



foto Hans van den Bos

Regionalisatie van terreinbeheer

De maatschappelijke context waarbinnen de terreinbeheerders hun rol dienen te realiseren is sterk veranderd. Zo decentraliseerde en regionaliseerde het natuurbeleid, zoals de Ecologische Hoofdstructuur nu onder de provinciale bevoegdheid valt. Daarnaast kijken terreinbeheerders zelf steeds meer over de grenzen van hun eigen terreinen heen en verbreden ze hun doelen. Daarbij zijn er bij regionalisatie twee ontwikkelrichtingen: nadruk op de eigen organisatie, ook wel ‘organisatiebranding’, of focus op de regio onder het motto ‘regiobranding’.

— MARCEL PLEIJTE EN ROB VAN APeldoORN (BEIDEN ALTERRA, WAGENINGEN UR), MARTIJN VAN WIJK (PROVINCIE UTRECHT)

Het eerste deel van dit artikel gaat in op de vraag wat de veranderde context en vooral de regionalisatie betekenen voor de terreinbeheerders. Daarna gaat dit artikel in op de vraag of terreinbeheerders bij het realiseren van hun doelen meer baat hebben bij het profileren van de eigen organisatie of bij het meer gebiedsgericht samenwerken.

Regionalisatie: waar gaat het over ?

‘De’ regio bestaat niet. Iedere organisatie defi-

nieert en beleeft het begrip anders. Voor grote terreinbeherende organisaties betekent het wat anders dan voor bijvoorbeeld agrarische natuurverenigingen. Een regio is dus niet zondermeer een eenduidig begrip. Bij gebiedsgericht beleid is meestal wel sprake van een duidelijke regio. En zo niet, dan bepaalt een beleidscategorie (bijvoorbeeld Kaderrichtlijn Water of Natura 2000) wat een regio is.

Regionalisatie is niet alleen een gevolg van de-

Samenwerking op de territoriumgrens:
2 burens, 2 borden, 1 paal

centralisatie van beleid. Regionalisatie ontstaat ook tijdens een bottom-upproces waarin beheerders met anderen samenwerken terwijl ze hun werkveld inhoudelijk en ruimtelijk opschaalen. Daarmee kan regionalisatie dus zowel een uiting van overheidsbeleid als van maatschappelijk initiatief zijn, en daarmee een uiting zijn van zowel top-down- als bottom-upprocessen.

Regionalisatie doet zich in verschillende gedaanten voor (zie tabel). De hoofdvorm betreft regionalisatie van inhoudelijke vraagstukken en de andere vormen van regionalisatie zijn daar min of meer aan gekoppeld. In de praktijk doen zich verschillende kansen en knelpunten voor bij deze vier verschijningsvormen van regionalisatie. Het al dan niet benutten van kansen of het tackelen van knelpunten in de praktijk bepaalt of regionalisatie van terreinbeheer als een kwaliteitsimpuls voor natuur opgevat kan worden. De tabel maakt duidelijk dat het de kwaliteit kan bevorderen maar evengoed kan verminderen.

Ontwikkelingen: organisatie of regio vertrekpunt regionalisering?

Veel van de knelpunten en kansen rond regionalisatie van terreinbeheer (zie tabel) zijn gerelateerd aan twee mogelijke richtingen voor terreinbeheerders om zich te ontwikkelen, namelijk:

- 1) terreinbeheerders onderscheiden zich nadrukkelijker als organisaties in het terreinbeheer (= organisatiebranding), en werken samen onder het motto van Van Kooten & De Bie: ‘samen voor ons eigen’;
- 2) terreinbeheerders werken veel nadrukkelijker samen, waarbij het gebied belangrijker wordt dan de achterliggende organisaties (= regiobranding), onder het motto ‘samen voor meerwaarde’.

