

De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid

F.J.G. Padt
F.G. Boonstra
M.A. Reudink

r a p p o r t e n

wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu



WAGENINGENUR

For quality of life

De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid

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.

WOt-rapport 88 is het resultaat van een onderzoeksopdracht van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), gefinancierd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Dit onderzoeksrapport draagt bij aan de kennis die verwerkt wordt in meer beleidsgerichte publicaties zoals Natuurbalans, Milieubalans en thematische verkenningen.

De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid

F.J.G. Padt

F.G. Boonstra

M.A. Reudink

Rapport 88

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Wageningen, december 2008

Referaat

Padt, F.J.G., F.G. Boonstra, & M.A. Reudink, 2008. *De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid*, Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport 88. 84 blz.; 3 fig. 2 kaarten; 4 tab.; 71 ref.; 5 bijl.

Het Planbureau voor de Leefomgeving streeft in haar duurzaamheidsagenda (2006) naar meer samenhang tussen mensen, planeet en profit, zowel temporeel (nu en later) als ruimtelijk (hier en elders). Omdat het gaat om een schaarstevraagstuk betekent dit streven keuzes maken. Er bestaat echter geen algemeen afwegingskader voor duurzaamheid dat ingezet kan worden in de besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken. Wat duurzaam is hangt af van de specifieke context. Algemene duurzaamheidsprincipes worden regionaal en lokaal uitgewerkt. In dit onderzoek wordt nagegaan hoe betrokkenen in twee gebiedsgerichte processen, de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Horstermeerpolder, betekenis toekennen aan duurzaamheid. In beide gebieden spelen complexe waterproblemen. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is die zoektocht naar duurzaamheid bottom-up ingezet en in de Horstermeerpolder top-down. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden komen alle aspecten van duurzaamheid sinds medio jaren '90 aan bod en worden keuzes tussen duurzaamheidsaspecten zoveel mogelijk gemeden. In de Horstermeerpolder daarentegen heeft de provincie al een duidelijke keuze voor ecologische duurzaamheid gemaakt. Pas recentelijk krijgen ook economie en welzijn meer aandacht. In beide gebieden staat de duurzaamheid in het gebied zelf centraal, zowel op korte als op lange termijn. Bovenregionale duurzaamheidsafwegingen in het kader van de WILG (Wet Inrichting Landelijk Gebied), het grotere Westelijke Veenweidegebied en de Kaderrichtlijn Water zijn nauwelijks aan de orde. Duurzaamheidsaspecten buiten Nederland worden ook nauwelijks meegewogen.

Trefwoorden: duurzaamheid, duurzaamheidskapitalen, gebiedsgericht beleid, beleidsarrangement, institutionele context, besluitvorming, beleidsronde, waterbeheer, veenweide, Horstermeer, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Abstract

Padt, F.J.G., F.G. Boonstra, & M.A. Reudink, 2008. *The meaning of sustainability in area-based policy*. Wageningen, Statutory Research Tasks Unit for Nature and the Environment. WOt-rapport 88. 84 p.; .3 Fig.; 2 Maps, 4 Tab.; 71 Ref.; 5 Annexes

In its 2006 Sustainability Agenda, The Netherlands Environmental Assessment Agency expressed the aim to achieve greater coherence between the People, Planet and Profit factors, both in time (now and later) and in space (here and elsewhere). Since this a problem of allocating scarce resources, this implies that choices have to be made. There is, however, no general evaluation framework for sustainability that could be applied in the planning process. The meaning of sustainability depends on the specific context, and general principles of sustainability are specified at regional and local levels. The present study examined how the parties involved in decision-making processes in two areas in the western Netherlands assign meaning to the concept of sustainability. Both areas are characterised by complex water-related problems. Whereas the search for sustainable solutions to these problems was organised in a bottom-up fashion in one area (Alblasserwaard-Vijfheerenlanden), it took the form of a top-down process in the other area (Horstermeerpolder). Since the mid-1990s, the parties involved in decision-making at the Alblasserwaard-Vijfheerenlanden area have addressed all aspects of sustainability, but have avoided choices between sustainability aspects. By contrast, the provincial authorities for the Horstermeerpolder area made a clear decision to promote ecological sustainability, and have only recently begun to consider aspects of economics and wellbeing. Efforts in both areas have focused on sustainability within the area itself, both in the short and the longer term, while very little consideration has been given to supraregional sustainability aspects in the context of the Rural Planning Act (WILG), the wider context of the peat grassland areas in the western Netherlands or the EU's Water Framework Directive, nor to sustainability developments outside the Netherlands.

Key words: sustainability, sustainability capital, area-based policy, policy arrangements, institutional context, decision-making, decision-making round, water management, peat grassland areas, Horstermeer, Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

ISSN 1871-028X

©2008 Radboud Universiteit Nijmegen

Institute for Management Research (IMR)
Postbus 9108, 6500 HK Nijmegen
Tel: (024) 361 19 25; Fax: (024)-361 18 41; email: f.padt@fm.ru.nl

Alterra, Wageningen UR

Postbus 47, 6700 AA Wageningen
Tel: (0317) 48 07 00; fax: (0317) 41 90 00; e-mail: info.alterra@wur.nl

Planbureau voor de Leefomgeving

Postbus 303, 3720 AH Bilthoven
Tel: (030) 274 27 45; Fax: (030) 274 44 79; e-mail: info@pbl.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) 48 54 71; Fax: (0317) 41 90 00; 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.

Woord vooraf

In november 2006 presenteerde het voormalige¹ Milieu- en natuurplanbureau (MNP) haar visie op duurzaamheid in de Duurzaamheidsagenda. Deze agenda bevat een pleidooi voor meer samenhang tussen people, planet en profit. Het duurzaamheidsvraagstuk is volgens het MNP nadrukkelijk een schaarstevraagstuk. Er zijn immers grenzen aan de groei, en daarom is het onmogelijk alle wensen op het gebied van people, planet en profit tegelijkertijd te realiseren. Bovendien neemt in een situatie van schaarste de spanning tussen collectieve en individuele waarden toe.

Schaarste krijgt in de Nederlandse context al snel een ruimtelijke dimensie. Steeds meer wordt geprobeerd om bij de inrichting van de ruimte functies te combineren en maatwerk te realiseren. Deze trend wordt in deze studie aangeduid met de term 'gebiedsgericht beleid'. Naast integratie wordt gebiedsgericht beleid ook gekenmerkt door een decentralisatie van besluitvorming, waarin lokale- en regionale actoren een voor hen optimale duurzaamheid van het gebied uitonderhandelen. Tegelijkertijd vaardigt de EU steeds vaker sectorale richtlijnen uit, zoals de Kaderrichtlijn Water, om duurzaamheid in gebiedsgerichte processen te verankeren.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft weinig zicht op hoe duurzaamheid betekenis krijgt in dergelijke gebiedsgerichte processen. Bovendien wordt een spanningsveld verondersteld tussen multi-actor onderhandelingsprocessen op lokaal en regionaal niveau en het behoud van collectieve kwaliteiten zoals deze door Europese richtlijnen worden geadresseerd. De veronderstelling is dat economische aspecten van duurzaamheid in decentrale multi-actor processen nog wel eens ten koste zou kunnen gaan van de ecologische aspecten. Maar is dat wel zo? In een onderzoek naar de betekenisverlening aan (aspecten van) duurzaamheid in gebiedsgerichte processen hebben we geprobeerd op deze vragen een antwoord te geven en zo bij te kunnen dragen aan een betere aansluiting van toekomstige PBL-producten op de beleidspraktijk.

Bij de analyse hebben we op aandrang van het PBL eerst een institutionele insteek gehanteerd vanuit de veronderstelling dat vooral institutionele factoren bepalend zijn voor de betekenis die in gebiedsprocessen aan duurzaamheid wordt gegeven. We hebben hiertoe gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering (BAB) en deze aangepast om met behulp van een meervoudige casestudy de betekenis van duurzaamheid te analyseren. Het bleek echter lastig om in de cases eenduidig aan te geven welke institutionele factoren doorslaggevend waren in de betekenisverlening aan duurzaamheid. De betekenis die in de praktijk van gebiedsgericht beleid aan duurzaamheid wordt gegeven blijkt veeleer het resultaat van een complex samenspel van institutionele en actorgebonden factoren.

De analyse van de cases was niet mogelijk geweest zonder medewerking van de respondenten die bereid waren zich door de onderzoekers te laten interviewen. Voor hen is een woord van dank op zijn plaats evenals voor Wendelijn Oolders en Lieke Michiels van Kessenich die een ondersteunende bijdrage aan het onderzoek hebben geleverd. Ten slotte bedanken wij Pieter Leroy voor de review van dit rapport.

Frans Padt – Radboud Universiteit Nijmegen
Froukje Boonstra – Alterra
Melchert Reudink – Planbureau voor de Leefomgeving

¹ MNP en Ruimtelijk Planbureau (RPB) vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

Inhoud

Woord vooraf	5
Samenvatting	9
Summary	11
1 Inleiding	13
1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek	13
1.2 Doel en onderzoeksvragen	14
1.3 Leeswijzer	14
2 Analytisch kader	15
2.1 Inleiding	15
2.2 Onderzoeksmodel	15
2.2.1 Inleiding	15
2.2.2 Regionale besluitvorming	16
2.2.3 Institutionele context als regionaal beleidsarrangement	16
2.2.4 Duurzaamheid als breedte en diepte van samenhang	17
2.2.5 Uitgewerkte onderzoeksvragen	20
2.3 Onderzoeksontwerp	20
2.3.1 Casuselectie	20
2.3.2 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag	22
3 Politiek-maatschappelijke context	23
3.1 Inleiding	23
3.2 Gebiedsgericht beleid	23
3.3 Duurzame ontwikkeling	28
3.4 Waterbeheer	30
3.5 Veranderingen in de beleidspraktijk?	32
4 Beleidsarrangementen Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Horstermeerpolder	33
4.1 Inleiding	33
4.2 Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	33
4.2.1 Gebiedsbeschrijving	33
4.2.2 Het beleidsproces	34
4.2.3 Discours	37
4.2.4 Actoren en coalities	41
4.2.5 Hulpbronnen	44

4.2.6	Spelregels	45
4.3	Horstermeerpolder	46
4.3.1	Gebiedsbeschrijving	46
4.3.2	Het beleidsproces	48
4.3.3	Discours	51
4.3.4	Actoren en coalities	51
4.3.5	Hulpbronnen	53
4.3.6	Spelregels	53
4.4	Toetsing aan de verwachtingen	54
5	Betekenisgeving aan duurzaamheid	55
5.1	Inleiding	55
5.2	Duurzaamheid in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	55
5.3	Duurzaamheid in de Horstermeerpolder	57
6	Conclusies	59
6.1	Inleiding	59
6.2	Beantwoording onderzoekvragen	59
6.3	Uitleiding	62
	Literatuur	65
Bijlage 1	Veenweideprogramma	69
Bijlage 2	Groene Hart-beleid	71
Bijlage 3	Projecten Landschapsplan Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	75
Bijlage 4	SWOT analyse Alblasserwaard-Vijfheerenlanden	77
Bijlage 5	Respondenten	79

Samenvatting

Duurzaamheid betekent keuzes maken. Tussen economie, ecologie en welzijn. En tussen het 'hier en nu' en 'elders en later'. De overheid kan deze keuzes beïnvloeden, maar niet afdwingen omdat betrokkenen in beleidsprocessen verschillende betekenissen toekennen aan het begrip duurzaamheid. Regionale besluitvorming kan hierdoor in het ene gebied tot een hele andere vorm van duurzaamheid leiden dan in een ander gebied. De opdrachtgever van dit onderzoek, het voormalige² Milieu- en Natuurplanbureau (MNP), heeft weinig zicht op deze diversiteit. En dat is wel nodig wil het planbureau effect sorteren met toekomstige adviezen en producten. Dit onderzoek heeft als doel inzichtelijk te maken hoe dit precies werkt, of meer formeel: hoe duurzaamheid betekenis krijgt in regionale besluitvormingsprocessen.

