



# Naar een Robuustere EHS

Is inbedding in een integrale gebiedsontwikkeling de oplossing?

Alterra-rapport 2299  
ISSN 1566-7197

Rob Bugter, Dana Kamphorst, Albert Corporaal, Emiel Kater en Sabine van Rooij



---

Naar een Robuustere EHS

---

---

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het kader van het project Pilots Robuuste EHS  
Projectcode BO-02-011 Groen Nederland

---

---

# Naar een Robuustere EHS

Is inbedding in een integrale gebiedsontwikkeling de oplossing?

Rob Bugter, Dana Kamphorst, Albert Corporaal, Emiel Kater en Sabine van Rooij

**Alterra-rapport 2299**

Alterra, onderdeel van Wageningen UR  
Wageningen, 2012

---

## Referaat

Rob Bugter, Dana Kamphorst, Albert Corporaal, Emiel Kater en Sabine van Rooi, 2012. *Naar een Robuustere EHS: Is inbedding in een integrale gebiedsontwikkeling de oplossing?* Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 2299. 52 blz.; 3 fig.; 17 ref.

In drie studiegebieden werd onderzocht in welke mate inbedding van EHS realisatie in een integrale gebiedsontwikkeling het halen van de originele EHS doelen mogelijk maakt, van welke voorwaarden succes afhangt en of deze manier van realisatie leidt tot een grote ecologische en/of maatschappelijke robuustheid van de EHS. In de drie gebieden bleek het integrale proces inderdaad een grote winst voor de robuustheid op te leveren. Integrale gebiedsontwikkeling kan in de ervoor geschikte gebieden grote voordelen hebben, maar vraagt wel een cultuuromslag. De winst is echter een blijvende investering in samenwerking en een ander, positiever beeld van natuur. Het integrale proces kan gestroomlijnd en ondersteund worden door het ontwikkelen van erop toegesneden instrumenten, regelgeving en financiering.

Trefwoorden: Integrale gebiedsontwikkeling, EHS realisatie, robuustheid

Foto omslag: Uitzicht over een gedeelte van Havikerwaard bestemd voor kleinschalige natuurontwikkeling met op de achtergrond Doesburg. © Rob Bugter.

ISSN 1566-7197

Dit rapport is gratis te downloaden van [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl) (ga naar 'Alterra-rapporten'). Alterra Wageningen UR verstrekt geen gedrukte exemplaren van rapporten. Gedrukte exemplaren zijn verkrijgbaar via een externe leverancier. Kijk hiervoor op [www.rapportbestellen.nl](http://www.rapportbestellen.nl).

© 2012 Alterra (instituut binnen de rechtspersoon Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek)  
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; [info.alterra@wur.nl](mailto:info.alterra@wur.nl)

- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking van deze uitgave is toegestaan mits met duidelijke bronvermelding.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor commerciële doeleinden en/of geldelijk gewin.
- Overname, verveelvoudiging of openbaarmaking is niet toegestaan voor die gedeelten van deze uitgave waarvan duidelijk is dat de auteursrechten liggen bij derden en/of zijn voorbehouden.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

**Alterra-rapport 2299**

Wageningen, maart 2012

# Inhoud

|                                                                             |    |
|-----------------------------------------------------------------------------|----|
| Samenvatting                                                                | 7  |
| 1 Inleiding en voorgeschiedenis                                             | 9  |
| 2 Gekozen aanpak                                                            | 11 |
| 2.1 Wat is een robuuste(re) EHS?                                            | 11 |
| 2.2 Analyse kader                                                           | 12 |
| 2.3 Pilots                                                                  | 13 |
| 2.4 Opzet van de interviews                                                 | 15 |
| 3 Beleidsachtergrond EHS en gebieds-ontwikkeling                            | 17 |
| 3.1 Beleid en realisatie Ecologische hoofdstructuur                         | 17 |
| 3.2 Beleid en uitvoering in Gelderland en Utrecht                           | 17 |
| 4 Karakterisering en vergelijking van de drie gebiedsprocessen              | 19 |
| 4.1 Introductie                                                             | 19 |
| 4.2 Actoren en organisatie                                                  | 19 |
| 4.2.1 Aanleiding, initiatief en fase                                        | 19 |
| 4.2.2 Inhoud: opgave en ambitie                                             | 20 |
| 4.2.3 Organisatie en aansturing                                             | 21 |
| 4.2.4 Financiering en instrumenten                                          | 22 |
| 4.3 Integrale proces                                                        | 23 |
| 4.3.1 Waarom is voor een integrale gebiedsaanpak gekozen?                   | 23 |
| 4.3.2 Kwaliteitsborging en de positie van de EHS-doelen                     | 23 |
| 4.3.3 Meenemen van de waarde van natuur voor andere doelen                  | 25 |
| 4.3.4 Belangenafweging en draagvlak                                         | 26 |
| 5 Wat is de waarde van een integrale aanpak voor de robuustheid van de EHS? | 29 |
| 5.1 Ecologische robuustheid                                                 | 29 |
| 5.2 Maatschappelijke robuustheid                                            | 31 |
| 6 Reflectie op de spanningsvelden bij de integrale gebiedsgerichte aanpak   | 35 |
| 7 Conclusies en aanbevelingen                                               | 37 |
| 8 Korte nabeschuiving                                                       | 39 |
| 9 Dankwoord                                                                 | 41 |
| Literatuur                                                                  | 43 |
| Bijlage 1 Resultaten beperkte telefonische enquête naar Robuuste EHS        | 45 |
| Bijlage 2 Vragenlijst projectleiders                                        | 49 |
| Bijlage 3 Vragenlijst stakeholders                                          | 51 |





# Samenvatting

Al enkele jaren geleden is door verschillende partijen aangegeven dat de Ecologische hoofdstructuur (EHS) niet altijd goed is begrensd en ecologisch onvoldoende effectief is. Er zou meer moeten worden gestreefd naar samenhang en grotere eenheden natuur binnen de begrensde EHS die beter aansluiten op de ecologische potenties. Daarnaast staat (tijdige) realisatie van de EHS onder druk en bestaat de indruk dat het draagvlak voor en de (kosten)effectiviteit van de EHS vergroot kan worden door een slimmere, robuustere manier van begrenzen en het beter benutten van mogelijkheden voor functiecombinaties.

Vanuit het beleid levert dit wel de vraag op of er binnen zo'n aanpak voldoende waarborg is dat de doelen voor functioneren en/of te realiseren oppervlakte van de EHS gehaald worden, en of deze EHS inderdaad 'robuust' is. Daarnaast kan ook de vraag gesteld worden of de toegevoegde waarde die deze aanpak voor functiecombinaties en robuustheid kan hebben binnen de huidige mogelijkheden ook werkelijk gerealiseerd kan worden.

In de uiteindelijk gekozen aanpak van het project lichten we drie gebiedsprojecten door waarin sprake is van een geïntegreerde ontwikkeling. Daarbij wordt een beeld gevormd van de integrale aanpak in die projecten, hoe goed die aanpak werkt, wat de voordelen zijn, welke belemmeringen en knelpunten er zijn en hoe goed de mogelijkheden tot (mee)koppeling van functies gewaardeerd en benut worden. Dit doen we door interviews met de projectleiders en twee stakeholders per gebied.

In de drie onderzochte projecten is van een verminderde borging van het natuurbelang geen sprake. De doelen zijn precies dezelfde als ze in een sectorale natuurbenadering geweest zouden zijn, en men hanteert als uitgangspunt dat met harde opgaven niet wordt gemarchandeerd. De belangen van de natuur worden bovendien bewaakt door de in het proces betrokken natuurorganisaties en door de controle vanuit het provinciale beleid (via bijvoorbeeld het PMJP). De mogelijkheden voor functiecombinaties worden in het algemeen goed benut, maar op de punten klimaatverandering en ecosysteemdiensten is verbetering mogelijk. Een duidelijk knelpunt is dat de financiering en de toepassing van de regelgeving nog veel te sectoraal zijn ingestoken.

De onderzochte integrale aanpak laat, onder de juiste voorwaarden, grote voordelen zien. Zij is voor het realiseren van de strategische en kwetsbare delen van de EHS een goed alternatief, met name in moeilijke gebieden met veel partijen met tegengestelde belangen waar een sectorale aanpak vaak geen optie is. De drie onderzochte projecten laten zien dat in de praktijk de EHS realisatie al vaak ingebed wordt in een lopend proces, waarin in de loop der tijd in toenemende mate gezocht wordt naar combinaties en draagvlak. Maar het eindresultaat en de termijn waarop dit bereikt kan worden zijn zeer afhankelijk van de aanpak, de slagkracht van de organisatie en continuïteit. Een integrale aanpak vraagt een cultuuromslag, maar diezelfde omslag zorgt ook voor een veel duurzamer, robuuster resultaat.

Aanbevolen wordt om een methodiek te ontwikkelen voor het doorlichten van gebieden op geschiktheid voor het type gebiedsproces en om voor integrale processen ook de financiering en regelgeving op die integrale aanpak aan te passen. Daarbij zou een instrument om de duurzaamheid en natuurwaarde van inrichtingsvarianten te toetsen ontwikkeld kunnen worden, dit opent de mogelijkheid om financiering van het verwachte resultaat afhankelijk te maken. Via een betere ontsluiting van de kennis over klimaatadaptatie en het benutten van ecosysteemdiensten en/of het meenemen van deze onderwerpen in een duurzaamheidstoets kan een beter benutting ervan gestimuleerd worden.



# 1 Inleiding en voorgeschiedenis

Al enkele jaren geleden is door het toenmalige Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) (nu Planbureau voor de Leefomgeving), Natuurbeheerorganisaties en anderen aangegeven dat de Ecologische hoofdstructuur (EHS) niet altijd goed is begrensd en ecologisch onvoldoende effectief is, mede in relatie tot de klimaatverandering. Er moet volgens deze organisaties meer worden gestreefd naar samenhang en grotere eenheden natuur binnen de begrensde EHS, die ook beter aansluiten op de ecologische potenties. Daarnaast staat (tijdige) realisatie van de EHS onder druk, onder andere door de vele vaak tegenstrijdige claims op ruimte, en bestaat de indruk dat het draagvlak voor en de (kosten)effectiviteit van de EHS vergroot kan worden door de EHS op een slimmere, robuustere manier te begrenzen en meer mogelijkheden te zoeken en benutten voor functiecombinaties, zoals met waterbeheer, landbouw, recreatie en klimaatadaptatie.

In de Beleidsvisie Natuurbeheer van 12 oktober 2007 meldt de toenmalige minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) (nu: Economische Zaken, Landbouw en Innovatie, EL&I) daarom dat ze met provincies en het MNP wil overleggen, 'hoe voor enkele strategische en kwetsbare delen van de EHS pilots kunnen worden uitgewerkt om te komen tot een verdere optimalisatie van de EHS met meekoppeling met klimaatadaptatie en veiligheid. In een LNV nota van 17 oktober wordt vervolgens een eerste aanzet gegeven hoe deze pilots kunnen worden uitgewerkt. In deze nota wordt aangegeven wat in dit verband de motieven voor herbegrenzing van EHS-gebieden zouden moeten zijn, en welke voordelen mogelijkerwijze behaald zouden kunnen worden door in het herbegrenzingsproces ook functiecombinaties, klimaatadaptatie en 'robuustheid' van de EHS in de overwegingen (besluitvorming) mee te nemen. Daarbij wordt uitdrukkelijk gesteld dat herbegrenzing ten eerste noodzakelijk moet zijn vanuit ecologische motieven (noodzaak om de ecologische effectiviteit te verbeteren) en ten tweede dat die meerwaarde bij een meer geïntegreerde aanpak liefst volledig in stand moet blijven. De vragen die in pilot gebieden en studies beantwoord moeten worden waren:

- 1) welke mogelijkheden zijn er om ecologische meerwaarde te creëren c.q. de ecologische robuustheid te vergroten, en
- 2) daarnaast hoe met behoud van (maar eventueel met opoffering van een klein gedeelte van) de ecologische meerwaarde door het combineren met, meekoppelen van andere functies extra maatschappelijke meerwaarde c.q. robuustheid gecreëerd kan worden, en/of hoe daardoor de doelen met minder maatschappelijke inspanning bereikt kunnen worden.

De bedoeling was dat de pilots inzicht zouden geven in welke vorm en op welke manier beschikbare kennis gebruikt kan worden om te komen tot een zowel ecologisch als maatschappelijk robuustere EHS en hoe deze kennis in de relevante afwegingsprocessen kan worden benut. Het was ook de bedoeling om inzicht te krijgen in belangrijke kennisleemtes en onzekerheden en de manier om daarmee om te gaan. Dit zou via een actieve aanpak, i.e. ontwerpworkshops met stakeholders, duidelijk moeten worden.

Naar aanleiding van de nota werd in 2009 het BO-project 'Pilots Robuuste EHS' gestart. Bij een inventarisatie van mogelijke pilotgebieden voor het project bleek echter al snel dat deze niet of nauwelijks te vinden waren. In de weinige gebieden waarin een herbegrenzingsproces op ecologische gronden speelde en waar sprake was van een gebiedsproces met stakeholders bleek een actieve inmenging van de zijde van onderzoekers door de gevoeligheid van het proces niet welkom.

Bij deze eerste inventarisatie werd echter ook duidelijk dat de realisatie van natuurdoelen in de praktijk zelden (nog) puur sectoraal plaatsvindt, juist omdat het meestal onmogelijk geacht wordt om op die manier (nog) tot

een zinvolle en betaalbare realisatie te komen. Om die reden wordt steeds vaker gekozen voor een aanpak waarin geprobeerd wordt de natuuropgave als deel van een integrale gebiedsaanpak te realiseren. In feite is daarmee een deel van de onderzoeksvraag uit de nota al beantwoord. Realisatie van de doelen wordt in een sectorale aanpak immers onhaalbaar geacht en elke andere aanpak met in ieder geval gedeeltelijke doelrealisatie is dan automatisch winst. Daadwerkelijke (her)begrenzing van de EHS is dan geen beginvoorwaarde voor, maar een mogelijke of misschien zelfs gewenste uitkomst van het gebiedsproces.

Vanuit het beleid levert dit wel de nieuwe vraag op of er binnen deze integrale aanpak voldoende waarborg is dat de doelen voor functioneren en/of te realiseren oppervlakte van de EHS gehaald worden, en of deze EHS inderdaad 'robuust' is. Daarnaast kan ook de vraag gesteld worden of de toegevoegde waarde die deze aanpak voor klimaatadaptatie, functiecombinaties en robuustheid kan hebben binnen de huidige mogelijkheden ook werkelijk gerealiseerd kan worden. Zijn de kennis en voorwaarden daarvoor aanwezig, wat zijn de knelpunten en wat zijn de risico's?

In overleg met de LNV-contactpersoon is daarom besloten de vraagstelling van het project aan te passen. Het doel is nu:

*Inzicht te geven in de mate waarin een geïntegreerde aanpak het halen van de originele doelen voor de EHS inderdaad mogelijk maakt, en van welke voorwaarden succes afhankelijk is.*

Hieruit kan eventueel duidelijk worden of er aanpassingen aan regels en spelregels voor o.a. begrenzings en herbegrenzings nodig zijn om dit proces effectiever te laten verlopen.

Potentiële pilotgebieden waarbij een integraal gebiedsproces tot een herbegrenzing van de EHS zou kunnen leiden zijn relatief makkelijk te vinden, maar ook hier bleek actieve inmenging in het proces (door actieve betrokkenheid van onderzoekers in het proces), vanwege de gevoeligheid van dit soort processen niet haalbaar. Daarom is ervoor gekozen om enkele lopende projecten 'door te lichten' door interviews met de trekkers van de gebiedsprocessen en enkele stakeholders.

## 2 Gekozen aanpak

In de uiteindelijk gekozen aanpak van het project lichten we drie pilotprojecten door waarin sprake is van een geïntegreerde gebiedsontwikkeling. Daarbij wordt een beeld gevormd van de integrale aanpak in die projecten, hoe goed die aanpak werkt, wat de voordelen zijn, welke belemmeringen en knelpunten er zijn en hoe goed de mogelijkheden tot (mee)koppeling van functies gewaardeerd en benut worden. Dit doen we via interviews met een aantal van de betrokken partijen. In eerste instantie zijn daarvoor de projectleiders van de drie gebiedsprojecten geïnterviewd en in tweede instantie ook enkele stakeholders. Deze zijn in overleg met de projectleider gekozen.

Het project moet aanbevelingen opleveren voor het ministerie (anno 2011) van EL&I. Vanuit de pilots zoeken we succes- en faalfactoren voor realisatie van een robuuste EHS in een integrale aanpak. De interviews zijn ook bedoeld om te zoeken naar waar kansen liggen, waar en waarom verbeteringen nodig zijn en hoe gesignaleerde punten eventueel op te schalen zijn naar beleidsaanbevelingen voor het ministerie.

### 2.1 Wat is een robuuste(re) EHS?

Wat een 'robuuste EHS' precies inhoudt was niet op voorhand duidelijk, en aan het begin van het project bestond het idee dat onderzoekers en praktijkmensen, bijvoorbeeld gebiedsbeheerders, daar een verschillende uitleg aan zouden geven. Om tot een bruikbare definitie te komen werd daarom eerst een telefonische enquête uitgevoerd waarbij vooral de denkbeelden van de praktijkmensen werden gepeild. Een geanonimiseerd overzicht is opgenomen in bijlage 1.

