

Bij complexe problemen waarbij het individuele belang op gespannen voet staat met het natuurbelang, wordt vaak gekozen voor een interactief proces. Toch blijkt in de **Nationaal Landschap de Drentsche Aa** dat dit niet zaligmakend is, zeker niet als de doelen van tevoren al vastliggen. Pogingen om in een Overlegorgaan tot een gezamenlijke toekomstvisie te komen van natuur en landbouw, liepen hopeloos vast. Uit ons onderzoek naar het planproces bleek dat oud zeer daarbij zeker een rol speelde. **Maar ook is duidelijk dat interactieve processen alleen werken als er ruimte is om samen over de doelen en de problemen te onderhandelen.**



foto's Hans van den Bos

Leren van ervaringen met interactief beleid in het Drentsche Aa-gebied

Verder blijkt het heel belangrijk dat de onderhandelaars in zo'n overlegorgaan nauw contact houden met hun achterban. Tenslotte is het van groot belang dat de verschillende soorten beleid waarin het gebiedsproces is ingebed goed is afgestemd.

– SÉVERINE VAN BOMMEL,
NOELLE AARTS,
NIELS RÖLING EN
ESTHER TURNHOUT,
WAGENINGEN UR

Behoud van bloemrijke beekdalen stelt niet alleen eisen aan het gebied zelf, maar zeker ook aan de omgeving en de inrichting van de omgeving. Als je zo'n beekdal wilt behouden, moet je het beheren zoals dat vroeger gebeurde. Zoals in figuur 1 te zien is, is water daarbij het grootste knelpunt. De vegetatie is namelijk ontstaan in een tijd dat er nog heide of bos groeide op de hoger gelegen zandgronden, de inzigtgebieden van het regenwater waren dus voedselarm. Tegenwoordig worden deze gebieden echter gebruikt door intensieve landbouwbedrijven.

Complexe problemen

Hier is dus sprake van complexe problemen, waarbij het belang van het individu – een boer die bijvoorbeeld landbouwgrond bemest – op gespannen voet staat met het gezamenlijke belang om de natuur in het beekdal te behouden. Omdat bij zo'n complex probleem technische maatregelen en regelgeving

veelal tekortschieten, werd in de Drentsche Aa een andere aanpak gekozen: interactieve processen waarbij zeer uiteenlopende partijen betrokken zijn – zogenaamde netwerksturing.

Er werd een platform in het leven geroepen waar alle belanghebbenden uit het gebied in vertegenwoordigd zijn. Dit zogenaamde Overlegorgaan was verantwoordelijk voor het beheer, de inrichting en de ontwikkeling van het Drentsche Aa-gebied. Toch bleek het Overlegorgaan niet erg succesvol in het overwinnen van de tegenstellingen rondom de toekomst van het gebied. Pogingen om tot een gezamenlijke toekomstvisie te komen, liepen vast in eindeloze onderhandelingen waar niemand iets aan had.

Historisch perspectief

Waar ging het mis? Om het huidige proces in de

Drentsche Aa beter te kunnen begrijpen, besloten we om eerst alles in een historisch perspectief te zetten. We kwamen er achter dat de geschiedenis van de bescherming van de Drentsche Aa begon in de jaren zestig. In die tijd maakten consultants van Staatsbosbeheer zich grote zorgen over het landschap van de Drentsche Aa. Zij zagen een groot gevaar in de op handen zijnde ruilverkaveling waarin beken rechtgetrokken zouden worden en het land geëgaliseerd zou worden. Om te voorkomen dat zeldzame planten en dieren hierdoor uit het gebied zouden verdwijnen, zijn de consultants samen met de Commissaris van de Koningin naar Den Haag gegaan en hebben daar bij het toenmalige ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM) een plan ingediend om het gebied te beschermen. Het ministerie zag de waarde van het gebied in en maakte geld vrij om de beekdalen aan te kopen als natuur. Voor de boeren kwam dit plan als een donderslag bij heldere hemel. Ze waren totaal niet op de hoogte van het beschermingsplan en ineens werden zij geconfronteerd met een voldongen feit. Van bovenaf was had CRM bepaald dat Staatsbosbeheer gronden mocht gaan aankopen en hier natuurgebied van mocht gaan maken. Natuurlijk hebben de boeren flink geprotesteerd, maar het plan ging toch door. CRM maakte extra geld vrij om de gronden aan te kunnen kopen voor een zogenaamde 'vriendelijke meerwaarde'. Hoewel hierdoor veel individuele boeren snel overstag gingen en het plan uitgevoerd kon worden, liet het proces in het gebied wel een vervelende nasmaak achter bij de landbouw.

