

De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening

Casuïstiek Natuurbalans 2007

G.H.P. Dirkx
F.J.P. van den Bosch
A.L. Gerritsen

r a p p o r t e n



wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening

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

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

De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening

Casuïstiek Natuurbalans 2007

G.H.P. Dirkx

F.J.P. van den Bosch

A.L. Gerritsen

Rapport 61

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2007

Referaat

Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen, 2007. *De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 61. 46 blz. 3 fig.; 17 ref.; 2 bijl.

In drie casestudies is voor de Natuurbalans 2007 nagegaan wat de kenmerken zijn van het besluitvormingsproces en tot welke ruimtelijke keuzes dat proces heeft geleid. De casestudies zijn uitgevoerd in gebieden waar ruimtelijke ontwikkelingen op stapel staan die mogelijk in strijd zijn met de voor die gebieden door het Rijk geformuleerde doelen voor natuur- of landschapsbehoud of met een klimaatbestendige inrichting. In geen van de drie casus blijken deze doelen een dominante rol te spelen in het besluitvormingsproces. Ruimtelijke functies die met die doelen zouden kunnen botsen, worden niet uitgesloten. In plaats daarvan streven de bij de besluitvorming betrokken actoren naar een compromis waarin alle beoogde functies een plaats kunnen krijgen. Dat daarmee mogelijk de rijksdoelen voor natuur en landschap of een klimaatbestendige inrichting onder druk komen te staan, wordt daarmee geaccepteerd.

Trefwoorden: Ruimtelijke ordening, beleid, natuurbehoud, landschap, klimaatverandering, actoren, governance, besluitvorming

Abstract

Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen, 2007. *The refractory reality of spatial planning; Case studies for the 2007 Nature Balance report*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-rapport 61. 46 p. 3 Fig.; 15 Ref.; 2 Annexes

Three case studies in the context of the 2007 Nature Balance report have been used to examine the characteristics of the decision-making process on spatial planning and the spatial choices this process has resulted in. The studies related to areas where spatial developments are being planned that may be incompatible with the government's objectives for conserving nature and the landscape in these areas or preparing the Dutch landscape for the consequences of climate change. In none of the three case studies was the decision-making process dominated by these objectives. Spatial functions that might conflict with the objectives are not being excluded. Instead, actors in the decision-making process try to find a compromise that would accommodate all intended land-use functions, and accept the risk that this might obstruct the achievement of national objectives for nature and landscape conservation or climate change preparations.

Key words: Spatial planning, policy, nature conservation, landscape, climate change, actors, governance, decision making

ISSN 1871-028X

©2007 **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

Alterra

Postbus 47, 6700 AA Wageningen.

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

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

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

Inhoud

Samenvatting	7
Summary	9
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding	11
1.2 Casus onderzoek voor de Natuurbalans 2007	11
1.3 Leeswijzer	15
2 Veluwe: salderen van ‘Groei en Krimp’ in natuurgebieden	17
2.1 Introductie van de casus	17
2.2 Doel van de casus	19
2.3 Uitkomsten van de interviews	19
2.4 Analyse van de casus Veluwe	21
3 Arnhem-Eemland: ruimtelijke ordening in een Nationaal Landschap	23
3.1 Introductie van de casus	23
3.2 Doel van de casus	24
3.3 Uitkomsten van de interviews	25
3.4 Analyse van de casus Arnhem-Eemland	27
4 IJsseldelta-Zuid: duurzame ontwikkeling en ruimtelijke ordening	29
4.1 Introductie van de casus	29
4.2 Doel van de casus	31
4.3 Uitkomsten van de interviews	31
4.4 Analyse van de casus IJsseldelta	33
5 Conclusies en discussie	35
Literatuur	39
Bijlage 1 Voorselectie van potentiële casussen	41
Bijlage 2 Interviewguide cases Natuurbalans	43

Samenvatting

Casuïstiek om zicht te krijgen op de praktijk

De casestudies waarover in dit rapport wordt gerapporteerd, zijn uitgevoerd voor de Natuurbalans 2007 van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP). Het MNP constateert dat natuur- en landschapsdoelen (inclusief de ambities voor een klimaatbestendige inrichting van Nederland) niet of slechts gedeeltelijk worden gerealiseerd. Een oorzaak daarvoor blijkt dat er ruimtelijke ontwikkelingen plaatsvinden die botsen met de beoogde natuur- en landschapsdoelen. De vraag is hoe het komt dat die ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.

Met de casestudies hebben we willen achterhalen welke factoren maken dat ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden die mogelijk strijdig zijn met doelen voor natuur en landschap. Daarvoor hebben wij het planvormingsproces in drie concrete casus geanalyseerd. Elke casus speelt in een gebied waarvoor doelen voor natuur of landschap zijn geformuleerd. In elke casus worden plannen gemaakt voor ruimtelijke ontwikkelingen die mogelijk met die doelen conflicteren.

Pluricentrisch perspectief als uitgangspunt

Bij de analyse van de casus zijn wij uitgegaan van een pluricentrisch perspectief. Daarin wordt de overheid niet als een eenduidige actor gezien, maar als een veelheid aan actoren - zowel binnen als buiten de overheid - die in samenspel en in onderhandeling met elkaar proberen uiteenlopende doelen te realiseren.

Volgens het pluricentrisch perspectief komen besluiten tot stand in beleidsnetwerken en -arrangementen, waaraan deelnemen: vertegenwoordigers van de overheid, private sector, niet-gouvernementele organisaties en burgers. Deze deelnemers zijn van elkaar afhankelijk om hun doelen te realiseren. Factoren die de besluitvorming beïnvloeden, zijn (i) de actoren in het besluitvormingsproces, (ii) de doelen die zij formuleren en de discoursen daarover, (iii) de hulpmiddelen die ze kunnen inzetten om hun doelen te realiseren en in samenhang daarmee de machtsverhoudingen tussen de actoren.

Provincies brengen actoren bijeen

Geen van de actoren in de voor de Natuurbalans 2007 geanalyseerde casus blijkt machtig genoeg om zonder overeenstemming met andere actoren zijn doelen te realiseren. De actoren zijn genoodzaakt compromissen te sluiten om hun eigen doelen te realiseren. Er is in alle drie de casus sprake van gedeelde macht. De besluitvorming komt tot stand doordat de verschillende actoren (multi-actor), die verschillende schaalniveaus vertegenwoordigen (multi-level), onderlinge overeenstemming bereiken. Er ontstaan daarbij zogenaamde discours-coalities: gedeelde visies op probleemdefinitie en probleemoplossing.

De provincies blijken in twee van de drie casus het initiatief te nemen om dergelijke coalities tot stand te laten komen. Zij brengen een gebiedsgericht proces op gang en nemen daarbij ook de regie van dat proces op zich. In deze casus blijkt daarbij overigens het belang van individuele personen, in dit geval Gedeputeerden, in het proces.

Integrale aanpak biedt meerwaarde

In de casus Veluwe en IJsseldelta-Zuid wordt gewezen op de meerwaarde van de daar gekozen integrale aanpak. Op de Veluwe kan, doordat vanuit een plan voor de hele Veluwe wordt gewerkt, een betere afweging van de effecten van de individuele plannen worden

gemaakt dan wanneer elk afzonderlijk plan afzonderlijk zou moeten worden beoordeeld. In IJsseldelta-Zuid wijzen de betrokkenen erop dat met een integraal plan niet alleen is voorkomen dat de ene ontwikkeling de andere zou dwarsbomen, maar dat nu ook het ene onderdeel een meerwaarde kan hebben voor het andere. Zo heeft de hoogwatergeul niet alleen een functie voor waterafvoer, maar draagt de geul er ook toe bij dat er hoogwaardige woonmilieus kunnen ontstaan. Daardoor kunnen er woningen gebouwd worden in de duurdere prijsklassen, waaruit middelen kunnen worden gegenereerd voor de inrichting van de geul.

Beleidsruimte bepaalt onderhandelingsruimte

De rijksoverheid is één van de actoren in de onderzochte casus. De mate waarin zij haar doelen voor natuur, landschap of een klimaatbestendige inrichting van Nederland kan verwezenlijken, blijkt samen te hangen met de ruimte die beleid of regelgeving biedt voor interpretatie. Beleid dat veel ruimte voor betekenisverlening biedt, zoals dat van de Nationale Landschappen, biedt actoren veel ruimte compromissen te zoeken tussen de rijksdoelen voor natuur, landschap of een klimaatbestendige inrichting, en andere doelen. Strikte regelgeving, zoals voor de Natura 2000-gebieden, biedt echter een strikt kader voor de ruimte die aan economische functies gegeven kan worden.

Gemeenten blijken in de drie casus prioriteit te geven aan woningbouw en ruimte voor economische functies. Voor hen is dat vaak het kader waarbinnen ruimte moet worden gezocht voor realisatie van doelen voor natuur-, landschapbehoud en een klimaatbestendige inrichting.

Natuur- en landschapsdoelen niet dominant

In geen van de drie casus is er draagvlak voor een eenzijdige focus op de door het Rijk geformuleerde natuur- en landschapsdoelen of een klimaatbestendige inrichting. Daardoor is er ook geen sprake van dat ruimtelijke ontwikkelingen, die strijdig kunnen zijn met natuur- of landschapbehoud of een klimaatbestendige inrichting, volledig geweerd worden. In plaats daarvan blijkt in de drie casus overeenstemming te bestaan over de noodzaak ruimte te bieden aan woningbouw of verblijfsrecreatie. Ook op de Veluwe blijkt de ambitie van het 'groeien krimp'-beleid gericht op een economisch gezonde recreatiesector binnen de ruimte die de natuurwetgeving biedt.

Geen collectieve middelen voor collectieve waarden

In de casus Arkemheen-Eemland en IJsseldelta-Zuid, bestaat onder de betrokken partijen overeenstemming over het feit dat de beoogde woningbouw noodzakelijk is om de middelen te generen waaruit men ruimtelijke kwaliteit wil realiseren. Er zijn kennelijk geen, of onvoldoende, collectieve middelen voor beschikbaar. Lastenverzwaring voor de burger, om daarmee de realisatie van ruimtelijke kwaliteit te financieren, wordt ongewenst geacht.

Summary

Case studies to assess practical developments

The case studies reported on here were conducted in the context of the 2007 Nature Balance report by the Netherlands Environmental Assessment Agency (MNP). The MNP had found that objectives for nature and the landscape (including efforts to prepare the Dutch landscape for the consequences of climate change) are not, or incompletely, being met. One of the causes is that certain spatial developments that are currently taking place conflict with the government's objectives for nature and the landscape. The question we wanted to answer was why these developments are taking place.

We used three specific case studies on the planning process to identify the factors that allow spatial developments to take place even though they may be incompatible with government objectives for nature and the landscape. Each case study relates to an area for which nature or landscape objectives have been set, and where spatial development plans are being prepared that may conflict with these objectives.

The pluricentric perspective

Our analysis of the cases was based on the pluricentric perspective, in which the government is not seen as a singular actor, but as a multitude of actors, working both inside and outside government, who collaborate and negotiate to meet a wide range of objectives. In this perspective, decisions are made in policy networks and arrangements, which include representatives of the government, the private sector, NGOs and civilians. These participants depend on each other to meet their objectives. Factors influencing the decision-making process include the actors involved in the process, the objectives they formulate, the discourses on these objectives, the instruments they can use to achieve their objectives and the balance of power between actors in this respect.

Provincial authorities bringing actors together

None of the actors involved in the cases we analysed in this study turned out to be powerful enough to achieve their objectives without agreements with the other actors. Actors are thus compelled to compromise to achieve their own objectives. In all three cases, power is being shared and decisions are made when multiple actors, representing multiple levels, come to agreements. This leads to so-called discourse coalitions, that is, shared views about defining and solving problems.

In two of the three cases we studied, the provincial authorities were the ones to take the initiative to forge such coalitions. They started an area-specific process and took control of this process. These case studies reveal the importance in this process of individual persons, in this case members of the Provincial Executive.

Integrated approach creating added value

The case studies on the Veluwe and IJsseldelta-Zuid areas revealed the added value provided by the integrated approach chosen for these areas. The fact that work in the Veluwe area was based on an integrated plan for the entire area made it easier to balance the effects of individual measures than in a situation where each specific plan has to be assessed individually. In IJsseldelta-Zuid, a riverine area, the parties involved pointed out that the integrated area plan had not only prevented a situation where different developments would obstruct each other, but even created one where one development actually strengthens

another. For instance, the parallel river channel that was created to accommodate floods also creates highly attractive housing environments. These are suitable for houses in the higher price ranges, thus generating new financial resources for the development of the channel.

Policy space determining negotiating space

The national government is one of the actors in the three case studies. We found that the extent to which it is able to achieve its objectives in terms of preserving nature and the landscape or preparing the Dutch landscape for climate change depends on the scope for interpretation offered by policies or regulations ('policy space'). Policies offering a great deal of scope for interpretation, like the National Landscapes policy, offer actors more room for compromise between the national government's objectives and their own, often economic, objectives. By contrast, strict legislation, like that for the Natura2000 areas, restricts the opportunities for economic functions.

All three case studies showed that municipal authorities gave priority to housing construction and economic functions, using this as the framework within which opportunities have to be found to meet objectives for nature, the landscape and climate change preparations.

Nature and landscape objectives not dominating decision-making

None of the three case studies revealed support for a unilateral emphasis on the government's objectives for nature and the landscape and for climate change preparations. As a result, spatial developments that might be incompatible with the conservation of nature and the landscape or with climate change preparations are not being completely banned. Instead, actors in these three case studies agreed on the need to allocate land to housing or recreational facilities. The county policy for the Veluwe area also tries to achieve an economically sound leisure industry within the space offered by Dutch national nature policy.

No collective resources for collective values

The case studies on the Arkemheen-Eemland and IJsselland-Zuid areas found that the parties involved agreed that the intended housing projects are necessary to generate enough financial resources to improve the area's spatial quality. Apparently, collective resources – insofar as they are available at all – are insufficient for this purpose. The parties involved would resist attempts to impose additional taxes on the general public to fund spatial quality improvement schemes.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) evalueert in de jaarlijkse Natuurbalans de realisatie van de natuur- en landschapsdoelen zoals die door het Rijk zijn geformuleerd¹. Doel daarvan is een beeld te geven van de mate waarin doelen worden gerealiseerd en aan te geven wat er de oorzaken van zijn dat realisatie wel of niet volgens plan verloopt. Daarnaast beoogt het MNP inzicht te geven in de mate waarin ruimtelijke ontwikkelingen stroken met de ambitie tot een klimaatbestendige inrichting van Nederland te komen².

Daarbij blijkt over het algemeen dat de in rijksnota's geformuleerde natuur- en landschapsdoelen niet of slechts ten dele binnen de gestelde termijnen gerealiseerd worden. Een van de redenen daarvoor is dat ruimtelijke ontwikkelingen in of nabij de gebieden waarvoor natuur- of landschapsdoelen zijn geformuleerd een negatief effect hebben op de realisatie van die doelen. Zo bleek in de aanloop naar de Natuurbalans 2007 dat plannen voor nieuwe bebouwing er onherroepelijk toe zullen gaan leiden dat de te behouden kernkwaliteit openheid in veel Nationale Landschappen onder druk zal komen te staan. Ook blijkt dat er bijvoorbeeld verstedelijking plaats vindt in gebieden waarvan het de vraag is of daar in de toekomst, als gevolg van klimaatveranderingen, geen problemen zullen ontstaan (MNP, 2007b).

Er vinden aldus ruimtelijke ontwikkelingen plaats, die op gespannen voet staan met de beleidsdoelen die het Rijk heeft geformuleerd voor natuur en landschap of voor een klimaatbestendige inrichting van Nederland. Bij de voorbereidingen voor de Natuurbalans 2007 kwam de vraag op wat daar de oorzaak van is. Hoe komt het dat er, ondanks de geformuleerde beleidsdoelen, bij de planvorming ruimte gegeven wordt aan ontwikkelingen die de realisatie van natuur- en landschapsdoelen bemoeilijken, beperken of onmogelijk maken, of waardoor in de toekomst knelpunten kunnen ontstaan als gevolg van klimaatverandering? Welke afwegingen worden er dan gemaakt? Welke rol spelen doelen zoals geformuleerd in beleidsplannen of nota's in de planvorming? En welke rollen spelen de diverse overheden daarbij en wat is hun positie?

