

# Sturen op niveau

Perversies tussen nationaal natuurbeleid  
en besluitvorming op gebiedsniveau

W. Kuindersma  
R.I. van Dam  
J. Vreke

werkdocumenten

**WOT**  
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



**WAGENINGEN UR**

*For quality of life*



# **Sturen op niveau**

Perversies tussen nationaal natuurbeleid  
en besluitvorming op gebiedsniveau

W. Kuindersma

R.I. van Dam

J. Vreke

## **Werkdocument 52**

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, april 2007

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

**Dit werkdocument is gemaakt conform het Kwaliteitshandboek van de WOT Natuur & Milieu.**

©2007 **Alterra**

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

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

---

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

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

Tel: (0317) 47 78 44; Fax: (0317) 42 49 88; e-mail: [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl); Internet: [www.wotnatuurenmilieu.wur.nl](http://www.wotnatuurenmilieu.wur.nl)

Project WOT-04-002 - 5231723.01 [Werkdocument 52 – april 2007]

F-0008 (2007)

# Inhoud

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1 Inleiding	9
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek	9
1.3 Vraagstelling van het onderzoek	10
1.4 Methode van onderzoek	12
1.5 Leeswijzer	13
<b>2 Analytisch kader</b>	<b>15</b>
2.1 Inleiding	15
2.2 Het meerlagenvraagstuk	15
2.3 Locatie, allocatie en regime	16
2.4 Perversies in het natuurbeleid	18
<b>3 Perversies op nationaal niveau</b>	<b>21</b>
3.1 Inleiding	21
3.2 Besluitvorming over allocatie van nieuwe natuur	21
3.3 Besluitvorming over de locatie van nieuwe natuur	24
3.4 Besluitvorming over regime	26
3.5 Perversies in het nationale natuurbeleid	29
<b>4 Het experiment Gaasterland</b>	<b>33</b>
4.1 Inleiding	33
4.2 Beschrijving besluitvormingsproces	33
4.2.1 De begrenzing van nieuwe natuur in Fryslân	33
4.2.2 De gebiedsopstand in Gaasterland	34
4.2.3 Onderhandelen over een gebiedsexperiment 1997-2000	37
4.2.4 De uitvoering van het experiment (2000-2005)	39
4.3 Analyse besluitvorming: allocatie, locatie en regime	44
4.4 Conclusies over perversies in Gaasterland	47
<b>5 Renkumse Beek</b>	<b>49</b>
5.1 Inleiding	49
5.2 Beschrijving besluitvormingsproces	49
5.3 Analyse besluitvorming: allocatie, locatie en regime	55
5.4 Conclusies over perversies	58
<b>6 Casus Dwingelderveld</b>	<b>61</b>
6.1 Inleiding	61
6.2 Beschrijving besluitvormingsproces instelling nationaal park	62
6.2.1 Aanloop instelling nationaal park Dwingelderveld	62
6.2.2 Instelling van het nationaal park Dwingelderveld	63
6.3 Nationaal park Dwingelderveld nu	64
6.3.1 Nat natuurbeeld wordt dominant	64
6.3.2 Discussiepunt Noordenveld	66

6.3.3	Discussiepunt weg Lhee-Kraloo	69
6.4	Locatie, allocatie, regime	69
6.4.1	Allocatie	69
6.4.2	Locatie	70
6.4.3	Regime	72
6.4	Perversies	73
<b>7</b>	<b>Perversies in het natuurbeleid</b>	<b>77</b>
7.1	Inleiding	77
7.2	Perversies vergeleken	77
7.3	Perversies op nationaal en gebiedsniveau	79
	<b>Literatuur</b>	<b>83</b>

## Samenvatting

Deze studie gaat over de besluitvormingsprocessen in het Nederlandse natuurbeleid. Het doel van deze studie is om een bijdrage te leveren aan de discussie binnen en buiten het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) over het verloop en het gewenste bestuurlijke niveau van besluitvorming in het natuurbeleid. De vraagstelling van deze studie luidt als volgt:

*'Hoe verloopt de besluitvorming in het natuurbeleid op nationaal en gebiedsniveau en welke perversies treden hierbij op?'*

Hierbij hebben we ons in deze studie vooral gericht op het natuurbeleid met betrekking tot gebieden en dus niet op het soortenbeleid. Daarbij hebben we vooral aandacht besteed aan natuurontwikkeling en minder aan natuurbehoud.

Om de besluitvorming in het natuurbeleid te kunnen analyseren is gebruik gemaakt van een analytisch kader. Hierin staan de volgende elementen centraal:

1. Besluitvorming over de allocatie van natuur.
2. Besluitvorming over de locatie van natuurgebieden.
3. Besluitvorming over het regime van de natuur.

De *allocatiekwestie* gaat over de vraag hoeveel oppervlakte in een gebied aan natuurdoelstellingen wordt toegekend (gealloceerd) en daarmee geheel of gedeeltelijk wordt onttrokken aan andere maatschappelijke functies. De *locatiekwestie* gaat over de vraag waar de nieuwe natuur komt te liggen. De *regimekwestie* gaat over de vraag in welke mate de bestemming natuur exclusief is of vormen van medegebruik toestaat of zelfs stimuleert.

Het centrale begrip in deze studie is het begrip perversies. Hieronder verstaan we die aspecten van het natuurbeleid die niet logisch met elkaar verenigbaar (inconsistent) zijn. In deze studie proberen we perversies in het natuurbeleid te identificeren aan de hand van de indeling in besluitvorming over allocatie, locatie en regime en vanuit twee perspectieven. Deze twee perspectieven zijn het perspectief van het nationale natuurbeleid en het perspectief van concrete natuurprojecten op gebiedsniveau. Hierbij gaat het nationale perspectief meer uit van een government-gedachte en het gebiedsperspectief meer van een governance-perspectief.

De besluitvorming in het natuurbeleid vanuit nationaal perspectief is in beeld gebracht met behulp van literatuuronderzoek en bestaande analyses van het natuurbeleid. Uit de analyse van de allocatie-, locatie- en regimekwesties op dit niveau, is een aantal perversies voortgekomen.

Vervolgens hebben we een drietal casestudies uitgevoerd: het experiment Gaasterland, de Renkumse Beek en nationaal park Dwingelderveld. Hierbij is in de casus Gaasterland en Renkumse Beek gebruik gemaakt van secundaire analyses van bestaande analyses en interviews. De beschikbaarheid van dit materiaal was ook een belangrijke reden voor de selectie van deze casus. Voor de casus Dwingelderveld is gebruik gemaakt van bestaande studies en literatuur en zijn daarnaast ook nog interviews uitgevoerd. Deze casus is geselecteerd omdat zich in dit gebied een aantal perversies van het natuurbeleid zou voordoen. Uit de analyses zijn per casus ook perversies voortgekomen.

De perversies uit de landelijke analyse van het natuurbeleid en de drie casus zijn tenslotte met elkaar geconfronteerd. Uiteindelijk zijn veel van de perversies uit de landelijke analyse ook te herkennen op het niveau van een of meer van de casus. De casusanalyse gaf echter veelal wel

meer kleur en scherpte aan deze perversies. Bovendien hebben casus een aantal nieuwe perversies aan het licht gebracht.

Uiteindelijk hebben we negen concrete perversies aangetroffen in de besluitvorming over het Nederlandse natuurbeleid. Dit zijn de volgende:

1. *De allocatie van nieuwe natuur is opgelegd aan provincies* - Het rijk heeft de verdeling van nieuwe natuurdoelen verdeeld over de provincies, zonder dat dit echt is afgestemd op de provinciale wens voor nieuwe natuur. Op gebiedsniveau wordt deze opleggende houding van het rijk ook zo ervaren. Het leidt meestal tot conflict tussen gebiedspartijen aan de ene kant en provincie en/of rijk aan de andere kant. Vaak wordt in tweede instantie op gebiedsniveau met provincie en soms met het rijk overlegd over de natuurclaim. Deze gaat over het algemeen niet van tafel maar wordt soms wel naar beneden bijgesteld of verzacht met 'compenserende' maatregelen voor het gebied.
2. *Het rijk stuurt provincies meer aan op taakstellingen dan daadwerkelijke doelen* - Het rijk stuurt meer op taakstellingen als te begrenzen en verwerven hectares dan op doelstellingen als ruimtelijke samenhang of herstel van ecosystemen. Het beeld op gebiedsniveau is hier wisselend. De aanvankelijke begrenzing in Gaasterland was een goed voorbeeld van deze perversie, omdat de ecologische onderbouwing van de allocatie en locatie hier helemaal ontbrak. In het nationaal park Dwingelderveld speelde deze perversie veel minder. Hier gaat het juist vooral om de natuurkwaliteit, ook omdat van een claim op landbouwgrond in het park aanvankelijk geen sprake was. In de casus Renkumse beek ging het niet zozeer om hectares, maar wel om de realisatie van een ecologische verbindingzone. Hier bleek dat het rijk de consequenties van deze taakstelling niet goed had voorzien. Uiteindelijk was het project alleen te realiseren, toen bleek dat het bestaande bedrijventerrein vervuild was. Vanuit het natuurbeleid alleen was dat nooit gelukt.
3. *De beoogde natuurkwaliteit was niet bekend toen provincies de nieuwe natuur moesten lokaliseren* - De perversie op landelijk niveau is vooral een perversie in de tijd. Op het moment dat de hectares natuur moesten worden gelokaliseerd, was de discussie over natuurdoelen nog lang niet afgerond, terwijl het daar nu feitelijk over ging. Pas in 1995 kwam het handboek natuurdoeltypen op tafel en nu nog is er geen overeenstemming over de precieze natuurdoelenkaart tussen rijk en provincies. Op gebiedsniveau is deze perversie vooral in Gaasterland en Dwingelderveld aangetroffen. In deze twee casus bleek de perversie op gebiedsniveau voor verwarring en soms irritatie over de rijksdoelen te zorgen.
4. *De vrijwilligheid van de EHS-instrumenten is niet consistent met de opleggende manier waarop allocatie, locatie en regime landelijk zijn geregeld* - Een belangrijke perversie is de manier waarop de doelen op nationaal niveau zich verhouden tot de beschikbare instrumenten. Enerzijds zijn doelen ten aanzien van locatie, allocatie en regime vaak gedetailleerd omschreven door het rijk, maar anderzijds zijn de beschikbare instrumenten gebaseerd op vrijwillige medewerking en bijvoorbeeld gebaseerd op grondverwerving op basis van de agrarische waarde. De perversie wordt op gebiedsniveau in alle casus bevestigd. Het verhaal is daarmee niet uit. Het blijkt dat er op gebiedsniveau ondanks de perversie toch natuurdoelen worden gerealiseerd. Twee strategieën staan centraal. De eerste strategie is meer beleidsruimte of flexibiliteit bieden voor het gebied, en dat kan zowel op allocatie, locatie als regime zijn. Deze beleidsruimte blijkt vaak groter dan aanvankelijk gedacht. De andere strategie is het inzetten van aanvullende instrumenten.
5. *De nadruk op de allocatie van regime (particulier beheer) op landelijk niveau, kan de allocatie van (bepaalde) natuurdoelen in de weg zitten* - Rijkstaakstellingen voor regime (particulier beheer) kunnen in de praktijk belangrijker worden dan taakstellingen ten aanzien van natuurdoelen. Het alloceren van de taakstellingen voor particulier beheer



onder de provincies kan spanning opleveren met de taak van de provincies om bepaalde natuurdoelen te realiseren. Zeker gezien het feit dat nogal veel nadruk wordt gelegd op particulier beheer en het rijk zelfs taakstellingen per provincie heeft vastgelegd. Deze perversie was alleen in de casus Gaasterland aan de orde. In deze casus stond particulier beheer al centraal, vooruitlopend op de landelijke beleidswijziging.

6. *Provincies sturen op natuurdoelen (hoofdpijnen) en de beheerders sluiten beheerscontracten met het rijk (detail)* - De rijksoverheid sluit individuele beheercontracten af met natuurbeheerders, maar de provincies bepalen de natuurdoelen in de nieuwe natuurgebieden. Op dit punt sturen de provincies dus (namens het rijk) op de hoofdpijnen van het natuurbeheer, en het rijk regelt met de individuele beheerders de details. Deze perversie kwam vooral naar boven in het experiment Gaasterland. De moeilijkheid is dat het slagen van het experiment afhankelijk is van de gangbare beheerssubsidies (SAN en SN). Als op landelijk niveau een natuuropakket zijn landelijke doel heeft gehaald, zal de subsidieregeling waarschijnlijk worden gesloten. Het (tot nu toe nog virtuele) gevolg kan zijn dat de gebiedspartijen in Gaasterland hun contract met de provincie niet kunnen nakomen, omdat lokaal deze natuurdoelen nog niet voldoende zijn gerealiseerd.
7. *Natuurbeheerders zijn verantwoordelijk voor natuurresultaten, maar vaak afhankelijk van externe factoren (milieu)* - Het rijk maakt eigenaren van nieuwe natuur via beheercontracten verantwoordelijk voor het realiseren van bepaalde natuurwaarden, terwijl veel natuurdoelen mede afhankelijk zijn van externe zaken (zoals milieukwaliteit) die een beheerder maar beperkt kan beïnvloeden. Deze perversie is in de casestudies niet aan de orde gekomen. Een mogelijke verklaring is dat de afrekening op natuurresultaten in de meeste gevallen nog moet plaatsvinden.
8. *Afspraken op gebiedsniveau worden gesloten met de provincie, maar het rijk kan de realisatie van deze afspraken verstoren door sectorale ingrepen* - Deze perversie speelt vooral in de casus Gaasterland. Het gaat over het feit dat de afspraken op gebiedsniveau worden gesloten met de provincie. Deze afspraken hebben over het algemeen een vrij integraal karakter en de verschillende onderdelen hangen nauw met elkaar samen. Het rijk kan het lokale evenwicht echter verstoren door (bewust of onbewust) sectorale beleidswijzigingen voor te stellen, die op gebiedsniveau gevolgen kunnen hebben. Zo legt het voorstel om de EHS snel concreet te begrenzen, een potentiële 'bom' onder het experiment Gaasterland, waar de ruime begrenzing juist was afgesproken. In dit geval werd de bedreiging afgewend door de provincie, die op landelijk niveau wees op de onbedoelde consequenties voor deze gebiedsafspraken. Zo blijkt weer dat perversies op papier, door verstandig optreden van lokale en provinciale bestuurders in de praktijk voorkomen kunnen worden.
9. *Door de 'afstand' die bestaat tussen de nationale overheid (die de natuurdoelen stelt) en de consequenties van de realisatie van deze doelen, krijgen bij de besluitvorming op nationaal niveau de baten meer gewicht dan de lasten* - Deze perversie is op landelijk niveau (logischerwijze) niet als perversie naar voren gekomen. Een voorbeeld van rijksambities die niet geheel aansluiten bij gebiedsambities is het verdrogingsbeleid, dat een belangrijke rol speelt in de casus Dwingelderveld. De nationale en ook de provinciale overheid hebben de ambitie om natte natuur te realiseren. De gemeentelijke overheid en de lokale bevolking delen het enthousiasme daarvoor niet. Zij hechten ook aan recreatie, werkgelegenheid en bereikbaarheid, welke slecht te combineren zijn met het natte natuurbeeld. Door de dominantie van het natte natuurbeleid en het feit dat het natte natuurbeeld niet aansluit op de lokale natuurbeelden ontstaat er een constante spanning. De gebiedspartijen kunnen deze problemen lokaal niet oplossen, maar ze leggen deze uitvoeringsproblemen ook niet 'terug' bij het rijk.



# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) levert op verschillende manieren een bijdrage aan het natuurbeleid in Nederland. Zo brengt het MNP jaarlijks de voortgang in het natuurbeleid in beeld in de zogenaamde Natuurbalans. Zowel het natuurbeleid als het ruimtelijke ordeningsbeleid in Nederland zijn de afgelopen jaren onderworpen aan verschillende veranderingsprocessen. Zowel decentralisatie als een meer ontwikkelingsgericht ruimtelijke ordeningsbeleid kunnen grote gevolgen hebben voor de natuur in Nederland.

In deze studie gaan we in op de manier waarop het natuurbeleid in de praktijk van provincies, gemeenten en gebiedsgericht beleid vorm krijgt. Het doel hiervan is om zicht te krijgen op besluitvormingsprocessen in het natuurbeleid, vooral op provinciaal en gemeentelijk niveau. De reden hiervoor is dat provincies en gemeenten zowel in het natuurbeleid als in het ruimtelijke ordeningsbeleid meer de ruimte krijgen om het natuurbeleid zelf vorm te geven. Over het algemeen wekken deze ontwikkelingen de argwaan op van milieu- en natuurorganisaties. De angst is dat de ontwikkeling van economische functies meer centraal komt te staan. Hiervan zouden natuur en landschap dan het slachtoffer worden. De veronderstelling is dat als gemeenten meer ruimte krijgen voor eigen afwegingen in de ruimtelijke ordening, automatisch het economische belang aan gewicht wint ten koste van natuur en landschap. Een landelijke structuur als de ecologische hoofdstructuur (EHS) kan nooit door intergemeentelijke afstemming en sturing tot stand komen, daarvoor is landelijke regie nodig. Het zijn voornamelijk veronderstellingen, die niet gebaseerd zijn op uitvoerig empirisch onderzoek. Met deze studie willen we een eerste stap zetten om dit 'gat' te vullen.

Het is de uitdaging van dit project om te komen tot een vraagstelling en een onderzoeksaanpak die 'ontdaan' is van zijn normatieve lading. Het Milieu- en Natuurplanbureau zou met een dergelijke analyse een betere bijdrage kunnen leveren aan de discussies rond decentralisatie van de ruimtelijke ordening en de gevolgen daarvan voor natuurbeleid, zonder onderdeel te worden van de politiek-normatieve discussie.

## 1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek ligt in de interne discussies binnen het MNP en in de discussies met andere planbureaus. Zo bleek de gezamenlijke ex-ante evaluatie van de Nota Ruimte door de verschillende planbureaus, tot veel discussies te leiden over de uitgangspunten. Het MNP blijkt over het algemeen een vrij consistente manier van redeneren te hanteren die zich min of meer op de volgende manier laat samenvatten:

- Het meest geschikte beleidsniveau voor de oplossing van een probleem is het beleidsniveau dat aansluit bij de schaal van het probleem. Indien het schaalniveau van het probleem het watersysteem is, moet er beleid gevoerd worden op het laagste bestuurlijke niveau dat het watersysteem omvat.
- Bij grensoverschrijdende problemen is het verstandig om het hogere bestuurlijke niveau het probleem te laten aanpakken.
- Hoe dichter de afweging van belangen op het lokale niveau ligt, des te belangrijker private belangen worden in die afweging. Deze private belangen gaan veelal ten koste van de meer collectieve belangen.

- Hoe dichter de afweging van belangen op het lokale niveau ligt, des te meer ligt de nadruk op korte termijnbelangen. Hierdoor prevaleren economische belangen vrijwel altijd ten opzichte van ecologische belangen.
- Natuur en landschap zijn bij uitstek collectieve belangen.

De huidige beleidsdiscussie binnen het natuurbeleid, maar vooral ook in het ruimtelijke ordeningsbeleid lijkt meer uit te gaan van de veronderstelling dat ook de afwegingen over natuur en landschap het beste zo laag mogelijk kunnen liggen. Waarom zou een gemeente natuurbelangen niet kunnen meewegen in besluitvorming, zoals een rijksoverheid dat doet? Misschien kan een gemeente dat wel veel beter? Is het niet beter om dit lagere bestuurlijke niveau meer verantwoordelijkheid te geven op het gebied van natuur en landschap? Indien op dit niveau de belangrijke besluiten worden genomen over de ruimtelijke ordening in Nederland, kun je maar beter zorgen dat natuur op dit niveau al een plaats heeft. Het zijn een beetje gesimplificeerde veronderstellingen die in het nieuwe ruimtelijke ordeningsbeleid (nota Ruimte) en het natuurbeleid (Nota vitaal landelijk gebied) meer centraal zijn komen te staan.

Voor een onafhankelijk planbureau heeft deze discussie het gevaar in zich dat de discussie meer een politieknormatief karakter krijgt. De basisassumpties van het MNP zijn ook niet geheel vrij van dergelijke normatieve aannames. Het MNP wil met dit onderzoek de discussie over deze basisassumpties voeden. Het is niet de bedoeling om met dit onderzoek dit debat te beslechten, maar om de discussie te voeden met een analyse van de besluitvorming van het natuurbeleid in de empirie.

### 1.3 Vraagstelling van het onderzoek

In een empirische studie zoals deze is het niet mogelijk om alle in de vorige paragraaf genoemde hypothesen te toetsen omdat empirische veronderstellingen zijn vermengd met normatieve uitspraken, bijvoorbeeld over het meest gewenste niveau van sturing in het natuurbeleid of de uitspraak dat natuur en landschap puur (of voornamelijk) collectieve waarden zijn. Het is wel mogelijk om de daadwerkelijke besluitvorming rond natuur te analyseren en in beeld te brengen. Een dergelijke studie kan een bijdrage leveren aan de interne (binnen het MNP) en externe discussie over sturing in het natuurbeleid. Het doel van deze studie is dan ook om vanuit een empirische analyse van de besluitvormingsprocessen in en rond het natuurbeleid een bijdrage te leveren aan de discussies over besluitvorming in het natuurbeleid.

Om deze besluitvorming te kunnen analyseren is een nadere afbakening van het onderzoek noodzakelijk. Het natuurbeleid is een breed begrip. Je zou een onderscheid kunnen maken in soorten en gebieden aan de ene kant en bescherming en ontwikkeling aan de andere kant (Tabel 1.1 en verder zie Kuindersma et al., 2004).

*Tabel 1.1: Het natuurbeleid in Nederland (Kuindersma et al., 2004)*

	<b>Gebieden</b>	<b>Soorten</b>
<b>Ontwikkeling van natuurwaarden</b>	Natuurontwikkeling	Actief soortenbeleid
<b>Bescherming van bestaande natuurwaarden</b>	Gebiedsbescherming	Soortenbescherming of passief soortenbeleid

In deze studie beperken we ons tot natuurontwikkeling als onderdeel van het natuurbeleid. Hiermee laten we het actieve en passieve soortenbeleid dus buiten beschouwing. Hetzelfde geldt voor het deel van het natuurbeleid dat de nadruk legt op de bescherming van natuurgebieden. We hebben het in deze studie vooral over de realisatie van de EHS. We doelen daarmee op het onderdeel natuurontwikkeling en dus niet op de bescherming van de EHS. Concreet gaat het vooral om het begrenzen van landbouwgrond en aankopen ten behoeve van Natuurbeschermingsorganisaties cq afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren/particulieren. In het onderzoek leggen we nadrukkelijk een verband met het ruimtelijke ordeningsbeleid. De reden hiervoor is dat natuurbeleid veelal afhankelijk is van de doorwerking in (rijks, provinciaal en gemeentelijk) ruimtelijke ordeningsbeleid. Voor de realisatie van nieuwe natuur is de ruimtelijke ordening soms zelfs cruciaal om landbouwgrond daadwerkelijk te kunnen omzetten in natuurgrond. Bovendien vormen de verschuivingen in de sturing van de ruimtelijke ordening in Nederland een belangrijke aanleiding voor deze studie. Het gaat dan vooral om decentralisatie en de toegenomen nadruk op ontwikkelingsplanologie.

De besluitvorming over natuurontwikkeling vindt niet alleen plaats op nationaal niveau, maar ook op andere niveaus. We kiezen ervoor om de besluitvorming over natuurbeleid te bezien vanuit twee perspectieven: het nationale niveau en het gebiedsniveau. Het laatste niveau verwijst naar de gebieden waarin de natuurdoelstelling concreet vorm gegeven worden. Vanuit beide perspectieven zal aandacht zijn voor de rol van gemeenten en provincie in besluitvorming, maar ook voor de rol van maatschappelijke organisaties.

Daarnaast willen we de besluitvorming over natuurontwikkeling nader ontleden in typen besluiten die er worden genomen op de verschillende niveaus. Hiervoor hebben we een kader nodig waarin we de verschillende besluiten over natuurontwikkeling kunnen duiden. Loots en Leroy (2004) hebben een interessant kader ontwikkeld voor de analyse van besluitvorming in het gebiedsgericht natuurbeleid. Het voordeel van dit kader is dat het specifiek is ontwikkeld voor besluitvorming in het natuurbeleid en dus erg geschikt zou moeten zijn voor dit onderzoek. Ze maken een onderscheid tussen drie soorten beleidsvraagstukken in het natuurbeleid, namelijk de allocatiekwestie, de locatiekwestie en de regimekwestie. De allocatiekwestie gaat over de vraag hoeveel oppervlakte in een bepaald gebied aan natuurdoelstellingen wordt toegekend en daarmee geheel of gedeeltelijk wordt onttrokken aan andere maatschappelijke functies (zoals landbouw). De locatiekwestie gaat over de vraag waar de natuur komt. De regimekwestie gaat over de vraag in welke mate de bestemming natuur exclusief is of vormen van medegebruik toelaat dan wel stimuleert. In dit project analyseren we de besluitvorming in het natuurbeleid aan de hand van deze drie kwesties. Daarbij willen we overigens de regimekwestie wat breder definiëren dat Loots en Leroy (2004) doen. Het gaat in dit onderzoek bij de regimekwestie niet alleen over de vraag welke vorm van medegebruik toegelaten wordt, maar ook om de vraag wie de beoogde natuurbeheerder is. Deze toevoeging maakt het mogelijk om een belangrijke discussie binnen het Nederlandse natuurbeleid in de analyse te betrekken, namelijk de vraag in hoeverre natuurbeheer exclusief gedaan moet worden door natuurbeschermingsorganisaties of ook toegankelijk is voor particulieren (landgoedeigenaren, boeren en anderen).

Met het doel om de besluitvorming in het natuurbeleid te analyseren passen we dit kader toe vanuit de twee genoemde gezichtspunten (landelijk beleidsniveau en het gebiedsniveau). Daarbij willen we de (interne) spanningen tussen soorten besluitvorming (allocatie, locatie en regime) in beeld brengen. Deze interne spanningen noemen we perversies. In het volgende hoofdstuk werken we dit kader verder uit.

De gedachte is dat het in beeld brengen van deze perversies in het natuurbeleid op zowel landelijk niveau als gebiedsniveau een goed beeld geeft van de perversies in het natuurbeleid. Dit alles leidt tot de volgende vraagstelling die centraal staat in dit onderzoek:

*'Hoe verloopt de besluitvorming in het natuurbeleid op nationaal en gebiedsniveau en welke perversies treden hierbij op?'*

## **1.4 Methode van onderzoek**

In dit onderzoek werken we met casusonderzoek. Voor zover als mogelijk is gekozen voor een selectie van casus waarover al veel onderzoeksmateriaal beschikbaar was. Het gaat dus grotendeels om secundaire analyse van bestaand materiaal. De casus zijn dus ook mede gekozen op basis van de beschikbaarheid van onderzoeksmateriaal dat geschikt zou zijn voor secundaire analyse. Uiteindelijk zijn twee geschikte casus gevonden waarvoor voldoende materiaal beschikbaar waarmee de vraagstelling is te beantwoorden. De casus moesten voldoen aan de volgende inhoudelijke voorwaarden:

- het (nationale) natuurbeleid speelt een belangrijke rol in het beschreven gebiedsproces
- locatie, allocatie en regimekwesties zijn als zodanig herkenbare kwesties.
- in de besluitvorming spelen in ieder geval verschillende overheidslagen een rol .

De twee casus waarin de secundaire analyse van bestaand onderzoeksmateriaal zijn het Experiment Gaasterland en de Renkumse Beek. De casus Gaasterland voldoet aan de genoemde inhoudelijke voorwaarden. De casus gaat over de problemen die de lokalisering van natuurontwikkeling kan veroorzaken op lokaal niveau. De casus is bijzonder omdat het laat zien dat lokaal verzet als reactie op een opgelegde lokalisering, tot nieuwe vormen van beleidsrealisatie kan leiden met andere mechanismen voor besluitvorming over de locatie, de allocatie en het medegebruik van nieuwe natuur. Bovendien kunnen we beschikken over veel onderzoeksmateriaal vanuit de meerjarige procesevaluatie naar het functioneren van dit experiment. Het gaat dan niet alleen om de twee inmiddels verschenen eindrapporten (Kuindersma en Kolkman, 2005; De Molenaar et al., 2005) maar ook om een uitgebreide hoeveelheid schriftelijk materiaal, beleidsstukken, krantenartikelen en zo'n 40 letterlijk uitgewerkte interviewverslagen.

In de casus Renkumse Beek spelen drie overheidslagen een actieve rol, de gemeente Renkum, de provincie Gelderland en de Ministeries LNV, VROM en EZ. De casus betreft problemen die kunnen optreden bij de realisatie van de EHS. Waar 'rode functies' natuurgebieden scheiden, is verbinden problematisch. Bij de politieke besluitvorming hierover worden rode belangen vaak helderder in beeld gebracht dan groene, waardoor ze zwaarder wegen. De casus Renkumse beek illustreert dat dit niet noodzakelijk is. In het beekdal maakt namelijk een bedrijventerrein plaats voor natuur. Voor de analyse is gebruik gemaakt van het onderzoeksmateriaal dat is gebruikt om de rode en groene belangen in beeld te brengen (Vreke en Van Mansfeld, 2002) en van aanvullend onderzoek naar de rol van de belangrijkste actoren in het besluitvormingsproces (Vreke en Van Mansfeld, 2005).

De Casus Dwingelderveld is vooral gebaseerd op een analyse van in dit onderzoek verzamelde informatie. Deze casus is geselecteerd vanwege de specifieke situatie in het gebied. In dit gebied bevindt zich namelijk een agrarische enclave in het bestaande natuurgebied. Deze enclave is nog steeds in agrarisch gebruik, ondanks verschillende wensen (vanuit EHS en verdrogingsbestrijding) om de enclave aan te kopen en om te vormen naar natuur. Deze potentiële perversie is eerder bekeken in het kader van de Taskforce Verdroging. In deze

casus hebben we dit nader onderzocht aan de hand van bestaande literatuur en een aantal interviews met sleutelfiguren.<sup>1</sup>

## 1.5 Leeswijzer

Tot slot van deze inleiding geven we een overzicht van de opzet van deze studie. In hoofdstuk 2 schetsen we eerst een analytisch kader met de belangrijkste begrippen en veronderstellingen van deze studie. Vervolgens analyseren we de inhoud en de (nageschakelde) besluitvorming in het natuurbeleid (hoofdstuk 3). Vervolgens komen we tot de casestudies (hoofdstuk 4 t/m 6). Vervolgens trekken we enkele conclusies over de perversies van het huidige natuurbeleid (hoofdstuk 7). In hoofdstuk 8 kijken we naar de meest recente decentralisatie ontwikkelingen in het natuurbeleid en het ruimtelijke beleid. Verder schatten we de gevolgen in voor de bestaande perversies in het natuurbeleid (en eventuele nieuwe perversies). In hoofdstuk 9 vatten we de belangrijkste conclusies nog eens samen.

---

<sup>1</sup> Voor de casestudie Nationaal Park Dwingelderveld zijn interviews afgenomen bij de volgende instanties:

- Gemeente Westerveld
- Waterschap Reest en Wieden
- Vertegenwoordiger agrariërs overlegorgaan
- Provincie Drenthe





## 2 Analytisch kader

### 2.1 Inleiding

In deze studie staat een analyse van de besluitvorming binnen het nationale natuurbeleid centraal. Dit vraagstuk bekijken we op twee manieren: vanuit een nationaal perspectief en vanuit het gebiedsniveau. Deze perspectieven zullen deels aanvullende informatie opleveren, maar kunnen ook onderling tegenstrijdige beelden te zien geven. Vanuit beide perspectieven analyseren we de besluitvorming in het natuurbeleid. Hierbij ontleden we deze besluitvorming met behulp van het analytische onderscheid in besluitvorming over allocatie, locatie en regime. Hiermee proberen we de perversies in het natuurbeleid naar boven te halen.

In dit hoofdstuk schetsen we het analytische kader dat we hebben gebruikt in deze studie. Hierbij gaan we eerst in op de meerlagenproblematiek in de besluitvorming over het natuurbeleid (par. 2.2). Vervolgens preciseren we de begrippen allocatie, locatie en regime en geven we aan hoe we precies met deze begrippen omgaan in deze studie (par. 2.3). Ten slotte geven we aan wat we in deze studie onder perversies verstaan en hoe we tot de perversies zullen bepalen (par. 2.4).

### 2.2 Het meerlagenvraagstuk

Het gegeven dat beleid op en tussen verschillende (overheids)lagen plaatsvindt, is in studies van beleid inmiddels een bekend gegeven. Hierbij is van belang welke lagen worden onderscheiden en hoe deze worden gedefinieerd. Grofweg is er een 'smal' en een 'breed' perspectief op de lagen van besluitvorming. Het 'smalle' perspectief gaat uit van de overheid als centrale besluitvormer en van de formeel vastgelegde instituties. Dit noemen we het governmentperspectief op het meerlagenvraagstuk (of multi-level government). Vanuit dit perspectief is het onderscheid tussen EU, nationale overheid, provincies en gemeenten, voor de hand liggend. Het 'brede' perspectief gaat uit van besluitvorming door overheden, maatschappelijke organisaties en bedrijven in wisselende coalities (multi-actor governance). Ook in dit perspectief speelt het meerlagenvraagstuk een rol (multi-level governance). Niet alleen overheden organiseren zich op verschillende lagen, maar ook bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen zich richten op een bepaalde of op meerdere lagen van besluitvorming. Samen noemen we dit noemen het governanceperspectief op besluitvorming.

In deze studie richten we ons eerst op het nationale natuurbeleid en daarna op het functioneren van dit beleid op het gebiedsniveau. Eerst analyseren we de doelen van het nationale natuurbeleid aan de hand van de begrippen locatie, allocatie en regime (zie verder 2.3). Hierbij gaan we uit van een nationaal beleidsperspectief, waarbij de rol van de sturende rijksoverheid centraal staat. Dat wil overigens niet zeggen dat andere partijen dan overheden geen rol hebben gespeeld in de formulering van deze doelen. In deze studie gaan we hier echter niet uitgebreid op in. We analyseren het natuurbeleid hier vanuit een wat beperkt government-perspectief. Vanuit het perspectief van het nationale natuurbeleid is het gebiedsniveau het niveau waarop het nationale natuurbeleid geïmplementeerd wordt. Vanuit het perspectief van de gebiedsactoren hoeft dat niet per se het geval te zijn. Veelal hebben deze actoren hun eigen doelstellingen en zullen deze proberen te realiseren. De doelen van het nationale natuurbeleid kunnen in meer of mindere mate overeenkomen met deze doelen. Afhankelijk hiervan zullen de partijen op gebiedsniveau besluiten de nationale beleidsdoelen

over te nemen dan wel te wijzigingen, nader te onderhandelen, te vervangen door andere doelen of zelfs te ondermijnen (Hupe en Hill, 2004: 73).