Het onderzoek spitst zich toe op twee studiegebieden in het Westelijke Veenweidegebied: de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in Zuid-Holland en de Horstermeerpolder in Noord-Holland. In beide gebieden spelen complexe waterproblemen en zijn partijen op zoek naar duurzame oplossingen. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is die zoektocht bottom-up ingezet en in de Horstermeerpolder top-down. Dit verschil biedt een goede mogelijkheid om in de volle breedte te onderzoeken hoe duurzaamheid betekenis krijgt in regionale besluitvormingsprocessen.

Politiek-maatschappelijke context

Dit onderzoek begint met een analyse van de politiek-maatschappelijke context en drie ontwikkelingen die van invloed kunnen zijn op regionale besluitvormingsprocessen. De eerste ontwikkeling is die van het gebiedsgerichte beleid sinds de vroege jaren negentig van de vorige eeuw. Beschreven wordt hoe de rijksoverheid en provincies eerst langs experimentele weg en later met wet- en regelgeving vorm hebben gegeven aan gebiedsgericht beleid. Het voorlopige hoogtepunt in deze ontwikkeling is de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG). De verwachting, uitgesproken in dit onderzoek, is dat de WILG provincies en lokale overheden zal uitnodigen tot meer regie en integratie in het gebiedsgerichte beleid.

De tweede ontwikkeling is de aanpak van de veenweidegebieden vanuit duurzaamheidsperspectief. Het rijk en de veenweideprovincies nemen hierbij momenteel het voortouw. Gedurende het onderzoek bleek echter al snel dat de voorgestane aanpak zo nieuw en ingrijpend is dat deze nog nauwelijks doorwerkt in de regionale besluitvorming.

De derde ontwikkeling is de uitvoering van de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Beschreven wordt hoe de KRW partijen zal uitnodigen tot nieuwe vormen van waterbeheer, waarbij ruimtelijke functies worden aangepast aan het watersysteem in plaats van andersom. Ook zal er meer ruimte zijn voor participatie van belangengroepen en collectieve duurzaamheidsafwegingen. Voor de studiegebieden wordt een dergelijke verschuiving ook verwacht.

Beleidsarrangementen

Het tweede deel van het onderzoek betreft een reconstructie van de besluitvormingsprocessen in de beide gebieden sinds begin van de jaren negentig. Ook worden conclusies getrokken over de context waarbinnen deze besluitvorming zich afspeelt, het zogenaamde 'beleidsarrangement'. Het beleidsarrangement voor de beide gebieden wordt beschreven aan de hand van vier dimensies: de zienswijzen op de gebiedsproblematiek en oplossingen (het

² MNP en Ruimtelijk Planbureau (RPB) vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

discours), de betrokken partijen en hun coalities, de hulpbronnen (zoals geld, grond en kennis) en de formele en informele spelregels voor samenwerking. Het besluitvormingsproces en het beleidsarrangement voor de twee gebieden blijken heel verschillend te zijn. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is het arrangement gebaseerd op zelfregulering en staat plattelandsontwikkeling centraal. In de Horstermeerpolder is het arrangement gebaseerd op overheidssturing en staat de waterhuishouding centraal. Beide arrangementen zijn stevig verankerd in de regio en zijn nauwelijks open te breken. Wel zien we dat de provincie en gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden grotere invloed krijgen in de regionale besluitvorming, mede onder invloed van de WILG. In de Horstermeerpolder is de invloed van bewoners op de regionale besluitvorming gering, maar mogelijk zal dit onder invloed van de WILG veranderen.

Zoals verwacht werkt de bovenregionale aanpak van de veenweidegebieden nauwelijks door in de beide studiegebieden. Het is een jonge en ingrijpende aanpak die het regionale beleidsarrangement nog niet heeft kunnen veranderen. De nieuwe ontwikkelingen in het waterbeheer werken beperkt door in de Horstermeerpolder. Er is wel ruimte om functies aan te passen aan het watersysteem, maar veel minder voor participatie van bewoners en collectieve afwegingen ten aanzien van duurzaamheid. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden werkt het nieuwe waterbeheer nog nauwelijks door.

Betekenisgeving aan duurzaamheid

De uiteindelijke vraag in dit onderzoek is: hoe krijgt duurzaamheid betekenis binnen de ontstane beleidsarrangementen voor beide gebieden? Om deze vraag te beantwoorden, is het besluitvormingsproces opgedeeld in beleidsronden. Per beleidsronde is nagegaan of er stapjes richting duurzaamheid zijn gezet. Voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is de conclusie dat er sinds medio jaren negentig geen duidelijke keuzes voor duurzaamheid zijn gemaakt. Er zijn tal van maatschappelijke groepen betrokken bij plattelandsontwikkeling waardoor alle aspecten van duurzaamheid worden geadresseerd. In de Horstermeerpolder daarentegen heeft de provincie al sinds medio jaren negentig een duidelijke keuze voor ecologische duurzaamheid gemaakt. Pas recentelijk krijgen ook economie en welzijn meer aandacht.

In beide gebieden staat de duurzaamheid in het gebied zelf centraal, zowel op korte als op lange termijn. Bovenregionale duurzaamheidsafwegingen in het kader van de WILG, het grotere Westelijke Veenweidegebied en de Kaderrichtlijn Water zijn echter nauwelijks aan de orde. Duurzaamheidsaspecten buiten Nederland worden ook nauwelijks meegewogen.

Een kanttekening bij dit onderzoek is dat het lastig is gebleken de invloed van bovenregionale ontwikkelingen vast te stellen op regionaal niveau door van 'groot' naar 'klein' te werken. Een studie naar duurzaamheid in gebiedsgericht beleid die op micro-niveau begint, bij de gebiedsactoren en hun beslissingen, biedt waarschijnlijk betere aanknopingspunten voor het verklaren van de betekenisgeving aan duurzaamheid op regionaal niveau.

Een beleidsmatige conclusie van dit onderzoek is dat het heel lastig is om 'van buitenaf' op duurzaamheid te sturen. Zeker in gebieden met stevig verankerde beleidsarrangementen moet duurzaamheid 'van binnenuit' in het besluitvormingsproces worden ingevlochten. Concreet betekent dit dat overheden, als het gaat om duurzaamheid, actief bij gebiedsprocessen betrokken moeten blijven en niet te veel op afstand moeten sturen.

Summary

Achieving sustainability implies making choices between the economy, ecology and social wellbeing as well as between 'here and now' and 'elsewhere and later'. Although the government can influence these choices, it cannot force people to make particular decisions, as those involved in policymaking processes assign different meanings to the concept of sustainability. Hence, regional decision-making processes can lead to different forms of sustainability in different regions. The Netherlands Environmental Assessment Agency, which commissioned the present study, does not have enough information about this diversity to be able to develop effective recommendations and products. The present study therefore tried to reveal how meaning comes to be assigned to the concept of sustainability in regional decision-making processes.

Two case studies were performed in the peat grassland areas in the western Netherlands: Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in the province of South-Holland and the Horstermeerpolder in the province of North-Holland. Both areas face complex water-related problems, and the parties involved are in search of sustainable solutions. In the Alblasserwaard-Vijfheerenlanden area, this search was organised in a bottom-up process and in the Horstermeerpolder in a top-down process. This difference provided an opportunity to comprehensively investigate the process by which meaning comes to be assigned to the concept of sustainability in regional decision-making processes.

Political and social context

This report starts with an analysis of the political and social context and three major developments that may affect regional decision-making processes. The first is the introduction of area-based policy in the early 1990s. The report describes how the national and provincial governments have developed area-based policies, initially on an experimental basis and later in legislation and regulations. The main result of this development so far is the Rural Planning Act (*Wet Inrichting Landelijk Gebied*, WILG). We expect that this new act will induce provincial and local authorities to take greater control of area-based policy and stimulate integrated policies.

The second major development is the current approach used by national and provincial governments to stimulate sustainable development of the peat grassland areas. Our study found, however, that this approach is as yet too new to have had a significant impact on regional decision-making.

The third major development is the implementation of the European Water Framework Directive. We describe how this directive will encourage the parties involved to come up with new forms of water management, in which land-use functions will be adapted to water systems, rather than the other way round. It will also create more opportunities for participation by interest groups and for collective sustainability evaluations. Such a shift is also expected to become manifest in the two areas we studied.

Policy arrangements

In the second part of the study we reconstructed the decision-making processes in the two study areas since the early 1990s, as well as the context in which decision-making took place. This context was described as a 'policy arrangement'. The report describes the policy arrangement for the two areas along four dimensions: views on local problems and solutions (discourse), the parties involved and the coalitions between them, the resources (such as

funding, land and knowledge) and the formal and informal rules of collaboration. We found that the two areas differed considerably in terms of decision-making process and policy arrangement. The arrangement at the Alblasserwaard-Vijfheerenlanden area is based on self-regulation and focuses on rural development, whereas the arrangement at the Horstermeerpolder is based on government control and focuses on water management. Both arrangements are highly entrenched in the local situation and are hardly amenable to change, although provincial authorities are expanding their influence on decision-making at Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, partly as an effect of the WILG act. Residents of the Horstermeerpolder have very little influence on regional decision-making processes, although WILG may change this too.

As expected, the new supraregional approach to address the problems of peat grassland areas has hardly had any effects on the two study areas as this approach is too recent and too radical to have altered the regional policy arrangement. New developments in water management are having some influence at the Horstermeerpolder, with some opportunities to adapt land-use functions to the water system, but few opportunities for resident participation and collective evaluation of sustainability choices. At Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, the new water management approach has had very little impact.

Assigning meaning to sustainability

The question our study ultimately tried to answer was how the policy arrangements in the two areas assigned meaning to the concept of sustainability. We subdivided the decision-making process into decision-making rounds, and examined whether each of these rounds involved any steps towards sustainability. In the Alblasserwaard-Vijfheerenlanden area, no clear choices regarding sustainability have been made since the 1990s. Since numerous civil groups are involved in rural development processes, all aspects of sustainability are being addressed. By contrast, the provincial authorities at Horstermeerpolder made the clear decision to promote ecological sustainability in the mid-1990s, and it is only recently that economic and social aspects are given greater consideration.

In both areas, sustainability is only considered at the level of the area itself, both in the short and the longer term, while very little consideration has been given to supraregional sustainability within the context of the Rural Planning Act, the wider context of the peat grassland areas in the western Netherlands or the Water Framework Directive, nor to sustainability developments outside the Netherlands.

It turned out to be difficult to identify the influence of supraregional developments on local developments by working from 'large' to 'small' levels of analysis. It would probably be more fruitful to explain the meanings assigned to sustainability at the micro-level, that is, the level of local actors and their decisions.

