 2000 en het daaruit voortkomende wantrouwen van betrokkenen bij het integrale gebiedsproces in de overheid ligt een complex van factoren ten grondslag. Genoemd is al het integrale gebiedsproces en de in het gebiedsperspectief gemaakte afspraken. Maar ook in het Natura 2000-beleid zelf en de wijze waarop het wordt geïmplementeerd in Nederland en specifiek in de Wieden-Weerribben liggen oorzaken voor het conflict besloten. In het navolgende staan we bij deze factoren uitgebreid stil.

Perspectief voor Noordwest-Overijssel

Het integrale gebiedsproces in Noordwest-Overijssel komt voort uit de aanwijzing van de Wieden-Weerribben als Strategisch Groenproject (SGP) in het Structuurschema Groene Ruimte van het Rijk (1992). Bedoeling van het SGP was het bestaande moerascomplex uit te breiden met 2000 ha tot een groot aaneengesloten laagveenmoeras, met inpassing van recreatief gebruik. Het gebied was toen nog niet begrensd, maar stond als rode ster op de kaart.

Begin 1994 presenteerde een breed samengestelde bestuurlijke overleggroep (provincie Overijssel, gemeenten, waterschap, zuiveringschap, LNV, VROM, EZ, Natuurmonumenten, Landbouwschap, Waterleiding Maatschappij Overijssel en Overijssels Bureau voor Toerisme) een eerste uitwerking van dit plan (concept-voorontwerp) op kaart. Hierin werd het bestaande natuurgebied van ca. 7000 ha vergroot met ca. 2000 ha. Dit concept-voorontwerp, in de volksmond het 'moerasplan' genoemd, veroorzaakt veel onrust in het gebied. Er worden informatieavonden georganiseerd: op de eerste avond verschijnen zo'n 60 belangstellenden, op de tweede 150 en op de derde 500 mensen. Een betrokkene uit de bestuurlijke overleggroep: *"Alle aanwezigen waren tegen het plan, niemand was voor en die het wel waren hielden wijselijk hun mond."* De meeste pijn wordt

veroorzaakt door het verbreden van de flessenhals in het bestaande natuurgebied tussen de Weerribben en Wieden waarbij een groot stuk landbouwgrond natuur zal worden. De aanwezige bewoners vrezen voor het voortbestaan van de landbouw, werkgelegenheid en leefbaarheid in het gebied. De protesten uit de bevolking worden ondersteund door de gemeenteraden van de vier gemeenten IJsselham, Brederwiede, Steenwijk en Zwartsluis.

Hierna zet de bestuurlijke overleggroep zijn werkzaamheden voort, ondersteund door een consultatiegroep met voornamelijk lokale en regionale belangenorganisaties. Na bijna twee jaar radiostilte komt de bestuurlijke overleggroep naar buiten met het ontwerp perspectief. Ook dit plan ontmoet aanvankelijk veel kritiek in het gebied. In totaal zijn er 140 inspraakreacties en met een handtekeningactie worden zesduizend handtekeningen opgehaald tegen het plan. Naar aanleiding van de inspraak en een advies van de consultatiegroep wordt het plan op onderdelen gewijzigd en uiteindelijk eind 1996 vastgesteld en ondertekend door de betrokken gemeenten, het waterschap, het zuiveringschap en de provincie. Ook LNV, de landbouwvertegenwoordigers en andere gebiedsvertegenwoordigers scharen zich achter het plan maar ondertekenen niet.

Begonnen als moerasplan, is het accent in de loop der jaren steeds meer komen te liggen op het behoud van leefbaarheid (werkgelegenheid, woonomgeving, woningbouw-mogelijkheden en het voorzieningenniveau). Ook werden de scherpe kantjes van de natuurplannen afgehaald: in plaats van 2000 ha wordt in het uiteindelijke plan 1550 ha grond aan de landbouw onttrokken voor natuur. Bovendien is sprake van maatregelen voor structuurverbetering in de landbouw. Het merendeel van deze maatregelen zou moeten worden uitgevoerd via een landinrichtingsproces.

Het zwaar bevochten gebiedsperspectief gaat vanaf dat moment voor de betrokken gebiedspartijen gelden als 'bijbel' waaraan niet getornd mag worden. De voor de hand liggende verklaring hiervoor luidt dat het gebiedsperspectief voor de meeste partijen voordelen bood boven het oorspronkelijke plan. De recreatieve sector krijgt extra ruimte voor verblijfsrecreatie. De gemeenten mogen 200 huizen extra bouwen bovenop het bestaande woningcontingent om zo de jongeren vast te houden in de dorpen. Voor de boeren zit het voordeel in de afspraken over herverkaveling, verbetering van de waterhuishouding en de verplaatsingsregeling. Ondertussen blijft het belangrijkste deel van de natuurplannen overeind, wat de natuurorganisaties gerust stelde.



Cruciaal voor de steun van de landbouw zijn bovendien de toezeggingen van toenmalig gedeputeerde Kemperman in de eindfase van de planvorming. Deze luidden volgens een geïnterviewde: *“(1) Er is een strikte scheiding tussen natuur- en landbouwhectares. (2) Mochten er toch ooit buffers worden ingesteld voor een goede ontwikkeling van de natuur, dan moeten die aan de natuurkant liggen, zodat de landbouw en recreatie niet wordt belast met de externe werking van de nieuwe natuur.”*



In het gebiedsperspectief staat: *“De inrichting tot natuurgebied brengt geen extra belemmeringen met zich mee voor naburige landbouwbedrijven. Zo zullen de voorgestelde natuurontwikkeling en nieuwe bos- en landschapselementen niet meetellen bij toepassing van de richtlijn Mest en Ammoniak. [...] De natuurontwikkelings- en relatienota-gebieden zijn zo gesitueerd dat deze een bufferfunctie kunnen vervullen. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat de buffer binnen de nieuwe natuurgebieden ligt, zodat de aanliggende landbouwgebieden geen nadelige invloeden ondervinden, bijvoorbeeld van een hoger waterpeil uit het natuurgebied.”* (Gemeente Brederwiede et al., 1997, p. 81).

Voor verschillende respondenten vertegenwoordigt het gebiedsperspectief echter een wankel evenwicht. Het voordeel voor de landbouw is namelijk veel kleiner dan voor de natuur vergeleken met de situatie voor aanwijzing als Strategisch Groenproject. Het gebied was namelijk net landbouwkundig ingericht waardoor de ruilverkavelingswinst minder groot is dan in traditionele ruilverkavelingsgebieden.

Natura 2000 verstoort het wankel evenwicht volgens deze respondenten. De externe werking houdt zich per definitie niet aan ruimtelijke grenzen. Een betrokkene vertelt: *“De boeren hebben het idee dat de landbouw met het gebiedsperspectief een deal gesloten heeft: ze hebben al ingeleverd en daarmee zijn ze voorgoed van het gezeur af. En dat blijkt niet zo te zijn. De landbouw heeft het gevoel dat het steeds opschuift en voelt zich de dupe.”* Dit gevoel wordt nog eens versterkt door het feit dat de huidige gedeputeerde zich niet volledig achter de afspraken van zijn voorganger schaaft.

Hiermee hebben we een eerste oorzaak nader toegelicht van het conflict tussen betrokkenen bij het integrale gebiedsproces en provincie: de zwaarbevochten afspraken over de verhouding tussen natuur en landbouw in het gebied waaraan de landbouwbetrokkenen vasthouden. Maar er is meer

aan de hand: ook Natura 2000 zelf en de wijze waarop het wordt geïmplementeerd in Nederland en de Wieden-Weerribben spelen een belangrijke rol. Hierover gaan de volgende paragrafen.

Implementatie Natura 2000

Natura 2000 is een netwerk van beschermde natuurgebieden, dat door de lidstaten van de Europese Unie wordt opgezet. Het Natura 2000-netwerk dient ter bescherming van zowel de gebieden (natuurlijke habitats) als de wilde flora en fauna in de lidstaten. Aanwijzing van Natura 2000-gebieden vindt plaats op basis van de bepalingen uit de Vogelrichtlijn uit 1979 en de Habitatrichtlijn uit 1992. Voor het begrijpen van het conflict in Noordwest-Overijssel is vooral de toepassing van de vereisten van de Habitatrichtlijn van belang. Deze richtlijn benoemt de plant- en diersoorten en natuurlijke leefgemeenschappen (habitats) die vanuit een Europese context extra bescherming verdienen.

Een eerste stap in het proces van gebiedsbescherming is de aanwijzing van zogenaamde speciale beschermingszones (Habitatrichtlijn) en speciale vogelbeschermingszones (Vogelrichtlijn) die vanuit Europees perspectief belangrijk zijn. De Vogelrichtlijn gebieden zijn door Nederland rechtstreeks vastgesteld. Voor de Habitatrichtlijngebieden moest eerst

een lijst bij de Europese Commissie worden aangemeld. Na plaatsing op de communautaire lijst kon Nederland starten met de aanwijzingsprocedure.

De aanmeldings- en aanwijzingsprocedure is een langdurig en moeizaam proces geweest waarin Nederland diverse malen is gewaarschuwd door de Europese Commissie of zelfs veroordeeld door het Europese hof voor het niet volledig aanwijzen of aanmelden van gebieden. Zo werden de Wieden en Weerribben in 1986 aangewezen als Vogelrichtlijngebied, terwijl de Vogelrichtlijngebieden formeel reeds in 1981 aangewezen hadden moeten zijn. Voor de Habitatrichtlijn gold 1995 als aanmeldingsjaar. De Wieden en Weerribben werd echter pas in 1998 voor het eerst aangemeld als Habitatrichtlijngebied, waarna de verdere implementatie stokte. Pas na 2003, toen het gebied opnieuw werd aangemeld, samen met 140 andere Habitatrichtlijngebieden, kwam er meer schot in de zaak. Een belangrijke achtergrond voor de gang van zaken was dat Nederland lang dacht dat de Europese richtlijnen relatief makkelijk geïmplementeerd konden worden in het Nederlandse, ruimtelijk getinte, natuurbeleid (Bouwma et al., 2004; Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002).



Voor een betrokkene van LNV bij de implementatie van Natura 2000 komt de weerstand in gebieden als de Wieden-Weerribben tegen Natura 2000 voort uit de slechte communicatie van het ministerie over de Vogel- en Habitatrichtlijn: *“Het is tot stand gekomen door het geklungel van LNV bij het begin van de VHR, door te laat te beginnen waardoor het te snel moest, daardoor het verhaal niet goed uit te leggen en te blijven roepen ‘het moet van Brussel’, een onheil wat over ons komt, terwijl we er zelf bij hebben gezeten toen die regelgeving werd bedacht!”* Het ministerie vond aanvankelijk dat de uitvoerders van de regelgeving (decentrale overheden) een eigen verantwoordelijkheid hadden voor de toepassing van de richtlijnen. Pas in 2003 komt hier verandering in, wanneer de Minister expliciet bevestigt dat zijn ministerie decentrale overheden in staat moet stellen hun rol goed te vervullen. Diverse communicatiemiddelen, van nieuwsbrieven tot stappenplannen, worden sindsdien ingezet (Rotmeijer, 2004). Een andere LNV-er vermoedt dat het top down aanmeldingsproces ook een rol heeft gespeeld bij de weerstand. Gebieden werden louter op natuurwetenschappelijke gronden geselecteerd, zonder overleg met betrokkenen uit de gebieden zelf.

Na acceptatie van de nieuwe lijst Habitatrichtlijngebieden door de Europese Commissie is LNV vanaf 2004 in samen-

werking met provincies, terreinbeheerders, waterschappen, gemeenten en maatschappelijke organisaties aan de slag gegaan met de verdere implementatie van de Natura 2000-gebieden. Een belangrijk onderdeel was de vaststelling van de instandhoudingsdoelstellingen en precieze begrenzingen van de Natura 2000-gebieden. In tegenstelling tot de aanmelding, speelden hierbij niet alleen ecologische inzichten een rol. Doelen moesten ook haalbaar en betaalbaar zijn. De projectleider Natura 2000 blikt terug: *“De lijn bij het bepalen van de instandhoudingsdoelen en mogelijke maatregelen is steeds geweest om te kijken naar wat er aan plannen en projecten was voor gebieden en daar op in te spelen. KIWA heeft [met gebruikmaking van gegevens van DLG en provincies] in alle natte gebieden in Nederland gekeken welke plannen en projecten op het gebied van water, ammoniak, natuur er al waren en wat die gaan opleveren. Op basis daarvan hebben we de analyse gemaakt of uit een gebied meer kan komen dan er nu al is. Hiervoor zijn heel veel interne sessies gehouden, maar ook sessies waaraan mensen van de provincie en van de waterschappen deelnamen.”*

In dit onderzoek kon niet worden achterhaald of in deze sessies ook de afspraken over bufferzones binnen het natuurgebied uit het gebiedsperspectief zijn ingebracht en

zo ja, met welk effect. De onderhandelingsruimte werd in ieder geval beperkt door de met de Europese Commissie overeengekomen lijst van communautair belang met habitats en soorten. Wel werden er correcties toegepast in de begrenzing. Zo zijn er op aandrang van het gebied een paar nog niet ingerichte stukjes nieuwe natuur uit de Natura 2000-begrenzing gehaald. Verder werden uiteindelijk 44 instandhoudingsdoelstellingen voor diverse habitat-typen (zoals trilvenen, blauwgraslanden, kranswierwateren), broedvogels (zoals roerdomp, zwarte stern en grote karekiet), niet-broedvogels (zoals fuut, smient en kuifeend) en andere soorten (uiteenlopend van grote vuurvliinder tot groenknolorchis) in de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de Wieden-Weerribben opgenomen (Provincie Overijssel, 2008). In januari 2007 werden de ontwerp-aanwijzingsbesluiten voor de Wieden-Weerribben ter inzage gelegd.

Nederland koos er verder voor om, voor gebieden waar het rijk niet het bevoegd gezag is, de ontwerp-aanwijzingsbesluiten in beheerplannen per Natura 2000-gebied uit te laten werken. Het idee hierachter was dat mensen in het veld het beste kunnen bepalen hoe en in welk tempo de doelen te bereiken zijn (zie ook: Nbw '98). De beheerplannen moeten de instandhoudingsdoelstellingen verder uitwerken (in tijd, ruimte en omvang), maatregelen beschrijven

voor het bereiken van deze doelstellingen en inzicht geven in welke activiteiten wel en niet kunnen plaatsvinden in het gebied. De beheerplannen gelden hiermee ook als toetsingskader voor het verlenen van vergunningen aan nieuwe activiteiten in het kader van Natuurbeschermingswet. De beheerplannen hebben een looptijd van zes jaar.

We kunnen concluderen dat Natura 2000 een sectoraal beleidsinitiatief is gericht op verbetering van de biodiversiteit in Europa. Zo dient de selectie van gebieden volgens de richtlijnen uitsluitend te geschieden op natuurwetenschappelijke criteria (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002). Het implementatieproces waarbij gebieden op hoog niveau worden geselecteerd en de vaststelling van begrenzingen en instandhoudingsdoelen grotendeels plaatsvindt buiten de invloedssfeer van betrokkenen bij het integrale gebiedsproces, draagt bij aan het conflict in de Wieden-Weerribben. Daarbij komt dat de richtlijnen complex en abstract zijn en uitgaan van andere principes dan gebruikelijk zijn in het op ruimtelijke leest geschoeide Nederlandse natuurbeleid. Zo heeft de ruimtelijke zonering van natuur en landbouw uit het integrale gebiedsperspectief weinig betekenis in de context van de richtlijnen, omdat de vereiste gunstige staat van instandhouding voor soorten en habitats zich niet ruimtelijk laat regelen. Hier staat tegenover dat de onderliggende



problematiek, het negatieve effect van ammoniak op natuurwaarden, al langer bekend was en niet is geadresseerd in het gebiedsperspectief noch op de agenda is gezet door het ministerie van LNV.

Beheerplan Wieden-Weerribben



Startten de meeste Natura 2000 gebieden na de concept-aanwijzing (vanaf 2007) met het opstellen van een beheerplan, in de Wieden-Weerribben begint dit proces al in februari 2005. In 2004 blijkt dat de externe werking van het Natura 2000-gebied wel eens grote gevolgen kan hebben voor de landbouw en recreatie in Noordwest-Overijssel, maar het is onduidelijk wat de precieze consequenties zijn. De agrarische leden van de landinrichtingscommissie dreigen daarom uit de landinrichtingscommissie te stappen. Om snel duidelijkheid te verschaffen over wat mogelijk is en wat niet, wordt de opstelling van het beheerplan naar voren gehaald en besluiten LNV en provincie Overijssel na bestuurlijk overleg het gebied een pilotstatus te geven. LNV wil met deze en twee andere pilots (Voordelta en Peelvenen) een vinger aan de pols houden en kijken of er problemen ontstaan die op nationaal niveau actie behoeven. De provincie, die als bevoegd gezag trekker is voor het beheerplanproces in de Wieden-Weerribben, stelt een werkgroep in bestaande uit vertegenwoordigers van terreinbeheerders,

waterschap, de Landinrichtingscommissie, gemeente, provincie en LNV. Een ecologisch adviesbureau krijgt de opdracht het beheerplan te ontwikkelen.

Het beheerplanproces verloopt aanvankelijk moeizaam. Ondanks de uiteenlopende belangen kiest de provincie er voor werkgroepleden op basis van hun expertise uit te nodigen en niet als belangenvertegenwoordiger (Wing, 2008). Impliciet spelen deze belangen echter wel een rol. Zo verdedigen de vertegenwoordigers van de Landinrichtingscommissie een integrale benadering, terwijl voor sommige andere leden de natuurdoelstellingen centraal staan.

Ook spelen uiteenlopende verwachtingen van het proces een rol die in de beginfase onvoldoende op elkaar worden afgestemd. Zo hebben de voorzitter en vice-voorzitter van de Landinrichtingscommissie de spanning tussen Natura 2000 en het gebiedsperspectief tijdens het bestuurlijk overleg aangekaart bij toenmalige directeur Natuur van het ministerie van LNV. Uit dit gesprek nemen ze mee dat Natura 2000 niet betekent dat landbouw en recreatie op slot zitten. De voorzitter van de Landinrichtingscommissie: *"Het is een vrij open gesprek geweest, waarin de directeur Natuur aangaf, dat een habitat eventueel iets verplaatst zou kunnen worden naar binnenin het begrensde gebied*

[waardoor de externe werking vermindert, FB]. Zijn perceptie was ook dat er nog 20% uitbreiding van ammoniak mogelijk zou zijn." Met deze verwachting beginnen ze aan het beheerplanproces. De deskundigen in de werkgroep vertellen echter een ander verhaal. En ook van buiten komen steeds meer signalen dat de inschatting van de directeur niet houdbaar is en de betreffende leden van de werkgroep hun verwachting moeten bijstellen.

Bovendien pakt de gemengde samenstelling van de werkgroep met vooral beleidsambtenaren en twee bestuurders uit de Landinrichtingscommissie niet goed uit. De projectleider van de provincie blikt terug: *"In het begin komt er heel veel ecologie langs en dat roept weerstand op want als voorzitter van de Landinrichtingscommissie kun je daar weinig mee, je krijgt het gevoel dat die groene jongens alles bepalen. Gemeenten hebben ook moeten leren wat die wetgeving betekent. Heel veel mensen zaten in de belangverdedigende sfeer aan het begin van dat traject, terwijl dat niet aan de orde zou moeten zijn op dat moment."*

Het proces verloopt al met al stroperig en wekt wantrouwen in het gebied, onder meer omdat het meer tijd neemt dan verwacht en cruciale stukken, zoals vegetatiekarteringen en concepten van het beheerplan, niet naar buiten komen.

In 2007 voert de projectleider van de provincie een aantal wijzigingen door in de organisatie en opzet van het beheerplanproces. Zo wordt de werkgroep uitgebreid met (beleidsmedewerkers van) LTO en de riet- en recreatiesector en wordt een stuurgroep ingesteld met bestuurlijke vertegenwoordigers van dezelfde partijen, onder voorzitterschap van de Gedeputeerde. De voorzitter van de Landinrichtingscommissie stapte over naar de stuurgroep en de vice-voorzitter stapte op. Ook zijn er werkateliers gehouden gericht op het genereren van oplossingen en wordt meer openheid betracht, bijvoorbeeld door het naar buiten brengen van het concept-beheerplan als werkdocument. Volgens de projectleider leiden de verschillende wijzigingen tot nieuwe energie in het proces. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten zegt over de huidige sfeer in de ambtelijke werkgroep: *"Er is wel wat spanning, maar iedereen aan tafel wil een oplossing en groeit naar elkaar toe."* De voorzitter van de Landinrichtingscommissie is sceptischer. Volgens hem ontbreekt nog steeds de wil om er samen uit te komen. De wijze waarop in het beheerplanproces met het Gebiedsperspectief is omgegaan is tekenend. Voor de vertegenwoordigers van de Landinrichtingscommissie en LTO zijn de afspraken over bufferzones binnen het natuurgebied leidend. Zij hebben dit vaak ingebracht in de discussie maar vonden hiervoor weinig gehoor. Natuurmonumenten



vindt weliswaar dat landbouw en natuurontwikkeling in samenhang moeten worden uitgevoerd, maar gemaakte afspraken zijn niet heilig. *“In het gebiedsperspectief zijn ontwikkelingen als Natura 2000 niet meegenomen. [...] De landbouw is vanwege afspraken in het gebiedsperspectief heel lang in de ontkenningfase gebleven over de effecten van N2000. [...] Wat ontbreekt [bij de landbouw], is een visie op de toekomst.”* Natuurmonumenten voelt zich hierdoor vaak in het defensief gedrukt, alsof het tegen wil en dank natuur aan het redden is, terwijl de provincie verantwoordelijk is voor de implementatie van Natura 2000.



In 2008 onderneemt de stuurgroep een poging deze tegenstelling te overbruggen door serieus te kijken naar de relatie tussen Natura 2000 en het gebiedsperspectief. Een adviesbureau krijgt opdracht de consequenties van Natura 2000 voor de uitvoering van het gebiedsperspectief te onderzoeken. Hieruit blijkt dat de meeste maatregelen uit de landinrichting de toets aan de Natuurbeschermingswet kunnen doorstaan (Bruinzeel en Van der Weide, 2008). Sterker nog, maatregelen uit de landinrichting bijvoorbeeld op het gebied van water en natuurontwikkeling die bijdragen aan de instandhoudingsdoelen zijn overgenomen in het beheerplan. Maar doordat de ammoniakparagraaf uit het

beheerplan ten tijde van de studie er nog niet was, zijn de consequenties voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de huidige agrarische bedrijven nog niet duidelijk. Hierdoor neemt de studie de ongerustheid bij de landbouwsector niet weg. Wel is de gemeente, volgens de projectleider, er door de studie geruster op dat de recreatie niet op slot zit zoals eerder gevreesd.

Een externe complicerende factor voor het beheerplanproces en de relatie met het gebiedsperspectief is de onduidelijkheid rond het toetsingskader ammoniak en Natura 2000. Dit toetsingskader was bedoeld om individuele vergunningverlening mogelijk te maken in de periode tot aan de totstandkoming van de beheerplannen en kwam in 2007 tot stand. Het hield in dat een vergunning voor uitbreiding of nieuwvestiging kon worden verleend als de ammoniakdepositie door dat veehouderijbedrijf op de dichtstbijzijnde rand van het Natura 2000-gebied na uitbreiding niet hoger zou zijn dan 5% van de kritische depositiewaarde van toepassing op dat gebied: de zogenaamde ‘drempelwaarde’. Daarnaast konden graasdierbedrijven die voldeden aan criteria voor een ‘grondgebonden bedrijf’ uitbreiden, ook als zij niet onder de drempelwaarde bleven. Het interimkader hield echter geen stand bij de Raad van State (Taskforce,

2008). Hierdoor kwam vergunningverlening in de Wieden-Weerribben stil te liggen en kon er in het beheerplanproces niet op voortgebouwd worden.

We kunnen concluderen dat het beheerplanproces in de Wieden-Weerribben beperkt voortbouwt op het lopende gebiedsproces. Het proces kent aanvankelijk een sterk ecologische insteek wat botst met de integrale benadering in het lopende gebiedsproces. Er is wel gezorgd voor enige koppeling door vertegenwoordigers van de Landinrichtingscommissie te betrekken in de ambtelijke werkgroep, maar dit is weinig succesvol. Gevolg is dat het beheerplanproces de onrust in het gebied in de beginfase niet wegneemt, maar eerder versterkt. Door de nadruk op openheid in het vervolg en de grotere aandacht voor de bestuurlijke en maatschappelijke context verbetert dit. Maatregelen uit de landinrichting die bijdragen aan de instandhoudingsdoelen worden bovendien overgenomen in het beheerplan, maar omdat dat niet geldt voor de afspraak over de bufferzones, draagt dit nauwelijks bij aan vermindering van het conflict.

3.4 Gevolgen van voortbestaan afstemmingsprobleem

Wat de precieze gevolgen van het voortbestaan van het conflict zijn is niet te voorspellen. Een tussentijds effect is dat de vertraging in het beheerplanproces de landinrichting in de wielen rijdt. Bedrijfsverplaatsingen worden opgeschort omdat niet duidelijk is wat de mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling zijn op de beoogde locaties. Hierdoor komen de geplande ruilmogelijkheden voor andere boeren niet tot stand, wat weer een negatief effect heeft op de mogelijkheden om grond vrij te maken voor natuur.