De nadruk in deze studie ligt op de analyse van de besluitvorming vanuit het gebiedsniveau. Hierin spelen de verschillende partijen op dit niveau een rol, maar ook de formele overheidsactoren die zich met het natuurbeleid bezig houden. In deze analyse gaan we meer uit van een governanceperspectief. Dat wil zeggen dat we breder kijken naar de rol van verschillende partijen in de besluitvorming over de nieuwe natuur in het betreffende gebied. Daarbij kunnen de overheidspartijen echter een belangrijke rol spelen, zodat de besluitvorming op dit niveau ook heel goed een proces kan zijn waarin overheidspartijen een dominante rol spelen. We leggen in deze studie dus de nadruk op het beschrijven van de besluitvorming op gebiedsniveau naast een vrij algemene analyse van het natuurbeleid op nationaal niveau. De besluitvorming op provinciaal niveau of gemeentelijk niveau is niet als een afzonderlijke analyse opgenomen. Deze besluitvorming zal aan bod komen als blijkt dat deze in belangrijke mate de besluitvorming op het gebiedsniveau heeft bepaald. Daarnaast komen provincies en gemeenten in beeld bij de beschrijving van het rijksnatuurbeleid. Het zal hier vooral gaan om de formele plaats van deze overheden in het uitvoeren en/of uitwerken van het landelijke natuurbeleid.

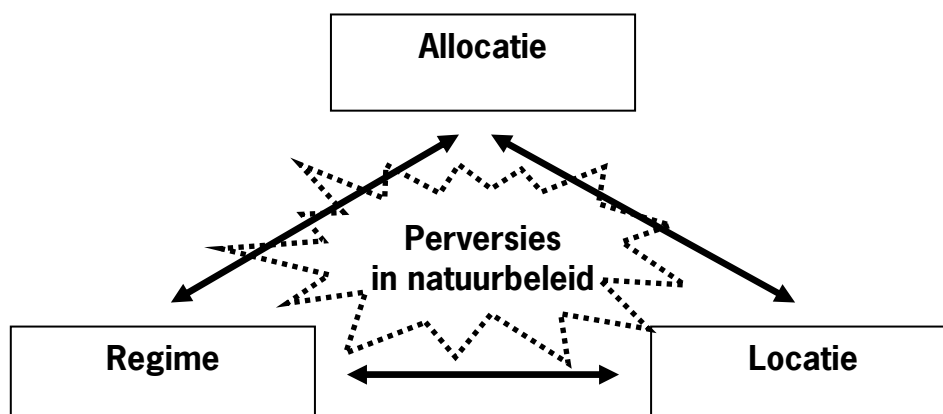
### 2.3 Locatie, allocatie en regime

In deze studie staat de besluitvorming over het natuurbeleid centraal. Om dit te kunnen bestuderen maken we gebruik van het kader van Loots en Leroy (2004) die een indeling hanteren in:

1. Besluitvorming over de allocatie van natuur.
2. Besluitvorming over de locatie van natuurgebieden.
3. Besluitvorming over het regime van de natuur.

Dit kader is speciaal ontwikkeld voor de analyse van besluitvorming in het natuurbeleid. Het kader biedt handvatten om besluitvormingsprocessen in het natuurbeleid te kunnen ontleden en te kunnen analyseren. Hierdoor is het uitermate geschikt voor toepassing in deze studie. Binnen deze analyse beperken we ons tot de besluitvorming over de aanleg van nieuwe natuur (Figuur 2.1).

*Figuur 2.1: Het analytisch kader van deze studie*



De *allocatiekwestie* gaat over de vraag hoeveel oppervlakte in een gebied aan natuurdoelstellingen wordt toegekend (gealloceerd) en daarmee geheel of gedeeltelijk wordt onttrokken aan andere maatschappelijke functies (Loots en Leroy, 2004: 201). Het is typisch een vraagstuk dat op landelijk niveau aan de orde is. Op landelijk niveau wordt immers vastgesteld hoeveel nieuwe natuurgebieden er moeten komen in Nederland. Het gaat dan veelal om hectaredoelstellingen. Hieraan zijn over het algemeen dan ook financiële middelen gekoppeld, namelijk de bedragen die men denkt nodig te hebben om deze (landbouw)grond te kunnen kopen van de huidige eigenaren dan wel die nodig is om de huidige eigenaren over te halen om zelf natuur te gaan ontwikkelen. Allocatie is ook een vraagstuk dat kan gaan over de inzet van instrumenten om deze doelen te realiseren. Is de rijksoverheid bereid om dwingende instrumenten (onteigening e.d.) toe te passen of gaat het om realisatie onder de stringente voorwaarde van vrijwilligheid. Is de rijksoverheid bereid om meer geld te bieden voor de grond dan de bestaande agrarische waarden, of is dit een stringente randvoorwaarde? Het zijn allemaal vragen die te maken hebben met de allocatie van instrumenten, waarover (deels) op nationaal niveau soms harde randvoorwaarden worden gesteld.

Toch speelt de allocatie van doelen en instrumenten ook op regionaal niveau of gebiedsniveau. Provincies, maar ook gebiedsgerichte organisatievormen als landinrichtingscommissies of gebiedscommissies kunnen meer of minder vrijheid hebben om te beslissen over de allocatie van natuur in hun gebied (meer of minder) of soms zelfs over de inzet van bepaalde instrumenten (particulier natuurbeheer, onteigening etc.). We zullen bijvoorbeeld in de case Gaasterland zien dat deze vrijheid op gebiedsniveau niet altijd gegeven wordt (door rijk en provincies), maar ook door het gebiedsniveau kan worden bevochten.

De *locatiekwestie* gaat over de vraag waar de nieuwe natuur komt te liggen. Het gaat daarmee tegelijkertijd dus ook om de vraag waar geen natuur komt te liggen. Ook NIMBY-vraagstukken doen zich hier voor. Het gaat dan ook om een kwestie, die bijvoorbeeld het grondeigendom van boeren en particulieren raakt, zeker als deze grond aangekocht moet worden. Het locatievraagstuk speelt vaak op een ander niveau dan de allocatiekwestie. In het Nederlandse natuurbeleid is de allocatiekwestie wel behoorlijk ingekaderd op nationaal niveau (met name door geld en hectaretaakstellingen), maar de locatiekwestie wordt voor een groot deel overgelaten aan lagere overheden (vooral provincies). De locatie van nieuwe natuur wordt dus steeds nauwkeuriger, naarmate de besluitvorming zich op een lager schaalniveau afspeelt. Overigens is dat vergelijkbaar met de situatie in andere Europese landen (Loots en Leroy, 2004). Toch zijn de provincies niet helemaal vrij. Het rijk heeft de speelruimte wel ingekaderd door een soort bruto-EHS te begrenzen. De provincies moeten in principe binnen deze grenzen de nieuwe natuur lokaliseren. Toch laten de provincies de locatiekwestie veelal (ook weer binnen bepaalde grenzen) over aan het lokale of gebiedsniveau. Zo wordt de locatie van nieuwe natuur in de praktijk vaak in bestaande gebiedsgerichte vormen van beleid (in reconstructiegebieden, ROM-gebieden, landinrichtingsgebieden etc.) bepaald. Formeel zijn het wel de provincies die de begrenzing vaststellen, maar in de praktijk kunnen andere stakeholders daar vaak grote invloed op uitoefenen.

De *regimekwestie* gaat over de vraag in welke mate de bestemming natuur exclusief is of vormen van medegebruik toestaat of zelfs stimuleert. Het gaat met andere woorden om het regime dat gaat gelden op de 'gelocaliseerde' (nieuwe) natuur. Hierbij zijn de regels, bepalingen en voorwaarden die op het gebied van toepassing zijn, van belang. Deze kunnen zeer strikt zijn en dus elke vorm van medegebruik uitsluiten of juist heel ruim en meerdere vormen van medegebruik juist toestaan. De vraag hangt in het natuurbeleid dus samen met het beheerregime dat wordt gekozen. Dat kan expliciet bepaalde vormen van medegebruik toestaan (agrarische natuurbeheer) of juist meer exclusief natuurbeheer betekenen. Veelal gaat het er dan om dat andere vormen van ruimtegebruik (bv woningbouw en landbouw) niet

toegestaan zijn. Tegelijkertijd kan ook een dergelijke vorm weer medegebruik toestaan door bijvoorbeeld recreatief medegebruik in de vorm van bv wandelpaden toe te staan of zelfs als voorwaarde te stellen (bv bij de NSW-landgoederen).

De regimekwestie is natuurlijk bij uitstek een kwestie die geregeld wordt op lokaal/gebiedsniveau en vaak zelfs bepaald wordt door de grondeigenaar zelf. Toch stelt de nationale overheid wel degelijk regels aan het regime. Dat gaat bijvoorbeeld via het Programma Beheer. Zodra een grondeigenaar natuur gaat realiseren en daar subsidie voor ontvangt, zal hij moeten voldoen aan de randvoorwaarden van de regeling. Het hangt dan van het pakket af of deze regels veel of weinig beperkingen opleggen aan het regime. Ook de keuzevrijheid in pakketten verschilt van locatie tot locatie. Het hangt ook weer af van de mate waarin de provincies in hun natuurgebiedsplannen in een bepaald gebied een specifiek natuurdoel nastreven of meerdere mogelijkheden opgehouden.

Overigens is het onderscheid tussen locatie, allocatie en regime niet altijd goed te maken. De besluitvorming over deze aspecten hangt vaak sterk met elkaar samen en loopt in elkaar over. Voor de duidelijkheid van de analyse is zoveel mogelijk geprobeerd om deze termen wel uit elkaar te trekken.

## **2.4 Perversies in het natuurbeleid**

Het centrale begrip in deze studie is het begrip perversies. Hieronder verstaan we die aspecten van het natuurbeleid die niet logisch met elkaar verenigbaar (inconsistent) zijn. In deze studie proberen we perversies in het natuurbeleid te identificeren aan de hand van de indeling in besluitvorming over allocatie, locatie en regime en vanuit twee perspectieven. Deze twee perspectieven zijn het perspectief van het nationale natuurbeleid en het perspectief van concrete natuurprojecten op gebiedsniveau. Hierbij gaat het nationale perspectief meer uit van een government-gedachte en het gebiedsperspectief meer van een governance-perspectief.

Vanwege de analyse in deze studie vanuit het landelijke beleidsniveau en het gebiedsniveau ligt de nadruk op de volgende typen perversies:

1. Perversies binnen de formele kaders van het nationale natuurbeleid (nationale beleidsperspectief). Deze perversies bevinden zich tussen of binnen de besluitvorming over locatie, allocatie of regime zoals deze vanuit het nationale natuurbeleid is geformuleerd. Dat wil zeggen dat er inhoudelijke perversies kunnen zijn, maar ook procesmatige perversies over de manier waarop op andere bestuurlijke niveaus besloten moet worden over deze kwesties.
2. Perversies tussen de formele kaders van het natuurbeleid en de uitvoering in gebiedsgerichte projecten (gebiedsperspectief). Ook op het gebiedsniveau kunnen zich perversies voordoen over de besluitvorming van de locatie, allocatie en regime van de nieuwe natuur. Deze perversies kunnen overigens ook heel goed verband houden met het landelijke beleid of de rol van de rijksoverheid en/of provincies op dit gebiedsniveau. Ook de rijksoverheid kan een belangrijke rol hebben op het gebiedsniveau. Zelfs als rijksambtenaren niet heel direct betrokken zijn bij besluitvorming in gebiedscommissies en dergelijke kan de rijksoverheid op deze besluitvorming via regels, randvoorwaarden en subsidies feitelijk grote invloed uitoefenen.

We gaan er voorlopig vanuit dat de perversies op landelijk niveau en gebiedsniveau elkaar zullen aanvullen. Vooral op gebiedsniveau verwachten we andere perversies tegen te komen dan op nationaal beleidsniveau. Dat is ook de reden dat we in deze studie zo de nadruk leggen op de perversies op het gebiedsniveau. Natuurlijk kunnen we ook op perversies stuiten die

zich afspelen tussen het nationale niveau en het gebiedsniveau. Voor zover deze perversies zich manifesteren op het gebiedsniveau, zullen deze ook op dit niveau worden benoemd. We verwachten dan ook perversies te vinden die zich voordoen in de vertaling van het nationale natuurbeleid naar het gebiedsniveau. Zoals aangegeven ligt hier al een specifieke spanning onder, namelijk de spanning tussen het nationale natuurbeleid dat verwacht dat het beleid op gebiedsniveau wordt uitgevoerd en de wensen op gebiedsniveau, die niet altijd sporen met de wensen vanuit het nationale niveau.



## 3 Perversies op nationaal niveau

### 3.1 Inleiding

In onze analyse van het natuurbeleid vanuit het nationale (of government) perspectief staat het concept van de EHS centraal. De EHS is op dit niveau gedefinieerd als *'het samenhangend netwerk van in (inter)nationaal opzicht belangrijke, duurzaam te behouden ecosystemen'* (Bal, 2004). In dit beleid staat de bescherming van bestaande natuurgebieden en de ontwikkeling van nieuwe natuur en verbindingzones centraal. De EHS is geïntroduceerd met het Natuurbeleidsplan in 1990. Het is een nationaal initiatief en een beslissing van het parlement.

Op basis van bestaande bronnen analyseren we in dit hoofdstuk de besluitvorming in het EHS-beleid vanuit dit perspectief. We gaan achtereenvolgens in op de besluitvorming over de allocatie van nieuwe natuur (par. 3.2), de locatie van de nieuwe natuur (par. 3.3) en het regime van de nieuwe natuur (par. 3.4). ten slotte trekken we een aantal conclusies over de belangrijkste perversies in het beleid vanuit dit perspectief (par. 3.5).

### 3.2 Besluitvorming over allocatie van nieuwe natuur

De allocatiekwestie gaat over de vraag hoeveel natuur er gewenst wordt in een bepaald gebied. Vanuit dit perspectief kunnen we deze vraag dus beantwoorden op het niveau van Nederland. De natuurplannen van LNV zijn op dit punt altijd vrij duidelijk geweest. Tot 1990 was er feitelijk alleen beleid om bestaande natuur te behouden door middel van bescherming (Natuurbeschermingswet 1967) en de aankoop van bestaande natuurgebieden door natuurorganisaties. Wel was in 1975 al de Relatienota verschenen. Hiermee beoogde het rijk 100.000 ha beheersgebied (waarin boeren contracten konden afsluiten) en 100.000 ha reservaatgebied (die uiteindelijk aangekocht moesten worden) in Nederland in te richten. Toch ging het in de eerste jaren echter vooral om behoud van landbouwgebieden met al bestaande natuurwaarden. Bovendien was dit beleid tot 1990 nauwelijks van de grond gekomen. Met name het afsluiten van contracten met boeren in beheersgebieden liep tot 1990 niet erg hard.

De publicatie van het Natuurbeleidsplan in 1990 kunnen we als de start zien van een natuurbeleid dat veel meer op de ontwikkeling van natuur was gericht. De Ecologische Hoofdstructuur was hierin het centrale beleidsconcept. Het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden zou nodig zijn om de achteruitgang van de biodiversiteit in Nederland een halt toe te roepen. Deze gedachte staat centraal in het beleid. Hieraan wordt dan een getal van 50.000 ha natuurontwikkeling gekoppeld. Deze hectares zouden helemaal aan de landbouw moeten worden onttrokken en in beheer komen bij een natuurorganisatie. Ook de beheersgebieden (100.000 ha) en de reservaten (100.000 ha) uit de Relatienota gaan deel uitmaken van deze EHS. Een groot deel van deze claims waren in 1990 ook nog niet concreet begrensd, laat staan dat er beheersovereenkomsten op waren afgesloten of dat ze al waren aangekocht. In de praktijk gaan de reservaten in de jaren na 1990 steeds meer op de natuurontwikkelingshectares lijken. Ook de reservaten liggen namelijk steeds meer op de betere landbouwgronden en minder op de minder ontwikkelde landbouwgronden (met hoge natuurwaarden) zoals in de eerste jaren (zie ook Kuindersma et al., 1997). Na 2000 verdwijnt het onderscheid tussen reservaten en natuurontwikkeling dan ook uit het beleid.

Kort gezegd ligt er in 1990 dus een claim van 250.000 ha nieuwe natuur. Deze nieuwe natuur zal in de plaats komen van landbouwgrond. 150.000 ha daarvan moet ook echt van functie veranderen en in bezit en beheer komen van de bestaande natuurbeschermingsorganisaties (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en de provinciale landschappen). 100.000 ha beheersgebied blijft in landbouwkundig gebruik, maar hierop zal een aangepast beheer worden gevoerd. Daartoe zullen beheerscontracten met de boeren worden afgesloten.

Het is natuurlijk de vraag waar de claim van 250.000 ha nieuwe natuur vandaan komt. Een heel precies en definitief antwoord hebben we niet op deze vraag. We kunnen wel een aantal motieven naar boven halen:

1. *Ecologische motieven* - De nieuwe natuur is nodig om bestaande natuurgebieden te vergroten en te verbinden. Zeker in de formele onderbouwing speelde dit argument een belangrijke rol (LNV, 1990). Met behulp van wetenschappelijke analyses en ecologische theorieën, zoals de eilandtheorie van Mc Arthur, werd onderbouwd dat de natuur in Nederland te versnipperd was. Om de achteruitgang van de biodiversiteit te stoppen zou het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden een belangrijke strategie moeten zijn. Hiervoor was grond nodig. In de meeste gevallen zou het hier om landbouwgrond gaan.
2. *Motieven vanuit de ontwikkeling van de landbouw* - In dezelfde periode dat de EHS werd bedacht ontstond op het Ministerie van LNV het inzicht dat de landbouwsector in Nederland de komende jaren mogelijk veel grond zou gaan afstoten (WRR, 1992). De schaalvergroting in de landbouw nam immers toe, maar het aantal bedrijven nam tegelijkertijd ook snel af. Wetenschappelijke analyses van de grondmarkt, zoals het rapport 'Grond voor Keuzen' (WRR, 1992), droegen bij aan dit beeld. De landbouw zou een deel van de grond dus niet meer nodig hebben in de toekomst. Het opkopen van deze grond voor nieuwe natuur, betekende dus ook meteen een 'warme sanering' voor de landbouw. Het is misschien niet een belangrijk formeel argument, maar het vormde wel degelijk een factor in de besluitvorming over het nieuwe natuurbeleid. Het was ook een argument om bij grondverwerving en beheer, de vrijwilligheid sterk centraal te stellen. Boeren werden niet verplicht om hun grond te verkopen of beheersovereenkomsten af te sluiten. Het landbouwargument speelde ook een belangrijke rol, vanwege het feit dat 'natuur' sinds begin jaren tachtig ook deel uitmaakt van het ministerie van Landbouw.
3. *Financiële en politiek-strategische motieven* - Een claim op 250.000 ha landbouwgrond is ook een claim op overheidsmiddelen. Het kost immers geld om grond aan te kopen of beheersovereenkomsten met boeren af te sluiten. Ondanks dat later bleek dat de kosten voor aankoop, beheer en inrichting van de nieuwe natuur flink werd overschat, is de claim natuurlijk ook een punt van politieke onderhandeling geweest. Hierbij werd wel uitgegaan van het betalen van agrarische grondprijzen. Dat zou ook kunnen vanwege het verwachte overschot aan grond in de landbouw.
4. *Maatschappelijke vraag naar nieuwe natuur* – Dit argument lijkt een logisch argument. Het is immers de maatschappij die aan de politiek vraagt om bepaalde voorzieningen te realiseren. Toch is dit motief niet heel prominent terug te vinden in de onderbouwing van het EHS-beleid. Analyses van natuurtekorten in Nederland, liggen niet heel direct ten grondslag aan de claim voor nieuwe natuur. Wel waren er belangrijke natuurorganisaties (vaak met veel leden) die het beleid sterk steunden (WNF en Natuurmonumenten). Voor een deel zouden deze organisaties het beleid ook mee helpen uitvoeren. Ook werd het ecologische argument sterk naar voren gebracht door deze (en andere) natuurorganisaties.

De allocatie van nieuwe natuur is dus op landelijk niveau onderbouwd vanuit heel verschillende motieven. Het is ook niet een heel precieze onderbouwing en dat blijkt een aantal jaren later



ook wel, als in 2000 een aanvullende claim van 30.000 ha nieuwe natuur (robuuste verbindingen) op tafel wordt gelegd. De bestaande claim was blijkbaar niet voldoende om de gewenste EHS te realiseren. Zo bleek ondermeer uit tussenevaluaties van het Natuurplanbureau (RIVM & DLO 1997, 1998, 1999, 2000). Hierin werd ook aangegeven dat dit mede kwam door de manier waarop de provincies in de jaren 1990-2000 de EHS hadden gelokaliseerd (begrensd). Mede hierdoor komen vooral de verbindingen tussen de bestaande natuurgebieden niet goed uit de verf. Opvallend is dat er een soort van wisselwerking zit tussen de manier waarop de provincies de gealloceerde hectares hebben begrensd en de claim op nieuwe hectares om de samenhang daarmee alsnog te realiseren via robuuste verbindingen. Overigens spelen ook bij deze nieuwe claim niet alleen ecologische argumenten een rol. Het is ook een (politieke) 'truc' om meer geld voor het natuurbeleid te reserveren. Zomaar 30.000 ha nieuwe natuur claimen kon op onvoldoende steun rekenen, maar met de (wetenschappelijk ondersteunde) stelling dat de verbindingen tussen de natuurgebieden onvoldoende uit de verf kwamen, was deze politieke steun er wel. Bovendien was er een uitgebreide lobby van maatschappelijke organisaties gestart om meer geld voor het natuurbeleid te reserveren (Natuuroffensief) (zie ook: Braat (eds), 2001).

De besluitvorming over de allocatie van nieuwe natuur beperkt zich op dit nationale niveau niet tot een landelijke hectareclaim. Op het nationale niveau worden namelijk ook afspraken gemaakt met de provincies over de verdeling van de hectares over deze provincies. In theorie was het mogelijk geweest om te kiezen voor de volgende twee extremen:

- De allocatie van natuur per provincie vanuit het rijk verdelen en opleggen, bijvoorbeeld op basis van een analyse van de toestand van de natuur (of de positie van de landbouw) in de provincies.
- De allocatie van natuur per provincie bepalen op basis van de behoefte aan nieuwe natuur bij elke provincie.

In de praktijk is er gekozen voor een soort mix. Aan de ene kant lag er een bruto-EHS-kaart vanuit de rijksplannen. Voor 1/3 van de bruto begrensd nieuwe natuur was in het rijksbeleid gealloceerd. Op basis hiervan konden de hectares dus globaal verdeeld worden over de provincies. Provincies met veel bruto-EHS kregen een hoge taakstelling en provincies met weinig bruto-EHS een lage taakstelling. Toch is ook onderhandeld tussen de provincies over de verdeling van hectares. Welke argumenten daarbij precies zijn gebruikt, weten we niet. Feit is dat erin IPO-verband al in 1991 afspraken over zijn gemaakt. Tot op de hectare nauwkeurig werden de hectares natuurontwikkeling, reservaten en beheersgebieden verdeeld over de twaalf provincies. Later is deze verdeling nog wel een paar keer iets aangepast, omdat sommige provincies minder en andere juist meer hectares wilden. De verdeling over de provincies was goedbeschouwd toch vooral een technische aangelegenheid geweest. en had weinig te maken met de provinciale wens voor een bepaalde hoeveelheid natuur. Wel werden de provincies vervolgens verantwoordelijk gemaakt voor het concreet begrenzen (lokalisieren) van de nieuwe natuur op lokaal niveau. Toen bleek ook dat sommige provincies meer moeite hadden met het begrenzen van deze hectares dan andere (zie ook Kuindersma et al., 1997 en Kuindersma en Zweegman, 1998). Hierbij spelen verschillen tussen provincies in maatschappelijke en politieke weerstand dan wel steun voor dit beleid ook wel een rol.

Vreemd genoeg kwam pas na de discussie over de allocatie van de hoeveelheid nieuwe natuur per provincie, de discussie over de gewenste soort natuur op landelijk niveau op gang. Natuurlijk was deze discussie ook bij het Natuurbeleidsplan (1990) wel gevoerd, maar dat was meer in algemene termen. Het rijk vond het nodig om niet alleen hectares nieuwe natuur te alloceren, maar deze allocatie ook nog eens te specificeren naar het gewenste natuurdoel. Hiervoor werd de zogenaamde natuurdoelensystematiek ontwikkeld (Bal et al., 1995). Deze natuurdoelen kregen ook al snel een allocatiekarakter. Dat wil zeggen dat er doelstellingen

kwamen van de hoeveelheid gewenste natuur per natuurdoel. Beleidsmatig startte deze discussie eigenlijk pas met de publicatie van het Handboek Natuurdoeltypen (Bal et al., 1995). Dit rapport bevatte een vrij wetenschappelijke, analytische benadering van typen natuur met in totaal 132 natuurdoeltypen en een hoofdindeling in natuurlijke, halfnatuurlijke, begeleid natuurlijk en multifunctionele natuurdoelen. Uiteindelijk is het aantal Natuurdoeltypen fors teruggebracht tot 27 natuurdoelen (LNV, 2000). Hierbij is wel per natuurdoel aangegeven hoeveel hectare ervan gewenst is. Hierbij gaat het zowel om bestaande als om de nieuwe natuur. Geheel in lijn met de verdeling van hectares nieuwe natuur, is ook geprobeerd om de natuurdoelen meer specifiek over de provincie te verdelen. In de praktijk zijn de natuurdoelen nooit op een dergelijke absolute wijze gealloceerd en verdeeld over de provincies. De natuurdoelen vormen veel meer een ecologische evaluatiekader en een systeem waarin natuurbeheerders en overheden in de praktijk kunnen communiceren over het gewenste natuurdoel in een gebied (Turnhout, 2003 en Turnhout et. al, 2006). In de praktijk is zelfs niet bekend hoeveel hectare van een bepaald natuurdoel is gerealiseerd (Algemene Rekenkamer, 2006: 31). De natuurdoeltypen zijn dus wel nationaal gealloceerd, maar niet zo strak en duidelijk benoemd als de hectaretaakstellingen voor nieuwe natuur. Provincies (en andere betrokken partijen) hebben hier dus meer ruimte voor eigen besluitvorming. Bij de onderdelen besluitvorming over locatie en regime komen we op de natuurdoelen terug.

### **3.3 Besluitvorming over de locatie van nieuwe natuur**

De locatiewestie gaat over de vraag waar de nieuwe natuur komt te liggen. De locatie van de nieuwe natuurgebieden is op landelijk niveau niet helemaal ingevuld. Toch heeft het rijk in het Natuurbeleidsplan (NBP) flink proberen te sturen op de locatie van de nieuwe natuur. De nationale overheid heeft in het NBP een kaart opgenomen met zoekgebieden voor de nieuwe natuurgebieden. Dit noemen we de bruto-EHS kaart. Deze kaart had een oppervlakte van drie maal de oppervlakte van de gewenste natuur. De provincies moesten vervolgens de nieuwe natuur gaan lokaliseren (begrenzen). In principe moest men daarbij binnen de grenzen blijven van deze zogenaamde bruto-EHS.

Het begrenzen hield in de praktijk in dat heel precies zou worden aangegeven op welke plek de nieuwe natuur moet komen. De provincie stelt dus een begrenzing op hectareniveau vast. De begrenzing werd vastgelegd in zogenaamde gebiedsplannen. Deze gebiedsplannen hadden geen echte wettelijke basis en ook geen betekenis in het ruimtelijke beleid. Pas als de nieuwe natuur was gerealiseerd, zou de nieuwe bestemming planologisch worden vastgelegd. Hiermee werd ook de vrijwilligheid van het beleid benadrukt. De grondeigenaar hoefde immers de grond niet te verkopen en mocht hier tot het moment dat dit was gebeurt geen hinder (planologische schaduwwerking) van ondervinden. Het gebiedsplan was vooral een kader waarop beheerssubsidies verstrekt konden worden aan boeren (in beheersgebieden) en de overheid was verplicht om grond die hen door boeren te koop aan werd geboden (tegen een redelijke prijs) ook daadwerkelijk aan te kopen (aankoopplicht). Belangrijk daarbij was ook het uitgangspunt van het rijk dat alleen de agrarische waarde van de grond zou worden betaald. Meer bieden kon alleen in bijzondere situaties. De reden hiervoor was dat men als rijk de grondprijs niet verder wilde opdrijven.

In eerste instantie was de veronderstelling dat deze begrenzing binnen een paar jaar afgerond zou kunnen zijn. In het eerste IPO-LNV convenant werd gesproken van afronding eind 1995. Dat bleek niet haalbaar. De begrenzing van nieuwe natuur verliep in de praktijk veel langzamer. Steeds opnieuw werden de termijnen aangepast. In 2000 was deze begrenzing nog slechts voor 83 (RIVM en DLO, 2000) afgerond. Ook blijkt dat de provincies zich niet altijd hielden aan de grenzen van de bruto-EHS. De Algemene Rekenkamer geeft in 2006 zelfs aan dat 10% van

de nieuwe natuur buiten deze bruto-EHS ligt. De conclusie wordt getrokken dat de natuur te versnipperd wordt aangelegd. Dit is vervolgens weer een argument om extra te investeren in nog meer nieuwe natuur is de vorm van de robuuste verbindingen.

Wel gaf het Rijk in 1995 de EHS-kaart de pkb-status met opname ervan in het Structuurschema Groene Ruimte (LNV, 1995a). Dat betekende dat de kaart betekenis had gekregen in het ruimtelijke ordeningsbeleid, waarin provincies hun streekplannen moeten toetsen aan pkb-besluiten en gemeenten bestemmingsplannen moeten toetsen aan provinciale streekplannen. Hierin was het vooral belangrijk dat in de bruto-begrensde natuurontwikkelingsgebieden een soort beschermingsregime gold, waarmee bepaalde ruimtelijke ontwikkelingen werden verboden in deze gebieden. Hiermee ontstond een stimulans voor gemeenten en provincies om de begrenzing snel concreet te maken. De planologische beperkingen golden immers voor de hele bruto-EHS. Zodra de begrenzing concreet was gemaakt in een gebied, zouden de beperkingen over de niet begrensde hectares (gemiddeld dus 2/3 deel) ook kunnen vervallen.

Ook heeft het Rijk in het SGR nog een aantal specifieke projecten genoemd waarin de nieuwe natuur nader is gelokaliseerd. Dat zijn de zogenaamde Strategische Groenprojecten (LNV, 1995a). In feite gaat het hier om zeer grote natuurontwikkelingsprojecten waar het Rijk blijkbaar grote waarde aan hecht. Voor deze projecten waren al op rijksniveau zeer concrete natuurdoelen en hectareclaims gesteld. Al bleek in de praktijk al snel dat ook deze claims onderhandelbaar waren. Zowel over de omvang van de natuurclaims op landbouwgrond als over de natuurdoelen zijn in de praktijk compromissen gesloten met regionale/lokale overheden en bestaande grondgebruikers (zie bv Goverde et al., 1997). De praktijk lijkt dus veel meer op governance dan op government. Later gebeurt iets soortgelijks met de 30.000 ha aan robuuste verbindingzones. Hier wordt weliswaar geen bruto-EHS kaart voor vastgelegd, maar worden specifiek te realiseren verbindingen genoemd, zoals de robuuste verbinding Utrechtse Heuvelrug-Veluwe. De provincies hebben bij het lokaliseren (of begrenzen) hiervan meer speelruimte gekregen van het Rijk. Waar de verbindingzone precies moet komen, mag de provincie zelf bepalen.

De eerder genoemde natuurdoeltypen zijn ook nader gelokaliseerd. Dat gebeurde eerst door de provincies in provinciale natuurdoeltypenkaarten en zou later een landelijke natuurdoelenkaart worden vastgesteld. Van het rijksvoornemen in 2000 (LNV, 2000) om deze lokalisering van natuurdoelen ook planologisch vast te leggen in de SGR2 is niets terecht gekomen. Het SGR2 kwam er niet en in de Nota Ruimte (VROM en LNV, 2004) is een dergelijke kaart niet opgenomen. Zelfs zonder deze planologische status is er nog geen overeenstemming tussen Rijk en provincies over de natuurdoelenkaart (Algemene Rekenkamer, 2006: 22). Verder blijkt in de praktijk dat provincies de natuurdoelen niet op hectareniveau vastleggen. Meestal heeft een grondeigenaar/natuurbeheerder nog wel een aantal keuzemogelijkheden om voor een bepaald natuurtype te kiezen. Bovendien is de link met het subsidie-instrumentarium van het Programma Beheer vrij zwak. Beheerpakketten zijn inhoudelijk niet altijd even goed afgestemd op de natuurdoeltypen. De helft van het werkelijke beheer van natuurgebieden, blijkt niet aan te sluiten op het gewenste natuurdoel (Algemene Rekenkamer, 2006: 32).

We kunnen concluderen dat de lokalisering van de nieuwe natuur voor een groot deel op provinciaal niveau plaatsvindt. Op landelijk niveau is wel geprobeerd om de lokalisering van nieuwe natuur te sturen via een bruto-EHS, specifieke projecten te benoemen (SGP's en robuuste verbindingen) en om de natuurdoelen op een landelijke kaart vast te leggen. In de praktijk blijkt dat provincies naast de speelruimte die ze al hadden, feitelijk nog meer ruimte hebben genomen om natuur buiten de bruto-EHS te begrenzen, natuurdoelen flexibeler vast te

leggen en concrete taakstellingen over projecten (in hectares en natuurdoelen) anders in te vullen dan het Rijk aangaf.

### 3.4 Besluitvorming over regime

De regimekwestie gaat over de mate waarin de bestemming natuur exclusief is of vormen van medegebruik zijn toegestaan. In deze studie gaan we in op de volgende vier onderdelen:

1. De besluitvorming over de mogelijke eigenaren van de nieuwe natuur.
2. De besluitvorming over het ruimtelijke ordeningsregime.
3. De besluitvorming over de te realiseren natuurdoelen.
4. De besluitvorming over de externe werking van de nieuwe natuur.

#### ***Eigenaren van de nieuwe natuur***

Grondeigendom en de rol van de overheid daarbij is in de nationale politiek altijd een heet hangijzer geweest. Eind jaren '70 sneuvelde er zelfs een kabinet op de grondpolitiek. Deze gevoeligheid zien we ook terug in het natuurbeleid. Daarbij gaat het om het inzetten van instrumenten als onteigening (zie hiervoor). Daarnaast gaat het ook om de verdeling van het grondeigendom. De grond voor de nieuwe natuur is grotendeels in handen van agrariërs. Voor zover het om beheersgebieden gaat, blijft dat zo. Maar de grond voor reservaten en natuurontwikkeling moest worden opgekocht, zo was de gedachte in het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990). Al rond de Relatienota (L&V, CRM en VRO, 1975) was er politieke discussie over dit onderwerp. Het punt was dat men niet wilde dat alle grond in staatshanden zou komen. Toen is al de principeafspraken gemaakt dat 50% van de nieuwe natuur in handen van Staatsbosbeheer zou komen en 50% in handen van private organisaties. Hiervoor zijn afspraken gemaakt met de particuliere natuurbeschermingsorganisaties (Natuurmonumenten en de provinciale landschappen).

Deze afspraak werd in de beginperiode van de EHS (1990-1995) gewoon overgenomen. De 150.000 ha nieuwe natuur (dus zonder de beheersgebieden) was zelfs al op hoofdlijnen verdeeld over de organisaties. Staatsbosbeheer kreeg 50%, Natuurmonumenten 25% en de landschappen samen ook 25%. Naast deze allocatieafspraken, werden zelfs over de locatie van de nieuwe eigendommen (wie krijgt waar welke grond) al afspraken gemaakt. Hiervoor diende de zogenaamde invloedssferenkaart, waardoor voorkomen werd dat de natuurorganisaties onderling gingen concurreren om de nieuwe natuurgebieden. De 100.000 ha beheersgebied bleef in handen van de agrariërs en hierop moesten beheersovereenkomsten afgesloten worden met de huidige (agrarische) eigenaren.