One policy-relevant conclusion of the present study is that it is very difficult to promote sustainability 'from the outside'. In areas characterised by highly entrenched policy arrangements, sustainability needs to be gradually integrated into the decision-making process 'from the inside'. This means that governments have to become actively involved in area-based decision-making processes relating to sustainability, rather than controlling from a distance.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding onderzoek

De opdrachtgever van dit onderzoek, het voormalige³ Milieu- en Natuur Planbureau (MNP) presenteerde in 2006 zijn visie op duurzaamheid in een duurzaamheidsagenda (MNP, 2006). Deze agenda omvat een pleidooi voor meer samenhang tussen people, planet en profit, zowel temporeel (nu en later) als ruimtelijk (hier en elders). Het duurzaamheidsvraagstuk is volgens het MNP een schaarstevraagstuk. Er zijn immers grenzen aan de groei en dat betekent dat het onmogelijk is om alle wensen op het gebied van people, planet en profit gelijktijdig te realiseren. Dit schaarsteprobleem noopt er volgens het MNP toe vraagstukken in samenhang te beschouwen, prioriteiten te stellen en keuzes te maken.

De agenda omvat echter geen algemeen afwegingskader voor duurzaamheid dat ingezet kan worden in de besluitvorming over ruimtelijke vraagstukken. Reden hiervoor is dat duurzaamheid situationeel wordt bepaald: de specifieke context (instituties, fysieke omstandigheden, sociaal-culturele factoren) en interactieprocessen bepalen hoe duurzaamheid betekenis krijgt in de beleidspraktijk. Anders gezegd: wat in het ene geval een duurzame oplossing is, hoeft dat in een ander geval niet te zijn. Algemene duurzaamheidsprincipes worden regionaal en lokaal uitgewerkt.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) heeft weinig zicht op hoe duurzaamheid betekenis krijgt in deze processen. En dat is wel nodig wil het PBL effect sorteren met toekomstige adviezen en producten. Zo veronderstelt het PBL een spanningsveld tussen multi-actor onderhandelingsprocessen op lokaal en regionaal niveau en het behoud van collectieve kwaliteiten zoals klimaat, ruimte en natuur (MNP, 2006). Deze veronderstelling verdient nader onderzoek. Vraag is welke visie betrokken beleidsmakers en stakeholders hebben op duurzaamheidsissues: welke aspecten van duurzaamheid komen in het onderhandelingspel bovendrijven en hoe worden ze gerealiseerd? Ook vraagt het PBL zich af hoe beleidsontwikkelingen en –regels op hogere niveaus de invulling van duurzaamheid op regionaal niveau beïnvloeden. Het veronderstelt bijvoorbeeld dat Europese beleidskaders zoals de Kaderrichtlijn Water erg veel ruimte laten voor bottom-up processen leidend tot een sterke nadruk op de economische aspecten van duurzaamheid, wat ten koste zou kunnen gaan van de ecologische aspecten. Anderzijds kunnen Europese beleidskaders zoals Natura-2000 juist te beperkend zijn voor een passende invulling van duurzaamheid op lokaal en regionaal niveau.

Het PBL wil verder weten welke aanknopingspunten de beleidsarrangementenbenadering biedt voor het conceptualiseren van de institutionele context waarbinnen deze lokale en regionale besluitvormingsprocessen plaatsvinden. Deze benadering is in de afgelopen 10 jaar in zwang geraakt voor de analyse van omgevingsbeleid. Het begrip beleidsarrangement verwijst daarbij naar de tijdelijke stabilisering van de organisatie en inhoud van een beleidsdomein.

Deze kennislacunes en veronderstellingen vormen de aanleiding voor dit onderzoek naar de betekenisverlening aan (aspecten van) duurzaamheid in gebiedsgerichte processen in wisselwerking met de institutionele context.

³ MNP en Ruimtelijk Planbureau (RPB) vormen sinds april 2008 het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL).

1.2 Doel en onderzoeksvragen

Doel van het onderzoek is om inzichtelijk te maken hoe duurzaamheid betekenis krijgt in regionale besluitvormingsprocessen op het snijvlak van water en ruimte, in wisselwerking met de institutionele context. Dit inzicht moet bijdragen aan een betere aansluiting op de beleidspraktijk van PBL-adviezen en producten zoals de jaarlijkse milieu- en natuurbalansen. Deze beleidspraktijk is pluriform en kenmerkt zich in toenemende mate door onderhandelingsprocessen tussen een groot aantal betrokkenen (publiek, privaat, maatschappelijke partijen) en bestuurlijke niveaus (van mondiaal tot lokaal).

Deze doelstelling kan worden uiteengelegd in de volgende (empirische) onderzoeksvragen:

1. Welke institutionele factoren zijn mogelijk van invloed op de regionale besluitvormingsprocessen op het snijvlak van water en ruimte?
2. Hoe verloopt de besluitvorming onder invloed van deze factoren?
3. Hoe krijgt duurzaamheid betekenis in het besluitvormingsproces en hoe kunnen we deze betekenisverlening verklaren?

Naast een antwoord op deze empirische vragen wil het PBL weten op welke manier de beleidsarrangementenbenadering kan worden benut bij de analyse van de institutionele context van regionale besluitvormingsprocessen. Dit is een conceptuele vraag die we niet uitputtend kunnen beantwoorden op basis van één onderzoek, maar waarop we wel zullen reflecteren.

1.3 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden het conceptueel en methodologisch kader van dit onderzoek gepresenteerd. In hoofdstuk 3 schetsen we drie institutionele ontwikkelingen die mogelijk van invloed zijn op de regionale besluitvormingsprocessen op het snijvlak van water en ruimte. Hoofdstuk 4 zoomt vervolgens in op de regionale besluitvorming in twee gebieden (Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Horstermeer) onder invloed van deze institutionele ontwikkelingen. In hoofdstuk 5 wordt de betekenisgeving aan duurzaamheid in beide gebieden geanalyseerd en verklaard. In hoofdstuk 6 zetten we ten slotte onze bevindingen op een rij en reflecteren we op het gehanteerde theoretisch en methodisch kader en de sturingsmogelijkheden voor rijk en provincies.

2 Analytisch kader

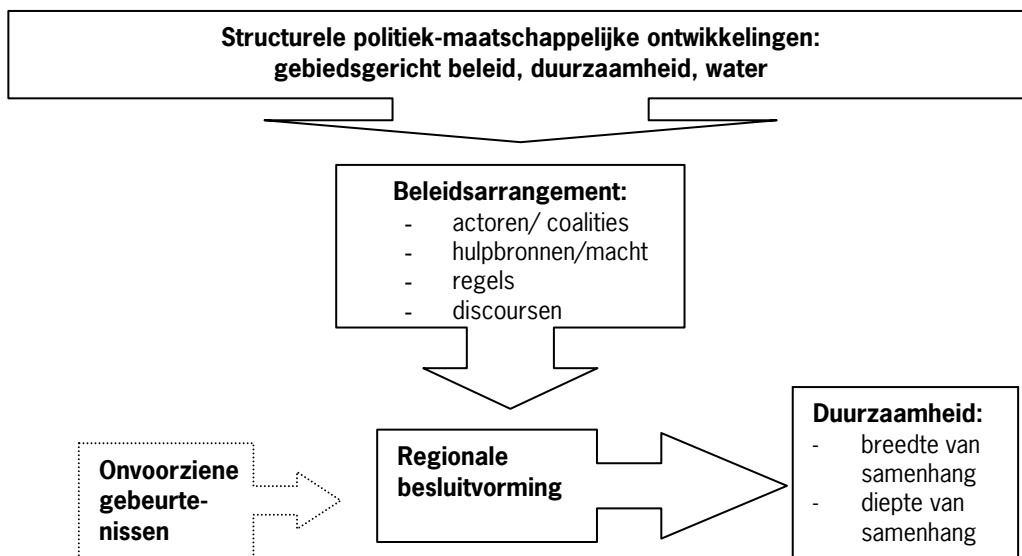
2.1 Inleiding

Met dit onderzoek willen we inzicht geven in de wijze waarop duurzaamheid betekenis krijgt in regionale besluitvormingsprocessen over vraagstukken op het snijvlak van ruimte en water. In dit hoofdstuk gaan we in op het theoretisch perspectief van het onderzoek. Dit perspectief bestaat uit een aantal concepten en hun onderlinge verbanden en leidt tot een aanscherping van de in hoofdstuk 1 beschreven vraagstelling (2.2). Daarna komt de manier waarop wij het empirisch onderzoek hebben aangepakt aan bod (2.3). Centraal in dit onderzoeksontwerp staat casestudy-onderzoek. Wij gaan in op de casuselectie en de gevolgde onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag.

2.2 Onderzoeksmodel

2.2.1 Inleiding

Het onderzoeksmodel waarmee we empirisch materiaal verzamelen, ordenen en interpreteren is weergegeven in figuur 2.1. Het bestaat uit een aantal concepten en hun onderlinge verbanden. Het onderzoeksobject is de besluitvorming rond vraagstukken op het snijvlak van ruimte en water op regionaal niveau. Deze besluitvorming wordt in dit onderzoek geconceptualiseerd als interactieproces tussen uiteenlopende actoren (overheid, 'civil society', markt). Dit proces vindt plaats binnen een institutionele context die wij duiden als regionaal beleidsarrangement. Ook onvoorziene gebeurtenissen beïnvloeden het besluitvormingsproces, maar zijn geen expliciet onderwerp van onderzoek in deze studie. Het regionale beleidsarrangement wordt op zijn beurt beïnvloed door structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen: de ontwikkeling richting gebiedsgericht beleid, het duurzaamheidsstreven en verschuivingen in het waterbeleid. De uitkomsten van het besluitvormingsproces kunnen worden geanalyseerd op duurzaamheid.



Figuur 2.1: Onderzoeksmodel

2.2.2 Regionale besluitvorming

De regionale besluitvorming rond vraagstukken op het snijvlak van ruimte en water, wordt in dit onderzoek opgevat als een interactieproces tussen uiteenlopende actoren (overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen) met een grotendeels onvoorspelbaar karakter. Besluitvorming vindt plaats rond verschillende objecten: wetgeving, planvorming, concrete projecten, onderzoek enz. Besluitvorming verloopt zelden lineair en kan vaak alleen achteraf worden gereconstrueerd door een nauwkeurige analyse van verschillende dossiers, achtergrondinformatie en gesprekken met betrokkenen.

Om besluitvorming te reconstrueren maken wij gebruik van het rondenmodel (Teisman, 1992). De opbouw van de besluitvorming wordt daarin voorgesteld als opeenvolgende ronden die steeds worden afgesloten met een beslissing. Elke beslissing luidt weer een nieuwe ronde van besluitvorming in. De metafoor ronde is ontleend aan sporten zoals boksen en wielrennen. Als een bepaalde periode is afgesloten door de beslissende bel, ligt het resultaat van de ronde vast. Het belang van de ronde is echter pas achteraf vast te stellen: *“Als een actor een bepaalde ronde volledig naar zijn hand weet te zetten heeft hij daarmee een slag gewonnen, maar nog niet de wedstrijd. Wanneer in de volgende ronden andere actoren meer binnenhalen, daalt de waarde van de gewonnen ronde. Liggen de resultaten in lijn met die uit de eerdere ronde, dan is deze achteraf als cruciaal te kenschetsen”* (Teisman, 1992)

De besluitvorming kan worden ingedeeld door cruciale beslismomenten vast te stellen. In ons onderzoek zijn dit momenten waarop belangrijke inhoudelijke verschuivingen optreden in de thematiek van de besluitvorming. De fase tussen twee beslismomenten heet besluitvormingsronde. Verder beperken we ons tot besluitvorming rond regionale planvormings- en uitvoeringsprocessen. De term regionaal verwijst naar het object van de besluitvorming, niet naar de herkomst van betrokken actoren, hulpbronnen of regels.