Bovendien onthoudt LTO haar goedkeuring aan het ter visie gaan van het plan van toedeling voor het deelgebied Rond de Weerribben uit de landinrichting. De andere leden van de Landinrichtingscommissie zijn hierin meegegaan: dit betekent dat het verkavelingsproces voor dit deelgebied sinds april 2008 stil ligt.

Begin 2009 wordt hard gewerkt aan de ontbrekende ammoniakparagraaf uit het concept-beheerplan. De ammoniakhandreiking van LNV die na het ter ziele gaan van het interimkader tot stand komt, blijkt een handvat, maar geen oplossing. De stuurgroep besluit eind november 2008



om twee varianten voor de ammoniakproblematiek uit te werken op het punt van de externe werking. Bij de eerste variant wordt uitgegaan van de huidige ligging van de kwetsbare habitats plus de locaties waar de komende zes jaar mogelijkheden zijn voor herstelopgaven. De tweede variant is het hanteren van de (ruimere) grens van het kragtenlandschap. Bovendien wordt gekeken naar de mogelijkheden voor saldering, bijvoorbeeld via een gebiedsspecifieke ammoniakbank in beheer bij de provincie (website provincie Overijssel, maart 2009).



GS wil het beheerplan eind 2009 vaststellen. Ondertussen zijn er wel drie vergunningaanvragen in behandeling genomen waardoor er toch weer schot zou kunnen komen in de bedrijfsverplaatsingen en de ruilverkaveling. Of dit LTO voldoende vertrouwen geeft om haar standpunt over het ter visie gaan van het plan van toedeling te herzien is nog niet duidelijk. Gedeputeerde Staten kan ook door met de landinrichting zonder de steun van LTO en de Landinrichtingscommissie maar dan is er geen sprake meer van een integraal proces. Ondertussen staat LTO ook onder druk van boeren uit het gebied die een betere verkaveling zouden krijgen door uitvoering van het ruilplan. Volgens de Landinrichtingscommissie levert het plan van toedeling voor een veertigtal bedrijven in het deelgebied Rond de

Weerribben een verbetering op (Verslag 76e vergadering van de Landinrichtingscommissie NWO, 2008).

3.5 Afstemming van Natura 2000 en integrale gebiedsontwikkeling

3.5.1 Toegepaste afstemmingsstrategieën

Voor oplossing van het conflict tussen landbouwonwikkeling en Natura 2000 zijn in de loop van de tijd diverse strategieën toegepast. Deze strategieën kunnen worden opgedeeld in strategieën die werden geïnitieerd vanuit het integrale gebiedsproces en strategieën die hun oorsprong hebben in het (sectorale) implementatieproces van Natura 2000. Soms ook is sprake van gemeenschappelijke strategieën.

Vanuit integrale gebiedsproces

Een eerste strategie, toegepast door de Landinrichtingscommissie, is het verwerven van steun bij de verantwoordelijke beleidsdirecties van LNV voor de implementatie van Natura 2000 voor de afspraken over bufferzones binnen het natuurgebied uit het integrale Gebiedsperspectief. Een praktische uitwerking hiervan is het uit de begrenzing van het Natura 2000-gebied Wieden Weerribben halen van

nieuwe natuurgebieden zodat die als buffer konden fungeren. Deze strategie is gedeeltelijk succesvol: nieuwe natuurgebieden die sinds de aanmelding werden toegevoegd aan het begrensde gebied, worden er weer uitgehaald. Andere blijven wel gewoon begrensd.

De gesprekken met het ministerie van LNV leiden ook tot een tweede strategie. Het ministerie van LNV en provincie Overijssel besluiten de Wieden-Weerribben een pilotstatus te geven voor de opstelling van een beheerplan. Hiermee wordt snelle duidelijkheid beoogd over de gevolgen van Natura 2000 voor de landbouw en daarmee voor de uitvoering van het gebiedsperspectief. De directie Regionale Zaken van LNV ziet de landinrichting als vliegwiel voor het beheerplanproces. De vertegenwoordigers van de Landinrichtingscommissie zien deze pilotstatus van het beheerplanproces bovendien als middel om de beleidsruimte die zij hebben geproefd bij LNV te concretiseren. Deze strategie is geen onverdeeld succes. De landinrichting is geen vliegwiel gebleken voor het beheerplanproces, integendeel. Externe factoren, zoals de gang van zaken rond het toetsingskader ammoniak, compliceerden het beheerplanproces verder. Bovendien was de ervaren beleidsruimte kleiner dan verwacht.

Een derde strategie die onder meer door provincie Overijssel en LTO is ingezet is het ontwikkelen van een nationaal generiek toetsingskader voor ammoniak gekoppeld aan de nodige ontwikkelingsruimte. Deze strategie heeft uiteindelijk geen succes door het ter ziele gaan van het interimkader ammoniak.

Een vierde strategie is het bij elkaar houden van gebiedspartijen en doorgaan met de uitvoering van het gebiedsperspectief. Deze strategie is tot op zekere hoogte geslaagd. Ondanks eerdere strubbelingen is LTO tot het ter visie gaan van het plan van toedeling aan tafel gebleven. Tweederde van de maatregelen uit het gebiedsperspectief is inmiddels uitgevoerd (Bruinzeel en Van der Weide, 2008). Wat betreft het onderdeel landinrichting is het beeld minder rooskleurig. De opstelling van het raamplan SGP Noordwest-Overijssel duurde zes jaar. Het raamplan wordt uitgevoerd in diverse modules, maar de uitvoering heeft, behalve met de onduidelijkheid over Natura 2000, ook te kampen met geldgebrek voor bedrijfsverplaatsingen en langdurige procedures.

Een laatste strategie vanuit de Landinrichtingscommissie is het in beeld laten brengen van het effect van de omzetting van landbouwgrond naar natuur op de ammoniakdepositie sinds de vaststelling van het gebiedsperspectief. De



verwachting is namelijk dat er al veel ammoniakwinst is geboekt sinds 1998 en dit zou mee moeten tellen in het beheerplan. Hierdoor zou het ijkmoment voor de toetsing van het bestaand gebruik (nu 1 oktober 2005) naar voren moeten. Het effect van deze strategie is onduidelijk. Deskundigen bij de provincie zeggen dat het uiteindelijk om de instandhoudingsdoelstellingen gaat en dat de winst die er geboekt is nog maar een schijntje is van wat er moet gebeuren om die doelen te halen.

Vanuit sectorale beleidsontwikkeling



De eerste strategie van het ministerie van LNV in de beginfase van de implementatie van Natura 2000 om om te gaan met het conflict tussen landbouwontwikkeling en natuur in Noordwest-Overijssel en elders is vermijding. De eerste tien jaar na de totstandkoming van de Habitatrichtlijn wordt een confrontatie uit de weg gegaan. Het ministerie van LNV en de provincie keurden daarentegen wel het gebiedsperspectief goed waarin het conflict middels een ruimtelijke zonering werd gesust. Volgens een betrokkene van LNV is Natura 2000 dan ook niet de oorzaak van de problemen maar eerder de zeef waarmee het achterstallig onderhoud in beleid naar boven kwam: *“Het wordt door Natura 2000 keihard duidelijk dat er problemen op het gebied van ammoniak en waterkwaliteit zijn blijven liggen.”*

De tweede, meer recente, strategie van de provincie en anderen is duidelijkheid verwerven via het beheerplan. Dit betekent onder meer inzicht verwerven in de omvang van het ammoniakprobleem en de bijdrage van de lokale landbouw daaraan. Verder moet worden bepaald hoe ver en hoe snel de ammoniakdepositie naar beneden moet en welke maatregelen hiervoor het meest geschikt zijn. Ook worden twee scenario's doorgerekend voor de ammoniakproblematiek op het punt van de externe werking, waaronder een scenario dat uitgaat van de huidige ligging van de kwetsbare habitats. Hiermee lijkt men tegemoet te komen aan de binnen-buitengrensdiscussie die voor de landbouw zo belangrijk was. Er wordt bij het verkrijgen van deze duidelijkheid sterk geleund op (ecologisch) onderzoek en inbreng van deskundigen. De strategie is gedeeltelijk succesvol, zoals hierboven aan bod kwam.

Een derde strategie vanuit het beheerplanproces is de toetsing van het gebiedsperspectief aan Natura 2000 om de onrust over de consequenties weg te nemen. Deze strategie is niet zo succesvol. Er blijkt uit dat de uitvoering van het gebiedsperspectief over het algemeen doorgang kan vinden. Maar de consequenties voor schaalvergroting in de landbouw zijn nog niet duidelijk wegens het ontbreken van een ammoniakparagraaf in het beheerplan.

Een vierde strategie van Gedeputeerde Staten om het gevoel dat alles op slot zit te doorbreken is het in behandeling nemen van drie vergunningen in Noordwest-Overijssel. Ze onderbouwen hun goedkeuring vanuit groot maatschappelijk belang en sociaal-economische factoren. Door toepassing van deze vierde strategie ontstaat jurisprudentie, waarmee de duidelijkheid gediend is.

Een vijfde, overkoepelende, strategie van de provincies en LTO is de zogenaamde omkering. Oorspronkelijk moesten de beheerplannen na de definitieve aanwijzingsbesluiten van LNV worden opgesteld. In 2008 is besloten dat de definitieve aanwijzingsbesluiten volgen op de goedkeuring van het beheerplan in plaats van andersom. Hiermee kunnen gedeputeerden de beheerplannen inzetten als middel om op basis van gebiedsspecifieke argumentaties de conceptaanwijzingsbesluiten te beïnvloeden.

Een zesde, overkoepelende, strategie van rijk en provincies is de opstelling van de handreiking ammoniak². Na het vastlopen van het generieke toetsingskader moet deze handreiking het bevoegd gezag helpen bij de afweging of bestaand gebruik, nieuwvestiging of uitbreiding van activiteiten met stikstofuitstoot in of rond Natura 2000 kan worden toegestaan. Het levert hiermee geen kant-en-klare

oplossingen maar is wel een hulpmiddel: het beschrijft de vragen die achtereenvolgens beantwoord moeten worden, de wijze van beantwoording en voorbeelden van maatregelen die emissie of depositie beperken. De handreiking kwam eind 2008 gereed en wordt benut in het beheerplanproces Wieden-Weerribben.

3.5.2 Alternatieve strategieën

Naast al toegepaste strategieën noemen respondenten ook alternatieve strategieën die niet of nauwelijks zijn toegepast, maar mogelijk wel oplossingen kunnen bieden voor het conflict tussen landbouwontwikkeling en natuur en het verminderen van het gerezen wantrouwen.

Een eerste strategie die volgens respondenten onvoldoende is toegepast, is het snel tot uitvoering brengen van het integrale gebiedsperspectief. Het gebiedsperspectief stamt uit 1997, het raamplan SGP Noordwest-Overijssel voor de landinrichting werd in 2003 vastgesteld en anno 2009 is de landinrichting nog steeds in uitvoering. De verwachting achter deze strategie is dat wanneer er meer vaart was gemaakt in de landinrichting, de uitvoering al verder gevorderd was of zelfs afgerond zou zijn vóór de implementatie van Natura 2000. Bedrijfsverplaatsingen die nu moeilijk liggen zouden dan al zijn uitgevoerd. De problematiek van



de externe werking bij bedrijfsuitbreiding blijft echter ook bij de toepassing van deze strategie onverminderd groot.

Een tweede alternatieve strategie die volgens sommige respondenten nog te weinig wordt toegepast is 'kijken wat er wel kan'. De houding van de landbouwvertegenwoordigers is volgens hen te defensief: het natuurgebied wordt louter als bedreiging gezien terwijl bijvoorbeeld de nabijheid van het Nationaal Park ook kansen met zich mee brengt. Zo zou de status van Nationaal Park gebruikt kunnen worden om producten beter in de markt te zetten. Ook extensivering is een mogelijkheid wanneer daar een redelijke vergoeding tegenover staat, die ook tegemoet komt aan de waardedaling van de grond.



Een derde strategie die volgens respondenten van Natuurmonumenten onvoldoende is toegepast is regie door de provincies. De provincie had meer moeten sturen op de doelen van Natura 2000. De terreinbeheerders hebben het gevoel in de frontlinie te staan en de klappen op te vangen in het gebied, terwijl het gaat om de implementatie van overheidsbeleid. Ook het ministerie van LNV had volgens deze respondenten vooral in de beginfase helderder moeten communiceren en meer regie moeten voeren op de implementatie door provincies.

Een vierde strategie die toegepast kan worden door de provincie is het opkopen van bedrijven om daarmee ammoniakruimte te creëren voor de overblijvende bedrijven. Dit is echter een kostbare strategie omdat boeren waarschijnlijk alleen geneigd zijn tegen marktwaarde te verkopen en de waarde van grond en gebouwen bij doorverkoop veel lager ligt.

En de vijfde strategie die samenhangt met de vorige toepassing van saldering. Met saldering kan de milieuwinst die wordt geboekt doordat bedrijven stoppen of verplaatsen gedeeltelijk worden gebruikt door andere bedrijven die willen groeien. Per saldo daalt de ammoniakdepositie op het natuurgebied. Hieraan zitten allerlei technische en juridische aspecten die op dit moment reeds worden onderzocht.

Een zesde strategie is het aanscherpen van het generieke ammoniakbeleid. De ammoniakdepositie op het Natura 2000-gebied is voor 14% (Weerribben) of 18% (Wieden) afkomstig van agrarische bronnen binnen drie kilometer rond de beide gebieden (Gies et al., 2008). De rest van de depositie komt dus van elders, terwijl mede door deze achtergronddepositie de kritische depositiewaarden worden overschreden. Deze strategie zet dus in op het via generieke maatregelen naar beneden brengen van

deze achtergronddepositie, door eisen te stellen aan inzet van techniek in plannen en projecten en op termijn ook in bestaand gebruik.

Een laatste meer algemene strategie is het doorbreken van de scheiding tussen beleidsontwikkeling en -uitvoering. Beleidsmakers worden onvoldoende met de consequenties van hun beleid in de uitvoeringspraktijk geconfronteerd. In Natura 2000 wordt dit nog eens versterkt door het feit dat beleidsontwikkeling en -implementatie zich over drie bestuurlijke niveaus en een periode van ruim vijftien jaar uitstrekken.

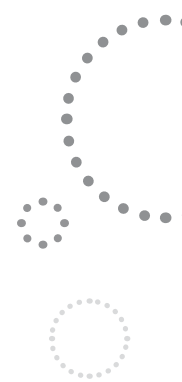
3.6 Conclusie en reflectie

Het vraagstuk rond natuur, ammoniak en landbouw in Noordwest-Overijssel is een typisch voorbeeld van een ongestructureerd, hardnekkig probleem. Opvattingen, normen en waarden van betrokkenen verschillen bij een dergelijk probleem en de benodigde kennis om het probleem op te lossen wordt betwist.

Het integrale proces rond het Strategisch Groenproject overbrugde de tegenstelling tussen landbouw en natuur via een

ruimtelijke zonering en bood voordelen voor beide partijen. De zonering is echter geen oplossing voor de aantasting van de natuurwaarden door ammoniakdepositie vanuit omliggende landbouwbedrijven en elders. Dit onderwerp is door Natura 2000 uiteindelijk prominent op de agenda gekomen in Noordwest-Overijssel. Het voorgaande toont dat er na een lange periode van vermijding diverse strategieën worden toegepast om met het conflict tussen landbouw en natuur en de bijbehorende gespannen verhoudingen tussen actoren om te gaan. Deze strategieën richten zich op verschillende niveaus van besluitvorming (regionaal, provinciaal, nationaal); er wordt op meerdere borden tegelijk geschaakt. Centraal element bij de strategieën van betrokkenen uit het integrale proces is dat zij willen dat de afspraken en resultaten van het integrale proces er toe doen in het beheerplanproces. Bij de strategieën vanuit het sectorale spoor ligt de nadruk sterk op het verwerven van duidelijkheid via onderzoek en/of jurisprudentie.

Wat ons hieraan op valt is dat wat in het verleden ooit succesvol was, nu niet als oplossingsstrategie wordt beproefd. Het integrale gebiedsproces in de Wieden-Weerribben was een oplossingsstrategie voor het vastlopen van het sectorale traject van het Strategisch Groen Project. Door er meer onderwerpen aan te verbinden en te onderhandelen met

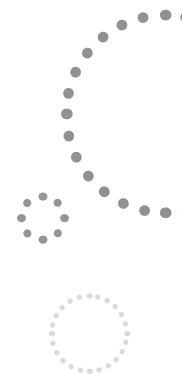




uiteenlopende gebiedspartijen, werd de uitbreiding van het natuurgebied acceptabel voor de tegenstanders. Natura 2000 is nog sterker dan het Strategisch Groen Project eenzijdig ingegeven door natuurdoelstellingen. Toch koos de provincie er, indachtig de ervaringen met het SGP, niet voor het beheerplan onderdeel te maken van een integraal proces. Sterker nog: het beheerplanproces werd aanvankelijk benaderd als een eigenstandig, vrij besloten proces, met een hoofdrol voor experts en ecologische kennis. Door het ongestructureerde karakter van het probleem raakte die expertkennis echter snel betwist en versterkte daarmee de controverse in plaats van hem op te lossen. Door invoering van een stuurgroep kwam er later meer ruimte voor bredere afwegingen, maar de natuuropgave bleef centraal staan. Aan de andere kant hebben betrokkenen bij het gebiedsperpectief en de landinrichting ook niet voorgesteld de door hen bereikte overeenstemming open te breken in het licht van nieuwe ontwikkelingen en een nieuwe fase van onderhandeling in te gaan. Wat de zaak nog verder compliceert is dat de provincie en gebiedsactoren het beheerplanproces niet volledig naar eigen inzichten kunnen vormgeven. De Habitatrichtlijn, Natuurbeschermingswet en conceptaanwijzingsbesluiten stellen stringente randvoorwaarden en beperken de onderhandelingsruimte op regionaal niveau.

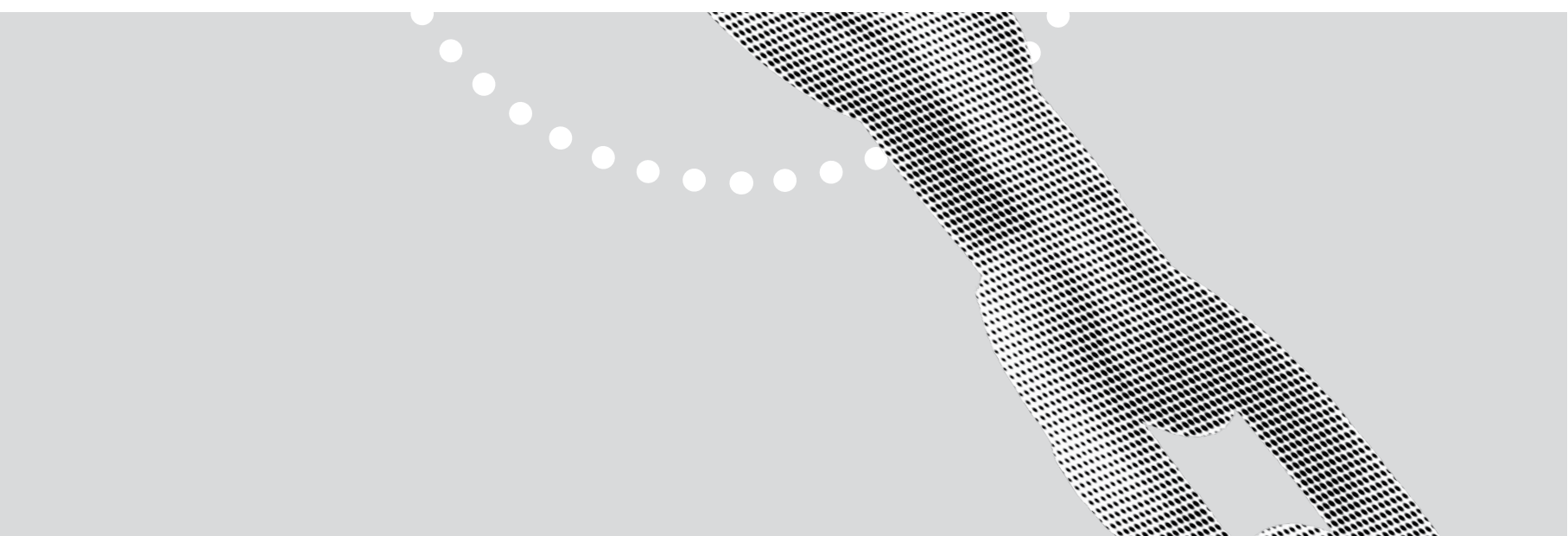


Wat tenslotte opvalt is dat de verschillende strategieën sterk gericht zijn op de inhoud en veel minder op het verbeteren van de onderlinge verhoudingen. Met een compromis over de vermindering van ammoniakdepositie en maatregelen zal de kou wel uit de lucht zijn, zo lijkt de gedachte. Dit terwijl de spanningen en het wantrouwen tussen betrokkenen bij het integrale gebiedsproces en de provincie/gedeputeerde niet alleen voorkomen uit het inhoudelijke conflict maar ook met de vraag hoe je met elkaar om gaat. Hier botsten waarden als eerlijkheid en het respecteren van afspraken uit private waardesystemen met gehoorzaamheid en het respecteren van hiërarchie uit het publieke waardesysteem (Jacobs, 1992). Een compromis over het beheerplan zal aan dit waardeconflict niets veranderen. De kans is dan ook groot dat het bij nieuwe kwesties weer opspeelt.





4 DE PEELVENEN



4.1 Inleiding

De casus de Peel gaat over de afstemming tussen het integrale gebiedsproces landinrichting Peelvenen en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000). Deze implementatie speelt zich grotendeels af rond de discussies over het beheerplan (2007-2010), dat in het kader van de Natura 2000-aanwijzingen moet worden opgesteld. Vanwege de complexiteit richten we ons in deze casus vooral op de 'waterparagraaf' van het beheerplan. De 'ammoniakparagraaf' behandelen we alleen voor zover deze invloed heeft op de waterdiscussie. Deze casus is extra complex vanwege de betrokkenheid van twee provincies: Noord-Brabant en Limburg. In beide provincies speelt ook nog een ander integraal gebiedsproces speelt, namelijk de reconstructie zandgebieden. Deze meer algemene integrale gebiedsprocessen in Noord- en Midden-Limburg en Oost-Brabant vormen een belangrijke context voor het integrale gebiedsproces Peelvenen. Beide processen komen alleen aan de orde, voor zover deze invloed hadden op de landinrichting Peelvenen dan wel het Natura 2000-beheerplan voor dit gebied.

4.2 Gebiedskenmerken

De Peelvenen vormen een uniek natuurgebied op de grens van Noord-Brabant en Limburg. De Groote Peel vormt tezamen met de nabijgelegen Deurnsche Peel en Mariapeel het restant van wat eens een uitgestrekt oerlandschap was van levend hoogveen. De oppervlakte van de Groote Peel bedraagt ruim 1.400 ha en van de Maria- en Deurnse Peel ruim 2.700 ha. (ministerie van LNV, 2008^{1,2}).

Deze peelhoogvenen werden grotendeels afgegraven tot op de zandondergrond. Halverwege de negentiende eeuw begon men systematisch veen als brandstof (turf) te winnen. Ontwatering met behulp van greppels en sloten maakte het mogelijk om het hele gebied toegankelijk te maken voor grootschalige turfwinning. Voor het afvoeren van turf werden vaarten gegraven. Zo werden grote delen van de Peelvenen afgegraven, vaak tot op de onderliggende zandlaag. De sporen van deze grootschalige turfwinning in de Peelvenen zijn nog steeds duidelijk zichtbaar. Aan de Brabantse kant en het noordelijk deel van de Limburgse Peel werd het veen grotendeels door een maatschappij gewonnen. Voor transport werden vaarten en kanalen gegraven. In het Limburgse deel werd voornamelijk door particulieren turf gestoken en met karren via de uitgespaarde 'peelbanen'



afgevoerd. Iedere boer groef hier turf op zijn eigen (of jaarlijks gepachte) stukje grond, waardoor veenputten van verschillende grootte en vorm ontstonden. Toen de turfwinning niet meer rendabel was en grote gebieden waren afgegraven, ging men over tot ontginning van de afgegraven delen. De aanvankelijk voor de landbouw waardeloze zandgronden werden met kunstmest geschikt gemaakt voor weilanden en akkers. De Peelvenen dreigden omgevormd te worden tot landbouwgebied. Er kwamen echter initiatieven om het gebied te bewaren en er een natuurreservaat van te maken. De laatste grote ontginning in de Peel werd in begin jaren zestig beëindigd (Provincie Noord-Brabant, 2005).



Door de turfwinning is de situatie gedurende de laatste 150 jaar ingrijpend veranderd: grond en oppervlaktewaterpeilen daalden, en voedselrijk water kwam de gebieden binnen. Door deze veranderingen kwam de natuur die karakteristiek is voor de hoogveengebieden onder druk te staan (Knotters et al., 2008). De ontginningen hebben tot gevolg gehad dat de grondwaterstand kunstmatig werd verlaagd. De waterpeilstabilisatie zoals die het gevolg was van het uitgestrekte hoogveensysteem, functioneert niet meer. Door deze omstandigheden zijn de Peelvenen verdroogd en hebben niet of nauwelijks meer de oorspronkelijke vegetatie. Uitgestrekte hoogveengebieden zoals de

Peelvenen zijn schaars in Nederland. De Peelvenen herbergen hoge natuurwaarden en benaderen heel dicht de - voor Nederlandse begrippen - oorspronkelijke hoogveennatuur (provincie Noord-Brabant, 2005).