Uit de resultaten blijkt dat 'robuust' volgens vrijwel alle geïnterviewden uit de twee hoofdcomponenten 'duurzaamheid' en 'veerkracht c.q. herstelvermogen' bestaat, en dat dit voor zowel de ecologische als de maatschappelijke kant van robuustheid geldt. Wetenschappers en praktijkmensen verschillen daarover bovendien nauwelijks van mening. Een 'Robuuste EHS' is daarom het beste te definiëren aan de hand van een aantal criteria voor zowel ecologische als maatschappelijke duurzaamheid en veerkracht.

#### **Ecologische robuustheid:**

- Criteria voor duurzaamheid:
  - o Voldoende groot, inclusief extra marge voor opvangen klimaateffecten
  - o Voldoende samenhang
  - o Toereikende kwaliteit
  - o Zoveel mogelijk zelfregulerend, in ecologisch opzicht
- Criteria voor veerkracht en herstelvermogen:
  - o Snel herstel na verstoring van populaties en habitats
  - o Ruimtelijk gewaarborgd (buffers voor opvangen fluctuaties en verschuivingen aanwezig)

### **Maatschappelijke robuustheid:**

- Criteria voor duurzaamheid:
  - o 'Zelfregulerend' in maatschappelijk opzicht (gebiedsproces)
  - o Gezond economisch en maatschappelijk draagvlak: vergroten door functiecombinaties en beperken negatieve effecten voor andere functies
- Criteria voor veerkracht en herstelvermogen:
  - o Groot maatschappelijk en economisch draagvlak door koppelen met andere functies en diensten
  - o Bestuurlijk: flexibel en snel aanpasbaar concept en procedures

De vraag hierbij is wat het voordeel is van integrale gebiedsgericht aanpak voor ecologische en maatschappelijke robuustheid, ten opzichte van een meer 'top down' sectorale benadering.

## **2.2 Analyse kader**

Voor het bestuderen van de voordelen van een integrale gebiedsgerichte aanpak is het handig om onderscheid te maken tussen top down sturing en meer governance achtige benaderingen van sturing (zie bijv. Vreke et al., 2009; Gerritsen et al., 2009; Pleijte et al., 2009; Selnes en Van der Wielen, 2008). Het hiërarchische sturingsmodel (ook wel uni-centrische model genoemd) gaat uit van de overheid als sturende actor, die directief aan andere actoren beleid oplegt (zie Teisman, 1992). Bij governance benaderingen zijn daarentegen naast de overheid ook andere partijen, zoals markt en civil society, betrokken bij het sturen van maatschappelijke vraagstukken. Bij het bestuderen van gebiedsprocessen geldt als uitgangspunt dat de overheid hierin niet alleen opereert, maar samen met gebiedspartners, zoals private partijen, maatschappelijke organisaties en burgers. Een veelheid van actoren probeert in een gebiedsproces in gezamenlijkheid en onderhandeling doelen te realiseren. Een perspectief dat hierbij aansluit is het netwerkperspectief, waarin er vanuit wordt gegaan dat actoren in een netwerk bij de realisatie van de beleidsdoelen van elkaar afhankelijk zijn (zie bijvoorbeeld Teisman, 1992; Kuindersma en Boonstra, 2005).

Om gebiedsprocessen te analyseren is het ook handig om uit te gaan van de dimensies van planning, waaruit de omgevingsplanning bestaat (Hidding en Kerstens, 2001): inhoud, proces en actor/structuur. De invulling van de dimensies verschilt bij de sectorale top down benadering en de integrale gebiedsgerichte benadering (Hidding en Kerstens, 2001, p. 25):

- o Inhoud: de uiterste posities zijn gericht op de delen dan wel het geheel; bij de sectorale top down benadering gaat het vaak om sectorale visies, scheiding van disciplines en smalle probleemdefinities; bij de gebiedsgerichte aanpak gaat het vaak om integrale visies, omvattende probleemdefinities en een meer multidisciplinaire aanpak.
- o Structuur: het kenmerk van de top down benadering is centrale sturing vanuit één actor (meestal de overheid); terwijl bij de gebiedsgerichte aanpak vaak sprake is van een 'pluricentrische sturing' waarbij meerdere actoren betrokken zijn.
- o Proces: Bij de sectorale benadering is het proces vaak gekarakteriseerd door hiërarchische besluitvorming, waarbij doelen voorop staan en plannen worden benaderd als technisch uitvoeringsinstrument. Bij de gebiedsgerichte benadering is er sprake van interactieve besluitvorming en is er sprake van communicatieve rationaliteit. Het plan ligt vooral voor als kader voor besluitvorming.

Globaal op basis van deze indeling worden drie gebiedsprocessen geanalyseerd, waarbij zowel de organisatie, de inhoud als het proces aan bod komt.

Vervolgens vindt de analyse en reflectie plaats, waarbij we ons steeds afvragen in hoeverre de integrale aanpak leidt tot maatschappelijke en ecologische robuustheid van de ecologische hoofdstructuur.

## 2.3 Pilots

Voor de analyse zijn twee projecten rond de Veluwe uitgekozen en één project in de Achterhoek. Hiervoor is gekozen vanwege het overeenkomstige achtergrondkader en deels vanwege de bereidheid tot medewerking vanuit de provincie Gelderland, die bij deze drie projecten nauw betrokken is.

### *De Baakse beek*

Het gebiedsproces Baakse Beek - Veengoot 'samen een stroomgebied op orde' wordt getrokken door waterschap Rijn en IJssel met ondersteuning van de provincie Gelderland. Het is recent, na eerder falen van sectorale plannen, gestart vanuit de overtuiging dat niet alleen de water- en natuurdoelen, maar ook andere gebiedsdoelen alleen te realiseren zijn binnen een integrale aanpak. Het gebied (figuur 1) beslaat het stroomgebied van de Baakse beek en de Veengoot en bestaat deels uit landbouwgebied en landgoederen. Informatie is te vinden op: <http://www.baaksebeek.nl/>

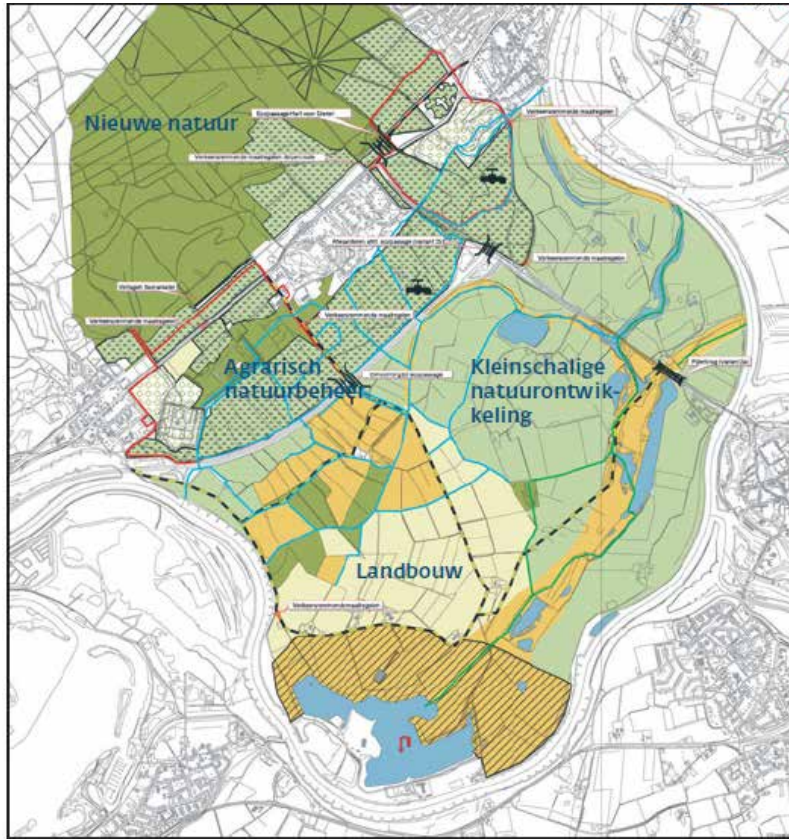


**Figuur 1**

*Het Baakse Beek projectgebied* Bron: [www.baaksebeek.nl](http://www.baaksebeek.nl).

### *De Havikerpoort*

De Havikerpoort is één van de 'Veluwe-poortprojecten' die deel uitmaken van het masterplan Veluwe 2010. Het doel van deze projecten is het realiseren van ecologische verbindingen van de Veluwe met de omliggende natuurgebieden. Het gebied wordt door de projectleider gekenschetst als kleinschalig landgoederengebied met grote potentie voor grootschalige agrarische bedrijfsvoering. Het gebiedsproces is, in het kader van het ontwikkelen van Veluwe 2010, door gebiedspartners zelf gestart vanuit de motivatie om tot een duurzame landbouw en exploitatie van de landgoederen te komen, maar wordt nu getrokken door de provincie Gelderland. Figuur 2 geeft een overzicht.



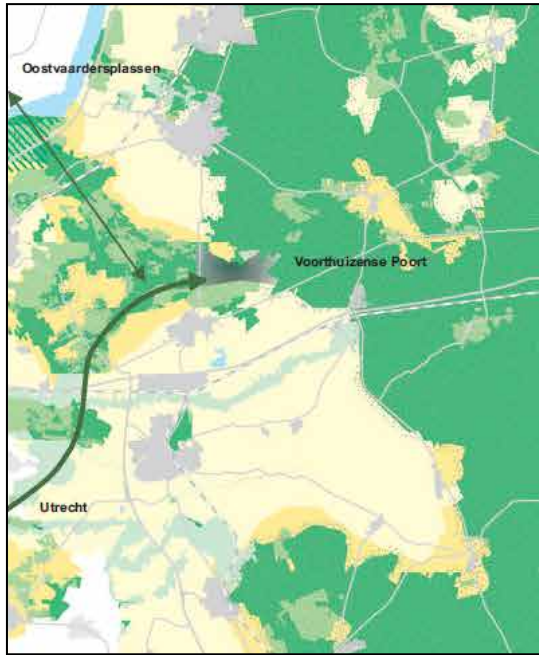
**Figuur 2**

Projectgebied Havikerpoort. Bron: factsheet Havikerpoort maart 2007.

#### *De Robuuste Verbinding Veluwe - Utrechtse Heuvelrug*

Ook de Robuuste Verbinding Veluwe - Heuvelrug (RVVH) is onderdeel van het masterplan Veluwe 2010 die de Veluwe met nabijgelegen natuurgebieden verbindt, in dit geval de Utrechtse Heuvelrug. Het gebiedsproces vindt zijn oorsprong in het Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid (ROM-project) Gelderse Vallei van begin jaren '90 waarin milieukwaliteit en EHS een prominente rol spelen, maar waarin gaandeweg andere aspecten en functies in het landelijk gebied steeds belangrijker worden. Met het reconstructieproces Gelderse Vallei is de robuuste verbinding Veluwe - Heuvelrug begrensd. Het projectgebied is tamelijk groot en bestaat deels uit weidse en deels uit kleinschalige gebieden. In het gebied is in hoofdzaak landbouw aan de orde, vervlochten met landgoederen (cultuur) en verspreide natuurwaarden in parels (heide, schraalland, bossen). In de doelsituatie moeten de parels verbonden worden met natuurrijke schakels waarin zowel vlak- als lijnvormige elementen gerealiseerd zijn. Het gebiedsproces wordt getrokken door *de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei* (SVGV) die in het kader van het ROM-project Gelderse Vallei is opgezet en waarin onder meer de provincies Utrecht en Gelderland, gemeenten en de landbouworganisaties deelnemen.





**Figuur 3**

*Het projectgebied van de verbindingszone Gelderland - Utrecht. Bron: Veluwe 2010 op koers.*

## 2.4 Opzet van de interviews

Uitgangspunt voor het verzamelen van informatie over het proces binnen de pilotgebieden was dat we die zoveel mogelijk via interviews wilden verkrijgen. Daarbij probeerden we per pilotproject drie betrokkenen te spreken: de projectleider van het gebiedsproject, een stakeholder voor het natuurbelang en één voor het economische (meestal landbouw) belang.

Als start werden de projectleiders van de drie projecten uitgebreid geïnterviewd. Daarbij kwamen de volgende algemene onderwerpen aan bod:

- De gebiedsdoelen en de aanleiding voor de integrale aanpak.
- De ligging van het project in het beleid.
- De realisatie van ambities vanuit verschillende invalshoeken en koppeling van doelen.
- Het verloop van het proces en de rol en inbreng van de verschillende partijen daarin.
- Het resultaat: leidt samenwerken en meekoppelen van doelen tot een evenwichtige realisatie, voordeel voor iedereen, en een robuustere EHS?
- Wat zijn de specifieke voor- en nadelen van een integrale aanpak, wat zijn de knelpunten en waar liggen de kansen?
- Wat zou het Rijk eventueel kunnen bijdragen in bijvoorbeeld facilitering of aanpassen van de regelgeving?

De interviews werden afgenomen aan de hand van een van te voren opgestelde lijst van vragen over deze onderwerpen. Deze lijst werd niet strikt gehanteerd maar als leidraad gebruikt. De vragenlijst is als bijlage 2 opgenomen.

Na een globale uitwerking van de drie bovengenoemde interviews werd een tweede vragenlijst voor de te interviewen stakeholders opgesteld. Deze tweede vragenlijst is opgenomen als bijlage 3. In deze interviews werd de mening van de stakeholders over de realisatie van de gebiedsdoelen in het algemeen en hun eigen

doelen in het bijzonder gevraagd. Hoe ervaren ze dit proces? Wordt naar hun mening de realisatie van doelen (en dan vooral van de EHS-doelen) beter gewaarborgd dan in een sectorale aanpak?

Aan alle geïnterviewde partijen is toegezegd dat de verslagen van de interviews vertrouwelijk zijn. De interviewgegevens zijn daarnaast zoveel mogelijk geanonimiseerd in het rapport verwerkt.

De volgende partijen zijn geïnterviewd per gebiedsproces:

**Baakse Beek:**

- De projectleider/trekker van het Baakse beek-project vanuit het waterschap (in tekst weergegeven als PL1).
- Een vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer (als respondent 1, B1).
- Een vertegenwoordiger van LTO (als B2).

**Havikerpoort:**

- De projectleider vanuit de provincie Gelderland (PL2).
- Een vertegenwoordiger van één van de landgoederen (H1).
- Een wethouder van één van de betrokken gemeenten (H2).

**Robuuste Verbinding Veluwe - Heuvelrug:**

- De projectleider vanuit projectbureau SVGV (namens provincie Gelderland, PL3).
- Een vertegenwoordiger vanuit de terreinbeherende organisaties (VH1).
- Een agrariër (als vertegenwoordiger van LTO en ook bewoner in het gebied (VH2).

### **3 Beleidsachtergrond EHS en gebiedsontwikkeling**

In dit hoofdstuk beschrijven we kort de beleidsachtergrond van de EHS en de manier waarop de uitvoering is georganiseerd. Omdat de drie pilot-gebieden waar we naar kijken in de provincie Gelderland liggen, kijken we bij dat laatste specifiek naar de provincie Gelderland.

#### **3.1 Beleid en realisatie Ecologische hoofdstructuur**

De ecologische hoofdstructuur (EHS), inclusief Natura 2000-gebieden, is de afgelopen twee decennia het belangrijkste instrument om het teruglopen van de biodiversiteit in Nederland een halt toe te roepen (LNV, 2010). De ecologische hoofdstructuur is een netwerk van kerngebieden die worden verbonden door robuuste verbindingen, zodat leefgebieden van voldoende omvang gerealiseerd worden en de uitwisseling van soorten mogelijk wordt. Daarnaast biedt de EHS veel mogelijkheden voor ontspanning: wandelen, fietsen, kanoën, en allerlei andere vormen van natuurgerichte recreatie. Bijna 90% van de EHS is opengesteld voor het publiek (LNV, 2010).

Het grootste deel van de EHS wordt gerealiseerd via het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Tussen het Rijk en de provincies zijn in het kader van het ILG in 2007 bestuurovereenkomsten afgesloten, waarin prestatieafspraken zijn vastgelegd over de realisatie van het beleid voor het landelijk gebied, o.a. op het gebied van natuur, landbouw, landschap, water, en recreatie. De rijksdoelen uit het Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007-2013 zijn daarbij het uitgangspunt. De provincies kregen met het ILG voor zeven jaar de tijd om deze beleidsopgaven te realiseren. Zij doen dit veelal door sectorale opgaven te koppelen in gebiedsgerichte structuren in samenwerking met gemeenten, waterschappen en diverse gebiedscommissies. Provincies hebben provinciale/regionale meerjaren programma's landelijk gebied (PMJPs) opgesteld, waarin ze de opgaven hebben geprogrammeerd.

Voor de realisatie van de EHS zijn in de bestuursovereenkomsten met iedere provincie gedetailleerde afspraken gemaakt. Het gaat in het algemeen om:

- nieuwe EHS, verwerven (hectaren)
- nieuwe EHS, ruilen (hectaren)
- nieuwe EHS, inrichten (hectaren.)
- robuuste verbindingen (hectaren)
- natte natuur (hectaren)
- beheer in nieuwe en in bestaande EHS, incl. lopende verplichtingen (hectaren)
- knelpunten Robuuste verbindingzones (Rvz's) opheffen (stuks)

Er zijn ook afspraken gemaakt over o.a. milieucondities voor de EHS, Natura 2000 en soortenbescherming.

#### **3.2 Beleid en uitvoering in Gelderland en Utrecht**

Omdat de drie gekozen pilots in de provincies Gelderland en Utrecht liggen, zetten we kort het beleid voor het landelijk gebied van deze provincies uiteen, voor zover relevant voor de EHS en Robuuste verbindingzones.