2.2.3 Institutionele context als regionaal beleidsarrangement

De institutionele context waarbinnen de besluitvorming zich afspeelt vatten we op als regionaal beleidsarrangement. Een beleidsarrangement is een tijdelijke stabilisering van een beleidsdomein, in dit onderzoek het regionale beleid rond ruimte en water. Een beleidsarrangement kan worden beschreven aan de hand van vier dimensies: actoren en hun coalities, discoursen, hulpbronnen en spelregels. De aanduiding regionaal verwijst uitsluitend naar de gebiedsproblematiek waarop het arrangement betrekking heeft. Betrokken actoren, structurerende regels, hulpbronnen en discoursen zijn ook vaak afkomstig van andere beleidsniveaus.

De eerste dimensie betreft de publieke en private actoren die, al dan niet in coalities, betrokken zijn bij een bepaald beleidsterrein. Van een coalitie is sprake als twee of meer actoren samenwerken in een besluitvormingsproces op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsdiscoursen.

De betrokken actoren hebben, ten tweede, allerlei opvattingen en ideeën over beleidsproblemen en oplossingen in het veld, over de wijze waarop die problemen moeten worden aangepakt en door wie. Deze opvattingen en ideeën verwijzen naar één of meerdere discoursen. Binnen een beleidsarrangement kunnen verschillende discoursen met elkaar concurreren of kan er een gedeeld, dominant discours zijn (Van Tatenhove et. al., 2000; Arts & Leroy, 2003; Arts & Leroy, 2006). Het begrip discours wordt op veel verschillende manieren gedefinieerd. Over het algemeen kunnen twee vormen van discours worden onderscheiden: een inhoudelijk en een procesmatig discours (Lieferink, 2006). Het inhoudelijke discours gaat over de inhoud van het beleid bij een beleidsarrangement. In dit analysekader kijken we bij deze inhoud vooral naar de verschillende aspecten van

duurzaamheid. Het procesmatige discours gaat over de onderliggende sturingsfilosofie, d.w.z. de manier waarop de beleidsvorming en de uitvoering van het beleid worden georganiseerd. Het gaat dan om vragen zoals: welke actoren zijn bij het beleid betrokken en wat is hun rol, welke verdeling van middelen is gewenst en welke spelregels worden gehanteerd.

Op de derde plaats beschikken actoren over allerlei hulpbronnen die zij inzetten in hun strijd om dominantie over probleemdefinities en oplossingsrichtingen. Dit kunnen formele bevoegdheden zijn, maar ook expertise, menskracht, geld of grondbezit. De verdeling van hulpbronnen bepaalt de machtsverhoudingen binnen een beleidsarrangement.

Ten slotte gelden binnen een arrangement bepaalde formele en informele spelregels. Deze spelregels bepalen onder meer wie mee mag praten en beslissen, hoe beleid gemaakt en uitgevoerd wordt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Vooral informele regels hebben vaak een niet te onderschatten invloed (Klijn, 1996).

De vier dimensies van een beleidsarrangement vertonen onderling een nauwe samenhang. Veranderingen in de ene dimensie werken vroeger of later door in de andere dimensies. Nieuwe actoren of een verandering in de samenstelling van coalities, kan bijvoorbeeld nieuwe elementen toevoegen aan het vigerende discours of leiden tot een andere verdeling van hulpbronnen. Ook de veranderingen in hulpbronnen, regels of discoursen werken vroeger of later door in de andere dimensies (Lieverink, 2006).

Het regionale beleidsarrangement beïnvloedt concrete besluitvormingsprocessen. Op zijn beurt wordt het beleidsarrangement ook weer beïnvloed door concrete besluitvormingsprocessen. Er is sprake van een wisselwerking. In dit onderzoek zal de nadruk liggen op de structurerende werking van het arrangement op regionale besluitvorming.

Behalve door concrete besluitvormingsprocessen wordt het beleidsarrangement beïnvloed door structurele politiek-maatschappelijke veranderingen. Deze beïnvloeding maakt wél deel uit van onze analyse. We verwachten effecten van de volgende ontwikkelingen: de ontwikkeling richting geïntegreerd gebiedsgericht beleid (o.a. het ILG), de verschuivingen in het waterbeleid (o.a. WB21) en het streven naar duurzame ontwikkeling (zie verder hoofdstuk 3). We analyseren deze ontwikkelingen op hoofdlijnen. Als de casus daartoe aanleiding geeft betrekken we andere ontwikkelingen in de analyse. Per ontwikkeling formuleren we verwachtingen over hoe het beleidsarrangement kan worden getypeerd, er van uitgaande dat deze ontwikkelingen het regionale arrangement structureren. Deze verwachtingen worden vervolgens empirisch getoetst in hoofdstuk 4.

2.2.4 Duurzaamheid als breedte en diepte van samenhang

De inhoud van beslissingen die tot stand komen in het regionale besluitvormingsproces worden in dit onderzoek getoetst op duurzaamheid. Maar wat verstaan we in dit onderzoek onder duurzaamheid? Het begrip heeft sinds het verschijnen van het rapport 'Our common future' van de Commissie Brundtland in 1987 een grote vlucht genomen. Dit rapport stelde dat duurzame ontwikkeling moet voorzien in de behoeften van de huidige generatie zonder het vermogen van toekomstige generaties om in hun behoeften te voorzien aan te tasten. De mens staat in deze definitie centraal, althans de instandhouding van het vermogen om in de behoeften van de mens te voorzien. Dit is ook vastgelegd in het verdrag van Rio uit 1992: 'Human needs are at the centre of concerns for sustainable development' (UNCED, 1992).

Er bestaat geen algemeen geaccepteerd afwegingskader voor duurzaamheid en de verschillende dimensies worden door iedereen steeds iets anders ingevuld. Duurzaamheid is een onderhandelbaar begrip dat zich moeilijk in algemene criteria laat vatten. Dit veroorzaakt problemen voor dit onderzoek waarin we het begrip duurzaamheid willen hanteren als

toetsingskader. Een 'oplossing' zou kunnen zijn stakeholders aan plaats en tijd gebonden criteria voor duurzaamheid te laten opstellen en vervolgens de gerealiseerde beslissingen hieraan te toetsen (zie bijvoorbeeld Boonstra *et al.*, 2007; Edelenbos, 2005). In dit onderzoek wordt hier niet voor gekozen. Ondanks de constatering dat de invulling van duurzaamheid plaats en tijd gebonden is, hecht het PBL aan een externe beoordeling van de onderzoekers met behulp van een extern beoordelingskader.

Hiertoe sluiten we aan bij het inmiddels gangbare driekapitalenmodel (Telos, 2004). Duurzame ontwikkeling wordt hierin opgevat als een evenwichtige groei van de kwantiteit en kwaliteit van de natuur (het ecologisch kapitaal), van het lichamelijk en geestelijk welzijn van mensen (het sociaal-cultureel kapitaal) en een gezonde economische ontwikkeling (economisch kapitaal). Bovendien heeft deze afweging niet alleen betrekking op het hier en nu, maar ook op elders en later (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1: Afwegingskader voor duurzaamheid

	Economie	Ecologie	Sociaal-cultureel
Hier & nu	Afwegingskader voor duurzaamheid		
Elders			
Later			

De verschillende kapitalen bestaan niet op zichzelf, en kunnen alleen maar in relatie tot elkaar worden gedefinieerd. Duurzaamheid is dan ook niet zozeer een toestand, maar een relatie tussen (en binnen) kapitalen. Het gaat om een integrale afweging.

De vraag is vervolgens wanneer sprake is van een goede samenhang tussen de kapitalen. Hoewel er pogingen worden ondernomen om deze maatstaven te formuleren door onder meer het Swiss Federal Statistical Office (SFSO), het International Centre for Integrative Studies (ICIS) en Telos, ontbreekt een objectieve algemeen aanvaarde norm voor een 'goede afweging'. Deze moet telkens per geval worden bepaald en geëxpliciteerd.

Hetzelfde geldt voor de operationalisering van de verschillende kapitalen. Welke aspecten behoren tot het economische domein, het ecologische domein of het sociaal culturele domein? Ook hierover bestaan verschillen van mening en ontbreekt het aan een eenduidige definitie. Telos heeft ervoor gekozen de verschillende aspecten van de drie kapitalen te benoemen in termen van voorraden. Ieder kapitaal is opgebouwd uit een aantal voorraden, essentiële elementen die samen de kwaliteit en kwantiteit van het kapitaal bepalen. De bepaling van de voorraden heeft Telos gebaseerd op een uitgebreid literatuuronderzoek en getoetst in discussie met gemengde fora van deskundigen (Telos, 2004 en 2006). Bij het opsplitsen van de kapitalen in voorraden is er naar gestreefd om voorraden aan slechts één kapitaal toe te delen. De volgende voorraden worden onderscheiden: economie, ecologie en sociaal-cultureel kapitaal (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2: (Elementen van) duurzaamheidskapitalen

Economie	Ecologie	Sociaal-cultureel
1. arbeid	1. natuur	1. solidariteit
2. kapitaalgoederen	2. bodem	2. burgerschap
3. kennis	3. grondwater	3. identiteit en diversiteit
4. grond- en hulpstoffen	4. lucht	4. veiligheid
5. ruimtelijke vestigings-voorwaarden	5. oppervlaktewater	5. woonomgeving
6. economische structuur	6. delfstoffen	6. gezondheid
	7. landschap	7. onderwijs
		8. kunst en cultureel erfgoed

Om de twee uitgangspunten (duurzaamheid als situationeel gedefinieerd begrip en externe beoordeling) met elkaar te combineren kiezen we in dit onderzoek voor een lichte toets op de in de besluitvorming geadresseerde samenhang tussen en binnen de verschillende kapitalen, tussen nu en later en tussen hier en elders. Over het feit dat duurzaamheid hierover gaat is immers wel vrij algemene overeenstemming. Er is sprake van een 'lichte' toets omdat we geen uitspraken doen over de fysieke effecten van de geadresseerde samenhang en over de vraag of de samenhang voldoende is in het licht van de gebiedsproblematiek of het bereiken van bepaalde beleidsdoelen. We kijken alleen of in de verschillende beleidsronden stapjes richting duurzaamheid zijn gezet.

De toets betreft op de eerste plaats de *breedte* van de geadresseerde inhoudelijke samenhang: in welke mate worden in de besluitvorming alle relevante verbanden gelegd tussen de (elementen van de) kapitalen, de effecten nu en later en hier en elders? We gebruiken hiervoor de indeling van de duurzaamheidskapitalen van Telos (zie tabel 2.2). Anders dan Telos definiëren we de kapitalen niet vooraf (vgl. Telos, 2006). Het is een empirische vraag of en hoe de kapitalen betekenis krijgen in de regionale beleidspraktijk.