Na 1995 wordt het gecompliceerder, omdat opnieuw discussies ontstaan over de verdeling van het grondeigendom. Nu gaat het niet over exclusief staat versus particuliere organisaties, maar over de vraag of ook niet andere organisaties en beheerders de nieuwe natuur mogen beheren. In eerste instantie denkt men hierbij aan (bestaande en nieuwe) landgoedeigenaren, boeren, maar later komen ook andere burgers en bedrijven in beeld. In de Nota Dynamiek en Vernieuwing (LNV, 1995b) kondigt Minister Van Aartsen aan dat een deel van de geplande nieuwe natuur (6.700 ha) niet door de natuurorganisaties, maar door particuliere grondeigenaren zou worden gerealiseerd. Hiervoor werden ook nieuwe instrumenten ontworpen binnen het zogenaamde Programma Beheer. Naast idealistische argumenten (rond de verdeling van grondeigendom etc.) waren er ook pragmatische argumenten. Provincies gaven bijvoorbeeld aan dat ze de nieuwe natuur in bepaalde gevallen veel gemakkelijker konden realiseren als ze ook bv landgoedeigenaren hiervoor in aanmerking kwamen. Dit speelde vooral in provincies met veel landgoederen of waar de gebondenheid aan de grond erg hoog is. Het verkopen van de grond was dan geen optie, maar het meewerken aan een

functieverandering wellicht wel (zie ook Kuindersma et al., 1997; Kuindersma en Zweegman, 1998).

In de jaren hierna werden ambitie voor particulier beheer van nieuwe natuur steeds verder uitgebreid. In de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur lag veel nadruk op de maatschappelijke vraag naar natuur maar ook op partnerships bij het realiseren van natuur. De taakstelling voor particulier beheer werd ook uitgebreid naar 19.200 ha (van de 150.000 ha). Dit ging ten koste van de taakstelling voor grondverwerving (van 150.000 ha). Op dit punt loopt ons analysekader enigszins mis. De regimekwestie wordt op dit punt, in feite ook weer een allocatiekwestie. Immers het besluit dat particulier natuurbeheer wenselijk is leidt tot een taakstelling voor de allocatie van deze beheervorm.

In de drie kabinetten Balkenende (2002-2006) kwam tenslotte de nadruk zelfs op particulier beheer te liggen. De nieuwe natuur zou bij voorkeur in beheer worden gegeven aan particulieren. Opvallend genoeg worden de particuliere natuurbeschermingsorganisaties nu niet meer tot deze groep gerekend. Het ministerie van LNV noemt dit de 'Omslag van verwerving naar beheer'. Opvallend genoeg werd de mogelijkheid voor particulier beheer niet alleen verruimd, maar werden er op landelijk niveau ook taakstellingen aan gekoppeld (allocatie) Deze taakstellingen werden zelfs verdeeld over de provincies. Verschillende onderzoeken zetten overigens wel vraagtekens bij de haalbaarheid van deze taakstellingen (Van Egmond en De Koeijer, 2005 en Algemene Rekenkamer, 2006). Bij de tegenstanders bestaat de angst dat de nadruk op particulier beheer ook de realisatie van de EHS en de bijbehorende natuurdoelen zal gaan bepalen en veranderen. In het formele beleid wordt echter volgehouden dat het hier alleen gaat om een nieuw instrument om bestaande doelen mee te realiseren. Toch kan door de concrete taakstellingen voor particulier beheer per provincie er een spanning ontstaan tussen het realiseren van bepaalde natuurdoelen en het realiseren van de taakstelling particulier beheer. Het risico dat natuurdoelen hierbij aangepast worden op de wensen van de particuliere beheerders is niet geheel ondenkbeeldig.

### ***Het ruimtelijke ordeningsregime***

In het nationale natuurbeleid speelt de ruimtelijke ordening een belangrijke rol, vooral als het gaat om de bescherming van bestaande natuur (Kuindersma et al., 2004). Voor de realisatie van nieuwe natuur is weliswaar het instrument van de planologische kernbeschikking (SGR) ingezet, maar de echte besluitvorming over de ruimtelijke functie ligt op gemeentelijk niveau (bestemmingsplannen). Gemeenten zijn niet verplicht om de nieuwe natuur met een natuurbestemming vast te leggen. Rijk (SGR) en provincies (streekplannen) kunnen feitelijk alleen functieverandering (bv van landbouw naar wonen) door gemeenten tegenhouden op grond van het feit dat deze gebieden als nieuwe natuur in hun plannen staan aangegeven. LNV geeft in haar beleidsplannen (LNV, 2000 en 2004) wel aan dat de nieuwe natuur planologisch moet worden vastgelegd door gemeenten, maar hebben dus eigenlijk geen dwingende instrumenten om dit af te dwingen. De bestaande dwingende instrumenten in de ruimtelijke ordening (concrete beleidsbeslissingen, aanwijzingsbesluiten etc.) worden in de praktijk zeer terughoudend ingezet door provincies en het Rijk.

In de praktijk is het meestal zo dat gemeenten de natuurbestemming pas vastleggen als de nieuwe natuur is gerealiseerd. Indien gemeenten dit eerder doen, kunnen ze ook worden verplicht om de nieuwe natuur op deze plek daadwerkelijk te realiseren. Alleen bij functieverandering van bv landbouw naar natuur door particulieren is functieverandering van de grond een randvoorwaarde voor overheidssubsidie. Gemeenten krijgen in dat geval te maken met een individueel verzoek van bv een landgoedeigenaar om de functie van de grond te wijzigen. In deze gevallen kunnen gemeenten dus ook nog invloed uitoefenen op de locatie van de nieuwe natuur. In gevallen waarin natuurorganisaties grond kopen (of krijgen) of bij

agrarisch natuurbeheer (geen functieverandering) spelen de gemeenten met hun ruimtelijke ordeningsinstrumenten een marginale rol in de uitvoering van het landelijke natuurbeleid.

### ***Natuurregime (natuurdoelen)***

In het voorgaande hebben we al aangegeven hoe het Rijk is omgegaan met de zogenaamde natuurdoelen. Provincies leggen de natuurdoelen vast in gebiedsplannen. Uiteindelijk zijn het echter de grondeigenaren die bepalen welk natuurdoel ze willen nastreven. De rijksoverheid probeert dit te sturen door de zogenaamde beheersubsidies. Hiervoor gelden twee subsidieregelingen. De Subsidieregeling Natuurbeheer (SN) voor natuurgebieden met de hoofdfunctie natuur en de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) voor gebieden waarin de agrarische functie gecombineerd wordt met de natuurfunctie.

De rijksoverheid stuurt hiermee door de manier waarop de verschillende beheerpakketten zijn vormgegeven (eisen aan beheer), de subsidiebedragen per pakket, het al dan niet openstellen van een bepaald pakket en door het opnemen van subsidieplafonds (bv maximaal 1.000 ha voor natuurpakket X). De rijksoverheid is hierin niet geheel vrij. Vanwege de zogenaamde staatssteuntoets moet het bij de subsidiebedragen heel precies aan kunnen geven waarvoor wordt betaald. Hogere subsidiebedragen bieden (om een bepaald natuurdoel te stimuleren) kan dus niet zonder meer, vanwege deze Europese regels.

De provincies bepalen echter op welke plek een natuurbeheerder voor welke pakketten in aanmerking komt, maar kunnen zelf niet sturen op de mogelijke pakketten of op de voorwaarden ervan. Het gaat namelijk om rijks subsidieregelingen. Indien een beheerder een subsidie aanvraagt sluit hij ook een individuele beheersovereenkomst af met de nationale overheid. Deze zal ook controleren of hij zich aan de voorwaarden van de regeling houdt. Deze voorwaarden kunnen gaan over het gebruik van de grond (wel of geen recreatieve openstelling, of agrarische gebruik als maaien of vee inscharen). De meeste pakketten bevatten echter ook prestatievoorwaarden. Achteraf moet de beheerder aantonen dat hij een bepaald aantal soorten heeft op de grond. Indien hij niet aan deze voorwaarden voldoet, kan de beheerder worden gekort op de beheersvergoeding.

Opvallend genoeg valt Staatsbosbeheer niet onder deze regeling. LNV stuurt Staatsbosbeheer namelijk op een andere manier aan. In de praktijk leidt dit wel tot de merkwaardige situatie dat Staatsbosbeheer enerzijds door de provincie gevraagd kan worden om bepaalde natuurdoelen te realiseren, terwijl LNV bepaalt hoeveel geld het voor het beheer krijgt.

Ondanks de sturing van provincies en gemeenten zijn grondeigenaren dus in hoge mate vrij om zelf het soort beheer van de grond te bepalen. Deze vrijheid zit in de eerste plaats natuurlijk in de beslissing om een beheerspakket aan te vragen of niet. Ten tweede heeft de beheerder in de praktijk vaak nog veel vrijheid in het soort pakket dat hij wil aanvragen. Elk pakket heeft eigen randvoorwaarden. In een situatie dat meerdere pakketten mogelijk zijn, kan een beheerder het pakket dus meer afstemmen op de eigen doelen. Voor een natuurorganisatie zijn dat de doelen van de organisatie met natuurbeheer, voor een boer is de afstemming op de eigen bedrijfsvoering van belang. Andere particulieren gaat het puur om de eigen smaak, of ze zijn in staat om het natuurbeheer af te stemmen op andere commerciële vormen van landgebruik. Voorbeelden zijn combinaties van natuur met campings, met golfbanen, bungalowparken etc. (zie bv Kuindersma en Kolkman, 2005).

### ***Externe werking***

Natuurbeheer kan uitstraling hebben naar omliggende gebieden. Hieronder verstaan we enerzijds de fysieke dan wel planologische schaduwwerking van nieuwe natuur op omliggende gronden. Hieronder verstaan we de beperkingen die het natuurbeheer op een bepaald stuk

grond met zich meebrengt voor andere gronden. Dit kan gaan om overhangende taken die fysiek het groeien van de maïs op een aangrenzend weiland belemmert. Ook planologische schaduwwerking kan optreden indien de natuurfunctie, de eigenaar van omliggende gronden belemmerd in bijvoorbeeld het uitbreiden van zijn boerderij.

Daarnaast kan het natuurdoel dat in een natuurgebied nagestreefd wordt, afhankelijk zijn van het beheer van omliggende gronden. Vaak spelen de milieuomstandigheden een belangrijke rol. Sommige natuurtypen kunnen niet gerealiseerd worden indien op korte afstand bijvoorbeeld veel ammoniakuitstoot is vanuit bestaande varkensstallen. Ook de waterstand kan een belangrijke factor zijn voor het ontstaan van bepaalde natuurdoelen. Indien de waterstand is afgestemd op het landbouwkundig gebruik van een deel van een gebied, kan dit spanning opleveren met natuurdoelen die om een hogere waterstand vragen. Dit soort aspecten zijn vaak niet op te lossen binnen de fysieke grenzen van een stukje begrensde nieuwe natuur.

Deze externe effecten kunnen een belangrijke beperking zijn voor het realiseren van nieuwe natuur. Boeren komen in opstand tegen nieuwe natuur, als het hun belemmert in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Aan de andere kant is een natuurbeheerder afhankelijk van het Waterschap om het waterpeil omhoog te brengen, waardoor de beheerder zijn natuurdoel kan halen.

Vanuit landelijk perspectief zijn over deze externe effecten weinig dingen besloten of vastgelegd. Over het algemeen gaat de regelgeving over de natuurgebieden zelf. Alleen regelgeving als de Natuurbeschermingswet en de Vogel- en Habitatrichtlijn kennen mogelijkheden om deze externe effecten ook juridisch af te dwingen. Maar deze regels gelden vrijwel alleen voor bestaande natuur en gaan voor de nieuwe natuurgebieden meestal niet op. Indien een beheerder een beheersovereenkomst met de overheid sluit, is hij daarmee verantwoordelijk voor het halen van een natuurdoel. Indien hij hiervoor afhankelijk is van externe milieu-omstandigheden moet hij dit probleem zelf of samen met anderen (grondeigenaren en/of overheden) oplossen of voor een natuurdoel kiezen dat minder afhankelijk is van deze milieu-omstandigheden. Overigens wordt vanuit ander beleid soms ook actief door de overheid gewerkt aan het oplossen van dergelijke problemen. Het gaat dan om specifiek beleid gericht op verdrogingsbestrijding, ammoniakbeleid e.d. Vaak hangen dit soort problemen sterk met elkaar samen, waardoor een integrale gebiedsgerichte aanpak zoals in de reconstructie, ROM-gebieden of brede landinrichtingsprojecten op zijn plaats is (zie ook Boonstra et al., 2007; Glasbergen en Driessen, 1993). Er bestaat echter geen specifiek beleid vanuit het (nationale) natuurbeleid om dergelijke regimekwesties op te lossen. Het is besluitvorming die (ook door het hoge maatwerkgehalte) meestal op lokaal of gebiedsniveau zal plaatsvinden.

### **3.5 Perversies in het nationale natuurbeleid**

In dit hoofdstuk hebben we het nationale natuurbeleid geanalyseerd vanuit de indeling in allocatie, locatie en regime. Daarbij hebben we hoofdzakelijk een government perspectief gehanteerd. De besluitvorming is namelijk niet vanuit meerdere standpunten en visies bekeken, maar vooral gezien vanuit de rijksdoelen en het rijksnatuurbeleid.

Grogweg kunnen we de belangrijkste onderdelen van het natuurbeleid als volgt indelen in de besluitvorming over allocatie, locatie en regime.

Besluitvorming over	Onderdeel van het natuurbeleid
<b>Allocatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bepalen wens voor 250.000 ha nieuwe natuur (1990).</li> <li>• Bepalen wens voor 30.000 ha robuuste verbindingen (2000).</li> <li>• Verdelen van natuurclaims onder provincies.</li> <li>• Bepalen gewenste natuurdoelen voor deze nieuwe natuurgebieden door het Rijk (&gt;1995)</li> <li>• Bepalen beschikbare financiële middelen en instrumenten voor realisatie natuurbeleid door het Rijk (1990&gt; ).</li> <li>• Taakstellingen voor particulier beheer gesteld op 50% van nieuwe natuur (vanaf 1995 steeds verhoogd).</li> </ul>
<b>Locatie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brutobegrenzing EHS door het Rijk (1990)</li> <li>• Aanduiding van robuuste verbindingen (2000)</li> <li>• Concrete 1 op 1 begrenzing door provincies</li> <li>• Bepalen precieze plek gewenste natuurdoelen in natuurgebiedsplannen door provincies</li> </ul>
<b>Regime</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Besluitvorming over de wenselijkheid van particulier en agrarische natuurbeheer door het rijk.</li> <li>• Besluitvorming over beschermingsregime nieuwe natuur grotendeels overgelaten aan provincies en vooral gemeenten.</li> <li>• Randvoorwaarden voor natuurbeheer vastgelegd in subsidieregelingen SAN en SN door het Rijk.</li> <li>• Externe werking van natuurdoelen wordt (impliciet) overgelaten aan provincies/gemeenten/waterschappen.</li> </ul>

Uiteindelijk wilden we met de analyse van de besluitvorming in het natuurbeleid vanuit dit nationale government perspectief, perversies in het beleid naar boven halen. Met behulp van een nadere analyse van de beschreven besluitvormingsprocessen in het natuurbeleid, is er in ieder geval wel zicht op een aantal mogelijke perversies. Een deel van deze perversies is enigszins speculatief, omdat de analyse van de besluitvorming in dit perspectief vooral vanuit landelijk beleidsperspectief is gebeurd. We weten dus nu nog onvoldoende over de precieze manier waarop de nageschakelde besluitvorming bij provincies, gemeenten en in de gebieden heeft plaatsgevonden. Hier gaan we in de casestudies nader op in.

Uiteindelijk destilleren we de volgende mogelijke perversies uit de voorgaande analyse:

1. **Allocatie** - De rijksdoelen zijn opgelegd aan het provinciaal niveau, maar niet daadwerkelijk afgestemd op dit niveau. De allocatie van nieuwe natuur (in hoeveelheid) is verdeeld over de provincies zonder dat dit afgestemd was op de provinciale/regionale wens voor nieuwe natuur. Indien de natuurwens in elke provincie hetzelfde was, is dat waarschijnlijk geen probleem, maar gezien de regionale verschillen in het algemeen is dit niet erg waarschijnlijk. Bovendien is ook op nationaal niveau niet een heel goede analyse geweest van de maatschappelijke behoefte aan natuur. De natuurclaim komt vooral voort uit een algemeen biodiversiteitstreven, lange termijn analyses over de ontwikkelingen in de landbouw en pragmatisch-politieke overwegingen om geld voor het natuurbeleid te claimen. Het is te verwachten dat op provinciaal niveau en in ieder geval op lokaal niveau de vraag of de natuur in dit specifieke gebied wel gewenst is, wel gesteld zal worden. Naarmate de afweging hierover op een hoger niveau heeft plaatsgevonden, zal het moeilijker zijn dit naar het lokale niveau te vertalen.



2. **Allocatie** - In het natuurbeleid stuurt het rijk, de provincies meer aan op taakstellingen als hectares, dan op doelstellingen als ruimtelijke samenhang. Vanwege de versnipperde lokalisering (begrenzing) van de nieuwe natuur door de provincies, ontstond nationaal de behoefte aan de allocatie van nog meer nieuwe natuur (robuuste verbindingen). We noemen dit een perversie omdat de versnipperde lokalisering van natuur in de praktijk waarschijnlijk ook te maken heeft met lokale weerstand tegen de nieuwe natuur. Het feit dat dit vervolgens alleen maar leidt tot nog meer grondclaims voor natuur, is opmerkelijk. Blijkbaar hadden de provincies ook niet voldoende stimulansen om de natuur juist meer geconcentreerd te begrenzen. Wellicht werkte de hectaretaakstelling voor elke provincie in combinatie met de tijdsdruk, de versnipperde begrenzing van de nieuwe natuur in de hand.
3. **Locatie** - In de periode dat de provincies de nieuwe natuur moesten lokaliseren was er nog geen definitief beeld van de beoogde kwaliteit van die natuur (natuurdoelen). Het is in de praktijk lastig voor te stellen hoe de provincies enerzijds nieuwe natuur moeten begrenzen, zonder dat men precies voor ogen heeft welke natuur dat moet opleveren. Het soort natuur dat kan ontstaan in de praktijk is immers in hoge mate afhankelijk van de plek.
4. **Allocatie/locatie/regime** - De vrijwilligheid van de instrumenten om nieuwe natuur te realiseren is niet erg consistent met de manier waarop nationale doelen zijn geformuleerd. We doelen dan vooral op de vrij dwingende bepalingen van het Rijk ten aanzien van Allocatie, Locatie en Regime. Vooral de oorspronkelijke gedachten om één op één vast te leggen waar de nieuwe natuur moest komen, welke natuur daar moest komen en welke beheervorschriften daar zouden gelden, lijken in de richting te gaan van een stevige vorm van blauwdrukplanning. De instrumenten die men inzet, kenmerken zich echter door vrijwillige realisatie (geen onteigening) en het betalen van de gangbare prijzen voor landbouwgrond. In de praktijk hebben de provincies (samen met het Rijk) bepaalde onderdelen van het beleid minder als blauwdruk vastgelegd (bv natuurdoelen, maar ook de begrenzing). Om de doelen in de praktijk te realiseren is dat waarschijnlijk ook wel nodig. Dit laatste vooral in het geval dat de overheid feitelijk niet bereid is om meer dwingende instrumenten in te zetten of meer geld wil betalen voor grond of beheercontracten. Indien deze vrijwilligheid sterk centraal staat in het beleid, zou een flexibele houding ten aanzien van de te realiseren doelen meer passend zijn.
5. **Regime** - Rijkstaakstellingen voor regime (particulier beheer) kunnen in de praktijk belangrijker worden dan taakstellingen ten aanzien van natuurdoelen. Het alloceren van de taakstellingen voor particulier beheer onder de provincies kan spanning opleveren met de taak van de provincies om bepaalde natuurdoelen te realiseren. We zien dat de taakstellingen voor particulier beheer heel concreet per provincie zijn vastgelegd in hectares. Aan de andere kant moeten met de nieuwe natuur bepaalde natuurdoelen worden gehaald. Deze natuurdoelen zijn minder duidelijk per provincie aangegeven. Het gevaar bestaat dat de provincies de natuurdoelen gaan afstemmen op de natuurdoelen van mogelijke particuliere beheerders, omdat particulier beheer sterk gewenst wordt. Het is niet ondenkbeeldig dat hierdoor bepaalde natuurdoelen die landelijk wel gewenst worden, in de praktijk minder goed van de grond zullen komen omdat ze minder aantrekkelijk zijn voor beheerders. Dit effect zou opmerkelijk zijn omdat particulier beheer formeel als een instrument wordt gezien om een bepaalde natuurkwaliteit te realiseren en niet als een doel op zichzelf.

6. **Regime** - De rijksoverheid sluit individueel beheercontracten af met natuurbeheerders en stuurt Staatsbosbeheer aan voor het beheer van hun natuurgebieden, maar de provincies bepalen de natuurdoelen in de nieuwe natuurgebieden. Op dit punt sturen de provincies dus (namens het Rijk) op de hoofdlijnen van het natuurbeheer, en het rijk regelt met de individuele beheerders de details.
7. **Regime** - Eigenaren van nieuwe natuur worden via beheercontracten verantwoordelijk gemaakt voor het realiseren van bepaalde natuurwaarden, terwijl veel natuurdoelen mede afhankelijk zijn van externe zaken (zoals milieukwaliteit) die een beheerder maar beperkt kan beïnvloeden.

## 4 Het experiment Gaasterland

### 4.1 Inleiding

Gaasterland was halverwege de jaren negentig een schrikbeeld voor provinciale en landelijke natuurambtenaren (Kuindersma et al. 1997). In Gaasterland waren immers boeren en bewoners massaal in opstand gekomen tegen de plannen om nieuwe natuur te begrenzen in hun gebied. Daarbij was men erin geslaagd om de natuurplannen tijdelijk van tafel te krijgen en uiteindelijk zelfs een uitzonderingspositie te krijgen in het landelijke natuurbeleid. Voor provinciale ambtenaren was Gaasterland een waarschuwing om toch vooral voorzichtig te werk te gaan met het begrenzen van nieuwe natuur in een gebied. Voor sommige landelijke natuurambtenaren was Gaasterland vooral een 'bewijs' voor hun stelling dat provinciebestuurders toch wel erg snel 'slappe knieën' kregen bij ook maar het minste volksverzet. Voor critici van de EHS-plannen (bijvoorbeeld uit de landbouworganisaties en organisaties voor particulier natuurbeheer) was Gaasterland een voorloper. Een experiment dat zou laten zien dat het ook anders kon met het natuurbeleid.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst de ontwikkelingen die in Gaasterland leiden tot de gebiedsopstand en volgen we de totstandkoming en de uitvoering van het experiment Gaasterland tot en met 2005. Daarbij maken we gebruik van een uitgebreide procesevaluatie van het experiment Gaasterland (Kuindersma en Kolkman 2005). Daarna analyseren we de besluitvormingsprocessen in Gaasterland aan de hand van drie kernbegrippen in deze studie, namelijk allocatie, locatie en regime. Ten slotte komen we vanuit deze casus tot een aantal perversies in het natuurbeleid.

### 4.2 Beschrijving besluitvormingsproces

We beschrijven het besluitvormingsproces rond het experiment Gaasterland aan de hand van de totstandkoming ervan in de periode 1995-1999 (4.2.1) en de uitvoeringsfase 2000-2005 (3.2.2).

#### 4.2.1 De begrenzing van nieuwe natuur in Fryslân

We beginnen de beschrijving van de casus Gaasterland in het begin van de jaren negentig. De provincie Fryslân moet dan (op grond van de afspraken met het Rijk) de begrenzing van de nieuwe natuur concreet maken. Zoals aangegeven laat het ministerie van LNV de concrete begrenzing over aan de provincies. Dat moest dan wel gebeuren binnen de grenzen van de bruto-EHS. Op deze kaart was ongeveer 3.000 ha van de gemeente Gaasterlân-Sleat aangeduid als bruto-EHS. Op basis van deze bruto-begrenzing en de nadere inperking van deze begrenzing met een factor drie, is er in 1990 dus al sprake van een (door het Rijk gewenste) netto-begrenzing van zo'n 1.000 ha nieuwe natuur in Gaasterland.

In de provincie Fryslân stuitte de begrenzing van landbouwgrond als nieuwe natuurgebieden op bijzonder veel weerstand. Fryslân is immers een echte landbouwprovincie en de claim vanuit natuur op vooral de betere landbouwgronden, werd zowel in de provinciale politiek als in de landbouwwereld met argusogen bekeken. Eerdere begrenzingen in het kader van de Relatienota hadden immers al veel moeite gekost. Nu lag er weer een nieuwe claim (Kuindersma *et al.* 1997, Tromp 2001). In totaal moest Fryslân 14.500 ha begrenzen. Voor

5.500 ha vond de provincie een creatieve oplossing: de zogenaamde vliegende hectares<sup>2</sup>. Het gaat hier om de beheersovereenkomsten die boeren kunnen afsluiten. Daarvoor wordt niet begrensd maar is heel Fryslân aangewezen als zoekgebied voor 5.500 ha beheersovereenkomsten. Volgens de gedeputeerde was LNV aanvankelijk woedend over dit plan, maar is het uiteindelijk wel geaccepteerd. Na deze afspraken resteerde dus nog een begrenzingtaakstelling van 9.000 ha. Op 9 november 1993 maakte de provincie afspraken met de landbouworganisaties over de begrenzingen in Fryslân. De afspraak houdt in dat er in totaal 6.700 ha nieuwe natuur komt. Dit wordt dus onttrokken aan de landbouw. De resterende 2.300 ha (9.000 minus 6.700 hectare) wordt beheersgebied of achter de hand gehouden in een knelpuntenpot. De natuurontwikkelinghectares worden voornamelijk verdeeld over Zuidoost Fryslân, de Blauwe Zone en Gaasterland.

Voor Gaasterland spreken de provincie en de landbouworganisaties een taakstelling van 550 ha nieuwe natuur af. Ten opzichte van de oorspronkelijke taakstelling van ruim 1.000 ha was dit een behoorlijke afname. Deze taakstelling legde de provincie in maart 1994 ook vast in het nieuwe Streekplan Fryslân (1994). Toch krijgt de natuurclaim op Gaasterland in de Provinciale Staten en in de media tot maart 1995 weinig aandacht (Tromp 2001). De grondclaims waren in de Blauwe Zone en het ROM-gebied Zuidoost Fryslân veel groter en het verzet kwam tot op dat moment ook vooral uit deze gebieden.

Vijf jaar na het Natuurbeleidsplan (LNV 1990) heeft de provincie Fryslân dus met veel moeite een akkoord gesloten met de landbouworganisaties over de begrenzingen. Er is gekozen voor een combinatie van een flexibel instrument als de vliegende hectares en concrete begrenzingen in drie gebieden, waaronder Gaasterland. Voor de landbouwsector als geheel heeft dit als voordeel dat de onzekerheid in de andere landbouwgebieden over mogelijke natuurclaims is weggenomen. Wel zijn de plannen in de gebieden, waaronder Gaasterland dan nog niet geconcretiseerd. Dat zou gebeuren in de vorm van een partiële streekplanherziening. Over het verloop van dit proces in Gaasterland gaan we nu verder in.

#### **4.2.2 De gebiedsopstand in Gaasterland**

Na het akkoord van de provincie met de landbouworganisaties komt de claim van 550 ha in Gaasterland terecht. De provincie formeert een commissie die de begrenzingsplannen voor Gaasterland nader moet gaan uitwerken. De commissie bestond uit provincieambtenaren, lokale landbouwbestuurders en natuurorganisaties. Het provinciaal akkoord was het uitgangspunt. Men moest dus gewoon 550 ha natuurontwikkeling vinden in Gaasterland.

20 maart 1995 werd het uitwerkingsplan aan de streek gepresenteerd. De gedeputeerde voor ruimtelijke ordening was er ook. Het ging immers om een streekplanuitwerking. De zaal zat vol met boeren en andere streekbewoners. De plannen werden gepresenteerd en er kwam een kaart van de plannen op tafel. Achteraf zien alle betrokkenen de presentatie van deze kaart met alle beoogde nieuwe natuur ingekleurd tot op perceelniveau, als een cruciale fout. Temeer omdat de boeren van wie het land of zelfs de hele boerderij was ingekleurd, vooraf niet individueel waren ingelicht over de plannen. Gedurende de avond borrelde de weerstand bij de aanwezige agrariërs en andere streekbewoners tegen deze plannen steeds meer op. 'Maar dat is mijn land!', zou een van de boeren ontzet hebben geroepen. De avond eindigt emotioneel en zeer rumoerig. De boeren waren woedend. Hun land was ingekleurd als natuur op een kaart. Het zou het einde betekenen voor vele boerenbedrijven. Dat mocht niet

---

<sup>2</sup> Het concept van de vliegende hectares wordt later landelijk overgenomen en gaat dan verder onder de aanduiding 'ruime jas begrenzing'.

gebeuren, zo was het gevoel. De emoties liepen hoog. Iemand gooide een stoel in de lucht. De gedeputeerde werd zelfs over de tafel aan zijn stropdas getrokken.

De meeste weerstand veroorzaakte de begrenzing van twee volledige boerenbedrijven in de Marderhoek. Hier was een ecologische verbindingzone ingetekend van het centrale bosgebied naar het IJsselmeer. De commissie had deze verbindingzone nog op het laatste moment ingekleurd. Overigens was er vlak daarvoor nog een bijeenkomst in Harich geweest over het gebiedsgerichte beleid van de WCL Zuidwest Fryslân. Voorzitter op deze bijeenkomst was de gedeputeerde voor natuur. Een vertegenwoordiger van de FLTO informeerde op deze bijeenkomst de mensen over de begrenzingplannen. Op dat moment was de verbindingzone in de Marderhoek nog niet ingevuld. De gedeputeerde gaf in een interview in 2002 aan dat op deze bijeenkomst er nog geen sprake was van protest. De sfeer was in zijn beleving zelfs vrij positief. Hij gaf zijn collega-gedeputeerde die verantwoordelijk was voor de begrenzing, na afloop de tip mee dat hij op de voorlichtingsbijeenkomst de opkoper van DLG maar moest meenemen. De verwachting was dus dat de begrenzing zonder grote problemen zou verlopen in Gaasterland. Dezelfde inschattingfout maakten de landbouworganisaties. In tegenstelling tot de begrenzingen in de Blauwe Zone en Zuid-Oost Friesland dachten de provinciale landbouworganisaties dat het in Gaasterland niet nodig zou zijn om aparte voorlichtingsavonden te organiseren waar ook 'de grote voorzitters' een rol konden spelen. De begrenzing zou gewoon opgelost kunnen worden door de lokale landbouwcommissies.

Nu was de inschatting van de landbouworganisaties en de provincie ook niet zo vreemd. In de periode voor de voorlichtingsavond was er ook niet zoveel verzet bij de boeren. Althans de weerstand was nog niet geactiveerd. Ook de boeren in het gebied wisten (zeker in algemene termen) wel van de natuurclaim in Gaasterland. Het akkoord met de landbouworganisaties uit 1993 was immers duidelijk en was ook openbaar gemaakt. Feit is dat de meeste boeren voor 20 maart 1995 niet zo bezig waren met de begrenzing. Het was dus vooral de voorlichtingsbijeenkomst die de weerstand bij de agrariërs en de overige bevolking tegen deze natuurplannen deed oplaaien. Het presenteren van een ingekleurde kaart en het feit dat de ingekleurde boeren vooraf niet persoonlijk waren geïnformeerd, waren in dit verband cruciale fouten. Het zette een proces in werking dat op dat moment niet meer te stoppen was.

Boze boeren en streekbewoners richtten een week later de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders (IVG) op. Protestborden tegen de EHS, zoals 'EHS = Even Hectares Stelen', verrezen in de weilanden. Ook de media doken bovenop het conflict. Gaasterland stond in het middelpunt van de belangstelling. Een van de eerste activiteiten van de actiegroep IVG was het organiseren van een referendum. Verschillende actievoerders gingen alle meerderjarige inwoners van Gaasterland af: 75% van de 'stemmers' bleek tegen de provinciale plannen te zijn. Deze massale steun gaf de actievoerders de legitimiteit om hun acties voort te zetten en was natuurlijk een krachtig argument naar de gemeente en de provincie.

De gevolgen waren groot. In het gebied *ontstond een anti-natuur- en anti-overheidstemming*. De woede richtte zich tegen de overheden, maar ook tegen de natuurorganisaties en in het bijzonder tegen de vertegenwoordigers van deze organisaties in het gebied. De beheerder van het Fryske Gea werd zelfs bedreigd. Natuur in algemene zin was de boosdoener. De mensen maakten zich niet alleen zorgen om de twintig boerenbedrijven die zouden verdwijnen maar ook om de werkgelegenheid in het gebied en de leefbaarheid in de dorpen.

Een andere factor was dat een stevig inhoudelijk, ecologisch verhaal onder de plannen ontbrak. De indruk ontstond dat het alleen om het 'wegzetten' van de hectares ging. Het ontbreken van een helder ecologisch verhaal had ook tot gevolg dat de plannen in de beeldvorming een heel eigen invulling kregen. In het gebied ontstond na een uitspraken in de

Telegraaf van een lokale natuurbeheerder het beeld dat de natuurplannen vooral uit wilde natuur en moeras bestonden. Het beeld van wilde natuur en moeras sloot slecht aan bij het beeld van een mooi agrarisch cultuurlandschap zoals dat bij de (boeren)bevolking van een groot deel van het gebied leefde. Gaasterland was toch al mooi, waarom dan deze plannen?

De provincie was geschokt door het verzet in Gaasterland en trok de voorgenomen begrenzing voorlopig in. Op de 550 ha in Gaasterland wilde de provincie echter niet terug komen. De provincie Fryslân had namelijk het gevoel dat ze al tot het uiterste was gegaan in de onderhandelingen met het Rijk over de begrenzingen. Nieuwe onderhandelingen met het Rijk hierover kon of wilde men liever niet aangaan.

De gemeente trok zelfs de steun voor de aanvankelijke EHS-plannen in, nadat bleek dat de bevolking zich massaal tegen de plannen keerde. Het gemeentebestuur zat erg met de kwestie in de maag. Zeker omdat de verkiezingen voor de deur stonden, wilden de wethouders zich niet aan de kwestie branden en werd de gemeente in deze periode vooral ambtelijk vertegenwoordigd via de gemeentesecretaris. In feite stond de gemeente (en vooral B&W) inhoudelijk wel achter de begrenzingsplannen. Niet omdat het nu zo graag meer natuur wilde, maar omdat de planologische beperkingen van de brutobegrenzing (voor woningbouw, nieuwe bedrijventerreinen) anders op een veel groter deel van de gemeente bleef drukken. De gemaakte plannen waren vooral geconcentreerd rond de bestaande bosgebieden van Gaasterland. In de visie van de gemeente was dat de beste oplossing voor de 550 ha natuur, die als onvermijdelijk werd gezien.