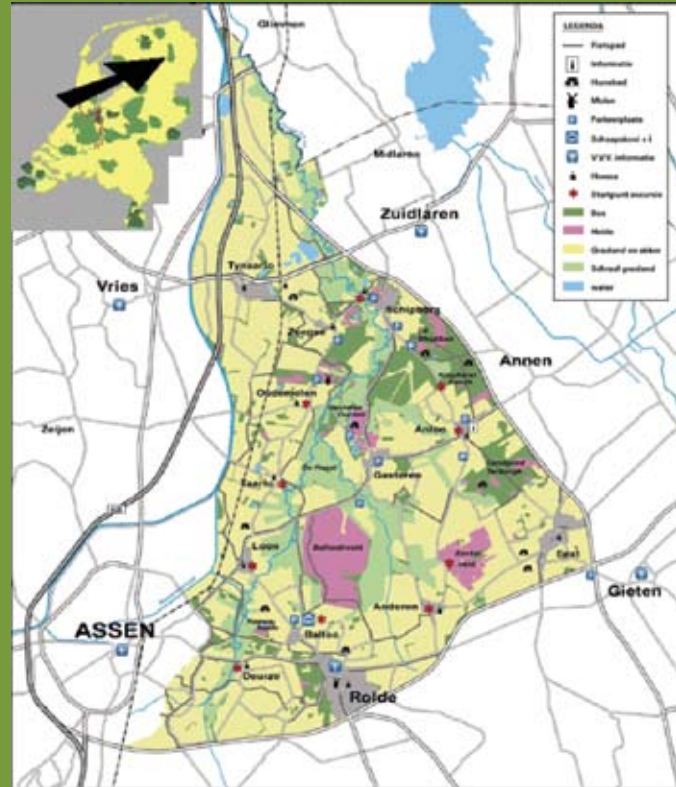
Dit historisch perspectief kon beter verklaren waar de scherpe belangtengestellingen tussen de verschillende partijen in het Overlegorgaan vandaan kwamen, en waarom het overleg vastliep. Toen de landbouwsector uitgenodigd was om deel te nemen aan het overleg, dacht deze dat de hele toekomst van de Drentsche Aa nog openstond voor discussie. Tijdens het proces bleek het behoud van de natuur in haar huidige vorm echter een randvoorwaarde te zijn. Dit betekende dat de onderhandelingsruimte voor de landbouw veel kleiner was dan ze van te voren gedacht had. Het doel, behoud van de bloemrijke hooilanden, lag al min of meer vast, en dit betekende immers een flinke beperking voor de landbouw in de inzijsgebieden. De landbouw voelde zich beetgenomen. Doordat dit 40 jaar geleden ook al gebeurd was (in de ogen van de landbouw), werd het conflict op het scherpst van de snede uitgespeeld.

Onderhandelingsruimte

Uit ons onderzoek bleek dat als er verschillende

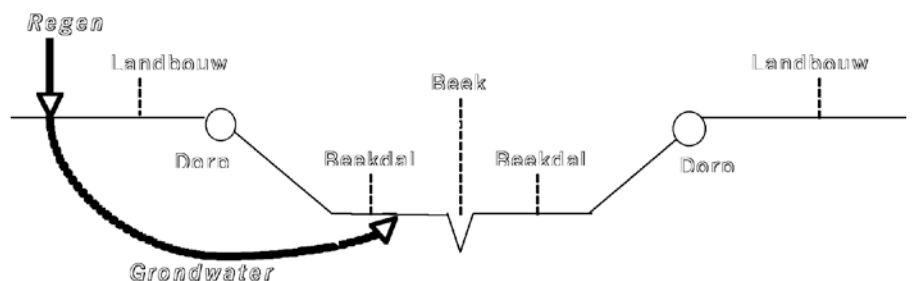
Waarom het Nationaal Landschap de Drentsche Aa?

Het Nationaal Landschap de Drentsche Aa is interessant omdat het één van de weinige min of meer intacte beekdalsystemen in Nederland bevat, dat de ruilverkavelingen van de jaren '60 en '70 heeft overleefd.