Op de tweede plaats gaat het om de *diepte* van de geadresseerde samenhang: in welke mate worden de (elementen van de) kapitalen, de effecten nu en later en hier en elders op elkaar betrokken? Vaak gaat een meer diepgaande samenhang gepaard met keuzes (trade-offs) omdat sprake is van schaarste. Niet alle wensen kunnen tegelijkertijd worden gerealiseerd.

Janssens en Van Tatenhove (2000) introduceren voor het nader preciseren van de diepgang van de besluitvorming een bruikbare "integratieschaal" die loopt van differentiatie, via coördinatie en samenwerking tot fusie. In de differentiatiefase is er geen samenhang, de sectoren of bestuursniveaus zijn volledig onafhankelijk. Door coördinatie (ook wel: tweezijdige afstemming) ontstaat een zekere samenhang, terwijl de sectoren of bestuursniveaus grotendeels onafhankelijk blijven. Bij samenwerking werken sectoren/bestuursniveaus samen aan deels gemeenschappelijke doelen of oplossingen ter vergroting van wederzijdse voordelen. Bij fusie ontstaat iets nieuws, er is geen onderscheid meer tussen de verschillende sectoren of bestuursniveaus (zie ook: Godfroj, 1989). De integratieschaal toont ook een groeiend commitment of binding van de deelnemende partijen aan gemaakte afspraken (vgl. Carter, 2001).

Hoewel deze integratieschaal vooral betrekking lijkt te hebben op bestuurlijk-organisatorische samenhang kunnen we hem ook benutten voor het beoordelen van inhoudelijke samenhang. Bij differentiatie worden dan weliswaar verschillende (elementen van de) duurzaamheidskapitalen in het plan of maatregelenpakket betrokken, maar ze bestaan onafhankelijk van elkaar. Het commitment van partijen is over het algemeen laag ("lippendienst" aan plan). Van "samenwerking" of verweving is sprake als op onderdelen gemeenschappelijke doelen, thema's of maatregelen zijn geformuleerd, waarmee de eisen of doelen vanuit de verschillende kapitalen met elkaar worden verzoend. Partijen zetten daadwerkelijk hulpbronnen in om de gemeenschappelijke doelen te bereiken en spreken elkaar aan op de realisatie ervan. Een herkenbaar voorbeeld op maatregelenniveau is agrarisch natuurbeheer: hiermee wordt het duurzaamheidskapitaal natuur verweven met het duurzaamheidskapitaal arbeid en mogelijk ook cultureel erfgoed. Bij fusie of vernieuwing zijn de onderliggende (elementen van) kapitalen niet meer zichtbaar, de initiële doelstellingen zijn verlaten en er is iets nieuws ontstaan waaraan partijen zich volledig hebben gecommitteerd. De categorie "coördinatie" laten we in het empirisch onderzoek vallen omdat het nauwelijks op zinvolle wijze van samenwerking/verweving is te onderscheiden (zie ook: Godfroj; 1989).

Om in de empirie zicht te krijgen op het onderscheid differentiatie, verweving of vernieuwing is het zinnig niet alleen naar de inhoud van de besluitvorming te kijken maar ook naar het proces dat daaraan ten grondslag ligt. De analyse van dit proces kan namelijk aanwijzingen geven of er van sprake is van differentiatie, verweving of fusie. Zo is het niet voorstelbaar dat strijd of vermindering tussen actoren leidt tot verweving of creatie van iets nieuws. Samenwerking op basis van erkenning van wederzijdse afhankelijkheid en de inzet of ruil van hulpbronnen kan wel leiden tot verweving of vernieuwing.

Samenhang kan tenslotte op verschillende beleidsniveaus worden nagestreefd: strategisch (bijv. Kaderrichtlijn Water), tactisch (bijv. deelstroomsgebiedsplannen) en operationeel (bijv. uitvoeringsprojecten) (Neven en Kistenkas, 2006). Omdat regionale besluitvormingsprocessen ons object van onderzoek zijn concentreren we ons bij de toets op samenhang op het tactisch en operationeel niveau.

2.2.5 Uitgewerkte onderzoeksvragen

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende concrete onderzoeksvragen:

1. Welke structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen zijn mogelijk van invloed op regionale beleidsarrangementen rond gebiedsgerichte beleidsinitiatieven op het snijvlak van ruimte en water?
2. Hoe verloopt de besluitvorming en hoe vindt verankering plaats in twee van de genoemde regionale beleidsarrangementen onder invloed van relevante structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen?
3. Wat zijn daarbij cruciale beslismomenten, hoe krijgt in de tussenliggende beleidsronden duurzaamheid betekenis en hoe kunnen we deze betekenisverlening verklaren uit de dimensies van het regionale beleidsarrangement?

2.3 Onderzoeksonwerp

2.3.1 Casusselectie

De beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen zal voornamelijk gebeuren middels casestudy-onderzoek. Casestudy-onderzoek is namelijk bij uitstek geschikt voor de analyse van complexe besluitvormingsprocessen in hun context. Gekozen is verder voor een meervoudige casestudy omdat die over het algemeen meer representatief is dan een enkelvoudige casestudy. Geschikte casus voor dit onderzoek zijn gebiedsgerichte projecten waarin de waterproblematiek een belangrijke rol speelt en gezocht wordt naar duurzame oplossingen. Hiervan zullen er twee worden geselecteerd op basis van maximale variatie op de onafhankelijke variabele. Dit is een geschikte selectiemethode als we inzicht willen krijgen in de betekenis van verschillende omstandigheden voor het casusproces en uitkomst (Flyvbjerg 2001; 79).

De selectie van de casus is in vier stappen verlopen. *Stap 1* was het opstellen criteria voor selectie van de casus. De criteria of onafhankelijke variabelen volgen uit de maatschappelijke ontwikkelingen die wij van invloed achten op het regionale beleidsarrangement. Concreet: het debat over gebiedsgericht beleid, het duurzaamheidsdebat en het waterdebat (zie par. 2.2.3 en hoofdstuk 3). De onafhankelijke variabelen zijn: 1. er is sprake van een gebiedsgerichte benadering, 2. er is sprake van een complexe problematiek op het snijvlak van water en ruimtelijke vraagstukken, en 3. men is op zoek naar duurzame oplossingen in breder verband.

Stap 2 was het zoeken van potentiële casus die aan deze criteria voldoen. Hierbij zijn de volgende primaire ingangen gebruikt: de websites www.gebiedsgerichtbeleid.nl (de link provincies en gebieden) en www.leaderplus.nl (link Leader+ gebieden in Nederland). Ad hoc

zijn ook nog andere gebieden bekeken zoals de Zuidplaspolder. Op basis van deze zoektocht is de verdere selectie beperkt tot de Nationale Landschappen Groene Hart en Laag-Holland.

In *stap 3* zijn vier potentiële casus nader bestudeerd, te weten de droogmakerijen Groot-Mijdrecht en de Horstermeerpolder en de veenweidegebieden Alblasserwaard en Laag-Holland. De belangrijkste informatiebronnen waren publicaties en rapporten en telefonische gesprekken met medewerkers van de provincies Noord- en Zuid-Holland en met gebiedscoördinatoren.

In *stap 4* zijn de potentiële casus onderling vergeleken op basis van genoemde selectievariabelen en de waarden die deze aannemen. De variabele gebiedsgericht beleid kon daarbij zinvol worden geoperationaliseerd aan de hand van de verscheidenheid aan actoren die deelnemen aan het besluitvormingsproces. De variabele waterproblematiek kon worden geoperationaliseerd aan de hand van de kenmerken van de beleidsopgave en de landschapelijke kenmerken van het gebied. De variabele 'zoektocht naar duurzame oplossingen' kon worden geoperationaliseerd aan de hand van het verloop van het proces (voorspoedig, moeizaam, stagnatie enz.) en de aard van de belangen (gelijkgericht of tegengesteld). Naast deze formele criteria is gezocht naar voldoende ruimtelijke spreiding door te variëren op provincie. Bovendien is de bereidwilligheid van gebiedscoördinatoren om mee te werken aan het onderzoek meegewogen.

Tabel 2.3: Casusselectie

Selectie-variabele	Operationalisatie	Alblasserwaard	Horstermeerpolder	Groot Mijdrecht	Laag-Holland
Gebiedsgericht beleid	Betrokkenen	Gemeenten, bewoners, particuliere organisaties	Provincie en beperkt aantal partijen	Provincie en diverse partijen	Provincie en diverse partijen
Waterproblematiek	Type beleidsopgave	Tegengaan bodemdaling, robuuste verbindingzone	Natuurontwikkeling en waterberging	Waterkwaliteit en tegengaan bodemdaling	Tegen gaan bodemdaling, robuuste verbindingzone
	Landschapkenmerken	Veenweide	Droogmakerij	Droogmakerij	Veenweide
Zoektocht duurzame oplossingen	Verloop proces	Voorspoedig, gelijkgerichte belangen	Moeizaam, tegengestelde belangen	Stagnatie, tegengestelde belangen	Perspectiefvol, gelijkgerichte belangen
Ruimtelijke spreiding		Zuid-Holland	Noord-Holland	Utrecht	Noord-Holland

Maximale variatie op de onafhankelijke variabele in combinatie met praktische overwegingen leidt tot een keuze voor: de Alblasserwaard en de Horstermeerpolder. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn de bewoners en stakeholders al jarenlang nauw betrokken bij de gebiedsontwikkeling. De overheid heeft daarbij een faciliterende rol. Met allerlei projecten wordt *bottom-up* aan plattelandsontwikkeling gewerkt. Er zijn geen grote belangentegenstellingen die het gebiedsproces verstoren. In de Horstermeer zijn de overheden al meer dan vijftien jaar bezig plannen voor het gebied te maken. De plannen zijn erop gericht om het gebied opnieuw in te richten en de waterhuishouding op orde te maken. Deze inzet botst met andere belangen in het gebied, wat leidt tot een moeizaam proces.

De droogmakerij Groot Mijdrecht is niet geselecteerd omdat de zoektocht naar duurzame oplossingen hier volledig is gestagneerd en het dus lastig is een toets op duurzaamheid uit te voeren. Een dergelijke toets is ook lastig uit te voeren in Laag-Holland omdat hier nog een aantal belangrijke besluiten genomen moet worden.

2.3.2 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen worden verschillende bronnen gebruikt en methoden toegepast. Het voordeel van een dergelijke triangulatie is dat het de betrouwbaarheid en interne validiteit van het onderzoek vergroot. Per onderzoeksvraag bespreken we nu de specifieke combinatie van methoden en bronnen.

Politiek-maatschappelijke context

De eerste onderzoeksvraag luidt: Welke structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen zijn mogelijk van invloed op regionale beleidsarrangementen rond gebiedsgerichte beleidsinitiatieven op het snijvlak van ruimte en water? Deze vraag wordt beantwoord met een institutionele analyse. De nadruk ligt op een analyse van overkoepelende politiek-maatschappelijke processen en de wijze waarop deze het regionale beleidsarrangement beïnvloeden. Hiertoe beperken we ons in eerste instantie tot een analyse van het duurzaamheidsstreven, de ontwikkelingen in het waterbeheer en de ontwikkeling van gebiedsgericht beleid. Dit zal voornamelijk gebeuren door literatuuronderzoek. Op basis van deze analyse zullen verwachtingen worden geformuleerd voor de verschijningsvorm van de regionale beleidsarrangementen.