De provincie Gelderland heeft in het kader van het ILG een PMJP opgesteld. Dit is enerzijds een sectorale uitwerking van beleidsopgaven, waaronder natuur en recreatie. Anderzijds is het een gebiedsgerichte uitwerking waarin in gebieden de opgaven integraal worden geprogrammeerd. Gelderland kent vier uitvoeringsgebieden, waarin de uitvoeringsopgave in vertaald: Achterhoek, Veluwe, Vallei en het Rivierengebied.

De provincie Gelderland (2006, p. 9) geeft in het PMJP aan dat bij de realisatie van de EHS de nadruk ligt op het uitbreiden van natuurterreinen door omzetting van landbouwgrond in zogenaamde nieuwe natuur en op aangepast beheer van landbouwgronden (agrarisch natuurbeheer). Bestaande bossen en natuurterreinen evenals fabrieken, kwekerijen, campings en andere mogelijke planologische knelpunten worden incidenteel aangekocht. Tussen 2007 en 2018 is (uitgaande van 2006) nog zo'n 4.600 ha nieuwe natuur te verwerven. Daarnaast moet nog circa 4.520 ha verwerving in robuuste verbindingen plaatsvinden. Functieverandering van landbouwgrond in nieuwe natuur kan plaatsvinden door terreinbeherende organisaties en door particulieren. Van nationaal belang zijn de zogenoemde robuuste verbindingen, die zijn vastgelegd in de Nota Ruimte van het Rijk en het Streekplan Gelderland 2005:

- Veluwe - Utrechtse Heuvelrug door de Gelderse Vallei, Veluwe - Flevoland
- Veluwe - Salland/Hattermerpoort
- Nieuwe Hollandse Waterlinie
- Ecologische poorten Veluwe-massief naar aanliggende lage gronden (i.c. Renkumse Beekdal, Havikerwaard, Soerense poort, Beekbergerpoort, poort Epe-Vaassen en Hierdense poort)
- Veluwe - Duitsland via de Achterhoek

Voor het ILG werkte de provincie Gelderland ook al gebiedsgericht, bijvoorbeeld in het reconstructiegebied Gelderse Vallei waar de Robuuste verbindingzone Utrechtse Heuvelrug - Gelderse Vallei moet worden gerealiseerd (provincie Utrecht en provincie Gelderland, 2005).

De provincie Utrecht heeft in het kader van het ILG het meerjarenprogramma Vitaal Landelijk Gebied opgesteld (provincie Utrecht, 2006). Deze provincie is verdeeld in zeven AVP-gebieden, met elk een eigen gebiedscommissie en programmabureau. Elk AVP-gebied bepaalt zelf met welke projecten zij de AVP-doelen bereikt. De provincie geeft aan de realisatie van de EHS te willen bereiken door verwerving, inrichting en beheer van natuurgebieden, en cruciale onderdelen van het netwerk te realiseren: de ecologische verbindingzones, robuuste verbindingzones (RVZ), faunapassages en ecoducten. Programma Beheer dient ter ondersteuning van (agrarisch) natuurbeheer (provincie Utrecht, 2006).

Andere beleidsplannen en -programma's, die relevant zijn in de pilots, zijn bijvoorbeeld het plan Veluwe 2010 (waaronder de Havikerpoort en het Gelderse deel van de RVVH vallen), en het Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost (voor de hele RVVH). Deze worden verder vermeld in de volgende hoofdstukken.

## 4 Karakterisering en vergelijking van de drie gebiedsprocessen

### 4.1 Introductie

Hoewel de drie pilotgebieden binnen het beleidskader van het PMJP Vitaal Gelderland en twee ervan binnen Veluwe 2010 vallen, zijn er qua voorgeschiedenis, aansturing en proces naast overeenkomsten ook grote verschillen. In dit deel worden die op een rij gezet. Dit overzicht is vrijwel volledig gebaseerd op informatie uit de afgenomen interviews en de teksten geven dus meestal alleen de meningen van de geïnterviewde personen over de inhoud, kwaliteit en voortgang van het beleidsproces weer. Feitelijke informatie is, indien gecontroleerd, voorzien van referenties.

### 4.2 Actoren en organisatie

#### 4.2.1 Aanleiding, initiatief en fase

In deze paragraaf komt de aanleiding voor het gebiedsproces aan de orde, bij welke partij het initiatief heeft gelegen en in welke fase het project zich bevindt.

##### *Baakse beek*

De aanleiding voor het opstarten van een integraal gebiedsproces was dat in 2007 het Algemeen Bestuur van het waterschap niet akkoord ging met de visie voor de Baakse Beek-Veengoot. De agrarische sector was niet in het proces betrokken en heeft toen via een inspraakreactie erop aangedrongen ook de landbouwbelangen erin te betrekken (PL1, B1 en B2). Het Algemeen Bestuur van het waterschap keurde daarop deze watervisie niet goed en vroeg om een integraal voorstel. Het waterschap heeft daarop de provincie benaderd, waarna de uitwerking samen met het uitwerken van een reconstructieplan is opgepakt (PL1). In die gewijzigde, integrale aanpak zijn de andere thema's, waaronder de landbouw, uiteindelijk goed bij het proces betrokken. Sinds dat moment zijn alle functies goed in het proces betrokken (B1).

Het waterschap is de trekker van het proces. Het is een vrijwillig, open gebiedsproces en dit houdt in dat er voor een vernieuwende, maar ook riskante aanpak is gekozen die echter gezien wordt als de enige optie: de medewerking van stakeholders is alleen te verkrijgen door ze een volwaardige- en gelijkwaardige rol te geven in het proces (PL1). Het proces zit nog in de opstartfase. Er is begonnen met het uitwerken van een aantal bouwstenen. Dit zijn visies, ambities, wensen op het niveau van het stroomgebied voor de thema's water, landbouw, natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie en leefbaarheid waarin de wensen en ambities vanuit alle sectoren verwoord zijn (zie website project [www.baaksebeek.nl](http://www.baaksebeek.nl)). De landbouwbouwsteen is als eerste opgepakt en daarin is een investeringsagenda opgesteld. Inmiddels zijn alle bouwstenen uitgewerkt en is een begin gemaakt met de integratie.

##### *Havikerpoort*

Aanleiding was de noodzaak en mogelijkheid om realisatie van de EHS en het veiligstellen van de toekomst van de landgoederen en landbouw samen met andere beleidsdoelen aan te pakken in een integrale gebiedsontwikkeling. In algemene zin was daarvoor met de ontwikkeling van Veluwe 2010 het kader geschapen. Het initiatief is daarbij in eerste instantie genomen door het landgoed Middachten, dat een ontwikkelingsplan voor het gebied wilde voor de toekomstige duurzame bedrijfsvoering van het landgoed en

daarvoor met Veluwe 2010 een mogelijkheid zag. Later heeft de provincie in dit gebied zelf de rol van trekker overgenomen. Het is een vrijwillig gebiedsproces, deels gefinancierd uit het ILG. De ILG-doelen worden vrijwillig uitgevoerd. Daarnaast dekt het gebiedsproces ook de uitwerking van PMJP vitaal Gelderland, reconstructie Veluwe en Veluwe 2010. Het proces zit in de uitvoeringsfase (PL2).

#### *RVVH*

De aanleiding voor het huidige gebiedsproces in de Gelderse Vallei is het Reconstructieplan Gelderse vallei – Utrecht Oost en de PMJPs en hierop gebaseerde deel(gebieds)plannen in de provincie Gelderland en Utrecht. In de overgang naar het investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) hebben de provincies een meerjarenprogramma opgesteld voor de periode 2007-2013 (PMJP, Gelderland; AVP, Utrecht). In dit PMJP en AVP is de uitvoering van het Reconstructieplan opgenomen (SVGv, 2007). Het proces wordt aangestuurd door het projectbureau SVGv. In eerste instantie is de robuuste verbindingszone nader begrensd en opgenomen in de natuurgebiedsplannen. In Utrecht is de uitvoering voortvarend opgepakt door alle gebiedspartijen (vooral landgoederen, gemeente, waterschap en provincie). In Gelderland bleek bij het opstarten van het gebiedsproces dat er met name bij de agrarische sector weinig draagvlak was voor het project. Het is een vrijwillig gebiedsproces waarbij betrokkenen in alle redelijkheid met elkaar onderhandelen en samenwerken en nergens toe verplicht kunnen worden. Om toch tot een gedragen aanpak voor de uitvoering te komen is in 2009-2010 een gezamenlijke visie opgesteld: Schouders onder het Groene Valleilint.

In deze visie wordt uitgegaan van kerngebieden (veelal landgoederen) die worden verbonden door schakels in de tussenliggende landbouwgebieden. Deze schakels worden vooral ingevuld via landschapsversterking in combinatie met landbouw-structuurverbetering. In de visie is nadrukkelijk aandacht voor het belang van de gebiedseconomie.

De uitvoering zou daarna van start gaan. Door gebrek aan middelen voor grondverwerving en de vergaande uitputting van PMJP-middelen is de uitvoering niet goed van de grond gekomen. Op dit moment wordt alleen met de landgoederen nog geprobeerd om een aantal belangrijke doelstellingen te realiseren (herstel en versterking van echte natuurplek, natte heiden, elzenbroekbossen en blauwgrasland) (PL3).

### **4.2.2 Inhoud: opgave en ambitie**

In deze paragraaf komen de beleidsdoelen en de (natuur)opgaven van de gebiedsprocessen aan de orde.

#### *Baakse Beek*

Voor het Baakse Beek-gebied zijn er beleidsdoelen voor natuur (EHS, Robuuste verbinding), waterkwaliteit, (KWR), anti-verdroging (TOP-gebieden, GGOR) en kavelruil in Landbouw Ontwikkelings Gebieden (LOG's). Er zijn deels harde opgaven voor natuur (uit het natuurgebiedsplan provincie Gelderland met EHS-begrenzing), water (de aanpak van verdroging bij landgoederen, het langer vasthouden van water en het verbeteren van waterkwaliteit) en landbouw (versterken van de structuur) geformuleerd en de afspraak is dat daar niet meer aan getornd wordt (website project en PL1). Het zijn dus randvoorwaarden voor de uitvoering van het project. Daarnaast zijn er aanvullende doelstellingen voor water, natuur, landschap cultuurhistorie, recreatie en landbouw. Niet alle doelen zijn hard, over bijvoorbeeld de realisatie van een robuuste verbindingszone (RVZ) worden pas na uitwerking met de streek harde afspraken gemaakt (PL1). Het belang van natuur is verwerkt in de bouwsteen Natuur (zie website van het project). De basis hiervoor komt uit het natuurgebiedsplan van de provincie Gelderland. Hierin zijn ook de Ecologische Verbindingszones en Robuuste verbindingen benoemd. Met de bouwsteen Natuur zijn de ambities voor natuur binnen dit gebied verwoord, maar nog niet in absolute zin ruimtelijk begrensd (B1), en volgens B2 zijn de exacte opgaven vanuit water en natuur (nog) niet altijd helder.

#### *Havikerpoort*

De beleidsdoelen voor het gebied zijn belegd in het programma Veluwe 2010: een hogere biodiversiteit, een gezonder watersysteem, duurzame landbouw, duurzame instandhouding van landgoederen, het beschermen van cultuurhistorische waarden, meer recreatief medegebruik en op termijn een rol in klimaatadaptatie. De concrete opgave is het halen van een aantal specifieke natuur- en herstructureringsdoelen, vastgelegd in het Provinciaal MeerJarenPlan (PMJP). Binnen de Havikerpoort zijn de opgaven in eerste instantie geformuleerd vanuit de ambitie om te komen tot een duurzame landbouw, c.q. het veiligstellen van de toekomst van landgoederen en landbouw (duurzame bedrijfsvoering) en de financiering van de duurzame instandhouding van Rijksmonumenten (PL2). Volgens H1 is het ook van het begin af de bedoeling geweest om de sectorale natuurdoelen uit te werken in een integraal gebiedsproces. In de huidige opgave spelen ook alle overkoepelende doelen van het programma Veluwe 2010, zoals de realisatie van de EHS-doelen, ontsnippering, herstel van waterkwaliteit en kwantiteit en het tegengaan van verdroging een rol. Daarnaast speelt binnen het gebied de ambitie voor een betere recreatieve ontsluiting.

#### *RVVH*

De robuuste verbinding tussen de Heuvelrug en de Veluwe loopt over de lijn Veluwe-Veldbeek- Appel-Erica/Kallenbroek-Groot Zandbrink/De Boom-Den Treek-Heuvelrug en verbindt de ecosystemen bos, droge en natte heide, beekdalen en schrale graslanden. In het gebied is in hoofdzaak landbouw aan de orde, vervlochten met landgoederen (cultuur) en verspreide natuurwaarden in parels (heide, schraalland, bossen). De ambitie is om de parels te verbinden met natuurrijke schakels waarin zowel vlak- als lijnvormige elementen gerealiseerd zijn. Er zijn via het ILG tussen Rijk en provincie 'harde' opgaven voor het halen van natuurdoelen (realisatie van hectaren voor de robuuste verbindingszone), water (de aanpak van verdroging en doelstellingen in het kader van de Kaderrichtlijn Water voor de beken), milieudoelen voor natuurgebieden, cultuurhistoriedoelen (het behoud van landgoederen) en duurzame (deels verbredende) landbouwdoelen (agrarisch natuurbeheer) (PL3).

### **4.2.3 Organisatie en aansturing**

In deze paragraaf komt aan de orde welke partij de trekker is van het project en hoe de besluitvorming rondom het project is georganiseerd. De informatie is, tenzij anders vermeldt, afkomstig van de projectleiders.

#### *Baakse Beek*

Waterschap Rijn en IJssel is de bestuurlijke trekker, de regisseur voor het gebiedsproces en de integrale opgave en is verantwoordelijk voor het realiseren van de wateropgave. De provincie Gelderland heeft een ondersteunende rol (website-project). Er is voor het project een adviserende bestuurlijke regiegroep gevormd met vertegenwoordiging uit diverse organisaties: twee wethouders namens de betrokken gemeenten, waterbestuurders, vertegenwoordigers van de terreinbeherende organisaties, de landbouw, de sociaal-economische sector, de provincie etc. (PL1). Daarnaast is er een programmateam dat de regiegroep ondersteunt, en een programmamanager (de projectleider, PL1) die de verbinding tussen regiegroep en programmateam vormt. Voor het beschikbaar krijgen van gronden voor inrichting is een Grondteam ingesteld. Een team specialisten uit verschillende organisaties denkt mee bij de integratieslag. Gaandeweg het proces moet duidelijk worden hoe de uitvoeringsorganisatie in het gebied er uit komt te zien. Dit wordt beschreven in de uitvoeringsagenda. Op dit moment is er samenwerking en afstemming met bestaande gebieds- en kavelruil-commissies (bron: website project).

#### *Havikerpoort*

De regie ligt bij de provincie Gelderland, die in 2004-2005 het trekkerschap overgenomen heeft van landgoed Middachten. In het kader van Veluwe 2010 is er voor alle 'poort'-projecten (die op verschillende plaatsen de verbindingen van de Veluwe natuur met die in aangrenzende gebieden moeten waarborgen) een provinciale trekker en een stuurgroep gekomen. In de stuurgroep Havikerpoort zitten de gemeente Rheden (de wethouder

is hiervan voorzitter), de landgoederen (Hof te Dieren en Middachten), zelfstandige agrariërs, Natuurmonumenten (hoewel deze geen eigendom in het gebied heeft), Waterbedrijf Vitens en Waterschap Rijn en IJssel. De verantwoordelijke wethouder van de gemeente Doetinchem (klein deel gebied) is agendalid.

#### *RVVH*

Het project wordt getrokken door de Stichting Vernieuwing Gelderse Vallei (SVGv), in opdracht van de provincies Utrecht en Gelderland (in nauwe samenspraak met het Bureau Veluwe-Vallei van de provincie). De uitvoering is in de beide provincies verschillend georganiseerd. In het project werken samen de provincies Gelderland, Utrecht en Flevoland, de gemeenten Putten, Nijkerk, Barneveld en Leusden, het ministerie van EL&I, Rijkswaterstaat, Waterschap Vallei & Eem, Waterschap Veluwe, de Federatie Particulier Grondbezit, Geldersch en Utrechts Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en LTO-Noord.

De provincie Utrecht geeft de SVGv als gebiedscommissie de opdracht om de uitvoering voor het AVP-gebied Gelderse Vallei en Eemland te organiseren. De SVGv krijgt daarvoor de trekkingsrechten uit het beschikbare budget voor dit gebied. Naast projectsubsidies is ook de grondverwerving onderdeel van dit budget. De provincie Gelderland wil afspraken maken met democratisch gekozen organen (gemeenten en waterschappen) en daarbij werken met lump-sum financiering. De formele lijnen wil de provincie Gelderland via deze organisaties laten lopen. Voor de natuurdoelen is geen formele partner in het gebied (behoudens zeer kleine gebieden waar beheer door TBO's is voorzien). De natuurdoelen moeten gerealiseerd worden via particulier initiatief van landgoedeigenaren en agrariërs. De opdracht aan SVGv is om dit te organiseren.

#### **4.2.4 Financiering en instrumenten**

In deze paragraaf wordt beschreven uit welke bronnen financiering wordt gezocht om de opgaven te realiseren. In alle drie de gebiedsprocessen is de afspraak van kracht dat onteigeningsinstrumentarium niet wordt ingezet voor grondverwerving en alleen in uiterste gevallen kan worden overwogen. De informatie is afkomstig van de projectleiders.