Het gebied kent een grote landschappelijke afwisseling van open vochtige en droge heideterreinen, pijpestrootjes-savannen, struwelen en bosjes en moerassige laagten met veenputten en plaatselijk bossen en natte heide. Doordat de hoogveengebieden voedselarm zijn, groeien er maar weinig soorten planten. Maar daar zijn dan wel heel bijzondere soorten bij zoals slank veenmos, wrattig veenmos, witte snavelbies en de kleine en ronde zonnedauw. Verder is het vanwege de combinatie van veel water en de open uitgestrektheid één van de vogelrijkste gebieden van West-Europa. In het hoogveengebied broeden 95 verschillende soorten terwijl in de laatste honderd jaar er meer dan 250 soorten zijn waargenomen (Arcadis en Einder Communicatie, 2004).

In de omgeving van de Peelvenen vinden we veel grote en moderne landbouwbedrijven. Hierbij gaat het om intensieve veehouderij, melkveehouderij, akkerbouw en glastuinbouw. Al deze bedrijven maken het creëren van de optimale omstandigheden voor hoogveenregeneratie zeer moeilijk.

De functies natuur en landbouw hebben vaak tegengestelde wensen op het gebied van water en luchtkwaliteit, die binnen dit gebied lastig te verenigen zijn (Landinrichtingscommissie, 2005).

4.3 Conflictbeschrijving

Het Integrale Landinrichtingsplan

Het gebiedsproces start rond 1992 als de Peelvenen in het Structuurschema Groene Ruimte (Ministerie van LNV, 1992) wordt aangewezen als Strategisch Groenproject (SGP). In dit SGP staat grootschalige natuurontwikkeling en dan specifiek de hoogveenregeneratie centraal. De SGP's zijn in eerste instantie vrij sectoraal ingestoken en zijn vooral gericht op de versnelde realisatie van de grootschalige natuurontwikkeling ten behoeve van de EHS. Voor dit gebied betekende dit dat er vooral in het middengebied van de Mariapeel en de Deurnsche Peel en ten westen van de Deurnsche Peel functieverandering van landbouw naar natuur moest plaatsvinden. In de Groote Peel lag het accent meer op het agrarisch natuurbeheer (Arcadis en Einder Communicatie, 2004). Na deze aanwijzing worden verschillende bijeenkomsten en gesprekken met de betrokken partijen georganiseerd. Dit leidt in 1996 tot een intentie-

overeenkomst om op meer integrale manier samen te gaan werken aan de realisatie van niet alleen de natuurdoelen, maar ook doelen op het gebied van landbouw, waterbeheer, economie, recreatie en leefbaarheid. Om dit integrale plan verder uit te werken wordt een brede streekcommissie ingesteld met overheden (provincies, gemeenten en waterschappen), vertegenwoordigers vanuit landbouw (ZLTO, LLTB, Agrarische Belangengroep Mariapeel) en natuur (Werkgroep Behoud de Peel (WBP), IVN, Milieufederatie, de terreinbeheerder SBB) en vanuit recreatie (ANWB). Deze streekcommissie moest vooral overeenstemming bereiken over een (integraal) gebiedsplan. Hierin was de gewenste grootschalige natuurontwikkeling een heet hangijzer, niet alleen de landbouwsector (verlies van grond) maar ook voor de overige inwoners van het gebied die niet naast 'natte voeten' ook een achteruitgang van de leefbaarheid vreesden. De nadruk op grootschalige natuurontwikkeling en de grote claims op landbouwgrond zorgen ervoor dat deze streekcommissie besloot om het landinrichtingsinstrument in te zetten. Het gevolg was dat de streekcommissie rond 2002 wordt omgevormd tot landinrichtingscommissie.

In dit proces spelen de tegenstellingen tussen landbouw en natuur een belangrijke rol. Bij de start zijn de verhoudingen tussen de natuurorganisaties en de landbouworganisaties



nogal verstoord. Onder de natuurorganisaties speelt de Werkgroep Behoud de Peel (WBP) een belangrijke rol. WBP is een onafhankelijke vrijwilligersorganisatie die als doel heeft om het Peelgebied als een hoogveen(achtig) landschap met de daaraan verbonden historische waarden en natuurkwaliteiten te beheren, te behouden en te ontwikkelen. De Werkgroep is al sinds 1978 actief en werkt aanvankelijk vooral via het schrijven van brieven aan gemeenteraden, ministeries en de pers. In de jaren negentig worden ook veel procedures gevoerd omdat de gemeenten zich niet aan de landelijke wet- en regelgeving hielden bij het verlenen van milieugunningen. Toch is de werkgroep, naar eigen zeggen, vooral veel tijd kwijt aan vergaderingen en overleg. De voorzitter van de landinrichtingscommissie vertelt: *“De verhoudingen in het gebied waren redelijk verziekt. De landbouw had de indruk dat de milieugroeperingen, zoals WBP, hen het leven zuur wilden maken. WBP is sterk, slim, gepassioneerd en gemotiveerd. Die hebben het de boeren niet altijd makkelijk gemaakt.”* En een vertegenwoordiger van de WBP: *“In die beginjaren stonden we vaak lijnrecht tegenover de boeren en tuinders uit de buurt. We zagen hun activiteiten als een bedreiging (...). In die tijd maakten wij bezwaar tegen elke vergunning waarbij de waterstand werd verlaagd of de ammoniakuitstoot werd verhoogd; en zo goed als altijd werden*

wij door de Raad van State in het gelijk gesteld. Daarmee maakten we ons zeker niet geliefd bij de boeren.” (Arcadis en Einder Communicatie, 2004). Ondanks de scherpe tegenstellingen besluit ook de WBP om mee te doen aan het overleg met overheden en landbouworganisaties. De WBP wilde zelf ook af van het continue aanvechten van vergunningen. Eén van de betrokkenen zeg hier het volgende over: *“Het juridisch aanvechten van nieuw beleid werd steeds lastiger voor Werkgroep Behoud de Peel. In zo’n regio begint zo’n groep het moeilijk te krijgen omdat boeren ook behoorlijk tegengas gaan geven. Ondanks die enorme belangentegenstellingen beginnen mensen dan toch naar elkaar toe te groeien.”* De voorzitter van de werkgroep geeft zelf aan dat tegengas van boeren nooit aanleiding is geweest om minder procedures te voeren. Hierbij speelde wel de hoeveelheid werk en rendement van het werk een rol. De gedachte van het overleg is om hetzelfde (of meer) te bereiken, met minder procedures

Ondertussen was in 1997 in het gebied de varkenspest uitgebroken. Daarop volgend startte ook de reconstructie zandgebieden. Dit beleidsproces speelt zich eerst vooral af op landelijk en provinciaal niveau. Later worden ook via breed samengestelde reconstructiecommissies integrale reconstructieplannen opgesteld (Boonstra et al.,

2007). Complicerende factor is hier dat de landinrichting Peelvenen zich in twee reconstructiegebieden bevindt: De Peel (Noord-Brabant) en Noord- en Midden- Limburg met vier gebiedscommissies. Beide provincies kiezen ditmaal hun eigen pad met eigen reconstructieplannen. Vanaf het begin is er echter afstemming gezocht tussen de landinrichting en de beide reconstructieprocessen. Zo is afgesproken dat het landinrichtingsplan Peelvenen leidend zal zijn voor de reconstructieplannen in dit gebied. Daarmee heeft de Peelvenen een bijzondere positie in de reconstructie gekregen (Landinrichtingscommissie, 2005). Of zoals een LNV-medewerker het zegt: *“De reconstructie heeft dit plan eigenlijk gewoon overgenomen.”* Daarbij moeten we wel aantekenen dat de Landinrichting Peelvenen geen aandacht heeft besteed aan de ammoniakproblematiek. Dit probleem stond in de reconstructie juist sterk centraal. De voorzitter: *“In de landinrichting hebben we ons daar nooit zo druk over gemaakt. De voorwaardenkant voor de natuurverbeteringen zagen wij primair in het waterbeheer. (...) Wij hebben ons buiten de ammoniakdiscussie gehouden. Dat is een nationaal probleem. Dat lossen ze nationaal maar op.”*

In 2005 resulteerde dit alles in een Landinrichtingsplan met de veelzeggende titel *“Het onverenigbare verenigd”*. De

voorzitter zegt hier het volgende over: *“Wij hebben dit plan met veel pijn en moeite gemaakt, maar we kwamen eruit. De partijen waren allemaal tevreden. Iedereen had ingeleverd en iedereen had gewonnen.”* In het plan zijn afspraken gemaakt over natuur, landbouw, recreatie, cultuurhistorie en leefbaarheid. Overigens is de uitvoering van delen van dit plan al eerder begonnen. De strategie was om de onderdelen van het plan waarover men het eens was al eerder uit te voeren. Hiermee houdt men de energie in het proces en kan men ook aan de buitenwereld laten zien dat er iets gebeurt.

Een belangrijk procesresultaat van dit gebiedsproces is dat de oude tegenstellingen tussen Werkgroep Behoud de Peel en de landbouw enigszins worden doorbroken. De voorzitter hierover: *“Tijdens het opstellen van het landinrichtingsplan hebben alle partijen begrip gekregen voor de argumenten van de ander. Hierdoor zijn tegenstellingen afgezwakt en is het plan een compromis geworden.”* Het Landinrichtingsplan wordt door zowel de landbouw als voor Werkgroep Behoud de Peel als een zeer belangrijke stap in de goede richting gezien. Het is voor alle partijen heel belangrijk dat gemaakte afspraken ook daadwerkelijk nagekomen worden. Iedereen heeft wat ingeleverd en men is ervan overtuigd dat het plan zoals het er nu ligt het meest



haalbare is wat op dit moment mogelijk is. Door de verhoging van de grondwaterpeilen konden de natuurorganisaties hun natuurdoelstellingen beter halen. Voor de landbouw was het heel belangrijk dat er afgesproken werd dat alleen de EHS-gebieden vernat zouden worden. Er zouden geen externe effecten op mogen treden bij de realisatie van natuurdoelen. In het Landinrichtingsplan staat: *“Waterpeilen worden pas aangepast, nadat gronden zijn verworven en/of nadat bewezen is, dat er geen negatieve uitstraling is naar aangrenzende gronden met een (blijvende) landbouwkundige functie. Gewenste ontwikkelingen buiten de natuurgebieden (in en buiten het landinrichtingsgebied) blijven hiermee gevrijwaard van overlast. De functie en het gebruik van aanliggende gronden ondervinden geen hinder van de inrichtingsmaatregelen”* (Landinrichtingscommissie de Peelvenen, 2005 p. 49).



Deze gebiedsafspraken worden vervolgens overgenomen in het Brabantse reconstructieplan De Peel en het Limburgse reconstructieplan. In Noord-Brabant krijgt de gebiedsafspraak ‘geen negatieve uitstraling van vernatting’ nog een extra lading door het zogenaamde verdrag van Cork (zie verder Bleumink, 2007). Dit verdrag tussen de provincie, de waterschappen, ZLTO en de BMF is opgesteld na een impasse in het opstellen van de Brabantse reconstructie-

plannen. Eén van de onderdelen van dit verdrag is dat de vernattingsafpraak voor natte natuurpleks, zoals De Peel, nogmaals wordt bevestigd in de reconstructieplannen. Het Reconstructieplan De Peel zegt er het volgende over: *“In de natte natuurpleks worden vernattingsmaatregelen tot aan de rand van het gebied genomen. Vernattingsmaatregelen in het aangrenzende landbouwgebied zijn, uitzonderingen daargelaten, niet aan de orde.”* (provincie Noord-Brabant, 2005, p 94).

In 2007 verandert de komst van de WILG de uitvoeringsstructuur van de landinrichting Peelvenen. De provincies nemen de regiefunctie over van het ministerie van LNV. De provincie Limburg besluit om de uitvoering van het landinrichtingsplan over te laten aan de (in de reconstructie ontstane) vier Gebiedscommissies Venray, Horst-Sevenum, Helden en Nederweert. In Noord-Brabant blijft de landinrichtingscommissie De Peel in tact naast de Reconstructiecommissie De Peel. Het gevolg is dat de bestaande landinrichtingscommissie uit elkaar wordt getrokken en dat beide provincies (deels) hun eigen koers gaan varen.

“Wij waren voortvarend met het Landinrichtingsplan bezig en op dat moment kwam Natura 2000 aanvlagen.”
(Voorzitter landinrichtingscommissie)

De komst van Natura 2000

Terwijl het Landinrichtingsplan Peelvenen werd opgesteld, werd er op nationaal niveau hard gewerkt aan de realisatie van het Natura 2000-netwerk. Deze twee initiatieven lopen lange tijd naast elkaar zonder wederzijdse afstemming. Natura 2000 is een initiatief van de Europese Unie om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. Dit wil men onder andere bereiken door het realiseren van een netwerk van natuurgebieden van Europees belang: het Natura 2000-netwerk. Dit omvat de natuurgebieden die zijn aangewezen onder de Vogelrichtlijn (1979) en de Habitatrichtlijn (1992). In deze Natura 2000-gebieden worden maatregelen genomen om de aanwezige soorten en habitattypen te behouden of om hun toestand te verbeteren. Nederland heeft deze richtlijnen vanaf 2005 geïmplementeerd via het vergunningensysteem van de gewijzigde Natuurbeschermingswet 1998 (Nb wet '98). Voor Nederland gaat het om 162 gebieden (in totaal een miljoen hectare groot). Verschillende deelgebieden van de Peelvenen zijn op verschillende momenten (tussen 1992 en 2006) aangewezen of aangemeld als Vogelrichtlijngebied en/of Habitatrichtlijngebied.

Tijdens het opstellen van het Landinrichtingsplan, waren de betrokkenen wel op de hoogte van de aanwijzing van de Peelvenen als Natura 2000-gebied. De algemene veron-

derstelling was dat de consequenties voor de gemaakte gebiedsafspraken minimaal zouden zijn. Dit was vooral gebaseerd op de gedachte dat 'bestaand gebruik' in principe voorgezet zou mogen worden. Toenmalig LNV-staatssecretaris Faber³ bevestigde dit nog eens expliciet in 2000. Zes jaar later, op 1 september 2006 moest minister Veerman (LNV) hier echter op terug komen⁴. Vanaf toen was duidelijk dat ook bestaande activiteiten buiten het Natura 2000-gebied via een habitattoets aan moesten kunnen tonen dat ze de instandhoudingdoelstellingen niet in gevaar brachten. Dus pas in 2006 werd echt duidelijk dat landbouwontwikkeling en Natura 2000 zich moeilijk tot elkaar zouden verhouden. Op dat moment was het Landinrichtingsplan echter al vastgesteld en waren de afspraken in Cork ook al gemaakt. De betrokkenen werden verrast door deze nieuwe eisen en hadden deze dus ook niet meegenomen in hun eerdere planvorming en besluitvorming.

De mogelijke effecten van Natura 2000 worden wel meegenomen in de reconstructieplannen. Noodgedwongen is er echter sprake van een vrij eenzijdige afstemming. In de reconstructie wordt bijvoorbeeld aangenomen dat de effecten van Natura 2000 op landbouwbedrijven (via de ammoniakuitstoot) niet verder zouden reiken dan twee kilometer.

³ In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 1 februari 2000 inzake de aanwijzingen van vogelrichtlijngebieden (*Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XIV, nr. 86*).

⁴ In een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer van 1 september 2006 (*Kamerstukken II 2006/06, 30192, nr. 2*).



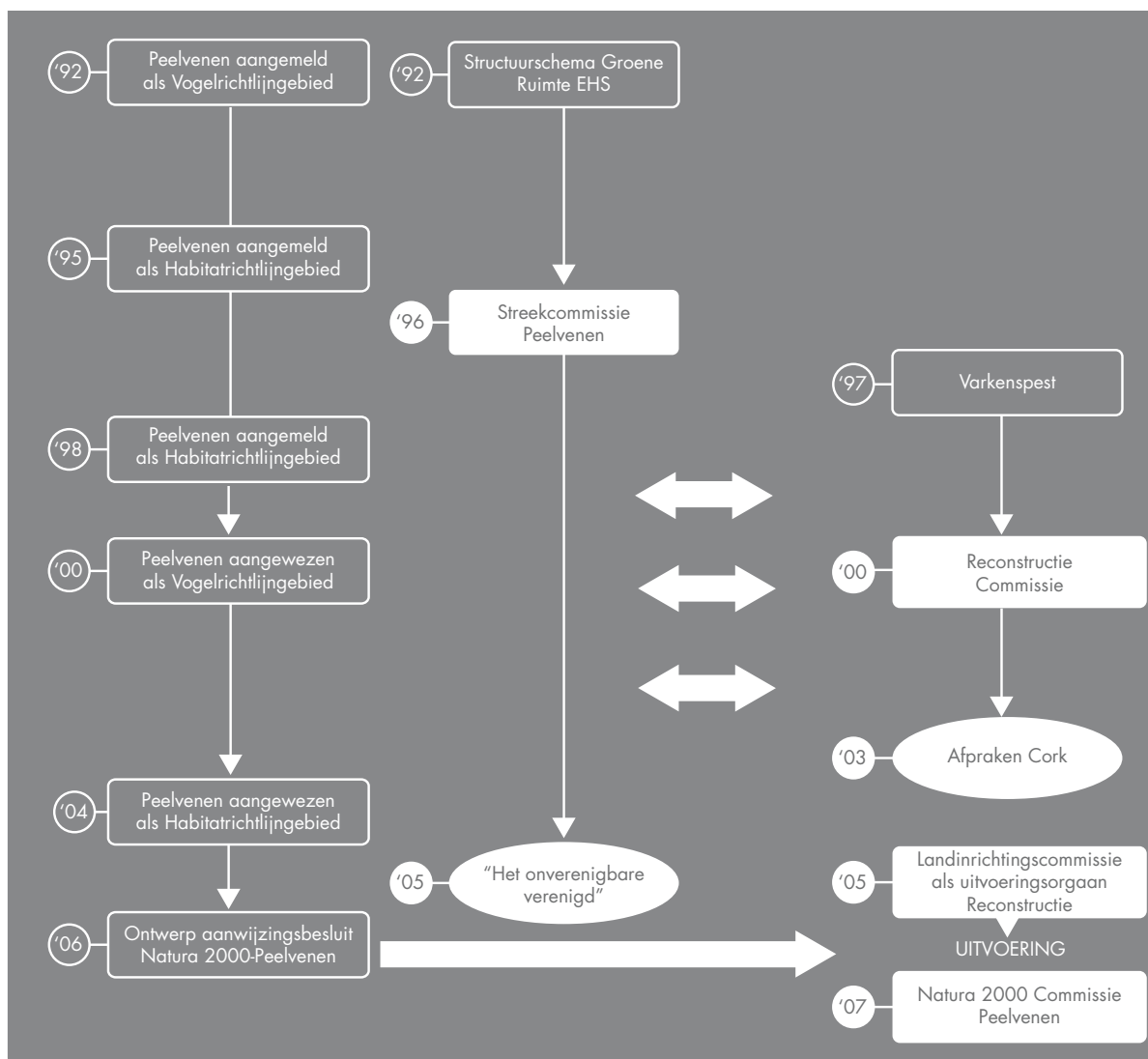
Pas na de formele goedkeuring van het landinrichtingsplan (rond 2006) wordt duidelijk dat landbouwontwikkeling en Natura 2000 zich moeilijk tot elkaar verhouden en dat sommige afspraken en plannen uit de landinrichting (en de reconstructieplannen) wellicht moeten worden herzien. De beoogde habitattypen kunnen namelijk alleen worden gehaald door de invloed vanuit de omgeving te minimaliseren. De grootste knelpunten zijn de (te lage) grondwaterstanden en de (te hoge) ammoniakemissies (Smit et al., 2008). Natura 2000 heeft dus verstreckende en juridisch gevolgen, niet alleen voor de natuurgebieden zelf maar ook voor de omgeving (de externe werking). Dit betekent dat vanwege Natura 2000 bestaande gebiedsafspraken rond ammoniak (reconstructie) en water (landinrichting en Cork) opnieuw ter discussie komen te staan. Wij focussen ons hierbij op de waterdiscussie, die zich in de praktijk afspeelt in en rond het opstellen van het beheerplan Peelvenen (2007-2010).



Het beheerplan is een nationaal instrument om (per gebied) in beeld te brengen hoe de Natura 2000-doelen gehaald gaan worden. De inbreng van de mensen uit het gebied is daarbij heel belangrijk. De beheerplannen moeten de instandhoudingdoelstellingen verder uitwerken (in tijd, ruimte en omvang), maatregelen beschrijven voor het bereiken van deze doelstellingen en inzicht geven in welke activi-

teiten wel en niet kunnen plaatsvinden in het gebied. De beheerplannen gelden hiermee ook als toetsingskader voor het verlenen van vergunningen aan nieuwe activiteiten in het kader van Natuurbeschermingswet. De beheerplannen hebben een looptijd van zes jaar. De Peelvenen is samen met de Weerribben in Overijssel aangewezen als pilot. De voorzitter citeert een ambtenaar van LNV hieromtrent als volgt: *“Als het in de Peel lukt, moet het op andere plaatsen zeker lukken.”* Het aanvankelijke streven was om deze pilot beheerplannen eind 2007 af te hebben.

In mei 2007 gaat de pilot beheerplan Peelvenen van start. Het doel voor de Peelvenen is het behouden en ontwikkelen van de nagenoeg verdwenen hoogveenvegetatie. Officieel is de natuur in het Nationaal Park ‘de Groote Peel’ aangewezen als het habitatype ‘aangetast hoogveen waar natuurlijke regeneratie nog mogelijk is’ uit de Habitatrichtlijn. De natuur in de natuurgebieden de Deurnsche Peel en Mariapeel zijn aangewezen als het habitatype ‘actief hoogveen’ en ‘aangetast hoogveen waar natuurlijke regeneratie nog mogelijk is’.



Figuur 2 Tijdlijn met de relatie tussen verschillende (beleids)initiatieven



In de Peelvenen heeft het ministerie van LNV het voortouw bij het opstellen van het beheerplan. Dit is vanwege het grondbezit in het gebied, dat grotendeels in handen van Staatsbosbeheer is. De leiding van het project is in handen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG). Voor het opstellen van het beheerplan is een Stuurgroep en een Adviesgroep opgericht. De Stuurgroep staat onder voorzitterschap van de directeur LNV Regio Zuid en bestaat verder uit een Gedeputeerde uit Noord-Brabant en Limburg, de Dijkgraven van de betrokken waterschappen, Staatsbosbeheer en de voorzitter van de Adviesgroep. De Adviesgroep heeft globaal dezelfde samenstelling (in vertegenwoordigende organisaties en in personen) als de oude Landinrichtingscommissie Peelvenen (dus inclusief de Limburgse leden). De Adviesgroep krijgt ook een belangrijke rol. Afsproken is dat de Stuurgroep in principe de adviezen van de Adviesgroep overneemt.



Het beheerplan wordt inhoudelijk en organisatorisch uitgewerkt langs drie lijnen: (1) inrichting en beheer, (2) waterkwantiteit en -kwaliteit en (3) luchtkwaliteit/ammoniak. Rond elk van deze thema's zijn werkateliers georganiseerd (Smit et al., 2008). Deze werkateliers kenmerken zich door een interactieve aanpak. Deelnemers waren kennisinstellingen, terreinbeheerders, maatschappelijke organisaties en

overheden. Daarnaast boden ze de mogelijkheid voor veel informeel overleg tussen de gebiedspartijen. Ook zijn er verschillende informele excursies en uitstapjes geweest, waarin de verschillende partijen samen het gebied in zijn geweest. Deze informele uitstapjes maakten de onderhandelingen in het officiële atelier gemakkelijker omdat bepaalde plannen al 'voorgekookt' waren. Toch duurt het proces veel langer dan aanvankelijk gedacht. De deadline van eind 2007 wordt in ieder geval niet gehaald en pas eind 2009 ligt er een concept-beheerplan. De materie blijkt ook ingewikkelder dan gedacht. Zo vertelde de voorzitter van de Adviesgroep: *"Toen ze mij vroegen en ik gezien had waar het over ging, zei ik 'dat doen we wel. Een half jaar, hooguit drie-kwart jaar en we zijn er wel mee klaar. Wat kan een beheerplan nou meer betekenen dan we al gedaan hebben? Dat bleek een vergissing."*

We gaan nu wat uitgebreider in op de afstemmingsproblematiek in het waterdossier.

Het conflict

Welk habitattype op een bepaalde locatie voor kan komen, is in grote mate afhankelijk van de waterhuishouding ter plekke. Eén van de voorwaarden om het hoogveen in het Peelvenengebied te behouden en te herstellen, is het

reduceren van de fluctuaties in het grondwaterpeil. Volgens experts was het verschil tussen de winter grondwaterstand en de zomer grondwaterstand in de natuurgebieden te groot om de instandhoudingsdoelstellingen te kunnen halen. Door de grote fluctuaties in de grondwaterstand dreigt het hoogveen te eutrofiëren. Om het hoogveen te herstellen en de waterhuishouding op orde te krijgen zijn binnen de natuurgebieden al allerlei maatregelen uitgevoerd om zoveel mogelijk water vast te houden. De indruk bestaat dat de meeste maatregelen binnen het natuurgebied al zijn genomen en dat maatregelen in de landbouwgebieden rond de natuurgebieden nu noodzakelijk zijn om de Natura 2000-doelen te kunnen halen. Een vertegenwoordiger van WBP hierover: *“Er kunnen nog wel wat extra dingen gedaan worden, maar het merendeel van de maatregelen is al getroffen. Desondanks blijft het verschil tussen wintergrondwaterstand en zomergrondwaterstand te groot. De enige oplossing is het verhogen van de waterpeilen in de landbouwsloten rondom de Peel.”* Hiermee dringt de conclusie zich op dat om de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 te halen, ook de landbouwgronden buiten de natuurgebieden betrokken moeten worden bij het vernattingproces. Hogere grondwaterstanden zijn echter nadelig voor de landbouw: gronden worden te nat en zal landbouw op sommige plekken zelfs onmogelijk maken.

De Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) vreest zelfs dat bijna 150 boeren het veld moeten ruimen, als de huidige Natura 2000-doelen voor de Peelvenen overeind blijven. Met weer als mogelijk gevolg dat: *“als deze boeren het veld ruimen, wordt deze boerengrond vervolgens ook omgevormd tot natuurgrond, waardoor de boeren die nu nog op voldoende afstand zitten om niet beperkt te worden, op hun beurt direct komen te grenzen aan nieuwe beschermde ‘natuur’ met alle nadelige gevolgen van dien. Het probleem voor de boeren spreidt zich dan als een inktvlek uit,”* (NMV, 2009).

Dergelijke consequenties zijn ook strijdig met de gebiedsafspraken die zijn neergelegd in het Landinrichtingsplan en in (vooral) het Brabantse reconstructieplan (t.g.v. het verdrag van Cork). Vooral de landbouw wijst op de eerdere afspraken over externe effecten bij de realisatie van natuurdoelen. Zo geeft een ZLTO-medewerker aan: *“Als je het hebt over water, dan zijn er in het kader van de Reconstructie in Brabant afspraken gemaakt over hoe je met water om moet gaan. Een belangrijke afspraak daarbij is de overeenkomst van Cork. Daarin is afgesproken dat binnen een natuurgebied iedereen mag doen wat die wil zolang er geen uitstraling is naar het landbouw gebied.”* Een medewerker van de LLTB zegt ongeveer hetzelfde: *“Natura 2000*



botst met de eerdere afspraken wat betreft water die gemaakt zijn in het Landinrichtingsplan." De ZLTO schetst ook de stemming bij de landbouwbestuurders: "Onze bestuurders, maar ook het Waterschap en de gemeentes zeggen 'dit is de afspraak en daar houden we ons aan.' Als je daar iets vanaf snoept, dan krijg je heel veel afspraken die op los zand gaan drijven. Dus als we wat anders willen, dan moeten we dat wel met z'n allen willen." Bij de natuur- en milieuvetegenwoordigers bestaat wel een iets andere houding ten opzicht van de verhouding tussen gebiedsafspraken en Natura 2000. Zo zegt de WBP hierover: "Natura 2000 staat boven de landinrichtingsafspraken en de reconstructieafspraken (....) Natura 2000 is gewoon een hoger iets." Toch is ook de WBP het met de andere gebiedspartijen eens dat de eerder gemaakte afspraken niet zo maar opzij gezet kunnen worden. "Die afspraken uit het Landinrichtingsplan daar zullen we echt niet op terug komen. Dat zou echt te gek zijn. Daar hebben we zo lang met elkaar over gepraat en over onderhandeld. Dit is het compromis wat gekozen is." De WPP stelt zich wel op het standpunt dat aanvullend op het landinrichtingsplan extra maatregelen genomen moeten worden met name buiten de Peel en de EHS en de Peelgebieden die buiten de landinrichting vielen. Ook de voorzitter van de Adviesgroep (tevens voorzitter van de Landinrichtingscommissie) beseft

dat de bestaande afspraken niet nu al ter discussie kunnen worden gesteld. Hij zegt: "We hadden afspraken gemaakt in het Landinrichtingsplan. Natura 2000 zou daar wellicht hogere eisen aan stellen. Daarvan hebben we gezegd 'dat doen we niet. De eerste periode van het beheerplan (zes jaar, red.) geldt het Landinrichtingsplan en daar blijven we met de vingers van af."

Deze stellingname zorgt er wel voor dat het atelier Water (en het zelfde geldt voor het Atelier Ammoniak) met een moeilijke opdracht van start gaat. Immer: hoe kunnen de instandhoudingsdoelstellingen worden gehaald zonder de bestaande gebiedsafspraken ter discussie te stellen? De uitweg wordt vooral gezocht in technische oplossingen. Via een systeem van peilgestuurde drainage zouden de waterstanden in het gebied omhoog kunnen, zonder dat de landbouw daar veel last van hoeft te ondervinden. Dankzij de peilgestuurde drainage kunnen de waterstanden dus omhoog worden gebracht zonder dat de natschade toeneemt. Hiermee kan het Atelier Water voortbouwen op de ervaringen met het waterbeheer in het Limburgse deel van de Peel. Al in het eind van de jaren negentig is hiermee begonnen na discussies over de natuureffecten van de beregening van agrariërs rond de Mariapeel. Volgens de natuurbeweging was die beregening van groot effect,

maar volgens de Agrarische Belangengroep Mariapeel (ABM) viel dit wel mee. Om dit geschil te beslechten is er in 2000 vanuit de landinrichtingscommissie vervolgens een onderzoek uitgezet bij de Grontmij. Hieruit bleek dat het effect van deze berekening op de grondwaterstand in de Mariapeel veel groter was dan de ABM altijd gedacht had. De hydrologische beïnvloedingszone bleek geen één, maar twee km te zijn. Hiermee ontstond een opening voor overleg over waterconserveringsmaatregelen door boeren. Dit resulteerde in 2006 in een waterherstelplan waar uiteindelijk 130 boeren actief aan meegewerkt hebben. Hier is toen een oplossing gevonden in het verhogen van de stuwpeilen in de landbouwsloten rondom de Peel, in combinatie met drainage. Later is de peilgestuurde drainage volgens het 'Van Iersel-systeem' geïntroduceerd. De provincie Limburg besloot vervolgens om dit systeem op grotere schaal te introduceren. Binnen tien jaar moet alle drainage vervangen zijn door peilgestuurde drainage. Deze maatregelen maakten dat de waterparagraaf voor Natura 2000 voor Limburg vrij snel rond was. De genoemde maatregelen waren immers al vastgelegd in het concept Limburgse GGOR. Toch moet het waterschap het GGOR ofwel het project 'Nieuw Limburgs Peil' nog vaststellen. Hierin is nog discussie over de hogere waterstanden, waarover nog geen afspraken zijn gemaakt. De WBP geeft aan dat het systeem van peilgestuurde drai-

nage alleen gunstige natuureffecten heeft indien de waterstanden ook omhoog gaan.

In de provincie Noord-Brabant werd waterconservering iets anders benaderd. In Brabant konden boeren kiezen welke waterconserveringsmaatregelen ze wel en niet wilden toepassen in hun bedrijfsvoering via het project 'beregenen op maat'. De boeren werden niet verplicht om waterconserveringsmaatregelen te nemen, maar werden financieel beloond om het wel te doen. De deelnemers hoefden dan de grondwaterheffing niet te betalen. Ruim 2800 van de 8000 Brabantse boeren deden om die reden al mee. Met de 2800 deelnemende boeren werd overigens tweederde van de Brabantse landbouwpercelen bereikt. Dit project heeft echter nauwelijks effect op de waterstand en op dat punt liep de discussie in Brabant dus achter op de discussie in Limburg.

In het werkatelier 'water' is gekeken of men in Brabant gebruik kon maken van de ervaringen die opgedaan waren met het waterbeheer rond de Mariapeel aan de Limburgse kant. Onder leiding van de voorzitter is er gekeken of het systeem van stuwpeilverhoging in de sloten, gecombineerd met peilgestuurde drainage, ook in Brabant geïntroduceerd zou kunnen worden en daarmee de basis kon vormen



voor de waterparagraaf in het Natura 2000-beheerplan. In Noord-Brabant was de landbouw veel terughoudender ten opzichte van het grootschalig invoeren van dit systeem. Vooral de agrariërs stelden vraagtekens bij de Limburgse aanpak. Men was bang dat als zaken te veel 'van boven af' geregeld zouden worden met alle gevolgen voor het onderlinge vertrouwen en de implementatie op de lange termijn. Veel boeren in Noord-Brabant verwijzen naar de afspraken uit de reconstructie en het verdrag van Cork en geven aan dat deze maatregelen daarmee in strijd zijn. Daarnaast zijn de Brabantse boeren niet overtuigd van het nut en de noodzaak van de watermaatregelen. De Limburgse ervaringen maken hier ook weinig indruk. Een ZLTO-medewerker verklaart deze houding als volgt: *"De mensen uit Limburg kunnen ook wel zeggen dat het goed is, maar ook al ligt Limburg maar drie km verder op, we kennen elkaar nauwelijks. Die Peel is toch nog een barrière. Die Limburgers kunnen heel veel zeggen, maar de Brabantse boeren willen het zelf zien."* De oplossing voor dit probleem wordt gezocht in de geleidelijkheid. In het beheerplan worden wel afspraken gemaakt over waterconservering, maar op basis van vrijwilligheid als het gaat om maatregelen buiten de natuurgebieden zelf. Staatsbosbeheer en de WBP zijn het met deze vrijwilligheid overigens niet eens. De Adviesgroep blijft op dit punt echter vasthou-

den aan het verdrag van Cork en probeert via de geleidelijke weg toch ook iets te doen aan waterconservering. Dit gebeurt al via bijvoorbeeld excursies voor boeren naar boeren die al met het systeem werken. Deze boer vertelt vervolgens uit eigen ervaring dat het systeem werkt en dat het ook nog eens goedkoper is met meer opbrengsten. Laten zien dat het werkt dus.

Een lastig probleem is dat peilgestuurde drainage waarschijnlijk goed kan werken voor de melkveehouderij, maar niet echt een optie zal zijn voor de akkerbouw en tuinbouw in het gebied. Akkerbouw en tuinbouw gewassen hebben namelijk een veel diepere ontwatering nodig dan de melkveehouderij. De oplossing kan worden gezocht in het verplaatsen van akkerbouw- en tuinbouwbedrijven uit de ring rond de natuurgebieden en hiervoor in de plaats melkveehouderijbedrijven te laten komen. Deze oplossing stond ook al centraal in het Landinrichtingsplan Peelvenen. Het probleem is echter dat juist de melkveehouderijbedrijven rond De Peel veel last hebben van de ammoniakproblematiek van Natura 2000. Voorlopig mogen melkveehouderijen zich niet vestigen noch uitbreiden in dit gebied. De oorzaak ligt in het feit dat in maart 2008 het interim toetsingskader Ammoniak sneuvelde na een uitspraak van de Raad van State. Sindsdien kunnen alle landbouwbedrijven in het

gebied alleen uitbreiden of zich ergens vestigen als de ammoniakdepositie op al overbelaste gebieden niet toeneemt. Zo is één van de belangrijkste mogelijke oplossingen van de waterproblematiek in de Peelvenen dus (tijdelijk) geblokkeerd door de regelgeving rond Natura 2000. De oplossing hiervoor hangt dus af van de ammoniakparagraaf in het beheerplan. Er zijn meer ingewikkelde afhankelijkheden binnen het beheerplan Peelvenen. Zo zal een verhoging van de waterstand in het natuurgebied het uitvoeren van beheermaatregelen in het natuurgebied bemoeilijken (bijvoorbeeld boompjes trekken). Deze beheermaatregelen zijn nodig om de instandhoudingsdoelstellingen te halen zolang de ammoniakdepositie hoger is dan de kritische depositiewaarde. Verder zal het gebied de nutriënten langer vasthouden als het water langer vastgehouden wordt. Dit dreigt vooral als de winterstand van het waterpeil wordt verhoogd, zoals nu gepland is in diverse GGOR-maatregelen. Conclusie is dat de ammoniakparagraaf, de waterparagraaf en de beheer- en inrichtingsparagraaf niet los van elkaar gezien kunnen worden en goed op elkaar afgestemd moeten worden.

Stand van zaken beheerplan

Begin 2010 ligt er een concept beheerplan waarover (in grote lijnen) overeenstemming is tussen de betrokken partijen. Hierin is zowel qua organisatie als qua inhoud nadrukkelijk en bewust voortgebouwd op de bestaande gebiedsafspraken. De adviesgroep heeft bewust gekozen voor de weg van de geleidelijkheid. Daaronder ligt wel het besef bij alle betrokkenen dat de ultieme Natura 2000-natuurdoelen in dit gebied waarschijnlijk niet te halen zijn. In de woorden van de voorzitter: *“Wetenschappelijk is er een norm van 400 mol voor hoogveenregeneratie. De feitelijke depositie is 3.200 mol. We zijn overeengekomen dat we dat terugbrengen tot 1.500 mol. (...) Dan zijn wel een heel eind gevorderd op de goede weg (....) Voor zover bekend komt 400 mol in ons land alleen voor op een paar plaatsen op de Waddeneilanden. Je moet wel reëel zijn.”* Toch biedt het feit dat het gebiedsproces al veel heeft opgeleverd (bijvoorbeeld aangekochte hectares voor natuurontwikkeling) en de gemeenschappelijke overtuiging dat er nog veel winst is te halen voldoende perspectief om samen verder te gaan. Deze werkwijze heeft in ieder geval voorkomen dat de uitvoering van de landinrichting stil heeft gelegen ten gevolge van de Natura 2000-discussie. In feite hebben alleen de bedrijfsverplaatsingen stilgelegen vanwege het ammoniakdossier. Bovendien hebben de gebiedspartijen ditmaal



in de Adviesgroep opnieuw constructief samengewerkt. Eén van de betrokkenen verteld hierover: *“Dat zijn hele leuke processen. Je ziet dat de Werkgroep Behoud de Peel en zo’n landbouwclub naast elkaar zitten en elkaar gewoon aan het veranderen zijn.”*

Toch is nog steeds niet precies duidelijk wanneer het beheerplan kan worden vastgesteld. De grootste onzekerheid zit nu nog in het ammoniakdossier. De gekozen oplossing is hier sterk afhankelijk van het Brabants-Limburgse ammoniakplan en nationale regelgeving. Het ammoniakplan heeft een wettelijke, juridische basis nodig. Deze is gevonden in de Crisis- en Herstelwet. Deze wet ligt nog ter goedkeuring bij de Eerste Kamer en heeft veel kritiek gekregen van de Raad van State. Opnieuw hangen regionale oplossingen dus sterk af van nationale regelgeving. Bovendien is de milieubeweging inmiddels uit het overleg over het ammoniakplan gestapt vanwege het feit dat er geen garanties zijn over het aantal dieren in het gebied. De milieuorganisaties wilden een regionale compartimentering zodat het aantal dieren in het gebied niet kon toenemen, maar de landbouw (en de overheden) waren hier tegen. Nieuwe rechtszaken tegen de milieuvergunningen die op deze nieuwe aanpak zijn gebaseerd, zijn op voorhand dan ook niet uit te sluiten.

Ondertussen denkt de adviesgroep verder na over de mogelijke continuering van de samenwerking in de toekomst. Het beheerplan zal elke drie jaar gemonitord (en wellicht bijgesteld) moeten worden. Dit zou een goede aanleiding kunnen zijn om deze adviesgroep in stand te houden zodat toekomstige ontwikkelingen van binnen of van buiten dit gebied besproken kunnen blijven worden.

4.4 Gevolgen van voortbestaan afstemmingsprobleem

Implementatie van integraal beleid loopt vast

Het grootste gevaar van de introductie van Natura 2000 voor het integrale gebiedsproces Peelvenen was dat deze ingreep het integrale gebiedsproces compleet stil zou leggen tot het moment dat het nieuwe sectorale beleid compleet was afgestemd met de bestaande gebiedsafspraken. Of zoals een DLG-medewerker het zegt: *“Dan stopt zo’n implementatie acuut want ze denken ‘ja onze afspraak is schijnbaar niets waard en we worden straks alsnog geconfronteerd met een hogere doelstelling die betekent dat we niet vooruit kunnen.’”* Het bijzondere van dit gebiedsproces is echter dat dit niet is gebeurd. Grote delen van de uitvoering van het landinrichtingsplan gingen gewoon door.

Wel had de Natura 2000-discussie een effect op geplande bedrijfsverplaatsingen. Deze bedrijfsverplaatsingen liggen stil, ook dankzij het sneuvelen van het Interimkader Ammoniak. De relatief beperkte impact op het lopende gebiedsproces was vooral te danken aan de manier waarop het opstellen van het beheerplan in dit gebied is georganiseerd. Daarover later meer.

Draagvlak en implementatie integrale gebiedsplan

Toch gaf de Natura 2000-discussie in het Peelvenengebied veel onzekerheid. Dit vormde wel degelijk een bedreiging voor de continuïteit en de implementatie van het integrale gebiedsplan. Bovendien was er veel weerstand tegen het nieuwe beleid. De gebiedsactoren begonnen hun hakken al in het zand te zetten, omdat men voelde dat het bestaande integraal gebiedsbeleid ter discussie kwam te staan. Een Brabantse provincie-medewerker: *“Dan voelen de mensen in de streek zich bedonderd. Ze hadden een plan waar iedereen het over eens was en dan blijkt dat ze toch nog pootje worden gelicht.”* Met behulp van het huidige beheerplanproces lijkt deze dreiging voorlopig afgewend omdat de gebiedspartijen vast blijven houden aan de bestaande gebiedsafspraken. Toch kunnen we stellen dat als dergelijk sectoraal beleid had geleid tot een herziening van

de bestaande afspraken, dat dit ook ten koste was gegaan van het draagvlak voor reeds afgesproken natuurmaatregelen.

Het Natura 2000-beheerplan loopt vertraging op

De afstemmingsproblemen zorgden er ook voor dat het opstellen van het Natura 2000-beheerplan vertraging op liep. In de eerste instantie was het de bedoeling dat het plan in 2007 in concept klaar zou zijn. Men dacht dat het beheerplan wel in een half jaar tot hooguit $\frac{3}{4}$ jaar opgesteld zou kunnen worden. Toen dit later niet haalbaar bleek, is de deadline een aantal malen uitgesteld.

Sectorale beleidsdoelen worden niet gehaald

Op de korte termijn is de afstemming tussen de bestaande gebiedsafspraken en Natura 2000 opgelost met het concept beheerplan. Toch blijft het afstemmingsprobleem op de lange termijn wel bestaan. Het beheerplan is immers geen garantie voor het behalen van alle Natura 2000-doelstellingen. In tegendeel: de Natura 2000-doelen lijken in de ultieme vorm in de Peelvenen helemaal niet haalbaar te zijn. De hoop wordt nu gesteld op het realiseren van belangrijke verbeteringen zodat de natuur in de Peelvenen zich langzamerhand kan verbeteren. Het gevaar is echter dat dit vanuit het sectorale Natura 2000-beleid uiteindelijk



niet wordt geaccepteerd. Gebrek aan doelrealisatie kan door sectorale beleidsmakers gezien worden als teken dat hun sectorale beleid niet goed was en er dus beter/nieuw sectoraal beleid nodig is. Dit kan zorgen voor een spiraal van nieuw sectoraal beleid. Dit kan tot een situatie leiden waarin de uitvoering van de integrale gebiedsplannen keer op keer moet worden uitgesteld waardoor ook de realisatie van sectorale doelen wordt vertraagd. Of zoals een DLG-medewerker het stelt: *“Eigenlijk is het sectorale beleid in zichzelf de garantie om de sectorale beleidsdoelen niet te kunnen realiseren.”*

4.5 Afstemmingstrategieën

4.5.1 Toegepaste strategieën



Voor de afstemming tussen het integrale gebiedsproces Peel-venen en Natura 2000 zijn in de loop van de tijd diverse strategieën toegepast. Deze strategieën kunnen worden opgedeeld in strategieën die werden geïnitieerd vanuit het integrale gebiedsproces en strategieën die hun oorsprong hebben in het (sectorale) implementatieproces van Natura 2000.

Vanuit het integrale gebiedsproces

De eerste (en misschien wel de belangrijkste) strategie vanuit het integrale gebiedsproces is het blijven vasthouden aan de bestaande gebiedsafspraken. Vooral de voorzitter van de Adviesgroep blijft steeds weer herhalen dat ‘het integrale gebiedsproces op de goede weg is’ en dat ‘het bestaande landinrichtingsplan leidend is, zeker in de eerste periode’. Hiermee blijft het vertrouwen van de gebiedsactoren (zoals de landbouw en gebiedsinwoners) in het gezamenlijke proces behouden. Zelfs de milieuvetegenwoordigers die eigenlijk van mening zijn dat Natura 2000-doelen boven alle gebiedsafspraken gaan, blijven zich hierdoor verbonden voelen aan dit integrale gebiedsplan, dat ze mede hebben opgesteld. Deze strategie is mogelijk gemaakt door deze Adviesgroep een belangrijke rol in het proces te geven en hiervoor dezelfde groep mensen te selecteren die het integrale landinrichtingsplan heeft opgesteld.

Een tweede strategie vanuit het integrale gebiedsproces is temporiseren of uitstel. De ontwikkelingsdoelstellingen van Natura 2000 zijn heel erg ambitieus, maar nergens is vermeld op welke termijn deze doelen moeten zijn gehaald. Vanuit het integrale gebiedsproces wordt deze ruimte benut en gekozen voor de geleidelijke weg. Hierbij maakt men ook handig gebruik van de onzekerheid in de wetenschap-

pelijke studies over de benodigde milieucondities voor hoogveenregeneratie in het gebied. Of zoals de voorzitter het formuleert: *“Verder is er nog altijd een hoopvol teken dat er namelijk ondanks de slechte omstandigheden er wel hoogveenregeneratie aan het ontstaan is op meerdere plekken in de Peel. Dat betekent dus dat als de depositie minder wordt, het succes beter zal worden.”* WBP tekent hierbij aan dat er weliswaar her en der veenmossen groeien in het gebied, maar dat je dit nog geen hoogveenregeneratie kunt noemen. Om de gebiedseigen oplossingen mogelijk te maken, is op verschillende momenten wel beleidsruimte nodig. Hiervoor is door verschillende gebiedspartijen ook gelobbyd bij de minister van LNV en bij Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant en Limburg. Ook de voorzitter van de adviesgroep heeft zijn contacten als oud-Tweede Kamerlid goed gebruikt en de minister van LNV een paar keer aangeschreven om de problematiek in de Peelvenen onder haar aandacht te brengen.

Een derde strategie, vooral toegepast in de waterparagraaf van het beheerplan, is het zoeken naar technische oplossingen. Een concreet voorbeeld is de peilgestuurde drainage. Voortbouwend op de ervaringen in Limburg probeert men door middel van een introductie van peilgestuurde drainage en het verhogen van de waterstanden, de natuurkwaliteit in

de Peelvenen te verbeteren zonder al te veel natschade voor de landbouw. Hiermee tracht men de waterparagraaf van het beheerplan te realiseren, zonder daarbij de bestaande gebiedsafspraken rond water (zie o.a. verdrag van Cork) te schenden.

Een specifieke vierde strategie is toegepast door de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV) en was vooral gericht op het ondermijnen van de Natura 2000-aanwijzing van de Peelvenen. Hiervoor heeft de NMV een onderzoeksopdracht gegeven aan het adviesbureau Incaconsult. De opdracht was om eens te kijken naar de verplichtingen die Nederland heeft naar Brussel voor het Peelvenengebied in het kader van Natura 2000. Dat adviesbureau kwam tot de conclusie dat er een verschil zat tussen de precieze aanwijzing van de Peel in Brussel en de tekst van het ontwerp aanwijzingsbesluit. Dit aanwijzingsbesluit vormt de basis voor het beheerplan. Volgens Incaconsult zijn de Peelvenen in Brussel niet aangemeld voor het habitatype Actief hoogveen (H7110) en heeft Nederland daarvoor dus géén Europese verplichtingen. Herstellend hoogveen (H7120) is het enige habitatype dat wél werd aangemeld in Brussel. Voor dat habitatype zijn de Deurnse & Mariapeel aangemerkt in een ‘goede staat van instandhouding’, terwijl voor de Groote Peel een ‘matige staat van instandhouding’



is vermeld. Volgens Incaconsult moet Nederland bij het opstellen van beheerplannen uitgaan van de aanvraag die in Brussel ligt. De NVM stelt op basis hiervan dat voor de Deurnse & Mariapeel alleen maatregelen nodig zijn om de situatie stabiel te houden en verslechtering te voorkomen. Voor de Groote Peel zou bekeken moeten worden in hoeverre maatregelen nodig zijn. Op 19 september 2008 heeft de NMV het ministerie van LNV per brief op de hoogte gesteld van de verkeerde aanmeldingsgegevens in Brussel en ook van de andere problemen omtrent de Natura 2000-Peelvenen. Het ministerie antwoordde op 4 november 2008 dat de gesignaleerde verschillen zijn terug te voeren op de toegenomen ecologische kennis over voorkomende natuurwaarden in Natura 2000-gebieden. De strategie van de NMV lijkt vooralsnog weinig succesvol te zijn geweest.

Vanuit sectorale beleidsontwikkeling



De eerste sectorale strategie van het ministerie van LNV om vanuit Natura 2000 om te gaan met integrale gebiedsprocessen (zoals in de Peelvenen) was vermijding (zie ook hoofdstuk 3). De eerste jaren van de implementatie van de Habitatrichtlijn (1992) en de Vogelrichtlijn (1979) wordt een confrontatie met integrale gebiedsprocessen (en andere sectoren) uit de weg gegaan. Deze strategie gaat binnen LNV hand in hand met een soort interne isolatiestrategie.