Het beekdal bestaat uit een verzameling van meanderende beken die allemaal in het gebied ontspringen. Op de hoger gelegen zandgronden zijgt het regenwater de grond in en het komt in de lager gelegen beekdalen weer omhoog als voedselarm kwelwater, waardoor een unieke flora en fauna is ontstaan. De beekdalen werden vroeger ieder jaar gehooïd, maar niet bemest. Hierdoor is het gebied langzaam steeds voedsel armer geworden en komen er in de Drentsche Aa nog zeldzame planten voor die elders vrijwel niet meer te vinden zijn. Zo staan er in de zomer duizenden orchideeën in bloei.

Figuur 1 De regionale grondwaterstromen in het Drentsche Aa-gebied



meningen bestaan over de doelen, dat er eerst ruimte moet zijn om te onderhandelen over wat het probleem is. De landbouw deelde de probleemdefinitie van de andere partijen niet en hierdoor liep het overleg vast. De uitdaging is in zo'n geval om met zijn allen naar nieuwe probleemdefinities te zoeken die wel door alle partijen gedeeld wordt. Dit vraagt om zelforganisatie van partijen, buiten de hokjes denken en de kans krijgen om na te denken over een alternatieve toekomst. Partijen moeten de ruimte krijgen om hun ideeën en voorstellen uit te werken, zelfs wanneer die strijdig zijn met eerdere vastgestelde doelen. Aan de andere kant is het echter ook de vraag of het op die manier mogelijk was geweest de zeldzame natuur in de Drentsche Aa te behouden. Dit roept op zich weer vragen op over wat een wen-



selijke vorm van sturing is in een tijd van complexe problemen (niet alleen het beheer van stroomdalen, maar ook vervuiling of klimaatverandering, etcetera), waar harde noten gekraakt zullen moeten worden en waarin het individuele belang vaak zal moeten wijken voor collectieve belang.

Afstemming met achterban

Een tweede belangrijke remmende factor voor de gezamenlijke toekomstontwikkeling in het Overlegorgaan bleek de afstand tussen vertegenwoordigers en hun achterban te zijn. De mensen in het Overlegorgaan vertegenwoordigden allemaal verschillende belangen en iedereen moest rekening houden met zijn of haar achterban. Tijdens het overleg was er een grote druk om tot consensus te komen. Als afgevaardigden een te grote concessie deden dan werden ze naderhand teruggefloten door hun achterban. Dit gold voor zowel de vertegenwoordigers van de landbouw als de vertegenwoordigers van de natuur. Dit resulteerde in patstellingen omdat iedereen bang was om te veel toe te zeggen.

Uit het onderzoek bleek dat een goede afstemming tussen vertegenwoordigers en achterban heel belangrijk is voor een goed verloop van een onderhandelingsproces. De vertegenwoordiger die plaatsneemt in een overleg communiceert vaak met de andere actoren in het overlegproces en bindt zich daarom eerder aan plannen die op tafel liggen. Op deze manier verliest de vertegenwoordiger gemakkelijk het contact met de achterban en groeien hun belangen uit elkaar. De nieuwe ideeën die worden ontwikkeld tijdens het proces zijn vaak moeilijk te ventileren met de achterban. De achterban heeft het proces niet meegemaakt en gaat uit van de standpunten waar het proces is gestart. Ze verwachten kleine wijzigingen, geen hele nieuwe en andere ideeën. Het is daarom van groot belang dat de vertegenwoordigers in nauw contact blijven met de achterban, hen regelmatig op de hoogte houden van de ontwikkelingen en signalen meenemen in het overleg.

Beleidsafstemming

Een derde belangrijke remmende factor voor de gezamenlijke toekomstontwikkeling in het Overlegorgaan bleek de afstemming tussen verschillende soorten beleid. Het landbouwbeleid was vooral gericht op schaalvergroting, intensivering, etcetera. Om te kunnen overleven in de markt moesten landbouwbedrijven hierin mee gaan. Voor de natuur lagen er echter andere beleidsdoelen, namelijk het

behoud van de biodiversiteit in de beekdalen. Deze twee sporen sectoraal beleid botsten met elkaar in het gebied en dit kwam tot uiting in tegenstrijdige doelen. De partijen hadden daardoor weinig speelruimte om tot overeenstemming te komen. In zo'n situatie is het heel moeilijk om tot overeenstemming te komen. Uit het onderzoek bleek dus dat een goede afstemming tussen sectoraal beleid, maar ook een goede afstemming tussen het sectorale beleid en het integrale interactieve beleid heel belangrijk is voor het slagen van een gebiedsproces.

Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat het bij interactief beleid belangrijk is om vanuit een probleemdefinitie te werken die door alle partijen gedeeld wordt. Verder is het van groot belang dat de vertegenwoordigers in nauw contact blijven met de achterban, hen regelmatig op de hoogte houden van de ontwikkelingen en signalen meenemen in het overleg. Ten slotte is het belangrijk dat de verschillende soorten beleid waarbinnen het interactieve proces functioneert goed op elkaar zijn afgestemd.

Dit onderzoek laat zien dat interactieve processen niet zaligmakend zijn. Hiermee willen we niet het belang van interactieve processen of gebiedsgericht beleid ondergraven, maar willen we juist de aandacht vestigen op de onbedoelde problemen en effecten. Als een initiatief bijvoorbeeld te maken krijgt met een niet door ieder gedragen probleemdefinitie, dan moet deze zo nodig door de groep ter discussie gesteld worden. ♦

Dr. Severine van Bommel Severine heeft dit onderzoek gedaan bij de leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid en werkt nu bij Alterra

Dr. Noelle Aarts is universitair hoofddocent bij de Leerstoelgroep Communicatie Studies

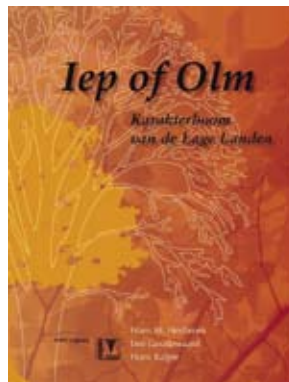
Dr. Esther Turnhout is universitair docent bij de Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid

Prof. Niels Roling is emeritus Hoogleraar Landbouwkennis systemen bij de Leerstoelgroep Communicatie Studies

Meer weten?

Kijk voor meer informatie over het onderzoek op <http://library.wur.nl/wda/dissertations/dis4535.pdf>. Hier vindt u het volledige (Engelstalige) proefschrift van Séverine van Bommel, getiteld "Understanding experts and expertise in different governance contexts. The case of nature conservation in the Drentsche Aa area in the Netherlands". U kunt ook direct contact opnemen met Séverine van Bommel: severine.vanbommel@wur.nl

Pareltje voor de Boekenkast



Iep of Olm, Karakterboom van de Lage Landen
Hans M. Heybroek, Leo Goudzwaard, Hans Kaljee
KNNV Uitgeverij, 2009,
€ 29,95, 272 blz.
ISBN 978 90 5011 281 9

In drie hoofdstukken voeren de drie auteurs de lezer door het verleden, het heden en de toekomst van de iep. Ja, de iep, een boomsoort die al 7000 jaar lang intensief verbonden is met de mens en dus deel uit maakt van de cultuurhistorie, die misschien enkele keren dood is verklaard maar door die mens nooit is opgegeven, en die door het werk van de mens een mooie toekomst voor zich heeft. Met aandacht voor de grote lijn en liefde voor het detail bespreken de auteurs deze boom en zijn mens-begeleiders.

In het hoofdstuk Historie staat de cultuurgeschiedenis en de 'Hollandse' iepenziekte centraal. Van veevoer - een foto van een Artis-olifant, die met grote smaak iepenloof consumeert, associeert direct met de middenpagina in het vorige Vakblad - en kleding van iepenbast in Japan tot aan de verklaring waarom zoveel vrouwelijke onderzoeksters waren betrokken bij de speurtocht naar ziekteverwekker en resistentie. In het hoofdstuk Biologie komen de zeer hoge biodiversiteit gebonden aan de iep, het genus *Ulmus* en iepenkampioenen (dikste, hoogste) aan de orde. Het hoofdstuk Toekomst geeft een reflectie op die toekomst, aanwijzingen voor vermeerdering en teelt en een uitgebreide beschrijving in woord en beeld van alle cultivars. Registers voor respectievelijk bomen, mensen en subsidiënten vormen een waardevolle afsluiting.

Een uitstekende opmaak geeft ruimte aan de tekst en ruim 400 afbeeldingen van foto's, kaarten, schilderijen en tekeningen uit het verleden en heden. Het gekozen standaard formaat daarvoor veroorzaakt helaas soms een greep naar een postzegelloep om de gehele nieuwsgierigheid te bevredigen. De ervaring van 56 jaar (sic!) werken met de iep van de eerste auteur komt tot uiting op haast elke bladzijde. De twee andere auteurs en de negen gastauteurs voor specifieke onderwerpen staan hem adequaat ter zijde. Hulde voor de KNNV Uitgeverij, die dit pareltje voor de boekenkast tegen deze prijs heeft mogelijk gemaakt.

Pieter Schmidt