##### *Baakse Beek*

De financiering komt voor een belangrijk deel uit het ILG. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van financieringsmogelijkheden uit andere programma's (zoals het klimaatprogramma). De instrumenten voor uitvoering zijn een grondpot, kavelruil en SN- en SAN-regelingen. De medewerking aan het proces is op vrijwillige basis.

##### *Havikerpoort*

De financiering komt uit het ILG, het gebiedsplan Natuur- en Landschap, de SN-regeling, de subsidieregeling agrarisch natuurbeheer, zandwinning (privaat, gebruikt voor omvorming exploitatie landgoederen) en het plan 'ecoducten Veluwe'. De instrumenten zijn de verschillende subsidieregelingen.

#### *RVVH*

Financiering komt uit het ILG en de SN- en SAN-regelingen. In het Utrechtse AVP wordt aangegeven: De robuuste verbindingzone Veluwe-Heuvelrug zal voornamelijk vorm worden gegeven door overeenkomsten met landgoedeigenaren en agrariërs. Grootschalige aankoop van gronden voor dit doel is niet voorzien (Provincie Utrecht, p. 39). Ook in dit gebiedsproces vindt geen verwerving van gronden plaats door onteigening. Er is aan de Utrechtse kant wel een grondfonds gecreëerd om de grondmobiliteit in het gebied te vergroten en ook de doelstellingen voor landbouw structuurverbetering te kunnen invullen. In het Gelderse deel zijn zeer weinig mogelijkheden voor grondverwerving en ligt de nadruk op beheer door landgoederen en agrariërs.



## **4.3 Integrale proces**

### **4.3.1 Waarom is voor een integrale gebiedsaanpak gekozen?**

Bij de Baakse Beek, waar het gebiedsproces het meest recent gestart is, ligt de reden voor de keuze voor een integrale aanpak het duidelijkst voor de hand: voor sectorale plannen voor een robuuste verbinding (2004) en een integrale watervisie van het waterschap (voor alleen water en natuur, 2007) ontbrak het draagvlak (PL1, B1, B2). Het Algemeen Bestuur van het waterschap vroeg daarom om een integraal plan, dat daarna door waterschap en provincie samen is opgepakt. De reden voor de integrale aanpak is dus de constatering dat er zonder een integrale aanpak geen draagvlak voor het plan bestond en dat is wel nodig voor realisatie.

De integrale aanpak in de Havikerpoort en de Robuuste verbinding Gelderland - Utrecht-projecten is niet in eerste instantie ingegeven door EHS-doelen, maar deze zijn gaandeweg ingebracht in een al lopend proces (waar natuurdoelen overigens wel vanaf het begin al deel van uitmaakten). Bij de Havikerpoort werd het proces in eerste instantie ingestoken vanuit de behoefte om een duurzame bedrijfsvoering van de landgoederen mogelijk te maken c.q. veilig te stellen (PL2). Maar daarvoor was een integrale aanpak nodig waarin natuurontwikkeling mede vanuit bedrijfseconomisch oogpunt al vanaf het begin verankerd was (H1). Via Veluwe 2010 is deze ontwikkeling vanaf het begin met de EHS-doelen gekoppeld en beleidsmatig ingebed. Realisatie van natuurdoelen via een sectorale aanpak is in dit gebied zowel nooit wenselijk geacht noch aan de orde geweest (PL2), hoewel het volgens H1 wel mogelijk geweest zou zijn.

De gebiedsontwikkeling in de Gelderse Vallei rond de Robuuste verbinding vindt zijn oorsprong in het ROM-beleid van de provincie Gelderland voor het gebied, waarbij men de eertijds sectoraal geformuleerde doelen steeds meer via ruimtelijke integratie probeert te realiseren. In de reconstructie is dit verder opgepakt. Het halen van doelen is afhankelijk van draagvlak bij partijen als gemeenten, waterschappen en landeigenaren. Voor dit gebied wordt door de projectleider aangegeven dat door verbetering van het draagvlak de natuurdoelen in de integrale aanpak beter gehaald zullen worden. Vanuit de landbouw en TBOs (respondenten) wordt aangegeven dat bij een weinig dwingend instrumentarium juist een integraal proces de enige mogelijkheid is om tot zaken te komen is. Dit is volgens deze respondenten van begin af aan ook door de projectleiding onderkend.

### **4.3.2 Kwaliteitsborging en de positie van de EHS-doelen**

Eén van de meest gehoorde punten van kritiek op het realiseren van EHS-doelen als onderdeel van een integraal gebiedsproces is het ontbreken van garanties dat die doelen zowel in kwalitatief als kwantitatief opzicht ook werkelijk gehaald worden. Bij de drie onderzochte projecten is dat zeker niet het geval. Hoewel EHS-realiseren niet meer het hoofddoel is, zijn er in de drie projecten duidelijke sectorale randvoorwaarden gesteld en is er ook controle op het halen daarvan. Weliswaar zijn er geen harde garanties voor het uiteindelijk en tijdig halen van de doelen, maar dat zou in een sectorale aanpak zeker ook, en waarschijnlijk veel meer, het geval zijn geweest. Voor EHS-'probleemgebieden' lijkt de vrees dat er onvoldoende waarborgen zijn voor de realisatie van natuurbelangen dan ook niet terecht, het omgekeerde is daar eerder het geval.

Bij de RVVH is het EHS-doel verbinden leidend, en is het in de uitvoering met andere doelen gecombineerd. Dit aspect van combineren wordt steeds belangrijker. Voor de EHS-doelen zijn functiecombinaties van belang en draagvlak bij de andere partijen, zoals landbouw en landgoederen, omdat zonder medewerking van deze partijen de realisatie van de EHS niet tot stand kan worden gebracht.

Bij de andere twee projecten zijn deze combinaties een onderdeel van het gebiedsproces waarin ook andere doelen gehaald moeten worden, maar er zijn wel afzonderlijke en duidelijke, in plannen vastgelegde (minimum)opgaven (PL's, website Baakse Beek, provincie Gelderland 2006). Daarnaast heeft het geld voor de

realisatie van de EHS de functie van aanjager van het proces en dat maakt het belang van het halen van de EHS doelen groot (PL1, PL2, trekker Veluwe 2010).

Bij de drie projecten zijn de einddoelen duidelijk vastgelegd (Gelderland, 2006). Bij de drie gebiedsprocessen zijn verder duidelijke randvoorwaarden gesteld. Met name bij de Baakse Beek zijn de afspraken ook vertaald in afrekenbare doelen, die volgens de projectleider betrokkenen pragmatischer, creatiever en doelgerichter maakt. De focus is dan bovendien meer op de uitvoering gericht en partijen pakken het serieus op, juist vanwege die afrekenbaarheid. Daarnaast zijn de afspraken verdeeld over verschillende partijen, waardoor ze elkaar ook op (het ontbreken van) voortgang aan kunnen spreken. De provincie heeft de rol van regisseur via het ILG en maakt prestatieafspraken met de uitvoerende partijen (waterschap, gemeente, Geldersch landschap, etc.) (PL1). Door B1 wordt opgemerkt dat ze zich realiseert dat het halen van 100% van de natuurdoelen, net zoals die van de doelen van welke andere sector dan ook, niet mogelijk is. Onderscheiden van harde en zachte doelen is daarom zinvol. De natuuropgave in de Achterhoek staat altijd al onder druk en door dit proces is er weer beweging in gekomen. Succes moet worden afgemeten aan de daadwerkelijke uitvoering en resultaat hiervan.

Bij zowel de Havikerpoort als de RVVH is er controle via het PMJP, Veluwe 2010 en de financiering. Bij de Havikerpoort heeft de provincie daarnaast direct controle op de uitvoering via de projectleider, en dat is bij de RVVH niet het geval. Bij dat project is er van de kant van de provincies een vrij sterke programmatische aansturing waarin periodieke afrekening een onderdeel is, maar van formele controle op doen en laten van de projectleider is geen sprake. De projectleider is daar zelf niet onverdeeld blij mee, openlijke controle dwingt als het ware het naleven van de realisatie ook af.

Voor de drie projecten is er een globale tijdsplanning zonder scherpe deadlines. In algemene zin wordt door de drie projectleiders aangegeven dat het proces tijd vraagt en vrij stroperig is en dat er geen garantie is voor het eindresultaat. Maar ze geven ook aan te verwachten of er zelfs zeker van te zijn dat dat eindresultaat via deze aanpak het maximaal haalbare is: een andere aanpak geeft nog minder garantie. De respondenten uit de natuurhoek (B1, H1 en VH1) geven alle drie aan dat een één op één realisatie van EHS-doelen niet reëel is, c.q. dat dat nooit de bedoeling is geweest. Alle drie zijn ze tevreden over het resultaat.

Voor kwaliteitsborging, zeker vanuit het oogpunt van robuustheid, is ook goede afstemming met niet rechtstreeks betrokken partijen, een goede algemene controleerbaarheid van uitgangspunten en voortgang nodig. Daarvoor zijn rapportages en communicatie van belang. Bij de drie projecten is alle informatie openbaar en minstens opvraagbaar, maar de Baakse Beek is voor zover na te gaan het enige project met een werkelijk actieve communicatie. Dit project maakt elke vier maanden een bestuursrapport om het bestuurlijke draagvlak te zekeren en houdt ook de vinger aan de pols bij EL&I. Daarnaast heeft het project een communicatiestrategie en een eigen projectsite ([www.baaksebeek.nl](http://www.baaksebeek.nl)).

Samenvattend: hoewel er van overheidszijde de nodige reserve is over een integrale aanpak vanwege de vermeende verminderde borging van EHS doelen, blijkt bij deze drie projecten de (betere) realisatie van die doelen juist een belangrijke reden voor het starten ervan te zijn. Sterker nog, die EHS-doelen zijn via de financiering de aanjager van het proces. Volgens vrijwel alle respondenten is de integrale aanpak zelfs de enige weg om EHS-doelen gerealiseerd te krijgen, en is het resultaat dat er uiteindelijk uitrolt het maximaal haalbare. Daar hoort wel de kanttekening bij dat er geen garantie is dat 'maximaal haalbaar' ook voldoet aan de van te voren gestelde normen, maar er is algemeen het vertrouwen dat dat (meer dan) gaat lukken.

### 4.3.3 Meenemen van de waarde van natuur voor andere doelen

#### *Klimaatadaptatie*

Alleen in het gebiedsproces dat het meest recent van start is gegaan, de Baakse Beek, maakt klimaatadaptatie expliciet onderdeel uit van het project voor zowel water, natuur als landbouw. De Baakse Beek maakt als pilot-gebied onderdeel uit van het landelijke programma Kennis voor Klimaat. Er zijn inmiddels verschillende projecten in voorbereiding waarbij klimaatadaptatie onderdeel wordt van de te nemen maatregelen. Recent is daarvoor het klimaatproject Aaltense Goor/Zwarte Veen van start gegaan (PL1). In de Havikerpoort heeft klimaatadaptatie wel een rol gespeeld en de aan te leggen nevengeul gaat daar op termijn een bijdrage aan leveren, als andere Ruimte voor de Rivier-projecten verder zijn. Ook het belang van het vergroten van de waterretentie van het gebied voor klimaatadaptatie wordt goed ingezien, maar dit heeft in de besluitvorming als zodanig (nog) geen rol gespeeld. Hoewel klimaatadaptatie één van de doelen van de Robuuste Verbindingen is, speelt deze kennelijk op geen enkele andere manier een rol in het gebiedsproces rond de Robuuste Verbinding Veluwe – Heuvelrug.

#### *Functiecombinaties*

Volgens de drie projectleiders spelen functiecombinaties in potentie in alle drie projecten een rol. In het Baakse Beek project zijn inmiddels een tiental projecten in voorbereiding en uitvoering waarin sprake is van functiecombinaties op het gebied van water, natuur en landbouw, vaak ook in combinatie met cultuurhistorisch herstel en het vergroten van de beleving van het gebied en de leefbaarheid. (PL1). Daarnaast worden vanuit het integrale proces ook verknoppingen gelegd met de regio-verkenningen 2020 en 2040 in de Achterhoek, waarin thema's als groene energie/energielandschappen en groenblauwe diensten aantrekkelijk lijken. B1 ziet ze als een kans om het proces te versnellen: nog meer nadruk leggen op de beleefbaarheid van het landschap. Het landschap en natuur als decor voor recreatie en toerisme en dus de economische bijdrage voor de streek die hierdoor geleverd wordt. SBB en Natuurmonumenten dragen hieraan bij door de toegankelijkheid van gebieden te maximaliseren. Ook B2 ziet hier kansen: langs de Veengoot zijn al enkele proefprojecten gestart door een kavelruil te realiseren. Hierin lijkt een goede combinatie van de functies water, natuur en landbouw te ontstaan.

Voor de RVVH vindt PL2 dat combinatie van natuurfuncties met andere functies de doelen beter tot hun recht doet komen en dat er efficiënter ruimtegebruik zal plaatsvinden. Naar haar mening geldt dat ook voor bijvoorbeeld gemeenten, landbouw en de daarachter 'staande' politieke en religieuze stakeholders. In toenemende mate wil men proberen niet door scheiding (ruimtelijke segregatie), maar door samenhang (ruimtelijke integratie) een gewenste toestand te bereiken. Dit komt er bijvoorbeeld op neer dat men binnen de landgoederen bij boeren de landbouwpraktijk zo wil aanpassen dat tegelijkertijd het publieke doel tot stand komt door een uitgekende uitvoering van de private (= landbouw) doelen, daar zelfs een onderdeel van kan uitmaken zoals bij 'boeren voor natuur'. Een respondent (VH2) geeft aan dat realisatie van de verbindingzone door verwerving en natuurontwikkeling naast agrarisch beheer, een gevarieerder landschap oplevert. Functiecombinaties zijn het duidelijkst in beeld bij de Havikerpoort, waar onder andere de combinaties natuur - recreatie aan de orde zijn. (Hierbij is het streven om wel inkomsten uit natuur te genereren maar geen massatoerisme met een recreatieplas). Andere functiecombinaties die gezocht worden zijn: bedrijfsvoering - natuurontwikkeling (het genereren van inkomsten uit zandwinning door aanleg van een nevengeul) en cultuurhistorie - recreatie - wonen (het genereren van inkomsten uit bouwen in het kader van rood voor rood om cultuurhistorisch belangrijke en toeristisch aantrekkelijke monumenten te kunnen behouden) (PL2 en Gelderland 2006).

#### *Uitruilen van belangen*

De meerwaarde van 'natuur' zit volgens VH1 en VH2 vooral in tegenprestaties, zoals een behoorlijke beheersvergoeding, gunstige herverkaveling voor de landbouw via ruilgronden of wat extra planologische ruimte voor een landgoedeigenaar. Er is dus sprake van 'uitruil van belangen en waarden', waarbij

uiteenlopende belangen aan de orde zijn. Een voorbeeld is dat een landgoedeigenaar wat gebouwen in stijl passend kan uitbreiden in ruil voor natuurontwikkeling. Dit hoeft volgens betrokkenen geen schade voor natuur op te leveren, als je er weer wat landbouwgrond uit de verbindingzone kunt halen.

#### *Ecosysteemdiensten*

Uit de antwoorden van de respondenten valt af te leiden dat de voor de hand liggende aan landbouw gekoppelde productiediensten, regulerende diensten op het vlak van waterbeheer en culturele diensten als recreatie en cultuurhistorische identiteit zeker uitdrukkelijk een rol spelen in de Baakse Beek en Havikerpoort. Rekening houden met deze ecosysteemdiensten maakt impliciet deel uit van de integrale gebiedsbenadering en van het overkoepelende plan Veluwe 2010. Zowel in dit plan als in de drie RVZ-projecten is vooralsnog geen sprake van een structurele, expliciete aanpak die bijvoorbeeld ook de potentiële waarde van (half)natuurlijke elementen voor regulerende diensten als bestuiving en plaagbestrijding of de bijdragen aan CO<sub>2</sub>-vastlegging, luchtkwaliteit en de kwaliteit van de leefomgeving meeneemt. In de Havikerpoort is duidelijk het meest over het onderwerp nagedacht. Hier worden voedselproductie, biodiversiteit, waterzuivering, recreatie, behoud cultuurhistorische identiteit, landschapsbeleving en banen als diensten genoemd (PL2).

### **4.3.4 Belangenafweging en draagvlak**

#### *Baakse beek*

Waterschap en provincie hebben de grootste belangen in het gebiedsproces van de Baakse Beek, maar de landbouw is in feite de belangrijkste machtsfactor (PL1). Met name door weerstand uit die hoek leden plannen voor een Robuuste Verbinding en een integrale watervisie in het recente verleden (2004 en 2007) schipbreuk. Omdat het waterschap daarna inzette op een integraal proces waarbij de boeren nauw betrokken waren kwam de zaak wel van de grond (PL1, B1, R2). Het draagvlak is volgens de betrokkenen de afgelopen jaren toegenomen. Daarbij speelt een belangrijke rol dat er vertrouwen is gecreëerd dat de partijen gezamenlijk het plan maken (PL1, B1, B2), en dat machtsmiddelen (onteigening) echt alleen in het uiterste geval worden ingezet (PL1).