Regionale besluitvorming

De tweede onderzoeksvraag luidt: Hoe verloopt de besluitvorming en hoe vindt verankering plaats in twee van de genoemde regionale beleidsarrangementen onder invloed van relevante structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen? Voor de beantwoording van deze vraag bakenen we het te onderzoeken proces in de twee casus eerst af in de tijd. Vervolgens reconstrueren we het beleidsproces en het beleidsarrangement. Een strategische analyse van de actoren en de manier waarop zij per beleidsronde naar een beslissing toewerken en een institutionele analyse van de dimensies van het beleidsarrangement wisselen elkaar hierbij af. Bronnen zijn documenten (gebiedsplannen, uitvoeringsprogramma's, berichtgeving in media) en interviews met betrokkenen in het besluitvormingsproces. De analyse wordt afgesloten met een toets op de verwachtingen over de 'doorwerking' van de structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen in het arrangement.

Toets op duurzaamheid

De derde onderzoeksvraag luidt: Wat zijn daarbij cruciale beslismomenten, hoe krijgt in de tussenliggende beleidsronden duurzaamheid betekenis en hoe kunnen we deze betekenisverlening verklaren uit de dimensies van het regionale beleidsarrangement? Voor de beantwoording van deze vraag grijpen we terug naar de empirische beschrijving van het besluitvormingsproces en beleidsarrangement en het TELOS-model (tabel 2.1 en 2.2). Per beleidsronde bespreken we aan de hand van het TELOS-model (tabel 2.1 en 2.2) welke duurzaamheidskapitalen en -dimensies betekenis krijgen en hoe sterk zij op elkaar worden betrokken. Voor deze lichte toets op duurzaamheid wordt dus geen nieuw empirisch materiaal gebruikt, wel speelt kennis van gebiedsprocessen elders en het expertoordeel van de onderzoekers hierbij een rol. We leggen verder een relatie met de dimensies van het regionale beleidsarrangement als verklarende factor. Deze verklaring is niet volledig. Ook interacties van actoren en externe gebeurtenissen zullen invloed hebben op de inhoud van de besluitvorming. Onze aandacht gaat echter primair uit naar institutionele verklaringen (zie ook onderzoeksmodel in figuur 2.1).

Het empirisch onderzoek is verricht vanaf juni 2007 – februari 2008. Ontwikkelingen die na die periode hebben plaatsgevonden zijn niet in de analyse betrokken.

3 Politiek-maatschappelijke context

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we drie ontwikkelingen waarvan we verwachten dat ze invloed hebben op het beleidsarrangement en het besluitvormingsproces in de casus. Het gaat om de ontwikkeling richting gebiedsgericht beleid, het duurzaamheidsstreven en verschuivingen in het waterbeleid. De beschrijving valt in twee delen uiteen: een algemeen deel en een meer toegespitst deel. In het toegespitste deel gaan we achtereenvolgens in op het Investeringsbudget Landelijk Gebied, de veenweideproblematiek, en de Europese Kaderrichtlijn Water (als specifieke context voor de ontwikkeling binnen de casus).

Door deze ontwikkelingen algemeen en specifiek te beschrijven hebben we betere mogelijkheden om het besluitvormingsproces in de casus te begrijpen en meer algemene uitspraken te doen naar aanleiding van de bevindingen.

Dit hoofdstuk is vooral beschrijvend. We beschrijven de ontwikkelingen in drie afzonderlijke paragrafen en doen daarnaast voorzichtige voorspellingen over hoe deze debatten het regionale beleidsarrangement zullen structureren en de besluitvorming zullen beïnvloeden. In hoofdstuk 6 grijpen we op dit hoofdstuk terug.

3.2 Gebiedsgericht beleid

Het gebiedsgerichte beleid is door het ministerie van VROM begin jaren '90 geïntroduceerd en heeft navolging gekregen bij andere ministeries en de provincies. Het resultaat was een stevige institutionalisering van dit beleid in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. In deze paragraaf beschrijven we deze institutionalisering (zie Padt, 2007 voor een uitgebreide verantwoording).

Het gebiedsgerichte beleid van het rijk

Het eerste Nationaal Milieubeleidsplan uit 1989 is de bakermat van het Nederlandse gebiedsgerichte beleid. Het plan maakte onderscheid in sectoraal en integraal gebiedsgericht beleid. Het sectorale beleid had betrekking op grondwaterbeschermingsgebieden, bodembeschermingsgebieden en stiltegebieden. Dit beleid dateerde uit begin jaren '80 en had als doel een bijzondere milieukwaliteit voor specifieke gebieden te bereiken. Het integrale beleid was nieuw en beoogde milieubeleid en ruimtelijk beleid te integreren. Onder aanvoering van het Ministerie van VROM is in tien ROM-gebieden (Ruimtelijke Ordening en Milieu) jarenlang met deze integratie geëxperimenteerd. De gebieden lagen in stedelijke en landelijke omgeving en waren ernstig vervuild of juist relatief schoon. Het ROM-beleid is een succes geworden vanwege de innovatieve aanpak (VROM, 1998). Het discours was dat generieke doelen en beleid moeten worden aangepast aan de problemen en omstandigheden in specifieke gebieden. Overheden, belangengroepen, maatschappelijke organisaties en marktpartijen werden uitgenodigd deel te nemen aan de onderhandelingen hierover. De ministeries van VROM en LNV maakten middelen vrij en over de verdeling van deze middelen werden afspraken gemaakt in een convenant. In de praktijk werd het ROM-model niet altijd gerealiseerd omdat het ministerie strenge eisen stelde aan de besteding van het geld en de onderhandelingsvrijheid van regionale overheden beperkte. Het ROM-beleid werd om die reden ook wel VROM-beleid genoemd.

Het Ministerie van LNV besloot begin jaren '90 eveneens tot vernieuwing van het gebiedsgerichte beleid. Het ministerie werd verweten dat het louter de belangen van boeren behartigde terwijl het platteland allang niet meer het exclusieve domein van de boeren was. Bovendien werd de landbouw steeds meer bekritiseerd vanwege de milieuvervuiling. Het ministerie zocht een nieuwe legitimatie voor zijn rol op het platteland en besloot een heroriëntatie van de landbouw op gang te brengen, mede op gebiedsniveau. Het bouwde de al bestaande Nationale Landschappen, Waardevolle Agrarische Landschappen en Grote Landschapseenheden om tot Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL). Het discours was 'gebiedsontwikkeling door lokaal initiatief'. Met dit discours nam het ministerie afstand van eenzijdige overheidssturing. Het ministerie wilde de bewoners betrekken bij het opstellen en uitvoeren van beleid en richtte hiertoe projectbureaus op, stelde gebiedsmakelaars aan en ondersteunde het werk van milieucorporaties en agrarische ondernemers. Net als bij ROM werd het WCL-model in de praktijk niet altijd gerealiseerd. Lokale partijen, boeren en burgers hadden weinig ervaring met bottom-up gebiedsprocessen. Bovendien keurde het ministerie regelmatig projecten af omdat ze niet zouden passen in de formele wettelijke kaders. Dit heeft geleid tot frustratie en wantrouwen in de Waardevolle Cultuurlandschappen gebieden tegenover het ministerie (Pleijte, 2000).

Het Ministerie van V&W ontwikkelde gebiedsgericht beleid onder de vlag van integraal waterbeheer. Integraal waterbeheer gaat uit van de gedachte dat watersystemen beheerd moeten worden in samenhang met de functies en het gebruik van oppervlaktewater én die van de omgeving. Met dit discours beoogde het ministerie de verschillende bij het waterbeheer betrokken belangen bijeen te brengen. Toch werd het waterbeheer aanvankelijk technocratisch ingevuld met de watersysteembenadering. Private partijen hadden geen toegang tot de gesloten overheidscoalities met als argument dat zij de belangentegenstellingen alleen maar zouden vergroten terwijl ze weinig verantwoordelijkheden droegen. De ingenieurs van Rijkswaterstaat baseerden zich op wetenschappelijke en technische expertise en hun plannen waren leidend bij gebiedsontwikkeling (Glasbergen, 1991). Deze technocratische aanpak was dominant tot in de jaren '90. Tegenwoordig is integraal waterbeheer een omvattende aanpak voor zowel lokale technisch oplosbare problemen als complexe ecologische en veiligheidsvraagstukken op Europese schaal en alles daartussen in. De Kaderrichtlijn Water beoogt bovendien de bewoners en lokale organisaties bij het waterbeheer te betrekken (zie verder par. 3.4).

Het is opvallend dat drie ministeries los van elkaar drie verschillende arrangementen ontwikkelden voor het gebiedsgerichte beleid gedurende de jaren '90. Maar het is ook logisch omdat ieder ministerie een aanpak volgde die aansloot bij de eigen geschiedenis, cultuur en beleidsstijl. Het spreekt voor zich dat de deze institutionele verkokering voor onduidelijkheid, verwarring en frustratie heeft gezorgd in de regio. Deze situatie duurde tot de eeuwwisseling. Ondertussen gaven de provincies vorm aan een eigen gebiedsgericht beleid.

Het gebiedsgerichte beleid van de provincies

Provincies waren belangrijke partners van het rijk bij de uitvoering van het beleid voor ROM, WCL en de Grote Wateren. Maar gedurende de jaren '90 eisten zij een meer eigenstandige rol op. Het Verdrag van Maastricht uit 1993 was voor hen een opsteker en dan in het bijzonder de oprichting van het Comité van de Regio's. Dit comité gaf de Europese regio's een stem in de totstandkoming van Europese regelgeving. Bovendien wilde het de burgers meer betrekken bij Europa. Het verdrag zette bij provincies een proces van bestuurlijke vernieuwing in gang en zij werden daarin gesteund door het eerste kabinet Kok en de hernieuwde Provinciewet uit 1994.

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) stelde in 1994 dat provincies de traditionele zorg voor de fysieke omgeving moest verbinden met sociale aspecten, zoals gezondheidszorg en onderwijs, sociale economie en leefbaarheid. De rol van de provincie moest daartoe verschuiven van een relatief neutrale speler op het bestuurlijke middenveld naar gebiedsregisseur (IPO, 1994a). De provincies beschouwden gebiedsgericht beleid als een voertuig om invulling te geven aan deze rol (IPO, 1994b en c) en ze entameerden in de loop van de jaren '90 zelf een groot aantal gebiedsgerichte projecten.

Een andere stimulans kwam vanuit het omgevingsbeleid. Provinciaal integraal omgevingsbeleid kwam eind jaren '90 op gang en bood provincies de mogelijkheid gebiedsprocessen sterk inhoudelijk te sturen. Zij introduceerden hierbij regels als de waterdoelenmethode, de duurzaamheidstoets, de milieubalans en kritieke kwaliteiten en omhelsden de watersysteembenadering, lagenbenadering en functietoekenning als middelen om lange termijn belangenafwegingen te maken. Ondanks deze ambitie om gebiedsprocessen vanuit het omgevingsbeleid te sturen, waren provincies op uitvoeringsniveau minder sturend en meer bereid belangenafwegingen te maken en lokale initiatieven te ondersteunen.