Deze richtingen zijn niet alleen theoretische mogelijkheden voor ontwikkeling, maar bestaan voor een deel al in de praktijk en kunnen zich verder ontwikkelen. In dit onderzoek zijn we vooral aanhangers van ontwikkeling 1 tegengekomen en veel minder van ontwikkeling 2. Een logische verklaring hiervoor kan zijn dat ontwikkeling 2 veel meer verandering van de beheerders zelf vergt (en dus kritische zelfre-

Tabel 1 Verschijningsvormen van regionalisatie, kansen, knelpunten en natuurimpuls

Vormen van regionalisatie	Kansen in de praktijk	Knelpunten in de praktijk	Natuurimpulsen in de praktijk?!
Regionalisatie van inhoudelijke vraagstukken: samenwerken met andere terreinbeheerders, waterschappen, agrariërs, projectontwikkelaars of gezondheidsinstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • meer dragers van eigen en andere doelen en daardoor realisatie EHS dichterbij 	<ul style="list-style-type: none"> • risico van afvlakking van natuurdoelen en • kwaliteit door een verschuiving naar een lager schaalniveau en door een integrale afweging met andere belangen 	<p>Ja: mogelijke verbetering van ecologische en hydrologische condities over grenzen heen</p> <p>Nee: uitmiddeling met andere belangen en planologische functies en daardoor afvlakking van natuurkwaliteit</p>
Regionalisatie van netwerken: opereren in netwerken en eigen organisatie hier op inrichten	<ul style="list-style-type: none"> • bekendheid met elkaar • vertrouwen door bottom-upsamenwerking • krachten bundelen en elkaar vertegenwoordigen om zo de transactiekosten te verlagen 	<ul style="list-style-type: none"> • gefragmenteerd werken in vele netwerken vergt veel transactiekosten • gebrek aan heldere spelregels ondermijnt draagvlak en 'commitment' 	<p>Ja: professionalisering; meer draagvlak, meer bondgenoten</p> <p>Nee: bureaucrativering; hoge transactiekosten: veel capaciteit, middelen nodig</p>
Regionalisatie van middelen: bundeling geld, grond en kennis, om zo doelen op een hoger ambitieniveau na te streven	<ul style="list-style-type: none"> • veel goede initiatieven om middelen te bundelen zoals grondbanken, fondsen en gezamenlijke kennisontwikkeling. Samenwerking maakt nastreven van een hoger ambitieniveau zo bereikbaar en biedt efficiëntievoordelen • capacity building (kennis, ervaring en attitudes) die niet alleen gericht is op de eigen organisatie maar ook op gebiedsprocessen maakt regiobranding bereikbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • grote onzekerheid over middellange en lange termijn: ILG behelst 7 jaar, terwijl terreinbeheerders vaak voor investeren staan voor 20 tot 30 jaar • capacitybuilding (kennis, ervaring en attitudes) is nog te veel gericht op de eigen organisatie doelen en (nog) te weinig op gebiedsdoelen 	<p>Ja: hoger ambitieniveau, want meer geld (opgeteld), meer kennis (samenkennis maken) en meer grond (geen langdurige verwerving)</p> <p>Nee: lager ambitieniveau, want door ontpotting en ontschotting van middelen worden ambities in tijd en naar deelgebieden afgewenteld en ook naar andere sectorale doelen</p>
Regionalisatie van maatschappelijke waardering: waardering op regionaal schaalniveau, niet alleen de intrinsieke natuurwaarde van de terreinen, maar ook de economische, recreatieve, gezondheids- en veiligheidswaarde <ul style="list-style-type: none"> • nadrukkelijke koppeling van beheerplannen aan gebiedsvisies brengt maatschappelijke meerwaarde van natuurterreinen in beeld 	<ul style="list-style-type: none"> • terreinbeheerders kunnen met een pr-offensief over de verschillende waarden van natuur het draagvlak vergroten 	<ul style="list-style-type: none"> • kennis en kunde om waarden terrein/regio breed uit te dragen ontbreekt nog vaak • terreinbeheerders spreken niet altijd de taal om aan anderen de waarden van hun terrein te kunnen aangeven • maatschappelijke en economische waarden zijn wetenschappelijk moeilijk hard te maken • achterbannen van terreinbeherende natuurorganisaties steunen niet altijd nieuwe waarden 	<p>Ja: aangegeven wordt dat naast haar intrinsieke waarde, natuur ook waardevol is voor gezondheid, veiligheid, economie</p> <p>Nee: door meer betekenissen aan natuur toe te kennen, dient de natuur ook al die waardetoevoegingen te vertegenwoordigen. Wanneer dit niet het geval is, zal natuur (nog) kwetsbaar(der) zijn</p>