Binnen de directie Natuur is een klein groepje bezig met Natura 2000. Andere beleidsambtenaren en beleidsafdelingen zijn hiervan maar heel beperkt op de hoogte. Dit verklaart ook dat gebiedsplannen als het Landinrichtingsplan Peelvenen en de reconstructieplannen De Peel en Noord- en Midden-Limburg, ondanks hun (gedeeltelijke) strijdigheid met Natura 2000, gewoon goedgekeurd worden door LNV en beide provincies. Een ambtenaar van LNV, directie Regionale Zaken vertelt over de sectorale aanpak van LNV:

“Natura 2000 is een jaar of tien geleden gestart door een heel klein clubje van een man of tien, vijftien dat binnenskamers de zaken met elkaar rondgebreid heeft. Dat is nooit goed naar buiten gecommuniceerd. (...) Ik snap best waarom het allemaal zo is gelopen, maar je zit dus wel met een proces dat vanaf het begin bij LNV gigantisch is onderschat. (...) Het blijkt dus allemaal gebeurd te zijn in een sectorale kolom binnen LNV, de directie natuur (...) Andere directies zijn daar niet of nauwelijks bij betrokken geweest. (...) Nu zie je dat het bouwwerk zich aan het ontplooiën is en nu zie je ook pas wat de consequenties zijn voor andere sectoren”. Een andere LNV-ambtenaar blikt terug op de implementatiestrategie van LNV: “Wat met Natura 2000 de hele tijd is gebeurd is dat men de boel de hele tijd voor zich uitgeschoven heeft. Dat valt LNV wel aan te rekenen, vind ik. Men heeft de hele tijd

tegen de streek gezegd: Natura 2000 daar hebben we het nu even niet over. Alles wordt duidelijk in de beheerplannen."

De laatste jaren is deze sectorale LNV-strategie echter wel flink gewijzigd. Zo is er binnen LNV een aparte Programmadirectie Natura 2000 opgericht met daarin mensen vanuit zowel de oude Directie Natuur als vanuit Directie Regionale Zaken. Hierdoor zijn er bij LNV tegenwoordig meer mensen en vanuit meerdere invalshoeken met Natura 2000 bezig. Daarnaast werkt LNV ook meer samen met andere ministeries en overheden. Zo hebben de ministeries van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer en Waterstaat (V&W), Defensie en het Interprovinciaal Overleg (IPO) samen een Steunpunt Natura 2000 (2007) en een Regiebureau Natura 2000 (2008) opgericht. Het Steunpunt is een soort kenniscentrum bedoeld om gebieden te helpen met het ontwikkelen en ontsluiten van generieke kennis over inhoud en proces voor het opstellen van beheerplannen Natura 2000. Het Regiebureau moet de totstandkoming van de beheerplannen ondersteunen en afstemmen en stuurt het Steunpunt Natura 2000 aan. In de Peelvenen is in de winter van 2007/2008 een inspraakavond georganiseerd door het steunpunt Natura 2000. Op de inspraakavond waren verschillende juristen van het ministerie van LNV aanwezig.

Ook waren er mensen van de Directie Natuur aanwezig. Tijdens deze avond zijn de concept aanwijzingsbesluiten voorgelegd aan het gebied. Hierna hadden de belanghebbenden zes weken de tijd om een inspraaknotitie in te dienen.

De tweede afstemmingsstrategie speelt zich af rond het opstellen van het beheerplan Peelvenen. Het ministerie van LNV kiest ervoor om de 'oude' landinrichtingscommissie Peelvenen opnieuw een functie te geven als Adviesgroep voor het beheerplan Peelvenen. Zoals eerder aangegeven was dit een cruciale beslissing in het gebiedsproces. In de strategie van het ministerie van LNV (en de provincie) bij het opstellen van het beheerplan Peelvenen wordt dus nadrukkelijk gebruik gemaakt van het bestaande gebiedsproces. De oude landinrichtingscommissie wordt hiervoor opnieuw in ere hersteld, ongeacht de kort daarvoor beëindigde samenwerking tussen Limburgse en Brabantse actoren. De Adviesgroep heeft weliswaar formeel alleen een adviesfunctie voor de bestuurscommissie, maar deze heeft afgesproken de unanieme adviezen van de Adviesgroep zeer serieus te nemen. De keuze om door te gaan met dezelfde partijen en mensen die ook betrokken waren bij het opstellen van het Landinrichtingsplan heeft als groot voordeel dat deze groep al goed op elkaar is ingespeeld en elkaar ook kan



aanspreken op eerdere gebiedsafspraken. Door deze continuïteit wordt het Natura 2000-beheerplan eerder een soort vervolg dan een inbreuk op het bestaande Landinrichtingsplan.

De derde sectorale strategie van het ministerie van LNV (en de provincies) is om het gebied meer ruimte te geven om de afstemmingsproblemen in het gebied op te lossen door deadlines uit te stellen. Hierbij gaat het om de deadlines voor het opstellen van het beheerplan, maar ook om de deadlines wat betreft het realiseren van de Natura 2000-(ontwikkelings)doelen.

4.5.2 Alternatieve strategieën

Naast al toegepaste strategieën noemen enkele respondenten ook alternatieve strategieën voor de afstemming tussen Natura 2000 en het integrale gebiedsproces.



Een eerste voorgestelde strategie is meer geld voor de (extra) maatregelen vanuit het beheerplan. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om boeren (meer) te compenseren voor nat-schade als gevolg van een peilverhoging. Met het systeem van peilgestuurde drainage zou de gemiddelde natschade in het gebied gelijk moeten blijven bij een verhoging van de slootpeilen. Toch zijn er altijd boeren die toch meer nat-

schade zullen krijgen. De overheid zou deze schade moeten compenseren en wellicht zelfs moeten overwegen om bepaalde natte gronden aan te kopen. Anderen zien vooral ook de symbolische betekenis van geld voor de introductie van nieuw sectoraal beleid. Geld betekent immers ook dat een overheid aangeeft het onderwerp erg belangrijk te vinden. Zo geeft de DLG-projectleider van het beheerplan Peelvenen aan: *“Mensen in het gebied kijken vooral of nieuw beleid serieus is. (...) Als deze mensen zien dat iets echt serieus is omdat er heel veel geld in gestoken wordt, dan zijn mensen ook wel bereid om zo’n sectoraal onderdeel in te passen in het spel dat in het gebied gespeeld wordt.”* In feite is deze strategie in dit geval niet of nauwelijks toegepast, vooral ook omdat LNV van tevoren al heeft gesteld dat het beheerplan ‘haalbaar en betaalbaar’ moet zijn. Er mag dus geen extra geld bij. Dat betekent meteen ook dat het beheerplan dus niet veel nieuwe (en dure) maatregelen bevat. Of zoals een provincied medewerker het zegt: *“Alleen als het echt niet anders kan, bijvoorbeeld omdat de instandhoudingsdoelstellingen van Natura 2000 in gevaar komen, dan willen we het bestaande beleid gaan bijstellen of nuanceren. Dat hebben we gedaan omdat we eerst tot uitvoering willen komen van alles wat we al met elkaar hebben afgesproken voordat we weer iets nieuws gaan bedenken.”* In dit geval verklaart de afwezigheid van

extra geld dus (mede) dat het beheerplan vooral maatregelen bevat die al eerder in het integrale gebiedsproces zijn afgesproken.

Ten tweede, stelden sommige respondenten dat Natura 2000 een kans zou kunnen zijn om na te denken over de richting van de landbouw in Nederland. Er werd door sommige gesteld dat dit een mooi moment zou zijn om toe te gaan naar een ander soort landbouw dan schaalvergroting en wereldlandbouw. Dit dominante ontwikkelingsmodel, zo wordt gesteld, is gestoeld op het neoliberale denken. In het Peelvenengebied leidt dit er bij het opstellen van het Natura 2000-beheerplan toe dat functies, bijvoorbeeld van natuur en landbouw, gescheiden worden. Er wordt geopperd dat deze scheiding van functies met het oog op Natura 2000, maar ook met het oog op duurzaamheid en klimaatverandering niet de beste oplossing is. Als alternatief wordt er een meer multifunctionele landbouw voorgesteld die verschillende functies combineert. Specifiek zou het dan gaan om agrarische bedrijven die naast hun veehouderij-, akker- of tuinbouwbedrijf andere activiteiten uitoefenen, gekoppeld aan het primaire landbouwbedrijf. Voorbeelden hiervan zijn: zorg, recreatie, educatie, agrarische kinderopvang, productie en verkoop van streekproducten of het leveren van groen-blauwe diensten.

Een derde mogelijke strategie gaat over de institutionele borging van integrale afspraken ten opzichte van sectoraal beleid. De meeste wetgeving is sectoraal georganiseerd, maar er is geen integrale wetgeving waarin integrale gebiedsafspraken ook (juridisch) geborgd worden. Om te voorkomen dat gebiedsafspraken constant ter discussie kunnen worden gesteld vanwege specifieke sectorale wet- en regelgeving, stellen sommige respondenten voor om de integrale afspraken te verankeren via een omgevingswet die zwaar genoeg is om afstemmingsproblemen te voorkomen of op te lossen. Anderen opperen dat het overdragen van bevoegdheden aan gebiedscommissies een oplossing zou kunnen zijn. Daarbij wordt verwezen naar oude bestuursvormen als de 'Boermarke', de 'Meent', of de 'dorpsraad'. In vele landen zijn van dit soort traditionele besturen te vinden die vroeger het communale beheer van gebieden op zich namen.

Ten vierde wordt er geopperd dat de Directie Natuur van het ministerie van LNV in een veel vroeger stadium van beleidsontwikkeling had kunnen samenwerken met andere directies (zoals Directie Regionale Zaken). Ditzelfde geldt voor de samenwerking tussen het ministerie van LNV en de Landinrichtingscommissie rond de implementatie van Natura 2000. De analyse is dat de beleidsontwikkeling van Natura





2000 binnen het ministerie van LNV gedurende lange tijd te sectoraal is ingestoken. Hierdoor was het voor de andere LNV-directies, provincies en landinrichtingscommissies onmogelijk om goed in te schatten wat de gevolgen zouden zijn van Natura 2000. Betere interne en externe communicatie van het ministerie van LNV in een vroeg stadium van beleidsontwikkeling had veel afstemmingsproblemen kunnen voorkomen.

4.6 Conclusies en reflectie



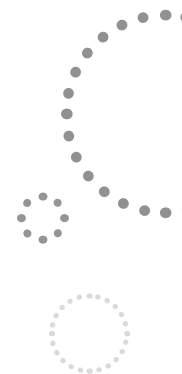
Het vraagstuk rond natuur, water en landbouw in de Peelvenen is een typisch voorbeeld van een ongestructureerd, veelzijdig en hardnekkig probleem. Opvattingen, normen en waarden van betrokkenen verschillen bij een dergelijk probleem en ook de benodigde kennis om het probleem op te lossen wordt betwist.

Het integrale proces rond het Landinrichtingsplan was vooral gericht op de realisatie van de EHS en overbrugde de tegenstelling tussen landbouw en natuur via een compromis en bood voordelen voor beide partijen. Dit compromis biedt vanuit een Natura 2000-perspectief echter onvoldoende oplossingen voor de aantasting van de natuurwaarden door

wateronttrekking en ammoniakuitstoot vanuit omliggende landbouwbedrijven en elders. Dit onderwerp is door Natura 2000 uiteindelijk prominent op de agenda verschenen in de Peelvenen.

Onze analyse laat verschillende strategieën zien om met het conflict tussen landbouw en natuur om te gaan. Deze strategieën richten zich op verschillende niveaus van besluitvorming (regionaal, provinciaal, nationaal). Centraal element bij de strategieën vanuit het integrale gebiedsproces is continuïteit in de gemaakte gebiedsafspraken. Deze afspraken moeten er toe doen in het Natura 2000 beheerplanproces. LNV heeft een cruciale beslissing genomen door de bestaande landinrichtingscommissie ook te benoemen als adviesgroep voor het Natura 2000-beheerplan. Hierdoor is een escalatie van het conflict waarschijnlijk voorkomen. Men erkende hiermee de bestaande gebiedsafspraken en is pragmatisch op zoek gegaan naar mogelijkheden om de Natura 2000-doelen af te stemmen op het integrale gebiedsproces. Hierbij werd vooral gebruik gemaakt van strategieën als vrijwillige technische maatregelen (peilgestuurde drainage) en het temporiseren van de (vrijwel onhaalbare) ontwikkelingsdoelstellingen voor het gebied. Daarnaast lag veel nadruk op het creëren van voldoende beleidsvrijheid voor deze oplossingen via het aanspreken van de minister van LNV en beide provincies.

De sectorale strategie vanuit LNV was lange tijd gericht op vermijding en uitstel. Dit verklaart ook dat andere beleidsdirecties (zoals de Directie Regionale Zaken) tot en met 2006 eigenlijk onvoldoende nadruk legden op de gevolgen van Natura 2000 voor integrale gebiedsprocessen als de landinrichting Peelvenen of de reconstructie zandgebieden. Pas na de nationale verplichting tot het opstellen van beheerplannen komen de conflicten tussen Natura 2000 en andere doelstellingen aan het licht. Sindsdien probeert LNV aan te sluiten bij bestaande gebiedsprocessen, ruimte te geven in de tijd en het regionale proces te ondersteunen met kennis.





5 GELDERSE VALLEI



5.1 Inleiding

De casus Gelderse Vallei gaat over de afstemming tussen het integrale gebiedsproces rond de reconstructie en de implementatie van de robuuste verbindingzone tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. In tegenstelling tot de overige twee casus gaat het hier vooral om nationaal sectoraal natuurbeleid en dus niet om Europees beleid. In dit hoofdstuk staat de afstemming tijdens de onderhandelingen over het reconstructieplan (2002-2005) en de periode vlak daarna (t/m 2008) centraal. Dit hoofdstuk is voornamelijk gebaseerd op eerder onderzoek (De Boer et al., 2008; Kuindersma, 2007; Van Tatenhove, 1993).

5.2 Gebiedskenmerken

De Gelderse Vallei is grofweg het gebied tussen de Utrechtse Heuvelrug en de Veluwe. In het noorden liggen de Veluwerandmeren en in het zuiden de Rijn. De Gelderse Vallei ligt op het grensgebied van de provincies Utrecht (1/3) en Gelderland (2/3). Het gebied heeft een oppervlakte van ongeveer 58.000 ha, waarvan circa 8.500 ha stedelijk gebied, 2.800 ha bos- en natuurgebied en ongeveer 45.000 ha agrarisch gebied. Veel van de nog aanwezige natuur

in het gebied is erg versnipperd. Een groot deel van de bestaande natuur is te vinden op bestaande landgoederen in het gebied tussen Leusden, Renswoude en Woudenberg (Utrecht) en boven Barneveld. Deze landgoederen bestaan niet alleen uit bestaande natuurgebieden maar ook uit (verpachte) landbouwgrond. Hier is ook veel nieuwe natuur gepland.

De Gelderse Vallei is van oudsher een echt landbouwgebied. Het gebied wordt gekenmerkt door intensieve veehouderijbedrijven (pluimvee, varkens, kalveren), grondgebonden landbouw (melkveehouderij) en vooral veel gemengde bedrijven. Het grote aantal intensieve veehouderijbedrijven zorgt voor grote milieuproblemen in de Gelderse Vallei. Het gaat om verzuring (vooral ammoniak), vermesting, verdroging, versnippering van natuurgebieden (en landschap). De landbouw is niet de enige veroorzaker van de milieuproblemen. Immers ook het aantal inwoners van het gebied is in de tweede helft van de vorige eeuw fors gestegen. Dat heeft zowel plaatsgevonden in steden en dorpen (bv. Amersfoort, Veenendaal, Ede), maar ook op het platteland. Ook de bijkomende uitbreiding van de infrastructuur in het gebied heeft een aantal milieuproblemen (bv. versnippering) nog verder versterkt.



Voor de betrokken overheden bij het landbouw- en milieubeleid (ministeries van LNV en VROM en de provincies Gelderland en Utrecht) is de Gelderse Vallei al decennia een moeilijk gebied. Vooral de agrarische sector blijkt maar weinig gevoelig voor overheidsingrijpen. Het wantrouwen in de overheid is vrij groot in het gebied. Hoewel er lokaal soms verschillen zijn, is een belangrijk deel van de platte-landsbevolking van orthodox-protestantse signatuur. Mede hierdoor is men wars van overheidsingrijpen en gewend om dingen in eigen kring op te lossen. Deze cultuur heeft ook tot gevolg dat relatief weinig boeren zijn aangesloten bij de traditionele landbouworganisaties. Schattingen zijn dat het lidmaatschap in de Gelderse Vallei niet boven de 30-40 % uitkomt. Hiermee hebben de overheden ook meteen een probleem met het bereiken van de veehouders.



Bovendien kenmerkt de landbouw in het gebied zich ook door relatief veel kleine bedrijven en een slechte verkaveling. Eerdere pogingen om iets aan de landbouwstructuur te doen via ruilverkaveling of landinrichting liepen meestal op niets uit. Ook hierbij speelt het wars zijn van overheidsingrijpen een rol, alsmede de gehechtheid aan de grond.

5.3 Conflictbeschrijving

Plan van aanpak Gelderse Vallei (1989 - 2000)

In de Gelderse Vallei loopt al vanaf 1989 een integraal gebiedsproces. Dit gebiedsproces startte onder de vlag van het ROM-gebiedenbeleid (1989 - 2000). In dit gebiedsproces stond vooral de afstemming van het ammoniakbeleid en de ruimtelijke ordening in het gebied centraal. Dit was ook vooral een afstemming tussen verschillende overheden (VROM, LNV, provincies en gemeenten) en natuurlijk tussen de georganiseerde landbouw en de natuur- en milieuroorganisaties. Al deze partijen werkten samen in een breed samengestelde Valleicommissie, die werd ondersteund door een programmabureau.

In de periode 1989 - 1993 onderhandelen de betrokken partijen over een plan van aanpak voor het gebied. Ook het nieuwe sectorale natuurbeleid (van het ministerie van LNV) maakt onderdeel uit van de onderhandelingen. In dit natuurbeleid staat de realisatie van de EHS centraal. In de onderhandelingen gaat het vooral om de vraag hoeveel hectare landbouwgrond moet wijken voor natuurontwikkeling. De meeste aandacht gaat echter uit naar het ammoniakbeleid en milieubeperkingen voor de bestaande veehouderijbedrijven. Het plan van aanpak (1993) gaat dan ook

vrij summier in op de realisatie van het natuurbeleid. Feitelijk worden alleen de randvoorwaarden (of spelregels) voor het natuurbeleid afgesproken. De belangrijkste afspraken zijn: (1) 4.200 ha nieuwe natuur in het gebied, maar dan ook geen hectare meer en (2) vrijwilligheid staat centraal. Vrijwilligheid wil in dit geval zeggen dat de landbouwgrond niet via onteigening wordt verworven en dat boeren geen nadelen ondervinden van de nieuwe natuur door het verhogen van waterstanden of door nieuwe ammoniakbeperkingen.

Na de vaststelling van dit plan in 1993 wordt de samenwerking tussen de gebiedspartijen verder verankerd in de vorm van een stichting (Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei) met een bestuur en een eigen programmabureau. Het natuurbeleid wordt tussen 1993 en 1995 vooral via de sectorale provinciale sporen verder uitgewerkt. Dat wil zeggen dat de precieze begrenzing van de nieuwe natuur, op een vergelijkbare manier plaatsvindt als in de andere deelgebieden in Gelderland en Utrecht. Ondanks de integrale onderhandelingen over het plan van aanpak is deze invulling vooral sectoraal van karakter. Na uitgebreide ecologische inventarisaties doen provinciale ambtenaren een voorstel voor een precieze begrenzing van de afgesproken hectares nieuwe natuur. Boeren, landgoedeigenaren en andere belanghebbenden kunnen op deze plannen inspreken en reageren. De inspraak

bestond uit voorlichtingsbijeenkomsten in verschillende deelgebieden in het Gelderse en het Utrechtse deel van de Gelderse Vallei. Een betrokken ambtenaar in Gelderland herinnert zich de bijeenkomsten nog goed. De provincie huurde een ervaren voorzitter in. Hij was zelf varkensboer in de Achterhoek en zat alle voorlichtingsbijeenkomsten in Gelderland als voorzitter voor. Hij was in staat om vanuit een boerenperspectief het plan te presenteren en benadrukte vooral de vrijwilligheid en de mogelijkheden voor beheersovereenkomsten (extra inkomen) en het verkopen van de grond (altijd een koper). Mede dankzij deze voorzitter liepen de bijeenkomsten in Gelderland nooit echt uit de hand, ondanks dat de emoties bij de boeren soms hoog opliepen. In Utrecht loopt het anders en ontstaat lokaal wel protest tegen de EHS-begrenzing. Vooral de weerstand in Achterberg loopt hoog op. Dit gebied ligt vlakbij de Utrechtse Heuvelrug en had dus ook te maken met beperkingen vanuit het ammoniakbeleid. Met name een ecologische verbindingzone dwars door het landbouwgebied wekt veel weerstand. Uiteindelijk cumuleert de weerstand tegen deze begrenzings in een voorlichtingsbijeenkomst van de provincie in het dorps huis van Achterberg (1995). De omvang van de grondclaim en de positionering van de ecologische verbindingzone (dwars door het bestaande landbouwgebied) krijgen de meeste kritiek. De provincie benadrukt





de vrijwilligheid van de plannen, maar dit maakt weinig indruk. De bijeenkomst loopt uit de hand en de provinciale ambtenaren worden het dorps huis uitgejaagd. Eén van de landbouwvertegenwoordigers: *"Iemand vertelde me eens vol trots hierover. Ze zagen nog net een rood jasje in de struiken verdwijnen. Dat was de provinciale natuurambtenaar."* De provincie Utrecht reageert op de onrust door een deel van de plannen (voorlopig) in te trekken. Bovendien wordt de verbindingzone verplaatst naar de grens met Veenendaal. Ook in andere deelgebieden kiest de provincie Utrecht (bij Leusden) en in mindere mate de provincie Gelderland voor een ontwikkelingsstrategie bij veel weerstand vanuit de boerenbevolking.



In de periode 1995-2000 komt de uitvoering van het EHS-beleid (oftewel de grondverwerving) in dit gebied maar moeizaam van de grond. De overheden stellen zich vrij afwachting op en kopen alleen grond als deze door grondeigenaren wordt aangeboden. Van een actieve houding, met extra mankracht en extra financiële regelingen is alleen sprake in enkele deelgebieden waar een landinrichting is gestart.

Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost

Na 1998 komt er een nieuw integraal gebiedsproces op gang. Dit proces komt voort uit de Reconstructiewet zandgebieden (2002). Dit beleid bouwt na een sectorale start nadrukkelijk voort op het eerder genoemde geïntegreerd gebiedsgerichte beleid, zoals het ROM-gebiedenbeleid. Ook in de reconstructie wordt gewerkt met regionale, breed samengestelde reconstructiecommissies en moeten geïntegreerde reconstructieplannen worden opgesteld. Een verschil met het ROM-gebiedenbeleid is dat de integratie ambities hoger zijn in de reconstructie. De provincies en de reconstructiecommissies krijgen de opdracht om de uitvoering van vrijwel al het beleid in het landelijk gebied beter op elkaar af te stemmen en versneld uit te voeren (Kuindersma en Boonstra, 2008 en 2009).

Opmerkelijk is dat de Valleicommissie dit nieuwe beleidsinitiatief niet als een bedreiging ziet voor het bestaande gebiedsproces, maar juist als een kans om het bestaande plan van aanpak uit te voeren en de samenwerking te verstevigen. De Valleicommissie wilde al in dezelfde periode het ROM-project evalueren. De Valleicommissie komt mede hierdoor al in een vroegtijdig stadium met een voorstel richting de provincies Gelderland en Utrecht om ook als reconstructiecommissie te gaan functioneren. Deze wens wordt

ingewilligd en hiermee wordt voorkomen dat de provincies Utrecht en Gelderland in dit reconstructiegebied hun eigen weg volgen, zoals in de Peelvenen wel is gebeurd met de reconstructie in de provincies Limburg en Noord-Brabant (zie hoofdstuk 4).

Robuuste verbindingzone

Vanaf 2000 liggen er een nieuwe natuurclaims op het gebied. Dwars door het gebied moet een robuuste verbindingzone worden aangelegd tussen de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug. Dit nieuwe sectorale beleid komt voort uit de nota 'Natuur voor Mensen, Mensen voor natuur' (Ministerie van LNV, 2000). Het belangrijkste doel van deze verbindingzone is om het ecologisch functioneren van de EHS te verbeteren door grote natuurgebieden met elkaar te verbinden. Bestaande ecologische verbindingzones bleken na een landelijke evaluatie te smal en ongeschikt om deze verbindingfunctie te vervullen. In de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug Veluwe staat het edelhert centraal. Het edelhert moet kunnen migreren van de Utrechtse Heuvelrug naar de Veluwe en zelfs naar de Oostvaardersplassen in Flevoland. Het gevolg is dat opnieuw een claim op bestaande landbouwgrond moet worden gedaan van ongeveer 4.000 tot 5.000 ha nieuwe natuur. Toch biedt het nieuwe nationale natuurbeleid ook mogelijkheden voor de inte-

gratie van natuur met andere functies. De robuuste verbindingzone moet namelijk ook bijdragen aan de versterking van de landschappelijke en cultuurhistorische kwaliteit, een duurzaam waterbeheer en recreatie (LNV, 2000: 19). De mate waarin dit concreet vorm krijgt hangt vooral af van de provincies, die dit beleid verder moeten uitwerken en uitvoeren. Cruciaal is de beslissing van de provincies (en de reconstructiecommissie) om de begrenzing van de robuuste verbinding integraal mee te nemen in de onderhandelingen over het reconstructieplan.