Opvallend genoeg blijven de landbouwvertegenwoordigers (FLTO en landbouwschap) misschien nog wel het meest stringent vast te houden aan de gemaakte afspraken in Gaasterland. Het was immers afgesproken met de provincie en anders zouden de discussies over begrenzingen elders in Fryslân weer oplaaien. Hierdoor moest uiteindelijk zelfs het hele plaatselijke FLTO-bestuur aftreden. Het bestuur werd vervangen door nieuwe bestuurders die wel het vertrouwen van de lokale boeren hadden.

De provincie ging in mei 1995 nog wel overleggen met de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders, maar dat haalde weinig uit. De provincie wilde de begrenzing voorlopig van tafel halen en ook over een andere begrenzing viel wel te praten, maar de 550 ha voor Gaasterland bleven overeind staan. Voor de IVG waren deze concessies echter volstrekt onvoldoende. De IVG wilde de aankoop van grond helemaal van tafel hebben.

De IVG voerde vervolgens de publiciteitscampagne op en verplaatst de discussie naar het landelijke politieke niveau. Zo werden Eerste Kamerleden en Tweede Kamerleden aangeschreven. De reden hiervoor was dat de Eerste Kamer op 12 september 1995 opnieuw werd gesproken over het natuurbeleid met de behandeling van het Structuurschema Groene Ruimte. De IVG komt met een grote groep Gaasterlanders naar Den Haag en de publieke tribune van de Eerste Kamer vult zich met Gaasterlanders. Het gevolg is dat een groot deel van het debat over de problemen in Gaasterland gaat. De meeste senatoren blijken kritisch over de natuurplannen en zijn gevoelig voor de emoties in Gaasterland. Minister Van Aartsen had zich goed voorbereid op de discussie. Hij is vooraf zelfs 'in het geheim' naar Gaasterland gegaan om zich persoonlijk op de hoogte te stellen van de situatie in het gebied. Bijkomend voordeel voor de actievoerders is dat Van Aartsen net de Nota Dynamiek en Vernieuwing (Ministerie van LNV 1995) heeft uitgebracht. Hierin pleit de VVD-minister voor het meer betrekken van particulieren en boeren bij het natuurbeheer. In het debat biedt de Minister een uitweg uit de impasse tussen streek en provincie. Hij geeft aan dat er: *'alles uit de kast gehaald worden om vormen van agrarisch natuurbeheer mogelijk te maken*. Hij biedt ook de opening voor een experiment in Gaasterland om daarmee de bestaande natuurclaims te

realiseren. De actievoerders zijn tevreden. Ze hebben bereikt wat ze wilden en de woorden 'experiment' en 'alles uit de kast' worden in navolgende discussies ook nog vaak gebruikt.

Na de doorbraak in de Eerste Kamer zijn de problemen echter nog lang niet opgelost. De IVG wil graag invulling geven aan het genoemde experiment, maar de provincie wil graag werken met een platform van IVG, overheden en natuurorganisaties. De provincie wil de natuurorganisaties meerdere zetels geven en voor de IVG is dit niet acceptabel. Dit heeft met zeggenschap te maken, maar ook met het wantrouwen van de actievoerders in de natuurorganisaties. Ook het vertrouwen vanuit de IVG in de provincie is nog niet groot. Men heeft het vermoeden dat de provincie het oorspronkelijke voornemen van de 550 ha helemaal niet wil loslaten.

In het voorjaar van 1996 besloot de provincie de impasse te doorbreken door de hulp in te roepen van een Commissie van Wijze Mannen. Deze Commissie Gaasterland krijgt van GS de opdracht om te zoeken naar oplossingen uit de impasse. De Commissie geeft eind 1996 een vrij vernietigend oordeel over het begrenzingproces. De hoofdpunten van hun kritiek zijn:

1. De gevolgde aanpak van de EHS werd ervaren als een aanpak van bovenaf en heeft geleid tot een polarisatie tussen de betrokkenen.
2. De aanpak was eenzijdig. Er was geen relatie met de economische ontwikkeling en sociaal-culturele leefbaarheid van de streek.
3. De te realiseren natuurdoelen konden niet overtuigen en leidden niet tot acceptatie in de streek.
4. Doel en middel zijn verwisseld. De nadruk lag te veel op de begrenzing van de 550 ha.
5. De mogelijkheden voor agrarisch en particulier natuurbeheer zijn niet voldoende onderzocht.
6. Het gebied heeft onvoldoende tijd en ruimte gekregen om zijn eigen visie te ontwikkelen.

Op basis schetst de Commissie Gaasterland de contouren voor een andere aanpak. Deze gaan meer uit van Gaasterland als natuurlandschap en moeten in een breder perspectief komen te staan (inclusief landbouw en recreatie). De voorgestelde netto-begrenzing wordt ongedaan gemaakt, maar de natuurdoelen blijven richtinggevend. De actievoerders van IVG worden samen met de plaatselijke FLTO gevraagd om de plannen zelfstandig uit te werken in een EHS-Commissie. Daarbij moet de EHS-commissie het plan van aanpak wel in een open proces met alle betrokkenen voorbereiden. Verder komt er een adviescommissie met vertegenwoordigers van de overheden en de natuurorganisaties. Het advies wordt positief ontvangen. De provincie neemt alle aanbevelingen over en de EHS-commissie van IVG en FLTO accepteert de opdracht om het experiment uit te werken.

### **4.2.3 Onderhandelen over een gebiedsexperiment 1997-2000**

Ook de EHS-commissie start (in september 1997) de werkzaamheden met een uitgebreide consultatieronde. Na de consultatieronde start men met het Plan van Aanpak van start in de vorm van drie deelprojecten: (1) Agrarisch natuurbeheer, (2) Plattelandstoerisme en streekproducten en (3) Milieu en bedrijfsontwikkeling.

Tijdens het proces vinden allerlei onderhandelingen plaats tussen EHS-commissie en de provincie over de precieze inhoud (en de randvoorwaarden) van het Plan van Aanpak. Dit proces kost veel tijd gaat gepaard met veel 'ups en downs'. Heel vaak is er ook bijna sprake geweest van een breuk tussen provincie en EHS-commissie. Ook externe factoren, zoals een grondaankoop van Natuurmonumenten en Fryske Gea in het gebied, zorgden soms voor een crisis. De provincie heeft in de onderhandelingen veel concessies moeten doen aan de EHS-commissie, mede op basis van de toezeggingen van minister Van Aartsen ('alles uit de kast')

en de emotie vanuit de actievoerders: *'dat hen groot, niet te repareren, kwaad was aangedaan'*. Daar komt nog bij dat de EHS-commissie ook goede ingangen heeft bij verschillende PS-leden. Dit maakt de onderhandelingen er voor GS niet gemakkelijker op. Verschillende PS-fracties staan erg positief tegenover de actievoerders. Het gaat in Friesland dat ook om een Provinciale Staten die vrij landbouw minded is. De EHS-Commissie speelt dit spel handig en de gedeputeerde moet veel energie stoppen in het tussentijds bijpraten van de PS-fracties om te voorkomen dat de onderhandelingen met het gebied steeds worden doorkruist door toezeggingen van PS-fracties aan het gebied.

De EHS-adviescommissie speelt in het proces op de achtergrond een belangrijke rol. De commissie bestaat uit een onafhankelijke voorzitter en vertegenwoordigers van LNV-Noord, de provincie, de gemeente Gaasterlân-Sleat, Dienst Landelijk Gebied (DLG) en Staatsbosbeheer. De medewerker van Staatsbosbeheer vertegenwoordigt tevens de andere natuurorganisaties. De adviescommissie heeft drie belangrijke effecten op het proces:

1. De *introdunctie van de 'natuurmeetlat'*. Dit instrument maakt de natuurresultaten van het experiment meetbaar en afrekenbaar. Daarnaast geeft het instrument het gebied een concreet doel om naartoe te werken.
2. De *grondpot*. De adviescommissie wilde een mogelijkheid creëren om in het gebied om grond te kunnen kopen, om grond te kunnen ruilen. Niet alleen voor natuur, maar ook voor de landbouw. De EHS-commissie wil dit aanvankelijk niet, omdat men het ziet als een instrument dat grondaankopen door natuurorganisaties weer mogelijk maakt. De adviescommissie weet de IVG uiteindelijk te overtuigen. Wel zijn er beperkende voorwaarden. Zo krijgen IVG en NLTO een vetorecht bij grondaankopen en mag de grond pas na 5 jaar als er echt geen belangstelling is voor agrarisch of particulier natuurbeheer, worden overgedragen aan een natuurorganisatie.
3. *Versterking van wederzijds vertrouwen*. Met het voeren van overleg over de inhoudelijke adviezen van de adviescommissie aan de EHS-commissie ontstond er tussen de personen in deze twee commissies meer onderling vertrouwen. Zo ontstond er vertrouwen in de Staatsbosbeheer vertegenwoordiger in de commissie, terwijl het wantrouwen in Staatsbosbeheer als organisatie nog steeds bestond. Toch maakte men met deze prille vormen van vertrouwen een begin met het herstel van de verhoudingen in het gebied tussen de natuurorganisaties, overheden en actievoerders.

#### **De Natuurmeetlat**

De natuurmeetlat is een puntensysteem, waarbij als uitgangspunt geldt dat voor de ambitieuzere en daarmee vaak moeilijke natuurdoelen meer punten (maximaal 10 punten per hectare) en voor lagere/makkelijkere natuurdoelen minder punten zijn te halen (minimaal 1 punt per hectare). In totaal zijn de natuurdoelen in Gaasterland gerealiseerd als er 5.600 punten zijn behaald. Deze natuur zou moeten kunnen wedijveren met de oorspronkelijke 550 ha natuur (De Molenaar *et al.* 2005). Daarbij zijn wel voorwaarden gesteld aan een maximum en een minimum aantal punten per natuurdoel/natuurpakket. Dit ziet er als volgt uit (Tabel 4.1).

Tabel 4.1 De tien onderdelen van de natuurmeetlat

Categorie	Te behalen score	
	minimaal	maximaal
Weidevogelbeheer	1045	1705
Botanisch beheer	825	1375
Perceelsranden	220	330
Bouwlandbeheer	220	330
Houtwallen en singels	220	330
Bos	605	1045
Heide	220	330
Plas-dras gebieden	220	330
Wintergasten	385	715
Bonus	-	-



In het voorjaar van 1999 presenteerde de EHS-commissie het concept Plan van Aanpak aan de streek. Het Plan van Aanpak Experiment Gaasterland (EHS-commissie 1999) bestaat uit drie deelprojecten:

- Agrarisch en particulier natuurbeheer (deelproject 1).
- Plattelandstoerisme en streekproducten (deelproject 2).
- Milieu en bedrijfsontwikkeling (deelproject 3).

Na een inspraakperiode gaat het gebied in een openbare bijeenkomst akkoord met het plan. 95% van de aanwezigen stemt voor. Op 9 april 1999 biedt de EHS-commissie het Plan van Aanpak aan Provinciale Staten. Deze stemmen in november 1999 in met het plan, inclusief de afspraken met het gebied over de natuurmeetlat. Ook de gemeente Gaasterlân-Sleat en het Ministerie van LNV reageren positief op het Plan van Aanpak. De provincie en de gemeente stellen voor de uitvoering van het Plan van Aanpak over een periode van vijf jaar elk in totaal 250.000 gulden ter beschikking. Daarnaast levert de provincie een bijdrage aan tal van projecten. Voor de uitvoering van het Plan van Aanpak is in mei 1998 al de Vereniging Bosk & Greide opgericht door IVG en FLTO. Na de actietijd van de IVG en de planfase van de EHS-commissie breekt met Bosk & Greide een nieuwe periode aan in Gaasterland. De uitvoering van het Plan van Aanpak kan van start gaan.

Na het vaststellen van het Plan van Aanpak moet de provincie nog een gebiedsplan opstellen. Dit gebiedsplan vormt het kader voor subsidieverlening op basis van het Programma Beheer (SAN en SN). De natuurlandpunten moeten immers gerealiseerd worden met behulp van boeren en particulieren. Voor beheersubsidies zijn deze afhankelijk van het Programma Beheer. Het gebiedsplan legt de hele gemeente Gaasterlân-Sleat vast als zoekgebied voor nieuwe natuur. Dit onderscheidt Gaasterland van andere gebieden, waar de begrenzing veel concreter is vastgelegd. Het plan geeft wel globaal natuurdoelen aan met een indicatie op welke plekken deze doelen meer of minder kansrijk zijn. De versterking van bestaande natuurgebieden heeft de voorkeur samen met goede verbindingen tussen die gebieden. Deze voorwaarden zijn globaal vastgelegd en de natuurmeetlat is verder sturend. Het gebiedsplan treedt in de zomer van 2000 in werking. Vanaf dat moment kan Bosk & Greide starten met het afsluiten van beheersovereenkomsten. Op de uitvoering gaan we nu nader in.

#### **4.2.4 De uitvoering van het experiment (2000-2005)**

In 2000 is het dus duidelijk welke natuur in Gaasterland (zo ongeveer) wordt nagestreefd. De precieze plek waarop deze natuur gaat komen is echter zo open mogelijk gelaten. Het hangt dus van deze uitvoeringsfase af in hoeverre dit vorm krijgt. We bespreken de ontwikkelingen in de periode 2000-2005 aan de hand van de positie en opstelling van de belangrijkste (groepen) actoren in het gebied: Bosk en Greide, de grondgebruikers (boeren, particulieren en natuurorganisaties), de gemeente Gaasterlân-Sleat, de provincie Fryslân en het Ministerie van LNV.

##### ***Bosk en Greide***

Bosk & Greide is de vereniging voor agrarisch en particulier natuurbeheer die door de actiegroep IVG en de NLTO in 1998 is opgericht voor de uitvoering van het Plan van Aanpak Experiment Gaasterland. Bosk & Greide komt voort uit de actiegroep IVG en daardoor bevinden zich in de achterban ook boeren die zeer fel gekant zijn tegen samenwerking met natuurorganisaties. Een deel vindt zelfs dat met de instemming met het Plan van Aanpak al te veel concessies zijn gedaan. Het bestuur moet rekening houden met deze kritische achterban. De emoties nemen overigens in de loop van het proces wel iets af, zodat Bosk & Greide ook verder lijkt te kunnen gaan in bijvoorbeeld de samenwerking met natuurorganisaties.

Om de beoogde 5.600 punten van de natuurmeetlat te realiseren, heeft Bosk & Greide een aantal instrumenten ter beschikking. Zo heeft men een consultant ingehuurd om in overleg met individuele agrariërs te kijken waar de mogelijkheden liggen voor natuurbeheer op het eigen bedrijf. In de eerste jaren is men vooral gericht op het binnenhalen van de relatief gemakkelijke natuurlandpunten als weidevogelbeheer en botanisch beheer. Het afsluiten van beheersovereenkomsten verloopt in de periode 2001-2005 voorspoedig. Begin 2005 zijn al ruim 4.100 punten gehaald.

De grondpot is ook een instrument dat Bosk & Greide ter beschikking staat om de doelen van het Plan van Aanpak te realiseren. Voor de aansturing van de grondpot is een Grondcommissie in het leven geroepen. Bosk & Greide heeft een vetorecht in deze commissie. Natuurorganisaties kunnen niet zelfstandig grond kopen in het gebied, in ieder geval niet met overheidssubsidie. Dat is een belangrijke machtsbron voor Bosk & Greide omdat men hierdoor grote invloed heeft op welke grond wordt aangekocht en waar eventueel aangekochte grond naar toe gaat. In de eerste jaren is de grondcommissie (mede door de afwachtende houding van Bosk & Greide) nog zeer terughoudend met het aankopen van grond. In 2002 verandert dat en koopt men een eerste stuk grond bij het Rijsterbos. Eind 2005 is al zo'n 60 ha is aangekocht. Het is de bedoeling om hiermee op twee plekken nieuwe natuur te realiseren (bij het Rijsterbos en een natte ecologische verbindingzone tussen de Fluessen het Zwin). Toch is de grootste doorbraak misschien wel dat natuurbeheer door natuurorganisaties niet meer wordt uitgesloten. Er is zelfs al een stukje grond overgedragen aan het Fryske Gea. Deze ontwikkeling is mede mogelijk geworden door personele wisselingen bij de beheerders in het gebied. Deze beheerders werken bewust aan het langzaam herstellen van de sterk verstoorde verhoudingen met Bosk & Greide en de boeren.

Naast de natuurmeetlat heeft Bosk & Greide ook andere projecten opgestart. Hiermee kan men inspelen op verschillende behoeftes bij de achterban. Een succesvol project is het ruiterspadenproject, waarin succesvol is samengewerkt met de natuurorganisaties.

### ***De boeren in Gaasterland***

Gaasterland is vooral een melkveehouderijgebied en kent ongeveer 200 boerenbedrijven. Dit aantal neemt de laatste jaren sterk af. Tegelijkertijd neemt de omvang van de grotere bedrijven steeds verder toe, zowel in hectares als in melkquotum. Bij aanvang van het experiment in 2000 staat agrarisch natuurbeheer in Gaasterland nog in de kinderschoenen. Zo zijn er in het gebied geen bestaande beheersgebieden (relatienota). Toch is de belangstelling van boeren voor met name weidevogelbeheer erg groot en het maximum voor weidevogelbeheer wordt ook al in 2000 bereikt. Toch blijft LASER beheerscontracten in Gaasterland goedkeuren. Blijkbaar is het maximum voor het experiment geen maximum voor de landelijke doelstellingen. Langzamerhand neemt ook de belangstelling onder boeren voor andere beheervormen toe, zoals botanisch beheer, ganzengedooogbeheer en randenbeheer. In de periode 2000-2005 heeft de belangstelling voor agrarisch natuurbeheer zich in Gaasterland enorm ontwikkeld. Opvallend is wel dat er nauwelijks boeren zijn die andere overeenkomsten afsluiten dan weidevogelbeheer, ganzengedooogbeheer, perceelsrandenbeheer en botanisch beheer. Ook particulier natuurbeheer (SN) is nog niet populair bij de boeren. Nog slechts één boer heeft de stap naar natuur met (ruimtelijke) functieverandering gezet.

### ***Particuliere grondeigenaren in Gaasterland***

De groep particulieren in Gaasterland is zeer gevarieerd. Het gaat om oude landgoederen (Kippenburg), nieuwe landgoederen (De Mottekamp), particulieren met een stukje grond en recreatieve bedrijven als de ecologische golfbaan en de landschapscamping De Verborgene Hoek. Een belangrijk verschil met de agrarische grondgebruikers is dat particulieren veel

vaker (en gemakkelijker) kiezen voor particulier natuurbeheer en dus voor functieverandering van de grond. Een pakket als botanisch beheer is zowel bij boeren als particulieren populair, maar particulieren kiezen ook voor pakketten waar bij de boeren (nog) geen belangstelling voor is, zoals bosaanleg en heideontwikkeling.

De motieven voor natuurbeheer zijn bij de particulieren zeer verschillend. We zijn de volgende motieven tegengekomen:

1. Financiële motieven. Deze spelen bij sommige particulieren een zeer belangrijke rol, bijvoorbeeld als financiële basis om een landgoed in stand te kunnen houden.
2. Formele motieven. Bij de golfbaan en de landschapscamping was de natuurontwikkeling in feite een randvoorwaarde vanuit het beleid voor het toestaan van deze ontwikkeling.
3. Overige motieven. Voor sommige particulieren speelt geld een minder belangrijke rol. Voor deze groep is het meer een beloning en een erkenning voor een ontwikkeling waaraan men anders ook wel was begonnen.

### ***De natuurbeschermingsorganisaties in Gaasterland***

In Gaasterland zijn drie terreinbeherende natuurorganisaties actief: Staatsbosbeheer, Fryske Gea en Natuurmonumenten. Staatsbosbeheer is de grootste beheerder met 1.000 ha. Het Fryske Gea en Natuurmonumenten hebben respectievelijk 350 ha en 160 ha grond in Gaasterland. Een groot deel hiervan is voor het experiment niet relevant omdat bestaande natuur (dat is hier grond met een natuurbestemming op 20 maart 1995) niet meetelt in de natuurmeetlat. Ondanks dat bestaande natuur niet meetelt, kunnen de natuurorganisaties ook een bijdrage leveren aan de natuurlandpunten. Ze hebben namelijk ook grond met een agrarische bestemming (al dan niet verpacht aan boeren) en bovendien heeft Natuurmonumenten in 1998 en 1999 nog grond aangekocht in Gaasterland. Bosk & Greide profiteert van een aantal van deze ontwikkelingen, doordat het punten oplevert, maar is er niet actief bij betrokken. De natuurorganisaties trekken vooral hun eigen plan voor zover het natuurbeheer op de eigen grond betreft. Het feit dat dit punten oplevert voor de natuurmeetlat is voor hen dan bijzaak. Afstemming of overleg met Bosk & Greide over deze of toekomstige plannen met betrekking tot het beheer (van de bestaande terreinen van de natuurorganisaties) lijken vooralsnog te ontbreken. Ook Bosk & Greide neemt hiertoe vooralsnog geen initiatief.

### ***De gemeente Gaasterlân-Sleat***

De gemeente Gaasterlân-Sleat is een kleine gemeente met ongeveer 10.000 inwoners. De gemeente steunt zoals aangegeven actief het experiment Gaasterland, nadat de aanvankelijke steun voor de EHS-begrenzing was ingetrokken. De gemeente speelt vooral een rol bij de initiatieven van Bosk & Greide die te maken hebben met recreatie (ruiterpaden) en via de toestemmingsplanologie. Immers, zodra een boer of een particulier natuur wil realiseren via de Subsidieregeling Natuurbeheer, komt de gemeente in beeld want voor zo'n aanvraag is een bestemmingsplanwijziging noodzakelijk. De gemeente werkt over het algemeen mee aan dergelijke wensen. De relatie tussen de gemeente Gaasterlân-Sleat en Bosk & Greide is op zich goed te noemen. Dit heeft ook te maken met de invloed die Bosk & Greide en de plaatselijke NLTO-afdeling hebben gehad in de besluitvorming over het nieuwe bestemmingsplan. De natuurorganisaties vinden deze invloed soms wel wat te ver gaan. Bovendien vertegenwoordigt Bosk & Greide in deze processen meer het landbouwbelang dan het natuurbelang.

Als het gaat om de gemeentelijke visie op ruimtelijke ontwikkelingen in het buitengebied van de gemeente, zijn veel actoren kritisch op de gemeente. Sommigen geven aan dat de gemeente helemaal geen visie heeft op het buitengebied. Of dat men hiervan in ieder geval niets merkt. Zo is het opvallend dat de gemeente geen rol speelt (of zelfs wil spelen) in de grondcommissie. Er is nu grond aangekocht en in de grondcommissie wordt nu actief

nagedacht over plannen om met deze grond natuur te realiseren. De gemeente is pas bij deze besluitvorming betrokken op het moment dat de aanvraag voor een bestemmingswijziging er al ligt. Op dat moment is er al overeenstemming tussen alle betrokkenen. Het is dan voor de gemeente wel heel moeilijk om nog nee te zeggen tegen een dergelijke ontwikkeling.

De gemeente heeft ook geen echte visie op natuurontwikkeling in de gemeente. Het actief stimuleren van natuur is dan ook niet aan de orde. Het Bestemmingsplan bevat alleen een stimulans voor natuurontwikkeling bij de uitbreiding van een landschapscamping: een boerencamping mag uitbreiden tot 50 standplaatsen als het een aantal hectares natuur realiseert. De gemeente is meer gericht op de ruimtelijke en economische ontwikkeling van de gemeente. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aanleggen van een nieuw bedrijventerrein, een rondweg rond Balk, recreatieve ontwikkelingen (bv vaarroutes), het opknappen van het dorpscentrum en woningbouw (bv aan het Slotermeer). Daarbij loopt de gemeente vaak tegen milieuregelgeving aan zoals de Vogel- en Habitatrichtlijn. De lokale actiegroep SBNL-GS gebruikt deze instrumenten om de activiteiten tegen te houden. Het wil overigens niet zeggen dat de gemeente alle ruimtelijke ontwikkelingen toestaat. Zo werd jaren geleden de bouw van een groot bungalowpark tegengehouden en ook het voorstel (vanuit Bosk en Greide) om een windmolenpark aan te leggen werd gestopt vanwege het feit dat de gemeenteraad deze zaken niet vond passen in het Gaasterlandse cultuurlandschap.

### ***De provincie Fryslân***

De belangrijkste overheidspartij in het experiment Gaasterland is de provincie Fryslân. Het was immers de provincie die verantwoordelijk was voor de aanvankelijke natuurplannen in 1995. Na enige aarzeling realiseerde de provincie zich ook dat een zeker draagvlak voor de plannen in de streek cruciaal was voor het slagen van de natuurplannen. Uiteindelijk ging de provincie akkoord met de invulling van het Plan van Aanpak Experiment Gaasterland. De provincie is dus een contract aangegaan met Bosk & Greide. Hierdoor is het vertrouwen tussen Bosk & Greide en de provincie in deze periode langzaam weer gegroeid. Dit proces kostte wel ruim vier jaar en verliep soms moeizaam als gevolg van de vertrouwensbreuk waarin men in 1995 in verzeild was geraakt.

De samenwerking tussen Bosk & Greide en de provincie verloopt in deze jaren zonder grote problemen. De provincie werkt in de periode 2000 – 2005 actief aan het herstellen van het onderlinge vertrouwen, dat vooral in het begin nog broos is. De gedeputeerde slaagt erin om het vertrouwen van Bosk & Greide te vergroten door consequent het Plan van Aanpak te verdedigen tegen kritiek vanuit Provinciale Staten en de (lokale) natuurorganisaties. Ook op andere manieren neemt de provincie belemmeringen weg die de voortgang van de uitvoering kunnen verstoren. Zo verdedigt de gedeputeerde persoonlijk de aanleg van de natuurgolfsbaan in Gaasterland bij de Raad van State. De rechtszaak is aangespannen door omwonenden. Het belangrijkste argument is dat dergelijke ontwikkelingen niet mogen in de EHS. Tegenargument is dat de grond van de golfbaan voorheen in gebruik was als landbouwgrond. De golfbaan levert zelfs een bijdrage aan de EHS met 27 ha natuur, die ook meetelt in de natuurmeetlat. Bosk & Greide heeft ook een actieve rol gespeeld om de realisatie van deze golfbaan mogelijk te maken en het afblazen van het plan zou een forse streep door de rekening van Bosk & Greide zijn. De actie van de gedeputeerde is succesvol en de aanleg van de golfbaan kan van start gaan.

Ook nadat de gedeputeerde is vervangen door een andere gedeputeerde blijft deze actief zelf ingrijpen als er zaken van buiten komen die het experiment bemoeilijken. Deze komen in de laatste jaren voornamelijk vanuit het landelijk beleid. Op nationaal niveau realiseren ambtenaren en politici zich ook niet (meer) altijd welke afspraken met Gaasterland zijn gemaakt en welke impact beleidswijzigingen hierop kunnen hebben. Zo voert de Tweede

Kamer eind 2004 een debat (in het kader van de Nota Ruimte) over een snelle planologische bescherming van de EHS. De gedeputeerde ziet het gevaar in van deze voorstellen. Ze belt persoonlijk een aantal mensen in Den Haag er wijst ze erop dat de provincie deels andere afspraken heeft gemaakt. Aan de ruime begrenzing in Gaasterland en aan de vliegende hectares in heel Fryslân mag niet worden getornd. De inschatting is dat dergelijke maatregelen er voor kunnen zorgen dat die oude sfeer terugkomt. Uiteindelijk gaat het plan overigens niet door. De partijen in de Tweede Kamer die pleitten voor dit voorstel bleken zich de consequenties van hun voorstellen voor het proces in Gaasterland, helemaal niet gerealiseerd te hebben. Ondanks dat had een dergelijke maatregel wel een flinke verstoring kunnen zijn van de relaties rond het experiment. In het algemeen is de provincie kritisch op de rol van het Rijk. De gedeputeerde heeft vooral kritiek op de rol die het Ministerie van LNV speelt in relatie tot gebiedsprocessen zoals Gaasterland.

Voor Bosk & Greide is het belangrijk dat ze er op kan vertrouwen dat de provincie er alles aan doet om belemmeringen in het rijksbeleid te voorkomen of ongedaan te maken. Dit consistente beleid heeft het vertrouwen in de provincie bij Bosk & Greide en haar achterban zeer veel goed gedaan. Hierdoor kunnen problemen in de uitvoering voortaan ook op ambtelijk niveau worden besproken in plaats van op bestuurlijk niveau. Om dit te vergemakkelijken heeft de provincie gezorgd voor één ambtelijk 'loket'. Deze provinciale ambtenaar is aanspreekpunt voor Bosk & Greide op alle provinciale beleidsterreinen. Bosk & Greide is zeer positief over deze manier van werken.

### ***Het Ministerie van LNV***

Het Ministerie van LNV is na de rol in de EHS-adviescommissie minder direct betrokken bij het proces in Gaasterland. LNV heeft wel een contactpersoon aangewezen bij de Directie Noord van LNV in Groningen. Bosk & Greide kan bij deze contactpersoon terecht bij problemen met beleid van LNV. LNV speelt vooral een rol dankzij het Programma Beheer. Uit de subsidieregelingen SAN en SN worden immers de meeste beheerscontracten met particulieren en boeren betaald. De omslag van verwerven naar beheer (zie hoofdstuk 3) heeft ook invloed op het experiment. Langzamerhand komt de nadruk in de realisatie van de EHS te liggen op het beheer door particulieren en boeren en niet meer op het aankopen en overdragen van grond aan de traditionele natuurbeschermingsorganisaties. Voor het experiment Gaasterland is deze beleidswijziging gunstig omdat het in één klap verandert van een uitzondering op het landelijke beleid (of zelfs een schrikbeeld) naar een voorbeeld van het nieuwe landelijke natuurbeleid.

Het knelpunt dat Gaasterland een experiment is in het kader van de EHS, maar niet in het Programma Beheer, is een probleem dat rechtstreeks speelt tussen het Ministerie van LNV en Bosk & Greide. Het is wel een cruciaal punt omdat het Programma Beheer in feite de financier is van alle beheercontracten die met boeren en particulieren in het gebied worden afgesloten. Het fundamentele discussiepunt met LNV dat Bosk & Greide eigenlijk een eigen budget voor beheer wilde, buiten de landelijke regelingen om, is overigens al in 1997/1998 aan de orde geweest in de onderhandelingen met de EHS-commissie. LNV was toen duidelijk: geen uitzonderingspositie voor Gaasterland en dus geen beheersvergoedingen buiten het Programma Beheer om. Het probleem is dat de uitvoering van het Programma Beheer niet noodzakelijkerwijs synchroon loopt met de realisatie van de natuurmeetlat. Het is namelijk denkbaar dat op gegeven moment een bepaald natuurpakket niet meer afgesloten kan worden omdat de landelijke doelstelling is bereikt. Ondertussen kunnen grondeigenaren in Gaasterland dat pakket dus niet meer afsluiten. Het gevolg kan zijn dat een onderdeel van de natuurmeetlat niet gerealiseerd kan worden. Of dat de benodigde onderdelen van het Programma Beheer niet open staan op het moment dat er in Gaasterland belangstelling voor is. Binnen Bosk & Greide bestaat enige ongerustheid over de mogelijkheid dat dergelijke

problemen het realiseren van de 5.600 punten kunnen belemmeren. Voor het afsluiten van contracten over beheer is men immers afhankelijk van het Programma Beheer. Bosk & Greide wil garanties van LNV dat dergelijke problemen geen belemmeringen gaan vormen voor de realisatie van de gebiedsafspraken in Gaasterland.

Bosk & Greide heeft zelf het initiatief genomen tot een overleg over deze problemen met de contactpersonen bij de provincie en LNV, directie Regionale Zaken. In het overleg zijn twee opties bedacht. De eerste optie was een eigen budget voor beheerscontracten voor Gaasterland binnen het Programma Beheer. Dat wil zeggen dat beheerscontracten die bijdragen aan de meetlat altijd gehonoreerd worden, onafhankelijk van de belangstelling elders in Nederland. De tweede optie was het 'Gaasterlandse luikje' in het Programma Beheer. Dit luikje hield in dat binnen elk pakket in het Programma Beheer een reservering zou komen voor de onderdelen van de natuurmeetlat. Zodoende kon niet het probleem ontstaan dat het landelijke plafond voor dat specifieke pakket al was bereikt, voordat Gaasterland aan deze pakketten toe was.

Uiteindelijk zijn de problemen en de mogelijke oplossingen besproken met LNV en de uitvoerders LASER en DLG. Daaruit bleek in ieder geval dat men op dat niveau (met name LNV in Den Haag en LASER) niet of slecht op de hoogte was van de afspraken in Gaasterland. Uiteindelijk is er hier begrip ontstaan voor de problemen. Uiteindelijk is het Gaasterlandse luikje er niet gekomen. Belangrijkste reden is dat LNV geen uitzonderingen wil voor gebieden binnen het Programma Beheer. Besloten is om problemen met aanvragen voor beheerscontracten vanuit Gaasterland per geval op te lossen. De aanvragen vanuit Gaasterland krijgen in deze zin een speciale behandeling. LASER stelt DLG en LNV op de hoogte indien er problemen zijn met aanvragen uit Gaasterland. Dan wordt geprobeerd het voorliggende probleem op te lossen. Op dit moment lijkt deze aanpak goed te werken. Er zijn op dit moment dan ook geen grote problemen met contracten in Gaasterland. Dit heeft ook wel te maken met het feit dat algemene (opstart)problemen met het Programma Beheer inmiddels zijn opgelost. Bosk & Greide geeft inmiddels aan dat ze ook gewend zijn geraakt aan het ingewikkelde systeem van het Programma Beheer.

### **4.3 Analyse besluitvorming: allocatie, locatie en regime**

In de vorige paragraaf hebben we een uitgebreide beschrijving gegeven van het besluitvormingsproces rond de EHS in Gaasterland in de periode 1990-2005. In deze paragraaf gaat het erom dat we de (al beschreven) besluitvorming proberen te duiden in de analytische termen allocatie, locatie en regime. Het uiteindelijke doel is om te komen tot persvies in het natuurbeleid (par. 4.4).

#### ***Besluitvorming over allocatie in Gaasterland***

Allocatie gaat over de besluitvorming over de hoeveelheid natuur. In dit geval gaat het dus over de hoeveelheid natuur in Gaasterland. Het eerste dat in deze casus opvalt is de getraptheid waarmee de allocatie van natuurhectares van rijk, via provincie naar gebiedsniveau worden vertaald. Het Rijk legt de hectareclaim bij de provincie neer en geeft via de brutobegrenzing feitelijk ook aan dat in Gaasterland een claim ligt van 1.000 ha nieuwe natuur. De provincie Fryslân alloceert de natuurclaims weer over verschillende deelgebieden. Een vrij gedetailleerd compromis tussen provincie en landbouworganisaties bepaalt de verdeling van hectares over de gebieden. Net zoals bij de besluitvorming over de verdeling van hectares over de provincies speelt de lokale wens van bevolking, gemeenten of landbouworganisaties daarin nauwelijks een rol. Gevolg is dat Gaasterland een natuurclaim krijgt van 550 ha, zonder dat de gemeente of lokale organisaties daarover hebben meegepraat. Het is gewoon een

randvoorwaarde voor het daarop volgende proces van de lokalisering van de nieuwe natuur op gebiedsniveau.