1.2 Casus onderzoek voor de Natuurbalans 2007

Voor de Natuurbalans 2007 is een poging gedaan een antwoord te vinden op de hierboven geformuleerde vragen. Daarvoor is het planvormingsproces in drie concrete casus geanalyseerd. Het gaat daarbij om casus waar ruimtelijke ontwikkelingen op stapel staan die mogelijk strijdig zijn met doelen voor natuur, landschap of een klimaatbestendige inrichting zoals geformuleerd in door het Rijk vastgestelde beleidsplannen en –nota's.

Het onderzoek heeft in de Natuurbalans 2007 geresulteerd in drie tekstbijdragen 'Signalen uit de praktijk' (MNP, 2007a: 77-81; 117-120 en 139-143). In dit Achtergrondrapport worden de aanpak van het onderzoek en de uitkomsten van de analyse verantwoord. Het is bedoeld voor

¹ In deze studie richten we ons op de doelen uit de Nota Ruimte (VROM, 2006).

² Zoals geformuleerd in: Samen werken, samen leven. Beleidsprogramma Kabinet Balkende IV (2007).

die lezers van de Natuurbalans 2007, die willen weten waarop de inhoud van de 'Signalen uit de praktijk' is gebaseerd.

Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is een antwoord te geven op de vraag: welke factoren bepalen de uitkomsten van gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen.

Selectie van casus

De eerste stap in het onderzoek was de selectie van drie geschikte casus. Daarvoor is eerst een voorselectie uitgevoerd. Die voorselectie vond plaats tijdens een workshop met medewerkers van het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) van Alterra en van de WOT-Natuur & Milieu, de laatste twee beide onderdeel van Wageningen UR. Als voorbereiding op de workshop waren door het MNP kaartanalyses uitgevoerd waarin locaties waar tot 2010 verstedelijking wordt verwacht, geconfronteerd zijn met gebieden waarvoor natuur- of landschapsbehoud doelen zijn geformuleerd (Natura 2000-gebieden, Ecologische Hoofdstructuur of Nationale Landschappen) of die in het winterbed van de grote rivieren liggen of beneden NAP. De toekomstige verstedelijkingslocaties waren afgeleid van De Nieuwe Kaart van Nederland van het NIROV, uit streekplannen en van de kaarten van het trendscenario van de verkenning 'Nederland Later' van het MNP.

Uit deze workshop kwamen zes potentiële casus naar voren (zie voor een toelichting bijlage 1):

1. Glastuinbouw Nationaal Landschap IJsseldelta
2. Ruimtedruk Hollandse Waterlinie
3. 'Groei en Krimp' Veluwe
4. Uitwaaiing glastuinbouw Aalsmeer in Groene Hart
5. Zeehaven Harlingen
6. Reconstructie Beerze-Reuzel

Om de geschiktheid van deze casus te kunnen beoordelen zijn verkennende telefoongesprekken gevoerd met medewerkers van de Provinciale Milieufederaties van de provincies waarin de casus spelen (Utrecht, Overijssel, Gelderland, Zuid-Holland, Noord-Brabant) en in het geval van de casus Zeehaven Harlingen met medewerkers van de Waddenvereniging. Daarbij bleek het volgende:

1. De ontwikkeling van glastuinbouw in Nationaal Landschap IJsseldelta zou minder interessante stof bieden voor een casus, dan de ruimtelijke ontwikkelingen ten zuidwesten van de stad Kampen in het gebied IJsseldelta-Zuid. Daar spelen namelijk meerdere ingrijpende ruimtelijke ontwikkelingen, zijn grote inspanningen verricht om tot een integraal plan te komen, en zijn veel partijen met hun belangen betrokken geweest bij de planvorming. De ontwikkelingen spelen in een open agrarisch gebied, een waardevol weidevogelgebied waarop bovendien een ruimtelijke reservering is gelegd in de PKB-Ruimte voor de Rivier voor een hoogwatergeul voor de IJssel.
2. De casus gericht op ruimtedruk in de Nieuwe Hollandse Waterlinie werd niet als probleem herkend. In het gesprek kwam echter als wel interessante casus naar voren de discussie over de begrenzing van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland in relatie tot verstedelijkingsplannen van Amersfoort.
3. 'Groei en Krimp' Veluwe is een casus waarin een aanpak wordt toegepast die grote overeenkomsten vertoont met de in de Nota Ruimte aangekondigde EHS-saldobenadering. Met de zogenaamde 'Groei en Krimp'-aanpak wordt namelijk ruimte geboden voor

ontwikkeling van recreatiebedrijven, mits daarmee tegelijkertijd natuurwinst kan worden geboekt. De casus biedt de mogelijkheid een analyse te doen van de wijze waarop dat in de praktijk uitwerkt en wat de factoren zijn die maken dat er brede instemming bestaat met de 'Groei en Krimp'-aanpak. Daarbij kan worden nagegaan of die factoren ook een rol zouden kunnen spelen bij de EHS-saldobenadering.

4. De problematiek van uitbreiding van glastuinbouw vanuit Aalsmeer in het Groene Hart werd niet herkend. Er werden in het gesprek geen alternatieven aangedragen.
5. De uitbreiding van de Zeehaven Harlingen biedt interessante mogelijkheden de afweging tussen economische ontwikkeling en de Natura 2000-status van de Waddenzee te onderzoeken.
6. De reconstructie Beerze-Reuzel biedt interessante stof voor een casus over de wijze waarop met de reconstructie natuur- en milieudoelen worden gerealiseerd en welke afwegingen leiden tot de gemaakte keuzes.

Omdat het thema van de Natuurbalans 2008 water en biodiversiteit is, is besloten de casus Zeehaven Harlingen te 'bewaren' voor mogelijk onderzoek in 2008.

Uit deze verkenning bleven daarmee vier potentiële casus over, waaruit er drie gekozen moesten worden. In de Natuurbalans zou een casus over IJsseldelta-Zuid als praktijkvoorbeeld kunnen aansluiten bij de discussie over een duurzame, 'klimaatbestendige' inrichting van Nederland, Arkemheen-Eemland sluit aan bij de spanning tussen landschapsbehoud in Nationale Landschappen en woningbouwambities en 'Groei en Krimp' Veluwe en Reconstructie Beerze-Reuzel gaan beide over de spanning tussen economische ontwikkeling en de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Vanwege de actualiteit van de discussie over de EHS-saldobenadering is gekozen de casus 'Groei en Krimp' Veluwe uit te werken, waarmee Reconstructie Beerze-Reuzel is afgevallen.

In alle drie geselecteerde casus is sprake van een spanning tussen doelen voor natuur, water en landschap en doelen voor woningbouw, sociaal-economisch beleid en infrastructuur. De casus spelen in gebieden waar het gebiedsgerichte besluitvormingsproces is afgesloten.

Analysekader

Het centrale uitgangspunt bij de analyse van de casus is dat de overheid niet een eenduidige actor is. In plaats daarvan wordt verondersteld dat de 'overheid' bestaat uit een veelheid aan actoren, zowel binnen als buiten de formele overheidsinstanties, die in samenspel en onderhandeling met elkaar proberen uiteenlopende doelen gerealiseerd te krijgen. In de bestuurskunde wordt dit uitgangspunt het pluricentrisch perspectief genoemd.

In deze opvatting nemen vertegenwoordigers van overheid, private sector, niet-gouvernementele organisaties en burgers deel aan beleidsnetwerken en –arrangementen, voor de realisatie van concrete beleidsprojecten. Actoren die deelnemen aan zo'n beleidsnetwerk zijn van elkaar afhankelijk om hun doelen te realiseren. De inhoud van het compromis dat betrokkenen sluiten, is grotendeels afhankelijk van wat de betrokkenen van dat moment wel en niet belangrijk vinden (zie onder meer Allison, 1971; Teisman, 1992; Geveke, 1996; Litjens, 2000; Bressers en Kuks, 2000; Van den Bosch, 2005; Kuindersma en Boonstra, 2005).

Het pluricentrisch perspectief wordt gehanteerd in de beleidsnetwerkbenadering en in de beleidsarrangementen benadering. Deze benaderingen gaan er van uit dat de volgende factoren de besluitvorming bepalen:

1. **Actoren** zijn de beïnvloedende partijen in het besluitvormingsproces. Zij oefenen invloed uit op het verloop en de uitkomst van het besluitvormingsproces.
2. Actoren formuleren **doelen**. Bij het besluitvormingsproces betrokken actoren kunnen (ongeveer) dezelfde of juist uiteenlopende doelen hebben, er zijn meerdere discoursen in omloop.
3. Formele en informele **spelregels** bepalen wie mee mag beslissen, hoe beleid wordt gemaakt en uitgevoerd en wie waarvoor verantwoordelijk is.
4. **Hulpbronnen** die actoren kunnen inzetten zijn onder meer: formele en informele bevoegdheden, expertise, menskracht, geld, grondbezit.
5. De spelregels en de verdeling van hulpbronnen bepalen de **machtsverhoudingen** tussen de actoren. Machtige (coalities van) actoren kunnen meer invloed uitoefenen op de uitkomst van het besluitvormingsproces dan minder machtige actoren.

Deze factoren hebben centraal gestaan bij het opstellen van onze interviewgids. We hebben met de vragen die we de geïnterviewden voorlegden, getracht zicht te krijgen op de factoren die de besluitvorming in de betreffende casus hebben beïnvloed. De interviews waren er op gericht een antwoord te krijgen op de volgende vragen:

- Welke actoren zijn op gebiedsniveau betrokken bij de besluitvorming?
- Welke doelen noemen deze actoren voor het gebied?
- Is er een dominant discours – ofwel een ofwel een dominante set van opvattingen (zie: Hajer, 1995) -over probleemdefinitie en probleemoplossingen, en zo ja: welk?
- Welke hulpbronnen zetten zij in om een compromis te bereiken dat aansluit bij de eigen doelen en welke spelregels spelen daarbij een rol?
- Wat zijn de machtsverhoudingen tussen de actoren?
- Welke factoren zijn het meest bepalend voor de uitkomst van de planvorming?

In de uitwerking van de casus is met behulp van het analysekader nagegaan welke factoren de uitkomsten van het besluitvormingsproces hebben beïnvloed. Daarbij is steeds getracht vast te stellen wat daarvan de ruimtelijke consequenties zijn.

Aanpak interviews

Voor elk van de drie casus zijn we nagegaan welke actoren een goed overzicht hadden over het verloop van het besluitvormingsproces en de factoren die daarin een rol speelden. De daarvoor benodigde informatie kregen we in de interviews die we hielden met medewerkers van de Milieufederaties in Utrecht, Overijssel en Gelderland. Met vertegenwoordigers van de gekozen actoren zijn vervolgens eveneens interviews gehouden. Ter voorbereiding op de interviews zijn van elke casus relevante beleidsdocumenten bestudeerd.

Het onderzoek bood ruimte om, naast de interviews met de milieufederaties, met vier actoren per casus te spreken, zodat per casus met vijf partijen is gesproken:

- Voor de casus Arkemheen-Eemland zijn interviews gehouden met medewerkers van het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland, gemeente Amersfoort, provincie Utrecht en het Ministerie van LNV.
- Voor de casus IJsseldelta-Zuid zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie Overijssel, gemeente Kampen, het Ministerie van VROM en Rijkswaterstaat.
- Voor de casus Veluwe zijn interviews gehouden met medewerkers van de provincie Gelderland, het Ministerie van LNV, Natuurmonumenten en de RECRON.

Aan de geselecteerden hebben wij in een semi-gestructureerd interview de volgende vragen voorgelegd:

- wie waren de betrokkenen in het besluitvormingsproces;
 - welke doelen zijn er voor het gebied;
 - welke hulpbronnen zijn ingezet en door wie;
 - wat was de uitkomst van het besluitvormingsproces;
 - hoe oordelen betrokkenen over de uitkomst;
 - welke zijn de belangrijkste factoren geweest bij het tot stand komen van de uitkomst;
- (voor de hele interviewguide, zie Bijlage 1)

Elk interview is op band opgenomen en vervolgens uitgewerkt tot een interviewverslag. Elk interviewverslag is voor commentaar voorgelegd aan de desbetreffende respondent. Met de respondenten is afgesproken dat de interviewverslagen niet afzonderlijk zullen worden gepubliceerd. Deze zijn daarom niet als bijlage aan dit rapport toegevoegd.

Voor de uitwerking van de casus zijn de geaccordeerde interviewverslagen gebruikt. De conceptteksten van de uitwerking zijn tot slot ook voor commentaar aan de bij de casus betrokken respondenten voorgelegd. De wijze waarop hun commentaar is verwerkt is vastgelegd in het projectarchief van de Natuurbalans 2007.

1.3 Leeswijzer

In de hoofdstukken 2, 3 en 4 worden de drie casus beschreven. Na een introductie van de casus volgt een beschrijving van de casus die is gebaseerd op de interviews en het bronnenonderzoek dat wij ter voorbereiding op de interviews hebben uitgevoerd. Tot slot volgt in de laatste paragraaf van de hoofdstukken 2, 3 en 4 de analyse van de casus.

In de beschrijving van de casus wordt verwezen naar nota's, notities, raadsverslagen en krantenberichten. Het gaat daarbij zowel om bronnen waar in de interviews naar wordt verwezen als om bronnen die wij in de voorbereiding op de interviews hebben geraadpleegd. Alleen voor die laatste categorie bronnen – de bronnen die wij daadwerkelijk hebben geraadpleegd - zijn in de tekst referenties opgenomen. In een enkel geval zijn bronnen die in de interviews werden genoemd, door ons geraadpleegd, om de interpretatie van de geïnterviewde te checken. Ook voor die bronnen is een referentie opgenomen.

In hoofdstuk 5 worden de drie casus naast elkaar gezet en worden aan de hand van het analysekader conclusies getrokken over parallellen en verschillen tussen de drie casus. We proberen daarbij conclusies te formuleren over de factoren die in de geanalyseerde besluitvormingsprocessen het meest bepalend zijn geweest voor de uitkomst ervan. Daarbij bediscussiëren we ook de zeggingskracht van de uitkomsten in relatie tot de aanpak van ons onderzoek.

2 Veluwe: salderen van ‘Groei en Krimp’ in natuurgebieden

2.1 Introductie van de casus

De Veluwe is een van de grootste aaneengesloten natuurgebieden van Nederland. Het gebied bestaat uit bossen, heiden, zandverstuivingen en agrarische enclaves. De Veluwe kent een, voor Nederlandse begrippen, rijke inheemse fauna. Er komen grote zoogdieren voor als edelhert, ree, wild zwijn, das en boommarter. Het centrale gedeelte van de Veluwe wordt over het algemeen aangeduid als Centraal Veluws Natuurgebied (CVN). Het CVN is kerngebied van de Ecologische hoofdstructuur (EHS) en is aangewezen als Natura 2000-gebied. Daarmee valt de Veluwe onder het strengste beschermingsregime voor natuurgebieden.

Dankzij de uitgestrektheid van de natuur oefent het gebied een grote aantrekkingskracht uit op recreanten. Op jaarbasis bezoeken zo'n 28 miljoen dagjesmensen het gebied terwijl ongeveer 1,7 miljoen vakantiegangers er wat langer verblijven. De verblijfsrecreatiesector is omvangrijk. Er zijn bijna 600 verblijfsrecreatiebedrijven, met een gezamenlijke oppervlakte van bijna 3000 ha. De recreatiesector heeft een belangrijke economische betekenis. Naar schatting biedt de sector werk aan 22.000 mensen³.