Integratie robuuste verbindingzone in reconstructieplan

De robuuste verbinding speelt in de onderhandelingen over het reconstructieplan ook een belangrijke rol. Vooral de landbouw heeft moeite met een nieuwe grondclaim voor natuur, die ingaat tegen de afspraken uit 1993 (4.200 ha EHS en niet meer). Toch stemmen ook de landbouworganisaties uiteindelijk in met het opnemen van de robuuste verbinding in het reconstructieplan. De belangrijkste succesfactor is het aanwezige 'wisselgeld' in het integrale reconstructieproces. Tegenover de extra claim op landbouwgrond staan meer ontwikkelingsmogelijkheden voor bestaande landbouwbedrijven. Zo worden een paar kleinere natuurgebieden (bv. De Buzerd) uit de EHS gehaald, waardoor een aantal





landbouwbedrijven weer kan uitbreiden. Ook krijgt de landbouw een extra landbouwontwikkelingsgebied (onder Renswoude/Woudenberg) waar de intensieve veehouderij extra ontwikkelingsmogelijkheden krijgt. Toch blijft ook in de reconstructie de vrijwilligheid centraal staan in de realisatie van de EHS en de robuuste verbinding. Dit betekent concreet drie dingen: (1) geen onteigening van landbouwgrond; (2) geen toepassing van wettelijke herverkaveling (met verplicht ruilplan) en (3) geen externe milieubeperkingen (vooral ammoniak) voor de landbouw rond deze nieuwe natuur.



Na de vaststelling van het reconstructieplan (2005) wordt de robuuste zone verder ingevuld in Gelderse en Utrechtse natuurgebiedplannen. Deze plannen geven meer gedetailleerd aan op welke plek, welke natuur kan worden gerealiseerd. Ook deze plannen bevatten echter geen blauwdruk. Op voorspraak van het programmabureau besluiten de provincies meer dan voorheen aan te sluiten bij de wensen van de grondeigenaren (boeren en landgoedeigenaren). Deze particulieren hebben door nationale beleidswijzigingen in het natuurbeleid inmiddels ook meer mogelijkheden gekregen om via contracten agrarisch of particulier natuurbeheer zelf natuur te realiseren. Een wat minder precieze begrenzing vooraf geeft meer mogelijkheden voor parti-

culier natuurbeheer omdat men nog kan schuiven met de precieze locatie van de nieuwe natuur. Volgens de Gelderse projectleider ligt dit geheel in lijn met de afspraken in het reconstructieplan: *“Vrijwilligheid moet je koppelen aan een zekere flexibiliteit, ook in je zoekzones. Het maakt me niet zoveel uit of we nu rechtsom of linksom van A naar B gaan.”*

De begrenzing van de robuuste verbindingzone verloopt hierdoor heel anders dan de begrenzing van de EHS in 1993-1995. Zo ligt er nog geen uitgewerkt begrenzingen-voorstel als het met de grondeigenaren wordt besproken. In tien kleine inspraakavonden kunnen de aanwezige boeren en andere landeigenaren niet alleen reageren op het plan maar ook hun eigen toekomstplannen aangeven. De projectleider: *“We zijn toen met zijn allen rond de kaart gaan staan met de vraag, wie wil er meedoen? (...) Die informatie hebben we gebruikt om de definitieve begrenzing te maken. De kaart is dus gebaseerd op mensen die zeiden: ik wil wel wat, maar er ook met de mensen die zeiden, ik wil nooit natuur op mijn land. Daar hebben we zoveel mogelijk rekening mee gehouden.”* De gedachte is dat op deze manier de uitvoerbaarheid van de plannen wordt verhoogd. Natuurlijk komt op deze avonden ook de weerstand van de boeren tegen de nieuwe natuurplannen

naar boven. De vrijwilligheid, de flexibiliteit en particulier natuurbeheer maken de natuurplannen minder bedreigend en bieden zelfs mogelijkheden. De projectleider: *“Kijk, het is niet zo van de overheid pakt je land af, zet er een hek omheen en zet herten in je achtertuin. Nee, je kan zelf kiezen. Je kunt het ook zelf in bezit houden en natuur realiseren. Dat maakt het wel minder bedreigend.”* Daarnaast wordt de robuuste verbingszone ook inhoudelijk ‘verkocht’ in het gebied. Dit betekent dat het programmabureau probeert om de plannen aan te laten sluiten bij het bestaande landgoederenlandschap met een afwisseling van landbouw en natuur. Dit sluit ook aan bij het natuurbeeld van de inwoners van het gebied. In de communicatie wordt veel nadruk gelegd op wat het niet is. De robuuste verbinding is geen zone van één km breed met alleen bos, geen zone met een hek eromheen, geen zone alleen voor het edelhert en geen zone zonder landbouw. Hiermee probeert men de bestaande beelden van de robuuste zone, die zijn ontstaan n.a.v. eerdere beleidsstukken, te bestrijden. Na deze bijeenkomsten worden de natuurgebiedplannen opgesteld en vinden de verplichte inspraak- en bezwaarronden plaats. Uiteindelijk lukt het zonder grote problemen de begrenzingen in de Gelderse Vallei vast te stellen.

Tussentijdse conclusie: afstemming succesvol

We kunnen dus rond 2006 concluderen dat de afstemming van het robuuste verbingszonebeleid met andere gebiedsopgaven redelijk soepel is verlopen. Hierbij was de timing van groot belang. De introductie van de robuuste verbingszone, de reconstructie en de evaluatie van plan van aanpak vielen vrijwel samen. Dit was natuurlijk niet gepland, maar het verklaart wel in belangrijke mate de succesvolle integratie van het nieuwe natuurbeleid in het bestaande integrale gebiedsproces.

De bestaande gebiedscoalitie speelde een belangrijke rol in de succesvolle afstemming en integratie. Hun pro-actieve houding zorgde ervoor dat het ‘toevallige’ samenvallen van de eigen evaluatie, de reconstructie en het nieuwe natuurbeleid ook daadwerkelijk werd omgezet in een geïntegreerd proces. De benoeming van deze bestaande coalitie als reconstructiecommissie was niet vanzelfsprekend en is te danken aan een vroegtijdig initiatief van de bestaande gebiedscoalitie. Ook het integreren van de robuuste verbingszone in het reconstructieproces was niet vanzelfsprekend. Dit is bijvoorbeeld bij de robuuste verbingszones in de Achterhoek en in Overijssel niet gebeurd (Boonstra et al., 2006 en 2007). Mede dankzij de ervaring van de bestaande gebiedscoalitie met het opstellen van een

integraal gebiedsplan was een verdergaande integratie van overheidsbeleid mogelijk in de Gelderse Vallei.

Na 2006 blijft de afstemming tussen het sectorale natuurbeleid en het integrale gebiedsproces een rol spelen. Nu zijn het vooral provinciale beslissingen die de discussies domineren. Dit is ook niet zo vreemd aangezien de provincies vanaf 1 januari 2007 de verantwoordelijkheid hebben gekregen over de uitvoering van het nationale natuurbeleid en integrale gebiedsprocessen als landinrichting en reconstructie (Kuindersma en Selnes, 2007). We geven nu twee voorbeelden van provinciaal natuurbeleid uit de periode 2006 - 2008, die volgens gebiedspartijen strijdig zijn met de afspraken uit het integrale gebiedsplan. Dit zijn: (1) een extra tracé voor de robuuste verbindingszone door het gebied; (2) een hernieuwde discussie over een mogelijke inzet van het onteigeningsinstrument voor natuur.

Nieuwe robuuste verbinding (2006)

Het eerste sectorale initiatief dat ingaat tegen de afspraken in het reconstructieplan komt al een jaar na vaststelling van het reconstructieplan. De provincie Gelderland stelt dan voor om de robuuste verbinding Oostvaardersplassen-Veluwe voor een deel door de Gelderse Vallei te laten lopen. Eerder was afgesproken dat deze zone (buiten de Gelderse

Vallei) langs Harderwijk naar Flevoland zou lopen, maar dit tracé bleek niet haalbaar te zijn. De provincie Gelderland legt het alternatieve tracé voor aan de reconstructiecommissie ter advies. Deze wijst het voorstel unaniem van de hand. De belangrijkste reden is de strijdigheid met het reconstructieplan. Zelfs de vertegenwoordiger van de terreinbeherende natuurorganisaties spreekt zich expliciet uit tegen de tussentijdse aanpassing van het reconstructieplan. Eén van de leden van de reconstructiecommissie: *“Een enorm resultaat is toch wel dat we als commissie heel goed elkaars hand vast houden en dat ze er ook niet doorheen komen. Het is tot nu toe niet gelukt om ons uit elkaar te spelen.”*

Toch is deze collectieve afwijzing geen afstelstrategie maar eerder een uitstelstrategie. De reconstructiecommissie geeft aan dat het provinciale voorstel bij de reguliere evaluatie en herziening van het reconstructieplan in 2010 aan de orde kan komen. Tot 2010 is het echter (formeel) onbespreekbaar. Deze beslissing bevestigt en versterkt de eensgezindheid in de reconstructiecommissie en het wederzijdse vertrouwen tussen individuele partijen (vooral natuur en landbouw). Voor de provincie is het daarentegen vooral een ‘bewijs’ van de starheid van de reconstructiecommissie (Kuindersma, 2007). De directeur van de SVGV signaleert vooral een communicatieprobleem: *“Als de reconstructie-*

commissie een plan heeft en je wilt als provincie daar iets in wijzigen, doe dat dan in samenspraak. Begin bij het probleem. (...) En vraag de Commissie dan: kunnen jullie niet eens meedenken of dat kan? Dan formuleer je het meer open en met respect voor het proces. Als je een stuk ter advies voorlegt met al zo'n verbindingzone erin, dan ga je niet goed met elkaar om. Dat kan het ook niet anders of ze gaan met de hakken in het zand staan."

Onteigening voor EHS

Het tweede voorbeeld gaat over onteigening. Hierover ontstaat in 2007 een debat in de Provinciale Staten van Gelderland. Dit debat gaat over toepassing van het onteigeningsinstrument voor de EHS en hangt samen met de decentralisatie van de uitvoering van het nationale natuurbeleid naar de provincies in het ILG. In de zevenjarige bestuurovereenkomsten met het rijk hebben de provincies concrete afspraken gemaakt over sectorale beleidsprestaties zoals aankopen EHS en inrichting nieuwe natuur. Om deze doelen te kunnen realiseren zal het tempo van de grondverwerving omhoog moeten. Onteigening is dan een mogelijk instrument.

De reconstructiecommissie Gelderse Vallei heeft echter afspraken gemaakt over vrijwillige realisatie van de EHS.

Om de grondverwerving te versnellen stelt de reconstructiecommissie een proactief grondbeleid voor. Hier dringt men al sinds 2005 op aan bij de beide provincies en is een speciale commissie Grond en Gebouwen ingesteld. Deze commissie pleit vooral voor een zogenaamde onroerend goedbank: een revolverend fonds waarin provincies geld investeren om snel grond en gebouwen te kunnen kopen voor natuur en andere doelen. Een deel van dit geld kan vervolgens weer worden terugverdiend door de grond of de woningen door te verkopen of door er ruimtelijke ontwikkelingen toe te staan. Het probleem is dat vooral de provincie Gelderland grote bezwaren heeft tegen het participeren in dergelijke risicovolle constructies. De onroerend goedbank komt dus als instrument om de EHS te realiseren in Gelderland maar heel moeizaam van de grond. Onteigening is een alternatief, maar gaat vooral de landbouworganisaties in de reconstructiecommissie te ver. Hierbij verwijzen ze naar de vrijwilligheid die in het reconstructieplan is vastgelegd. Onteigening zou pas mogelijk moeten zijn indien alles is geprobeerd om de natuur op vrijwillige basis te realiseren.

In de zomer van 2008 besluit de LTO-afdeling Barneveld zelfs uit het gebiedsproces Veldbeek, Appel, Erica van de provincie Gelderland te stappen. Hierin zou het Gelderse



deel van de robuuste verbinding nader moeten worden ingevuld. Meer in algemene zin, raakt dit conflict aan een andere spanning tussen de afspraken in het gebiedsproces (vrijwilligheid) en de sectorale afspraken tussen rijk en provincie over de aankoop van landbouwgrond en de realisatie van een aantal hectares EHS. De provincies zitten hierdoor min of meer klem tussen de afspraken met het gebied (reconstructieplan) en met het rijk (bestuursovereenkomst). Deze spanning wordt nergens benoemd en komt in de discussies ook nauwelijks expliciet naar boven. Ook in het reconstructieplan zijn geen afspraken vastgelegd over de principiële vraag: wat gebeurt er als de robuuste verbinding op vrijwillige basis niet kan worden gerealiseerd?



Uiteindelijk trekt de provincie Gelderland de plannen na een discussie in PS weer min of meer terug. Onteigening wordt alleen in speciale gevallen toegepast. Toch blijft de onderliggende spanning tussen realisatie sectorale prestatieafspraken van de provincies met het rijk en de procesafspraken met het gebied bestaan.

Groene Valleilint

Ondertussen werken de betrokken partijen op deelgebied-niveau de robuuste verbindingzone verder uit. Dit gebeurt aanvankelijk vrij gescheiden in Utrecht en Gelderland (ge-

biedsproces Erica, Veldbeek, Appel). Vanaf 2009 werken beide provincies meer samen en gaat het gezamenlijke proces verder onder de naam 'Groene Valleilint'. In een gezamenlijke stuurgroep worden samen met belangrijke gebiedsactoren de uitgangspunten vanuit het reconstructieplan verder uitgewerkt. Zo sluiten enkele grote landgoederen, de provincie Utrecht en de gemeente Leusden een convenant over de realisatie van de robuuste verbindingzone op en rond deze landgoederen. In andere deelgebieden (met veel agrariërs) vinden inventarisaties plaats over de wensen en mogelijkheden voor particulier en agrarisch natuurbeheer.

Gemeenschappelijk kenmerk van deze nieuwe gebiedsprocessen is dat de robuuste verbindingzone steeds multifunctioneler lijkt te worden ingevuld. Landbouw, recreatie en landschap lijken steeds belangrijker functies te worden naarmate de plannen voor de robuuste verbindingzone concreter worden. Het is lastig om te bepalen in hoeverre deze gebiedseigen invulling nog voldoet aan de landelijke natuurfunctie van deze robuuste verbindingzone voor het edelhert en andere soorten. Mede door de decentralisatie van het natuurbeleid is de nationale overheid (lees: LNV) ook niet meer direct betrokken bij dit soort gebiedsprocessen.

Toch blijven er verschillende visies op de inhoudelijke invulling van de robuuste verbindingzone bestaan. In het landelijke natuurbeleid staat de natuurlijkheid met als icoon het edelhert sterk centraal (ministerie van LNV, 2000). Hiertoe moeten de bos- en heidegebieden van de Veluwe en de Utrechtse Heuvelrug met elkaar worden verbonden door een brede natuurzone van minstens een kilometer breed. In het reconstructieplan en in de uitwerking hiervan in het plan Groene Valleilint krijgt het behoud van het bestaande landgoederenlandschap met bos, heide en landbouw meer nadruk. Daarin staat ook de ontwikkeling van de landbouw en de bestaande landgoederen centraal. Uiteindelijk lijkt de robuuste verbindingzone meer een snoer van stapstenen te worden dan een aaneengesloten zone van één km breed. Het edelhert is nog wel een icoon, maar ook niet meer dan dat. Betrokkenen verwachten dat de zone uiteindelijk nog wel belangrijker zal zijn voor andere diersoorten en planten.

5.4 Gevolgen van voortbestaan afstemmingsprobleem

Het afstemmingsprobleem is in deze casus minder problematisch dan in de vorige twee casussen en is vrij succesvol opgelost door integratie in het bestaande integrale gebiedsproces. Het laatste is ongetwijfeld eenvoudiger bij het ontbreken van een strak juridisch en sectoraal Europees kader. In deze casus is het beleidskader vooral nationaal, waarbij de provincies steeds meer verantwoordelijkheden heeft voor de uitwerking en uitvoering van dit beleid. Toch is ook in deze casus spanning tussen de eisen en wensen vanuit het sectorale (nationale) natuurbeleid en de afspraken die hierover gemaakt worden in het integrale gebiedsproces. Veel van deze afstemmingsproblemen blijken na 2007 op provinciaal niveau te kunnen worden opgelost. De provincie heeft immers zowel in het integrale gebiedsproces als in de uitwerking van de robuuste verbindingzone de regie gekregen. De provincie heeft ook een behoorlijke beleidsvrijheid om de robuuste verbinding op eigen wijze in te vullen.

Op de langere termijn dreigt nog wel een afstemmingsprobleem tussen rijk en provincies. De rijksoverheid speelt namelijk, op iets meer afstand, nog steeds een belangrijke rol in het natuurbeleid. De uitvoering is weliswaar neergelegd



bij de provincies, maar de nationale overheid blijft verantwoordelijk voor de financiën en de uiteindelijke resultaten. De EHS, waar de robuuste verbindingzones deel vanuit maken, is ook nog steeds een nationaal project. De provincie kan hierdoor in een bestuurlijke spagaat terecht komen. De provincie is verantwoordelijk voor het soepel verlopen van de bestaande integrale gebiedsprocessen, maar ook voor de uitvoering van het sectorale natuurbeleid, zoals de robuuste verbindingzone. Deze spagaat kan in de toekomst wel tot afstemmingsproblemen leiden.



De provincies kunnen zich onder druk van de afspraken met het rijk gedwongen voelen om afspraken uit het gebiedsproces, zoals de vrijwilligheid, opnieuw ter discussie te stellen. De provincies zouden dit bijvoorbeeld doen door op grote schaal dwingende instrumenten in te zetten als onteigening en wettelijke herverkeuring. Een dergelijk scenario is waarschijnlijker naarmate het huidige gebiedsproces te weinig resultaten oplevert in termen van gerealiseerde natuur. De geschetste onteigeningsdiscussie in de provincie Gelderland liet al zien dat vrijwilligheid nog steeds een belangrijke spelregel is voor het integrale gebiedsproces.

Daarnaast kunnen er ook nieuwe afstemmingsproblemen ontstaan bij een nieuw of hernieuwd nationaal natuurbeleid

waarin de oorspronkelijke sectorale doelen van de robuuste verbindingzone centraal staan. Eerder hebben wij geconstateerd dat deze oorspronkelijke doelen (een zone van één km breed voor het edelhert) stap voor stap is aangepast aan gebiedsvoorkeuren en wensen van grondeigenaren. Dergelijke processen zijn bijna inherent aan integrale gebiedsprocessen. Een nieuwe sectorale blik of een evaluatie van deze robuuste verbindingzone zal hoogstwaarschijnlijk uitgaan van de oorspronkelijke (ecologische) doelen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot nieuwe grondclaims voor natuur in het gebied om de oorspronkelijke sectorale doelen te halen. Het is niet moeilijk voor te stellen dat ook hier een nieuw afstemmingsprobleem met het bestaande integrale gebiedsproces kan ontstaan.

5.5 Afstemmingstrategieën

5.5.1 Toegepaste strategieën

Vanuit integrale gebiedsproces

De belangrijkste strategie van de reconstructiecommissie is vasthouden aan de eigen procesresultaten. Het reconstructieplan is voor hen niet zomaar een plan dat via 'haasje-over' constructies op elk moment kan worden gewijzigd

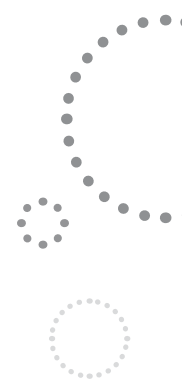
door rijk of provincie. Het reconstructieplan weerspiegelt de moeizaam bereikte consensus in het gebied en nieuwe sectorale overheidsplannen worden hieraan getoetst. Deze strategie gaat dus ook gepaard met een collectief afwijzen van sectorale beleidsvoorstellen die in strijd zijn met dit reconstructieplan.

Een tweede strategie vanuit de reconstructiecommissie is om toch ruimte te laten voor het inpassen van nieuwe sectoraal beleid op vooraf afgesproken momenten. Zo wordt de afgesproken evaluatie van het reconstructieplan in 2010 als een geschikt moment gezien om de noordelijke tak van de robuuste verbindingszone bespreekbaar te maken. In dit geval pakt dit ook uit als een uitstelstrategie. De beslissing over de invulling van deze zone wordt uitgesteld naar het formele evaluatiemoment van het gebiedsplan.

Een derde strategie vanuit de reconstructiecommissie is het benutten en oprekken van de beleidsvrijheid in het nationaal natuurbeleid. In het nationaal natuurbeleid is na 2000 meer ruimte gekomen voor het combineren van natuur met functies als recreatie, landbouw en cultuurhistorie. Daarnaast is er in het nationale natuurbeleid meer aandacht gekomen voor natuurbeheer door particuliere grondeigenaren en agrariërs. In het reconstructieplan en in de communicatie

van de robuuste verbindingszone in het gebied is deze beleidsvrijheid zodanig benut dat de robuuste verbindingszone een heel ander karakter leek te krijgen. Geen grootschalige natuurontwikkeling, maar aansluiten op het bestaande landschap. Niet een natuurzone voor alleen het edelhert, maar een multifunctionele zone voor verschillende soorten en functies.

Een vierde strategie vanuit de reconstructiecommissie is het benoemen van een brede, regionale gebiedscommissie die de plannen (nog) verder moet gaan uitwerken. In de ROM-fase van dit project is gebleken dat een algemeen gebiedsplan niet voldoende is voor uitvoering. Dit plan zal op lokaal/regionaal niveau verder uitgewerkt moeten worden. Het gevolg is wel dat er nieuwe partijen en personen bij het proces betrokken worden en dat dit ook leidt tot nieuwe onderhandelingen en compromissen. Zo kan in het reconstructieplan wel een mooi compromis worden afgesproken dat het ene deelgebied een natuurfunctie krijgt en een andere deelgebied een landbouwfunctie. Lokaal liggen de verhoudingen anders en eisen ook specifieke landbouwbedrijven en landgoederen in een natuurzone een bepaald perspectief.



Vanuit sectoraal natuurbeleid

Vanuit de nationale overheid zijn geen specifieke strategieën waargenomen t.a.v. de afstemming van het robuuste verbindingenbeleid en het reconstructieproces. Wel hebben we enkele algemene strategieën waargenomen. De belangrijkste zijn: (1) een decentralisatie van uitvoeringstaken naar provincies en (2) het uitbreiden van de mogelijkheden voor particulieren om natuur te ontwikkelen en (3) meer mogelijkheden voor het combineren van natuur met functies als recreatie, wonen en landbouw. Deze strategieën zijn nationale beleidslijnen, waarin duidelijk lessen zijn getrokken uit het realiseren van de EHS in de periode 1990-2000. Het sectorale natuurbeleid is hierdoor gemakkelijker in te passen in bestaande (en nieuwe) integrale gebiedsprocessen, mits provincies en gebiedscommissies hier natuurlijk aan meewerken. In de Gelderse Vallei zijn de mogelijkheden vanuit dit nieuwe sectorale natuurbeleid behoorlijk goed benut.

5.5.2 Alternatieve strategieën

Een alternatieve (of aanvullende) strategie, die nog nauwelijks is toegepast, betreft het opnieuw betrekken van het rijk bij het integrale gebiedsproces. Hierbij zou het, in dit geval, gaan om rijksvertegenwoordigers vanuit het nationale natuurbeleid. Deze strategie gaat feitelijk in tegen de ILG-mores

van 'sturen op afstand'. Toch lijkt het voor de gebiedspartijen en ook de provincies een interessante strategie om voor eindafrekeningen en ecologische evaluaties te overleggen met het rijk over de uitvoering van het natuurbeleid in de praktijk.

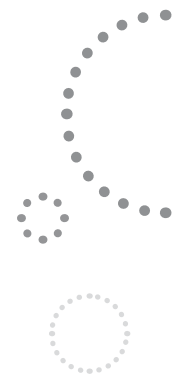
Een andere mogelijkheid is dat de provincies de gebiedscommissie meer betrekken en medeverantwoordelijk maken voor de provinciale afspraken met het rijk. Hierdoor kan de spanning tussen de provinciale afspraken met het rijk en de gebiedsafspraken mogelijk worden verminderd.

5.6 Conclusies en reflectie

De integrale afstemming van functies als landbouw, natuur, wonen en werken in het gebied de Gelderse Vallei is een ongestructureerd probleem. De integrale gebiedsaanpak van ROM en later reconstructie is te beschouwen als een leerproces, waarin met vallen en opstaan de afstemming is gerealiseerd. In dit leerproces zijn tegenstellingen tussen landbouw en natuur, overheden en maatschappelijke organisaties overbrugd en zijn duurzame samenwerkingsverbanden ontstaan. Het integrale reconstructieplan is daarvan een belangrijk resultaat.