Het feit dat vooral de landbouworganisaties mochten meepraten over de allocatie, heeft als gevolg dat de onderbouwing (mede) vanuit het landbouwbelang (op provinciale niveau) is beargumenteerd. De nieuwe natuur mag dan vooral in de gebieden komen waarin de landbouw toch minder ontwikkelingsmogelijkheden heeft. De landbouwgebieden rond de bossen van Gaasterland vallen hierbinnen. Een algemene ecologische onderbouwing van de nieuwe natuur in Gaasterland is er wel, namelijk de bestaande bosgebieden vergroten en deze verbinden met de natte gebieden, maar is in deze fase nauwelijks uitgewerkt. Onder de claim van 550 ha ligt dan ook geen analyse die aangeeft dat het voor het halen van de natuurdoelen in Gaasterland noodzakelijk is om 550 ha nieuwe natuur aan te leggen.

Opvallend is dat ook na de gebiedsopstand de allocatie van 550 ha als meest harde randvoorwaarde (vanuit de overheden) overeind blijft staan. Aanvankelijk wil het gebied ook deze claim van tafel, maar zowel LNV als de provincie blijft aan de 550 ha vasthouden. Ook in het later afgesproken puntensysteem gaat het over minimaal 5.600 punten realiseren, waarbij maximaal 10 punten per hectare zijn te halen. In de praktijk zal het dus in het experiment om meer dan 550 ha natuur gaan. De flexibiliteit van het experiment zit veel meer in de inzet van instrumenten (geen grondaankopen, maar particulier beheer) en de vrijheid van grondeigenaren op de precieze locatie en het regime van de nieuwe natuur zelf te bepalen.

In de allocatie van bepaalde natuurdoelen stuurt het puntensysteem. Hierin zijn verschillende natuurdoelen vastgelegd met eigen minima en maxima. Voor het behalen van deze doelen, moeten beheerders echter contracten afsluiten met de overheid over beheerssubsidies. Deze lokale allocatie van natuurtypen, is financieel niet afgedekt in het programma Beheer. Hier botsen de algemene afspraken die de provincie met het gebied heeft gemaakt in dit experiment, met landelijke subsidieregelingen voor natuurbeheer. Overigens steunt LNV het experiment wel in algemene zin, maar is het niet bereid om hiervoor uitzonderingen in nationale subsidieregelingen te maken. Het feit dat er op nationaal niveau voldoende natuur van een bepaald type is gerealiseerd, kan betekenen dat in Gaasterland de, met de provincie afgesproken, natuurdoelen niet zijn te halen. Indien nationaal een natuurdoel is gehaald kan de nationale overheid immers besluiten dat het Programma Beheer voor dit pakket niet meer wordt opengesteld.

### ***Besluitvorming over locatie in Gaasterland***

De locatie van de nieuwe natuur in Gaasterland moet formeel door de provincie worden ingevuld. De bruto-EHS (van het Rijk) geldt daarbij als zoekgebied. De lokalisering van de nieuwe natuur wordt echter niet meegenomen in de allocatieafspraken tussen provincie en landbouworganisaties. De provincie legt de taak om de 550 ha natuur te lokaliseren neer bij een gebiedscommissie van lokale landbouwvertegenwoordigers, natuurorganisaties en provincieambtenaren. De provincie moet natuurlijk wel de uiteindelijke beslissing nemen, maar legt een groot deel van de voorbereiding neer bij deze (gebieds)partijen. Deze commissie maakte een kaart waarop de nieuwe natuur één op één precies was aangegeven. Toen de commissie eruit was werd het plan door de gedeputeerde gepresenteerd in het gebied. Op deze inspraakavond ontstond de onrust over de begrenzing van een ecologische verbindingzone, die precies over twee bestaande boerenbedrijven liep. De betreffende boeren waren hier vooraf niet van op de hoogte gesteld. Het gevolg was dat het hele gebied in opstand kwam tegen de hele begrenzing en de besluitvorming door de provincie werd stopgezet. De begrenzing komt hierdoor extra ter discussie te staan in het gebied. Er is ook veel kritiek over de inhoudelijke onderbouwing van de begrenzing. De ecologische onderbouwing ontbreekt namelijk geheel. Feitelijk zijn er alleen hectares grond geclaimd.

Mede hierdoor neemt in het gebied de beeldvorming over de nieuwe natuur ook 'de monsterachtige' proporties aan van 'wilde natuur' of moeras.

De besluitvorming over de lokalisering werd dus in 1995 ter discussie gesteld door boze boeren en gebiedsbewoners. Al snel besloot de provincie om de bestaande begrenzingenkaart in te trekken. Men wilde wel met het gebied onderhandelen over een nieuwe begrenzing. De boeren en bewoners willen echter zowel de allocatie van 550 ha als de begrenzing van tafel hebben. Uiteindelijk besluit de provincie om de nieuwe natuur helemaal niet meer te lokaliseren in dit gebied. Heel Gaasterland wordt zoekgebied voor nieuwe natuur. De besluitvorming over lokaliseren van nieuwe natuur, wordt hiermee feitelijk overgelaten aan de grondeigenaren in Gaasterland. Hierdoor valt de besluitvorming over de lokalisering van natuur vrijwel geheel samen met de besluitvorming over het regime.

### ***Besluitvorming over regime***

In het oorspronkelijke EHS-plan was nog nauwelijks nagedacht over het regime. Uitgangspunt voor de betrokken gemeente en landbouworganisaties was om de 550 ha zoveel mogelijk aangrenzend aan bestaande natuurgebieden te begrenzen. Op deze manier zouden de negatieve externe gevolgen voor bestaande landbouwbedrijven en woningbouw en overige bedrijvigheid in de gemeente minimaal zijn. Over de gewenste natuur in de nieuwe natuurgebieden was nog weinig bekend. Je kan veronderstellen dat deze keuze werd overgelaten aan de nieuwe grondeigenaren, namelijk de terreinbeherende natuurorganisaties. Het verzet tegen de allocatie en locatie van nieuwe natuur ging feitelijk ook over het regime. Het feit dat over de invulling van de nieuwe natuur weinig bekend was veroorzaakte irritatie en achterdocht bij de lokale bevolking. Irritatie over het feit dat een degelijke ecologische onderbouwing blijkbaar ontbrak en achterdocht over de plannen van de natuurorganisaties met de grond. Zou het geen moeras worden of een natuurpark met een hek erom heen. Bovendien keken de tegenstanders anders aan tegen de mogelijke externe effecten van het plan. Hierbij lag de nadruk vooral op de leefbaarheid van de dorpen, zowel in economische als in sociale zin. Dergelijke effecten waren in de planvorming niet aan bod gekomen.

Het EHS-experiment kreeg een heel andere invulling. Kenmerkend voor het plan is de ruime begrenzing. Hierbinnen moeten grondeigenaren zelf beslissen of ze gebruik maken van de mogelijkheden om natuur te beheren via de regelingen SAN of SN. Zeker voor de SAN pakketten betekent dit dat de natuur vrij versnipperd wordt aangelegd. Op de locatie van deze pakketten vindt dan ook nog nauwelijks sturing plaats, omdat het ook geen planologische gevolgen heeft. De grond blijft gewoon de agrarische functie houden. SN vindt meer aansluitend aan bestaande natuur plaats, mede doordat hiervoor ook planologische toestemming nodig is (van de gemeente) en bij aangrenzende boerderijen bv kan zorgen voor planschadeclaims. Hierdoor worden de meeste SN-contracten ook afgesloten rondom de bestaande bosgebieden in Gaasterland, opmerkelijk genoeg veelal dezelfde plekken als in de oorspronkelijke plannen waren begrensd. De ruime begrenzing heeft als voordeel dat nieuwe natuur kan ontstaan waar de maatschappelijke kansen liggen, maar heeft als nadeel dat dit niet altijd hoeft samen te vallen met de ecologisch optimale plekken. Toch lijkt er dus vooral in de SN-regeling een mechanisme op te treden dat natuur niet zomaar overal wordt aangelegd, maar dat grondeigenaren zijn gedwongen om de externe effecten voor omliggende grondeigenaren te beperken.

Grondgebruikers kiezen het natuurdoel dat qua regime het beste aansluit bij de eigen doelen en/of bedrijfsvoering. Hierdoor zijn bepaalde natuurtypen niet aantrekkelijk voor boeren, maar wel voor particulieren. Veel particulieren realiseren ook natuur, maar combineren dit ook met andere activiteiten zoals wonen (landgoed) of recreatie (golfbaan, camping). Dit sluit goed aan op de verbrede doelstelling van Bosk en Greide als de gemeente, die natuur pas actief



stimuleert als deze direct samenhangt met economische doelen of een aantrekkelijke woonomgeving. Natuurorganisaties realiseren ook natuur die boeren/particulieren weer niet realiseren. Wellicht heeft Bosk & Greide uiteindelijk de natuurorganisaties nog nodig om bepaalde typen natuur te beheren die qua regime weinig perspectief bieden voor particulieren of boeren. Gezien het feit dat men het doel (punten) wil halen, zal dit besef uiteindelijk vanzelf doordringen, onder voorbehoud dat de verhoudingen met de natuurorganisaties verder verbeteren.

#### **4.4 Conclusies over perversies in Gaasterland**

Uit de analyse van de besluitvorming in Gaasterland komen een aantal perversies naar boven. We onderscheiden een aantal perversies die met het oorspronkelijke EHS-plan te maken hebben en perversies die samenhangen met het experiment Gaasterland.

De perversies van het oorspronkelijke EHS-plan waren:

- Vooral de allocatie van nieuwe natuur is in Gaasterland stapsgewijs verder ingevuld van landelijk, naar provinciaal en lokaal niveau. Het betekende niet dat de hoeveelheid nieuwe natuur niet onderhandelbaar was. Op provinciaal niveau is de aanvankelijke claim van 1.000 ha nog verlaagd tot 550 ha. Dat was echter wel een harde randvoorwaarde voor het lokale proces. De perversie is nu dat het lokale niveau over deze claim niets meer te zeggen had. Aanvankelijk accepteerden de partijen dit, maar hun achterban bleek het, op het moment dat het concreet werd, dus niet te accepteren. Deze spanning leidde tot een conflict dat binnen de kortste keren weer op het landelijke en provinciale niveau kwam te liggen.
- De lokale partijen stelden wel een begrenzing van nieuwe natuur vast op perceelsniveau, maar de inhoudelijke ecologische onderbouwing was er niet of nauwelijks. In de oorspronkelijke plannen was er gedetailleerd op kaart vastgelegd waar de nieuwe natuur moest komen. Maar wat voor natuur (regime) het moest worden, was nog nauwelijks duidelijk. Het veroorzaakte in het gebied extra weerstand en bovendien ontstonden er allerlei indianenverhalen over moeras en een afgesloten gebied.
- Het oorspronkelijke plan was totaal niet afgestemd op lokaal ervaren problemen en op lokale natuurbeelden, terwijl de grondeigenaren wel vrijwillig moesten meewerken aan het verkopen van hun grond tegen de gangbare landbouwwaarde. Het plan loste in feite maar een probleem op en dat was het nationale natuurprobleem en het probleem dat de provincie en de landbouworganisaties hadden op de natuurhectares weg te zetten in de provincie Friesland. In het plan was geen poging gedaan om de nieuwe natuur af te stemmen op lokale wensen of door koppelingen te maken met het lokaal wel ervaren leefbaarheidprobleem.

Binnen het EHS-experiment bevindt zich ook een aantal perversies. Deze hebben voor een groot deel te maken met de spanning tussen het EHS-experiment in Gaasterland en het generieke EHS-beleid. Het zijn:

- Gebiedsafspraken worden gemaakt met de provincie, terwijl het gebied voor de realisatie van deze afspraken afhankelijk is van de generieke instrumenten van het landelijke natuurbeleid (Programma Beheer) waarvoor landelijke, generieke regels gelden. Bovendien is het gevolg ervan dat het gebied een afspraak heeft over de hoofdlijnen van het experiment (puntensysteem) met de provincies, maar dat de detailinvulling door grondeigenaren plaatsvindt in de vorm van individuele beheerscontracten met LNV. De provincie stuurt op hoofdlijnen en het rijk op detail. Het gevaar is bijvoorbeeld dat het rijk geen beheerscontracten meer afsluit voor bijvoorbeeld heide, omdat het heidepakket

landelijk vol zit, maar dat het gebied nog wel heide moet realiseren. Dergelijke situaties zal de provincie dan op moeten lossen met LNV.

- Het experiment Gaasterland heeft afspraken gemaakt met de provincie, maar het rijk heeft het gebiedscontract niet ondertekend. LNV heeft wel ingestemd met het experiment, maar sectoraal landelijk beleid kan de realisatie van het experiment wel bepalen. Naast op de invulling van de instrumenten van het natuurbeleid, heeft het rijk invloed op het natuurbeleid via bv het ruimtelijke beleid. In het experiment heeft het gebied een afspraak met de provincie over de ruime begrenzing van de EHS in Gaasterland. Binnen deze afspraken valt ook de toezegging dat dit geen negatieve gevolgen mag hebben voor andere ontwikkelingen binnen de gemeente (landbouw, woningbouw etc.) Als het rijk het beschermingsregime van de bruto-EHS aanscherpt, valt heel Gaasterland ineens onder dit strenge regime. In het verleden heeft zich bijna een dergelijke situatie voorgedaan. De provincie heeft toen de Tweede Kamer gewezen op de gevolgen van een snelle EHS-begrenzing op het experiment. Van kwade opzet bleek geen sprake, maar het is nu eenmaal moeilijk om in nationaal beleid rekening te houden met afspraken op gebiedsniveau.
- Een perversie in het experiment zelf is de keuze voor particulier- en agrarisch natuurbeheer en het moeten realiseren van het puntensysteem. De perversie komt naar voren op het moment dat blijkt dat particulieren en boeren bepaalde natuurdoelen (uit het puntensysteem) niet willen realiseren. Wat is er op dat moment belangrijker? Het realiseren van de punten of het uitgangspunt dat natuurorganisaties geen grond mogen kopen? In de praktijk lijkt dit probleem zich vanzelf op te lossen doordat Bosk & Greide inmiddels minder problemen lijkt te hebben met de invulling van een deel van de plannen door de natuurorganisaties.
- Een andere perversie in het experiment is dat het realiseren van de 5.600 punten (kwantiteit) centraal staat en er verder weinig staat over de kwaliteit van de gerealiseerde natuur. Het risico bestaat dat net zoals in het landelijke beleid de kwantiteit (begrenzen aantal hectares) boven de natuurkwaliteit komt te staan. Op dit punt kent het experiment Gaasterland zelfde potentiële nadelen als het gangbare EHS-beleid.

## 5 Renkumse Beek

### 5.1 Inleiding

Het bedrijventerrein de Beukenlaan is ontstaan vanuit papierfabrieken die zich langs de Renkumse beek hebben gevestigd vanwege de aanvoer van schoon water. In de loop van de tijd is dit uitgegroeid tot een bezetting bestaande uit lokale bedrijven, een transport-onderneming en rubberindustrie (Vredestein). Als er leegstand ontstaat en niet meer wordt voldaan aan de eisen voor een optimale bedrijfsmatige exploitatie, wordt besloten het terrein te renoveren/revitaliseren. Hiertoe is het bestemmingsplan buitengebied door gemeente Renkum herzien en heeft de provincie het terrein binnen de verstedelijkingscontouren van Renkum getrokken.

Bij het opstellen van het bestemmingsplan is sprake geweest van een afweging tussen rode en groene belangen. Het rode (hier economische) belang, betreft de vestigingsmogelijkheid voor lokale bedrijven en de werkgelegenheid in de regio. Het groene (hier ecologische) belang betreft het ecologische functioneren van het beekdal en de ecologische verbinding tussen de Veluwe en de uiterwaarden van de Rijn. Inrichting als bedrijventerrein belemmert het ecologisch functioneren en blokkeert de ecologische verbinding. Bij de afweging heeft het groene belang aan het kortste eind getrokken, wat heeft geleid tot de volgende doelen voor het bedrijventerrein (bestemmingsplan buitengebied):

- ontwikkeling en revitalisering van het terrein als bedrijfslocatie voor kleine en middelgrote bedrijven, waarbij de ontwikkeling is afgestemd op de lokale markt. Als Vredestein uit eigener beweging vertrekt, zal bovendien een verzamelgebouw voor startende bedrijven worden ontwikkeld;
- aanpakken bodemverontreiniging
- uitvoeren beheers- en onderhoudsplan Renkumse beek en landschappelijk inpassen van het terrein in de omgeving door de inrichting van de aangrenzende beken als ecologische verbindingzone.

De analyse betreft de besluitvorming rond de bestemming van het terrein de Beukenlaan in Renkum vanaf het moment (eind 1999) dat de werkzaamheden in het kader van de revitalisering van het terrein zijn stopgezet vanwege verontreiniging met asbest. Dit stopzetten wordt gezien als een laatste kans om de bestemming van het terrein te heroverwegen en alsnog de ecologische verbinding te realiseren.

### 5.2 Beschrijving besluitvormingsproces

Als er in 1999 op het terrein asbest wordt gevonden, hebben de investeringen van gemeente en provincie al geresulteerd in het herstel van de loop van de Molenbeek, bodemsanering, de uitplaatsing van het transportbedrijf en de sloop van gebouwen. De verontreiniging met asbest levert een financieel probleem op voor de bedrijfsontwikkeling. Daarom zijn niet alleen de werkzaamheden stopgezet, in afwachting van de sanering van het terrein, maar is ook de uitgifte van de (nieuwe) bedrijfspercelen gestopt.

Parallel aan de renovatie van het terrein zijn er ontwikkelingen in politiek en beleid die er voor zorgen dat het groene belang ofwel de ecologische verbinding tussen de Veluwe en de uiterwaarden van de Rijn en aan de positie van het dal van de Renkumse beek daarin, sterker wordt:

- *(regionaal) beleid:* dit betreft onder meer het opstellen van een intentieverklaring voor de Zuid-Veluwe door de provincie, zes gemeenten en natuurorganisaties (intentieverklaring Kwaliteitsimpuls Veluwe, 2000; intentieverklaring Zuid Veluwe, 1999), het vaststellen van het Streekplan en het vaststellen van het Waterhuishoudingsplan. Alle drie onderschrijven het belang van een aaneengesloten Centraal Veluws Natuurgebied met robuuste verbindingen naar de omgeving zoals met de Utrechtse heuvelrug en de uiterwaarden. Omdat het realiseren van een robuuste verbinding tussen de Veluwe en de Utrechtse heuvelrug via de Gelderse vallei slechts zeer beperkt mogelijk is, wordt de verbinding met de uiterwaarden nog belangrijker. In theorie kan dit via de dalen van de Renkumse beek en de Heelsumse beek, maar deze tweede optie wordt feitelijk niet als een reële optie beschouwd.
- *politiek:* in het najaar van 1999 worden er over de toekomst van het industrieterrein de Beukenlaan vragen gesteld in de Provinciale Staten (door Groen Links en D66). De intentie hiervan is een ombuiging van het vigerende beleid ten aanzien van het terrein in de richting van herstel van het beekdallandschap, om zo een forse kwaliteitsimpuls te geven aan de Zuid Veluwe. Om de mening van de (lokale) bevolking hierover te peilen organiseert Groen Links in januari 2000 een discussieavond voor de bevolking van Renkum.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe geleid dat in het voorjaar van 2000, verschillende actoren in het stilleggen van de werkzaamheden een laatste kans zien om de ecologische verbinding tussen Veluwe en uiterwaarden via het dal van de Renkumse beek te kunnen realiseren. Als na de sanering de renovatie van het terrein wordt voortgezet, ligt de bestemming namelijk voor een langere periode vast. Om de haalbaarheid van het herstel van de ecologische verbinding te kunnen bepalen, verzoekt de lokale afdeling van Groen Links aan LNV (LNV-Oost) hiernaar een haalbaarheidsstudie te laten uitvoeren. Realisatie van de ecologische verbinding is namelijk voor LNV ook van belang als onderdeel van de Ecologische Hoofdstructuur. Deze informatie kan vervolgens worden gebruikt bij de pogingen de gemeente over te halen tot een heroverweging ten aanzien van de bestemming van het terrein. Volgens de vigerende wet- en regelgeving bepaalt de gemeente namelijk de bestemming van het terrein, provincie en rijk hebben hierbij een sturende en/of toetsende taak (Tabel 5.1).

Tabel 5.1 Taken en verantwoordelijkheden actoren volgens wet- en regelgeving

<b>Taken/verantwoordelijkheden</b>	
<b>Gemeente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verantwoordelijk voor planvorming</li> <li>• verantwoordelijk voor uitvoering plannen</li> </ul>
<b>Provincie</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• toetsende taak ten aanzien van ruimtelijke ontwikkeling</li> <li>• verantwoordelijk voor bovengemeentelijke afstemming</li> <li>• vastleggen gewenste ruimtelijke ontwikkeling in de regio</li> </ul>
<b>Rijk</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• sturing op hoofdlijnen van ruimtelijke ontwikkeling</li> </ul>
<b>Private partij</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• inspraak, bezwaar en beroep</li> <li>• initiatief (proberen op agenda te krijgen)</li> <li>• uitvoering, in opdracht of via zelfrealisatie</li> <li>• eigenaar grond/onroerend goed</li> </ul>

Het verzoek aan LNV is beschouwd als de start van de casus. Op dat moment heeft iedere bestuurslaag eigen specifieke doelen ten aanzien van het terrein de Beukenlaan, daarnaast kunnen de inrichting en het functioneren van het terrein bijdragen aan andere, meer algemene, doelen van de verschillende bestuurslagen:

- de gemeente heeft specifieke rode en groene doelen. De rode doelen betreffen de bijdrage aan de lokale werkgelegenheid en de vestigingsmogelijkheden voor startende bedrijven. Met de renovatie van het terrein is hieraan invulling gegeven. De groene doelen betreffen het landschappelijk inpassen van het terrein door de inrichting van de beken als ecologische verbindingzone en het herstel van de ruimtelijke kwaliteit van de Zuid-Veluwe (zie o.a. 'Hert aan de Rijn');
- de provincie heeft als specifieke groene doelen het goed functioneren van het beekdal zelf en het functioneren als robuuste ecologische corridor tussen het centraal Veluwe Massief en de Rijn (Veluwe 2010, project 1.2: verbindingen naar uiterwaarden). Er zijn geen specifieke rode doelen voor het terrein bekend, maar de financiële bijdrage aan de revitalisering en het feit dat de provincie het terrein de Beukenlaan binnen de verstedelijkingscontouren van Renkum heeft gebracht, geven aan dat de bijdrage van het terrein aan rode doelen wel van belang wordt geacht;
- voor het Rijk (hier LNV) geldt dat de ecologische verbinding via het terrein een noodzakelijk onderdeel is van de EHS, namelijk als as van de robuuste ecologische verbinding tussen twee kerngebieden (LNV, 2000). Hiermee heeft het Rijk dus een specifiek groen doel voor het terrein, specifieke rode doelen zijn niet geformuleerd.

De analyse van het besluitvormingsproces vindt plaats aan de hand van de besluitvorming rond locatie, allocatie en regime. Daaraan voorafgaand wordt het besluitvormingsproces summier samengevat.

### ***Besluitvormingsproces***

Het besluitvormingsproces rond de heroverweging van de bestemming van het terrein Beukenlaan is gesplitst in drie (deel)processen:

- het proces rond het initiatief dat uitmondt in het verzoek van LNV aan de gemeente Renkum tot een bestemmingswijziging voor het terrein Beukenlaan;
- het proces dat heeft geleid tot het besluit door de gemeenteraad om de bestemming te wijzigen;
- het proces om de financiering van de vereiste veranderingen te realiseren.

De drie processen zijn afzonderlijk beschreven. Daarbij is niet nadere ingegaan op activiteiten die buiten de eigenlijke besluitvorming vallen, zoals de haalbaarheidsstudie, het zoeken naar alternatieve locaties voor de bedrijven en het voeren van de onderhandelingen met Vredestein en met de lokale bedrijven. Belangrijke keuzes ten aanzien van deze processen, zoals over de te analyseren scenario's en de bij de onderhandelingen te volgen strategie komen uiteraard wel aan de orde.

### **Proces rond het initiatief**

Het proces rond het initiatief start in voorjaar 2000 met het verzoek van Groen Links aan LNV (LNV-Oost) om een haalbaarheidsstudie uit te (laten) voeren. LNV moet dan beslissen hier al dan niet gehoor aan te geven en, bij een positief besluit hoe dit moet gebeuren, hoe de resultaten zullen/kunnen worden gebruikt en met wie er daarbij moet worden samengewerkt. Voor de te volgen werkwijze, kunnen twee extreme alternatieven worden onderscheiden:

- eerst een bestemmingswijziging realiseren en pas daarna serieus werk maken van het realiseren van de financiering;
- gelijktijdig aanpakken van de bestemmingswijziging en het realiseren van de financiering.

Bij het eerste alternatief ontstaan er eigenlijk twee afzonderlijke processen. Het voordeel hiervan is dat de aandacht steeds op één probleem kan worden geconcentreerd. Bij het tweede alternatief is er sprake van één besluitvormingsproces.

LNV heeft gekozen voor het eerste alternatief. Besloten is een haalbaarheidsstudie uit te laten voeren met de bedoeling om bij een vanuit LNV-optiek gezien gunstige uitkomst, de resultaten aan de gemeente Renkum aan te bieden met het verzoek het bestemmingsplan te herzien. Om het draagvlak voor de resultaten van de studie te vergroten en hiermee de druk op de gemeente op te voeren, heeft LNV hierbij samengewerkt met de provincie Gelderland en Staatsbosbeheer. Inspanningen om de financiering van de gewenste veranderingen te realiseren, zijn bij deze benadering pas serieus aan de orde, als de gemeente aangeeft dat het verzoek om bestemmingswijziging een goede kans van slagen heeft.

De haalbaarheidsstudie is begeleid door LNV, Staatsbosbeheer, de provincie Gelderland en de gemeente Renkum. Om vermenging van belangen te voorkomen, heeft de gemeente zich in de loop van de studie uit de begeleidingsgroep teruggetrokken. Wel heeft zij de voor het onderzoek benodigde data beschikbaar gesteld.

De studie is in eerste instantie alleen door LNV gefinancierd en betrof twee scenario's:

*Scenario 1* herinrichting als bedrijventerrein

*Scenario 2* inrichting als hoogwaardig beekdallandschap en corridor tussen de Veluwe en de Rijn

Tijdens het onderzoek heeft de provincie besloten ook een financiële bijdrage te leveren om een derde scenario te kunnen analyseren:

*Scenario 3* beekdal met groen bedrijventerrein

Ieder scenario is beoordeeld aan de hand van vier haalbaarheidscategorieën (tabel 5.2). Zowel de categorieën als de indicatoren die de resultaten per categorie beschrijven, zijn in nauwe samenwerking met de begeleidingsgroep bepaald. De onderscheiden categorieën zijn:

- technische haalbaarheid, dit betreft de vraag of herinrichting volgens het betreffende scenario fysiek mogelijk is en als zodanig goed kan functioneren.
- financiële haalbaarheid, dit betreft de vraag of de herinrichting en de exploitatie daarna financieel haalbaar (betaalbaar) zijn voor de gemeente.
- maatschappelijke haalbaarheid, dit betreft effecten van de herinrichting op verschillende doelstellingen van de gemeente.
- bestuurlijke haalbaarheid, dit betreft de vraag of herinrichting procedureel mogelijk is en of er voldoende draagvlak voor is, zowel binnen als buiten de gemeente.

Omdat LNV en de provincie Gelderland de uitkomst van de analyse als gunstig beoordelen, besluiten zij (de resultaten van) de haalbaarheidsstudie aan te bieden aan de gemeente Renkum. Met het aanbieden in oktober 2000 start het proces rond de bestemmingswijziging.

Tabel 5.2 Overzicht scores voor de criteria (bron: Vreke en Van Mansfeld, 2000)

		Situatie 1	Situatie 2	Situatie 3
<b>Technische haalbaarheid</b>				
	technisch haalbaar	ja	ja	ja
<b>Financiële haalbaarheid</b>				
	kosten herinrichting *	-979	30 608	26 374
	saldo exploitatie gemeente *	3,1	0,0	0,6
<b>Maatschappelijke haalbaarheid</b>				
natuur	ecologie	laag	hoog	matig – hoog
	landschap en beleving	laag	hoog	matig
	cultuurhistorie, archeologie.	laag	hoog	matig
	water en bodem	matig	hoog	matig – hoog
	milieu	matig	hoog	matig – hoog
infrastructuur	woon-werkverkeer **	664	0	170
	vrachtverkeer (aan- en afvoer) **	54	0	14
wonen en werken	verandering woningwaarde *	0	3000	1500
	werkgelegenheid (in mensjaren)	226	217	221
recreatie		laag	hoog	matig - hoog
gemeentefinanciën	*	85,4	14,1	41,6
effect Heterenkum	bezettingsgraad (percentage)	50	97	75
<b>Bestuurlijke haalbaarheid</b>				
	groen imago Renkum	matig	hoog	matig - hoog
	groenbeleid/draagvlak	matig	hoog	matig - hoog

\* bedragen in duizenden gulden

\*\* verkeersbewegingen

### Proces bestemmingswijziging

Als antwoord op het verzoek van LNV en de provincie besluit de gemeente in december 2000 om met de voortzetting van de revitalisering te wachten en de uitgifte van kavels op het terrein op te schorten tot juni 2001 om zo tijd te creëren voor de besluitvorming. In die periode is er een aantal gebeurtenissen die de meningsvorming door de gemeente beïnvloeden (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Gebeurtenissen proces bestemmingswijziging

Periode	Activiteit
oktober 2000	aanbieden Alterra-rapport aan College Renkum; verzoek uitstel uitgifte kavels
2000	B&W Renkum- voorstel opschorten verkoop kavels tot juni 2001
dec. 2000	besluit college Renkum te wachten met voortzetting revitaliseren tot mei 2001
voorjaar 2001	gezamenlijk optreden lokale GL, PvdA, VVD en D66 (o.a. commissie Tweede Kamer)
voorjaar 2001	belangstelling media; draagvlak omgeving
mei 2001	informatiebijeenkomst PvdA voor bevolking en betrokken ondernemers
mei/ juni 2001	bezoek fractievoorzitters aan gedeputeerde voor bevestiging bijdrage provincie (20%)
27 juni 2001	raadsvoorstel medewerking verlenen onder voorwaarden
25 juni 2003	raadsbesluit medewerking Renkumse Beek

Zo'n gebeurtenis is de door de PvdA georganiseerde informatieavond voor zowel de lokale ondernemers op het terrein de Beukenlaan als voor de bevolking om draagvlak te creëren voor de gewenste inrichting van het terrein als hoogwaardig beekdal. Eerst heeft Staatsbosbeheer de natuurproblematiek verhelderd en daarna heeft Alterra de haalbaarheidsstudie gepresenteerd. Voor de acceptatie van de resultaten is het van belang dat de gemeente Renkum de vereiste informatie heeft verschaft, dat belangrijke actoren (LNV en Provincie) de

opdracht hebben verstrekt en dat zij samen met Staatsbosbeheer in de begeleidingscommissie hebben gezeten. Voor het draagvlak bij de ondernemers is voorts van belang dat de betrokken wethouder tijdens de bijeenkomst aan de ondernemers toezeggingen heeft gedaan over de continuïteit van hun bedrijf.

Voor de gemeente is het verder van belang dat de provincie (gedeputeerde) heeft toegezegd 20% van de kosten te zullen dragen. Deze toezegging wordt overigens pas in 2002 door gedeputeerde staten bekrachtigd.

Tot slot is de leegstand op het Bedrijventerrein Heterenkum van belang. Dit bedrijventerrein wordt door de gemeente samen met de gemeente Heteren geëxploiteerd. Ten gevolge van de leegstand is de noodzaak van de bijdrage van het terrein de Beukenlaan aan de rode doelen van de gemeente minder eenvoudig hard te maken.

In juni 2001 besluit de gemeente tot de gewenste bestemmingswijziging, onder de voorwaarden dat deze voor de gemeente budgetneutraal is en dat er geen werkgelegenheid verloren zal gaan. Dit conditionele raadsbesluit is het startpunt van het deelproces realisering financiering. Dit deelproces heeft ervoor gezorgd dat:

- de rode doelen voor lokale werkgelegenheid en het bieden van mogelijkheden aan startende bedrijven elders kunnen worden gerealiseerd;
- dat Vredestein naar een andere locatie is verplaatst;
- de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de gewenste veranderingen niet door de gemeente maar door de provincie wordt gedragen (uitvoering DLG);
- de financiering is geregeld;
- Staatsbosbeheer verantwoordelijk wordt voor het beheer nadat de veranderingen zijn gerealiseerd.

Omdat aan alle gestelde voorwaarden is voldaan, krijgt via het raadsbesluit van 25 juni 2003 het terrein de Beukenlaan (definitief) de bestemming natuur.

### **Proces realiseren financiering**

De provincie Gelderland is in dit proces (benoemd als) de verantwoordelijke en coördinerende actor. Het proces is gericht op het realiseren van voldoende financiële middelen uit 'potjes' (regelingen e.d.) bij de ministeries LNV, VROM en EZ, en op het maken van afspraken met de bedrijven (Vredestein en lokale bedrijven) op het terrein.

*Tabel 5.4 Gebeurtenissen proces realiseren financiering*

<b>Periode</b>	<b>Activiteit</b>
juni 2001	support project uit departementsleiding (LNV)
zomer 2001	onderzoek Arcadis
eind 2001	DOTank: discussie met alle spelers
15 jan. 2002	GS Gelderland: besluit 20% van de kosten te betalen
begin 2002	analyse DOTank
13 mei 2002	departementen komen overeen dat EZ gaat onderhandelen met Vredestein
eind 2002	uitbrengen eerste bod bij Vredestein
januari 2003	ministers (LNV en VROM) zeggen mondeling toe 80% van de kosten te betalen
januari 2003	mandaat drie financierende ministeries (VROM, LNV, EZ)
begin 2003	provincie geeft inhoud / vorm aan doorgang door bemensing project
juli 2003	Vredestein mondeling akkoord met eindbod
15 okt. 2003	ondertekening Samenwerkingsovereenkomst
15 dec. 2003	beschikbaarstelling financiële middelen



Het proces kent een veelheid aan verschillende activiteiten (tabel 5.4). Om zicht te krijgen op de te verwachten problemen en de mogelijkheden om deze op te lossen is een aantal onderzoeken (Arcadis, DOTank) uitgezet. Deze onderzoeken resulteren onder andere in het aanwijzen van het Ministerie van Economische Zaken als verantwoordelijke voor de onderhandelingen met Vredestein en de beslissing om de onderhandelingen met Vredestein te het laten uitvoeren (door NIB consult) op 'gelijkwaardig niveau' van de raad van bestuur van Vredestein.

Een belangrijke rol tijdens dit besluitvormingsproces is weggelegd geweest voor 'de driehoek' bestaande uit ambtenaren van de ministeries EZ, LNV en VROM. De nauwe samenwerking binnen de driehoek en het zogenaamde ontschotten zijn van groot belang geweest voor het eindresultaat. Ontschotten is het op basis van doelafspraken (wat moet er liggen als het project klaar is) in één ongedeelde pot samenbrengen van financiële stromen uit bronnen die verschillend gelabeld zijn. Curieus hierbij is dat de verkokering binnen de ministeries erg vertragend werkte, terwijl er provinciaal en gemeentelijk alle medewerking was. Belangrijk voor de meningsvorming bij ministeries is het draagvlak voor de veranderingen bij bevolking, ondernemers, gemeente en provincie. Ook de inzichtelijkheid van het probleem ofwel van de barrière die het bedrijventerrein vormt, de inzichtelijkheid (via een gemanipuleerde foto) en eenvoud van de oplossing en de consistentie in het beleid ten aanzien van de ecologische verbinding van Veluwe en uiterwaarden werkten hierbij positief. Een en ander heeft er in geresulteerd dat eind 2003 de financiële middelen beschikbaar zijn gesteld.