Natuurbehoud en recreatie gaan echter niet altijd goed samen. Er bevinden zich recreatiebedrijven op locaties waar dat vanuit ecologisch perspectief niet wenselijk is, bijvoorbeeld op trekroutes van het wild of midden in rustige gebieden. Tegelijkertijd beperkt het strikte natuurbeschermingsbeleid op de Veluwe deze bedrijven in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Dat leidde tot een situatie waarin twee ruimtelijke functies elkaar in een houdgreep hielden. De ontwikkeling van natuurwaarden wordt belemmerd door de aanwezigheid van recreatiebedrijven, terwijl de ontwikkeling van die recreatiebedrijven belemmerd wordt door de aanwezige natuurwaarden.

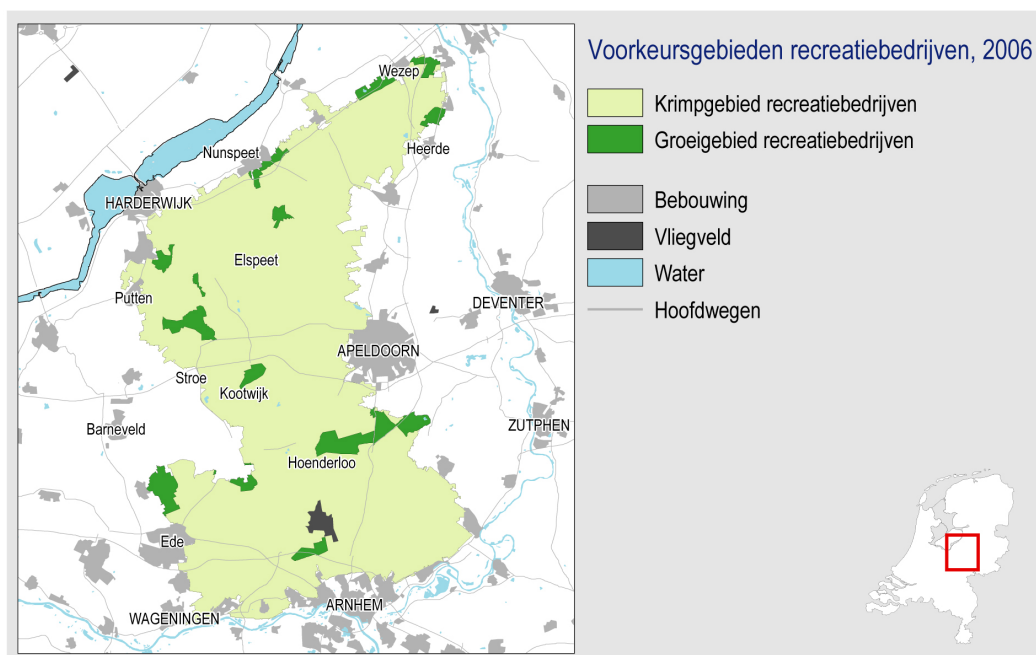
Dat maakt het moeilijk de noodzakelijk geachte kwaliteitsverbetering van het recreatieve aanbod te realiseren. Veel recreatiebedrijven worden namelijk als verouderd gezien en het is de wens van de recreatiesector om te renoveren en uit te breiden om zo de kwaliteit te kunnen bieden die de moderne recreant verlangt. Ook de provincie Gelderland wil de kwaliteit van het recreatieve aanbod verbeteren⁴.

Met het project ‘Groei en Krimp’ uit het in 2000 door Gedeputeerde Staten van Gelderland vastgestelde Veluwe 2010, wil de Provincie Gelderland deze patstelling doorbreken. De ambitie is recreatiedruk vanuit kwetsbare gebieden naar minder kwetsbare gebieden te verplaatsen door bedrijven op de ene locatie te laten verdwijnen (‘krimp’) en bedrijven op andere locaties te mogelijkheid te bieden voor ontwikkeling (‘groei’). Verplaatsingen moeten daarbij kwaliteitsverbetering opleveren voor recreatie en natuur⁵.

³ Cijfers uit Veluwe 2010: een kwaliteitsimpuls (Provincie Gelderland, 2000).

⁴ Streekplanuitwerking Groei & Krimp. 26 september 2006.

⁵ Streekplanuitwerking Groei & Krimp. 26 september 2006.



Figuur 1 De Veluwe is onderverdeeld in krimp- en groeigebieden. (bron: Provincie Gelderland).

In dit proces is het onvermijdelijk dat er natuurwaarden verdwijnen op locaties waar groei van recreatie plaatsvindt. Er is echter natuurwinst op plaatsen waar de recreatie krimpt. Die winst bestaat er uit dat op voormalige recreatiebedrijven natuur wordt ontwikkeld, de rust in kerngebieden toeneemt of barrières in trekroutes van groot wild verdwijnen. Winst en verlies worden over de hele Veluwe gesaldeerd.

Doel van het totale project 'Groei en Krimp' is in 2014 per saldo natuurwinst gerealiseerd te hebben, terwijl de omvang van de verblijfsrecreatie gelijk blijft. De groei op de ene locatie moet gelijk zijn aan de krimp elders. Het kwantitatieve doel is 100 ha krimp en 100 ha groei te realiseren.

Zowel natuurbeschoudorganisaties als de recreatiesector zien de aanpak als een goed instrument om draagvlak voor Natura 2000 te behouden, om recreatiedruk uit kwetsbare kerngebieden te halen en om binnen de beperkingen die het natuurbeschermingsregime oplegt, een kwaliteitsverbetering in de recreatiesector te realiseren.

In de Nota Ruimte wordt de EHS-Saldobenadering geïntroduceerd⁶. Deze benadering heeft eveneens tot doel om door enige ruimtelijke dynamiek in natuurgebieden toe te staan, per saldo natuurwinst te boeken. Over de EHS-Saldobenadering bestaat echter aarzeling bij natuurbeschermers. Gevreesd wordt dat met de EHS-Saldobenadering een instrument wordt geïntroduceerd waarmee het nee-tenzij principe dat in de EHS geldt, kan worden omzeild. Er hoeft immers bij toepassing van de EHS-Saldobenadering geen afweging van groot maatschappelijk belang plaats te vinden en ook hoeft niet te worden aangetoond dat de ontwikkeling niet elders kan plaatsvinden.

⁶ De EHS-Saldobenadering is uitgewerkt in: Spelregels EHS: Beleidskader voor compensatiebeginsel, saldobenadering en herbegrenzen EHS. Versie 29 mei 2007. Bijlage bij TK 2006-2007: 30825, nr. 6.

2.2 Doel van de casus

Deze casus heeft tot doel te achterhalen welke factoren er aan bijdragen dat het 'Groei en Krimp'-beleid van de Provincie Gelderland tot resultaten leidt waar alle betrokkenen zich in kunnen vinden en die passen bij het rijksbeleid. Daarbij wordt nagegaan of die factoren ook een rol kunnen spelen bij de EHS-Saldobenadering uit de Nota Ruimte.

2.3 Uitkomsten van de interviews

In vrijwel alle interviews wordt gewezen op de belangrijke rol die de Provincie Gelderland heeft gespeeld bij het tot stand komen van het 'Groei en Krimp'-beleid. Daarbij wordt gewezen op de grote inzet en de overtuigingskracht waarmee de provincie het project trekt. De provincie vertegenwoordigt het dominante discours dat er van uitgaat dat natuurbehoud en kwaliteitsverbetering van de recreatiesector samen kunnen gaan met het 'Groei en Krimp'-beleid.

In het samenspel van actoren die elk hun eigen doelen nastreven, blijkt de provincie een actor die beleidsmatige verantwoordelijkheid voor de hele Veluwe en alle belangen daarbinnen neemt. Dat uit zich in deze casus bijvoorbeeld in het convenant dat de provincie sloot met de afzonderlijke gemeenten en waarin is geregeld dat de gemeenten de ruimte die hun bestemmingsplannen nog boden voor groei van recreatiebedrijven, zouden bevriezen.

Met dit convenant kon worden voorkomen dat in krimpgebieden nog groei zou optreden. De gemeenten voelden aanvankelijk weinig voor zo'n afspraak. Voor hen is het aantrekkelijk eventuele groei binnen de eigen gemeente te realiseren en zolang het bestemmingsplan ruimte biedt, zou men de confrontatie met de natuurwetgeving kunnen aangaan. Bovendien kan de gemeente geconfronteerd worden met planschadeclaims als zij de bestemming van gronden wijzigt. Voor het welslagen van 'Groei en Krimp' was het echter noodzakelijk groei in krimpgebieden, waarvoor bestemmingsplannen nog ruimte boden, te voorkomen. De provincie wist de gemeenten er van te overtuigen dat zonder het project 'Groei en Krimp' elke ontwikkeling tegen de beperkingen van het Natura 2000-regime zou aanlopen, en dat alle partijen baat hebben bij de 'Groei en Krimp'-aanpak.

De regierol van de Provincie vraagt een grote inzet van ambtelijke capaciteit van de Provincie. Daarnaast is veel geld nodig om de recreatiebedrijven in krimpgebieden uit te kopen. Er worden dan ook door sommige geïnterviewden vraagtekens gezet bij de vraag of een met 'Groei en Krimp' vergelijkbare invulling van de EHS-Saldobenadering, in de hele EHS ingezet kan worden.

De 'Groei en Krimp'-aanpak is gebaseerd op een plan voor de hele Veluwe. Daarin zijn, gebaseerd op de beschikbare wetenschappelijke kennis, gebieden aangewezen waar krimp van recreatiebedrijven zou moeten optreden, en gebieden waar groei mogelijk is. Dat maakt het mogelijk te beoordelen of de afzonderlijke plannen in het grotere geheel passen. Uit de interviews blijkt dat deze aanpak ook als kritische succesfactor wordt gezien. Door vanuit een samenhangende visie op het gebied te werken, kan een betere afweging van de natuureffecten van de individuele plannen worden gemaakt, dan wanneer elk individueel plan afzonderlijk zou moeten worden beoordeeld. Voor toepassing van de EHS-Saldobenadering wordt ook een gebiedsvisie vereist⁷.

⁷ Spelregels EHS: Beleidskader voor compensatiebeginsel, saldobenadering en herbegrenzen EHS. Versie 29 mei 2007. Bijlage bij TK 2006-2007: 30825, nr. 6.

In verschillende interviews wordt aangegeven dat één van de belangrijke kritische succesfactoren van 'Groei en Krimp' de strikte regelgeving is die voor de Veluwe als Natura 2000-gebied geldt. Daardoor moet bij ingrepen in en rondom het gebied worden aangetoond dat er per saldo geen negatieve effecten optreden voor de beschermde soorten en hun leefgebied (habitat). Er zijn geen compromissen mogelijk.

De 'EHS-Saldobenadering', die in de Nota Ruimte wordt geïntroduceerd, beoogt eveneens ruimtelijke ontwikkelingen in natuurgebieden toe te laten, mits daarmee per saldo de kwaliteit van de natuur in het gebied verbetert (VROM, 2006). Wanneer deze EHS-Saldobenadering wordt toegepast in dat gedeelte van de EHS dat geen deel uitmaakt van het Natura 2000-netwerk, dan geldt daar niet het strikte Natura 2000-regime. In die gevallen is het aan het Rijk en de provincie waarin het gebied ligt, om op basis van een gebiedsvisie te beoordelen of er inderdaad sprake is van een kwaliteitsverbetering. In de regels voor de saldobenadering worden geen criteria benoemd op basis waarvan vastgesteld moet worden of daadwerkelijk sprake is van een kwaliteitsverbetering⁸.

Uit de interviews blijkt dat natuurbeschermers zich zorgen maken dat de EHS-saldobenadering straks zal worden toegepast terwijl niet is aangetoond dat het noodzakelijk is dat de beoogde ruimtelijke ontwikkeling daadwerkelijk in het natuurgebied plaatsvindt en ook niet is aangetoond dat er geen alternatieve locaties buiten het natuurgebied zijn. De 'Groei en Krimp'-aanpak op de Veluwe geldt alleen voor recreatiebedrijven omdat alleen daarvoor een ruimtelijke relatie bestaat met de natuur functie van het gebied.

Het strikte kader van de Natura 2000-regelgeving veroorzaakt echter ook problemen bij het 'Groei en Krimp'-project. Er wordt in de interviews op gewezen dat de regelgeving de voortgang van het project zodanig bemoeilijkt, dat het draagvlak onder recreatieondernemers onder druk komt te staan. Bij de start van 'Groei en Krimp' gold het Natura 2000-regime nog niet. Het was de bedoeling de groei van recreatiebedrijven met 20 ha voor te laten lopen op de krimp. Dat bleek echter onder het Natura 2000-regime niet meer mogelijk. Besloten is eerst krimp te laten plaatsvinden, voordat groei mogelijk is. Krimp houdt daarbij in dat het recreatiebedrijf moet zijn verdwenen, of op korte termijn verdwijnt, dat het gebied is aangekocht en dat de bestemming natuurgebied is. Door deze aanpassingen komen de groeimogelijkheden slechts langzaam tot stand. Langzamer dan waar de recreatiesector op basis van de eerdere voornemens op rekende.

Daarnaast wijzen vooral de bij de uitvoering van het project betrokken geïnterviewden erop dat er nog veel onduidelijkheid bestaat over de juiste interpretatie van de regelgeving. Het risico bestaat dat de aanpak waarbij winst en verlies voor de hele Veluwe in één project wordt gesaldeerd, mogelijk niet juridisch houdbaar is. Het is onduidelijk of de Europese Commissie in zal stemmen met verlies van natuurwaarden op groeilocaties, ook al levert het project elders in het gebied natuurwinst op. De 'Groei en Krimp'-aanpak is door LNV met EU-ambtenaren besproken en lijkt 'Brussel-proof', maar daarover bestaat geen zekerheid. Vooral de Provincie Gelderland geeft aan dat men ontevreden is over het feit dat LNV geen duidelijkheid kan verschaffen over de wijze waarop de regels moeten worden toegepast.

Een laatste probleem waar in de interviews op wordt gewezen is dat er verschillen zijn tussen de Natura 2000-natuurdoelen en de natuurdoelen die de provincie Gelderland aan de Veluwe toekent. Daardoor kan het voorkomen dat krimp natuurwinst oplevert die niet gesaldeerd kan

⁸ Spelregels EHS: Beleidskader voor compensatiebeginsel, saldobenadering en herbegrenzen EHS. Versie 29 mei 2007. Bijlage bij TK 2006-2007: 30825, nr. 6.

worden met verlies van natuurwaarden op groeilocaties. Zo gelden betere condities voor het edelhert niet als natuurwinst vanuit Natura 2000-optiek.

2.4 Analyse van de casus Veluwe

Actoren

De actoren in deze casus zijn de rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden, de recreatiesector en terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties. De actoren hebben elkaar weten te vinden in het 'Groeï en Krimp'-beleid, zodat er sprake is van een coalitie van actoren.

De rol van de Provincie Gelderland als initiator en regisseur van het project 'Groeï en Krimp' blijkt daarbij van groot belang geweest.

Doelen

De actoren streven verschillende doelen na. In grote lijnen domineren twee doelen het 'Groeï en Krimp'-beleid: economisch gezonde recreatiebedrijven op de Veluwe en natuurbehoud. Deze doelen zijn aan elkaar gekoppeld.

Dominant discours

Hoewel de actoren die betrokken zijn bij het 'Groeï en Krimp'-beleid, verschillende doelen nastreven, zijn zij voor realisatie van hun doelen op elkaar aangewezen. Zonder het 'Groeï en Krimp'-beleid dreigt de strikte natuurwetgeving de mogelijkheden voor recreatiebedrijven om zich verder te ontwikkelen te belemmeren, maar zijn er ook geen mogelijkheden om natuurwinst te realiseren op de plekken waar dat vanuit natuurbehoudsoptiek gewenst is. Het dominante discours in deze casus is dat natuurbehoud en –ontwikkeling kan samengaan met kwalitatief hoogwaardige recreatiebedrijven. Er heeft zich een discourscoalitie (zie: Hajer, 1995) gevormd.