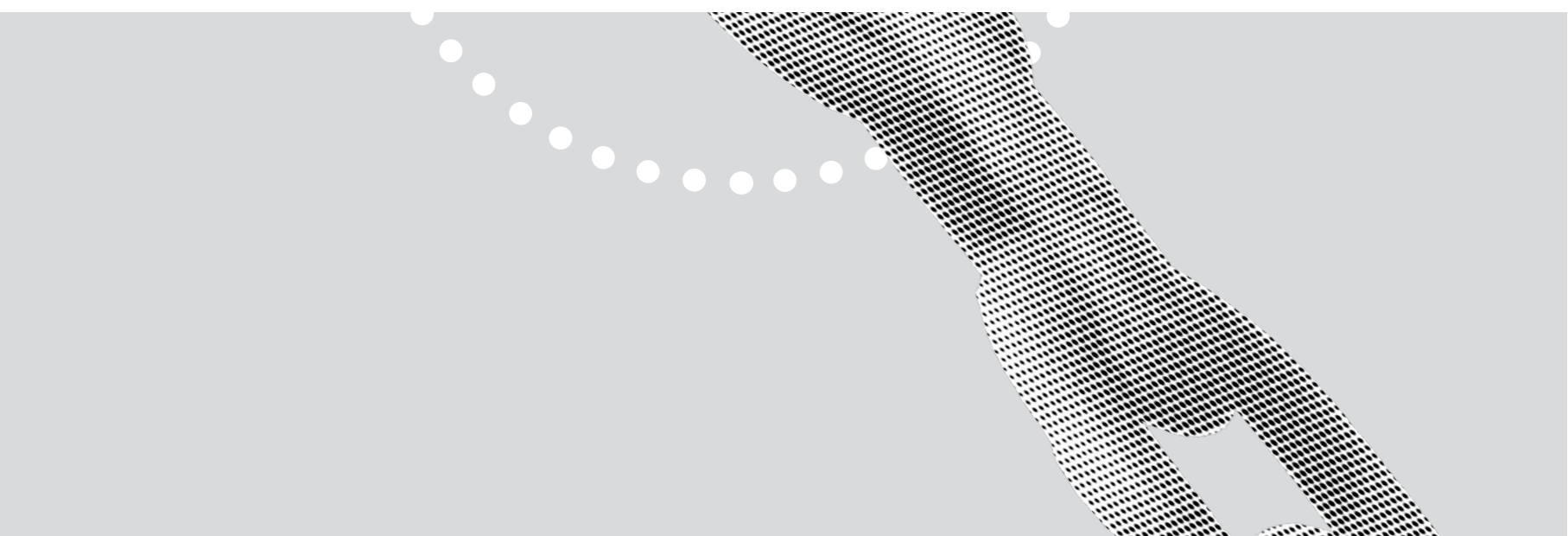
In deze casus zien we dat de introductie van nieuw natuurbeleid (de robuuste verbindingszone) nadrukkelijk is ingepast in deze integrale onderhandelingen over het reconstructieplan. Deze succesvolle afstemming werd bevorderd doordat: (1) de gebiedspartijen al langer met elkaar samenwerkten; (2) er 'wisselgeld' was voor de landbouw in de vorm van de landbouwontwikkelingsgebieden en (3) het nationale beleid voor robuuste verbindingen voldoende ruimte bood voor regionaal maatwerk.

Toch zagen we ook in deze casus dat nieuw sectoraal natuurbeleid dat na de vaststelling van het beleid wordt geïntroduceerd moeizamer wordt ingepast. De gebiedscommissie houdt dan liever vast aan het gemeenschappelijke gebiedsplan. Een voorbeeld is het verzoek van de provincie om een noordelijke tak aan de verbindingszone toe te voegen. De commissie besluit unaniem tot een uitstelstrategie. Afstemming van dit nieuwe initiatief vindt pas plaats op een formeel bepaald evaluatiemoment. Zodoende kan ook op dit moment (in 2010) een nieuwe integrale afweging plaatsvinden.





6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN



6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de vijf onderzoeksvragen die centraal stonden in deze studie. Het gaat om de volgende vragen:

1. Hoe is het afstemmingsprobleem tussen het integrale gebiedsproces en de sectorale beleidsontwikkeling ontstaan en hoe is dit probleem te karakteriseren?
2. Wat zijn de huidige en toekomstige gevolgen van het voortbestaan van dit afstemmingsprobleem?
3. Welke afstemmingsstrategieën zijn toegepast door verschillende actoren en welke mogelijke afstemmingsstrategieën zijn niet toegepast en wat zijn de redenen hiervoor?
4. Welke lessen kunnen we uit deze drie casus trekken voor de afstemming van nieuw beleid en bestaande gebiedsprocessen in andere gebieden en in de toekomst?

Aan de hand van deze vragen formuleren we aan de hand van de eerste drie onderzoeksvragen, de belangrijkste conclusies van deze studie in de paragrafen 6.2 t/m 6.4. Tenslotte trekken we vanuit onze drie casus enkele algemene lessen (par. 6.5).

6.2 Afstemmingsproblemen, gevolgen en strategieën

Afstemmingsproblemen: soorten en verklaringen

In elk van de drie casus stond een specifiek afstemmingsprobleem centraal tussen een bestaand, en qua organisatie en inhoud uitgewerkt, integraal gebiedsproces en een recenter Europees of nationaal natuurbeleid. In het gebied Noordwest-Overijssel ging het om de afstemming tussen het brede gebiedsperspectief en het meer sectoraal ingestoken beheerplan waarin de implementatie van het Europese Natura 2000-beleid centraal staat. Ook in de Peelvenen is sprake van een breed gebiedsplan en nieuwe discussies over het beheerplan Natura 2000. In de Gelderse Vallei gaat het om de afstemming tussen het nieuwe nationale beleid voor de robuuste verbindingzones en het bestaande integrale gebiedsproces. Deze afstemmingsproblemen zijn op verschillende manieren te beschrijven en te verklaren: (1) vanuit het perspectief van de integrale gebiedsprocessen (integraal perspectief) en (2) vanuit het perspectief van het sectorale beleid (sectoraal perspectief).

Vanuit het integraal perspectief begint de analyse met de integrale gebiedsplannen, die in alle drie gebieden zijn opgesteld door overheden en maatschappelijke organisaties.



Het initiatief voor deze gebiedsprocessen lag meestal bij de overheid nadat eerdere pogingen om nationaal natuur- (Noordwest-Overijssel en Peelvenen) en milieubeleid (Gelderse Vallei) sectoraal te implementeren min of meer waren mislukt. Vervolgens is in deze drie gebieden gekozen voor een verbrede aanpak die de sectorale beleidsthema's natuur en milieu verbindt met thema's als landbouw, recreatie en leefbaarheid. Hierover zijn vrij concrete afspraken gemaakt tussen overheden en gebiedspartijen en deze afspraken zijn vastgelegd in langjarige gebiedsplannen. Het afstemmingsprobleem ontstaat bij de implementatie van nieuw Europees of nationaal natuurbeleid dat belangrijke onderdelen van deze afspraken opnieuw ter discussie stelt. Vervolgens komen gebiedsafspraken, waaronder provincies en rijk ook hun handtekening hebben gezet, ter discussie te staan. In sterke gebiedscoalities hebben de gebiedsafspraken, los van hun vaak beperkte juridische status, een belangrijke status als onderling regionaal contract en als 'gebiedscontract' met de provincie en/of het rijk. Nieuw sectoraal beleid, dat hier tegenin gaat, krijgt dan al snel het stempel van contractbreuk. Zodoende is te verklaren dat nationaal of internationaal en democratisch gelegitimeerd natuurbeleid, op regionaal niveau juist legitiemiteit ontbeert. Tussen de gebieden zien we wel grote verschillen in de mate waarin deze 'contractbreuk-reflex' optreedt. In de

Gelderse Vallei komen we het argument van contractbreuk nauwelijks tegen bij de introductie van de nieuwe robuuste verbindingszone. Dit komt doordat de uitwerking van dit nieuwe sectorale beleid is opgenomen in onderhandelingen binnen de bestaande gebiedscoalitie over een breed regionaal reconstructieplan. Hierdoor kunnen de nieuwe sectorale natuurclaims worden 'gecompenseerd' met nieuwe kansen voor landbouwontwikkeling en leefbaarheid. Het nieuwe sectorale beleid is hier dus succesvol ingepast in een integraal gebiedsontwikkelingsproces. Bovendien bouwt dit proces voort op de ervaring van een bestaande gebiedscoalitie. In de Peelvenen zien we wel een contractbreukreflex, maar deze escaleert niet doordat ook hier een bestaande gebiedscommissie, een belangrijke rol krijgt bij het uitwerken van het nieuwe sectorale beleid van Natura 2000. Hier is niet zozeer sprake van nieuwe integrale planvorming, zoals in de Gelderse Vallei, maar desondanks slaagt de commissie er wel in om het nieuwe beheerplan min of meer te laten aansluiten bij het bestaande integrale gebiedsplan. In Noordwest-Overijssel is de contractbreukreflex het meest aanwezig. De provincie kiest er voor om de uitwerking van het Natura 2000-beleid te verzorgen door een nieuwe en vrij sectoraal samengestelde gebiedscommissie. De bestaande integrale gebiedscommissie is hier dus gepasseerd. Tussen beide commissies bestaan wel dwars-

verbanden, maar ze hebben beiden hun eigen insteek en samenstelling. De nieuwe beheersplancommissie heeft een vrij smalle sectorale opdracht en bepaalde partijen (m.n. de landbouw) zijn aanvankelijk niet vertegenwoordigd. Bovendien is de afstemming tussen het nieuwe sectorale beleid en het bestaande integrale gebiedsplan aanvankelijk zeer onduidelijk. Vanuit het integrale perspectief kunnen we de grote afstemmingsproblemen in Noordwest-Overijssel zo goed verklaren.

Het sectorale perspectief verklaart de regionale afstemmingsproblemen op een heel andere manier. Het sectorale beleid in deze studie valt onder de noemer natuurbeleid. De Vogel- en Habitatrichtlijn (Natura 2000) maken deel uit van het EU-beleid om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen. De robuuste verbindingzone Veluwe-Utrechtse Heuvelrug maakt deel uit van het Nederlandse natuurbeleid. Robuuste verbindingzones zijn in 2000 ontwikkeld omdat uit evaluaties bleek dat de geplande Ecologische Hoofdstructuur (EHS) te weinig ruimtelijke samenhang vertoonde. Beide initiatieven komen dus voort uit een concreet ecologisch probleem dat op de nationale of Europese politieke agenda is gekomen. Natura 2000 en de EHS worden ook actief gesteund door organisaties als Natuurmonumenten en de provinciale landschappen, die vanwege hun grote

aanhang ook een grote maatschappelijke steun zeggen te vertegenwoordigen. De afstemmingsproblemen in de drie gebieden zijn vanuit dit perspectief vooral implementatieproblemen. Democratisch vastgesteld beleid dat regionaal niet of te laat wordt uitgevoerd. Opmerkelijk is daarbij wel de relatief lange implementatieperiode van het Europese Natura 2000-beleid. Hierdoor heeft het lang geduurd voordat de concrete gevolgen van dit beleid uit 1979 (Vogelrichtlijn) en 1992 (Habitatrichtlijn) voor regionale partijen duidelijk werden. Ook de aanwijzing van de natuurgebieden in Noordwest-Overijssel en de Peelvenen vonden al plaats voordat de integrale gebiedsplannen definitief waren. Dit roept de vraag op waarom de afstemming tussen deze integrale gebiedsplannen en Natura 2000 niet veel eerder heeft plaatsgevonden. Een eerste verklaring is de ontbrekende feitenkennis over de precieze natuurwaarden en de kwetsbaarheid voor ammoniak en verdroging. Een tweede verklaring is de gekozen implementatiestrategie rond Natura 2000 van het ministerie van LNV. LNV, of specifieker de Directie natuur, heeft bewust de confrontatie met gebieden zolang mogelijk vermeden. Bovendien bleef de communicatie met gebiedspartijen beperkt doordat ook een vrij sectorale strategie werd gevolgd met nadruk op de natuurgebieden zelf. Pas later werd duidelijk dat Natura 2000 veel meer maatschappelijke gevolgen had dan eerst



was aangenomen, bijvoorbeeld voor de landbouw en de recreatie. Hierdoor zijn veel implementatieproblemen pas relatief laat aan het licht gekomen, namelijk bij het opstellen van de beheerplannen. Ondertussen waren in veel gebieden (waaronder de Peelvenen en Noordwest-Overijssel) integrale gebiedsplannen vastgesteld door brede gebiedscoalities en overheden. Ook LNV was hier meestal actief bij betrokken. In de Peelvenen en Noordwest-Overijssel waren de regionale gebiedscoalities net begonnen met de implementatie van deze plannen, toen bleek dat Natura 2000 bestaande afspraken weer ter discussie stelde. LNV meende dat in deze gebieden snel beheerplannen konden worden opgesteld, vanwege de bestaande integrale gebiedsprocessen en gebiedscoalities. Deze verwachting bleek onjuist. Bestaande gebiedscoalities en gebiedsafspraken vormden in eerste instantie eerder een barrière voor de implementatie van Natura 2000. Deze implementatie verliep daardoor ook moeizamer en langzamer dan vooraf gedacht.



In de Gelderse Vallei liep de afstemming tussen het bestaande integrale gebiedsplan en het nieuwe sectorale beleid anders. Dit had te maken met twee dingen: (1) het nationale robuuste verbindingszonebeleid bood meer mogelijkheden tot regionaal maatwerk en flexibiliteit dan het Europese Natura 2000-beleid; (2) het samenvallen van

de onderhandelingen over een nieuw integraal gebiedsproces (reconstructie) en de implementatie van de robuuste verbindingszone maakte dat er meer mogelijkheden waren voor regionale onderhandelingen en sectoroverschrijdende compromissen. Zo kon de landbouw gecompenseerd worden voor de nieuwe grondclaims vanuit natuur met extra aandacht voor landbouwonwikkeling. Een belangrijke factor was hierbij ook dat de bestaande gebiedscoalitie (sinds 1989) gevraagd is (en zelf bereid was) om beide opgaven integraal uit te werken.

Vanuit ons theoretisch kader zijn de genoemde afstemmingsproblemen ook te verklaren. Afstemmingsproblemen tussen bestaande integrale gebiedsprocessen en nieuw sectoraal beleid zijn groter naarmate de verantwoordelijke overheden het sectorale beleid meer als een gestructureerd implementatieprobleem definiëren. Dit betekent dat de nationale en internationale kaders duidelijk zijn en alleen nog maar hoeven worden vertaald naar het regionale niveau. Dat noemden we beleid als regelen. Volgens de theorie past beleid als regel niet goed bij een ongestructureerd probleem waarin feiten en waarden ter discussie staan. Er is immers zowel onduidelijkheid over de feiten (invloed van wateronttrekking op de natuur in de Peelvenen, invloed van ammoniakuitstoot op de natuur van de Wieden-Weerribben en de

noodzaak van een ecologische verbinding in de Gelderse Vallei) als over de doelen (sommige partijen willen meer ruimte voor de landbouw, anderen voor natuur en weer anderen voor bijvoorbeeld recreatie). Indien we naar de implementatie van sectoraal natuurbeleid kijken vanuit het perspectief van de gebieden en de bestaande gebiedsprocessen, gaat het in alle cases om ongestructureerde problemen. Vanuit het theoretisch kader zou een lerende strategie dus veel passender zijn geweest. De cases wijzen ook in deze richting. Naarmate de afstemming een meer lerend karakter had (Gelderse Vallei en in zekere zin ook Peelvenen) is de afstemming van bestand gebiedsgericht beleid en nieuw sectoraal beleid ook succesvoller. In Noordwest-Overijssel gaat dit (aanvankelijk) helemaal mis doordat de afstemming het karakter heeft van 'beleid als regelen'.

Gevolgen afstemmingsproblemen

In de casushoofdstukken zijn verschillende gevolgen van de aangetroffen afstemmingsproblemen beschreven. We hebben deze samengevat tot de volgende (mogelijke) gevolgen:

1. Verlies aan vertrouwen in de overheid

Naarmate bestaande gebiedsafspraken door de betrokken gebiedspartijen meer worden gepercipieerd als een contract, is de kans groot dat nieuw sectoraal beleid dat

de kern van deze afspraken ter discussie stelt, leidt tot een afnemend vertrouwen in de betrokken overheden en soms ook in specifieke overheidsfunctionarissen (zoals gedeputeerden). In de case Noordwest-Overijssel hebben we een duidelijk voorbeeld gezien van een groeiend wantrouwen in de overheid door de introductie van Natura 2000. De gebiedspartijen zien de introductie van het nieuwe beleid als contractbreuk en kijken hier vooral LNV en de provincie (en specifiek de gedeputeerde) op aan. Ook in de Peelvenen zien we deze sentimenten. Toch lijkt dit wantrouwen hier minder ontwikkeld door de specifieke manier waarop het beheerplan hier is opgesteld. Hierover later meer.

2. Afname draagvlak integrale gebiedsplan

Een ander gevolg van een langdurig afstemmingsprobleem is dat het draagvlak voor de eerder gemaakte, integrale gebiedsafspraken afneemt. Voor veel gebiedspartijen bestaat de waarde van het integrale gebiedsplan immers uit de duidelijkheid die het hun biedt, zoals voor de ontwikkeling van de landbouw in het gebied. Indien deze functie van het gebiedsplan ter discussie komt te staan door nieuwe sectorale beleidsontwikkelingen, kan uiteindelijk ook het draagvlak voor het integrale plan onder druk komen te staan. Dit verklaart ook dat alle drie gebiedscoalities heel veel waarde hechten aan het vasthouden aan het eigen gebiedsplan.

3. *Stilleggen implementatie van bestaande (integrale) plannen*

Het (tijdelijk) stilleggen van de implementatie van het bestaande integrale plan is een ander mogelijk gevolg van afstemmingsproblemen. Dit zien we vooral in Noordwest-Overijssel (en in mindere mate in de Peelvenen). Hier is vooral de onzekerheid over de continuïteit of ontwikkelingsmogelijkheden van bestaande landbouwbedrijven fnuikend. Kernpunt is dat de zekerheid die het integrale gebiedsplan bood, (gedeeltelijk) ongedaan gemaakt wordt (of lijkt te worden) door Natura 2000. Een bijkomend effect is dat hierdoor ook de beoogde natuurdoelen verder uit zicht raken. Immers in al de drie onderzochte integrale gebiedsplannen was de realisatie van natuurdoelen (via natuurontwikkeling en bedrijfsverplaatsingen) opgenomen. Ook de implementatie van dit beleid ligt deels stil.

4. *Sectorale doelen worden niet gehaald*

Daarnaast kunnen afstemmingsproblemen tussen sectoraal en integraal gebiedsgericht beleid ook leiden tot het niet halen van de sectorale doelen. Hier lijkt voor sectorale beleidsmakers een dilemma te ontstaan. De introductie van sectorale beleidsdoelen in bestaande integrale gebiedsprocessen vraagt om compromissen waardoor sectorale beleidsdoelen slechts gedeeltelijk (of veel later) zullen worden gehaald.

Echter zonder de instemming van de gebiedscoalitie zal de weerstand tegen dit sectorale beleid groot zijn en is de kans op implementatie ook klein of alleen mogelijk met inzet van zware juridische middelen of veel geld.

Al de hiervoor genoemde gevolgen zijn negatief van aard. Toch laat ook de casus Gelderse Vallei zien dat de introductie van nieuw sectoraal beleid niet per definitie negatief hoeft uit te pakken voor bestaande integrale gebiedsprocessen. Het feit dat in de Gelderse vallei de begrenzing van de robuuste verbindingszone is opgenomen in het nieuwe integrale gebiedsproces van de reconstructie, heeft immers er mede toe geleid dat de bestaande gebiedscoalitie ook verantwoordelijkheid heeft genomen voor de uitvoering van dit sectorale beleid. Wel is dit beleid wellicht iets anders vormgegeven dan vanuit een puur sectorale benadering was gebeurd en zijn provinciale pogingen om de robuuste verbindingszone later nog uit te breiden met een nieuwe noordelijke tak door de gebiedscoalitie tijdelijk geparkeerd.

De precieze gevolgen hangen echter vooral samen met de manier waarop de partijen met het specifieke afstemmingsprobleem omgaan. Op deze afstemmingsstrategieën gaan we nu op in.

Afstemmingstrategieën

De afstemmingstrategieën, die we hebben aangetroffen in de drie cases, beschrijven we opnieuw vanuit het perspectief van de integrale gebiedsprocessen en vanuit het sectorale beleid. Vervolgens duiden we deze strategieën in de termen van ons theoretisch kader.

Vanuit de gebiedscoalities zien we verschillende collectieve (vanuit bestaand gebiedscoalities) en soms individuele (vanuit specifieke gebiedspartijen) strategieën om de beschreven afstemmingsproblemen te tackelen. Een eerste strategie is het consequent vasthouden aan het bestaande integrale gebiedsplan. Dit zien we in alle drie cases. Deze strategie is belangrijk omdat deze bestaande afspraken de gebiedscoalitie binden. Een tweede strategie is het zoeken van de confrontatie met de overheden die verantwoordelijk zijn voor het nieuwe sectorale beleid. De gebiedscoalities wijzen hier meestal op de bestaande afspraken, waar deze overheden veelal ook mee hebben ingestemd en ligt dus in het verlengde van de eerste strategie. In de drie cases heeft dit niet geleid tot het terugtrekken van dit sectorale beleid. Wel is hiermee het gebiedsspecifieke afstemmingsprobleem op de ambtelijke of zelfs politieke agenda gezet. Soms worden in deze fase ook de feiten (of probleemdefinitie) vanuit het sectorale beleid ter discussie gesteld. In de casus de

Peelvenen heeft één van de landbouwpartijen (NMV) zelfs de aanwijzingsprocedure van dit gebied door LNV juridisch proberen te ondermijnen. Zonder veel succes overigens. Een derde strategie is het zoeken naar de mogelijkheden voor maatwerk in het specifieke sectorale beleid. In het beleid voor de robuuste verbindingszone was dit maatwerk in feite al ingebouwd in het beleid, door bijvoorbeeld globale begrenzingen en mogelijkheden voor functiecombinaties. In de twee Natura 2000-cases was het maatwerk moeilijker te vinden. De twee gebiedscoalities proberen dit maatwerk te vergroten door contact te zoeken met LNV. Het opstellen van een beheerplan wordt als een mogelijkheid gezien om de mogelijkheden voor maatwerk te vergroten en te concretiseren. Een vierde strategie is het temporiseren (of uitstellen) van de implementatie van het sectorale beleid. Vooral in de casus de Peelvenen is dit een belangrijke strategie van de gebiedscoalitie. Onzekerheid over kennis wordt daarin 'gebruikt' om een gefaseerde implementatie van maatregelen in te voeren. Bovendien is Natura 2000 niet erg helder over de termijn waarop de doelen moeten zijn bereikt. Een laatste strategie is het inbouwen van reflexiviteit in het integrale gebiedsproces. Zowel in de Gelderse Vallei als in de Peelvenen worden specifieke evaluatiemomenten ingebouwd in het integrale gebiedsproces. Op deze momenten kunnen de effecten van de bestaande plannen

worden geëvalueerd, kan nieuw beleid worden ingepast en eventueel nieuwe maatregelen worden afgesproken.

Vanuit het sectorale beleid zien we een aantal andere strategieën vanuit de rijksoverheid en de provincies. Een eerste strategie is vermindering van de afstemmingsproblemen met integrale gebiedsprocessen. In feite is dit de centrale rijksstrategie bij de implementatie van Natura 2000 tot ongeveer 2002. Deze strategie gaat gepaard met een interne isolatiestrategie. Zelfs binnen LNV is slechts een zeer klein groepje natuurambtenaren betrokken bij het uitwerken van Natura 2000. Zodoende zijn veel rijks- en provinciale ambtenaren die betrokken zijn bij integrale gebiedsplannen (zoals landinrichting en reconstructie) onvoldoende op de hoogte van de precieze gevolgen van Natura 2000 voor deze gebiedsprocessen. Een tweede strategie is algemene informatievertrekking en onderzoek. Dit is vooral een strategie van de rijksoverheid om duidelijkheid te verstrekken over de gevolgen van haar beleid voor gebieden. In het algemeen gaat het hier om algemene voorzieningen, zoals een informatiepunt Natura 2000 en onderzoek naar de gevolgen van ammoniak op natuurwaarden, waar gebiedsprocessen gebruik van kunnen maken bij het uitwerken en uitvoeren van dit beleid. Een derde (landelijke) strategie is om meer duidelijkheid (en soms meer maatwerk) te bieden

in het beleid. Vooral bij Natura 2000 zien we enkele pogingen om op landelijk niveau 'toetsingskader' of 'handreikingen' vast te stellen, die gebiedspartijen meer duidelijkheid moeten geven over de gevolgen van Natura 2000. Soms geven deze algemene beleidsuitwerkingen ook meer ruimte voor gebiedsgericht maatwerk, bijvoorbeeld door vormen van saldering mogelijk te maken. Een vierde strategie is het toetsen van de integrale gebiedsperspectieven aan Natura 2000. Provincies doen dit met name om aan te tonen dat veel maatregelen uit het bestaande integrale plan gewoon door kunnen gaan. Toch blijkt in Noordwest-Overijssel dat dit niet geldt voor een klein deel van de maatregelen, zodat de onrust in het gebied hierdoor nauwelijks afneemt. Een vijfde strategie is het opstellen van nieuwe gebiedsplannen. Hierbij is een groot verschil tussen de casus de Gelderse Vallei waar het nieuwe sectorale beleid voor de robuuste verbindingzone wordt ingepast in het integrale gebiedsproces van de reconstructie en de twee Natura 2000-cases. In deze laatste cases worden beheerplannen opgesteld om de Natura 2000-doelen te vertalen naar concrete maatregelen in het gebied. In de Peelvenen wordt dit plan opgesteld door dezelfde gebiedscommissie die verantwoordelijk is voor het integrale gebiedsplan. In Noordwest-Overijssel wordt gekozen voor een meer sectorale commissie.