#### **Realisatie van de gewenste situatie**

De realisatie van het beekdal is in handen gelegd van DLG en maakt onderdeel uit van de Renkumse Poort (bron: website DLG): Om deze Poort te realiseren, moet er veel gebeuren. Zo komen er ecoducten over de rijkswegen A12 en A50 en over de spoorlijn van Utrecht naar Arnhem. De verkeersdruk op sommige wegen moet verminderen en in de landbouwenclave moeten grasweiden komen. Voor de eerste keer in Nederland wordt een heel bedrijventerrein (Beukenlaan) teruggegeven aan de natuur. Het doel van het project, dat loopt van 2003 tot eind 2008, is om het bedrijventerrein Beukenlaan in te richten tot een volwaardig natuurgebied, met aandacht voor cultuurhistorie en recreatie. Hiertoe koopt DLG de bedrijven op het bedrijventerrein Beukenlaan aan, sloopt de gebouwen, waar nodig wordt de bodem in het gebied gesaneerd en afgegraven en ten slotte wordt het gebied ingericht als natuurgebied. Daarna wordt het ingerichte natuurgebied overgedragen aan Staatsbosbeheer.

### **5.3 Analyse besluitvorming: allocatie, locatie en regime**

De analyse van de besluitvorming rond de bestemming van het terrein de Beukenlaan in Renkum vanaf het moment (eind 1999) dat de werkzaamheden in het kader van de revitalisering van het terrein zijn stopgezet, vindt plaats aan de hand van de beslissingen over locatie, allocatie en regime. Deze drie beslissingen zijn onafhankelijk van elkaar besproken, maar zij blijken in de praktijk niet onafhankelijk te zijn vanwege de spanning tussen de theorie (gewenste uitkomst van de beslissing) en de praktijk (haalbaarheid gewenste uitkomst). Een oorzaak van deze spanning is dat de gewenste uitkomst vaak vanuit een sectoraal gekleurd (natuur) perspectief is bepaald, terwijl besluitvorming integraal van karakter is doordat verschillende belangen ofwel vanuit verschillende sectoren gewenste situaties, met elkaar om voorrang strijden.

#### ***Besluitvorming rond de locatie***

Sturend bij de besluitvorming over de locatie op rijksniveau en op provinciaal niveau, is dat het terrein de Beukenlaan wordt gezien als de enige mogelijkheid om de ecologische verbinding

tussen de Veluwe en de Rijn te realiseren. Deze ecologische verbinding maakt deel uit van zowel de EHS (nationaal doel) als de kwaliteitsimpuls voor de Veluwe (doel van de provincie). De besluitvorming over de gewenste locatie is daarmee voor Rijk en provincie beslecht: de keuze voor het terrein de Beukenlaan is onlosmakelijk verbonden met het realiseren van het nationale respectievelijk provinciale doel.

Voor de gemeente geldt dat er op het terrein problemen zijn ontstaan, waarvoor een oplossing moet worden gezocht. De besluitvorming is daarom niet gericht op de vraag “op welke specifieke locatie moet iets gebeuren” maar op de vraag “wat moet er op deze specifieke locatie gebeuren”. Omdat de huidige gebruikers van het terrein daardoor deel uitmaken van het probleem, moet voor hen ook een oplossing worden gevonden. Immers, als het hele terrein de functie natuur krijgt, is er een vervangende locatie voor deze bedrijven vereist (het alternatief is een afkoopsom). Voor de gemeente is het locatieprobleem dus niet zozeer ‘waar moet natuur komen’ maar eigenlijk ‘waar komen de bedrijven die voor natuur moeten wijken’. Het bedrijventerrein Heterenkum biedt voor een deel van de bedrijven een uitkomst. Op dit bedrijventerrein, dat door Renkum en Heteren samen wordt geëxploiteerd en dat bestemd is voor lokale bedrijvigheid, is sprake van onderbezetting. Verplaatsing naar Heterenkum van de bedrijven waarvoor dit mogelijk is, is daardoor een aantrekkelijk alternatief. Voor de overige bedrijven is binnen Renkum een andere plek gevonden. Ook het zoeken naar (ruimte op) een regionaal bedrijventerrein voor Vredestein is eigenlijk een locatieprobleem.

Een conclusie is dat het locatieprobleem in de praktijk twee dimensies kent:

- dimensie één: waar komt natuur?
- dimensie twee: waar komt de activiteit die voor natuur moet wijken?

Deze dimensies spelen niet op alle bestuurslagen even zwaar.

- Op *nationaal niveau* is ten aanzien van de realisatie van de EHS vooral de eerste dimensie aan de orde en ligt bovendien in deze casus de locatie al vast. De besluitvorming over de tweede dimensie wordt overgelaten aan de lagere overheden.
- Op *gemeentelijk niveau* zijn beide dimensies aan de orde, waarbij de tweede dimensie soms (zoals in de casus) belangrijker is dan de eerste. In de casus is de locatie van natuur (bestemmingswijziging) gekoppeld aan het vinden van een locatie voor de bedrijven op het terrein (geen oplossing = geen natuur). Realisatie van de EHS is voor de gemeente geen doel. Zij heeft andere doelen ten aanzien van natuur, zoals inpassing in het landschap, en ziet de bijdrage aan de realisatie van de EHS als middel om eigen doelen te realiseren.
- Op *provinciaal niveau* zijn, zij het in mindere mate dan op gemeentelijk niveau, beide dimensies aan de orde. De provincie kan besluitvorming over de tweede dimensie grotendeels overlaten aan gemeenten, maar heeft soms, zoals bij bestemmingsplannen, wel een toetsende taak. Daarbij kan er op een specifieke locatie sprake zijn van een conflict tussen natuur en andere provinciale doelen. Ten aanzien van de EHS geldt dat de provincie deze heeft uitgewerkt in de provinciale ecologische hoofdstructuur, die als doel van de provincie kan worden beschouwd. In deze casus ligt de locatie feitelijk vast.

Het locatieprobleem is in deze casus beperkt tot de tweede dimensie. Voor de eerste dimensie is er geen keuze omdat de vereiste verbinding eigenlijk maar op één locatie mogelijk is.

### ***Besluitvorming rond allocatie***

Bij de besluitvorming over de locatie is het terrein de Beukenlaan beschouwd als één (integrale) locatie. De besluitvorming over de allocatie betreft de vraag welk deel van het terrein aan natuur wordt toegedeeld. De minimaal vereiste omvang daarvan en de locatie

binnen het terrein worden (mede) bepaald door het doel dat op de locatie moet worden gerealiseerd. Doelen als een robuuste ecologische verbinding in het kader van de EHS (LNV), het goed functioneren als beekdal (provincie), het functioneren als corridor tussen Veluwe en Rijn (provincie) en inpassing in het landschap (gemeente) stellen ieder eigen specifieke eisen ten aanzien van omvang, locatie (binnen het terrein) en inrichting. Andere belangrijke factoren bij de besluitvorming zijn potentiële conflicten met andere doelen van de besluitvormer en de haalbaarheid van de allocatie.

Evenals bij de locatie maakt ook bij de allocatie ieder bestuurslaag een eigen afweging. De vraagstelling van de haalbaarheidsstudie is hiervan een illustratie. De nationale overheid heeft ten aanzien van het terrein maar één doelstelling, het realiseren van de ecologische verbinding tussen Veluwe en uiterwaarden. Vanuit dit perspectief is een logische vraag of inrichting van het terrein als hoogwaardig beekdal (volledige toedeling aan natuur) 'technisch' mogelijk is en vanuit financieel, maatschappelijk en bestuurlijk oogpunt gezien haalbaar is en hoe dit zich verhoudt tot de situatie volgens het vigerende bestemmingsplan. LNV geeft daarom opdracht tot een haalbaarheidsstudie voor deze twee scenario's (de scenario's 1 en 2). Deze scenario's zijn de extremen naar groen en naar rood. De provincie heeft ten aanzien van het terrein expliciete groene doelen en impliciete rode doelen, bovendien is zij medefinancier van de revitalisering. Daarom is zij geïnteresseerd in de mogelijkheid dat een minder extreem scenario (scenario 3) ook bevredigende resultaten levert en besluit hiervan de haalbaarheid te laten analyseren. Op basis van de analyse van de haalbaarheid voor drie scenario's hebben LNV en de provincie gekozen voor een volledige allocatie van natuur.

De besluitvorming door de gemeente ten aanzien van het allocatieprobleem is het centrale onderwerp van de casus. Dit betreft een heroverweging van de in het vigerende bestemmingsplan vastgelegde keuzes. De heroverweging is opportuun, gezien de voorkeur van LNV en provincie voor inrichting als beekdal en gezien het draagvlak hiervoor bij de bevolking, de bedrijven op het terrein en de lokale politiek. Factoren die in de heroverweging een belangrijke rol spelen, zijn het eventueel elders kunnen realiseren van de rode doelen ten aanzien van het terrein en de financiële consequenties van zowel de herinrichting als van het beheer na herinrichting. Maar ook het effect op het groene imago van Renkum heeft een rol gespeeld. De besluitvorming resulteert in een conditioneel besluit (juni 2001), dat wordt omgezet in het definitieve besluit tot volledige allocatie aan natuur (juni 2003), als blijkt aan de door de gemeente gestelde voorwaarden is voldaan.

De uitkomst van het allocatieprobleem verschilt per bestuurslaag. Triviale oorzaken hiervoor zijn bestaande verschillen tussen bestuurslagen, in doelen en in verwachte consequenties voor het eigen functioneren. Deze consequenties kunnen betrekking hebben op onder meer:

- de geloofwaardigheid van de besluitvormer (gemeente, provincie, rijk) bij de bevolking, het bedrijfsleven, andere bestuurslagen en de politiek. In de casus was door gemeente en provincie al geïnvesteerd, doordat er ondanks deze investeringen draagvlak was voor de inrichting als beekdal was vooraf al duidelijk dat heroverweging de geloofwaardigheid niet zou aantasten;
- de financiële (en personele) mogelijkheden van de bestuurslaag om de allocatie te realiseren en in stand te houden, inclusief de gevolgen hiervan voor activiteiten die door de gemaakte keuze niet of minder aan bod (kunnen) komen. In de casus heeft dit bijvoorbeeld geresulteerd in een conditioneel besluit, dat de gemeente in staat stelde om te grote financiële verplichtingen te voorkomen;
- de bestuurlijke/juridische mogelijkheden van de bestuurslaag om de allocatie te realiseren, bijvoorbeeld het elders huisvesten en/of compenseren van de huidige gebruikers van het terrein (dit geldt overigens ook voor activiteiten in de omgeving die niet onveranderd kunnen worden voortgezet);

- het imago van de wijk, de gemeente, de regio et cetera. In de casus: het belang dat de gemeente hecht aan het groene imago, maar ook het belang dat de provincie hecht aan (het imago van) de Veluwe;
- de samenstelling van de volksvertegenwoordiging (gemeenteraad, provinciale staten, tweede kamer) en daarmee op zowel de eigen (politicus, partij) toekomst als op de politieke besluitvorming na de eerstvolgende verkiezingen (zie bijvoorbeeld de rol van de politieke partijen in Renkum, waarbij realisatie van het beekdal als een ‘stemmentrekker’ is beschouwd door diverse partijen)

De gegeven opsomming is bedoeld ter illustratie en als zodanig niet uitputtend, zowel bij de mogelijke consequenties als bij de voorbeelden vanuit de casus.

### ***Besluitvorming rond het regime***

De besluitvorming rond het regime betreft de mate waarin de bestemming natuur exclusief is, als de gewenste situatie is gerealiseerd (zie hoofdstuk 2). Voor de Renkumse beek zijn de vier vragen aan de hand waarvan het regimeprobleem wordt behandeld, eenvoudig te beantwoorden.

- 1> Wie zijn de mogelijke eigenaren van de nieuwe natuur?  
Tijdens de ontwikkeling is de grond in handen van DLG en als de ontwikkeling is gerealiseerd wordt het terrein overgedragen aan Staatsbosbeheer, die voor het beheer zorgt. Dit geldt voor de scenario's 2 en 3. Bij scenario 1 is de gemeente de eigenaar en verantwoordelijk voor het beheer van de oevers, het beheer van de beken is in handen van het waterschap;
- 2> Welke functie krijgt de natuur in de ruimtelijke ordening?  
De natuur heeft in alle drie de scenario's de functie natuur
- 3> Welke doelen heeft de beheerder met de natuur?  
De doelen zijn de robuuste ecologische verbinding van de Veluwe met de uiterwaarden van de Rijn (scenario's 2 en 3) en het functioneren als hoogwaardig beekdal (scenario 2). In scenario 1 is het doel het functioneren als ecologische verbindingzone (veel beperkter dan in de andere scenario's).
- 4> Welke beperkingen legt het natuurbeheer aan de omgeving op?  
De beperkingen voor de omgeving bij de drie scenario's verschillen niet veel van elkaar. Het grootste verschil betreft de verkeersoverlast in de aanpalende wijken bij geheel of gedeeltelijke inrichting als bedrijventerrein. Met andere woorden, niet het natuurbeheer maar de inrichting als bedrijventerrein legt beperkingen op aan de omgeving.

## **5.4 Conclusies over perversies**

De belangrijkste perversie die in deze casus aan het licht komt is dat het onevenredig veel moeite kost (deelproces realiseren financiën) om bij de nationale overheid de financiële middelen te verkrijgen die nodig zijn om, nota bene op verzoek van de nationale overheid, te kunnen bijdragen aan het realiseren van een nationaal doel. Erger nog, de kans dat de middelen niet beschikbaar zouden komen, is zeer zeker niet denkbeeldig (zie Vreke en Van Mansfeld, 2006). Enkele mogelijke oorzaken van deze perversie zijn:

- 1 De aan het doel gekoppelde (financiële) middelen zijn niet toereikend om het doel te kunnen realiseren, waardoor het noodzakelijk wordt om de benodigde financiën ‘bij elkaar schrapen’
- 2 De beslissingsbevoegdheid ten aanzien van de voor het doelbereik vereiste bestemmingsverandering ligt bij een andere bestuurslaag dan de nationale overheid die het doel heeft gestel. Hierdoor vereist het realiseren van de verandering

doorgaans 'wisselgeld' (zie conditioneel besluit), terwijl het ook mogelijk is dat de verandering niet wordt gerealiseerd.

- 3 De effecten van de verandering betreffen voornamelijk (doelen van) andere bestuurslagen, die daarmee de lasten moeten dragen van de nationale baten (realisatie EHS). Bij win-win situaties (hier het realiseren van het Centraal Veluws Natuurgebied) ligt samenwerking met/medewerking van andere bestuurslagen voor de hand, maar als er sprake is van 'schade' dan zullen de bestuurslagen zich verzetten.
- 4 De realisatie van het project is afhankelijk van besluitvorming op verschillende bestuursniveaus. Hierdoor heeft de politiek op al deze niveaus invloed. Het gevolg is dat op provinciaal of gemeentelijk niveau afwegingen kunnen worden gemaakt die sterk afwijken van de afweging op nationaal niveau. Provincie en gemeente kunnen dus ook afwijken van de nationale afweging bijvoorbeeld ten aanzien van de doelen voor het terrein de Beukenlaan.

Deze vier mogelijke oorzaken vormen op zichzelf eigenlijk ook weer perversies. Ze komen eigenlijk alle vier voort uit de 'afstand' die bestaat tussen de beslisser en de consequenties van zijn besluit, waardoor bij de besluitvorming de baten meer gewicht (lijken te) krijgen dan de kosten. De afstand kent verschillende dimensies:

- de dimensie tijd. De realisatie van de EHS vergt decennia en is op voorhand moeilijk te plannen en te begroten;
- de bestuurlijke dimensie. De verantwoordelijkheid voor de verandering van de bestemming en voor het compenseren van de consequenties daarvan blijven (vaak) buiten beeld
- de financiële dimensie. Dit betreft de financiering van de realisatie van de gewenste veranderingen.



## 6 Casus Dwingelderveld

*'De omgeving mag geen negatieve invloeden meer hebben op het natuurgebied. Ja, dat is andersom met wat is afgesproken: Instelling van het nationale park mag geen negatieve invloed hebben op de omgeving. Nu is het andersom.'*

### 6.1 Inleiding

Het Drentse Dwingelderveld ligt op een relatief hoog gelegen plateau tussen de beekdalen van de Ruiner Aa in het zuiden en de Dwingelderstroom in het noorden. Ondanks de relatief hoge ligging is het een erg nat gebied als gevolg van een ondiep gelegen keileemlaag. Het Dwingelderveld is het grootste aaneengesloten natte heideterrein van het vasteland van Europa. Deze natuurlijke kenmerken vormen de aanleiding voor het ontwikkelen van het gebied tot een nationaal park.

Het Nationaal Park Dwingelderveld is 3692 ha. groot en het gebied ligt in het zuidwesten van Drenthe, op het grondgebied van de gemeente Westerveld. In 1982 gaf de voorlopige commissie nationale parken (VCNP) een positief advies over instelling Nationaal park Dwingelderveld in oprichting. Maar sindsdien is de totstandkoming en de realisatie van het nationaal park Dwingelderveld niet zonder slag of stoot verlopen. De plaatselijke bevolking was namelijk in het geheel geen voorstander van de ontwikkelingen. Dit besluitvormingsproces tot de instelling wordt beschreven in par. 6.2.

In de afgelopen 15 jaar, sinds de officiële instelling van het nationaal park, verliep de realisatie van de gewenste natte natuur niet zo voorspoedig als men had gehoopt. Het verwerven van de benodigde landbouwgronden ging namelijk moeizaam. Maar vandaag de dag is het nationaal park goed op weg in het realiseren van de gewenste natte natuur. De huidige eigenaren van grond in het Dwingelderveld zijn Staatsbosbeheer (1808 ha), Natuurmonumenten (1356 ha) en enkele honderden particulieren (528 ha). Staatsbosbeheer heeft zijn areaal grotendeels in het noordoosten, Natuurmonumenten heeft haar gebied grotendeels in het zuidwesten en de particulieren bevinden zich grotendeels in het noordwesten van Dwingelderveld. De laatste heikele punten zijn de agrarische enclave in het Noorderveld en de weg Lhee-Kraloo, beiden midden in het park gelegen. In paragraaf 6.3 wordt ingegaan op de actuele situatie in het Dwingelderveld, wordt teruggeblikt op het recente verleden om verklaringen te vinden voor huidige situatie en wordt ingegaan op een aantal 'uitgestelde problemen' die op dit moment punten van discussie vormen.

Vervolgens analyseren we in paragraaf 6.4 de besluitvormingsprocessen aan de hand de begrippen locatie, allocatie en regime. Ten slotte komen we vanuit deze casus tot een aantal perversies. Deze perversies zijn te vinden in paragraaf 6.5.

## 6.2 Beschrijving besluitvormingsproces instelling nationaal park

### 6.2.1 Aanloop instelling nationaal park Dwingelderveld

Het Nederlandse nationale parken beleid heeft zijn oorsprong in de afspraken over de aard en status van een nationaal park zijn die zijn gemaakt op een internationale conferentie van de internationale natuurbeschermingsorganisatie IUCN in 1969. In de jaren daarna is er in Nederland op rijksniveau een Nationale parken nota verschenen. Er kwam een soort groslijst van gebieden die (ambtelijk) geselecteerd waren. Om op de lijst voor op te richten nationale parken te kunnen komen moest een gebied aan de volgende definitie voldoen:

*'Een nationaal park is een aaneengesloten natuurgebied van ten minste 1000 hectare, bestaande uit natuurterreinen, wateren en/of bossen, met een bijzonder landschappelijke gesteldheid en planten- en dierleven, waar tevens goede mogelijkheden zijn voor recreatief medegebruik. De nationale parken moeten samen een representatief beeld vormen van de Nederlandse natuur; alle grote ecosystemen moeten zijn vertegenwoordigd'.*

De minister heeft vervolgens in 1980 de commissie Kleisterlee ingesteld, officieel de voorlopige commissie Nationale parken (VCNP). Deze commissie heeft een adviserende rol bij de totstandkoming van een nationale parkenstelsel in Nederland. Dwingelderveld was één van de eerste parken die voor instelling in aanmerking kwam, net als Weerribben en Schiermonnikoog. De nationale overheid was dus initiator en groot voorstander van de instelling van het nationaal park Dwingelderveld.

De reden om het Dwingelderveld als potentieel nationaal park te selecteren heeft te maken met het haar natuurlijke kenmerken. De totale combinatie van droge- en natte heide met veentjes, heideplassen en hoogvenen wordt als uitermate waardevol gezien en bestempeld als uniek in Europa.

1980	Instelling VCNP (voorlopige commissie nationale parken)
1980	Instelling stuurgroep voorbereiding nationaal park Dwingelderveld
1982	Positief advies VCNP over instelling Nationaal park Dwingelderveld i.o.
1982	Stuurgroep besluit tot opstellen van Schetsplan
1983	Vaststelling Schetsplan
1986	Minister van LNV geeft Dwingelderveld status Nationaal Park i.o.
1986	Instelling overlegorgaan
1988	Overlegorgaan stelt Beheers- en Inrichtingsplan Dwingelderveld vast
1989	Positief advies VCNP aan Minister LNV over definitieve Statusverlening
1991	Officiële instelling Nationaal park Dwingelderveld
2001	Nationaal Park Dwingelderveld wordt lid van Europarc

Bron: BIP 2004

Begin jaren '80 werd de plaatselijke bevolking geconfronteerd met de ideeën voor het instellen van een nationaal park. Het enthousiasme bij de bevolking was niet erg groot. Over het algemeen was men zelfs fervent tegenstander. Dit gold in grote mate voor de agrariërs in het gebied, maar ook voor de rest van de bevolking. Een respondent, optredend als vertegenwoordiger van de agrariërs, geeft de sfeer aan: *"Voor de instelling van het nationale park was er veel onrust in het gebied. Er is een actiecomité geweest. Met name de landbouworganisaties waren daarmee bezig."*



De onrust had te maken met het feit dat een nationaal park een nieuw fenomeen was en niet precies duidelijk was wat het inhield. Bovendien werd een nationaal park toen ook nog omschreven als een afgesloten gebied met natte natuur. Dit laatste riep veel weerstand op. Ook de gemeenten vonden de ontwikkelingen richting natte natuur moeilijk. Zij kwamen met verschillende voorwaarden *“Ook de gemeenten hadden het er moeilijk mee. De gemeenten kwamen met een hele rits voorwaarden, waaronder ‘geen belemmeringen voor recreatie en voor de landbouw’*. De gemeente Westerveld zelf zegt hierover dat men, de ondernemers, wel zagen dat de naamsbekendheid veel voordelen kon bieden. Later heeft men pas gemerkt heeft in hoeverre dat het geval was.

Ook bij de twee waterschappen, inmiddels opgegaan in 1 waterschap, werd het idee van een nationaal park gematigd enthousiast ontvangen. Beide waterschappen hadden landbouwkundige besturen, en waren niet op voorhand overtuigd van de meerwaarde van een nationaal park.

Drenthe is van oudsher een landbouwprovincie en wordt door verschillende betrokkenen als zeer behoudend gekenmerkt. Een andere reden voor de negatieve houding van de plaatselijke bevolking ten aanzien van een nationaal park aangevoerd dat zij eind jaren '70 ook net een 'circus achter de rug hadden van het streekplan zuidwest Drenthe'. In het streekplan zijn toentertijd de relatienotagebieden aangewezen en het streekplan heeft daardoor veel stof doen opwaaien. En vervolgens kwam het initiatief om dat park aan te wijzen. Een respondent van de provincie verwoordt de reactie op het handelen van de rijksambtenaren als volgt: *“Toen kwam die commissie uit Den Haag. Je moet je voorstellen dat er een man of 10 in blauwe blazer aankomen en die komen in het gebied. De mensen in het gebied vonden dat niets. Dat viel totaal verkeerd, onder de meerderheid van de mensen. Volle zalen met mensen met afkeuring.”*

Ook had het ministerie van LNV een rapport laten opstellen, een zogenaamde inventarisatie van het gebied en de 'impedimenten' die erin voorkwamen. Het rapport bestond uit een lijst met strijdigheden. Die strijdigheden met natuur waren dan bijv. de wegen en de campings die in het gebied lagen. Dit rapport en de strijdigheden die daarin werden genoemd, werden als zeer bedreigend ervaren.

De provincie Drenthe was zeer enthousiast over het idee van een nationaal park. In het streekplan zuidwest Drenthe stonden reeds drie potentiële parken aangegeven: Dwingelderveld, Drents Friese Wold en Oosterwester Zand. De toenmalige gedeputeerde heeft er 'hard aan getrokken' om het secretariaat van het nationaal park bij de provincie te krijgen. Drenthe was de enige provincie die het secretariaat voerde van één van de nationale parken. In de decentralisatie-impuls is dat voorbeeld gevolgd en zijn alle provincies de secretariaten gaan voeren.

De terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer waren groot voorstander van de instelling van een nationaal park.

### **6.2.2 Instelling van het nationaal park Dwingelderveld**

Na de aanvankelijke onrust rondom de plannen voor een nationaal park, heeft de planvorming een jaar stil gelegen. Daarna, in 1982, is begonnen met een schetsplan. Het schetsplan was een product van een provinciaal geïnitieerde stuurgroep waarbij mensen uit de streek betrokken waren. Het schetsplan is goedgekeurd door het ministerie van LNV en aan het park is de status 'nationaal park in oprichting' verleend. Vervolgens is er een overlegorgaan geïnstalleerd, waar verschillende betrokken partijen deel van uitmaken. De volgende

organisaties nemen deel aan het overlegorgaan: provincie Drenthe, gemeenten Westerveld en De Wolden, Ministerie van LNV, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Recreatieondernemers, kleine eigenaren en gebruikers, Recreatieschap Drenthe, Waterschap Reest en Wieden en het Consulentenschap IVN. De hoofddoelstelling is 'behoud en/of ontwikkeling van de voor het Dwingelderveld kenmerkende natuurlijke en half-natuurlijke levensgemeenschappen en de in samenhang daarmee ontstane cultuurhistorische en landschappelijke verschijningsvormen, alsmede de daarvoor noodzakelijke abiotische gegevens en processen. Als neven-doelstelling staat geformuleerd 'het bieden van en het, waar nodig in kwalitatieve zin, ontwikkelen van mogelijkheden voor het kennis nemen en beleven van de schoonheid en andere waarden van natuur, cultuurhistorie en landschap op het Dwingelderveld' (BIP, 2004).

Bij de instellingseisen is opgenomen dat de aanwezige landbouw geen nadelige effecten van de hydrologische ontwikkelingen in het Dwingelderveld mag ondervinden. Verder mag de aanwezige infrastructuur, zowel wandel-, voet-, en fietspaden, niet aangetast worden. En de aanwezige recreatieve voorzieningen, zoals campings, moeten ook droge voeten houden.

Over de oorspronkelijke begrenzing is in het verleden weinig discussie geweest. De begrenzing werd als duidelijk en logisch ervaren. De definitie van bos- en natuurgebieden werd gehanteerd. Plus – dat is in overleg naar voren gekomen of zo gevormd – de landbouwgronden voor zover ze waren aangewezen als relatienotagebied en verworven. In de praktijk betekende dit dat gebied dat nog geen natuur was 'eruit is gesneden'. Over de omtrek van het park konden daarmee weinig discussie ontstaan.

Het Noordenveld, een landbouwgebied midden in het park, vormde een probleem. Het was wel een relatienotareservaatgebied sinds de ruilverkaveling Dwingeloo-Smalbroek, maar het gebied was nog niet verworven voor natuur. Afgesproken werd dat er geen gevolgen voor de terreinen waren zolang ze niet door natuurbescherming waren verworven .

De natuurbeschermingsinstanties hebben ondertussen meerdere gronden in de omgeving van het park aangekocht. Een respondent verwoordt de mening van de plaatselijke bevolking over de begrenzing als volgt: *"Maar de grens mag toch niet verschoven worden. Dat voelt niet lekker. De agrarische bevolking vindt dat te bedreigend."*

Toch wordt in het BIP 2004 (p. 3) gezinspeeld op een aanpassing van de grens. Als reden wordt aangevoerd dat het gaat om het formaliseren op de kaart van een feitelijk gegroeide situatie. Twee landbouwgebieden komen, qua omvang, in aanmerking: het Anserveld en het Kloosterveld. In gesprekken wordt aangegeven dat de interesse met name naar het zuidelijk gelegen gebied uitgaat en dat het Kloosterveld bijna geheel is aangekocht en dat De Anser Es en Anserveld voor deel zijn aangekocht. Het noordelijk gelegen gebied wordt als lastiger ervaren omdat dit gebied bij de ruilverkaveling Dwingeloo Smalbroek optimaal is ingericht voor de landbouw.

## **6.3 Nationaal park Dwingelderveld nu**

### **6.3.1 Nat natuurbeeld wordt dominant**

Eind jaren '80, begin jaren '90 ontstaan er ideeën over de realisatie van de Ecologische hoofdstructuur (EHS). Het gehele Nationale Park behoort tot de EHS, waarbij nieuwe ontwikkelingen zoals het inschakelen van de landbouw bij het beheer, in principe mogelijk zijn. Verder is het Dwingelderveld aangewezen als Vogel- en Habitatrichtlijngebied. Om belangrijke natuur te behouden heeft de EU het initiatief genomen voor Natura 2000, alle gebieden

omvattend die beschermd zijn op grond van de Vogelrichtlijn (1979) en de habitatrichtlijn (1992). Ten opzichte van andere natuurgebieden, zijn de beschermingseisen hoger en de ontwikkelingswensen hoger.

Beide ontwikkelingen in het natuurbeleid dragen er toe bij dat het natte natuurbeeld voor Dwingelderveld toeneemt in dominantie. Zoals een respondent die vanaf de plannen rondom de instelling van een nationaal park het verwoordt: *“De omgeving mag geen negatieve invloeden meer hebben op het natuurgebied. Ja, dat is andersom met wat is afgesproken: Instelling van het nationale park mag geen negatieve invloed hebben op de omgeving. Nu is het andersom.”*

Een voorbeeld waar Natura 2000 invloed heeft op de inrichting zijn ontwikkelingen rondom de Sterrenwacht. De Sterrenwacht is een hightech bedrijf, dat midden in het nationaal park zit. Het biedt werkgelegenheid aan zo'n 200 mensen. De gemeente is er 'tuk op' dat de sterrenwacht blijft bestaan en kan uitbreiden. Dit zal echter voor meer verkeersbewegingen en onrust in het gebied betekenen. Het is tot op heden onduidelijk wat de aanwijzing van het gebied als een Natura2000 gebied voor consequenties heeft.

Draagvlak voor het realiseren van de natte natuur is in de afgelopen jaren een lastig issue gebleken. Het gaat daarmee niet alleen over draagvlak onder de agrariërs maar over draagvlak onder de gehele bevolking. De bevolking is bang voor het afsluiten van de doorgaande weg, voor natte fietspaden, voor teruglopende werkgelegenheid en recreatie.

Voor recreatie wordt in het Beheer- en Inrichtingsplan (BIP, 2004, p. 1) aangegeven dat het bieden van een duurzame bescherming en het zijn van een decor voor ecotoerisme, een tegenstrijdigheid is waar elk Nationaal park – en dus ook het Dwingelderveld mee worstelt. De algemene lijn die wordt gehanteerd met betrekking tot recreatie, is dat geen uitbreiding plaats mag vinden, maar dat een kwaliteitsverbetering is toegestaan. Dit gaat echter niet altijd samen. Een lichtpuntje is dat de situatie volgens een respondent zich niet zo vaak voordoet: *“We hebben het wel steeds over uitbreiding, maar er is eigenlijk maar 1 voorbeeld van een campingboer. De anderen roepen het wel, maar komen nooit met een concreet voorstel. Het is dus wel een discussie, maar ook weer niet. Is het nu een hot item, of is het nu een non-item?”*

De plaatselijke bevolking is ook ongelukkig met de boskap van de natuurbeschermingsorganisaties als gevolg van het natte natuurbeeld. Dat laatste blijkt uit de activiteiten van Actiegroep De Woudreus. Actiegroep De Woudreus heeft in de afgelopen 2-3 jaar met behulp van de motto's 'kappen met kappen' en 'Ook deze exoot moet dood' in de media en bij de minister en de koningin haar ongenoegen geuit over de in haar ogen 'verontrustende, grootschalige kaalslag' in het Dwingelderveld en Drents-Friese Wold. De brief van De Woudreus ging vergezeld van bijna negenduizend handtekeningen tegen de rigoureuze kap. De stichting wil door de actie laten zien dat veel burgers het niet eens zijn met het beleid in de natuurgebieden. Natuurorganisaties willen in het gebied van het Drents Friese Wold en het Dwingelderveld een groot aantal vooral uitheemse bomen kappen. Het kappen van bossen en het terugbrengen van korte vegetatie heeft namelijk een positieve invloed heeft op de waterstand in het gebied. De stichting is het daar niet mee eens en wil dat de plannen worden gewijzigd. De minister van LNV kan zich best voorstellen dat mensen moeite hebben met het kappen van percelen bos. Op het eerste gezicht laat zich dat moeilijk rijmen met natuurbeleid, aldus de minister. "Maar toch vindt deze 'omvorming' plaats in het kader van natuurbeleid", schrijft hij (Dagblad van het Noorden, 2006). Verschillende betrokken partijen zijn het er over eens dat het natuurbeleid betreffende het Dwingelderveld beter gecommuniceerd moet worden naar de plaatselijke bevolking. 'Maatregelen in het recente verleden hebben veel

weerstand bij de bevolking en de recreant opgeroepen tegen waterhuishoudkundige maatregelen t.b.v. van het nationaal park Dwingelderveld. Fietspaden staan soms onder water en de omgeving is bang voor natschade aan huizen of landbouwgewassen. Toch is er nog steeds sprake van ernstige verdroging. Nieuwe maatregelen kunnen echter niet worden uitgevoerd als dat niet vergezeld wordt van een uitgebreide communicatie richting de streek en de recreant' (BIP, 2004: 8).

Ook de betrokken overheden liggen niet geheel op één lijn betreft het natte natuurbild en de vraag hoever men wil gaan om deze natte natuur te realiseren. De verschillende overheidslagen hanteren andere doelstellingen. Rijk en provincie liggen op de lijn van natte natuur, om verschillende redenen, en zijn bereid tot verregaande consequenties om dit doel te realiseren. Het rijk wil haar natuurdoelstellingen realiseren, de provincie wil meer herkenbaarheid en ontwikkeling van identiteit met behulp van een nationaal park. De gemeente is niet tegen natte natuur maar hecht sterk aan recreatie, werkgelegenheid en ontsluiting voor de plaatselijke bevolking. De gemeente wil de wens voor natte natuur zeker niet boven alle andere belangen stellen. Een respondent van de gemeente legt uit: *"Je kunt stellen dat de natuurdoelen niet door ons zijn geformuleerd, die zijn door de rijksoverheid geformuleerd. Op dat punt staan we er ver vanaf. Als het gaat om het grondgebied, dat is des gemeentes. Daar zijn wij het orgaan die beslissende bevoegdheid heeft. Als het gaat om wijzigingen in het bestemmingsplan, als het gaat om ingrepen in je infrastructuur. Als je het hebt over de nota ruimte uit Den Haag en hoe onze kadernota daarop aansluit en wat voor bestuurlijke discussie dat oproept, met name rondom het Dwingelderveld, met de provincie. Dat is dus de tussenschakel, die wat ons betreft het meeste zand in de raderen gooit."*

Een aanverwant onderscheid dat door respondenten wordt gemaakt is dat de gemeente graag inkomsten wil genereren uit het park en de provincie en het rijk niet.