Hulpbronnen, spelregels en machtsverhoudingen

Het 'Groeï en Krimp'-beleid wordt uitgevoerd binnen de kaders van het Natura 2000-beleid. Dat stelt strikte kaders aan het 'Groeï en Krimp'-beleid op de Veluwe. Volgens de natuurbeschermers biedt dat afwegingskader garanties dat er inderdaad natuurwinst geboekt wordt. In EHS-gebieden die geen Natura 2000-status hebben, zijn er minder strikte kaders die garanderen dat daadwerkelijk natuurwinst geboekt wordt.

De Natura 2000-status werd op de Veluwe van kracht nadat zich een discourscoalitie rond het 'Groeï en Krimp'-beleid had gevormd. Dat betekent dat de spelregels tijdens het spel zijn veranderd. Realisatie van groeiruimte wordt bemoeilijkt. Het dominante discours dreigt daardoor onvoldoende realiteit te worden en het draagvlak voor het 'Groeï en Krimp'-beleid bij de recreatiesector komt onder druk te staan. Die druk wordt nog vergroot door de onduidelijkheden over wat wel en niet kan, binnen het Natura 2000-regime.

Van belang voor het boeken van natuurwinst blijkt dat op de Veluwe gewerkt wordt vanuit een gemeentegrenzen overstijgende visie op het hele gebied. Dat voorkomt dat elk individueel plan afzonderlijk moet worden beoordeeld op de natuureffecten die dat teweegbrengt. Voor toepassingen van de EHS-Saldobenadering wordt het opstellen van een gebiedsvisie als voorwaarde gesteld. Ook daarmee wordt bewerkstelligd dat individuele plannen in de context van het grotere geheel kunnen worden beoordeeld.

Bepalende factoren

Bepalend voor de casus is dat zich een discourscoalitie heeft gevormd rond de visie dat natuur en verblijfsrecreatie samen kunnen gaan op de Veluwe. Daarmee ontstaat er ruimte om zowel natuurdoelen als recreatiedoelen te realiseren. Voor de verschillende actoren biedt het 'Groei en Krimp'-beleid een uitweg voor de houdgreep waarin natuur en verblijfsrecreatie elkaar hielden.

Het Natura 2000-regime biedt enerzijds garanties voor het boeken van natuurwinst, maar leidt anderzijds tot frustraties door de starheid van en de onduidelijkheid over de regelgeving.

De rol van de provincie blijkt in deze casus van groot belang. Zo'n rol kunnen spelen vraagt een grote inzet van de provincie. Het is de vraag of provincies een dergelijke rol ook bij de toepassing van de EHS-saldbenadering kunnen gaan vervullen.

3 Arkemheen-Eemland: ruimtelijke ordening in een Nationaal Landschap

3.1 Introductie van de casus

In de Nota Ruimte worden 20 Nationale Landschappen aangewezen. Het zijn landschappen met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende kwaliteiten en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten (VROM, 2006).

Het beleid voor de Nationale Landschappen is er op gericht de landschapskwaliteit te behouden, duurzaam te beheren en waar mogelijk te versterken. Het uitgangspunt voor het beleid is 'behoud door ontwikkeling'. Nationale Landschappen gaan niet op slot, maar moeten zich in sociaal-economisch opzicht kunnen ontwikkelen zolang dat de kernkwaliteiten van het landschap niet aantast; het 'ja, mits' principe. Grootschalige verstedelijking is niet toegestaan in Nationale Landschappen.

In en rond de Nationale Landschappen blijken niettemin ruimtelijke ontwikkelingen plaats te vinden die op gespannen voet staan met behoud van kernkwaliteiten (MNP, 2007a). Zoals in Arkemheen-Eemland waar de wens geen belemmeringen op te werpen voor grootschalige woningbouw, leidt tot een begrenzing waarin enkele bij het Nationaal Landschap betrokken natuur en milieuorganisaties zich niet kunnen vinden.

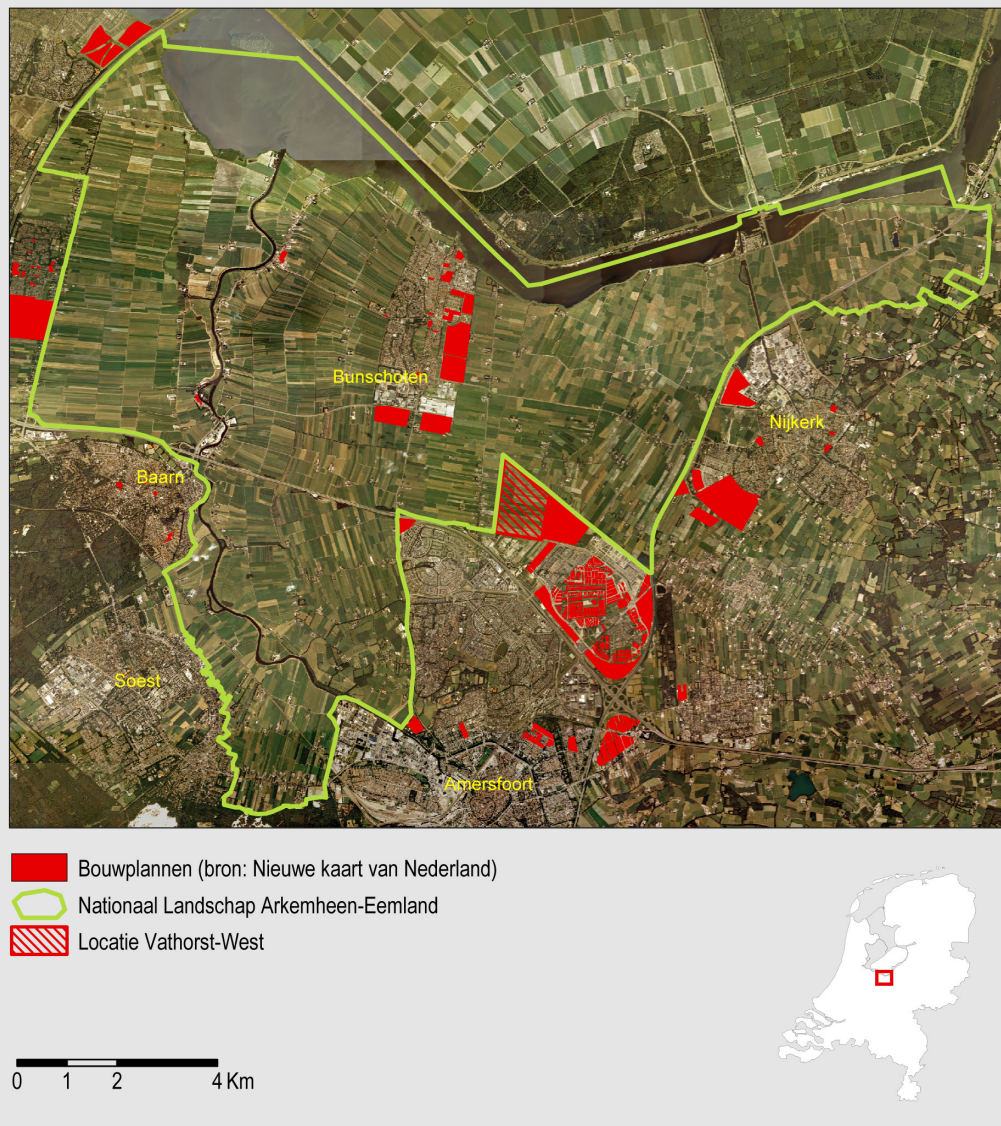
Het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland is een zeer open veenweide landschap, dat wordt gekarakteriseerd door een strookvormige verkaveling. In internationaal opzicht is het veenweidelandschap een zeldzaam landschapstype. Het komt vrijwel uitsluitend in Nederland voor (Farjon *et al.*, 2001). De Raad voor het Landelijk Gebied rekent daarom het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland tot de eredivisie van de Nationale Landschappen (RLG, 2005). De extreme openheid van het landschap is in de Nota Ruimte als kernkwaliteit benoemd (VROM, 2006).

In de Nota Ruimte worden de Nationale Landschappen globaal aangegeven. Alleen het Groene Hart is door het Rijk begrensd. Voor de andere Nationale Landschappen is aan de provincies gevraagd ze te begrenzen. Voor Arkemheen-Eemland is er bestuurlijke overeenstemming bereikt over een begrenzing waarbij een wigvormig gebied, ten noorden van Amersfoort, buiten het Nationaal Landschap blijft. In de wig wil de Gemeente Amersfoort in de toekomst Vathorst-West realiseren; een woonwijk waar maximaal 3000 woningen gebouwd gaan worden⁹. Vathorst-West is dan de laatste fase in de nu in aanbouw zijnde uitbreidingslocatie Vathorst. Natuur en Milieu Utrecht (NMU) en Natuurmonumenten maken bezwaar tegen de voorgestelde begrenzing¹⁰.

⁹ Raadsvoorstel 29 mei 2007; reg. nr. 2436120.

¹⁰ Artikel 1 lid 2 van de Intentieverklaring Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland van 23 juni 2007.

Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland



Figuur 2 Het Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland beslaat het open veenweidegebied ten noorden van Amersfoort. Door Vathorst-West in het aangegeven gebied te bouwen, ontstaat een vrijwel aaneengesloten gordel van bebouwing tussen Amersfoort en Bunschoten, die Arkemheen bijna van Eemland zal scheiden (basis: Nieuwe Kaart van Nederland).

3.2 Doel van de casus

Doel van deze casus is te achterhalen welke factoren leiden tot de gekozen begrenzing en met name welke rol de aanwijzing van het gebied als Nationaal Landschap speelt.

3.3 Uitkomsten van de interviews

Door sommige geïnterviewden wordt er op gewezen dat er vanuit landschapskundig oogpunt bezien, geen redenen zijn om de wig (ten noorden van Amersfoort) niet op te nemen in het Nationaal Landschap. Het gebied heeft dezelfde landschapskundige kenmerken als het gebied dat wel binnen de grens komt te liggen. Bovendien wordt, door in de wig te bouwen, ondanks het feit dat dit buiten de grenzen van het Nationaal Landschap gebeurt, de openheid van het Nationale Landschap aangetast en die openheid is een te behouden kernkwaliteit van Nationaal Landschap Arkemheen - Eemland. De open ruimte tussen Amersfoort en Bunschoten, die de beide delen van het Nationaal Landschap – Arkemheen en Eemland – met elkaar verbindt, versmalt door de bebouwing in Vathorst, en door nieuwbouw bij Bunschoten, tot een strook van circa 1 km breed (figuur 2).

Als de wig wel binnen de grenzen van het Nationaal Landschap zou komen te liggen, dan zou dat echter problemen kunnen veroorzaken voor de realisatie van Vathorst-West, omdat in Nationale Landschappen geen grootschalige ontwikkelingen mogen plaatsvinden. Bovendien mag er niet meer gebouwd worden, dan voor de eigen bevolkingsgroei (migratiesaldo nul). Een grote woningbouwlocatie zoals met Vathorst-West wordt voorzien, zou een groot gedeelte van de ruimte voor woningbouw in het Nationale Landschap opsouperen en daarmee de uitbreidingsruimte voor andere kernen in het Nationaal Landschap kunnen beperken.

Uit de interviews komt nadrukkelijk naar voren dat er al doelen waren geformuleerd voor het gebied, toen de Nota Ruimte Arkemheen-Eemland aanwees als Nationaal Landschap. De aanwijzing van Nationale Landschappen vond daardoor niet plaats in een vacuüm. Er waren al ontwikkelingen in gang gezet, besluiten genomen en afspraken gemaakt tussen overheden onderling en tussen overheden en private partijen. Die blijken grote invloed te hebben op de keuzes die gemaakt worden bij de begrenzing van het Nationaal Landschap.

Centraal in die voorgeschiedenis staan de ontwikkelingen rond de komst van een baggerspeciedepot in het gebied. In het Baggerbergingsplan 1997-2001 wijst de Provincie Utrecht het gebied in de wig aan als locatie voor de stort van in totaal 3 miljoen m³ verontreinigde baggerspecie. In 1999 wordt de wens een baggerdepot op deze locatie te vestigen vastgelegd in de tweede partiële herziening van het Streekplan van Utrecht.

Vervolgens gaat de Gemeente Amersfoort in 1999 een overeenkomst aan met een afvalverwerkingsbedrijf dat het beoogde baggerdepot moet gaan exploiteren. In die overeenkomst verplicht Amersfoort zich er aan mee te zullen werken de komst van het baggerdepot planologisch mogelijk te maken. Met de overeenkomst verwerft de gemeente Amersfoort de 60 ha grond die het afvalverwerkingsbedrijf bezit op de locatie waar de Amersfoortse nieuwbouwwijk Vathorst in ontwikkeling is. Voor die ontwikkeling is de ontwikkelingscombinatie Vathorst opgezet, waarin enkele projectontwikkelaars participeren. Men wilde het afvalverwerkingsbedrijf niet laten deelnemen aan deze ontwikkelingscombinatie¹¹. Om toch de bouwplannen te kunnen verwezenlijken was het nodig de gronden van het afvalverwerkingsbedrijf in eigendom te verwerven.

In de loop van de tijd ontstaat in de Gemeenteraad van Amersfoort verzet tegen de komst van het baggerspeciedepot¹². De gemeente wil niet langer meewerken. Dat leidt er toe dat de Provincie Utrecht in 2002 aan de Gemeente Amersfoort een aanwijzing conform de Wet

¹¹ Amersfoortse Courant, 9 april 2005.

¹² Utrechts Nieuwsblad, 26 juni 2002.

Ruimtelijke Ordening geeft¹³. Daarmee dwingt de provincie Amersfoort het bestemmingsplan te herzien, en daarmee realisatie van de baggerberging mogelijk te maken. Dat was een unieke gebeurtenis want provincies geven zelden aanwijzingen aan gemeenten. De rijksoverheid heeft echter de provincies verplicht ruimte te vinden voor de stort van baggerspecie uit hun eigen provincie, zodat Utrecht zich kennelijk genoodzaakt ziet een zwaar bestuurlijk middel in te zetten. De gemeente besluit de aanwijzing op te volgen¹⁴. Er ontstaat daarbij opnieuw een conflict tussen Amersfoort en Utrecht over de oppervlakte van de baggerstort¹⁵. Uiteindelijk wordt met het bestemmingsplan Baggerspeciedepot Zevenhuizen 2003 de komst van een baggerspeciedepot planologisch mogelijk.

Intussen blijken anno 2007 de plannen voor baggerstort in de wig achterhaald. Er zijn alternatieven voor de baggerstort gevonden¹⁶. Er bestaat echter zowel bij de Provincie als bij de gemeente, geen bestuurlijk draagvlak voor een begrenzing waarbij de wig bij Zevenhuizen in het Nationaal Landschap wordt opgenomen. Uit de interviews blijkt dat openhouden van het gebied niet als serieuze optie wordt gezien. De Gemeente Amersfoort en de Provincie Utrecht zijn – zo blijkt uit de interviews – het er in principe over eens dat er in dit gebied vanaf 2015 woningbouw kan plaats vinden.

Er wordt daarbij – met verwijzing naar de baggerdepot-discussie – gesteld dat het gebied feitelijk al was ‘opgegeven’. Amersfoort wil de opbrengsten uit de woningbouw bovendien gebruiken om haar verplichtingen jegens het afvalverwerkingsbedrijf af te kopen, en stelt dat er feitelijk geen alternatief is voor woningbouw.

Amersfoort is intussen namelijk met het afvalverwerkingsbedrijf overeengekomen 23 ha grond, die het afvalverwerkingsbedrijf in de wig bezit, van het bedrijf te kopen en het bedrijf schadeloos te stellen voor het feit dat het baggerspeciedepot er niet zal komen. Met alle lasten meegerekend kost de aankoop van de grond en de schadeloosstelling Amersfoort ongeveer 20 miljoen euro¹⁷.