De stakeholders hebben nu meer vertrouwen in het proces: een belangrijke constructieve, sturende factor is dat vanuit alle thema's gezocht wordt naar het gemeenschappelijk belang voor de regio (goed voorbeeld hiervan is ook te zien in een ander gebiedsproces Neede-Borculo dat voorloopt op Baakse Beek en heeft geleid tot positieve resultaten) (B1). Verder is er begonnen met de landbouwbouwsteen, en niet met bijvoorbeeld de natuur-, en water-bouwstenen, waardoor het wantrouwen werd weggenomen (PL). LTO is door het aan boord halen van de agrarische sector tevreden over het proces. De agrarische sector heeft nu een volwaardige positie aan tafel en zit er niet alleen om grond (in) te leveren. De investeringsagenda van de agrarische sector is een belangrijk middel geweest om de wensen en toekomstmogelijkheden van de agrarische sector in te brengen. Het werken met bouwstenen is door LTO als positief ervaren. Elke belangenvertegenwoordiger krijgt zo de gelegenheid om zijn/haar eigen belang zo helder mogelijk neer te zetten. Over deze bouwstenen is constructief en open gediscussieerd in een brede sessie met o.a. de regiegroep en het specialistenteam. Deze manier heeft geleid tot meer begrip voor elkaars belangen. Het resultaat is dat B2 nu het gevoel heeft dat alle partijen bezig zijn met het toekomstperspectief van het gebied en niet alleen puur naar maximalisatie van het eigen belang kijken. Er is nu zelfs draagvlak voor een Robuuste Verbinding in het gebied, omdat duidelijk gemaakt wordt dat die ook voor de boeren voordelen kan hebben. Dit is het uitgangspunt om te praten en onderhandelen (PL1). Het eigen belang blijft uiteraard wel de basis.

Belangenafweging is bij de Baakse Beek nog nauwelijks aan de orde, mede omdat het project nog in de beginfase zit. Men vindt het erg belangrijk om van meet af aan zaken bespreekbaar te maken en vertrouwen op te bouwen (PL1). Vanaf het moment dat het proces integraal ingestoken werd, is de samenwerking bij de Baakse Beek goed en (nog) relatief ontspannen. De fase die nu wordt ingegaan wordt spannend omdat alle

geformuleerde ambities bij elkaar moeten komen en er dus keuzes moeten worden gemaakt (B1). Door het werken met bouwstenen is er onderling meer begrip ontstaan voor elkaars belang. Het werken met bouwstenen werkte goed omdat iedereen open en constructief meedacht. Maar of dit ook terug te zien is in het eindresultaat kan nu nog niet worden gezegd. Men is nu bezig om vanuit de bouwstenen scenario's te ontwikkelen. Hierna volgt de confrontatie tussen de verschillende thema's, en pas dan zal blijken hoe constructief de samenwerking blijft (B2).

#### *Havikerpoort*

In de Havikerpoort heeft de provincie als trekker de uitvoering van rijks- en provinciaal beleid als hoofdbelang. Voor de stuurgroepleden zijn dit gemeentebeloid, duurzame exploitatie van landgoederen, duurzame landbouw en het uitvoeren van waterbeleid. PL2 schat in dat in dit proces grondeigenaren (landgoederen en boeren met eigen bedrijf) machtige partijen zijn. Het initiatief lag dan ook bij deze partijen: de grondeigenaren Twickel en Middachten en de boeren-eigenaren. Daarnaast heeft het project steun van de gemeente Rheden, omdat het grootste deel van het gebied binnen het project onder deze gemeente valt (wethouder is voorzitter van de stuurgroep), van de gemeente Doetinchem (waarin een klein gedeelte van het projectgebied ligt) en het waterschap Rijn en IJssel.

Onderdelen van integrale plannen zijn altijd wat strijdig, dus er zijn altijd wel pijnpunten. In de Havikerpoort gaat bijvoorbeeld de officiële belangenbehartiging van de pachters deels via LTO en deels via een eigen belangengroep, maar het is duidelijk dat de huidige 14 landbouwbedrijven niet alle door kunnen gaan. In feite zijn ze dus elkaars concurrenten met hetzelfde belang: groeien als overlevingsstrategie. Omgaan met deze tegenstrijdige belangen vraagt tijd, omzichtig en creatief manoeuvreren, en daarbij moet er plek zijn voor planalternatieven (PL2). Ook H1 noemt de landbouwbedrijven en dan met name de boeren die alleen in het gebied werken en er niet wonen als complicerende factor. Knelpunt is dan dat ze geen binding hebben met de streek en puur naar het eigen landbouwkundig belang kijken. Daarnaast merkt deze respondent ook op dat de betrokken overheden (met name de provincie) vooral in de uitvoeringsfase heel erg aan het rekening houden met andere belangen moesten wennen. In de denkfase werd een pro-actieve houding aangemoedigd, maar in de uitvoeringsfase was de benadering aanvankelijk top-down en volgens een weinig flexibele standaardmal voor EHS-realiseatie.

#### *RVVH*

Om het hoofddoel van het gebiedsproces van de RVVH Gelderse Vallei-Utrechtse Heuvelrug – het realiseren van een natuurverbinding - te kunnen realiseren is het volgens de projectorganisatie noodzakelijk een koppeling te maken met de economische belangen van de stakeholders in het gebied: vooral landgoedeigenaren als agrariërs. Realisatie is immers gestoeld op particulier initiatief en op vrijwilligheid, partijen moeten dus 'verleid' worden om mee te doen. Belangrijkste vraag is dus: 'what is in it for them'. Het eigendom in het gebied is grofweg als volgt verdeeld: 5% TBOs (verdeeld over Natuurmonumenten en Gelders landschap), 60% is particulier (landgoed) en 35% agrarisch. Volgens verschillende betrokkenen is eigendom een heel belangrijke invloedsfactor.

Bestuurlijk draagvlak was en is aanwezig, maar de bestuurders hebben verschillende ambities. Zo steekt men in op minder-maar-haalbare ambities en in Gelderland heeft men relatief forse ambities. Maatschappelijke draagvlak is door loop van de tijd tamelijk fragiel en dat draagvlak wordt van de zijde van 'groene stakeholders' krachtig onderstreept en wordt van zijde van 'landbouw' en de meeste landgoederen tamelijk 'afstandelijk' gehouden (respondent). Het proces om draagvlak te verkrijgen is echter wel een gezamenlijk proces. Het proces is gestoeld op de erkenning dat het een gezamenlijk proces moet zijn en dat medewerking van alle betrokken partijen nodig is om tot realisatie te kunnen komen.

Ook bij de RVVH is belangenafweging nog nauwelijks aan de orde. Hier is in 2010 een gezamenlijke visie opgesteld, waarbij bijvoorbeeld de landbouw erkend is als belangrijke partij, zowel op het gebied van beheer

van het landelijk gebied en als economische drager van het gebied. Het streven naar een win-win-situatie en het vastleggen van uitgangspunten (bijvoorbeeld dat de landbouw niet in de normale bedrijfsvoering mag worden belemmerd), zijn vervolgens belangrijke uitgangspunten voor de verdere realisatie. Deze fase is dus wel belangrijk.

#### *Overeenkomsten*

Bij de drie projecten is de basis vrijwilligheid en wordt er in principe geen grond verworven door onteigening. Er wordt in overleg gezocht om doelen te verwezenlijken. Met veel passen en meten en met veel overleg worden de doelen gerealiseerd. Veel hangt daarbij af van de vasthoudendheid, vaardigheid en vertrouwenwekkendheid van de betrokkenen (alle drie PL's). In alle drie projecten is een succesvolle belangenafweging in de planvormingfase zeer afhankelijk van de bij het project betrokken personen, met name van de bestuurlijke trekkers en de projectleider (alle drie PL's).

## 5 Wat is de waarde van een integrale aanpak voor de robuustheid van de EHS?

In dit hoofdstuk komen we terecht op het centrale onderwerp: wat betekent de integrale aanpak voor de robuustheid van de EHS? De criteria voor robuustheid die uit de telefonische enquête naar voren kwamen (zie 2.1) omvatten de twee hoofdcomponenten 'duurzaamheid' en 'veerkracht, herstelvermogen'. Veerkracht en herstelvermogen zijn daarbij in feite slechts nieuwe, recent onder de aandacht gekomen aspecten van duurzaamheid. 'Robuustheid' is daardoor in feite een synoniem voor 'duurzaamheid' in een wat ruimer zin. 'Robuustheid' bestaat blijkens de enquêteresultaten daarnaast uit een ecologische en een maatschappelijke component. Die indeling sluit zowel goed aan bij de oorspronkelijke vraagstelling (alleen ecologische meerwaarde versus minimaal dezelfde ecologische met maatschappelijke meerwaarde) als de verschillen tussen de sectorale en integrale benadering. Daarom bespreken we de ecologische en maatschappelijke robuustheid eerst apart om daarna tot integrale conclusies te komen.

### 5.1 Ecologische robuustheid

#### **Mogelijke toegevoegde waarde van de integrale aanpak**

De volgende criteria uit de in hoofdstuk 2 weergegeven enquêteresultaten hebben betrekking op ecologische robuustheid:

1. Voldoende groot, inclusief extra marge voor opvangen klimaateffecten
2. Voldoende samenhang
3. Ruimtelijk gewaarborgd (buffers voor opvangen fluctuaties en verschuivingen aanwezig)
4. Toereikende kwaliteit
5. In ecologisch opzicht zoveel mogelijk zelfregulerend
6. Snel herstel na verstoring van populaties en habitats

Verder gebruikten Termorshuizen et al. (2007) grootte en samenhang, kwaliteit en beheer van toekomstige natuurwaarden als criteria bij een beoordeling van de ecologische duurzaamheid van (de verwachte resultaten van) gebiedsplannen. Binnen deze beperkte studie kan van een absolute beoordeling op deze aspecten geen sprake zijn, maar een reflectie op de verwachte verschillen tussen een sectorale en integrale aanpak in termen van meer- of minderwaarde is wel mogelijk.

De vaststelling van EHS-doelen is in de driecase studies nog steeds sectoraal, en daardoor niet wezenlijk anders verlopen dan bij een traditionele benadering. Ook de borging van de doelen is in principe hetzelfde. Voor de drie gebieden zijn de respondenten optimistisch over de realisatie van EHS-doelen en verwachten dat die zeker boven de minimumnorm uitkomt, maar in feite is er op dit punt geen duidelijk verschil met de traditionele aanpak. Dat geldt ook voor het beheer van de EHS-delen van het gebied. Sec voor de EHS-doelen is er, voor het gemak aangenomen dat de realisatiekans in beide gevallen even groot is, dus geen verschil in ecologische robuustheid.

De integrale aanpak kan echter een duidelijke meerwaarde hebben via de verwachte (gedeeltelijke) realisatie van 'zachte', 'extra' doelen, en in de natuurwaarde van het niet EHS deel van het gebied. Een betere aansluiting van de natuurlijke elementen in dat gebiedsgedeelte met de EHS, een betere ruimtelijke integratie ervan in het landschap en inzet van de natuurwaarde voor andere functies (vooral recreatie) kunnen de ecologische

robuustheid op alle bovengenoemde punten in belangrijke mate vergroten. Een mogelijk grotere samenhang van de natuur zowel binnen het gebied als met de natuur daarbuiten vergroot zelfs zonder extra natuuroppervlak de duurzaamheid van populaties, de bufferwerking voor de opvang van klimaateffecten en verstoringen en daarmee het zelfregulerend vermogen.

### **Knelpunten**

In zijn algemeenheid wordt door alle betrokkenen aangegeven dat te bereiken doelen in het gebied nog vrij sectoraal zijn uitgewerkt. Het bereiken van ecologische robuustheid, bijvoorbeeld door functiekoppeling, vergt een andere insteek bij het formuleren van doelen en de controle op het halen daarvan. Het zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat de sturing op (maatregelen voor) het halen van specifieke natuur- of soortdoelen zou veranderen naar sturing op het (verwachte) effect van álle in het gebied genomen maatregelen op die doelen. Dit vraagt naast het formuleren van veel algemenere en veel functionelere doelen ook om het scheppen van mogelijkheden voor de evaluaties van het verwachte effect van planalternatieven, en eventueel om het (deels) afhankelijk maken van de financiering ervan van het verwachte resultaat en de onderbouwing.

Op financieel gebied wordt het oormerken van financiering voor beperkte doelen als belemmerend ervaren. Gelden van Programma Beheer inzetten voor Boeren voor Natuur kan nu bijvoorbeeld niet of nauwelijks. Een wens vanuit de gebieden is bijvoorbeeld om financiën voor soortenbeleid voor algemene doelen in te zetten, met kwaliteitsverhoging en dus vooruitgang voor de soorten als bij-effect. De algemene wens is ontschotten en ontpotten, zodat integrale aanwending van financiën uit bijvoorbeeld een gebiedspot mogelijk wordt. De doelrealisatie moet centraal staan en niet de instrumenten. Er lijkt meer flexibiliteit nodig in de definiëring van doelen. Meer ruimte voor agrarisch natuurbeheer zou betrokkenheid van boeren vergemakkelijken, bijvoorbeeld door de instrumentatie toe te snijden op integratie van Groen-Blauwe diensten binnen landbouwbedrijven (bijvoorbeeld in de vorm van Boeren-voor-Natuur, Stortelder et al., 2001). Flexibeler inzet van instrumenten zou mogelijk gemaakt kunnen worden door minder af te rekenen op specifieke natuurdoelen (alle drie de PL's).

### **Verbeterpunten**

Een heel concreet verbeterpunt voor de ecologische robuustheid ligt in het mogelijk maken van langere beheersovereenkomsten. Zes jaar is bijvoorbeeld te kort wanneer het gaat om bosjes, singels, wallen etc. Beheerscontracten voor langere termijn (25-30 jaar) kunnen de ecologische effectiviteit voor langere tijd waarborgen. Boeren zijn wel bereid zijn tot langere overeenkomsten, maar niet zomaar: ze willen hiervoor reële vergoedingen.

Hoewel de betrokkenen verwachten dat er door de integrale aanpak realisatie van 'extra's' op het gebied van natuurwaarden en dus van een grotere ecologische robuustheid plaatsvindt en dat deze toe zal nemen als er 'ontschot' en 'ontpot' wordt, is dit voor geen van de drie gebieden hard te maken. Er is namelijk geen integrale analyse voorhanden is. De sectorale doelen en financiering worden door zowel de drie projectleiders als de overkoepelende projectleider van Veluwe 2010 weliswaar als een belemmering ervaren, maar garanderen (indien realiseerbaar althans) aan de andere kant wel een harde ondergrens voor de natuurkwaliteit. Een grotere flexibiliteit zou hier dus hand in hand moeten gaan met anders waarborgen van de garanties.

Termorshuizen et al. (2007) concluderen dat een goede beoordeling van de ecologische duurzaamheid van plannen door het ontbreken van gegevens veelal niet mogelijk is en stellen naar aanleiding daarvan voor om een instrument te ontwikkelen om op een eenduidige manier de ecologische duurzaamheid van gebiedsplannen te kunnen meten. Alleen op die manier kan een duurzaamheidstoets een structureel en eventueel verplicht onderdeel van een ecologische beoordeling worden. Een dergelijk instrument zou het ook mogelijk maken om op de natuurwaarde van het totale gebied en niet alleen op die van de EHS-delen te sturen, en om de effecten (en eventueel de risico's) van diverse varianten te bepalen. Zelfs zonder verankering in de regelgeving kan een dergelijk instrument van grote waarde zijn bij de keuze voor het type gebiedsproces of de gebiedsinrichting.



De werkelijke winst zou hier echter liggen in de ontwikkeling van een methodiek en regelgeving die het mogelijk maakt om over te schakelen naar een althans gedeeltelijk financiering van en afrekening op de verwachte natuurwaarde van een totaal gebiedsplan.

De mogelijkheden voor functiecombinaties lijken in alle drie de gebieden over het algemeen goed benut te worden, maar voor klimaatadaptatie en ecosysteemdiensten is weinig expliciete aandacht. Dit is waarschijnlijk voornamelijk te wijten aan een gebrek aan kennis over voordelen en mogelijkheden. Beter ontsluiten van kennis over deze onderwerpen en/of ze onderdeel maken van de bovengenoemde duurzaamheidstoets voor inrichtingsvarianten kan op dit punt een grote verbetering geven.

## **5.2 Maatschappelijke robuustheid**

### **Mogelijke toegevoegde waarde van de integrale aanpak**

Maatschappelijke 'robuustheid' is in dit onderzoek opgevat als (zie hoofdstuk 2):

- Gezond economisch en maatschappelijk draagvlak: vergroten door functiecombinaties en beperken negatieve effecten voor andere functies en diensten.
- Bestuurlijk: flexibel en snel aanpasbaar concept en procedures, een soepel, zoveel mogelijk zelfregulerend proces.

Bij geen van de drie projecten is sprake van een weloverwogen keuze vooraf tussen een sectorale en integrale aanpak voor realisatie van EHS-doelen. In de Havikerpoort en de Robuuste verbinding Gelderland - Utrecht projecten zijn de EHS-doelen gaandeweg ingebracht in een al lopend proces (waar natuurdoelen overigens wel vanaf het begin al deel van uitmaakten). Bij de Havikerpoort is een andere aanpak nooit in beeld geweest en de overgang bij de RVVH lijkt min of meer 'vanzelf' gegaan te zijn. Bij de Baakse Beek is er pas gekozen voor de integrale aanpak nadat een sectorale benadering was stukgelopen. Toch is de uiteindelijke indruk van de respondenten dat een integrale aanpak voor de drie gebieden de meest passende, en voor twee van de drie zelfs de enige passende oplossing is. Dat komt waarschijnlijk omdat de grote overeenkomst tussen de drie gebieden het relatief grote aantal belanghebbende partijen en (daardoor) de noodzaak voor sector overstijgende veranderingen is. In de drie gebieden kunnen die veranderingen niet plaatsvinden zonder een tamelijk ingrijpende herschikking van landschapsfuncties, waarvoor samenwerking tussen die partijen voorwaarde is. Daarnaast is er in de drie gebieden ook sprake van een duidelijk noodzaak voor ontwikkeling met (een zekere) door alle betrokkenen erkende urgentie. Volgens een in het programma 'Nederland boven water' ontwikkelde handreiking voor gebiedsontwikkeling (Habiforum, 2009) is dit één van de voorwaarden voor (het beginnen aan) een gebiedsontwikkeling. De conclusie is dat blijkens de reacties van de respondenten een integrale aanpak in de drie gebieden duidelijk iets toevoegt aan de maatschappelijke robuustheid, maar dat dit wel mede komt omdat alle drie de gebieden voldoen aan de voorwaarden waaronder die meerwaarde gerealiseerd kan worden.