Al met al kan men stellen dat het vandaag de dag goed gaat met de ontwikkeling van het Dwingelderveld. Respondenten zijn van mening dat als de verwerving in het Noordenveld geslaagd is en de issue met de weg Lhee-Kraloo een oplossing heeft, dat het meeste geregeld is. Hieronder volgt op deze twee laatste 'problemen' ingegaan.

### **6.3.2 Discussiepunt Noordenveld**

In het Dwingelderveld zijn landbouw en natuur lastig te combineren vanwege het natte natuurbild dat gehanteerd wordt. De spanningen tussen landbouw en natuur komen het duidelijkst tot uiting in de plannen rondom het Noordenveld. Het Noordenveld heeft een landbouwkundige bestemming en ligt middenin het Dwingelderveld. Het heeft nog steeds de landbouwkundige bestemming 'jonge veldontginning' aangezien de percelen van twee voormalig agrariërs nog niet verworven zijn. Verder ligt het Noordenveld relatief laag. Deze combinatie van landbouwkundige bestemming en de ligging van het Noordenveld, heeft gevolgen voor het waterpeil en daarmee voor de beoogde natte natuur.

Met de ruilverkaveling Dwingeloo-Smalbroek (1980) heeft de ruilverkavelingscommissie de veldkavels toebedeeld aan mensen die geen bedrijfsopvolgers hebben. Dit viel onder de ruilverkavelingen waarvoor door de Centrale Cultuurtechnische Commissie een concrete begrenzing van relatienotagebieden werd vastgesteld, namelijk 251 ha reservaatgebied in het Noordenveld (Van den Bergh, 2004: 228). De status aankoop was daarmee voor iedereen duidelijk. Bij aankoop van natuurontwikkelingsgebieden geldt in principe dat de overheid geld uittrekt. De overheid heeft daarin een uitvoerende taak. Zij geeft Dienst Landelijk Gebied de opdracht percelen aan te kopen en de provincie levert dat aan natuurbeherende partijen zoals Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Drents Landschap. De grondverwerving ging moeizaam. Eigenaars verkochten de grond veelal weer aan andere eigenaars en niet aan

natuurbeherende instanties. Toch heeft Dienst Landelijk gebied in de loop der jaren de meeste percelen aangekocht. Vanaf 2003 is aan actieve grondverwerving gedaan door de provincie om het verwervingsproces een impuls te geven. In het kader van het Aankoop Strategie Plan (ASP) werd een 'plusregeling' gehanteerd waarmee in bijzondere gevallen een hogere dan de gangbare grondprijs aan eigenaren kon worden uitgekeerd. Dit afwijkende besluit mag in EHS gebieden en geldt voor een afgebakende periode. Dienst Landelijk gebied heeft na afloop van deze periode gemeld dat twee eigenaren in het Noordenveld geen gebruik wilden maken van de regeling. Het gevolg van deze melding was dat er een probleem bleef bestaan wat betreft de voor de natuur gewenste vernatting van het gebied.

De werkgroep water, ingesteld in het kader van het Nationaal park met vertegenwoordigers van Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, waterschap, provincie en gemeente, had onder andere tot taak zich met dit probleem bezig te houden. Na de 'Einde oefening, deze mensen willen niet meer- boodschap' aan de werkgroep water, is vervolgens nagedacht over onteigening. Daarbij gaf de gemeente aan dat het geen optie om over te gaan tot onteigenen of de bestemming te wijzigen voordat het gebied verworven is. Pas als alles verworven is, zal de gemeenteraad actie ondernemen om de bestemming te wijzigen naar natuur.

Vervolgens werd gekeken naar het waterschap, maar het waterschap was ook niet happig om over te gaan tot onteigening. In principe is het waterschap 'functievollend', m.a.w. zij stemt haar beleid af op de functie die aan een gebied gegeven wordt. Aangezien het Noordenveld nog steeds een landbouwkundige bestemming heeft, wordt daar het waterpeil op afgestemd. Over de mogelijkheid van onteigening wordt tevens door een respondent van het waterschap gezegd: *"Wij kunnen wel onteigenen, maar alleen als wij in het kader van de afwatering of wateraanvoer een tracé nodig hebben. Dit is natuurontwikkeling, dat is totaal wat anders. Je spreekt in theorie wel een baan af, waar het water af kan stromen. Maar dat is niet in de geest van de wet. Ons bestuur heeft ook dat principe. Als het niet verworven is, gaan wij er niets mee doen."*

Omdat er geen zicht was op aankopen en gemeente en waterschap niet wilden onteigenen werd vervolgens de oplossing gezocht in technische maatregelen. Alle leden van de werkgroep water waren het hier over eens. *"Het was de bedoeling dat ze een kader om hun perceel heen kregen. Het waterpeil voor de natuur komt namelijk boven het maaiveld uit en het kader moest voorkomen dat het hun perceel in zou lopen. Daar zit dan een pompje achter en op die manier houden ze hun voeten droog."* Het waterschap was deze optie aan het uitwerken toen de Taskforce verdroging in december 2005 langskwam.

De Taskforce Verdroging is op voorstel van het ministerie van VROM en LNV begin 2005 ingesteld bestaande uit het Rijk, provincies, Unie van Waterschappen, terreinbeheerders en LTO. De Taskforce heeft als doel om een extra impuls te geven aan de verdrogingsbestrijding in Nederland en heeft 12 projecten bezocht in het land waaronder het Dwingelderveld. ([www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl); 19 juli 2006). Meerdere respondenten geven aan dat deze Taskforce voor Dwingelderveld een onverwachte ingreep in het proces bleek. Men was aan het verkennen of er technische maatregelen getroffen moesten worden en tijdens het bezoek werd in informele sfeer enkele keren opgemerkt dat het vreemd was dat men met technische maatregelen bezig was. Waarom waren die gebieden nog niet aangekocht en moest niet alles op alles worden gezet om de laatste gebieden op welke wijze dan ook te verwerven?

Nadien luidde het advies van de Taskforce onder andere dat er geconcentreerd moest worden op zogenaamde TOP-gebieden. De lijst van TOP-gebieden moet worden opgesteld door provincies. De TOP-lijst vormt de landelijke doelstelling voor de periode tot 2015 en komt in de plaats van de huidige 40% doelstelling. Tevens wordt in het advies duidelijk gesteld dat bij

het herstel van de TOP-gebieden in uiterste gevallen onteigening moet worden toegepast (De kern van het advies; 31 mei 2006, p. 4). Het ligt in de lijn der verwachting dat het Dwingelderveld als TOP-gebied bestempeld zal worden. Voor Dwingelderveld

De directeur van Staatsbosbeheer Noord, een deelnemer aan de Taskforce, was het geheel in lijn met de kritische opmerkingen tijdens het bezoek aan Dwingelderveld, oneens met het plan van de werkgroep water om in het Noordenveld technische maatregelen toe te passen. De persoon van Staatsbosbeheer in de werkgroep water die voorheen voorstander was van technische maatregelen, moest dientengevolge op zijn standpunt terugkomen. De optie technische maatregelen, werd hierdoor (tijdelijk) gefrustreerd en de door de regio overeengekomen oplossing was van de baan.

Tevens had de directeur van Staatsbosbeheer Noord in dezelfde periode, op persoonlijke titel, uitspraken gedaan op tv Drenthe over het advies van de Taskforce. Hij had duidelijk gemaakt dat het advies luidde: als je alles hebt geprobeerd betreft uitruilen, extra plus aan geld, etc., dan moet men tot onteigenen overgaan. Hij nam daarbij het Noordenveld als voorbeeld.

In dezelfde periode is op het bestuurlijk niveau van het waterschap het één en ander besproken en kregen de ambtenaren van het waterschap een nieuwe opdracht om in plaats van naar technische maatregelen te kijken naar de mogelijkheden van een schaderegeling. *"Delen van het perceel komen blijvend onder water, andere delen niet, en de schade koop je af over een bepaald aantal jaren. In principe geldt daar ook het vrijwilligheidsbeginsel. Maar als de mensen niet willen, dan kun je ermee naar de rechter gaan."*

De ambtenaren van het waterschap gingen bij eigenaren van de twee percelen langs om de voorgenomen schaderegeling uit te leggen. Dit bezoek vond daags na de uitspraken over onteigening op tv Gelderland plaats. De ene eigenaar gaf aan dat hij - in tegenstelling tot de uitspraken op tv Drenthe - wel wilde verkopen, dat hij zelfs eerder een vraagprijs had genoemd, maar dat er nooit voldoende was geboden. Een respondent uit de werkgroep water begrijpt de houding van de voormalig agrariër wel: *"Deze meneer is 65 geweest en verhuurt de grond en is zich bewust dat het een uniek stukje grond is en denkt: jullie komen wel een keer."* Vervolgens is een bezoek gebracht aan de eigenaren van het andere perceel. Dit waren oorspronkelijk drie broers, waarvan er één is overleden. Deze broer heeft op zijn sterfbed zijn andere broers laten beloven dat zij 'nooit aan de natuur zullen verkopen'. Behalve deze emotionele redenen, is hun interesse ten tijde van de extra plus regeling überhaupt niet gepolst vanwege het recente overlijden van hun broer. In het gesprek met het waterschap gaven zij aan geen voorstander te zijn van een schaderegeling. Tevens gaven ze aan wel mogelijkheden te zien betreft uitruil. Uitruilen wordt door hen anders ervaren dan verkopen van grond. Ze hadden zelfs een stukje op het oog van Natuurmonumenten. In een eerste reactie gaf Natuurmonumenten aan dat zij betreft dit stukje grond wel mogelijkheden zag.

Vervolgens (mei-juni 2006) is vanuit het waterschap het signaal naar de provincie en binnen de werkgroep water uitgegaan, dat deze mensen geen trek hadden in een schaderegeling, maar dat er alsnog wel mogelijkheden betreft de eerder gesloten grondverwerving leken te bestaan en dat dit pad verder verkend moest worden. Op dit moment lijkt het erop dat men dit pad gaat verkennen. Daar komt wat bestuurlijk getouwtrek bij kijken, betreft de vraag waar het geld vandaan moet komen.

Opgemerkt dient te worden dat hierboven alleen gesproken is over de landbouwgebieden binnen het Nationaal Park, de zogenaamde interne maatregelen. In de praktijk is het zo dat het gebied inclusief de beekdalen Dwingelderstroom (noordelijk van nationaal park) en Ruiner Aa (zuidelijk van nationaal park), bijna tot Meppel aan toe een hydrologisch gezien relatie heeft het

Nationaal park. Het gebied buiten het nationaal park heeft dus invloed op de vernatting in het nationaal park. Optimale vernatting is alleen maar mogelijk als het waterpeil in de aanpalende gebieden ook aangepast kan worden. Dit is echter erg ambitieus.

### 6.3.3 Discussiepunt weg Lhee-Kraloo

Infrastructuur is op dit moment een hot issue in het gebied. Meer specifiek gaat het dan over plannen met de weg Lhee-Kraloo, een weg die dwars het Dwingelderveld heen loopt. In het verkeersplan van de gemeente staat de weg betiteld als een verkeersluwe weg, met natuur als hoofddoel. In de weg zitten gaten en de vernatting tast het fundament van de weg aan. De gemeente kan niet lang meer garant staan voor een verkeersveilige situatie. De kosten voor het herstellen van de weg (asfaltconstructie) zijn ca. 800.000 euro. Dat investeringsbedrag is hoog in relatie tot de ontsluiting die de weg biedt. *“Op basis van een verkeerstelling van 1999 vonden er 265 voertuigbewegingen per dag plaats.”* De wethouder van de gemeente Westerveld voelt er dus wel voor om de weg aan te passen, vooral omdat daar geld van de provincie tegenover staat.

Vanuit het overlegorgaan is in juli 2005 een startnotitie opgesteld ‘Waar een wil is, is een (andere) weg’, waarin beschreven wordt op welke wijze de wens van het Overlegorgaan om de weg LHee/Kraloo verkeersluw te maken gestalte kan krijgen. In de oprichtingsfase (1985) van het nationaal park hebben de toenmalige gemeenteraden van Ruinen en Dwingeloo gesteld dat er geen verkeersmaatregelen genomen mochten worden zonder instemming van diezelfde gemeenteraden. Het uiteindelijke besluit over de toekomst van de weg wordt dan ook genomen door de gemeente Westerveld. Er lag eerder een voorstel op tafel voor het realiseren van een breed fietspad, dat ook geschikt zou zijn voor autoverkeer. Daar zou dan een gebodsbord bij worden geplaatst ‘verboden in te rijden, behalve bestemmingsverkeer’. De provincie had voor de aanpassing van de weg geld beschikbaar gesteld. En hoewel de wethouder voorstander is van aanpassing van de weg, heeft de gemeenteraad in februari 2006 aangegeven niet akkoord te gaan met het voorstel tot aanpassing. Daarmee is er sprake van een patstelling.

Voor de plaatselijke bevolking is het lastig als de weg veranderd wordt. Veel jongeren moeten naar Dwingeloo en Meppel voor hun onderwijs. *“Het is 6 km om als je als je over Spier moet. En dat 2 keer per dag.”* Een andere respondent geeft als oplossingsrichting aan: *“Je kunt er wel een bord voor zetten met verboden in te rijden behalve bestemmingsverkeer, maar je moet je vervolgens dan ook geen zorgen maken over of dat al dan niet gehandhaafd wordt.”*

Op dit moment loopt er een onderzoek om te kijken of in het kader van Natura2000 het überhaupt mogelijk is om de weg te herstellen (de asfaltconstructie). Verder zijn er praktische maatregelen genomen door de huidige richtingsborden richting Kraloo en Lhee te veranderen, waardoor het vakantieverkeer wordt omgeleid.

## 6.4 Locatie, allocatie, regime

### 6.4.1 Allocatie

Besluitvorming over de allocatie van natuur gaat over de vraag welke natuurdoelen aan een gebied worden toegekend (gealloceerd), hoeveel oppervlakte in een gebied aan natuurdoelstellingen wordt toegekend en daarmee geheel of gedeeltelijk wordt onttrokken aan andere maatschappelijke functies.

De allocatie van natuurdoelen, in Dwingelderveld grofweg te benoemen als 'natte natuur', is zeer bepalend. In het algemeen kan gesteld worden dat de activiteiten in het Dwingelderveld erop gericht zijn natte natuur te realiseren en in toenemende mate ook om de verdrogingsproblematiek op te lossen c.q. tegemoet te komen. De moeilijkheid aan het natte natuurbeeld is dat natte natuur slecht te combineren met andere functies, zoals landbouw, recreatie en infrastructuur, er gaat m.a.w. een bepaalde dominantie uit van het natte natuurbeeld. Een ander natuurbeeld zou bijv. meer mogelijkheden bieden voor andere functies.

Bij de begrenzing van het nationaal park is geanticipeerd op de reeds aanwezige natuurbestemming en de reeds geplande natuurbestemming (relatienotagebieden). Van de overige functies zoals recreatie en werkgelegenheid is aangegeven dat zij mochten blijven bestaan. Deze maatschappelijke functies komen wel in het gedrang, zoals het lezen is in de paragraaf over regime.

Bij de allocatiekwesitie zijn voornamelijk de landbouwgebieden in het Noordenveld van belang. Hier moe(s)t landbouw wijken voor natuur. Deze gebieden (ca. 251 ha) waren reeds aangewezen als relatienotagebied en zijn in de loop der jaren grotendeels verworven. Op dit moment is een klein gebied in het Noordenveld van twee voormalig agrariërs nog niet verworven. De landbouwgebieden die zijn verworven, zijn van agrariërs die ofwel gestopt zijn ofwel hun gebied in het Noordenveld hebben geruild voor een ander gebied buiten het nationaal park. De discussie betreft de allocatie ging meer over de wijziging van landbouwgebied naar natuurgebied 'an sich' dan over het exacte aantal ha.

Overzicht van belangen van betrokken partijen bij allocatie:

- Rijksoverheid: De kwesitie over de hoeveelheid ha natuur lijkt in mindere mate aan de orde zijn. Rijksoverheid hecht aan aaneengesloten natuur (EHS). Rijksoverheid hecht echter in toenemende mate aan verdrogingsproblematiek. En het oplossen van de verdrogingsproblematiek zou nog wel eens kunnen inhouden dat het aantal ha. natuur dient te worden uitgebreid.
- Provincie: Allocatie speelt geen grote rol, hoogstens in de wijziging van landbouwgebied naar natuurgebied
- Gemeente: Allocatie speelt wel een grote rol, want gemeente heeft naast een natuurdoel ook nog een aantal andere doelen zoals recreatie en infrastructuur.
- Lokale bevolking: Allocatie speelt een rol in de zin dat natuur in de plaats komt van landbouw. Zij zijn daar geen voorstander van. De discussie gaat echter niet over het exacte aantal ha.
- Natuurbeschermingsorganisaties: Allocatie speelt geen grote rol, hoogstens in de wijziging van landbouwgebied naar natuurgebied

## 6.4.2 Locatie

De besluitvorming over de locatie van natuurgebieden, de vraag waar nieuwe natuur komt te liggen, heeft relatie met drie 'verhalen': (1) het al dan niet instellen van een nationaal park; (2) hoe begrenzing tot stand is gekomen nadat duidelijk was dat het nationaal park gerealiseerd zou worden en (3) locatieprobleem binnen het nationaal park: De in het midden van het park en op het laagste punt gelegen landbouwkundige enclave vormt sleutel(plek) in het realiseren van het natte natuurbeeld. Dit natte natuurbeeld is dominant in het nationaal park Dwingelderveld.

De moeilijkheid omtrent het instellen van het nationaal park, lag niet zozeer bij de exacte locatie van een te realiseren nationaal park. De moeilijkheid lag bij het überhaupt instellen van een nationaal park, ongeacht de exacte locatie en begrenzing. Daarbij moet opgemerkt



worden dat het wel ongeveer duidelijk was waar het nationaal park moest komen, gezien de bestemmingen van de gebieden.

Het idee van het oprichten van een nationaal park in het Dwingelderveld komt van de rijksoverheid. Dwingelderveld verscheen op de (eerste) lijst van nationale parken van de Commissie Nationale Parken. De provincie Drenthe was erg blij met deze ontwikkeling en ging vlot aan de slag om het plan te realiseren. In het Streekplan Zuidwest Drenthe werden de relatienotagebieden aangewezen en waren ook al drie potentiële parken ingetekend: Dwingelderveld, Drents Friese Wold en Oosterwester Zand. Over het algemeen waren de agrariërs in het gebied maar ook de rest van de bevolking fel tegenstander van de ontwikkeling van een nationaal park. In het verlengde van de mening van de plaatselijke bevolking waren ook de gemeenten niet onverdeeld enthousiast over het idee van een nationaal park. Bij de daadwerkelijke instellingen kwamen zij dan ook met een hele rits voorwaarden. Ook de twee waterschappen ontvingen het idee van een nationaal park gematigd enthousiast. Beide waterschappen hadden landbouwkundige besturen en waren niet op voorhand overtuigd van de meerwaarde van een nationaal park.

Nadat duidelijk werd dat het nationaal park daadwerkelijk gerealiseerd ging worden, leverde de begrenzing weinig discussie op. De begrenzing werd als duidelijk en logisch ervaren. De definitie van bos- en natuurgebieden werd gehanteerd, plus de landbouwgronden voor zover ze waren aangewezen als relatienotagebied en verworven. Het locatieprobleem was 'opgelost' door alles uit te snijden wat nog niet verworven was voor natuur, vandaar dat de uiteindelijke begrenzing weinig discussie opleverde. De enige moeilijkheid was het Noordenveld, een landbouwgebied midden in het park. Gezien het feit dat het midden in het park lag, was er dus geen andere optie dan deze agrarische enclave op te nemen. Het Noordenveld was wel een relatienotareservaatgebied sinds de ruilverkaveling Dwingeloo-Smalbroek, maar was nog niet verworven. Afsproken werd dat er geen gevolgen voor de terreinen waren zolang ze niet waren verworven door natuurbescherming.

Vandaag de dag vormt de agrarische enclave in het midden van het terrein de voornaamste moeilijkheid in het realiseren van het natuurbeeld (natte natuur) zoals nationale en provinciale overheden en natuurorganisaties voor ogen hebben. Een combinatie van factoren (combinatie landbouw-natte natuur, agrarische enclave midden in het gebied gelokaliseerd, ook nog eens op laagste punt) leidt ertoe dat je de problematiek rondom deze agrarische enclave een locatieprobleem kunt noemen en tevens een probleem op het gebied van medegebruik. Dit punt zal verder uitgediept worden onder medegebruik.

Sinds de instelling van het nationaal park in oprichting, is de grens ongewijzigd gebleven. De natuurbeschermingsinstanties hebben ondertussen wel gronden om het nationaal park aangekocht. Maar de grens mag niet verschoven worden. De lokale bevolking (agrarisch en niet agrarisch) vindt dat te bedreigend. *"Het is toch traditioneel agrarisch daar"*. De grens zoals overeengekomen in 1985 wordt gehanteerd, ondanks dat het natuurgebied wel groter is geworden. Opvallend is dat in het laatste Beheers- en Inrichtingsplan wel gezinspeeld wordt op een aanpassing van de grens. Als reden wordt aangevoerd dat het gaat om het formaliseren op de kaart van een feitelijk gegroeide situatie.

Overzicht van belangen van de betrokken partijen bij de locatie:

- Rijksoverheid (LNV): Instellen van nationaal park hoort bij nationale parken beleid en draagt bij aan realiseren natuurdoelstellingen. In toenemende mate is de rijksoverheid gaan hechten aan de verdrogingsproblematiek.

- Provincie: Instellen van nationaal park draagt bij aan herkenbaarheid en identiteit provincie. Bijdragen aan natuurdoelen lijkt ook een rol te spelen aangezien de provinciale overheid zwaar inzet op natte natuur en niet een ander natuurbeeld.
- Gemeente: De gemeenten willen het gebied zo goed mogelijk benutten. Verder willen zij goed aansluiten bij de wensen en angsten van de plaatselijke bevolking. Financiën spelen een belangrijke rol. Zij hechten aan zaken als bereikbaarheid, mogelijkheid tot recreatie en werkgelegenheid.
- Lokale bevolking: fervent tegenstander nationaal park, toen en nu. Ondanks dat het nationaal park mensen ook veel (geld) oplevert, overheerst het idee van lasten boven lusten.
- Actiegroep De Woudreus: een actie groep van mensen uit de omgeving die wel voor natuur zijn, alleen zij zijn geen voorstander van de mate waarin natte natuur nagestreefd wordt. Zij zijn tegen het kappen van bomen die volgens de natuurorganisaties en de provincie nodig is om het natte natuurbeeld te realiseren.
- Natuurbeschermingsorganisaties: voorstander van natte natuur.

### 6.4.3 Regime

Besluitvorming over het regime van natuur betreft de mate waarin de bestemming exclusief is of dat vormen van medegebruik zijn toegestaan. Verder gaat het ook om de vraag wie de beoogde natuurbeheerder is. Bij de regimekwestie speelt de dominantie van het natte natuurbeeld een belangrijke rol. Door het uit de weg gaan van een locatieprobleem (locatieprobleem was 'opgelost' door alles uit te snijden wat nog niet verworven was voor natuur, met uitzondering van het reservaatgebied Noordenveld) zijn de ontwikkelingen in het Dwingelderveld met name te typeren als een regimekwestie.

In de aanloop van het nationaal park was nog niet precies duidelijk wat het nationaal park zou inhouden. Het beeld dat vanuit Rijk en provincie werd geventileerd was een beeld van een afgesloten nat natuurgebied. In die tijd heeft het ministerie van LNV ook een inventarisatie laten doen van wat het gebied nu was en wat de 'impedimenten' waren die in het gebied voorkwamen. Er kwam een rapport met een lijst van strijdigheden met het natuurbeeld zoals het rijk dat voor ogen had. Deze strijdigheden waren o.a. de aanwezigheid van een weg en campings. Het beeld dat toentertijd vanuit rijk en provincie werd geventileerd heeft bijgedragen aan de grote tegenstand onder de bevolking en de initiële negatieve houding van de gemeenten en de waterschappen.

In de loop der tijd is er water bij de wijn gedaan. In de uiteindelijke instellingseisen is opgenomen dat de aanwezige landbouw en de aanwezige recreatieve voorzieningen geen nadelige effecten van de hydrologische ontwikkelingen in het Dwingelderveld mag ondervinden. Verder werd afgesproken dat de aanwezige infrastructuur, zowel wandel- voet- en fietspaden niet aangetast mochten worden. De aanwezige functies konden gehanteerd worden. Aanwezige campings, de sterrenwacht, de woningen en infrastructuur konden instant blijven. Ze mogen echter niet uitbreiden.

De enige lastigheid was het Noordenveld, een landbouwgebied midden in het park. Gezien het feit dat het midden in het park lag, was er dus geen andere optie dan deze agrarische enclave op te nemen. Het Noordenveld was wel een relatienotareservaatgebied sinds de ruilverkaveling Dwingelloo-Smalbroek, maar was nog niet verworven. In de loop der tijd zijn de meeste agrarische gebieden in het Noordenveld verworven en in beheer van natuurorganisaties gekomen. Twee agrariërs hebben tot nog toe hun land niet verkocht. Hoe om te gaan met deze agrarische enclave leidt tot veel discussie.

De betrokken partijen zijn grotendeels overgegaan tot het overnemen van het natuurbeeld zoals nationale en provinciale overheden en natuurorganisaties voor ogen hebben. Het is duidelijk dat de meeste partijen natte natuur voor ogen hebben, alleen zijn er verschillen in hoe en binnen welk tijdsplan dit gerealiseerd moet worden en 'hoe hoog de prijs mag zijn'. Deze discussie spitst zich o.a. toe op de agrarische enclave in het Noordenveld.

Idealiter worden de gebieden van deze twee agrariërs verworven, zodat het waterpeil omhoog kan en de volgende stap wordt genomen in het realiseren van de beoogde natte natuur. Alleen het is om verschillende redenen tot nog toe niet gelukt deze gebieden aan te kopen en heeft het er tot voor kort ook niet naar uitgezien dat de gebieden verworven zou worden binnen aanzienlijke tijd.

In het recente verleden zijn er veel ontwikkelingen geweest omtrent de agrarische enclave in het Noordenveld. Verschillende partijen zijn gaan schuiven in hun uitgangspunt. Zo waren binnen de werkgroep water van het nationaal park Dwingelderveld na lange tijd van onderhandeling 'alle kikkers in de kruiwagen' en hadden zij, na het afslaan van de optie van onteigening, besloten de lijn van technische maatregelen te volgen in het omgaan met de wens het waterpeil te verhogen en de afspraak dat de agrarische gebieden geen nadelige gevolgen mochten ondervinden. In de navolgende periode gebeurden er verschillende dingen. De Taskforce Verdroging, een initiatief vanuit het Rijk, bezocht het Dwingelderveld. Het bezoek van de Taskforce heeft de eenheid binnen de werkgroep opgeschud. Staatsbosbeheer ging niet langer akkoord met technische maatregelen en het waterschap wilde de mogelijkheid van een schaderegeling exploreren. Tijdens het exploreren van de mogelijkheid van een schaderegeling, kwam het waterschap erachter dat in tegenstelling tot eerdere berichten er misschien toch wel mogelijkheden waren om de grond te verwerven. Mits er voor de ene agrariër een goed bedrag zou liggen en voor de andere agrariër een goede uitruilpositie werd gevonden. Verder luidde het advies van de Taskforce: als je alles hebt geprobeerd betreft uitruilen, extra plus aan geld, dan moet men tot onteigenen overgaan. Dit leidde ertoe dat de druk extra werd gevoeld bij de agrariërs. Dit is de situatie nu.

De vernatting leidt ook tot issues met betrekking tot infrastructuur en recreatie. Een voorbeeld hiervan is de asfaltweg Lhee-Kraloo die midden door het park loopt. De meningen lopen uiteen over deze weg: Moet dit een doorgaande weg blijven of niet, moet het zandweg worden of blijft het een asfalt weg, mag de weg soms onder water staan.

Actiegroep De Woudreus heeft veel moeite met het overheersende natte natuurbeeld. Er is veel opstand is omdat zij het zonde vinden dat er een zeer forse hoeveelheid bomen gekapt moeten worden ten behoeve van het realiseren van de natte natuur. Er bestaat veel onbegrip voor de wijze waarop natuurorganisaties met natuur omgaan.

## 6.4 Perversies

In deze paragraaf zullen in willekeurige volgorde verschillende perversies aan de orde komen. De perversies kunnen zich afspelen over besluitvorming betreft locatie, allocatie en medegebruik, maar ook kunnen ook verband houden met landelijk beleid of de rol van rijksoverheid en/of provincies op gebiedsniveau. De perversies kunnen ook aan elkaar gerelateerd zijn.

- *Rijksambities sluiten niet altijd aan bij ambities op gebiedsniveau en vice versa.*  
Een voorbeeld van rijksambities die niet geheel aansluiten bij gebiedsambities is het verdrogingsbeleid. Nationale en ook provinciale overheid heeft de ambitie om natte natuur te realiseren. De gemeentelijke overheid en de lokale bevolking delen het

enthousiasme daarvoor niet. Zij hechten ook aan recreatie, werkgelegenheid en bereikbaarheid, welke slecht te combineren zijn met het natte natuurbeeld. Anderzijds zou ook gesteld kunnen worden dat de ambities van de gemeentelijke overheid en lokale bevolking slecht stroken met de ambities op rijksniveau en ook een opstakel kunnen vormen in het realiseren van de ambities (zie hieronder). Doordat het natte natuurbeleid in het nationaal park niet aansluit op de lokale natuurbeelden ontstaat er een constante spanning.

- *Realisatie van rijksambities vindt plaats op gebiedsniveau (en niet op rijksniveau).*  
De vernattingsdoelstellingen zijn nationale doelstellingen. Uiteindelijk is het ministerie van LNV de probleemeigenaar van het vernattingsprobleem en niet het nationaal park Dwingelderveld of de gemeente Westerveld. Het verwerven van de landbouwenclave en/of een bestemmingswijziging van de landbouwenclave zijn tot nu toe obstakels in het realiseren van deze vernattingsdoelstelling. Beide obstakels zijn niet in handen van het nationaal niveau als wel van provinciaal en gemeentelijk niveau. Je zou zelfs kunnen stellen dat de vernattingsdoelstelling mede in de handen ligt van de twee voormalig agrariërs in het Noordenveld. Aan de ene kant zou je kunnen zeggen dat men op lokaal niveau op problemen stuit die veroorzaakt zijn door het rijksbeleid. Aan de andere kant zou je kunnen zeggen dat lokaal niveau (de landbouwenclave in het Noordenveld) een obstakel vormt bij het realiseren van de ambities op rijksniveau (vernatting). Aangezien het gebied nog niet verworven is, wordt nu nog het landbouwkundig regime gehanteerd. In dit geval heeft de locatie van een landbouwgebied gevolgen voor het regime (landbouwkundig i.p.v. natuur). Opvallend is dat de gebiedspartijen in het Dwingelderveld de problemen die gerelateerd zijn aan de vernattingsdoelstellingen lokaal niet geheel kunnen oplossen, maar dat ze deze uitvoeringsproblemen ook niet 'terugleggen' bij het rijk.
- *Strakke doelstellingen – ruimte in lokale context.*  
Het natuurbeleid (natte natuur) raakt de regimekwestie. In het Dwingelderveld heerst nu een nat natuurbeeld, hetgeen gevolgen heeft voor locaties van landbouwgebieden in het Noordenveld (stoppen of uitruilen). Als er een ander natuurbeeld zou heersen in het Dwingelderveld, zoals bijv. een cultuurlandschapsbeeld, dan zouden de agrariërs geen of minder problemen hebben gehad. Het natte natuurbeeld heeft ook gevolgen voor infrastructuur, recreatie en werkgelegenheid. Zo mogen campings bijv. niet uitbreiden. Een nat natuurbeeld is veel strakker en meer rigide dan een aantal andere natuurbeelden. Het natte natuurbeeld laat weinig ruimte voor een ander regime op een bepaalde locatie en heeft dus veel grotere gevolgen voor een lokale context. De voorkeur van nationale en provinciale overheden en natuurorganisaties voor natte natuur is erg bepalend in het Dwingelderveld.
- *Wel de instrumenten – niet toegepast.*  
Met betrekking tot de landbouwenclave, heeft de gemeente de mogelijkheid tot onteigenen. Zij heeft deze mogelijkheid echter niet in stelling gebracht. De voornaamste reden die is genoemd is dat gemeente dicht bij de bevolking staat en niet snel tegen haar wensen in gaat omdat zij daar anders hard op afgerekend wordt in verkiezingstijd. Ook het waterschap heeft in potentie de mogelijkheid tot onteigenen. Met betrekking tot het Dwingelderveld hadden zij kunnen onderzoeken of dit een mogelijkheid was geweest, zij hebben er echter voor gekozen in dit geval de eventuele mogelijkheid tot onteigenen ten principale af te wenden. Het zou ook anders geformuleerd kunnen worden, namelijk dat de partijen die over de dwingende instrumenten beschikken, zij deze instrumenten niet toepassen omdat dit niet de partijen zijn die het natte natuurdoel zo belangrijk vinden. Het kost de gemeente en het

waterschap letterlijk en figuurlijk teveel. Er zit dus een perversie tussen de combinatie van partijen en instrumenten. De perversie met betrekking tot de inzet van instrumenten ligt ook tussen de gemeente en het waterschap enerzijds en het nationaal niveau anderzijds. Waar gemeente en waterschap niet alles op alles willen zetten om de enclaves te verwerven, is het nationaal niveau van mening dat dit gebied juist een gebied zou zijn waar deze instrumenten wel ingezet zouden moeten worden. Volgens het rijk is er genoeg tijd over heen gegaan en hebben zich voldoende kansen voorgedaan. Een andere reden is dat de landbouwenclave relatief klein is, maar het gehele gebied beïnvloedt.

- *Verwerven relatienotagebieden – combineren van mogelijkheden*  
De landbouwgebieden in het Noordenveld hebben al meer dan 25 jaar de status reservaatgebied. Daarmee was de status aankopen voor natuur bekend. Toch hebben alle instrumenten en financiële middelen van betrokken actoren in twee gevallen nog niet geleid tot een overstemming. In het geval van Dwingelderveld lijkt het erop dat betrokken actoren (nog) niet zijn overgegaan tot het combineren hun mogelijkheden.
- *Kostenverdeling verwerving landbouwenclave.*  
Nu duidelijk is geworden dat er ruimte is voor onderhandeling betreft de landbouwgronden van de laatste twee agrariërs in het Noordenveld, wordt er naar elkaar gekeken betreft de kosten. De kosten overschrijden namelijk de kosten voor 'normale grondverwerving'. Er is allerlei bestuurlijk 'gesteggel' over inzet van instrumenten. Opvallend is dat in de gesprekken provincie, gemeente en waterschap met name naar elkaar kijken en niet zozeer naar het nationaal niveau. De provincie heeft eerder een plusregeling (ASP) ingezet. ASP gold alleen voor afgebakende periode. De eigenaren uit de landbouwenclave hebben er toentertijd ook geen gebruik van kunnen maken. Enerzijds omdat ze niet benaderd zijn, anderzijds omdat de pot uitgeput was. Het waterschap zal kosten moeten maken als ze voor technische oplossingen betreft het landbouwgebied moet kiezen of voor een schaderegeling. Op nationaal niveau geldt er een natte natuurdoelstelling, waardoor wellicht een bijdrage van het rijk voor de hand ligt.