Uit een analyse van de gemeente Amersfoort van mogelijke bronnen om dit bedrag te financieren, komt volgens de Gemeente Amersfoort alleen woningbouw in Vathorst-West als reële mogelijkheid naar voren¹⁸. In de analyse wordt geconcludeerd dat:

- de reguliere begroting geen ruimte biedt;
- de reserves, die per 31 december 2007 geraamd worden op een bedrag van 98 miljoen euro, al voor belangrijke projecten bestemd zijn;
- de grondexploitaties geen ruimte bieden zonder andere ambities op te geven;
- financiering door derden, waaronder andere overheden, niet mogelijk is;
- lokale lastenverzwaring geen optie is.

Er zijn daarmee dus geen collectieve middelen beschikbaar. Ook het Rijk, dat de eindverantwoordelijkheid heeft voor de Nationale Landschappen, stelt geen middelen beschikbaar om woningbouw te voorkomen.

Uit de woningbouw in Vathorst-West wil de gemeente Amersfoort ook de middelen genereren om een groene buffer aan de noordzijde van Vathorst aan te leggen. Het huidige

¹³ Persbericht Provincie Utrecht van 27-08-2002.

¹⁴ Persbericht Gemeente Amersfoort van 11-10-2002.

¹⁵ Amersfoortse Courant, 13-11-2003.

¹⁶ Procesafspraken oplossing baggerproblematiek Zevenhuizen, dd 20 januari 2006, tussen Fa. Sminck, Provincie Utrecht en Gemeente Amersfoort.

¹⁷ Gemeente Amersfoort Raadsstuk 2249299 van 19 december 2006.

¹⁸ Gemeente Amersfoort Raadsstuk 2249299 van 19 december 2006.

landbouwgebied moet er plaatsmaken voor een parkachtig ingericht gebied. In het verleden is dat gebied echter genoemd als mogelijke woningbouwlocatie. Projectontwikkelaars hebben er vervolgens grondposities ingenomen. Verwacht wordt dat de gemeente de voor de groene buffer benodigde gronden niet voor de gangbare prijs voor landbouwgrond kan verwerven en extra middelen nodig heeft om de groene buffer te realiseren. Ook hier wordt woningbouw genoemd als noodzakelijke extra bron voor financiering.

De provincie staat, zo blijkt uit deze casus, voor de afweging tussen verschillende strijdige ruimtelijke functies. Daarbij moet de provincie naast haar eigen beleidsopgaven ook verschillende rijksopgaven verwezenlijken. Een groot gedeelte van het grondgebied van de Provincie Utrecht is aangewezen als Nationaal Landschap. Daarnaast heeft Utrecht, als Randstadprovincie een grote woningbouwopgave. De noodzaak locaties te vinden voor baggerspeciebergings was de provincie door het Rijk opgelegd.

De Provincie Utrecht heeft inmiddels in de Ontwikkelingsvisie 2015-2030 voor de Noordvleugel van Utrecht (NV Utrecht) Vathorst-West als woningbouwlocatie aangewezen. Uit de Ontwikkelingsvisie NV Utrecht wordt het niet duidelijk hoe deze locatie zich verhoudt tot de kwaliteiten van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland. Er zijn geen randvoorwaarden geformuleerd voor de verstedelijking om te voorkomen dat daarmee kernkwaliteiten worden aangetast.

Daarmee is overigens niet gezegd dat het Nationaal Landschap geen plaats krijgt in het provinciale beleid. In het uitvoeringsprogramma worden projecten gedefinieerd die tot doel hebben de kwaliteit van het landschap te behouden of te versterken. De provincie investeert in die projecten. In de interviews wordt er bovendien op gewezen dat er begrenzingen denkbaar zijn, die een groter negatief effect op de kwaliteit van het Nationaal Landschap gehad zouden kunnen hebben. Zo zou door de bebouwde kom van Amersfoort geheel binnen het Nationaal Landschap te begrenzen, veel meer gebouwd kunnen worden voor de eigen bevolkinggroei – dat wil zeggen binnen de grenzen van het migratiesaldo nul – dan nu het geval is.

Het Rijk neemt in de Nota Ruimte de eindverantwoordelijkheid voor de Nationale Landschappen en maakt ze tot onderdeel van de Ruimtelijke Hoofdstructuur. De uitwerking van het beleid, inclusief de begrenzing, wordt aan de provincies overgelaten. Daarbij biedt de Nota Ruimte de provincies veel vrijheid. Er zijn geen eisen geformuleerd waaraan de provincie moet voldoen bij begrenzing en uitwerking de kernkwaliteiten. Wel is het Rijk als actor betrokken bij de discussie over de begrenzing. In de discussie over de grens van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland, heeft het Rijk geen eisen gesteld. Het Rijk heeft ook geen bezwaar gemaakt tegen het feit dat de wig zou worden uitgetrengd. Het Rijk vond dat het daarvoor om een te kleine oppervlakte ging die ter discussie stond en vond het effect van het uitgetrengen van de wig te gering om bemoeienis te rechtvaardigen.

3.4 Analyse van de casus Arkemheen-Eemland

Actoren

Bij de casus zijn diverse actoren betrokken: rijks- provinciale en gemeentelijke overheden, private partijen en non-gouvernementele organisaties. De begrenzing is echter vooral een zaak van de Provincie Utrecht en de Gemeente Amersfoort. Zij hebben elkaar weten te vinden in een gemeenschappelijk standpunt over de begrenzing. Het Rijk, dat in de Nota Ruimte de Nationale Landschappen als rijksverantwoordelijkheid benoemt, heeft geen redenen gezien om invloed uit te oefenen op de besluitvorming over de begrenzing van Nationaal Landschap Arkemheen-Eemland.

Doelen

Het Rijk heeft in de Nota Ruimte doelen geformuleerd voor landschapsbehoud in de Nationale Landschappen. Voor Arnhem-Eemland is een van de doelen de extreme openheid te behouden. De Gemeente Amersfoort wil voorkomen dat een baggerstort gevestigd wordt in de directe nabijheid van de nieuwbouwwijk Vathorst. De gemeente wil de wijk Vathorst-West bouwen, om met de financiële middelen die ze daar mee genereert, eerdere afspraken over een baggerstort af te kunnen kopen. De gemeente wil tevens een groene bufferzone tussen Vathorst en het Nationaal Landschap realiseren. De Provincie Utrecht wil een woningbouwopgave realiseren, maar ook vorm geven aan de Nationale Landschappen in haar provincie.

Dominant discours

Woningbouw wordt door de betrokken actoren noodzakelijk geacht omdat daarmee de financiën worden gegeneerd die nodig zijn om de komst van een baggerspeciedepot af te wenden en groenvoorzieningen te realiseren. De gemeente Amersfoort en de provincie Utrecht zijn het er over eens dat daar geen collectieve middelen voor beschikbaar zijn. Dat woningbouw plaats gaat vinden in de wig, staat centraal in het dominante discours. Men vindt niet dat daarmee kernkwaliteiten in gevaar komen.

Hulpbronnen, spelregels en machtsverhoudingen

Er is geen sprake van een integrerend afwegingsproces. De begrenzing van het Nationaal Landschap was vooral een zaak van één gemeente en de provincie. De Nota Ruimte kadert de ruimte voor afwegingen over een begrenzing van Nationale Landschappen niet in. Dat biedt provincies een grote beleidsvrijheid. De provincie staat voor de taak om strijdige ruimtelijke opgaven, die haar mede door het Rijk worden opgedragen, te realiseren. Zij maakt daarbij haar eigen afwegingen. Het Rijk heeft geen gebruik gemaakt van zijn machtspositie.

De voorgeschiedenis van de planvorming in dit gebied en de daarmee samenhangende afspraken tussen bestuurders onderling en tussen overheden en private partijen blijken de keuzevrijheid in de formele besluitvorming over de begrenzing te beperken.

Bepalende factoren

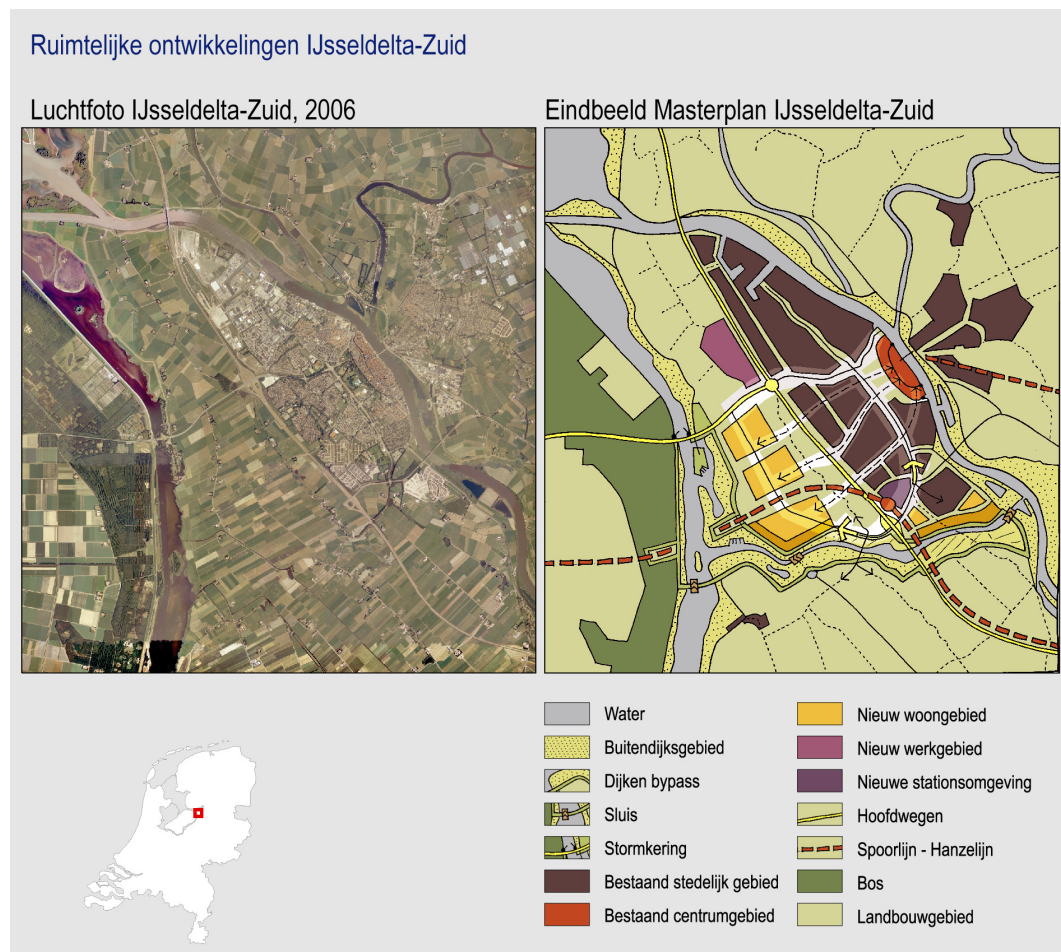
De voorgeschiedenis van de besluitvorming over dit gebied, blijkt een belangrijke bepalende factor voor de uitkomsten van de planvorming. Er had zich al een discourscoalitie gevormd toen het gebied werd aangewezen als Nationaal Landschap.

Een tweede bepalende factor is de grote mate van beleidsvrijheid bij het vaststellen van de begrenzing van de Nationale Landschappen. Dat geeft veel ruimte om verschillende belangen tegen elkaar af te wegen.

4 IJsseldelta-Zuid: duurzame ontwikkeling en ruimtelijke ordening

4.1 Introductie van de casus

De casus IJsseldelta-Zuid speelt in het gebied ten zuidwesten van Kampen (figuur 3); grofweg het gebied dat tussen de stad Kampen en het Dronter- en Vossemeer ligt. Het plangebied maakt deel uit van de IJsseldelta, het gebied waar de IJssel, via verschillende rivierarmen, in de Zuiderzee uitmondde. De delta overstroomde tot de afsluitdijk in 1932 werd gesloten, vrijwel elke winter, soms zelfs meerdere malen (Dirkx *et al*, 1996). Om zich tegen de overstromingen te weren bouwden de boeren in de IJsseldelta hun boerderijen op kleine terpjes, de zogenaamde huisbelten. Dijkdoorbraken lieten wielen ontstaan, die hier kolken worden genoemd. Er liggen er meerdere langs de Zwartendijk.



Figuur 3. De ruimtelijke ontwikkelingen in IJsseldelata-Zuid zullen het gebied ingrijpend veranderen. Links de huidige situatie (bron: Google Earth). Rechts de beoogde situatie met hoogwatergeul, Hanzelijn en woningbouw (bron: Masterplan IJsseldelta-Zuid).

Het landschap is open en relatief leeg. De boerderijen liggen verspreid op kleine terpjes in het landschap en vormen door de zware opgaande erfbeplanting, markante punten in het open landschap (Dirkx *et al.*, 1996). Het gebied aan de overzijde van de IJssel heeft een vergelijkbaar landschap, en is vanwege de hoge landschappelijke kwaliteit aangewezen als Nationaal Landschap. Het gebied ten zuidwesten van Kampen is bovendien een belangrijk weidevogelgebied. Er zijn hier de meeste weidevogelpakketten van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer in Overijssel afgesloten.

In dit gebied spelen een aantal ingrijpende en onomkeerbare ruimtelijke ontwikkelingen die het karakter van het gebied ingrijpend zullen wijzigen:

- De aanleg van een hoogwatergeul om de afvoercapaciteit van de IJssel te vergroten;
- De aanleg van de Hanzespoorlijn met een nieuw station bij Kampen;
- De ombouw van de N50 tot een volwaardige autosnelweg;
- Grootschalige woningbouw bij Kampen.

Het gaat daarbij deels om projecten die voortkomen uit besluitvorming door het Rijk, en deels om projecten waaraan regionale of lokale besluiten ten grondslag liggen. De Hanzelijn is een rijksproject, waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat op 24 augustus een besluit heeft genomen¹⁹. Het tracébesluit is in mei 2007 aangepast om te kunnen anticiperen op de hoogwatergeul van de IJssel²⁰. De Hanzelijn voorziet in een snellere verbinding van Kampen en Overijssel met de Randstad.

Ook de hoogwatergeul komt voort uit besluitvorming door het Rijk. Voor deze hoogwatergeul is in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier een ruimtelijke reservering voor de langere termijn opgenomen (V&W, 2006). De hoogwatergeul is nodig om IJsselwater bij hoge afvoeren om het hydraulisch knelpunt bij de IJsselbrug te leiden. Voor de korte termijn (tot 2015) zou daar nog kunnen worden volstaan met verdiepen van de rivierbodem. Dat wordt echter als een niet duurzame maatregel gezien, omdat hij voor de langere termijn niet voldoet. Bovendien heeft verdiepen van de rivierbodem een verdrogend effect op natuurgebieden langs de IJssel.

De plannen voor woningbouw bij Kampen vinden hun oorsprong op gemeentelijk en provinciaal niveau. Kampen wil graag woningen bouwen om de economische positie van de stad te versterken. Overijssel wil graag een woningbouwopgave verwezenlijken. Kampen en Overijssel moeten nog overeenstemming bereiken over de hoeveelheid te bouwen woningen.

In het voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie IJsseldelta-Zuid is een integraal plan voor de genoemde ontwikkelingen uitgewerkt (Project IJsseldelta, 2006). Daarbij wordt bovendien ook natuurontwikkeling, recreatieve ontwikkeling en structuurverbetering voor de landbouw nagestreefd. Er bestaat discussie over de uitkomsten van het project IJsseldelta-Zuid. De 'groene' organisaties wijzen er op dat een waardevol natuurgebied verstedelijkt en stellen de vraag of het wel verstandig is om dit gebied zo ingrijpend te verstedelijken, wetende dat klimaatverandering ingrijpende effecten kan hebben op de waterhuishouding van zowel het IJsselmeergebied als de IJssel. De maatschappelijke en economische gevolgen van eventuele overstromingen in een verstedelijkt gebied zijn immers ingrijpender dan in een ruraal landschap.

¹⁹ Tracébesluit Hanzelijn: algemene toelichting, bepalingen. Kenmerk HZL/20327306 December 2003.