Het BANS-akkoord uit 1999 (Bestuursakkoord Nieuwe Stijl) was een andere opsteker voor provincies in het gebiedsgerichte beleid. In dit akkoord spraken provincies, de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het rijk af een aantal complexe bestuurlijke opgaven gezamenlijk aan te pakken. De revitalisering van het landelijk gebied was er daar één van. Het bleek dat veel problemen in het landelijk gebied terug te voeren waren op de beperkte beleidsruimte voor lokale overheden binnen de generieke wetgeving, het gebrek aan aansluiting tussen nationaal en Europees beleid, de verkokering binnen de overheid en het gebrek aan waardering voor lokale initiatieven. Deze problemen hebben de provincies gestimuleerd haar eigen rol nog actiever te formuleren, namelijk als gebiedsontwikkelaar (IPO, 2005). Om deze rol goed te kunnen vervullen werden de gebieden opgeschaald. Gebiedsgericht beleid ontstond daarmee het uitvoeringsniveau en werd core business in het provinciale omgevingsbeleid.

Posities in het debat

Sinds de introductie van het gebiedsgerichte beleid in Nederland is er een levendig debat gaande over de manier waarop dit beleid het beste kan worden gevoerd. Dit debat heeft geleid tot drie naast elkaar staande en deels concurrerende beleidsarrangementen. Deze diversiteit kan worden bestudeerd aan de hand van drie ideaaltypen voor gebiedsgericht beleid (tabel 3.1). Het eerste ideaaltype is dat van de sturende overheid. Dit arrangement bouwt voort op klassieke sturingsopvattingen. De watersysteembenadering en de lagenbenadering zijn twee voorbeelden van een grand design waarmee interventies en 'de regie' worden gelegitimeerd. Het zijn overheden die plannen en wetten maken, volgens de spelregels van de representatieve democratie en op gebiedsniveau met elkaar samenwerken bij de uitvoering ervan.

Het tweede ideaaltype positioneert gebiedsgericht beleid als een onderhandelingsproces. De overheid probeert door middel van onderhandeling met georganiseerde stakeholders tot belangenafwegingen te komen in de regio. De overheid komt daarbij tegemoet aan de vaak grote belangen van de stakeholders 'in ruil' voor draagvlak en betrokkenheid bij de uitvoering van beleidsdoelen. Naast geldmiddelen en beleidsruimte van de overheid spelen ook cofinanciering, grondeigendom en gebiedskennis van stakeholders een belangrijke rol in dit arrangement.

Volgens het derde ideaaltype is gebiedsgericht beleid een vorm van zelfregulering. De gedachte is dat bewoners, ondernemers en andere lokale stakeholders initiatieven nemen.

Niet zozeer de uitvoering van overheidsbeleid staat centraal, maar het realiseren van door bewoners geformuleerde gebiedsdoelen. De overheid kan lokale betrokkenheid en projecten stimuleren met specifieke voorzieningen zoals projectbureaus, gebiedsmakelaars en maatwerk in regelgeving. Belangrijkste hulpbron is echter het sociale kapitaal dat bewoners inbrengen. Het gaat hierbij om de aanwezigheid van lokale netwerken, sociaal vertrouwen en gedeelde normen (Putnam, 1993)

Tabel 3.1 Het debat in het gebiedsgerichte beleid en drie ideaaltypische posities daarin.

Beleidsarrangement Dimensies	Overheidsaansturing	Onderhandeling	Zelfregulering
Sturingsdiscours	Overheidsinterventies en grand design	Netwerksturing gericht op belangenafwegingen	Lokale participatie bij realisatie van gebiedsdoelen
Coalities	Overheden	Overheden en georganiseerde stakeholders	Bewoners, stakeholders en lokale overheden
Hulpbronnen	Plannen en formele bevoegdheden	Geld, beleidsruimte, draagvlak, grond, gebiedskennis etc.	Sociaal kapitaal
Regels	Hiërarchie	Consensus	Solidariteit en maatwerk

Vernieuwingen in het gebiedsgerichte beleid

Hiervoor hebben we gezien dat provincies steeds zelfbewuster werden in het gebiedsgerichte beleid. De instrumenten die hen ter beschikking stonden waren echter nog niet op deze nieuwe rol toegesneden. De Bijdrageregeling bodembeschermingsgebieden uit 1992, de eerste rijksregeling voor gebiedsgericht beleid, bood nauwelijks ruimte voor integratie op regionaal niveau. Het Subsidiebesluit Gebiedsgericht Milieubeleid (SGM) uit 1996 bood wel meer ruimte, maar had nog slechts betrekking op het milieubeleid. Bovendien waren de administratieve lasten voor de provincies hoog vanwege de vele subsidieregelingen met gedetailleerde aanvraag- en verantwoordingsprocedure. De nieuwe Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (SGB) bood wat dat betreft verbetering. In het ontwerp uit 1999 werd gesteld dat de ministeries hun budgetten zouden 'ontstapelen en ontschotten' en dat provincies niet meer jaarlijks de aanvraag- en verantwoordingsprocedures hoefden te doorlopen. Het rijk zou gebiedscontracten afsluiten en achteraf toetsen op bereikt resultaat.

Toch waren deze voorstellen nog niet bevredigend. De provincies wilden meer beleidsvrijheid en het rijk meer sturing. De oplossing voor dit dilemma werd gevonden in voorstellen voor een prestatiecontract voor het landelijk gebied en een aanpassing van de SGB uit 2001. Gebiedsgericht beleid vanaf toen was gebaseerd op drie pijlers: een overeenkomst tussen het rijk en het IPO voor een periode van vier jaar, een serie gebiedsprogramma's met operationele doelen en maatregelen, en een provinciaal uitvoeringsprogramma. De SGB had betrekking op 78 gebieden.

Toch bleek ook dit geen ideale oplossing. De criteria van de SGB bleken onvoldoende aan te sluiten bij die van de Europese fondsen voor plattelandontwikkeling. Bovendien waren er nog te veel subsidieregelingen, ieder met een eigen doelstelling en verantwoordingssystematiek. Het ministerie van LNV bijvoorbeeld had 80 afzonderlijke regelingen (Overbeek *et al.*, 2002). Ten slotte was het niveau van sturing te gedetailleerd: de budgetten voor de afzonderlijke gebieden lag vast en provincies hadden nauwelijks mogelijkheden om eenmaal toegekende budgetten te realloceren. Deze tekortkomingen hebben geleid tot een herbezinning op het gebiedsgerichte beleid en uiteindelijk tot het Investeringsbudget voor het Landelijk gebied.

(ILG). De sturingsfilosofie van het ILG sluit aan bij die uit de Nota Ruimte: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Deze filosofie behelst een strikte afbakening van rollen en verantwoordelijkheden tussen het rijk en andere overheden, in dit geval de provincies (zie kader 3.1).

In het ILG zit geld (ongeveer 3.7 miljard Euro voor de periode 2007-2013) voor de volgende doelen:

- *Natuur*: Ecologische Hoofdstructuur, agrarisch natuurbeheer, Natura 2000, Nationale Parken.
- *Landbouw*: biologische landbouw, clustering niet-grondgebonden landbouw, herstructurering glastuinbouw.
- *Recreatie*: grootschalig groen en recreatie om de stad, landelijke routenetwerken voor wandelen, fietsen en varen.
- *Landschap*: Nationale Landschappen, landschapselementen, cultuurhistorie en recreatief medegebruik.
- *Bodem*: het gebruik van de bodem afstemmen op de gewenste bodemkwaliteit, bodemsanering.
- *Waterbeheer*: veiligheid, watertekort, wateroverschot en waterkwaliteit.
- *Reconstructie zandgebieden*: een goede ruimtelijke structuur maken voor landbouw, natuur, milieu, recreatie, landschap en economie in de zandgebieden van Overijssel, Gelderland, Utrecht, Noord-Brabant en Limburg.
- *Sociaal-economische vitaliteit*: sociale en culturele infrastructuur, burgerbetrokkenheid, ondernemerschap.

Kader 3.1 Investeringsbudget Landelijk Gebied

Het ILG is gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- Een heldere taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk, provincies en gemeenten. Het rijksbeleid stuurt strategisch op hoofdlijnen en is selectief. Provincies hebben armslag om in hun regierol afwegingen te maken bij de regionale problematiek.
- De programmering van (de uitvoering van) het beleid wordt van onderaf opgezet, met een gebiedscommissie en een grote betrokkenheid van gemeenten en andere regionale en lokale partners. De gebiedscommissie stelt een integraal plan op, met een beleidsvisie op de gewenste toekomstige ontwikkeling van een gebied en een uitvoeringsprogramma.
- Rijk en afzonderlijke provincies onderhandelen op basis van hun eigen beleidskaders c.q. prioriteiten en sluiten prestatiecontracten af over de te bereiken (rijks)- beleidsdoelen en de wijze waarop de provincies samen met de gemeenten en andere partners gebiedsgericht gaan werken.
- De bij de rijksdoelen behorende geldstromen zijn gebundeld in het ILG. De Wet inrichting landelijk gebied (WILG) biedt hiervoor de juridische basis.
- Provincies kunnen binnen de contractperiode in de uitvoering schuiven met budgetten met het oog op een zo optimaal mogelijke benutting van rijksmiddelen (in plaats en tijd).
- Provincies leggen aan het rijk verantwoording af over het halen van de doelen op basis van monitoring.

Bron: www.ilg.nu

Verwachtingen bij de casus vanuit het gebiedsgerichte beleid

In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn de bewoners en stakeholders al jarenlang nauw betrokken bij de gebiedsontwikkeling. De overheid heeft daarbij een faciliterende rol. Met allerlei projecten wordt bottom-up aan plattelandontwikkeling gewerkt (zie hoofdstuk 2). We verwachten dan ook dat het beleidsarrangement in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden op zelfregulering geënt zal zijn. We verwachten als gevolg van het ILG een versterking van de

regierol van de provincie en een meer expliciete adressering van de ILG-doelen. Hierdoor kan het arrangement opschuiven naar meer onderhandeling of zelfs overheidssturing.

In de Horstermeer zijn de overheden al meer dan vijftien jaar bezig plannen voor het gebied te maken. De plannen zijn erop gericht om het gebied opnieuw in te richten en de waterhuishouding op orde te maken. Onze verwachting is daarom dat het arrangement in de Horstermeerpolder vooral een overheidsarrangement zal zijn. Het is mogelijk dat het ILG partijen zal uitnodigen tot een meer integrale aanpak van de waterproblematiek in relatie tot andere problemen.

3.3 Duurzame ontwikkeling

Duurzaamheid en duurzame ontwikkeling

Het begrip duurzame ontwikkeling dook voor het eerst op in de World Conservation Strategy uitgebracht door drie NGO's (IUCN, UNEP and WWF, 1980). Het begrip had betrekking op het beheer van natuurlijke voorraden, ofwel ecologische duurzaamheid. De Brundtland Commissie plaatste duurzame ontwikkeling binnen een bredere politieke, economische en sociale context en populariseerde het wereldwijd. De Commissie beoogde met het rapport Our Common Future (WCED, 1987) een brug te slaan tussen de milieuagenda van de OECD landen en de ontwikkelingsagenda van het Zuiden. De belofte van duurzame ontwikkeling is dat het mensen, vooral in het Zuiden, in staat stelt hun levensstandaard te verhogen zonder dat dit ten koste gaat van die in het Noorden en tegelijk milieudegradatie tegengaat. Om dit te bereiken moeten het gebruik van hulpbronnen, investeringen, technologie, instituties en consumptiepatronen meer in balans met de natuurlijke omgeving worden gebracht. Voor de Commissie stond Noord-Zuid solidariteit daarin centraal. De Agenda 21 van de Verenigde Naties had als doel duurzame ontwikkeling wereldwijd te implementeren. Deze omvangrijke agenda (met veertig hoofdstukken) werd in 1992 door 170 landen tijdens de wereldtop in Rio de Janeiro ondertekend. Hierna zijn er nog twee VN-conferenties voor duurzame ontwikkeling georganiseerd in New York (Rio+5-conferentie, 1997) en Johannesburg (2002).