Vanuit het theoretisch kader hebben we eerder geconcludeerd dat de gepresenteerde afstemmingsproblemen het karakter hebben van een ongestructureerd probleem met onzekerheid over feiten en discussies over doelen en waarden. Hierbij zou, volgens onze theorie, een oplossingstrategie 'beleid als leren' passen. In de praktijk zien we iets anders. In eerste instantie kiest LNV bij de introductie van het nieuwe sectorale beleid vooral voor 'beleid als regelen'. Vooral bij de implementatie van Natura 2000 zien we dit terug. In zekere zin doen gebiedscoalities hetzelfde en hebben zij ook een voorkeur voor 'beleid als regelen'. Vanzelfsprekend nemen ze echter vooral hun integrale gebiedsplan daarbij als uitgangspunt. Nieuw sectoraal beleid moet aan dit plan worden getoetst, zo vinden zij. Daarbij suggereren sommige gebiedsactoren dat hun integrale gebiedsplannen ook een hardere juridische status zouden moeten hebben zodat overheden hier niet zomaar op terug kunnen komen.

Oplossingen zijn alleen te vinden indien zowel gebiedscoalities (gebiedsplan als bijbel) en overheden (sectorale beleid als bijbel) enige flexibiliteit toelaten en openingen bieden voor onderhandelingen of zelf een leerproces. In hoeverre er daadwerkelijk 'beleid als leren' is ontstaan in de verschillende gebiedsprocessen, valt te bediscussiëren. In de praktijk lijken deze processen vaak meer op onderhandelingen.

Natuurlijk leiden onderhandelingen op gebiedsniveau ook in zekere zin tot leren. Daaronder verstaan we dat de betrokken partijen hun oorspronkelijke doelstellingen en meningen bijstellen. Doen betrokken partijen dit ook echt? Vooral het leren van overheden als provincies en rijk lijkt lastig, ook omdat vooral rijkspartijen vaak nauwelijks actief participeren in gebiedsprocessen. De opname van de ammoniakproblematiek rond Natura 2000 in de Crisis- en Herstelwet is eigenlijk de enige aanwijzing voor de bijstelling van nationaal beleid naar aanleiding van de concrete afstemmingsproblemen in gebieden. Het blijft dus de vraag hoe een overheid, die niet direct participeert in gebiedsprocessen, toch kan leren van de ervaringen die met de implementatie van dit beleid worden opgedaan?

6.3 Lessen

Onze case studies hebben laten zien dat afstemming van nieuw sectoraal beleid in gebieden met bestaand integraal gebiedsgericht beleid, problematisch kan (maar niet hoeft te) zijn. Welke lessen kunnen gebiedspartijen en overheden (als initiatiefnemers van nieuw sectoraal beleid) hier nu uit trekken? Zonder de pretentie te hebben uitputtend te kunnen zijn, hebben we een aantal lessen geformuleerd voor beide



groepen actoren. We beginnen met de initiatiefnemers van nieuw sectoraal beleid, meestal in de vorm van provincies en/of rijk:

Les 1: Wees bewust van bestaande gebiedsafspraken en neem deze serieus

Eén van de belangrijkste lessen uit deze studie is dat bestaande gebiedscoalities erg hechten aan de gemaakte gebiedsafspraken. Overheden die (vaak met goede redenen) in willen breken op deze afspraken dienen in ieder geval er blijk van te geven deze afspraken te kennen en deze serieus te nemen. Dit is natuurlijk vooral belangrijk indien dezelfde overheden eerder nadrukkelijk hebben ingestemd met deze gebiedsafspraken.



Les 2: Zoek (in een vroeg stadium) naar mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk

Overheden die nieuw sectoraal beleid willen implementeren in bestaande gebiedsprocessen doen er verstandig aan in een vroegtijdig stadium op zoek te gaan naar maatwerk voor gebieden. Immers, zo blijkt uit dit onderzoek, sectoraal beleid dat meer mogelijkheden voor gebiedsgericht maatwerk heeft betere kansen op draagvlak en implementatie in bestaande gebiedsprocessen dan nieuw sectoraal beleid dat helemaal dichtgeregeld is.

Les 3: Maak, zo mogelijk, gebruik van bestaande, goed functionerende, gebiedscoalities bij de formulering en uitvoering van nieuw sectoraal beleid

Deze les gaat over de reflexiviteit in beleid. In gebiedsprocessen wordt vaak al jarenlang gewerkt wordt aan de integratie en implementatie van allerlei sectoraal beleid. Beleidsmakers die werken aan nieuw sectoraal beleid doen er verstandig aan om deze ervaring in een vroegtijdig stadium van hun beleidsontwikkeling te gebruiken. Confrontatie dus van nieuw beleid met de praktijk in plaats van een langdurige vermijdingsstrategie.

Les 4: Wees voorzichtig met harde toezeggingen over zaken die je niet kunt voor- of overzien

In dit onderzoek hebben we een aantal voorbeelden gepresenteerd van 'harde' toezeggingen vanuit provinciale en/of nationale bestuurders (gedeputeerden, ministers), bijvoorbeeld rond de externe werking van beschermde natuurgebieden. Later moest men soms terugkomen op deze toezeggingen, die voor gebiedsactoren soms een grote lading hadden gekregen. Natuurlijk dienen bestuurders soms daadkracht en durf tonen. Het doen van toezeggingen waarop men later terug moet komen is echter niet verstandig.

Voor gebiedspartijen:

Les 5: Blijf op de hoogte van nieuwe beleidsontwikkelingen

Integrale gebiedsprocessen zijn na hun planvorming vaak sterk gericht op de implementatie van hun (integrale) plannen. Nieuwe beleidsontwikkelingen vormen dan vaak een ongewenste onderbreking van deze implementatie. Toch zijn nieuwe beleidsontwikkelingen niet (altijd) te voorkomen. Gebiedscoalities zouden zich hiervan bewust dienen te zijn en zich constant actief op de hoogte moeten stellen van nieuwe, voor hun gebied relevante beleidsontwikkelingen. Bijkomend voordeel kan zijn dat in deze fase wellicht nog invloed uitgeoefend kan worden op de sectorale planvorming.

Les 6: Bouw een evaluatiemoment in het gebiedsproces

Sommige integrale gebiedsprocessen zijn zo succesvol dat de daaruit voortkomende gebiedsplannen de functie krijgen van een soort 'bijbel' voor de gebiedsactoren. Deze gevonden eensgezindheid heeft natuurlijk een grote waarde voor deze gebiedspartijen en voor de uitvoering van beleid. Toch draagt dit mechanisme ook een gevaar in zich, namelijk dat gebiedsprocessen uiteindelijk leiden tot starheid en dat nieuwe ideeën en de oplossing van nieuwe maatschappe-

lijke problemen geen kans krijgt. Gebiedsprocessen hebben baat bij en zekere beleidsrust, maar dienen ook flexibel te blijven. Het is dus verstandig om vooraf een evaluatiemoment in te bouwen, bijvoorbeeld na vier of vijf jaar. Nieuwe beleidsontwikkelingen kunnen dan (maar ook niet eerder) aan de orde komen.

Les 7: Zoek actief naar beleidsruimte

Nieuwe sectoraal beleid lijkt op het eerste gezicht vaak meer dichtgeregeld dan het is. Bestaande gebiedscoalities kunnen ook op zoek gaan naar de mogelijkheden voor maatwerk of deze, via hun ambtelijke en/of politieke contacten actief helpen te vergroten.

Les 8: Benut nieuwe beleidsontwikkelingen als een kans

Deze les sluit aan op les 5 en 7. De casus hebben laten zien dat nieuwe sectorale beleidsontwikkelingen ook een kans kunnen zijn voor gebiedscoalities om sturing te geven aan het eigen gebied, tot nieuwe hulpbronnen of voor verbeterde samenwerking. Deze kansen en mogelijkheden herkennen en benutten vraagt om een actieve vorm van procesmanagement vanuit de bestaande gebiedsprocessen.



LITERATUUR

Arcadis en Einder Communicatie (2004), *Peelvenen op peil. Peelvenen: realisatie één groot hoogveenreservaat. De ecologische hoofdstructuur in beeld: vitaal en verbindend*, Den Haag, Ministerie van LNV.

Bleumink, H. (2007), *De geschiedenis van de reconstructie. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.2, Wageningen.

Boer, S. de, W. Kuindersma, M. van der Zouwen en J. Van Tatenhove (2008), *De EHS als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*, WOT-rapport 74, Wageningen.

Boonstra, F.G. (2004), *Laveren tussen regio's en regels: verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest-Friesland, de Graafschap en Zuidwest-Salland*, Van Gorcum, Assen.

Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.

Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008), 'Governance' in geïntegreerd gebiedsgericht beleid. In: *Bestuurswetenschappen*, 62ste jaargang, nummer 5: pp. 51-71.

Bouma, I.M., J.P. Chardon, H.A.M. Meeuwssen, J.A.M. Janssen, J.H.J. Schaminée, F.H. Kistenkas, A. Gaaff, A.H. van Hinsberg en G.P. Beugelink (2004), *Implementatie van EU-natuurbeleid en fondsen in Nederland. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*, Planbureaurapport nr. 4, Wageningen.

Brouwer, K. (1998), Het spanningsveld tussen milieu en ruimtegebruik. In: Bakker, H.J., P.P.J. Driessen en J.J. van den Berg (1998), *Afstemmen en instemmen. Ruimtelijke ordening en milieubeheer; integratie en coördinatie van het omgevingsbeleid op alle overheidsniveaus*, Vuga, 's-Gravenhage: pp. 11-22.

Bruinzeel, L.W. en M. van der Weide (2008), *Toetsing gebiedsperspectief Noordwest Overijssel aan het werkdocument Natura 2000 Wieden-Weerribben: een quick scan*, Veenwouden.

Gemeente Brederwiede, gemeente Steenwijk, gemeente IJsselham, gemeente Zwartsluis, Waterschap Wold en Wieden, Waterschap Groot Salland, provincie Overijssel en Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (1997), *Perspectief voor Noordwest Overijssel. Gebiedsgericht beleid Noordwest-Overijssel*.

Gies T.J.A., J. Kros, J.C. Voogd en R. Schmidt (2008), *Effectiviteit ammoniakmaatregelen in en rondom de Natura2000-gebieden in de provincie Overijssel*, Alterra-rapport 1682, Wageningen.

LITERATUUR - vervolg -

Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid: analyse en beoordeling van het ROM - gebiedenbeleid*, Den Haag.

Hisschemöller, M. en R. Hoppe (1998), Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en analyse. In: Hoppe, R. & A. Peterse (red.). *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, 's-Gravenhage: pp. 53-78.

Hisschemöller, M. (1993), *De democratie van problemen. De relatie tussen de inhoud van problemen en de methoden van politieke besluitvorming*, Amsterdam.

Hoppe, R. (2001), Stijlen in probleemdefiniëring: Culturele theorie en probleemdefiniëring, In: *Beleidswetenschap*, 2001/2: pp. 109-140.

Jacobs, J. (1992), *Systems of survival. A dialogue on the moral foundations of commerce and politics*, New York: Vintage books.

Knotters, M., S.P.J. van Delft, H.E. Keizer-Vlek, J.R. von Asmuth, P.C. Jansen, F.P. Sival, C.E. van 't Klooster (2008), *Evaluatie monitoring Deurnese Peel en Mariapeel. Kwantificering van effecten van maatregelen en advies over het monitoringplan*, Alterra-rapport 1717, Wageningen.

Kuindersma, W. en F.G. Boonstra (2009), Van varkenspest tot megastal. De beleidsontwikkeling rond de reconstructie zandgebieden tussen 1997 en 2008. In: Breeman, G., H. Goverde en C. Termeer, *Governance in de groen-blauwe ruimte. Handelingsperspectieven voor landbouw, landschap en water*, Van Gorcum, Assen, pp. 48-66.

Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2009), Prestatiesturing in het plattelandsbeleid. In: *Openbaar Bestuur*, jaargang 19, nr. 10, oktober 2009, pp. 36-40.

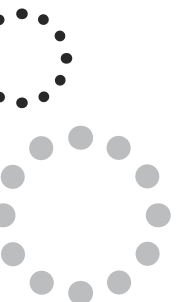
Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008), *De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies*, Alterra-rapport 1688, Reeks ILG en gebiedsprocessen nr. 1, Wageningen.

Kuindersma, W. (2007), *Casestudy Gelderse Vallei/ Utrecht-Oost. Achtergrondrapport van de evaluatie reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441.4, Wageningen.

Ministerie van LNV (1992), *Structuurschema Groene Ruimte*, Den Haag.

Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*, Den Haag.

Ministerie van LNV (2008a), *Gebiedendocumenten Natura 2000. Groote Peel (140)*, www.synbiosys.alterra.nl/ gedownload op 27 januari 2009.



Ministerie van LNV (2008b), Gebiedendocumenten Natura 2000. Deurnse Peel en Mariapeel (139), www.synbiosys.alterra.nl/ gedownload op 27 januari 2009.

Landinrichtingscommissie de Peelvenen (2005), Het onverenigbare verenigd. Landinrichtingsplan Herinrichting Peelvenen. Onderdeel Deurnsche Peel - Mariapeel, Oranjewoud, Heerenveen.

Leroy, P. (2000), Milieubeleid en beleidswetenschappen. In: Driessen. P.P.J. en P. Glasbergen (red.), **Milieu, samenleving en beleid**, Den Haag.

Osborne, D. en T. Gaebler (1992), Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Addison-Wesley, Reading MA.

Smit, H., D. Brunt en S. Klein Gebbink (2008), **Lessen uit pilot beheerplanprocessen. Een quickscan over leerervaringen uit de Natura 2000-beheerplanprocessen Voordelta, Wieden-Weerribben en Peelvenen**, Wing rapport nr. 037, Wageningen, Wing.

Padt, F.J.G. (2007), Green planning. An institutional analysis of regional environmental planning in the Netherlands, Eburon, Delft.

Provincie Noord Brabant (2005), Reconstructieplan/ Milieueffectrapport De Peel Deel B, 's- Hertogenbosch.

Provincie Overijssel (2007), Update Gebiedsperspectief Noordwest-Overijssel. Bouwsteen voor het Gebiedsprogramma Noordwest-Overijssel 2008-2013.

Provincie Overijssel (2008), Werkdocument Natura 2000 De Wieden en De Weerribben 2009-2015.

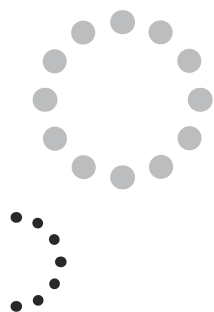
Rotmeijer, M. (2004), Gaat Nederland op slot door de Vogel- en Habitatrichtlijn? Een onderzoek naar de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen bij de praktische implementatie van artikel 6 lid 3 en 4 Habitatrichtlijn, Universiteit Utrecht.

Taskforce (2008), Stikstof/ammoniak in relatie tot Natura 2000. Een verkenning van oplossingsrichtingen.

Tatenhove, J. van (1993), Milieubeleid onder dak? : beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970 - 1990: nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei, Wageningen.

Wing (2008), Lessen uit pilot beheerplanprocessen. Een quick scan over leerervaringen uit de Natura 2000 beheerplanprocessen Voordelta, Wieden-Weerribben en Peelvenen.

Zouwen, M.W. van der en J.P.M. van Tatenhove (2002), Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland, Planbureaustudies nr. 1, Wageningen.



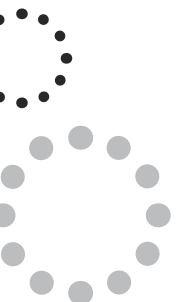
BIJLAGE I RESPONDENTEN

Noordwest Overijssel

Jos Bisschops	Natuurmonumenten, lid landinrichtingscommissie/ adviescommissie Noordwest-Overijssel
Henk Brummelman	(voorheen) LTO Noord, lid werkgroep Beheerplan Wieden-Weerribben
Nicolien van der Fluit	Bureau Natuur + Water, (voorheen) provincie Overijssel, projectleider gebiedsgericht beleid Noordwest-Overijssel
Sjors van der Graaf	Provincie Overijssel, projectcoördinator landinrichting
Henk Haan	Voorzitter landinrichtingscommissie/adviescommissie Noordwest-Overijssel
Teun Haarman	Lid landinrichtingscommissie/adviescommissie Noordwest-Overijssel
Menno Hüge	Natuurmonumenten, lid werkgroep Beheerplan Wieden-Weerribben
Hermen en Leanne Spans	LTO Noord, bestuursleden afdeling Noordwest Overijssel.
Marion Pelk	Ministerie van LNV, (voorheen) directie Natuur, projectleider Natura 2000
André Perik	Ministerie van LNV, directie Regionale Zaken Oost, lid Stuurgroep beheerplan Wieden-Weerribben
Michiel van der Weide	Provincie Overijssel, projectleider Natura 2000 beheerplan Wieden-Weerribben

Peelvenen

Fred Bongers	DLG
Stefan Breukel	Ministerie van LNV-Directie regionale Zaken
Dorien Brunt	WING Procesconsultancy
Thijs Castenmiller	Provincie Limburg
Renee Dierx	Gebiedscoördinator Peelvenen
Johan Elshof	ZLTO
Servaas Huys	Voorzitter Landinrichtingscommissie en voorzitter Adviesgroep
Janice Jiggins	Wageningen UR
Harry Kager	LLTB
Wim van Opbergen	Werkgroep Behoud de Peel
Rob Schrauwen	ZLTO
Sjoerd Sibbing	Ministerie van LNV-Directie Regionale zaken
Chris Tönissen	DLG
Edwin Wieman	Provincie Noord-Brabant



BIJLAGE II AFKORTINGEN

ABM	Agrarische Belangengroep Mariapeel
BMF	Brabantse Milieufederatie
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
DLG	Dienst Landelijk Gebied
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
EZ	Ministerie van Economische Zaken
GGOR	Gewenst Grond- en Oppervlaktewater Regime
ILG	Investeringsbudget Landelijk Gebied
IPO	InterProvinciaal Overleg
LEADER	Liaison Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale
LLTB	Limburgse Land- en Tuinbouw Bond
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
LTO	Land- en Tuinbouworganisatie
Nb-wet	Natuurbeschermingswet
NMV	Nederlandse Melkveehouders Vakbond
NUBL	Nadere Uitwerking Brabant Limburg
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu
SGP	Strategische Groenprojecten
SVGV	Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Wav	Wet ammoniak en veehouderij
WBP	Werkgroep Behoud de Peel
WCL	Waardevol Cultuur Landschap
WILG	Wet Inrichting Landelijk Gebied
ZLTO	Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie

BIJLAGE III RAPPORTEN IN DEZE REEKS

- 1 Kuindersma, W. en T.A. Selnes (2008), De stille revolutie van het ILG. Een literatuurstudie over verwachtingen, zorgen en discussies vanuit rijk en provincies**, Alterra-rapport 1688, Wageningen.
- 2 Kuindersma, W., Boonstra, F.G. en D. Brunt (2008), Naar effectieve uitvoeringsarrangementen in gebiedsgericht beleid. Het gebied Utrecht-Midden Noord**, Alterra-rapport 1689, Wageningen.
- 3 Kamphorst, D.A. (2008), Sturen op afstand: Lessen uit de stedelijke vernieuwing voor het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1690, Wageningen.
- 4 Boonstra, F.G. en W. Kuindersma (2008), Leren van de evaluatie reconstructie zandgebieden: methode, proces en politiek-bestuurlijke inbedding**, Alterra-rapport 1691, Wageningen.
- 5 Kruit, J. en H. Bleumink (2008), Tegen de stroom in. Evaluatie van de zevende EO Wijersprijsvraag voor de Robuuste Ecologische Verbinding de Beerze**, Alterra-rapport 1779, Wageningen.
- 6 Roza, P. en F.G. Boonstra (2009), Het vergroten van uitvoeringskracht in gebiedsgericht beleid. Het gebied de Brabantse Wal**, Alterra-rapport 1825, Wageningen.
- 7 Kamphorst, D.A. en F.G. Boonstra (2009), Het verhaal achter de cijfers. Lessen uit andere beleidsdossiers over de rol van procesinformatie in de verantwoordingssystematiek van het ILG**, Alterra-rapport 1969, Wageningen.
- 8 Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt (2010), Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen**, Alterra-rapport 2056, Wageningen.
- 9 Fonteijn, R.J. (2009), Sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid en het ILG. De rol van LNV bij het versterken van sociaal-economische vitaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied**, Alterra-rapport 1973, Wageningen.
- 10 Kuindersma, W., Boonstra, F.G., Arnouts, R., Stuiver M. & R.J. Fonteijn (2010), Met vereende krachten: Het instrumenteel en zelforganiserend vermogen van gebiedscoalities in de Baronie, de Gelderse Vallei, Noordwest Fryslân en Zuidwest Twente**, Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2073.

Deze rapporten zijn digitaal beschikbaar op www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten'. Een gedrukte versie van dit rapport, evenals van alle andere Alterra-rapporten, kunt u verkrijgen bij Uitgeverij Cereales te Wageningen (0317 46 66 66). Voor informatie over voorwaarden, prijzen en snelste bestelwijze zie www.boomblad.nl/rapportenservice

COLOFON

Dit rapport is digitaal beschikbaar via www.alterra.wur.nl, onder 'Alterra-rapporten', zoeken op rapportnummer 2056.

In opdracht van het ministerie van LNV, directie Regionale Zaken en het beleidsondersteunend onderzoek van het domein Natuur, Landschap en Platteland, thema gebiedsprocessen, gebiedsontwikkeling en plattelandontwikkeling (BO-11-004).

Vormgeving

Van Betuw Grafisch Ontwerp, Renkum

Druk

Digigrafi, Veenendaal

© 2010, Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel 0317 47 47 00

Fax 0317 41 90 00

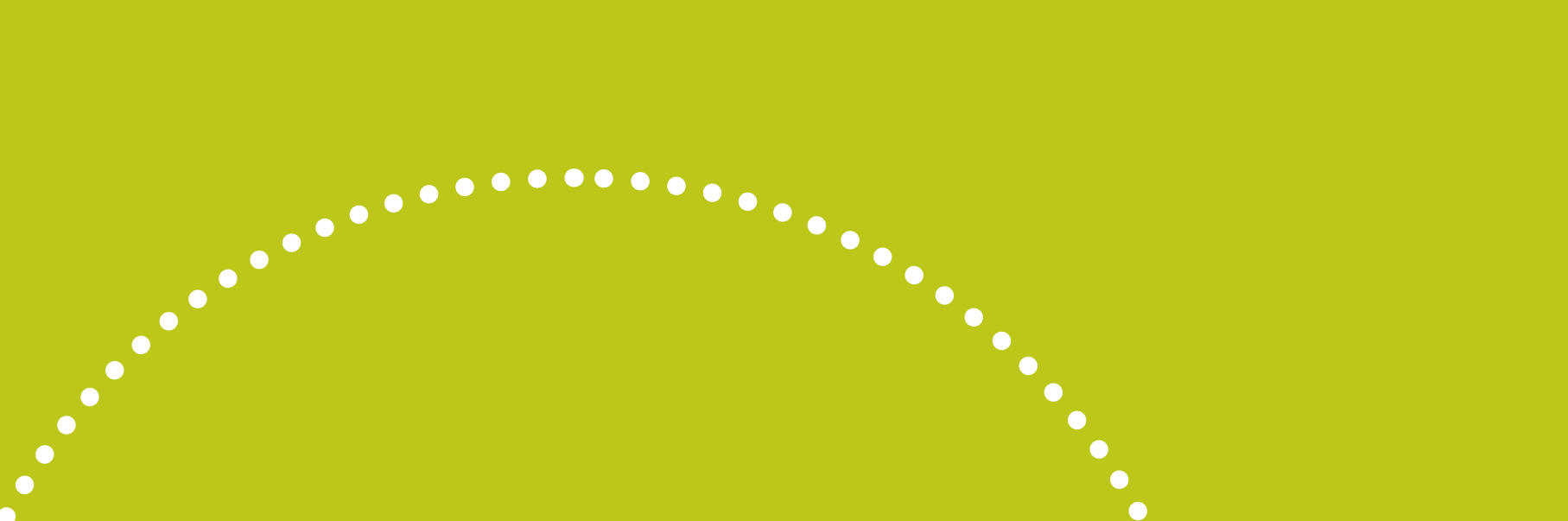
email info.alterra@wur.nl



ALTERRA

WAGENINGENUR





Integrale gebiedsprocessen zijn populair in het landelijk gebied. Ondertussen gaat de sectorale beleidsontwikkeling op nationaal en Europees niveau gewoon door. Dit zorgt voor (nieuwe) afstemmingsproblemen. Dit rapport laat drie praktijkvoorbeelden zien van afstemming tussen bestaande gebiedsprocessen en Natura 2000 en nieuw nationaal natuurbeleid. Dit vraagt om meer onderlinge communicatie en reflectie en communicatie: gebiedspartijen die hun integrale gebiedsplan ter discussie durven te stellen en overheden met oog voor de implementatiepraktijk van sectoraal beleid.



ALTERRA
WAGENINGENUR