²⁰ Tracébesluit Hanzelijn: Anticiperen Bypass IJssel. Mei 2007.

4.2 Doel van de casus

Doel van deze casus is te achterhalen welke factoren een rol hebben gespeeld in het besluitvormingsproces met speciale aandacht voor de rol die duurzaamheidvraagstukken hebben gespeeld. Is er gestreefd naar een integrale uitwerking van de verschillende ontwikkelingen in het gebied, op welke ruimtelijke schaal is gekeken naar optimale locaties voor functies en welke rol hebben potentiële ontwikkelingen op de lange termijn gespeeld? En welke factoren hebben wel of geen rol gespeeld in het proces?

4.3 Uitkomsten van de interviews

De geïnterviewden schetsen een voorgeschiedenis van het voorbeeldproject ontwikkelingsplanologie waarin de hiervoor genoemde ruimtelijke ontwikkelingen gescheiden van elkaar werden uitgewerkt. Bij de Hanzelijn, waarvoor bij Rijkswaterstaat plannen werden uitgewerkt, werd bijvoorbeeld in eerste instantie geen rekening gehouden met het feit dat deze in de toekomst een hoogwatergeul zou kruisen. Er waren geen bruggen voorzien. Woningbouwplannen van de gemeente Kampen botsten met de ruimtelijke reservering die in de Planologische Kernbeslissing (PKB) Ruimte voor de Rivier op het gebied was gelegd voor de hoogwatergeul. Als oorzaak voor het achterwege blijven van afstemming noemen de geïnterviewden de verkoking van de overheid.

Om te voorkomen dat de verschillende ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zouden staan, is de provincie Overijssel een gebiedsgericht proces gestart met als doel een samenhangend plan voor dit gebied uit te werken. Het project is uitgevoerd als één van de voorbeeldprojecten ontwikkelingsplanologie uit de Nota Ruimte. Het resultaat is het Masterplan IJsseldelta Zuid (Project IJsseldelta, 2006). De betrokken partijen hebben zich aan dit plan gecommitteerd. Het gaat daarbij om: de provincies Overijssel en Flevoland, de gemeenten Kampen, Zwolle, Dronten en Oldebroek, Waterschap Groot Salland de Ministeries van V&W, VROM en LNV en Staatsbosbeheer.

Deze partijen zijn het er over eens dat de integrale uitwerking die in het Masterplan aan de ruimtelijke ontwikkelingen is gegeven, een meerwaarde heeft. Die meerwaarde gaat verder dan dat men heeft kunnen voorkomen dat ruimtelijke ontwikkelingen elkaar in de weg zouden staan. Door de samenhang tussen de ontwikkelingen kan nu de ene functie positief bijdragen aan de kwaliteit van een andere functie. Zo draagt de hoogwatergeul bij aan het laten ontstaan van hoogwaardige woonmilieus. Tegelijkertijd kan de woningbouw financiële middelen leveren voor de inrichting van de geul.

Dat neemt niet weg dat sommige partijen benadrukken dat de uitkomst van het plan een onderhandelingsresultaat is waarin onderdelen van het plan anders zijn uitgewerkt dan zij graag hadden gezien. Dat geldt bijvoorbeeld voor de inrichting van de hoogwatergeul – die een ecologische verbinding vormt tussen Randmeren en IJssel. De keuze om de geul geschikt te maken voor pleziervaart, betekent dat er minder natuurwaarden gerealiseerd kunnen worden dan wanneer de geul gesloten zou blijven voor pleziervaart.

De samenhang tussen onderdelen van het plan brengt ook risico's met zich mee. De afzonderlijke onderdelen zijn namelijk afhankelijk van elkaar geworden. Zo zijn de hoogwaardige woonmilieus, waardoor er in het duurdere woningsegment gebouwd kan worden, afhankelijk van de realisatie van de hoogwatergeul, terwijl die weer afhankelijk is van de extra middelen die met woningbouw in het dure segment gegenereerd kunnen worden. Tegenvallers of vertraging in het ene onderdeel, brengen het andere in gevaar. Zo vereist de

PKB Ruimte voor de Rivier dat de hoogwatergeul uiterlijk in 2015 is aangelegd. Dat betekent – zo wordt in de interviews aangegeven – dat in 2008 de financiering rond moet zijn.

Het gebiedsgerichte proces in IJsseldelta-Zuid lijkt veel baat te hebben gehad bij het grote gevoel van urgentie dat onder de betrokkenen leefde. In de interviews wordt er op gewezen dat het nu of nooit was, doordat het tracébesluit voor de Hanzelijn al was genomen. Het besef dat samenwerken zou lonen en de tijdsdruk, voorkwam dat het proces verzande en partijen zich op hun eigen belangen konden terugtrekken. De Gedeputeerde voor Ruimte en Milieu van de provincie Overijssel heeft – zo wordt unaniem in de interviews gemeld – een belangrijke rol gespeeld. Hij bleek in staat te zijn bij het gebied betrokken partijen te overtuigen van de noodzaak een integraal plan voor het gebied te maken en bewerkstelligde dat het tracébesluit voor de Hanzelijn nog op het laatste moment is aangepast en geld is vrijgemaakt voor de passages van de Hanzelijn over de toekomstige hoogwatergeul.

Het Masterplan kiest voor verstedelijking in IJsseldelta-Zuid: grootschalige woningbouw, de ontwikkeling van een stationslocatie met kantoren, uitbreiding van bedrijventerreinen en infrastructuur. De geplande ontwikkelingen zullen het karakter van het gebied ingrijpend veranderen. Een open landschap dat hoge natuurwaarden herbergt, maakt plaats voor een stedelijk gebied. Een afweging om de natuur- en landschapskwaliteit in dit gebied te handhaven en buiten de provincie Overijssel ruimte te bieden voor woningbouw en economische ontwikkeling, is niet gemaakt.

De gemeente Kampen heeft de ambitie om van de circa 50.000 inwoners nu, te groeien naar 60.000 inwoners in 2030 om zo de gemeente voldoende economisch perspectief te bieden. IJsseldelta-Zuid is de enige beschikbare uitbreidingslocatie voor Kampen. Grootschalige woningbouw aan de overkant van de IJssel wordt onmogelijk geacht, omdat daar het Nationaal Landschap IJsseldelta ligt.

In één van de interviews wordt er op gewezen dat Kampen veel invloed op het Masterplan heeft gehad. Doordat het plan moet worden uitgevoerd op het grondgebied van Kampen, kon de gemeente voorwaarden verbinden aan deelname aan het plan. Als Kampen niet mee zou doen, dan zou het project moeilijk uitvoerbaar zijn geworden. Eén van de voorwaarden die Kampen stelde was dat tot 2030 4.000 – 6.000 woningen in het gebied IJsseldelta-Zuid gebouwd moeten worden.

Kampen was overigens ook afhankelijk van het welslagen van het proces. De PKB Ruimte voor de Rivier legt namelijk een ruimtelijke reservering op het gebied waar Kampen woningen wil bouwen. Daarmee zou de ruimte beschikbaar blijven om na 2015 de hoogwatergeul aan te leggen. Door die reservering konden er echter ook geen ruimtelijke ontwikkelingen in het gebied plaatsvinden, een situatie die als onwenselijk werd gezien (Project IJsseldelta, 2006). Door in het Masterplan de hoogwatergeul nu al te realiseren, kan de ruimtelijke reservering op de rest van het gebied komen te vervallen, en wordt o.a. woningbouw in het gebied mogelijk.

Voor de Provincie Overijssel is het van belang dat in de woningbouwbehoefte in de omgeving Zwolle- Kampen kan worden voorzien, nu met de laatste uitbreidingen van de VINEX-locatie Stadshagen bij Zwolle, ook de grenzen van het Nationaal Landschap IJsseldelta zijn bereikt. De Provincie Overijssel heeft echter in het onlangs herziene Natuurgebiedsplan (2007) ook doelen geformuleerd voor weidevogelbeheer in dit gebied.

Hoewel er geen bovenregionale afweging heeft plaatsgevonden van geschikte verstedelijkinglocaties, blijkt een bovenregionale ontwikkeling als de aanleg van de Hanzelijn, een belangrijke motor voor de ontwikkelingen in het gebied. Als de Hanzelijn – en het nieuwe

station Kampen-Zuid - in 2013 gereed zijn, ligt Kampen op een uur reizen van de Randstad. Verwacht wordt dat dit een aanzuigende werking zal hebben op zowel bedrijvigheid - het nieuwe station moet het brandpunt van economische bedrijvigheid worden, als op kapitaalcrachtige woningzoekenden uit de Randstad - die straks in de aan de hoogwatergeul grenzende wijken, aantrekkelijke woonmilieus zouden moeten aantreffen.

De ambitie van het project IJsseldelta Zuid, zoals in het Masterplan verwoord, is ondermeer duurzame veiligheid bieden tegen de hoogwaterproblematiek. De aanleg van de hoogwatergeul zorgt er voor dat de IJssel is toegerust voor de in de PKB Ruimte voor de Rivier verwachte toename van de rivierafvoer.

Op de nog langere termijn, na 2100, kan echter een verdere vergroting van de afvoercapaciteit van de IJssel nodig zijn. Als de zeespiegel, zoals in sommige scenario's wordt voorspeld, in de komende 100 jaar tot 1,5 meter stijgt, dan ontstaan er grote problemen. Bij zo'n hoge zeewaterstand kan het rivierwater niet meer goed vrij afstromen. Met name in het laaggelegen Benedenrivierengebied dreigen dan overstromingen, waarbij grote bevolkingsconcentraties als Rotterdam en Dordrecht getroffen zullen worden. Een oplossing is een groter gedeelte van het Rijnwater via de IJssel naar het IJsselmeer te laten stromen. Vanuit het IJsselmeer, dat als boezem fungeert, kan het Rijnwater dan door gemalen op de afsluitdijk op zee uitgeslagen worden. De verkenning Nederland Later concludeert dat ruimtelijke reserveringen om in de toekomst op deze ontwikkelingen in te kunnen spelen, Nederland robuuster maken voor het geval zich een versnelde zeespiegelrijzing voordoet (MNP, 2007b). Verstedelijking verkleint die ruimte. Bovendien zullen overstromingen grotere maatschappelijke en economische effecten hebben in een verstedelijkt gebied, dan in een ruraal en dunbevolkt gebied.

4.4 Analyse van de casus IJsseldelta

Actoren

Bij het besluitvormingsproces, dat heeft geleid tot het Masterplan IJsseldelta-Zuid, waren betrokken: rijks-, provinciale en gemeentelijke overheid, het waterschap en een terreinbeherende natuurbeschermingsorganisatie. Zij hebben elkaar gedurende het besluitvormingsproces weten te vinden, zodat er sprake is van een coalitie van actoren.

Doelen

De rijksoverheid heeft als doelen geformuleerd de Hanzelijn aan te leggen en voorzieningen te treffen voor hoogwaterafvoer van de IJssel. De gemeente Kampen wil woningbouw realiseren. De Provincie Overijssel heeft doelen geformuleerd voor weidevogelbeleid, maar wil eveneens een woningbouwopgave realiseren in de regio Zwolle-Kampen. Vanuit de natuurbescherming zijn ambities geformuleerd voor een ecologische verbinding tussen IJssel en Randmeren. Deze doelen zijn in het Masterplan IJsseldelta-Zuid aan elkaar gekoppeld.

Dominant discours

De actoren hebben met de integrale planvorming voor IJsseldelta-Zuid een gezamenlijk standpunt ingenomen over de ontwikkeling van het gebied. Er is aldus een discourscoalitie ontstaan (Hajer, 1995). Men is het er over eens dat daarmee is voorkomen dat een verkokerd planvormingsproces zou uitmonden in tegenstrijdige ruimtelijke ontwikkelingen. De afzonderlijke onderdelen van het plan blijken elkaar nu te versterken. Actoren accepteren dat zij sommige doelen slechts gedeeltelijk hebben kunnen realiseren.

De ontwikkelingen die op IJsseldelta-Zuid afkomen (Hanzelijn, hoogwatergeul) worden door de actoren als kans gezien voor de ontwikkeling van het gebied. Van de Hanzelijn wordt verwacht dat deze de economische dynamiek uit de Randstad naar dit gebied zal brengen. Dat wordt als een positieve ontwikkeling gezien. De ruimtelijke reservering die de PKB-Ruimte voor de rivier op het gebied legde wordt als onwenselijk gezien, omdat deze de ontwikkeling van het gebied tegenhoudt. Met de aanleg van de Hoogwatergeul kan de ruimtelijke reservering komen te vervallen. In de coalitie van actoren bestaat geen draagvlak voor een keuze het gebied niet te verstedelijken om daarmee eventuele toekomstige knelpunten als gevolg van klimaatverandering, te voorkomen.

Het dominante discours richtte zich op het gebied IJsseldelta-Zuid. Er zijn geen verstedelijkingslocaties buiten de gemeentegrenzen van Kampen en buiten de provinciegrenzen van Overijssel, in beschouwing genomen. Er is alleen op lokaal en regionaal niveau afgewogen of verstedelijking bij Kampen wenselijk is.

Hulpbronnen, spelregels en machtsverhoudingen

Macht over grond blijkt een belangrijke factor in deze casus. Zo scheppen het tracébesluit Hanzelijn en de PKB Ruimte voor de Rivier harde randvoorwaarden waarbinnen de besluitvorming tot stand moest komen en geeft het grondeigendom in het plangebied de Gemeente Kampen de mogelijkheid sterk op realisatie van haar doelen in te zetten.

Hoewel sommige actoren dankzij die macht sterk stonden in de onderhandelingen, kon geen van de actoren een absolute machtspositie innemen. Doordat de macht over de verschillende actoren waren verdeeld, waren de actoren afhankelijk van elkaar om hun doelen te kunnen realiseren.

Bepalende factoren

In deze casus blijkt de onderlinge afhankelijkheid van de actoren, en het feit dat zij elkaar gevonden hebben in een gezamenlijk discours over de gewenste ontwikkeling van het gebied, bepalend te zijn geweest voor de uitkomsten van het project IJsseldelta-Zuid.

5 Conclusies en discussie

Het doel van dit onderzoek was te achterhalen welke factoren van gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen de uitkomst ervan bepalen. Per casus hebben we de conclusies verwoord in het hoofdstuk waarin de casus beschreven wordt. In dit hoofdstuk bekijken we de drie casus in hun onderlinge samenhang.

Zoals in de inleiding al aangegeven, is het op basis van drie casus niet mogelijk algemeen geldende uitspraken te doen. Toch blijken er uit onze analyse een aantal overeenkomsten en opvallende verschillen tussen de drie casus. Ze kunnen als onderzoekshypothesen voor verder onderzoek beschouwd worden.

Zoals in Hoofdstuk 1 geschetst hebben we de drie casus geanalyseerd aan de hand van de volgende vragen:

- Welke actoren zijn op gebiedsniveau betrokken bij de besluitvorming?
- Welke doelen noemen deze actoren voor het gebied?
- Is er een dominant discours – ofwel een ofwel een dominante set van opvattingen (zie: Hajer, 1995) -over probleemdefinitie en probleemoplossingen, en zo ja: welk?
- Welke hulpbronnen zetten zij in om een compromis te bereiken dat aansluit bij de eigen doelen en welke spelregels spelen daarbij een rol?
- Wat zijn de machtsverhoudingen tussen de actoren?
- Welke factoren zijn het meest bepalend voor de uitkomst van de planvorming?

We kijken terug op de drie casus aan de hand van deze zes vragen.

Actoren

In alle drie de onderzochte casus zijn overheden op rijks, provinciaal en gemeentelijk niveau bij de besluitvorming betrokken. Daarnaast spelen in de casus Arkemheen-Eemland en Veluwe het bedrijfsleven een rol. Bij het besluitvormingsproces rondom IJsseldelta-Zuid en Veluwe waren bovendien ook natuurbeschermingsorganisaties betrokken. Bewoners zijn niet direct betrokken bij de besluitvorming maar leveren indirecte input, zoals via klankbordgroepen.