flectie) en bovendien veel ingrijpender is (het is meer een transitie: een systematische en institutionele vernieuwing). Bij ontwikkeling 1 zijn de veranderingen vooral te zoeken bij anderen. Beide ontwikkelingen werken we hieronder theoretisch, dus wat extreem, verder uit.

De organisatie als vertrekpunt

Terreinbeherende organisaties die zich willen onderscheiden leggen de nadruk op de eigen organisatie en niet op de regio. Zij zijn voor samenwerking, maar dan wel onder het motto 'samen voor ons eigen'. Zij zijn eigenlijk voor

een soort marktwerking tussen terreinbeherende organisaties: 'laat diegene het terreinbeheer doen, die het het beste kan.' Een dergelijke ontwikkeling zet dus aan tot onderlinge concurrentie tussen terreinbeherende organisaties. Dit wordt momenteel veel waargenomen. Het leidt ertoe dat organisaties zich individueel professionaliseren (eigen deskundigheid opbouwen, eigen monitoringsysteem opzetten, ervoor zorgen dat de eigen organisatie gecertificeerd wordt en daarmee voor vol wordt aangezien door de buitenwereld) en zich individueel profileren. Het individualisme binnen

het terreinbeheer en de concurrentie stimuleren aankoopgedrag van grond en het wantrouwen tussen beheerders onder elkaar. De invloedssferenkaart doet ertoe. De invloedssferenkaart verdeelt een provincie in een aantal deelgebieden, waarbinnen in principe één terreinbeherende organisatie de natuurterreinen in eigendom en/of beheer krijgt toegewezen om zo versnippering te voorkomen, de beheer efficiëntie te vergroten en concurrentie tussen organisaties bij grondaankoop te voorkomen. Daarnaast zal de situatie van te weinig geld voor het beheer niet snel veranderen. Een veel

gehoord geluid in dat verband is: “Laten we eerst voor de EHS-hectares zorgen, dan volgen daarna de inrichting en het beheer wel.” Vanuit de overheid sluit het zakelijk omgaan met terreinbeheerders als contractpartners, hier goed op aan. De contractpartners zijn afrekenbaar via contracten en prestatieafspraken. Vanuit organisatiebranding geredeneerd dienen terreinbeheerders zich te ontwikkelen tot veelzijdige, verbrede organisaties, die naast terreinbeheer vanuit een natuur- en landschapsfuncties ook andere functies kunnen vervullen.

De regio als vertrekpunt

Bij de regio als vertrekpunt is het terreinbeheer geen zaak van onderling concurrerende terreinbeheerders, maar van samenwerkende organisaties waarbij het gebied, de regio centraal staat. De aanhangers hiervan vinden dat de huidige organisatievorm van het terreinbeheer niet meer past bij de aard van de huidige problemen. Samenwerking moet leiden tot meerwaarde voor een gebied. De invloedsferenkaart kan in de prullenbak en het probleem van de middelen kan worden aangepakt door op regioniveau de organisaties te wijzigen, zoals Walter Kooy het in december 2008 verwoordde op de landelijke bijeenkomst ‘Regionalisatie van Terreinbeheer’. Overheden en terreinbeheerders moeten vaker samen een regionaal landschapsfonds oprichten. Daarbij moeten de