## 7 Perversies in het natuurbeleid

### 7.1 Inleiding

In deze studie staat de volgende vraag centraal:

*'Hoe verloopt de besluitvorming in het natuurbeleid op nationaal en gebiedsniveau en welke perversies treden hierbij op?'*

In dit slothoofdstuk reflecteren we op het tweede deel van deze vraagstelling, namelijk op de perversies in het natuurbeleid. Daarmee brengen we niet het hele verloop van de besluitvorming in het natuurbeleid in beeld, maar beperken we ons tot de onderdelen van de besluitvorming waar het knelt.

We hebben er voor gekozen om de perversies op gebiedsniveau zoveel mogelijk te koppelen aan de perversies op landelijk niveau. Daartoe hebben we in de volgende paragraaf de perversies op landelijk niveau samengevat en aangegeven in hoeverre deze ook naar voren komen uit de drie casestudies. Daarnaast is een aantal perversies uit de casestudies benoemt, die niet naar voren kwamen uit de nationale analyse. In paragraaf 6.3 werken we deze perversies wat verder uit.

### 7.2 Perversies vergeleken

In deze paragraaf staat onderstaande tabel centraal. In deze tabel hebben we de perversies op landelijk niveau geconfronteerd met de perversies op casusniveau. Daarbij zijn sommige perversies bevestigd op casusniveau, sommige niet aangetroffen en van veel perversies is een rijker beeld ontstaan van de consequenties ervan op gebiedsniveau. Tevens is aan de landelijke perversies een aantal nieuwe perversies vanuit het gebiedsniveau toegevoegd.

<b>Perversies landelijk</b>	<b>Perversies Gaasterland</b>	<b>Perversies Dwingelderveld</b>	<b>Perversies Renkumse Beek</b>
Allocatie van nieuwe natuur is opgelegd aan provincies	Perversie bevestigd. Provincie vertaalt dit door naar gebied en hier levert dit een conflict op.	Perversie bevestigd. Vanuit het rijk was er een wens tot nieuwe natuur c.q. nationaal park. De provincie heeft dit opgepakt en dit heeft lokaal tot veel protest geleid	Perversie bevestigd. De oorspronkelijke keuze voor bedrijventerrein i.p.v. beekdal illustreert het gebrek aan afstemming tussen rijk en gemeente bij aanwijzing als EHS-gebied
Het rijk stuurt provincies meer aan op taakstellingen dan op daadwerkelijke doelen	Het experiment is enerzijds een uitzondering op deze perversie omdat niet op ha wordt gestuurd, anderzijds introduceert men een puntensysteem dat dezelfde perversie kan veroorzaken.	Onduidelijk. In de opstartfase overheerste de wens voor nationaal park boven het aantal ha te realiseren natuur. Daarbij moet opgemerkt worden dat het natuurbeeld onduidelijk was c.q. varieerde. Wel was duidelijk dat het nationaal park tenminste 1000 ha aaneen gesloten natuur moest zijn. Later werden de doelen (natte natuur) zeer dominant.	Illustratie van deze perversie is dat de gewenste verbinding tussen natuurgebieden slechts bij toeval (onverwachte asbestverontreiniging) kan worden gerealiseerd

<b>Perversies landelijk</b>	<b>Perversies Gaasterland</b>	<b>Perversies Dwingelderveld</b>	<b>Perversies Renkumse Beek</b>
De beoogde natuurkwaliteit was niet bekend toen provincies de nieuwe natuur moesten lokaliseren	Perversie bevestigd. Het effect was dat in Gaasterland hele wilde ideeën over de nieuwe natuur ontstonden (moeras), die het conflict alleen maar verergerden.	Perversie bevestigd. Effect was dat er wilde, deels door het rijk gevoede, ideeën ontstonden (gebied met hek eromheen) die weerstand verergerden.	Omdat de casus vooral de verbinding van gebieden betreft is deze perversie hier niet expliciet aan de orde
De vrijwilligheid van de EHS-instrumenten is niet consistent met de opleggende manier waarop allocatie, locaties en medegebruik landelijk zijn geregeld.	Op zich bevestigd. De casus laat echter zien dat de provincies een uitweg hebben door de locatie en regime meer flexibel in te vullen en ruimte te laten voor gebiedswensen.	Perversie bevestigd. Het verwerven van de landbouwgebieden gaat (lang) niet zo snel als men had verwacht. Als extra maatregel heeft provincie tijdelijk een extra plus-regeling (ASP) gehanteerd.	Perversie bevestigd door zowel het feit dat het rijk de vereiste bestemming niet kan afdwingen als door het niet beschikbaar zijn van de financiële middelen om de natuur te realiseren.
De nadruk op de allocatie van regime (particulier beheer) op landelijk niveau, kan de allocatie van (bepaalde) natuurdoelen in de weg zitten.	In deze casus lag al nadruk op particulier beheer. In deze casus zijn de gebiedspartijen ook verantwoordelijk gemaakt voor bepaalde natuurdoelen. Als er geen particulieren zijn die dit willen, komen de natuurorganisaties weer in beeld.	Onduidelijk	Niet aan de orde omdat er geen sprake is van particulier beheer (grond wordt door LNV gekocht en in beheer gegeven bij SBB).
Provincies sturen op natuurdoelen (hoofddijnen) en de beheerders sluiten beheercontracten met het rijk.(detail)	Klopt in deze casus. Het rijk kan weigeren om bepaalde contracten af te sluiten omdat landelijk quotum vol ziet, terwijl gebied met provincie afspraken heeft over de realisatie van deze doelen.	Onduidelijk	Niet aan de orde (
Natuurbeheerders zijn verantwoordelijk voor natuurresultaten, maar vaak afhankelijk van externe factoren (milieu)	Niet getoetst.	Onduidelijk	Niet getoetst
	Afspraken op gebiedsniveau worden gesloten met de provincie, maar het rijk kan de realisatie van deze afspraken verstoren door sectorale ingrepen.		
Door de 'afstand' die bestaat tussen de nationale overheid (die de natuurdoelen stelt) en de consequenties van de realisatie van deze doelen, krijgen bij de besluitvorming op nationaal niveau de baten meer gewicht dan de lasten.		Rijksambities sluiten niet altijd aan bij ambities op gebiedsniveau en vice versa, terwijl de realisatie van rijksambities plaatsvindt op gebiedsniveau (en niet op rijksniveau). Door de dominantie van natte natuur ontstaat er lokaal een constante spanning, die ook gevolgen heeft voor de daadwerkelijke realisatie van de vernattingdoelstelling.	Perversie bevestigd door ondermeer de moeite die het heeft gekost om de gewenste veranderingen door het rijk gefinancierd te krijgen (uit bestaande en daartoe bestemde potjes)



### **7.3 Perversies op nationaal en gebiedsniveau**

Tot besluit van deze verkennende studie, werken we de in paragraaf 6.2 genoemde perversies nog iets verder uit. We geven telkens het karakter van de perversie aan vanuit nationaal perspectief en vanuit de casestudies. Daarin behandelen we de meest opvallende verschillen, overeenkomsten en gevolgen van de perversies.

#### ***Perversie 1: Allocatie van nieuwe natuur is opgelegd aan provincies***

##### **Landelijk beeld**

Het rijk heeft de verdeling van nieuwe natuurdoelen verdeeld over de provincies, zonder dat dit echt is afgestemd op de provinciale wens voor nieuwe natuur.

##### **Gebiedsniveau**

Op gebiedsniveau wordt deze opleggende houding van het rijk ook zo ervaren. Het leidt meestal tot conflict tussen gebiedspartijen aan de ene kant en provincie en/of rijk aan de andere kant. Vaak wordt in tweede instantie op gebiedsniveau met provincie en soms met het rijk overlegd over de natuurclaim. Deze gaat over het algemeen niet van tafel maar wordt soms wel naar beneden bijgesteld of verzacht met 'compenserende' maatregelen voor het gebied. In Gaasterland was dit het meest extreem, maar het speelde ook bij de aanwijzing van het Nationaal Park Dwingelderveld en de invulling van het Renkumse beekdal als robuuste verbindingzone.

#### ***Perversie 2: Het rijk stuurt provincies meer aan op taakstellingen dan daadwerkelijke doelen***

##### **Landelijk beeld**

Het rijk stuurt meer op taakstellingen als te begrenzen en verwerven hectares dan op doelstellingen als ruimtelijke samenhang of herstel van ecosystemen.

##### **Gebiedsniveau**

Het beeld op gebiedsniveau is wisselend. De aanvankelijke begrenzing in Gaasterland was een goed voorbeeld van deze perversie, omdat de ecologische onderbouwing van de allocatie en locatie hier helemaal ontbrak. Toch heeft ook het alternatieve plan, met een puntensysteem, dezelfde valkuilen. Het gebied wordt nu door de provincie afgerekend op behaalde natuurpunten, terwijl de bijbehorende natuurkwaliteit heel wisselend kan zijn. In het nationaal park Dwingelderveld speelde deze perversie veel minder. Hier gaat het juist vooral om de natuurkwaliteit, ook omdat van een claim op landbouwgrond in het park aanvankelijk geen sprake was. In de casus Renkumse beek ging het niet zozeer om hectares, maar wel om de realisatie van een ecologische verbindingzone. Hier bleek dat het rijk de consequenties van deze taakstelling niet goed had voorzien. Uiteindelijk bleek het project alleen te realiseren, toen bleek dat het bestaande bedrijventerrein vervuild was. Op deze manier ontstond er een aanvullende reden om de bedrijven te verplaatsen. Vanuit het natuurbeleid alleen was dat nooit gelukt.

***Perversie 3: De beoogde natuurkwaliteit was niet bekend toen provincies de nieuwe natuur moesten lokaliseren.***

**Landelijk beeld**

De perversie op landelijk niveau is vooral een perversie in de tijd. Op het moment dat de hectares natuur moesten worden gelokaliseerd, was de discussie over natuurdoelen nog lang niet afgerond, terwijl het daar nu feitelijk over ging. Pas in 1995 kwam het handboek natuurdoeltypen op tafel en nu nog is er geen overeenstemming over de precieze natuurdoelenkaart tussen rijk en provincies.

**Gebiedsniveau**

Op gebiedsniveau is deze perversie vooral in Gaasterland en Dwingelderveld aangetroffen. In deze twee casus bleek de perversie op gebiedsniveau voor verwarring en soms irritatie over de rijksdoelen te zorgen. In beide gebieden zorgde de onduidelijkheid over natuurdoelen bij de begrenzing voor veel maatschappelijke onrust en wilde verhalen over de gewenste wilde natuur en de gevolgen ervan voor de bewoners en bestaande grondeigenaren. Veel van deze onrust had mogelijk voorkomen kunnen worden als in deze plannen helder was gemaakt welk natuurbeeld LNV en/of de provincie eigenlijk nastreefde. Dit natuurbeeld was in beide gevallen minder extreem dan de lokale 'moerasverhalen' die al snel ontstonden.

***Perversie 4: De vrijwilligheid van de EHS-instrumenten is niet consistent met de opleggende manier waarop allocatie, locatie en regime landelijk zijn geregeld.***

**Landelijk beeld**

Een belangrijke perversie is de manier waarop de doelen op nationaal niveau zich verhouden tot de beschikbare instrumenten. Enerzijds zijn doelen ten aanzien van locatie, allocatie en regime vaak gedetailleerd omschreven door het rijk, maar anderzijds zijn de beschikbare instrumenten gebaseerd op vrijwillige medewerking en bijvoorbeeld gebaseerd op grondverwerving op basis van de agrarische waarde.

**Gebiedsniveau**

De perversie wordt op gebiedsniveau in alle casus bevestigd. Het verhaal is daarmee niet uit. Het blijkt dat er op gebiedsniveau ondanks de perversie toch natuurdoelen worden gerealiseerd. Twee strategieën staan centraal. De eerste strategie is meer beleidsruimte of flexibiliteit bieden voor het gebied, en dat kan zowel op allocatie, locatie als regime zijn. Deze beleidsruimte blijkt vaak groter dan aanvankelijk gedacht. In Gaasterland is hier met een ruime begrenzing (locatie) en optimale mogelijkheden voor particulier beheer (regime) in extremis voor gekozen. De andere strategie is het inzetten van aanvullende instrumenten. Hier is vooral in de andere twee casus voor gekozen. Het kan dan gaan om meer geld bieden, toch onteigening inzetten of de combinatie maken met andere beleidsdoelen. Opvallend is dat de provincie hier meestal fungeert als de drijvende kracht.

***Perversie 5: De nadruk op de allocatie van regime (particulier beheer) op landelijk niveau, kan de allocatie van (bepaalde) natuurdoelen in de weg zitten.***

**Landelijk beeld**

Rijkstaakstellingen voor regime (particulier beheer) kunnen in de praktijk belangrijker worden dan taakstellingen ten aanzien van natuurdoelen. Het alloceren van de taakstellingen voor particulier beheer onder de provincies kan spanning opleveren met de taak van de provincies

om bepaalde natuurdoelen te realiseren. Zeker gezien het feit dat nogal veel nadruk wordt gelegd op particulier beheer en het rijk zelfs taakstellingen per provincie heeft vastgelegd.

### **Gebiedsniveau**

Deze perversie was alleen in de casus Gaasterland aan de orde. In deze casus stond particulier beheer al centraal, vooruitlopend op de landelijke beleidswijziging. De perversie kan zich ook in dit gebied voordoen als bepaalde natuurdoelen niet door particulieren of boeren gerealiseerd kunnen worden. Toch lijkt er wel een uitweg te zijn. Indien duidelijk is dat particulieren of boeren een bepaald natuurdoel niet willen realiseren, is er meteen een goede reden om hier juist natuurorganisaties in te schakelen. Ondanks de weerstand tegen deze organisaties lijkt daar in Gaasterland inmiddels wel draagvlak voor. Randvoorwaarde is wel dat de realisatie van het natuurdoel voorop blijft staan.

### ***Perversie 6: Provincies sturen op natuurdoelen (hoofdlijnen) en de beheerders sluiten beheerscontracten met het rijk (detail).***

#### **Landelijk beeld**

De rijksoverheid sluit individuele beheercontracten af met natuurbeheerders, maar de provincies bepalen de natuurdoelen in de nieuwe natuurgebieden. Op dit punt sturen de provincies dus (namens het rijk) op de hoofdlijnen van het natuurbeheer, en het rijk regelt met de individuele beheerders de details.

Overigens is recent afgesproken dat met het ILG in 2007 ook het Programma Beheer door de provincies zal worden uitgevoerd. Mogelijk dus dat deze perversie op termijn kan worden opgelost.

### **Gebiedsniveau**

Deze perversie kwam vooral naar boven rond het experiment Gaasterland. In deze casus speelde dit punt sterk. De moeilijkheid is dat het slagen van het experiment afhankelijk is van de gangbare beheerssubsidies (SAN en SN). Als op landelijk niveau een natuurplek zijn landelijke doel heeft gehaald, zal de subsidieregeling waarschijnlijk worden gesloten. Het (tot nu toe nog virtuele) gevolg kan zijn dat de gebiedspartijen in Gaasterland hun contract met de provincie niet kunnen nakomen, omdat lokaal deze natuurdoelen nog niet voldoende zijn gerealiseerd.

### ***Perversie 7: Natuurbeheerders zijn verantwoordelijk voor natuurresultaten, maar vaak afhankelijk van externe factoren (milieu).***

#### **Landelijk beeld**

Het rijk maakt eigenaren van nieuwe natuur via beheercontracten verantwoordelijk voor het realiseren van bepaalde natuurwaarden, terwijl veel natuurdoelen mede afhankelijk zijn van externe zaken (zoals milieukwaliteit) die een beheerder maar beperkt kan beïnvloeden.

### **Gebiedsniveau**

Deze perversie is in de casestudies niet aan de orde gekomen. Een mogelijke verklaring is dat de afrekening op natuurresultaten in de meeste gevallen nog moet plaatsvinden.

***Perversie 8: Afspraken op gebiedsniveau worden gesloten met de provincie, maar het rijk kan de realisatie van deze afspraken verstoren door sectorale ingrepen.***

#### **Landelijk beeld**

Deze perversie is op landelijk niveau niet als perversie naar boven gekomen.

#### **Gebiedsniveau**

Deze perversie speelt vooral in de casus Gaasterland. Het gaat over het feit dat de afspraken op gebiedsniveau worden gesloten met de provincie. Deze afspraken hebben over het algemeen een vrij integraal karakter en de verschillende onderdelen hangen nauw met elkaar samen. Het rijk kan het lokale evenwicht echter verstoren door (bewust of onbewust) sectorale beleidswijzigingen voor te stellen, die op gebiedsniveau gevolgen kunnen hebben. Zo legt het voorstel om de EHS snel concreet te begrenzen, een potentiële 'bom' onder het experiment Gaasterland, waar de ruime begrenzing juist was afgesproken. In dit geval werd de bedreiging afgewend door de provincie, die op landelijk niveau wees op de onbedoelde consequenties voor deze gebiedsafspraken. Zo blijkt weer dat perversies op papier, door verstandig optreden van lokale en provinciale bestuurders in de praktijk voorkomen kunnen worden.

***Perversie 9: Door de 'afstand' die bestaat tussen de nationale overheid (die de natuurdoelen stelt) en de consequenties van de realisatie van deze doelen, krijgen bij de besluitvorming op nationaal niveau de baten meer gewicht dan de lasten.***

#### **Landelijk beeld**

Deze perversie is op landelijk niveau (logischerwijze) niet als perversie naar voren gekomen.

#### **Gebiedsniveau**

De 'afstand' tussen beslisser en consequenties kan er al snel toe leiden dat de nationale ambities niet aansluiten bij gebiedsambities en vice versa. Een voorbeeld van rijksambities die niet geheel aansluiten bij gebiedsambities is het verdrogingsbeleid, dat een belangrijke rol speelt in de casus Dwingelderveld. De nationale en ook de provinciale overheid hebben de ambitie om natte natuur te realiseren. De gemeentelijke overheid en de lokale bevolking delen het enthousiasme daarvoor niet. Zij hechten ook aan recreatie, werkgelegenheid en bereikbaarheid, welke slecht te combineren zijn met het natte natuurbeeld. Door de dominantie van het natte natuurbeleid en het feit dat het natte natuurbeeld niet aansluit op de lokale natuurbeelden ontstaat er een constante spanning, die ook gevolgen heeft voor de daadwerkelijke realisatie van de vernattingsdoelstelling. Het verwerven van de landbouwenclave en/of een bestemmingswijziging van de landbouwenclave zijn namelijk tot nu toe obstakels in het realiseren van deze vernattingsdoelstelling. Opvallend is dat de gebiedspartijen in het Dwingelderveld de problemen die gerelateerd zijn aan de vernattingsdoelstellingen lokaal niet geheel kunnen oplossen, maar dat ze deze uitvoeringsproblemen ook niet 'terugleggen' bij het rijk.

## Literatuur

- Algemene Rekenkamer (2006), *Ecologische Hoofdstructuur*, Den Haag.
- Bal, D., Y.R. Hoogeveen, S.R.I. Jansen en P.J. Van der Reest (1995), *Handboek natuurdoeltypen in Nederland*, IKC-Natuurbeheer, Ministerie van LNV, IKC-rapport nr. 11.
- Bergh, Van den S. (2004), *Verdeeld land. De geschiedenis van de ruilverkaveling in Nederland vanuit een lokaal perspectief, 1890-1985*, Proefschrift Universiteit Wageningen.
- Blok, S. en G.J. Kornmann (2003) *Dwingelderveld en Drentsche Aa. Vergelijkend onderzoek naar aspecten van leefbaarheid in twee nationale parken*, Alterrapport 781, Wageningen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer en A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Braat, L. (eds.) (2001), *Analyse van opties voor en gevolgen van het "natuuroffensief"*, Natuurplanbureau (RIVM en DLO) m.m.v. DLG, RIVM Rapport 408665001, Bilthoven.
- Cörvers, R. (2001), *Netwerksturing bij natuurontwikkeling. Bestuurskundige consequentianalyse van gebiedsgerichte projecten*, Maastricht, Shaker Publishing.
- Dagblad van het Noorden (2006) *Minister Veerman achter kapbeleid natuurbeheerders*, 06 maart 2006.
- Egmond, P.M. van, en T.J. de Koeijer (2005), *Van aankoop naar beheer- Verkenning kansrijkheid omslag Natuurbeleid I*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau. Rapportnummer 408767001.
- Elands, B.H.M. et al. (2005) *Natuur in Nederland: Recreatie en biodiversiteit in balans. Modelstudie naar recreatiekwaliteit*, Alterrapport 1220, Wageningen.
- Gemeente Westerveld (2006) *Kadernota Buitengebied Westerveld*, vastgesteld 14 februari 2006, Westerveld.
- Glasbergen, P. en P.P.J. Driessen (red.) (1993), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid. Analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*, s'Gravenhage.
- Goverde, H.J.M., J. Wissershof, E.K. Dijkstra en R.A.M. Tilmans (1997), *Bestuurlijke Evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling*, Wageningen, IBN-DLO, IBN-rapport 269.
- Graaf, Van der C., *Praktijkervaringen in drie EHS-gebieden. Een inventarisatie voor het onderzoek Beleidsrealisatie EHS*.
- Huitema, D. en J.P.P. Hinssen (red.) (1998), *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*, Enschede, Twente University Press.
- Hupe, P. en M. Hill (2004). Het meerlagenvraagstuk in het onderzoek naar beleidsprocessen, In: *Beleidswetenschap 2004/1*: pp. 62-85.
- Kuindersma, W., G-J. Zweegman en J.P.P. Hinssen (1997), *Van beleidsprestaties naar oorzaken. Natuurbeleid is mensenwerk*, IBN-rapport 291, Wageningen.
- Kuindersma, W. en G-J. Zweegman (1998), *Grondverwerving voor natuur: Het rijk van provincies? De provinciale oriëntaties op grondverwerving voor bosuitbreiding in de Randstad, natuurontwikkeling en reservaatvorming*, IBN-rapport 322, Wageningen.
- Kuindersma, W, F.H. Kistenkas en R.C. van Apeldoorn (2004), *De transformatie van Nederlands natuurbeleid door Europees recht. Een analyse van de gevolgen van de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn op het Nederlandse natuurbeleid*, Natuurplanbureau, Planbureaustudies nr. 8, Wageningen, 2004.
- Kuindersma, W en G. Kolkman, *Vertrouwen en samenwerking in het EHS-experiment Gaasterland. Een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en)*, Alterra-rapport 1129, Wageningen, 2005.

- Loots, I., en P. Leroy (2004), Conflicten bij de uitvoering van gebiedsgericht natuurbeleid. Een interpretatiekader, In: *Landschap*, 2004-4: pp.: 199-209.
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1998) Vierde nota waterhuishouding; regeringsbeslissing, Den Haag.
- Ministerie van L&V, CRM en VRO (1975), *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud (Relatienota)*. Den Haag.
- Ministerie van LNV (1990), *Natuurbeleidsplan*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (1994), *Natuurbeleid in de pelling, een tussentijdse balans van het Natuurbeleidsplan*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (1995a), *Structuurschema Groene Ruimte*, Planologische kernbeslissing, Den Haag.
- Ministerie van LNV (1995b), *Nota Dynamiek en vernieuwing*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor mensen, Mensen voor natuur*, Den Haag.
- Molenaar, J.G. de, D.A. Jonkers en G. Kolkman (2006), *Metten en wegen in het experiment Gaasterland. Een ecologische evaluatie van agrarisch en particulier natuurbeheer*, Alterra-rapport 1131, Wageningen.
- Overlegorgaan Nationaal Park Dwingelderveld (2004), *Beheer en Inrichtingsplan 2004*.
- Overlegorgaan Nationaal Park Dwingelderveld (2005) *Waar een wil is, is een (andere) weg*, juli 2005.
- Provinciale staten van Drenthe (2004), *Provinciaal omgevingsplan II Drenthe (POPII)*, 7 juli 2004.
- RIVM, IBN-DLO, LEI-DLO en SC-DLO (1997), *Natuurverkenning 1997*, Alphen aan den Rijn.
- RIVM, IBN-DLO, LEI-DLO en SC-DLO (1998), *Natuurbalans 1998*, Alphen aan den Rijn.
- RIVM & Stichting DLO (1999), *Natuurbalans 1999*, Alphen aan den Rijn.
- RIVM & Stichting DLO (2000), *Natuurbalans 2000*, Alphen aan den Rijn.
- RIVM & Stichting DLO (2001), *Natuurbalans 2001*, Alphen aan den Rijn.
- RIVM & Stichting DLO (2002), *Natuurbalans 2002*, Alphen aan den Rijn.
- Taskforce Verdroging (2006), *Verdrogingsbestrijding: een nieuwe impuls. De kern van het advies, Advies van de Taskforce Verdroging*, 31.05.2006.
- Tromp, G.H.M. (2001) *Politiek door de staten: doel- of waarderationeel handelen in het besloten overleg over de Wadden en het openbaar beraad over de ecologische hoofdstructuur*, Proefschrift Rijksuniversiteit Groningen.
- Turnhout, E. (2003), *Ecological indicators in Dutch nature conservation. Science and policy intertwined in the classification and evaluation of nature*, Amsterdam, Aksant.
- Turnhout, E., M. Hisschemöller en H.J.P. Eijsackers (2006), Ecologische kwaliteitsdoelstellingen in het Nederlandse natuurbeleid. In: *Beleidswetenschap 2006/3*: pp. 15-32.
- Vreke, J. & M.J.M. van Mansfeld (2000). *Haalbaarheidsstudie Renkumse Beek. Kosten en baten van herstel van een ecologische verbinding*. Alterra-rapport 143, Wageningen.
- Vreke, J. & M.J.M. van Mansfeld (2005). Herstel dal Renkumse beek, *Landschap 22 - 4*
- VROM-inspectie Regio Noord (2005) *Onderzoek VROM-taakvelden: provincie Drenthe. Deel 1: bestuursamenvatting*, 5 april 2005.
- Waterschap Reest en Wieden (2002) *Waterbeheerplan 2002-2006*.
- WRR (1992), *Grond voor Keuzen*, Den Haag.

**Websites:**

- [www.verdroging.nl](http://www.verdroging.nl); 20.07.2006
- <http://www.recreatiwesterveld.drenthe.nl/>
- <http://regio.paginablog.nl/regio/> 19 december 2005

## WOT-onderzoek

### Verschenen documenten in de reeks Werkdocumenten van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu – vanaf mei 2005

Werkdocumenten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, te Wageningen.

T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 42 49 88; E [info.wnm@wur.nl](mailto:info.wnm@wur.nl)

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

---

#### 2005

- 1 *Eimers, J.W.* (Samenstelling). Projectverslagen 2004.
- 2 *Hinssen, P.J.W.* Strategisch Plan van de Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, 2005 – 2009.
- 3 *Sollart, K.M.* Recreatie: Kennis en datavoorziening voor MNP-producten. Discussienotitie.
- 4 *Jansen, M.J.W.* ASSA: Algorithms for Stochastic Sensitivity Analysis. Manual for version 1.0.
- 5 *Goossen, C.M. & S. de Vries.* Beschrijving recreatie-indicatoren voor de Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland (ME AVP)
- 6 *Mol-Dijkstra, J.P.* Ontwikkeling en beheer van SMART2-SUMO. Ontwikkelings- en beheersplan en versiebeheerprotocol.
- 7 *Oenema, O.* How to manage changes in rural areas in desired directions?
- 8 *Dijkstra, H.* Monitoring en Evaluatie Agenda Vitaal Platteland; inventarisatie aanbod monitoringsystemen.
- 9 *Ottens, H.F.L. & H.J.A.M. Staats.* BelevingsGIS (versie2). Auditverslag.
- 10 *Straalen, F.M. van.* Lijnvormige beplanting Groene Woud. Een studie naar het verdwijnen van lanen en perceelsrandbegroeiing in de Meierij.
- 11 *Programma Commissie Natuur.* Onderbouwend Onderzoek voor de Natuurplanbureau-functie van het MNP; Thema's en onderzoeksvragen 2006.
- 12 *Velthof, G.L. (samenstelling).* Commissie van Deskundigen Meststoffenwet. Taken en werkwijze.
- 13 *Sanders, M.E. & G.W. Lammers.* Lokaliseren kansen en knelpunten van de Ecologische Hoofdstructuur – met informatie van de terreinbeheerders.
- 14 *Verdonschot, P.F.M., C.H.M. Evers, R.C. Nijboer & K. Didderen.* Graadmeters aquatische natuur. Fase 1: Vergelijking van de graadmeter Natuurwaarde met de Natuurdoeltypen en KRW-maatlatten
- 15 *Hinssen, P.J.W.* Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu. Werkplan 2006
- 16 *Melman, Th.C.P., R.G. Groeneveld, R.A.M. Schrijver & H.P.J. Huiskes* Ontwikkeling economisch-ecologisch optimaliseringsmodel natuurbeheer in combinatie met agrarische bedrijfsvoering. Studie in het licht van LNV-beleidsombuiging “van verwerving naar beheer”
- 17 *Vreke, J., R.I. van Dam & F.J.P. van den Bosch.* De plaats van natuur in beleidsprocessen. Casus: Besluitvormingsproces POL-aanvulling Bedrijventerrein Zuid-Limburg
- 18 *Gerritsen, A.L., J. Kruit & W. Kuindersma.* Ontwikkelen met kwaliteit. Een verkenning van evaluatiecriteria
- 19 *Bont, C.J.A. de, M. Boekhoff, W.A. Rienks, A. Smit & A.E.G. Tonneijck.* Impact van verschillende wereldbeelden op de landbouw in Nederland. Achtergronddocument bij ‘Verkenning Duurzame Landbouw’
- 20 *Niet verschenen*

## 2006

- 21 *Rienks, W.A., I. Terluin & P.H. Vereijken.* Towards sustainable agriculture and rural areas in Europe. An assessment of four EU regions
- 22 *Knegt, B. de, H.W.B. Bredenoord, J. Wiertz & M.E. Sanders.* Monitoringsgegevens voor het natuurbeheer anno 2005. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 1
- 23 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-001 – Monitor- en Evaluatiesysteem Agenda Vitaal Platteland
- 24 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-002 – Onderbouwend Onderzoek Natuurplanbureauafunctie
- 25 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-385 - Milieuplanbureauafunctie
- 26 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04-394 – Natuurplanbureauafunctie
- 27 *Jaarrapportage 2005.* WOT-04 - Kennisbasis
- 28 *Verboom, J., R. Pouwels, J. Wiertz & M. Vonk.* Strategisch Plan LARCH. Van strategische visie naar plan van aanpak
- 29 *Velthof, G.L. en J.J.M. van Grinsven (eds.)* Inzet van modellen voor evaluatie van de meststoffenwet. Advies van de CDM-werkgroep Harmonisatie modellen
- 30 *Hinssen, M.A.G., R. van Oostenbrugge & K.M. Sollart.* Draaiboek Natuurbalans. Herziene versie
- 31 *Swaay, C.A.M. van, V. Mensing & M.F. Wallis de Vries.* Hotspots dagvlinder biodiversiteit
- 32 *Goossen, C.M. & F. Langers.* Recreatie en groen in en om de stad. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 33 *Turnhout, Chr. Van, W.-B. Loos, R.P.B. Foppen & M.J.S.M. Reijnen.* Hotspots van biodiversiteit in Nederland op basis van broedvogelgegevens
- 34 *Didderen, K en P.F.M. Verdonschot.* Graadmeter Natuurwaarde aquatisch. Typen, indicatoren en monitoring van regionale wateren
- 35 *Wamelink, G.W.W., G.J Reinds, J.P. Mol-Dijkstra, J. Kros, H.J. Wieggers.* Verbeteringen voor de Natuurplanner
- 36 *Groeneveld, R.A. & R.A.M. Schrijver.* FIONA 1.0; Technical description
- 37 *Luesink, H.H., M.J.C. de Bode, P.W.G. Groot Koerkamp, H. Klinker, H.A.C. Verkerk & O.Oenema.* Protocol voor monitoring landelijke mestmarkt onder een stelsel van gebruiksnormen
- 38 *Bakker-Verdurmen, M.R.L., J.W. Eimers, M.A.G. Hinssen-Haanen, T.J. van der Zwaag-van Hoorn.* Handboek secretariaat WOT Natuur & Milieu
- 39 *Pleijte, M. & M.A.H.J. van Bavel.* Europees en gebiedsgericht beleid: natuur tussen hamer en aambeeld? Een verkennend onderzoek naar de relatie tussen Europees en gebiedsgericht beleid
- 40 *Kramer, H., G.W. Hazeu & J. Clement.* Basiskaart Natuur 2004; vervaardiging van een landsdekkend basisbestand terrestrische natuur in Nederland
- 41 *Koomen, A.J.M., W. Nieuwenhuizen, J. Roos-Klein Lankhorst, D.J. Brus & P.F.G. Vereijken.* Monitoring landschap; gebruik van steekproeven en landsdekkende bestanden
- 42 *Selnes, T.A., M.A.H.J. van Bavel & T. van Rheenen.* Governance of biodiversity
- 43 *Vries, S. de. (2007)* Veranderende landschappen en hun beleving
- 44 *Broekmeijer, M.E.A. & F.H. Kistenkas.* Bouwen en natuur: Europese natuurwaarden op het ruimtelijk ordeningsspoor. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 45 *Sollart, K.M. & F.J.P. van den Bosch.* De provincies aan het werk; Praktijkervaringen van provincies met natuur- en landschapsbeleid in de periode 1990-2005. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 46 *Sollart, K.M. & R. de Niet met bijdragen van M.M.M. Overbeek.* Natuur en mens. Achtergronddocument bij de Natuurbalans 2006
- 47 *Ten Berge, H.F.M., A.M. van Dam, B.H. Janssen & G.L. Velthof. (2007)* Mestbeleid en bodemvruchtbaarheid in de Duin- en Bollenstreek



## 2007

- 48 *Kruit, J. & I.E. Salverda.* Spiegeltje, spiegeltje aan de muur, valt er iets te leren van een andere plannings-cultuur?
- 49 *Rijk, P.J., E.J. Bos & E.S. van Leeuwen.* Nieuwe activiteiten in het landelijk gebied. Een verkennende studie naar natuur en landschap als vestigingsfactor
- 50 *Ligthart, S.S.H.* Natuurbeleid met kwaliteit. Het Milieu- en Natuurplanbureau en natuurbeleidsevaluatie in de periode 1998-2006
- 51 *Kennismarkt 22 maart 2007; van onderbouwend onderzoek Wageningen UR naar producten MNP in 27 posters*
- 52 *Kuindersma, W., R.I. van Dam & J. Vreke.* Sturen op niveau. Perversies tussen nationaal natuurbeleid en besluitvorming op gebiedsniveau.