In alle casus is sprake van een besluitvormingsproces waarin meerdere actoren in onderlinge overeenstemming tot besluiten komen (multi-actor). De actoren vertegenwoordigen daarbij meerdere schaalniveau's (multi-level).

In twee van de drie casus hebben de provincies het initiatief genomen om de actoren bijeenbrengen in een gebiedsgericht proces. De provincie heeft daarbij ook de regie van dat proces op zich genomen.

Over het algemeen zullen deze actoren elkaar ook in andere besluitvormingsprocessen treffen. Dat kan van invloed zijn op de besluitvorming in de onderzochte casus. Zo blijkt in de casus Arkemheen-Eemland dat de besluitvorming over de begrenzing van het Nationaal Landschap, mede wordt bepaald door de interacties tussen de actoren in besluitvormings-trajecten over woningbouw.

In zowel de casus IJsseldelta-Zuid als Veluwe hebben individuele actoren een bepalende rol gespeeld in het verloop van het besluitvormingsproces. In beide gevallen is een gedeputeerde van groot belang geweest om partijen bij elkaar te brengen en hen te overtuigen van de noodzaak tot samenwerking te komen.

Doelen

De verschillende actoren streven verschillende doelen na, zo blijkt uit de interviews. Hierbij is in alle casus sprake van potentieel strijdige doelen (woningbouw – behoud openheid van het landschap). Sommige daarvan zijn op rijksniveau geformuleerd (woningbouwopgave – Nationale Landschappen). Er lijkt wel sprake te zijn van een gemeenschappelijk doel bij de gemeenten in de drie casus die allen woningbouw of groei van recreatiebedrijven nastreven. Daaraan lijken, zoals in IJsseldelta-Zuid wordt aangegeven, economische doelen ten grondslag te liggen.

Dominant discours

In het discours in Arkenheem-Eemland, dat aangewezen is al Nationaal Landschap, en in IJsseldelta-Zuid, waar door de lage ligging in de toekomst problemen kunnen ontstaan door klimaatverandering, valt op dat landschapsbehoud en een klimaatbestendige inrichting, geen allesoverheersende rol spelen. Daardoor is er ook geen sprake van dat ruimtelijke ontwikkelingen die met dergelijke doelen botsen, geweerd worden. Men streeft in plaats daarvan juist naar een inrichting waarin plaats gevonden wordt voor de verschillende ruimtelijke functies, ondanks het feit dat sommige daarvan strijdig zijn met de doelstellingen voor landschap of een klimaatbestendige inrichting.

Op de Veluwe is op het eerste gezicht de realisatie van doelen voor natuurbehoud, wel dominant in het discours. De ambitie van het 'Groei en Krimp'-beleid is echter met nadruk ook gericht op een economisch gezonde recreatiesector. Het beleid is er op gericht binnen de marges die regelgeving voor Ecologische Hoofdstructuur (EHS) en Natura 2000 opleggen, daar ruimte voor te blijven bieden. Men is het er over eens dat die ruimte noodzakelijk is om draagvlak voor natuurbehoud te behouden. Kennelijk bestaat er in de drie casus geen bestuurlijk draagvlak voor een eenzijdige focus op realisatie van doelen voor natuur- en landschapsbehoud of een klimaatbestendige inrichting.

Een aspect dat in het discours in zowel IJsseldelta-Zuid als Arkenheem-Eemland een belangrijke rol speelt is dat woningbouw noodzakelijk wordt geacht om de middelen te kunnen genereren voor de realisatie van ruimtelijke kwaliteit. Ruimtelijke kwaliteit kan gezien worden als een collectief goed. Voor de financiering ervan zijn echter in deze casus geen of onvoldoende collectieve middelen beschikbaar. De Gemeente Amersfoort concludeert expliciet dat de gemeentebegroting geen ruimte biedt collectieve middelen beschikbaar te stellen om het afvalverwerkingsbedrijf te compenseren en een groene buffer te realiseren. Een lastenverzwaring voor de inwoners van Amersfoort, om daarmee wel de benodigde collectieve middelen te generen, wordt door het gemeentebestuur afgewezen.

Hulpbronnen, spelregels en machtsverhoudingen

In de drie casus blijken de actoren van elkaar afhankelijk om hun doelen te kunnen bereiken. Niemand is machtig genoeg om solistisch zijn doelen te kunnen realiseren.

Een voorbeeld is IJsseldelta-Zuid. Daar heeft de gemeente Kampen als grondeigenaar een stevige machtspositie. Kampen kan echter haar doelen, namelijk woningbouw, niet realiseren door de ruimtelijke reservering die in de PKB Ruimte voor de Rivier is gelegd op het gebied waar Kampen woningbouw wil realiseren en wordt daarmee afhankelijk van de andere actoren in IJsseldelta-Zuid om haar doelen te kunnen realiseren.

Een soortgelijke situatie doet zich voor in de casus Veluwe. De strikte natuurwetgeving (eerst EHS, later Natura 2000) belemmert recreatiebedrijven in hun verdere ontwikkeling. Tegelijkertijd belemmert de aanwezigheid van deze recreatiebedrijven behoud en ontwikkeling van natuurwaarden. Beide functies dreigden elkaar in een houdgreep te houden. Provincie,

gemeenten en recreatiebedrijven vonden elkaar in de 'Groei en Krimp'-aanpak die ze de mogelijkheid bood uit die houdgreep te komen door voor zowel natuur als voor recreatie ruimte te creëren.

In die afweging blijkt van groot belang de mate waarin ruimte geboden wordt voor onderhandelingen en compromissen. In de casus Veluwe geeft de strikte natuurbeschermingswetgeving (eerst het 'nee-tenzij' principe van de EHS, later de Natura 2000-regelgeving) strakke kaders aan waarbinnen het 'Groei en Krimp'-beleid kan worden gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de ruimtelijke reservering in de PKB Ruimte voor de Rivier, die kaders stelt aan de ruimte waarbinnen andere doelen in IJsseldelta-Zuid gerealiseerd kunnen worden.

Doordat er echter geen eisen zijn gesteld waaraan de begrenzing van Nationale Landschappen moet voldoen, hebben de Provincies daarin veel beleidsruimte. In Arkemheen-Eemland leidt dat ertoe dat er een begrenzing tot stand komt die niet optimaal is voor de door het Rijk geformuleerde landschapsdoelen.

In alle drie de casus is zichtbaar dat provincie en gemeenten sterk van elkaar afhankelijk zijn bij de besluitvorming over gebieden. Provincies hebben gemeenten nodig om hun doelen (woningbouwopgave, bevroren uitbreidingsruimte recreatiebedrijven) te realiseren omdat gemeenten het bestemmingsplan vaststellen. Gemeenten hebben echter voornamelijk de provincies nodig om hun bestemmingsplan goed te keuren.

Bepalende factoren

Aan de hand van de voorgaande analyse kunnen we de factoren distilleren die het meest bepalend zijn voor de uitkomsten van het planvormingsproces.

In de drie onderzochte casus blijken de machtverhoudingen tussen de actoren bepalend voor de mate waarin zij hun doelen kunnen bereiken, en daarmee dus ook van de uitkomst van het planproces. Omdat er sprake is van gedeelde macht, zijn actoren bereid compromissen te sluiten waarbinnen verschillende actoren hun doelen kunnen realiseren.

De rijksoverheid is één van die actoren. Haar ambities op het gebied van natuur, landschap en een klimaatbestendige ontwikkeling worden op gebiedsniveau meegenomen in een afweging waarin andere rijksambities, maar ook de ambities van andere actoren – waaronder provincies en gemeenten - tegen elkaar worden afgewogen.

De onderhandelingsruimte wordt daarbij bepaald door regelgeving en beleid. Daar waar heldere keuzes zijn gemaakt over de ontwikkeling in een gebied en strakke kaders zijn gesteld om die ontwikkeling te sturen (Natura 2000, PKB Ruimte voor de Rivier) is de beleidsruimte beperkt. Beleid dat geen strakke kaders stelt, zoals dat van de Nationale Landschappen, biedt actoren veel beleidsruimte. Tegelijkertijd blijkt echter strakke regelgeving het gebiedsgerichte proces ook te kunnen frustreren, zoals op de Veluwe het geval is. Daar dreigt het Natura 2000-regime het draagvlak voor het 'Groei en Krimp'-beleid te ondermijnen.

In alle drie de casus ontstond een discourscoalitie. De bij het besluitvormingsproces betrokken actoren kwamen tot een gedeelde visie op de ruimtelijke ontwikkeling van het casusgebied. Daarbij valt de rol van de provincies als initiator en regisseur op.

De gemeenten blijken in de drie casus prioriteit te geven aan woningbouw en ruimte voor economische functies. Voor hen is dat het kader waarbinnen ruimte moet worden gezocht voor realisatie van doelen voor natuur-, landschapbehoud en een klimaatbestendige inrichting.

Financiële motieven blijken ook een rol te spelen in die zin dat woningbouw gezien wordt als noodzakelijke bron van middelen voor het realiseren van ruimtelijke kwaliteit (Arkemheen-Eemland en IJsseldelta-Zuid).

In zowel de casus IJsseldelta-Zuid als Veluwe blijkt, los van hulpbronnen en machtsverhoudingen, het belang van individuele personen: besluitvorming is mensenwerk. In beide gevallen is een gedeputeerde van groot belang geweest om partijen bij elkaar te brengen en hen te overtuigen van de noodzaak tot samenwerking te komen. Daarmee zijn voorheen grotendeels gescheiden netwerken van actoren bij elkaar gebracht.

Discussie

De conclusies die wij in dit hoofdstuk als hypothesen formuleren moeten gezien worden tegen de beperkingen van ons onderzoek. Een eerste beperking is het feit dat het onderzoek zich heeft gericht op drie casus. Dat maakt het niet mogelijk de uitkomsten van het onderzoek te generaliseren tot algemeen geldende conclusies. De hiervoor getrokken conclusies gelden uitsluitend voor de drie door ons onderzochte casus, maar kunnen wel dienen als hypothese voor de factoren die de uitkomsten van gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen in andere gevallen bepalen.

Een tweede beperking van ons onderzoek is dat er niet meer dan vijf actoren per casus geïnterviewd konden worden. Hoewel wij ons er van vergewist hebben de meest relevant actoren gesproken te hebben, en dat ook bij de betrokken actoren onderling hebben gecheckt, is het mogelijk dat we actoren met afwijkende opvattingen over het besluitvormingsproces niet hebben leren kennen. Idealiter zouden in casusonderzoek zoveel actoren gesproken moeten worden dat nieuwe interviews geen nieuwe gezichtspunten meer opleveren. In ons onderzoek beperkte echter het beschikbare budget de hoeveelheid interviews die wij konden afnemen.

Terugblikkend op het onderzoek blijkt van groot belang geweest dat vanuit een concrete vraagstelling gericht gezocht is naar relevante casus. Dat maakt het mogelijk zeer gericht op zoek te gaan naar verklarende factoren.

Tot slot hebben wij geconstateerd dat het theoretisch gefundeerde analysekader dat wij hebben gehanteerd van grote waarde bleek bij de analyse van de grote hoeveelheid informatie die de documentanalyse en de interviews opleverden. Met behulp van het analysekader was het mogelijk de waargenomen feiten te duiden en een plaats te geven. Een mogelijk risico van zo'n analysekader is dat zaken die niet in het kader passen over het hoofd gezien worden. We hebben dat risico beperkt door onze conclusies over de casus voor te leggen aan de respondenten.

Naar onze mening is casusonderzoek, mits uitgaande van een heldere vraagstelling en met gebruik van een theoretisch gefundeerd analysekader, een zeer bruikbare methode om zicht te krijgen op de factoren die de uitkomsten van besluitvormingsprocessen bepalen. Door in te zoomen op een concreet besluitvormingsproces ontstaat de mogelijkheid dat proces tot in detail te analyseren. De uitkomsten geven inzicht in de wijze waarop besluitvormingsprocessen in de praktijk verlopen, verklaren de uitkomsten ervan en bieden aangrijpingspunten voor een optimalisatie van beleid en voor het formuleren van onderzoekshypothesen.

Literatuur

- Allison, G., 19971. *Essence of decision. Explaining the Cuban missile crisis*. Boston.
- Bosch, F.J.P. van den, 2005. *Natuur in beleidsprocessen*. Wageningen. WOT Natuur & Milieu. WOTstudies 1.
- Bressers, H. & S. Kuks, 2001. *Governance patronen als verbreding van het beleidsbegrip*, in: *Beleidswetenschap 2001/1*.
- Dirkx, J. P. Hommel en J. Vervloet, 1996. *Kamereiland. Een wereld op de grens van zout en zoet*. Utrecht. Matrijs.
- Farjon, J.M.J., G.H.P. Dirkx, A.J.M. Koomen, J.A.J. Vervloet & G.W. Lammers, 2001. *Nederlandschap Internationaal. Bouwstenen voor een selectie van gebieden landschapsbehoud*. Wageningen. Alterra-rapport 358.
- Geveke, H.G., 1996. *Intenties, procedures en bureaupolitiek*. In: *Bestuurskunde* 5, nr. 7.
- Kuindersma, W. en F. Boonstra, 2005. *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*. Wageningen. Planbureau-rapport, nr. 26.
- Hajer, M.A., 1995. *The Politics of Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford. Oxford University Press.
- Litjens, B.P.E.A., 2000. *De structuur van beleidsnetwerken. Samenwerking en autonomie vanuit de sociale netwerkanalyse*. In: *Bestuurskunde* 9, nr. 3.
- MNP, 2007a. *Natuurbalans 2007*. Bilthoven. Milieu- en Natuurplanbureau.
- MNP, 2007b. *Nederland later. Tweede duurzaamheidsverkenning. Deel Fysieke leefomgeving Nederland*. Bilthoven. Milieu- en Natuurplanbureau.
- Project IJsseldelta, 2006. *Nu de kansen grijpen. Veilig wonen, werken in recreëren in IJsseldelta Zuid. Masterplan*. Zwolle. Project IJsseldelta.
- Provincie Gelderland, 2000. *Veluwe 2010: een kwaliteitsimpuls*. Arnhem. Provincie Gelderland.
- RLG, 2005. *Nationale landschappen: vaste koers en lange adem*. Amersfoort. Raad voor het landelijk Gebied. RLG 05/1.
- Teisman, G.R., 1992. *Complexe besluitvorming; een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. Den Haag. VUGA.
- V&W, 2006. *Planologische Kernbeslissing Ruimte voor de Rivier. Deel 4: vastgesteld besluit*. Den Haag. Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier.
- VROM, 2006. *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling. Deel 4: tekst na parlementaire goedkeuring*. Den Haag. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ.

Bijlage 1 Voorselectie van potentiële casussen

In de eerste fase van deze studie zijn zes potentiële casussen geselecteerd (zie par. 1.2). Van de voorselectie is alleen de casus Veluwe uitgewerkt. Gesprekken over de casussen IJsseldelta en Nieuwe Hollandse Waterlinie hebben tot een keuze van andere casussen geleid. De andere casussen zijn op basis van een eerste informatief telefoongesprek afgevalen.

De zes voorgeselecteerde casussen waren:

Casus: Glastuinbouw Nationaal Landschap IJsseldelta

Wat speelt: In Nationaal Landschap IJsseldelta ligt glastuinbouwgebied Koekoekspolder. Aan de rand van IJsseldelta wordt Stadshagen gebouwd, de uitbreidingswijk van Zwolle. Bij de begrenzing van het Nationaal Landschap is de nieuwbouwwijk Stadshagen bewust buiten de begrenzing gehouden. Daarmee geeft een rode contour de ruimte voor verdere ontwikkeling van Stadshagen aan. Er heeft discussie plaatsgevonden over de vraag of de Koekoekspolder niet ge-exclaveerd had moeten worden, zodat ook voor de verdere ontwikkeling van de glastuinbouw een rode contour was aangegeven. Nu Koekoekspolder niet als exclave is aangewezen, kan steeds opnieuw discussie ontstaan over de ruimte voor verdere groei van de glastuinbouw. Vraag is waarom er geen harde rode contour is aangegeven.