terreinbeheerders overgaan op een gezamenlijke front-office (in plaats van iedere beheerder afzonderlijk zijn PR en eigen gezicht) en het bespaarde geld inzetten voor het praktisch beheer, waarbij ook meer moet worden samengewerkt (de back-office, het praktisch beheer). Eigenlijk zeg je dan tegen de terreinbeheerders: Zorg voor meer evenwicht in de front-office en de back-office door meer te gaan samenwerken op regionaal niveau. Nu zijn er te veel terreinbeheerders die allemaal afzonderlijk energie en geld steken in het maken van een individueel profiel, het opzetten van eigen communicatieafdelingen, het onderhouden van eigen websites, het verzorgen van een eigen tijdschrift, etcetera. De drijfveer hierachter is vooral organisatiebranding. Het centraal stellen van een regio (regiobranding) sluit ook beter aan bij de beleving van het terreinbeheer door de burger. Het maakt de burger niet uit op wiens terrein hij zich bevindt. Hij/of zij wil kunnen genieten van het landschap en de natuur en kent de maatschappelijke waarde van een regio of gebied niet toe aan de individuele beheerder. Het gaat hier om waarden, functies en de eigen beleving van natuur en landschap.

Organisatie- of regiobranding?

Samengevat komt het er op neer dat bij organisatiebranding de organisaties zich individueel

blijven professionaliseren en verbreden en dat zij zich vooral afhankelijk opstellen van de landelijke en provinciale politiek en de maatschappelijke betrokkenheid bij het terreinbeheer. Bij regiobranding krijgt regionalisatie van terreinbeheer een totaal andere betekenis. Het vraagt om een grote verandering bij de terreinbeheerders en het regionaal organiseren van het beheer is dan onvermijdelijk. Terreinbeheerders moeten dan van eigen profielen en principiële tegenstellingen af. Het organisatiedenken vanuit beheerorganisaties wordt dan steeds meer verlaten. Samenwerking in de front-office en een gezamenlijke verschuiving van middelen van de front-office naar de back-office biedt dan nieuwe kansen voor het terreinbeheer.

De vier eerder geduide verschijningsvormen van regionalisatie koppelen we vervolgens aan de twee ontwikkelrichtingen (zie tabel 2).

Discussie over richtingen

De lezer zou al snel kunnen opmaken dat onze voorkeur uitgaat naar regiobranding, maar dat is te kort door de bocht. Zo zijn volgens ons de grenzen aan regiobranding niet eindeloos: naast regio’s blijft er behoefte aan diverse landelijke en regionale organisatorische beheervisies die een rijkdom aan vormen van beheer opleveren. Daarnaast zijn er natuurlijk voorbeelden te noemen van burgers die zich verbinden aan regionale gebiedsorganisaties, maar de uitstraling van afzonderlijke organisaties waar burgers zich thuis voelen omdat zij hun normen en waarden bij die organisaties terugvinden blijft sterk.

De twee richtingen voor ontwikkeling van organisatiebranding en regiobranding kunnen de discussie voeden over de richtingen waarin de terreinbeheerders als sector het terreinbeheer willen sturen. Een vraag hierbij is of het in de praktijk twee tegenstrijdige richtingen betreft die elkaar bijten of dat de richtingen elkaar kunnen versterken. ♦

marcel.pleijte@wur.nl

Tabel 2 Vier verschijningsvormen van regionalisatie en twee ontwikkelrichtingen

Vier verschijningsvormen van regionalisatie/Twee ontwikkelrichtingen	Organisatiebranding	Regiobranding
Regionalisatie van inhoudelijke vraagstukken	eigen inhoudelijke doelen staan voorop	de opgaven van de regio staan voorop
Regionalisatie van netwerken	organisatorische professionalisering en veelzijdige verbreding, onderlinge concurrentie en afhankelijkheden overheden	terreinbeheerders meer op elkaar gericht in een netwerk, meer uitgaan van het benutten en verdelen van eigen krachten dan van overheidsmiddelen
Regionalisatie van middelen	overheden kiezen voor geprofessionaliseerde beheerders, bij aankopen van gronden is invloedsferenkaart van belang	samenwerking in de front-office en een gezamenlijke verschuiving van middelen van de front-office naar de back-office.
Regionalisatie van maatschappelijke waardetoekenning	de waarden van de organisatie zijn eerste vertrekpunt	regionale waarden staan centraal, niet langer de waarden van de organisatie