Een groot voordeel van de EHS-doelen is volgens alle projectleiders en natuur-respondenten dat een integrale aanpak tot een betere haalbaarheid van de realisatie van EHS-doelen leidt dan een sectorale. Medewerking van landeigenaren is essentieel, en die is er alleen wanneer zij er voordeel in zien. Daarnaast wordt voor de RVVH verwacht dat de geïntegreerde ruimtelijke realisatie zal leiden tot lagere kosten. Verder is er in deze aanpak ook aandacht voor langetermijn inkomsten vanwege de duurzame exploitatie, dit is voor landeigenaren veel belangrijker dan een eenmalige afkoopsom (Havikerpoort). Alle 'stakeholders' waarderen het gezamenlijke doel ten eerste. Door de zoektocht naar hun gemeenschappelijk belang krijgt iedereen het gevoel dat er iets te winnen valt (B1). Alle partijen zijn bezig met het toekomstperspectief van het gebied en er is meer begrip ontstaan voor elkaars belang (B2).

Als verder voordeel wordt aangegeven dat er bij een integrale gebiedsaanpak veel meer (flexibiliteit in) tijd is dan bij een sectorale aanpak met een strakke planning. Gebiedsprocessen vragen nu eenmaal veel tijd vanwege het zoeken naar oplossingen en consensus. In een integraal proces is er tijd om een 'creatieve weg door de regels' te vinden. Ook is er (in principe) de mogelijkheid om langetermijn inkomsten veilig te stellen (via bijvoorbeeld recreatie en economisch verantwoord beheer (als onderdeel van een landbouwsysteem) en daardoor maatschappelijk acceptabel), dat ook een voorwaarde voor maatschappelijke robuustheid is.

Een heel groot voordeel is verder dat er blijvend in zowel samenwerking als verandering van grondhouding ten opzichte van de natuur geïnvesteerd wordt. Er ontstaat een blijvende, projectperiode overstijgende structuur voor aansturing van het gebiedsproces. Gebiedsprocessen zijn in feite nooit afgelopen en hier kan op doorgebouwd worden. Datzelfde geldt voor de verandering in denken over natuur. Verschillende respondenten geven aan dat de houding ten opzichte van natuur bij zowel overheid als stakeholders uit de agrarische hoek veel positiever is geworden, omdat ze er nu niet alleen meer de nadelen van zien. Zoals ook bij de knelpunten aan de orde komt, is ook dat voor het goed verlopen van een integraal gebiedsproces essentieel.

Binnen de drie onderzochte gebieden is het voordeel van de integrale aanpak voor de maatschappelijke robuustheid van de EHS evident. Omdat het hier gebieden zijn waarbinnen een andere manier van realisatie op zijn minst moeizaam zou zijn is dat weinig opmerkelijk. Resultaten als een beter ingepast en daardoor meer economisch verantwoord beheer, een grotere maatschappelijke acceptatie, een duurzame gebiedsorganisatie en een andere grondhouding ten opzichte van natuur zijn echter in veel algemenere zin aan een (goed verlopend) gebiedsproces gekoppeld. Een integrale aanpak heeft daarom in veel algemenere zin een duidelijk positieve invloed op de maatschappelijke robuustheid van gebiedsontwikkeling en het verdient daarom aanbeveling dit bij een eventuele keuze tussen sectorale of integrale aanpak mee te laten wegen.

### **Knelpunten**

De lange duur van dit soort processen is, naast de stroperigheid van het proces, volgens de drie projectleiders één van de grootste nadelen. Juist de integrale aanpak vraagt om zorgvuldigheid en zijn er veel risico's, vooral door de relatieve onvoorspelbaarheid en slechte bestuurbaarheid. De aanpak vergt ook een duidelijke cultuuromslag bij zowel bestuurders (van doordrukken naar overleg) als bij gebiedspartijen (van het behartigen van belangen naar meedenken), en er is een andere kijk op natuur nodig. Om dit soort gebiedsprocessen te laten slagen is er ook een omslag nodig van machtsdenken bij bestuurders naar een echt participatief proces. Hiervoor lijkt het nodig dat deze switchen van het voornamelijk uitoefenen van macht naar het opbouwen van het netwerk met consensus. Het proces is er verder bij gebaat dat de bestuurlijke regiegroep er niet alleen zit voor hun voor eigen achterban, maar dat ze ook oog heeft voor andere belangen: geen belangenbehartigers dus maar meedenkers. Het werkt het beste wanneer het bevlogen mensen zijn die in staat zijn tot integrale afwegingen (PL2). Draagvlak, duidelijke en realistische doelen, flexibiliteit, respect voor elkaar en het gekozen proces en borging op lange termijn worden in dit verband verder nog als belangrijke voorwaarden genoemd.

De respondenten geven eensgezind aan dat resultaten van integrale processen zeer afhankelijk zijn van vertrouwen en duidelijkheid: *Het realiseren in wederzijds vertrouwen en begrip voor elkaars belangen tussen de diverse sectoren is volgens mij van cruciaal belang voor het succes. Een ander belangrijk punt [...] is dat duidelijkheid nodig is over welke doelen hard zijn en welke niet. En deze doelen moeten tijdens het proces niet teveel veranderen. Vanuit de overheid is helderheid en betrouwbaarheid cruciaal (B1). Een cruciaal punt in dit soort gebiedsprocessen is het vertrouwen, met name in de overheid. Dat betekent dat er heldere, harde doelen moeten worden gesteld met de daarbij behorende financiering. LNV kan de realisatie bespoedigen door betrouwbaar, helder en koersvast te zijn, inclusief de benodigde financiering voor haar plannen en vooral door niet te overvragen (B2).* Binnen de drie onderzochte projecten is dat vertrouwen wel in de (resultaten van) het eigen proces, maar een stuk minder of helemaal niet waar het de Rijksoverheid betreft.

De meeste respondenten geven aan dat resultaten van integrale processen - naast vertrouwen - erg afhankelijk zijn van een stabiel bestuurlijk en financieel kader. Mede ingegeven door het stoppen van grondaankopen en recentelijk het schrappen van de Robuuste Verbindingen in het Rijksbeleid (anno 2010-2011) wordt vooral aangegeven dat de centrale overheid als onbetrouwbare partner gezien wordt. Daarbij moet opgemerkt worden dat de processen momenteel buitengewoon afhankelijk lijken van de (EHS) geldstroom voor grondaankopen. Door alle respondenten wordt hoe dan ook aangegeven dat de niet altijd even grote betrouwbaarheid van de overheid een belangrijk knelpunt is. Dat uit zich bijvoorbeeld in de aankoopspauze voor grond, die in de drie gebieden als een processtopper beschouwd wordt. Daarmee komt de dynamiek stil te liggen en wordt het vertrouwen in de overheid als partner ondermijnd (alle drie PL's).

Het scheppen van zekerheid op lange termijn op het financiële vlak lijkt (hoewel hier niet specifiek naar is gevraagd) een knelpunt. In één van de projecten is een financieringsprobleem gerelateerd aan de uitplaatsing van boeren, dat nodig zou zijn en voor sommigen ook haalbaar, maar het loopt vast op de kosten daarvan die hoger zijn dan de waarde van het bedrijf. In deze gevallen verbieden EU-regels om voor het bedrijf meer te betalen, omdat dan sprake zou zijn van subsidiëring (PL2). De projecten zijn verder erg afhankelijk van overheidsgeld en nergens blijkt dat men zelf op zoek is geweest naar andere mogelijkheden. De projectorganisaties willen zelf meer verantwoordelijkheid, maar zouden die ook op financieel gebied (deels) ook zelf kunnen zoeken door het verkennen van alternatieve financieringsconstructies. Ook hier is misschien een cultuuromslag nodig, maar dit vraagt wel om het scheppen van de mogelijkheid tot het nemen van meer eigen verantwoordelijkheid door de betrokken overheden.

### **Verbeterpunten**

Een integrale aanpak heeft zowel duidelijke voor- als nadelen die bij de keuze voor het soort gebiedsproces beter overwogen zouden kunnen worden. Dat zou bijvoorbeeld kunnen door het ontwikkelen van een soort screening, waarvoor de in 'Nederland boven water' ontwikkelde handreiking (Habiforum, 2009) een basis zou kunnen zijn. Zo'n screening kan, als de conclusie is dat een geïntegreerde aanpak op zijn plaats is, meteen kunnen dienen als basis voor een plan van aanpak. De meest genoemde nadelen (relatieve onvoorspelbaarheid, slechte stuurbaarheid, stroperigheid, cultuuromslag) zijn namelijk beïnvloedbaar door een goede aanpak en facilitering en moeten daarom in een plan van aanpak aandacht krijgen als misschien vervelende maar uitermate zinvolle investeringen voor de toekomst.

Integrale gebiedsprocessen zijn gebaseerd op vertrouwen, en dat ze bestuurlijk goed gezekerd zijn is daarom van belang. Een open en zuiver proces en een heldere programmatische aanpak draagt daaraan bij: 'het moet duidelijk zijn wat je het gebied kunt bieden'. Veel hangt ook af van de persoon van de programmamanager of projectleider. Die moet integer zijn en vertrouwen geven en opwekken. Verder zijn respect en voldoende tijd belangrijk. Dit proces vraagt een andere benadering van het gebied door bestuurders, een andere cultuur, en bestuurders moeten dus ook in het proces meegenomen worden om daaraan te wennen. Hier moet bij het betrekken van mensen in het proces rekening mee gehouden worden (PL1). Het is belangrijk voor de projectleiding om bestuurders voortdurend nauw bij het proces te betrekken. Een bestuurlijk boegbeeld dat alle besluiten meteen bestuurlijk afdekt is belangrijk (PL1). Dit beeld wordt onderschreven door Beunen (2010), die in onderzoek naar de implementatie van natuurbeleid in verschillende planningsmethoden vond dat een planningsproces waarin veel nadruk wordt gelegd op samenwerking en het creëren van wederzijds vertrouwen betere mogelijkheden biedt dan een meer formele en hiërarchische benadering.

Veel geïnterviewde partijen benadrukken dat zekerheid over de beschikbaarheid van voldoende middelen voor de uitvoering van het project en over de financiering op lange termijn uitermate belangrijk is. Men is het er verder over eens dat zekerheid over de financiering een van de belangrijkste voorwaarden is voor het vertrouwen waarvan het goed lopen van gebiedsprocessen afhankelijk is. De dreiging van bezuinigingen en ombuiging van het beleid maken dat men erg onzeker is over toekomst (PL's). Beleidsonrust moet zoveel mogelijk vermeden worden door een heldere koers aan te houden en doelen die niet na verloop van tijd niet te veranderen. Een helder bestuurlijk kader en financiële duidelijkheid op lange termijn is van belang. Het zoeken daarnaar kan evenzeer een verbeterpunt voor de gebiedspartijen als voor de overheid zijn.



## 6 Reflectie op de spanningsvelden bij de integrale gebiedsgerichte aanpak

Het slagen van gebiedsprocessen kent enkele spanningsvelden, die vanuit verschillende studies worden aangetoond, en die ook in de door ons onderzochte gebiedsprocessen naar voren komen.

Voor 'maatschappelijke robuustheid' zijn de belangrijkste thema's:

1. De spanning tussen het halen van de doelen en het nemen van besluiten.
2. De spanning tussen afhankelijkheid van de overheid en slagkracht van gebiedsorganisaties.
3. De spanning tussen de continuïteit en vertrouwen.

Voor 'ecologische robuustheid' is het belangrijkste thema:

1. De spanning tussen sectoraal beleid, regelgeving en realisatie van functiecombinaties.

### *Ad. 1 Spanning tussen het halen van doelen en het nemen van besluiten*

Een belangrijke conclusie is dat een integraal proces geen garanties geeft voor het halen van de natuurdoelen, maar dat zonder de betrokkenheid van gebiedspartijen (proces) en door het uitblijven van win-win situaties (inhoud) onvoldoende draagvlak kan worden gerealiseerd. In dat geval komt de uitvoering van het beleid nog minder van de grond. Dit wordt bevestigd door andere studies naar integrale gebiedsgerichte uitvoering van natuurbeleid (zie Pleijte et al., 2008, Gerritsen et al., 2008, Beunen, 2010). Zoals uit het analytisch kader bleek is een sterke focus op het behalen van beleidsdoelen een kenmerk van de sectorale aanpak. Vaak zitten in gebiedsgerichte uitvoeringsprocessen nog wel elementen van deze visie: bijvoorbeeld leidende en vaststaande natuurdoelen en/of een sterke sturing vanuit de overheid in een integraal proces. Dit neemt niet weg dat gebiedsprocessen een belangrijke bijdrage leveren aan de uitvoering van het natuurbeleid, omdat ze, zoals Selnes en Van der Wielen (2008) illustreren: 'een kader en een ontmoetingsplek leveren voor legitimiteit en acceptatie' (p. 5). Integrale processen bieden een 'arena voor lastige besluiten'. Uit de door ons onderzochte gebiedsprocessen blijkt inderdaad dat medewerking van landeigenaren, de agrarische sector en andere gebiedspartners voor het nemen van besluiten voor realisatie van de EHS essentieel wordt bevonden. Dit gaat op bij (vrijwillige) grondverwerving, maar ook voor het realiseren van functiecombinaties. Hiervoor is de mogelijkheid tot het creëren van win-win situaties een voorwaarde.

### *Ad. 2 Spanning tussen afhankelijkheid van de overheid en slagkracht*

Uit deze en andere studies blijkt dat gebiedsprocessen vaak een lange duur kennen. Dit komt o.a. doordat het zoeken naar consensus en oplossingen tijd vraagt. Wanneer dit echter niet onttaart in besluiteloosheid is dit niet erg: volgens Selnes en Van der Wielen (2008) is 'gebrek aan voortgang erger dan een gebrek aan oplossingen' (p. 6). Slagkracht voor gebiedsorganisaties om daadkrachtig te kunnen opereren is daarbij dus een voorwaarde. Bij het leren omgaan met een integrale aanpak hoort ongetwijfeld ook het leren hoe de stuurbaarheid van deze projecten vergroot kan worden. De drie onderzochte projecten geven in dat verband waarschijnlijk een relatief gunstig beeld, omdat ze redelijk tot goed lopen en ingebed zijn in een groter kader, duidelijke doelen hebben en open communiceren. Dit maakt ze relatief toegankelijk, controleerbaar en beheersbaar. Daarbij moet opgemerkt worden dat de processen momenteel buitengewoon afhankelijk lijken van de (EHS) geldstroom voor grondaankopen. Het zoeken naar andere, meer stabiele, financiële constructies daarvoor zou daarbij evenzeer een taak voor de gebiedspartijen als voor de rijksoverheid moeten zijn.

#### *Ad. 3 Spanning tussen continuïteit en vertrouwen*

Uit dit project blijkt dat het vertrouwen in de uitkomsten van integrale processen zeer afhankelijk zijn van een stabiel bestuurlijk en financieel kader. Mede ingegeven door het stoppen van grondaankopen en recentelijk het schrappen van de Robuuste Verbindingen in het Rijksbeleid (anno 2010-2011), wordt vooral aangegeven dat de centrale overheid als onbetrouwbare partner gezien wordt. Kuindersma et al., (2010) bevestigen de gevoeligheid van integrale processen voor onverwachte gebeurtenissen. Zij geven aan dat introductie van nieuw sectoraal beleid (dit is te vergelijken met de afbraak van beleid) vertrouwen in de overheid kan ondermijnen en de uitvoering van integrale plannen in de knel kan brengen. Het investeren in de slagkracht van gebiedsorganisatie (zie vorige punt) lijkt daarbij een belangrijke voorwaarde voor het slagen van gebiedsprocessen.

#### *Ad. 4 Spanning tussen sectorale regelgeving en functiecombinaties*

Zoals uit sectie 5.1 blijkt is vooral uit het beter benutten van de natuurwaarde van landschapsdelen met andere (hoofd)functies winst te halen voor de ecologische robuustheid. Randvoorwaarden daarvoor zijn dat financiering en beleid ruimte bieden aan deze combinaties. In zijn algemeenheid lijken de regelgeving en daaraan gekoppeld de financiering op dit moment teveel sectoraal. Ook de te bereiken doelen in de door ons onderzochte gebieden zijn sectoraal uitgewerkt. Er is behoefte aan een 'gebiedspot' en aan een veel algemenere sturing op functionele doelen en eindresultaat. Waarschijnlijk is dit ook binnen de huidige regelgeving al mogelijk, maar het vergt wel een andere aanpak van de controle en het formuleren van doelen. Sturing vindt dan niet meer plaats op het halen van soort specifieke doelen, maar op het verwachte resultaat van alle voorgenomen maatregelen voor die soorten. Dit vraagt naast het formuleren van veel algemenere en veel functionelere doelen ook om het scheppen van mogelijkheden voor de evaluaties van het verwachte effect van planalternatieven, en eventueel om het (deels) afhankelijk maken van de financiering van het verwachte resultaat en de onderbouwing daarvan.