Hypothetische boodschap: Provincie Overijssel wil om sociaal-economische redenen verdere uitbreiding van de glastuinbouw in Nationaal Landschap IJsseldelta niet op voorhand inperken. Dit met de argumentatie dat de glastuinbouw belangrijk is voor de leefbaarheid van het gebied. De provincie neemt daarmee echter het risico dat met de stapsgewijze uitbreiding van de glastuinbouw de kernkwaliteit openheid steeds verder wordt aangetast.

Casus: Ruimtedruk Nieuwe Hollandse Waterlinie

Wat speelt: De Nieuwe Hollandse Waterlinie staat op de nominatie voor de Werelderfgoedlijst van UNESCO en is aangewezen als Nationaal Landschap. In het Linieperspectief is als ambitie aangegeven verdere verdichting, door verstedelijking, aan de westzijde te concentreren en de oostzijde open te houden. Daarmee kan de linie een herkenbaar, structurerend element in het landschap blijven. Er zijn echter tal van ontwikkelingen gaande die tegen dit beginsel indruisen. Vraag is waarom deze ontwikkelingen kunnen plaatsvinden.

Hypothetische boodschap: De nationale doelen gericht op behoud van cultureel erfgoed, krijgen op gemeentelijk niveau weinig prioriteit. Het Rijk wil geen 'blauwdruk' opleggen aan andere overheden. Gemeenten hebben de vrijheid hun eigen afweging te maken, richten zich daarbij op lokaal geformuleerde doelen. Regie vanuit het Rijk wordt niet gevoerd. Het instrument aanwijzing wordt niet graag ingezet.

Casus: 'Groei en Krimp' Veluwe

Wat speelt: In de Nota Ruimte wordt de saldobenadering geïntroduceerd. Deze benadering maakt het mogelijk om in de EHS, ondanks het nee-tenzij beginsel, ruimtelijke ontwikkelingen te laten plaatsvinden, mist er 'per saldo' sprake is van natuurwinst. Er hoeft dan geen afweging van groot maatschappelijk belang plaats te vinden en ook hoeft niet te worden aangetoond dat de ontwikkeling niet elders kan plaatsvinden. Op de Veluwe wordt in het kader van Veluwe 2010 al langer gewerkt met een 'saldo-benadering-achtige' aanpak, waarbij recreatiebedrijven uit kerngebieden worden verplaatst naar de randen, waarbij aan deze bedrijven ruimte voor uitbreiding wordt geboden. De vraag is of hier per saldo wel sprake is van natuurwinst, of bestuurders wel voldoende die natuurwinst in de afweging betrekken en of

de saldo-benadering feitelijk geen instrument is om het nee-tenzij regime te versoepelen. ontduiken.

Hypothetische boodschap: De saldobenadering biedt de gewenste flexibiliteit om binnen het nee-tenzij regime ontwikkelingen mogelijk te maken die tot een beter functionerende EHS leiden. De rol van LNV blijkt daarbij cruciaal, zij staan borg voor de toetsing van de projecten, en waarborgen dat er inderdaad per-saldo natuurwinst optreedt. Projecten waarvan de natuurwinst niet onomstotelijk wordt aangetoond, worden afgewezen.

Casus: Uitwaaiëring glastuinbouw Aalsmeer in Groene Hart

Wat speelt: In het Groene Hart is de openheid van het landschap als kernkwaliteit benoemd. Glastuinbouw bedreigt deze openheid. Toch ruikt vanuit de bestaande glastuinbouwgebieden de glastuinbouw op, ook in het Groene Hart. Aalsmeer is in de Nota Ruimte aangewezen als greenport. Hiermee is er mogelijk al sprake van conflicterende doelstellingen op het niveau van het Rijk. De vraag is in hoeverre zachte waarden als landschapsbehoud, opgewassen zijn tegen de economische druk vanuit krachtige en groeiende sectoren zoals de glastuinbouw, en welke rol de verschillende overheden spelen als hoeder van het collectieve bezit.

Hypothetische boodschap: Een echte belangenafweging tussen economische en ecologische doelen vindt niet plaats, zoals blijkt uit het aanwijzen van een greenport temidden van een Nationaal Landschap.

Casus: Zeehaven Harlingen

Wat speelt: De haven van Harlingen heeft ambitie om verder te groeien. Dat leidt enerzijds tot een discussie over zeewaartse uitbreiding van de haven en anderzijds tot een discussie over uitdiepen van vaargeulen over het Wad (Natura 2000-gebied) en het al dan niet versoepelen van de (dure) loodsplicht voor grote vaartuigen. Schepen die Harlingen aandoen moeten door relatief smalle en ondiepe geulen door de Waddenzee. De vraag is, waarom op deze kwetsbare locatie geïnvesteerd wordt in (verdere) ontwikkeling van een haven, terwijl op korte afstand de Eemshaven volop ruimte biedt en wat ietwat grotere afstand de haven van Rotterdam ligt.

Hypothetische boodschap: Door het ontbreken van een bovenlokale en –regionale afspraken van waar welke ruimtelijke ontwikkelingen kunnen plaatsvinden, vinden ruimtelijke ontwikkelingen plaats op locaties die vanuit een nationale optiek als sub-optimaal beschouwd kunnen worden en waar natuur- en landschapsdoelen worden bedreigd.

Casus: Reconstructie Beerze-Reuzel

Wat speelt: De Reconstructie is ingezet met veterinaire doelen en doelen om strijdige ruimtelijke functies te ontwarren. Gaande het proces zijn doelen bijgesteld. Zo zijn minder natuurgebieden als verzuringsgevoelig aangewezen, dan aanvankelijk het geval was. In het reconstructiegebied Beerze-Reuzel heeft dat tot aanzienlijke aanpassingen van plannen geleid. Bovendien is bij de concrete uitwerking van de plannen, zoals bij de begrenzing van extensiveringszones, welke door gemeenten is uitgevoerd, veel rekening gehouden met bestaande sociaal-economische belangen. Netto-resultaat is volgens critici dat het reconstructieplan meer ruimte biedt voor uitbreiding van intensive veehouderij, dan aanvankelijk het geval was. De ruimte die bestemmingsplannen – ook in de extensiveringsgebieden - bieden is daarbij een cruciale factor. De vraag is hoe het komt dat een door het Rijk ambitieus ingezet project, in de uitwerking uitmondt in een tegenvaller en welke rol het feit dat de uitwerking plaatsvindt op decentraal niveau, daarbij speelt.

Hypothetische boodschap: Door landelijke doelen te laten uitwerken door gemeenten, een bestuurlijk niveau dat dicht bij lokale belangen staat, komt een proces op gang waarbij landelijke doelen worden afgewogen tegen lokale belangen. Daarbij kunnen zodanige keuzes gemaakt worden, dat realisatie van nationale publieke doelen niet tot stand komt.

Bijlage 2 Interviewguide cases Natuurbalans

Gebruik interviewguide:

Op basis van ons analysekader (zie hoofdstuk 1) is de interviewguide opgesteld. Hierin zijn vragen opgenomen die we in interviews aan bod wilden laten komen. Hier is flexibel mee omgegaan. De interviews hadden het karakter van open interviews, waarbij volgorde en precieze inhoud van de interviews kan afwijken van wat hieronder staat. De interviewers hebben gewaarborgd dat alle onderwerpen aan bod kwamen tijdens de interviews.

Interviewvragen:

- 1) Kunt u iets vertellen over wat er nu precies ontwikkeld is of ontwikkeld gaat worden?
(inhoudelijke inleidende vraag)
 - 2) Wat vindt u van deze ontwikkeling? *(bepaling discours individu)*
 - 3) Waarom is het een goede of een slechte zaak? Wat zijn de baten en wat de risico's?
(bepaling discours individu)
- Hoe was/is het besluitvormingsproces georganiseerd? *(“regels van het spel”)*
- 4) Wat was uw eigen rol en/of de rol van uw organisatie in het besluitvormingsproces?
Hoe was uw organisatie betrokken? *(rol individu + regels van het spel)*
 - 5) Waren er genoeg mogelijkheden om invloed uit te oefenen? Welke? *(rol individu + regels van het spel)*
 - 6) Wie waren er (verder) bij dit besluit betrokken? Waren er personen die een bijzondere rol speelden? *(rol individu)*
 - 7) Zijn er organisaties buitengesloten die wilden participeren? *(regels van het spel)*
 - 8) Wie hebben uiteindelijk bepaald wat er besloten is? *(rol individu + dominant discours)*
 - 9) Wat vindt u van de manier waarop de besluitvorming verlopen is? *(rol individu en/of regels van het spel)*
 - 10) De uitkomst is....Wat heeft een doorslaggevende rol gespeeld \ waarom is dit eruit gekomen? (eventueel doorvragen over wetgeving en instrumentarium) *(wat was doorslaggevend:rol individu +/-of regels van het spel + welk discours dominant)*
 - 11) Welke rol heeft het Rijksbeleid gespeeld?
 - 12) Heeft u verder zelf nog vragen of opmerkingen? *(afsluitende vraag)*

WOt-onderzoek

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

WOt-rapporten zijn verkrijgbaar bij het secretariaat van Unit Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu te Wageningen. T 0317 – 47 78 44; F 0317 – 41 90 00; E info.wnm@wur.nl

WOt-rapporten zijn ook te downloaden via de WOt-website www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

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

- 31 *Groeneveld, R.A., R.A.M. Schrijver & D.P. Rudrum (2006).* Natuurbeheer op veebedrijven: uitbreiding van het bedrijfsmodel FIONA voor de Subsidieregeling Natuurbeheer
- 32 *Nieuwenhuizen, W., M. Pleijte, R.P. Kranendonk & W.J. de Regt (2007).* Ruimte voor bouwen in het buitengebied; de uitvoering van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in de praktijk
- 33 *Boonstra, F.G., W.W. Buunk & M. Pleijte (2006).* Governance of nature. De invloed van institutionele veranderingen in natuurbeleid op de betekenisverlening aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds
- 34 *Koomen, A.J.M., G.J. Maas & T.J. Weijschede (2007).* Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen; Resultaten van een steekproef over de periode 1900-2003
- 35 *Vader, J. & H. Leneman (redactie) (2006).* Draggers landelijk gebied; Achtergronddocument bij Natuurbalans 2006
- 36 *Bont, C.J.A.M. de, C. van Bruchem, J.F.M. Helming, H. Leneman & R.A.M. Schrijver (2007).* Schaalvergroting en verbreding in de Nederlandse landbouw in relatie tot natuur en landschap
- 37 *Gerritsen, A.L., A.J.M. Koomen & J. Kruit (2007).* Landschap ontwikkelen met kwaliteit; een methode voor het evalueren van de rijksbijdrage aan een beleidsstrategie
- 38 *Luijt, J. (2007).* Strategisch gedrag grondeigenaren; Van belang voor de realisatie van natuurdoelen.
- 39 *Smits, M.J.W. & F.A.N. van Alebeek, (2007).* Biodiversiteit en kleine landschapselementen in de biologische landbouw; Een literatuurstudie.
- 40 *Goossen, C.M. & J. Vreke. (2007).* De recreatieve en economische betekenis van het Zuiderpark in Den Haag en het Nationaal Park De Hoge Veluwe
- 41 *Cotteleer, G., Luijt, J., Kuhlman, J.W. & C. Gardebroek, (2007).* Oorzaken van verschillen in grondprijzen. Een hedonische prijsanalyse van de agrarische grondmarkt
- 42 *Ens B.J., N.M.J.A. Dankers, M.F. Leopold, H.J. Lindeboom, C.J. Smit, S. van Breukelen & J.W. van der Schans (2007).* International comparison of fisheries management with respect to nature conservation
- 43 *Janssen, J.A.M. & A.H.P. Stumpel (red.) (2007).* Internationaal belang van de nationale natuur; Ecosystemen, Vaatplanten, Mossen, Zoogdieren, Reptielen, Amfibieën en Vissen
- 44 *Borgstein, M.H., H. Leneman, L. Bos-Gorter, E.A. Brasser, A.M.E. Groot & M.F. van de Kerkhof (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Ambities en aanbevelingen vanuit de sector
- 45 *Groot, A.M.E., M.H. Borgstein, H. Leneman, M.F. van de Kerkhof, L. Bos-Gorter & E.A. Brasser (2007).* Dialogen over verduurzaming van de Nederlandse landbouw. Gestructureerde sectordialogen als onderdeel van een monitoringsmethodiek
- 46 *Rijn, J.F.A.T. van & W.A. Rienks (2007).* Blijven boeren in de achtertuin van de stedeling; Essays over de duurzaamheid van het platteland onder stedelijke druk: Zuidoost-Engeland versus de provincie Parma
- 47 *Bakker, H.C.M. de, C.S.A. van Koppen & J. Vader (2007).* Het groene hart van burgers; Het maatschappelijk draagvlak voor natuur en natuurbeleid
- 48 *Reinhard, A.J., N.B.P. Polman, R. Michels & H. Smit (2007).* Baten van de Kaderrichtlijn Water in het Friese Merengebied; Een interactieve MKBA vingeroefening
- 49 *Ozinga, W.A., M. Bakkenes & J.H.J. Schaminée (2007).* Sensitivity of Dutch vascular plants to climate change and habitat fragmentation; A preliminary assessment based on plant traits in relation to past trends and future projections
- 50 *Woltjer, G.B. (met bijdragen van R.A. Jongeneel & H.L.F. de Groot) (2007).* Betekenis van macro-economische ontwikkelingen voor natuur en landschap. Een eerste oriëntatie van het veld
- 51 *Corporaal, A., A.H.F. Stortelder, J.H.J. Schaminée en H.P.J. Huiskes (2007).* Klimaatverandering, een nieuwe crisis voor onze landschappen ?
- 52 *Oerlemans, N., J.A. Guldemond & A. Visser (2007).* Meerwaarde agrarische natuurverenigingen voor de ecologische effectiviteit van Programma Beheer; Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 3
- 53 *Leneman, H., J.J. van Dijk, W.P. Daamen & J. Geelen (2007).* Marktonderzoek onder grondeigenaren over natuuraanleg: methoden, resultaten en implicaties voor beleid. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'
- 54 *Velthof, G.L. & B. Fraters (2007).* Nitraatuitspoeling in duinzand en lössgronden.
- 55 *Broek, J.A. van den, G. van Hofwegen, W. Beekman & M. Woittiez (2007).* Options for increasing nutrient use efficiency in Dutch dairy and arable farming towards 2030; an exploration of cost-effective measures at farm and regional levels
- 56 *Melman, Th.C.P., C. Grashof-Bokdam, H.P.J. Huiskes, W. Bijkerk, J.E. Plantinga, Th. Jager, R. Haveman & A. Corporaal (2007).* Veldonderzoek effectiviteit natuurgericht beheer van graslanden. Ecologische effectiviteit regelingen natuurbeheer: Achtergrondrapport 2
- 57 *Massop, H.Th.L., J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, T. Kroon & P.J.T. van Bakel (2007).* Actualisatie Hydrologie voor STONE 2.3. Aanpassing randvoorwaarden en parameters, koppeling tussen NAGROM en SWAP, en plausibiliteitstoets
- 58 *Brus, D.J. & G.B.M. Heuvelink (2007).* Towards a Soil Information System with quantified accuracy. Three approaches for stochastic simulation of soil maps
- 59 *Verburg, R.W. H. Leneman, B. de Knegt & J. Vader (2007).* Beleid voor particulier natuurbeheer bij provincies. Achtergronddocument bij 'Evaluatie omslag natuurbeleid'.
- 60 *Groenestein, C.M., C. van Bruggen, P. Hoeksma, A.W. Jongbloed & G.L. Velthof (2007).* Nadere beschouwing van stalbalansen en gasvormige stikstofverliezen uit de intensieve veehouderij
- 61 *Dirkx, G.H.P., F.J.P. van den Bosch & A.L. Gerritsen (2007).* De weerbarstige werkelijkheid van ruimtelijke ordening. Casuïstiek Natuurbalans 2007

Wot

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