## 7 Conclusies en aanbevelingen

Zoals uit contacten met beleidsmedewerkers van EL&I (destijds LNV) bleek, is één van de grote vraagtekens bij het realiseren van EHS-doelen binnen een integrale gebiedsaanpak hoe in die opzet waarborgen voor het realiseren van voldoende kwaliteit kunnen worden ingebouwd. Er is een zekere angst voor het 'verkwanselen' van de natuurbelangen, bijvoorbeeld via het creëren van multifunctionele natuur waarvan de waarde voor het oorspronkelijke doel (vaak natuur met een zeer bijzondere aard) dubieus is. In de drie onderzochte projecten is dat zeker niet het geval. De doelen zijn precies dezelfde als ze in een sectorale natuurbenadering geweest zouden zijn en men hanteert als uitgangspunt dat met harde opgaven niet wordt gemarchandeerd. Wel zit er onderhandelingsruimte in de zachte doelen. De belangen van de natuur worden bovendien bewaakt door de in het proces betrokken natuurorganisaties en door de controle vanuit het provinciale beleid (via bijvoorbeeld het PMJP). De integrale aanpak is voor het realiseren van de strategische en kwetsbare delen van de EHS een goed alternatief in moeilijke gebieden met veel partijen met tegengestelde belangen, zeker in gebieden waar een sectorale aanpak geen optie is. De drie onderzochte projecten laten ook zien dat in de praktijk de EHS realisatie al vaak ingebed wordt in een lopend proces, waarin in de loop der tijd in toenemende mate gezocht wordt naar combinaties en draagvlak.

In gebieden met uiteenlopende functies met veel weerstand tegen EHS-realisatie is het potentiële voordeel door de duurzame acceptatie groot. Voor gebieden met gemengd grondgebruik, waar verbindingen gecreëerd moeten worden voor het maken van grote eenheden en samenhang van de natuur, ligt dit voor de hand. Zoals door het PBL is aangegeven draagt dit zeer bij aan het halen van de Natura 2000-doelen. Omdat de huidige regering juist daarop inzet is continuering en zekering van de nu lopende gebiedsprocessen van groot belang. In principe geldt wel dat het integrale proces in het algemeen minder stuurbaar is, en er zijn geen garanties dat de natuurdoelen ook daadwerkelijk gehaald worden. Maar binnen de drie onderzochte gebieden hebben alle respondenten daar alle vertrouwen in en de meeste geven aan te geloven dat de doelen zelfs ruim gehaald worden. Daarnaast zal het uiteindelijke resultaat in de drie gevallen naar verwachting robuuster zijn dan in een sectorale aanpak mogelijk geweest was, omdat in alle drie de gevallen aanzienlijk meer draagvlak en spin-off voor andere functies wordt gecreëerd. De robuustheid wordt verder vergroot door het blijvend neerzetten van een samenwerkingskader in het gebied met daaraan gekoppeld een bestuurlijke cultuuromslag, een beter begrip voor elkaars problemen en een omslag in het denken over natuur.

In de drie gebieden wordt een aanzienlijke meerwaarde in zowel ecologische als maatschappelijke opzicht gerealiseerd door het benutten van functiecombinaties. Of hier het onderste uit de kan gehaald wordt is moeilijk in te schatten. Maar zeker voor klimaatadaptatie en het benutten van of sturen op ecosysteemdiensten is dit niet het geval. Men is op die gebieden onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden.

In de drie gebieden mag het gebiedsproces dan integraal ingestoken zijn, maar voor doelen, regelgeving, financiering en controle geldt dit slechts ten dele. Aan de ene kant geeft dit de zekerheid van de 'oude' borging van de natuurafspraken, aan de andere kant staat het een optimalisatie van robuustheid en (waarschijnlijk) kosten in de weg. Op dit punt is door het stellen van integrale doelen en een daarop aangepaste toepassing van de regelgeving waarschijnlijk nog een aanzienlijke winst te behalen. Door bijvoorbeeld pas in een later stadium van de gebiedsplanning de doelen te koppelen aan een harde inrichtingsvariant kan de natuurkwaliteit afdoende gewaarborgd worden.

Integrale gebiedsprocessen zijn zeker geen universele oplossing voor elke gebiedontwikkeling en/of EHS realisatie. Bij het (voorwerk voor) het maken van een keuze tussen een sectorale of integrale aanpak zijn zeker

verbeteringen mogelijk en nodig. Daarnaast moeten zowel gebiedspartijen als overheden nog duidelijk aan integrale gebiedsprocessen wennen. Er zijn dan ook diverse verbetermogelijkheden voor zowel regelgeving als instrumentarium aan te geven.

**Samenvattend kan gezegd worden dat de onderzochte integrale aanpak - in ieder geval in situaties met vele verschillende belangen zoals in de onderzocht gebieden - duidelijke voordelen laat zien. Het duidelijkst is dat wanneer een sectorale aanpak geen optie is. Het eindresultaat en de termijn waarop dit bereikt kan worden zijn zeer afhankelijk van de aanpak, de slagkracht van de organisatie en continuïteit. Een integrale aanpak vraagt een cultuuromslag, maar diezelfde omslag zorgt ook voor een veel duurzamer, robuuster resultaat.**

#### **Aanbevelingen**

1. Betrek als voor een integrale aanpak gekozen wordt ook de financiering daarin, bijvoorbeeld via een gebiedsfonds.
2. Verken gebiedspilots waarbij nadrukkelijk de mogelijkheden van andere sturings- en financieringsconstructies onderzocht worden.
3. Ontwikkel in samenhang daarmee een methode voor gebiedsdoorlichting op basis waarvan de keuze voor een type gebiedsproces gemaakt kan worden. Een korte doorlichting van gebieden op aantal stakeholders, belangen, gewenst tijdpad en slagingskansen van de verschillende manieren van aanpak zal hier waarschijnlijk al volstaan.
4. Ontwikkel een instrument waarmee de ecologische duurzaamheid van inrichtingsvarianten beoordeeld kan worden volgens bijvoorbeeld Termorshuizen et al. (2007), waarvan de resultaten op termijn zouden kunnen dienen als nieuwe 'maatlat' voor de te behalen natuurkwaliteit.
5. Stimuleer klimaatadaptatie en de benutting van ecosysteemdiensten door ze op te nemen in de beoordeling van inrichtingsvarianten en ontsluit de basiskennis van de mogelijkheden en voordelen daarvan beter door bijvoorbeeld een voorlichtingscampagne.
6. Ga aan het begin van een gebiedsproces proces uit van functionele natuurdoelen en vertaal deze naar algemene inrichtingsvoorwaarden. Leg pas later in het proces - op basis van bijvoorbeeld de uitkomsten van het onder punt 4 genoemde instrument - hoeveelheid en ligging van natuur vast.
7. Maak gebiedsfinanciering minder afhankelijk van de waa van de dag; ga over op lange-termijn financiering en zoek andere financieringsbronnen - bijvoorbeeld vrijwillige compensatie in het kader van duurzaam ondernemen - naast de overheid.



## 8 Korte nabeschuwing

Dit onderzoek is uitgevoerd met als achtergrond de beleidssituatie waarbij de rijksoverheid verantwoordelijk was voor de uitvoering van het natuurbeleid. Inmiddels is een groot deel van die verantwoordelijkheid overgegaan naar de provincies. Het gevolg daarvan is dat de inhoud van dit rapport niet meer zozeer relevant is voor de oorspronkelijke opdrachtgever, EL&I, maar veel meer voor de provincies en andere grote gebiedsactoren. Omdat deze partijen nu veel meer zelfstandig gebiedsprocessen kunnen aansturen zonder de inmenging van sectoraal sturende departementen lijken de kansen om integrale, op maat gesneden gebiedsprocessen te ontwikkelen alleen maar toegenomen.

Ook in het licht van de huidige bezuinigingen op natuurbeleid en de op handen zijnde veranderingen in de natuurwetgeving is het belang van de conclusies van dit rapport niet afgenomen. Voor het realiseren van de strategische en kwetsbare delen van de (herijkte) EHS zijn het belang van een robuuste ecologische en maatschappelijke inbedding en het vinden van alternatieve constructies voor financiering immers zeker niet kleiner geworden. Daarnaast openen de huidige ontwikkelingen nieuwe mogelijkheden. Zo kan in de nabije toekomst bijvoorbeeld het combineren van vrijwillige natuurcompensatie in het kader van duurzame bedrijfsvoering met verplichtingen voortvloeiend uit de 'vergroening' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid heel goed nieuwe kansen voor de financiering van integrale gebiedsplannen creëren.



## 9 Dankwoord

Bij deze willen we de provincie Gelderland, de projectleider van Veluwe 2010 Marius Bolck, de projectleider van de Baakse Beek Jurjen Moorman en alle andere anonieme respondenten en deelnemers aan dit onderzoek hartelijke bedanken voor hun medewerking. Datzelfde geldt voor alle deelnemers aan de telefonische enquête. Verder bedanken we Eveliene Steingröver, Rogier Pouwels en Karin Didden voor hun bijdragen aan het project en Joop van Bodegraven en Henk Beije voor hun begeleiding en inbreng vanuit LNV/EL&I.



# Literatuur

Beunen, R., 2010. The governance of Nature. How nature conservation ambitions have been dashed in planning practices. Thesis Wageningen University, Wageningen 2010.

Gerritsen, A.L., R.P. Kranendonk, J. Vreke, F.J.P. van den Bosch en M. Pleijte, 2009. Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied: een verslag van casusonderzoek in de provincies Drenthe, Noord-Brabant en Noord-Holland. Werkdocument 143 Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, Wageningen.

Hidding, M.C. en M. Kerstens, 2001. Omgevingsplanning, een verkenning. In: De Roo, G. en M. Schwartz (red.) 2001 Omgevingsplanning, een innovatief proces. Over integratie, participatie en de gebiedsgerichte aanpak. Sdu uitgevers, reeks planologie, nr. 2.

Kuindersma, W. en F. Boonstra, 2005. Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu-en Natuurplanbureau. Planbureau-rapport 26.

Kuindersma, W., F.G. Boonstra, D. Brunt en S. van Bommel, 2010. Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen. Alterra-rapport/Reeks ILG en gebiedsprocessen 2056/8.

LNv, 2007a. Beleidsvisie Natuurbeheer 2007.

LNv, 2007b. Nota DN.2007/3030.

LNv, 2010. Groot project Ecologische Hoofdstructuur. Derde voortgangsrapportage. Rapportagejaar 2009.

Pleijte, M. J. Vreke, F.J.P. van den Bosch, A.L. Gerritsen, R.P. Kranendonk en P.H. Kersten, 2009. Verdrogingsbestrijding in het tijdperk van het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Tussen government en governance WOT rapport 93, Wageningen.

Provincie Gelderland, 2006. PROVINCIAAL MEERJARENPROGRAMMA 2007 – 2013 Agenda voor een Vitaal Gelderland.

Provincie Utrecht en provincie Gelderland, 2005. Reconstructieplan Gelderse Vallei/Utrecht-Oost. Van wet naar werkelijkheid. In werking getreden op 17 maart 2005.

Provincie Utrecht, 2006. Agenda vitaal platteland 2007 - 2013 Kaderdocument. Vastgesteld door provinciale staten op 11 december 2006.

Selnes T.A. en P. van der Wielen, 2008. Tot elkaar veroordeeld? Het belang van gebiedsprocessen voor de natuur. WOT werkdocument 105.

Stortelder, A.H.F., R.A.M. Schrijver, H. Alberts, A. van den Berg, R.G.M. Kwak, K.R. de Poel, J.H.J. Schaminée, I.M. van den Top en P.A.M. Visschedijk, 2001. *Boeren voor natuur. De slechtste grond is de beste*. Alterra rapport 312; 126 pp.

SVG, 2007. Concept Werkplan 2008 Denken en doen: Op Koers naar 2010 23 november 2007.

Teisman, G.R.. 1992. Complexe besluitvorming: en pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijken investeringen, Den Haag.

Termorshuizen, J.W., P.F.M Opdam en A. van den Brink, 2007. Incorporating ecological sustainability into landscape planning. Landscape and Urban Planning 79, 3-4.

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

# Bijlage 1 Resultaten beperkte telefonische enquête naar Robuuste EHS

Reacties van: provincie Gelderland, provincie Limburg, waterschap Noorderzijlvest, Natuurmonumenten (Oost), DLG, provincie Zeeland, provincie Brabant, Staatsbosbeheer, Alterra experts

| Definities Robuuste EHS probleemhouders                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| EHS als drager voor voortbestaan EN uitbreiding van plant en dier                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| EHS als natuur die zichzelf met zo min mogelijk ingrepen (bijvoorbeeld waterbemaling of maaibeheer) in stand houdt en tegen een stootje kan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
| <p>zie statenvoorstel: Een robuuste EHS is een EHS waar schaal, kwaliteit en samenhang zodanig zijn dat de natuurdoeltypen en de daarmee verbonden biodiversiteit op lange termijn zijn veiliggesteld. Zowel provincie als Rijk hebben als hoofddoel voor de herbegrenzing het vergroten van de robuustheid van de EHS. Een robuuste EHS is een EHS die zich zelfstandig kan ontwikkelen, die tegen een stootje kan. Robuustheid heeft direct te maken met duurzaamheid: een natuurterrein is robuust wanneer schaal, kwaliteit en samenhang zodanig zijn dat de natuurdoelen en de daarmee verbonden biodiversiteit op lange termijn veiliggesteld zijn. Aan de orde zijn dan de volgende vragen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- is de oppervlakte en kwaliteit van een bepaald natuurtype op een bepaalde plek groot genoeg om duurzame populaties van de kenmerkende soorten te laten voortbestaan?</li><li>- is het terrein groot genoeg en juist begrensd om de noodzakelijke kwaliteit van water, milieu en ruimte te handhaven en externe invloeden van verstoring, vervuiling en verdroging te weren?</li></ul> <p>Het gaat dus om de schaal, die nodig is om de gewenste kwaliteit te bereiken. In de gebiedsplannen natuur en landschap is vastgelegd hoe terreinen door inzet van grondaankoop en particulier en agrarisch natuurbeheer vergroot, afgerond en verbonden zullen worden. Deze begrenzingen zijn het resultaat van vaak moeizame inhoudelijke en bestuurlijke afwegingen en vormen de belangrijkste bouwsteen van de EHS in het Streekplan.</p> <p>Maar robuustheid is een minder statisch begrip dan het lijkt. Maatschappelijke ontwikkelingen in de omgeving van een natuurterrein zijn van grote invloed. Nieuwe vormen van grondgebruik of van recreatie kunnen de druk vergroten of juist verlichten. Zonder een voortvarend en gericht beleid om de vervuiling van bodem, water en lucht verder terug te brengen, is ook het grootste natuurgebied niet robuust genoeg.</p> <p>Uit het bovenstaande volgt als strategie voor het vergroten van de robuustheid:</p> <ol style="list-style-type: none"><li>1. Voor het natuurterrein zelf: onderzoek vanuit de natuurdoelen van het gebied of het door vergroting en afronding voldoende robuust kan worden, en of het draagvlak en de middelen beschikbaar zijn om dit ook te realiseren.</li><li>2. Voor de omgeving: zorg voor een vermindering van de druk op de natuurkernen.</li></ol> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Het eerste punt is concreet aan de orde voor de terreinen waar aanpak van verdroging urgent is (de TOP-gebieden), de robuuste verbindingen, de ecologische verbindingen en de EHS-verweving. Deze worden per sub-paragraaf toegelicht.</p> <p>Het tweede punt komt in deze streekplanherziening niet aan de orde. Hiervoor is specifiek milieu- en waterbeleid geformuleerd.</p> <p>De verwachting is dat klimaatverandering de noodzaak van een robuuste EHS nog zal vergroten. Een natuurterrein moet zo groot en gevarieerd zijn dat populaties ook bij extreme weersomstandigheden zoals langdurige droogte overleven. Bovendien worden verbindingen tussen natuurterreinen belangrijker, nu de verspreidingsgebieden van planten en dieren snel veranderen. Op dit moment is nog onvoldoende duidelijk wat dit voor het ruimtelijk beleid betekent, maar verwacht mag worden dat de EHS in de toekomst hierop aangepast wordt.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| <p>Robuuste EHS is een EHS waar de condities die nodig zijn voor het behalen van natuurdoelen, gerealiseerd kunnen worden. Soms is dit een klein gebied, soms groot (bijvoorbeeld migratie grote zoogdieren).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>Een mosaïek van grote gebieden (min. 100 ha) verbonden door corridors van minimaal 20 m breed. Juist de verbindingen maken de zaak robuust. Dat komt omdat het systeem dan ook bijvoorbeeld effecten van klimaatverandering zoals bijvoorbeeld opschuiven van populaties op kan vangen. Daarnaast moet binnen het systeem ruimte (buffer) zijn voor verschuivingen (bijvoorbeeld verplaatsen van habitats door klimaateffecten, opvangen van weersextremen door zoveel poelen aan te leggen dat ze nooit allemaal uitdrogen) op te vangen.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <p>EHS is zowel een ruimtelijke als kwalitatieve begrenzing. EHS is robuust als doelstellingen duurzaam door die begrenzing in stand gehouden worden. Daartoe moeten binnen die begrenzingen zowel de abiotische randvoorwaarden als de ruimtelijke randvoorwaarden gerealiseerd kunnen worden. Verder is naast de begrensde harde kern van de EHS eigenlijk een schil van dooraderd cultuurlandschap eromheen nodig die als buffer fungeert. Robuustheid bij voorkeur halen door vergroten, maar waar dat niet gaat door verbeteren en verbinden. Nagezonden per email: 'Overigens zou het goed zijn om richting LNV/EL&amp;I te benadrukken dat een robuuste EHS niet ophoudt bij de begrenzing. Wij constateren al jaren dat LNV/EL&amp;I zich alleen wil richten op de gebieden zelf, en de rest 'landschap' buiten beeld laat. LNV/EL&amp;I vindt de 'gewone ecologische verbindingzones' (naast de Robuuste verbindingen) al geen prioriteit meer; qua landschap hebben ze alleen oog voor de Nationale Landschappen. Allemaal met als argument dat dat 'geen nationaal natuurbelang' zou vertegenwoordigen. Dat is volgens mij een te beperkt beeld op de instandhouding van biodiversiteit in Nederland; dan zul je ook moeten willen investeren in het agrarisch cultuurlandschap'.</p> |

|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Definitie experts</b></p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| <p>Robuuste EHS is een EHS waar voortdurend geschikte omstandigheden beschikbaar en bereikbaar zijn voor de meest kwetsbare soorten.</p>                                                                                                                                                                                                                                                          |
| <p>De EHS is robuust als de combinatie van milieucondities en ruimtelijke samenhang zodanig is, dat het netwerk aan ecosystemen voldoende veerkracht en herstelvermogen heeft om op lange termijn, bij maatschappelijke dynamiek en klimaatveranderingen, de rijkdom aan biodiversiteit te kunnen behouden en de ecosysteemservices te kunnen blijven leveren waar de maatschappij om vraagt.</p> |
| <p>Een mozaïek van natuurgebieden, niet noodzakelijkerwijs in alle gevallen robuust met elkaar verbonden, dat door zijn aard ruimte biedt aan een substantieel deel van de nationale biodiversiteit en dat door het areaal en de kwaliteit van de terrestrische en aquarische component, een groot deel van de negatieve invloeden vanuit het niet-EHS-deel van ons land kan weerstaan.</p>       |



In eerste instantie kan ik me bij de term robuuste EHS niets voorstellen. Dus ik ga maar een beetje filosoferen. Er komen twee termen bij mij op, namelijk niet gedetailleerd en duurzaam. Niet gedetailleerd kan te maken hebben dat je niet op elke vierkante centimeter aangeeft welk type natuur je wilt hebben, maar dat er een zekere mate van vrijheid is. Dus grof aangeven wat mogelijk is. Het kan ook te maken hebben dat de ruimte die je nodig hebt om natuur te beschermen cq. ontwikkelen ook grof wordt aangegeven, dus meer zoekruimtes dan exact aan te geven waar. Robuust in de vorm van duurzaam wil bij mij zeggen dat de natuur tegen een stootje kan en dus niet volledig vertroeteld moet worden..

De EHS is opgezet als een netwerk van duurzaam verbonden gebieden omdat de toenmalige toestand, versnipperde natuur die sterk afhankelijk was van externe condities, als niet robuuste beoordeeld werd. Oplossingen werden gezocht volgens de volgende noties: 0) een duurzame samenleving is er één die duurzaam omgaat met People, Planet, Profit. 1) de EHS als ruimtelijke strategie, die op lange termijn garantie voor duurzaamheid biedt. De vraag was daarbij: hoe krijg je in Nederland een robuuste netwerk van gebieden. Dat kon alleen door het scheiden van functies, c.q. door te zorgen voor natuur/natuurbeleid niet afhankelijk van ontwikkelingen in andere sectoren. Dus robuustheid op beleid- en planningsgebied. Nu is er bijvoorbeeld de nota ruimte, die groene, blauwe en rode infrastructuur onderscheidt. 2) Belangrijkste notie bij uitvoering: groter is robuuster omdat je minder afhankelijk wordt van externe beïnvloeding. 3) Vergroten + verbinden is robuuster omdat je overlevingskansen verbetert. Robuust verbinden is een nuancering, daarbij voeg je twee gebieden samen tot één grote. 4) Natuur moet tegen een stootje kunnen, dus ze goed mogelijk meebewegen met natuurlijke processen waaronder uitdrukkelijk klimaatveranderingen verstaan worden. Duurzaamheid/Robuustheid in gebiedsontwikkeling is wanneer je een gezamenlijke oplossing vindt (maar wel blijven toetsen aan de oorspronkelijke doelen!).

## Conclusies

- Het woord robuust wordt door verschillende mensen verschillend gedefinieerd, maar de ecologie voert de boventoon.
- Bij vrijwel alle probleemhouders wordt duurzaamheid (van populaties en/of condities voor duurzame populaties) expliciet genoemd of ligt deze impliciet ('veiligstellen op lange termijn') in de omschrijving besloten. Bij de vier experts is dit één keer expliciet en in twee keer impliciet het geval.
- In vrijwel elke definitie wordt een term als 'Tegen een stootje kunnen' (3x), 'veerkracht en herstelvermogen', 'buffer' en 'opvangen van extremen' gebruikt.
- De term 'robuust' in relatie tot EHS komen probleemhouders tegen enerzijds bij herbegrenzing, anderzijds bij begrenzing (zoals bij enkele robuuste verbindingzones die nog worden begrensd).
- Provincies hebben 'spelregels EHS' toepasbaar gemaakt voor de eigen provincie (aanvulling streekplan, statenvoorstel).
- De begrenzing van de provincie wordt als harde begrenzing ervaren.
- Achtergrond en definities van EHS zijn vaak wel bekend, maar in de praktijk zijn gebiedsprocessen pragmatisch (draagvlak, ruimtebeschikbaarheid, operationaliteit waterhuishoudkunde).
- Robuust wordt soms als negatieve term ervaren (-3000 ha in Gelderland)



# Bijlage 2 Vragenlijst projectleiders

*Bugter, Corporaal, Kamphorst en Van Rooij, november 2009*

Hieronder zijn een groot aantal vragen in vijf clusters gerubriceerd. De vragen maken het mogelijk om in deze fase van het onderzoek te kunnen beoordelen of er voldoende informatie voorhanden is of komt. De vragen zijn ook leidraad voor het te houden vraaggesprek.

## 1. Beleidstraject

- a. Wat is de basis voor het beleid dat in dit project (RVZ, deel EHS, bestaande/nieuwe natuur etc.) gerealiseerd moet worden?
- b. Wat is/zijn de aanleiding(en) om tot dat beleid te komen of wat is de context van dit beleid en de relevante beleidskaders vanuit LNV/EL&I en provincie?
- c. Wat is het bestuurlijke en maatschappelijke draagvlak hiervoor, ook door de tijd heen bezien?
- d. Kunt u het project als gebiedsproces typeren (ILG, reconstructie, landinrichting etc.) en komen daar specifieke randvoorwaarden uit voort?
- e. In welke fase bevindt het project zich (planvorming, uitvoering) (denk ook aan (her)begrenzing, verwerving, inrichting, beheer)?
- f. Wie heeft de regie over het project? Indien belangrijke rol voor gebiedscommissies, welke partijen zijn daarin vertegenwoordigd?
- g. Welke beleidsdoelen moeten in het project worden gerealiseerd vanuit de verschillende functies (natuur, water)?
- h. Welke rol speelt LNV/EL&I specifiek in dit project - randvoorwaarden, spelregels, facilitering?

## 2. Kenmerken

- a. Benoem kwalitatief de functies die in het gebied aan de orde zijn (nulsituatie) en aan de orde gaan komen (doelsituatie)
- b. Beschrijf hetzelfde ook kwantitatief
- c. Welke functiecombinaties worden gezocht in dit project? Vindt u die combinaties een meerwaarde voor natuur/ecologie en waarom?
- d. Welke belangenpartijen (stakeholders) zijn vanouds in het gebied aanwezig en zijn er naar verwachting nieuwe stakeholders en hoe zijn deze (formeel) georganiseerd in het gebiedsproces (zie ook hierboven bij regie)?
- e. Wat is de 'machtsverhouding' tussen hierboven genoemde stakeholders (zie ook hierboven bij regie)?
- f. Welke belangrijke actoren (personen die er toe doen) zijn in het gebied actief?
- g. Welke belangen kunnen naar verwachting gediend zijn met de aanleg (1) en het beheer (2) van de nieuwe functies?

## 3. Proces (realisatie)

- a. Welke soorten procesaanpak zijn tevoren overwogen?
- b. Welke aanpak is gekozen, en waarom?
- c. Hoe wordt omgegaan met de uiteenlopende belangen?
- d. Als er belemmeringen zouden zijn, hoe wordt daarmee omgegaan?
- e. Is er plek voor plan-alternatieven?

- f. Welke instrumenten worden ingezet in de uitvoering en in hoeverre staan die multifunctionaliteit toe? (bijv. als ze inzetten op onteigening is dat minder multifunctioneel dan beheerssubsidies; zal wel vaak een combinatie zijn) (je wilt ook weten of natuur misschien toch vrij sectoraal wordt gerealiseerd/ dominant is, al is het een integraal proces)?
- g. Welke middelen staan ten dienste om de plannen te realiseren: procesfaciliteiten (1), personele situatie (2), middelen om stukken gebieden te verwerven (3) of zakelijke rechten te vestigen (4), het gebied in te richten (5) en het beheer te regelen (6)?
- h. Welke rol kan een particulier (1) of institutie (2) spelen bij het beheer?
- i. Is dit integrale gebiedsproces volgens u zinvol om EHS te realiseren?

#### 4. Evaluatie

- a. Welke controle-mechanismen zijn ingebouwd?
- b. Hoe wordt over de resultaten gerapporteerd (1) en gecommuniceerd (2) en met wie?
- c. Zijn de resultaten openbaar?

#### 5. Terugblik

- a. Wat levert de integraliteit van dit gebiedsproces op in termen van: ecologische effectiviteit, haalbaarheid/realiseerbaarheid, betaalbaarheid en draagvlak van de EHS?
- b. Wat zou LNV/AL&I volgens u kunnen bijdragen om eventuele knelpunten weg te nemen: randvoorwaarden, spelregels, faciliterend?

## Bijlage 3 Vragenlijst stakeholders

Na de trekker van de gebiedsprocessen te hebben geïnterviewd, interviewen we:

- iemand met natuurbelang, die betrokken is bij het gebiedsproces.
- iemand met een lokaal bedrijfsbelang (agrarisch).

Doel: beziën of het beeld dat de gebiedstrekker schetst voor de integrale aanpak, het behalen van(natuur)doelen en draagvlak ook zo wordt beleefd door belanghebbenden. Kijken of zij iets kunnen toevoegen over momenten/ situaties die het gebiedsproces frustreerden of juist vlot trokken.

### 1. Wanneer en in welke hoedanigheid bent u betrokken bij het gebiedsproces?

- Professioneel (vertegenwoordiging groep).
- Bewoner/recreant/anders.

### 2. Proces: Hoe ervaart u de voortgang in het gebiedsproces in het algemeen en vanuit uw belang?

- Bent u tevreden over het gebiedsproces? Zijn de goede partijen/mensen/gebiedsfuncties betrokken bij dit gebiedsproces? Kunt u uw inbreng geven, en wordt deze ook meegenomen?
- Waren er momenten in het proces dat uw belang onder druk kwam te staan? Wat was daarvan de oorzaak? Hoe is dit opgelost? Had dit anders/beter gekund?
- Waren er momenten dat het proces in een stroomversnelling kwam? Wat was daarvan de oorzaak?

### 3. Inhoud: Hoe ervaart u de resultaten van het gebiedsproces in het algemeen en vanuit uw belang? Worden de ambities gerealiseerd?

- Wat waren naar uw informatie de ambities aan het begin van het gebiedsproces (natuur / water / agrarische functie) en worden deze ook gerealiseerd?
- Welke functiecombinaties worden gezocht in dit project? Vindt u die combinaties een meerwaarde hebben voor uw eigen belang, of gaan ze er ten koste van? En voor natuur/ecologie?
- Bent u tevreden over de realisatie van de ambities in uw belang? Is uw achterban / zijn uw collega's daar tevreden over? Waarom wel / niet?

### 4. Hoe was de samenwerking tussen de verschillende partijen in het gebiedsproces?

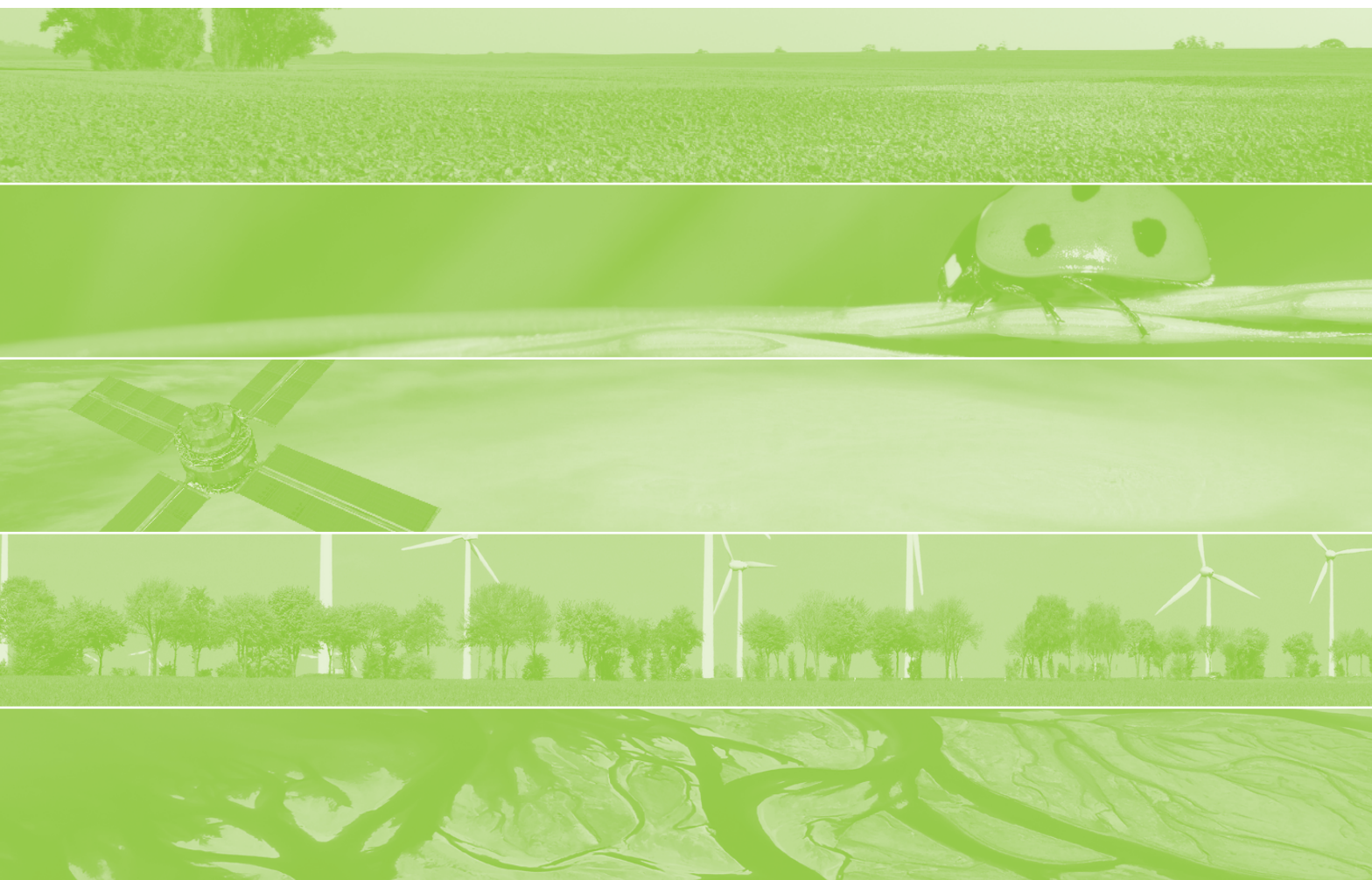
- Heeft u meer inzicht in /begrip voor andere belangen gekregen (en andersom: anderen voor uw belang)? Waardoor? Is dit voldoende naar uw mening? Hoe kunt u evt. nog meer inzicht in andere belangen krijgen?

### 5. Kansen?

- Zijn alle kansen uit de verschillende sectoren benut voor de natuurdoelen in dit gebied? Hebben andere sectoren/bedrijven daar baat bij, of zit het niet in de weg?
- Zijn er ideeën hoe het proces kan worden versneld / een impuls worden gegeven? Hebben zich in het verleden momenten / kansen voorgedaan, die niet zijn benut?

### 6. Tot slot?

- Wat levert een integraal gebiedsproces op in termen van: ecologische effectiviteit, haalbaarheid/realiseerbaarheid, betaalbaarheid en draagvlak van de EHS?
- Wat zou LNV/EL&I volgens u kunnen bijdragen om eventuele knelpunten weg te nemen: randvoorwaarden, spelregels, faciliterend?



Alterra is onderdeel van de internationale kennisorganisatie Wageningen UR (University & Research centre). De missie is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen UR bundelen negen gespecialiseerde en meer toegepaste onderzoeksinstituten, Wageningen University en hogeschool Van Hall Larenstein hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 40 vestigingen (in Nederland, Brazilië en China), 6.500 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen UR wereldwijd tot de vooraanstaande kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen natuurwetenschappelijke, technologische en maatschappijwetenschappelijke disciplines vormen het hart van de Wageningen Aanpak.

Alterra Wageningen UR is het kennisinstituut voor de groene leefomgeving en bundelt een grote hoeveelheid expertise op het gebied van de groene ruimte en het duurzaam maatschappelijk gebruik ervan: kennis van water, natuur, bos, milieu, bodem, landschap, klimaat, landgebruik, recreatie etc.

Meer informatie: [www.alterra.wur.nl](http://www.alterra.wur.nl)