Het antwoord van de Nederlandse regering op Johannesburg was het actieprogramma voor duurzame ontwikkeling 'Duurzame daadkracht'. Voor onderhavig onderzoek is vooral het nationale deel van dit programma relevant, in het bijzonder het veenweideprogramma (bijlage 1). Dit programma had tot doel de problematiek van de veenweidegebieden te agenderen en samen met het Ministerie van LNV, provincies, gemeenten, waterschappen, de melkveehouderijsector, natuurorganisaties en recreanten een maatschappelijk veranderingsproces in gang te zetten. Het meest concrete resultaat daarvan is de aanwijzing van het Groene Hart als Nationaal Landschap in de Nota Ruimte (2006). Onderstaand gaan we hier verder op in.

Aanpak problematiek veenweiden en droogmakerijen

De veenweidegebieden kampen met een aantal problemen, door de Raad voor het Landelijk Gebied als volgt kernachtig samengevat (Raad Landelijk Gebied, 2005):

- Voortgaande bodemdaling van het veenweidegebied, mede als gevolg van de verdoorgaande aanpassing van het grondwaterpeil.
- De waterproblematiek in brede zin, met accent op de groeiende noodzaak voor extra waterberging. Deze problemen zijn onder andere in droogmakerijen aanwezig.
- De ruimtedruk in en vanuit de zich ontwikkelende Deltametropool, met daardoor zowel behoefte aan grond voor woningbouw als voor andere dan agrarische bedrijvigheid. Daarmee samenhangende problemen zijn de optredende verrommeling van het landschap en steeds hoger wordende grondprijzen.

- Als gevolg van dat laatste afnemende mogelijkheden de melkveehouderij op een economisch verantwoorde basis vorm te geven. Verwerving van grond tegen rendabele prijzen is bijna onmogelijk, waarbij bovendien landelijke ambities op het punt van de EHS en Recreatie om de Stad de druk verzwaren. Schaalvergroting wordt ook bemoeilijkt door de eigenheden van landschap en bodemstructuur.
- Wegtrekken van jongeren uit het landelijke deel van het Groene Hart, zelfs uit de wat grotere kernen, wat ten koste gaat van de leefbaarheid en voor een deel ook de economische potentie.

Het Nationaal Landschap Groene Hart biedt een bestuurlijk kader om deze veelzijdige problematiek aan te pakken. Tot dusverre hebben bodemdaling en de waterproblematiek de meeste aandacht gekregen. De oplossing wordt gezocht in extensivering van de veehouderij en een duurzame waterhuishouding. Daarbij wordt ingezet op een gebiedsspecifieke aanpak, dat wil zeggen: “het gebiedsspecifiek handhaven of verhogen van de grondwaterstanden, het al dan niet aanpassen van het grondgebruik, dan wel het uitsluiten van activiteiten die leiden tot peilverlaging” (Nota Ruimte, 2006, blz. 120-121).

De problematiek voor de droogmakerijen heeft minder te maken met maaiveld daling, maar extensivering van de landbouw en duurzaam waterbeheer zijn ook hier aan de orde (voor dit laatste zie par. 3.4).

Op gebiedsoverstijgende schaal zijn ook andere duurzaamheidopgaven aan de orde, zoals (Actieprogramma Duurzame Ontwikkeling, 2003):

- gezond en veilig voedsel en milieu- en diervriendelijke productiewijzen;
- sluiten van mineralenkringlopen in de landbouw (ook in internationaal verband);
- schone en intensieve landbouw, waaronder duurzame glastuinbouw;
- realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur.

De laatste jaren is de regie bij de aanpak van de veenweideproblematiek steeds meer bij de provincies komen te liggen. Het meest concrete resultaat daarvan tot dusverre is het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013 (zie bijlage 2). In dit programma worden behalve de veenweideproblematiek en de droogmakerijen, ook andere onderwerpen geadresseerd, zoals recreatie, toerisme, woningbouw en bedrijventerreinen. Hieruit blijkt een streven naar meer samenhang tussen de verschillende kapitalen van duurzaamheid en naar een ontwikkelingsgerichte aanpak.

Verwachtingen bij de casus vanuit duurzaamheid

We verwachten dat de overheidsplannen voor meer duurzaamheid in het veenweidegebied en de droogmakerijen thans vooral nog agenderend werken en minder structurerend op het beleidsarrangement en de besluitvorming in de casus, wegens de recente datum en de ingrijpendheid van de beoogde veranderingen.

Dat betekent niet dat het duurzaamheidsdiscours geen invloed heeft in beide gebieden. Beïnvloeding kan immers ook via andere routes gaan dan via overheidsbeleid. Bovendien komt de recente veenweideaanpak niet uit de lucht vallen. Het is voor een belangrijk deel een reproductie van eerdere beleidsinitiatieven onder ander noemers. Of hiermee in de casus de volle breedte en diepgang van duurzaamheid wordt bereikt zal in hoofdstuk 6 blijken.

3.4 Waterbeheer

In par. 3.2 is al kort iets gezegd over integraal waterbeheer dat in de jaren '80 tot in de jaren '90 dominant was. Het watersysteem werd hierin als maakbaar en stuurbaar beschouwd. Nieuwe uitdagingen en nieuwe inzichten hebben duidelijk gemaakt dat er grenzen zijn aan de maakbaarheid en stuurbaarheid van watersystemen. Bodemdaling, zeespiegelstijging, toename van rivierafvoeren, verzuivering van het weer, warmere zomers, droogte, blijvende diffuse watervervuiling, stedelijke waterproblemen, opwarming en verzuring van zeeën en oceanen, en ruimteschaarste maken blijvende aanpassing van het waterbeheer noodzakelijk (V&W, 2006). Ook zijn andere vormen van sturing nodig. De Vierde Nota Waterhuishouding uit 1998 pleit voor "meer samenwerking tussen het beleid voor water, ruimtelijke ordening en milieu, gericht op verschillende belangen zoals veiligheid, landbouw, natuur, drinkwatervoorziening, transport, recreatie en visserij, daarbij ruimte scheppend voor gebiedsgericht maatwerk: een combinatie van een geïntegreerde generieke aanpak voor de landelijke gemeenschappelijke doelen en een specifieke regionale uitwerking, rekening houdend met de lokale omstandigheden en mogelijkheden"(p.11).

Deze lijn is voortgezet in Waterbeheer in de 21e eeuw (2000), Ruimte voor de Rivier, Anders omgaan met water (2000), Nationaal Bestuursakkoord Water (2003) en de Nota Ruimte (2006). Een belangrijk nieuw centraal uitgangspunt werd de trits 'vasthouden, bergen, afvoeren' en om dit te realiseren zijn nieuwe ruimtelijke claims noodzakelijk. De Nota Ruimte (2006) formuleert een 'ruimtelijk waterbeleid' waarbij water één van de structurerende principes is bij de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte (zie kader 3.2).

Kader 3.2 Ruimtelijk waterbeleid

- Met het oog op veiligheid tegen overstromingen wordt uitgegaan van het principe dat ruimte die reeds beschikbaar is voor water wordt behouden. Waar nodig wordt nog extra ruimte gecreëerd.
- Ter voorkoming van (grond)wateroverlast, ter beperking van wateraanvoer, ter vergroting van de voorraadberging en ter vermindering van de verdroging wordt de ruimte zodanig bestemd, ingericht en gebruikt dat water beter vast wordt gehouden. Als dat niet voldoende is worden maatregelen genomen om water te bergen.
- De ruimte wordt zodanig bestemd, ingericht en gebruikt dat geen vervuiling optreedt naar het grond- en oppervlaktewater. Als dat niet voldoende is, worden zo mogelijk (aanvullend) maatregelen getroffen om schone en vuile waterstromen gescheiden te houden. Wanneer ook dat onvoldoende soelaas biedt, is zuiveren van de vuile waterstromen aan de orde. Deze prioriteitenvolgorde (voorkomen – scheiden – zuiveren) wordt aangeduid als de 'drietrapsstrategie waterkwaliteit'.
- De nadelige invloed op het watersysteem die veroorzaakt wordt door een ruimtelijke ingreep, wordt waterneutraal of waterpositief gecompenseerd. Dit betekent voor nieuw stedelijk gebied en nieuwe infrastructuur een zodanige inrichting dat afwenteling van problemen met (grond)waterkwaliteit of – kwantiteit op de omgeving wordt voorkomen. Bij de herstructurering van bestaand bebouwd gebied wordt deze afwenteling verminderd;
- Waar mogelijk wordt ruimte voor water gevonden door combinatie van waterbeheer met andere functies om bij te dragen aan vergroting van de ruimtelijke kwaliteit.

Bron: Nota Ruimte (2006).

Nieuwe bestuurlijke opgaven

De Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) leidde tot nieuwe bestuurlijke opgaven. De KRW heeft als doel een goede chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen te realiseren. Een goede chemische kwaliteit betekent kortweg: wat er niet in hoort, zit er ook niet in. En een goede ecologische kwaliteit: wat er in hoort, zit er in. De KRW stelt dat watersystemen in 2015 in een goede toestand moeten verkeren. De meeste Nederlandse wateren vallen in de categorie 'sterk veranderd' of 'kunstmatig'. Voor deze categorie is er enige vrijheid voor het

formuleren van ecologische doelen. Dit maakt maatwerk en functiecombinaties op gebiedsniveau mogelijk (V&W, 2007). De KRW kijkt op drie punten af van het traditionele waterkwaliteitsbeheer in Nederland. Ten eerste hebben de kwaliteitsdoelstellingen een verplichtend karakter, zoals in alle Europese richtlijnen. Ze krijgen ook een wettelijke status en dat is met de huidige doelstellingen niet het geval. Ten tweede draagt de KRW de lidstaten op om in stroomgebiedbeheersplannen de ecologische en chemische doelen in 2009 vast te stellen, inclusief de benodigde maatregelen. Ten derde vereist de KRW participatie van maatschappelijke partijen bij het bepalen van de doelen en het opstellen van stroomgebiedbeheersplannen.

Het nieuwe waterbeheer toont twee ontwikkelingen. De eerste is de vermaatschappelijking van het waterbeheer. Waterbeheer is een collectief proces geworden waaraan vele actoren deelnemen. Waterbeheer krijgt te maken met veel extra sociale en economische afwegingen. Het vasthouden van water moet bijvoorbeeld worden afgewogen tegen functies als landbouw, recreatie en wonen. Er moeten principiële keuzen gemaakt worden waar een technische oplossing niet meer volstaat. Een uitdaging is om groepen en individuen die effecten ondervinden van het waterbeheer te bewegen tot collectieve acties voor gezamenlijk ervaren problemen en oplossingen: het collaboratieve waterbeheer (Van Leussen, 2002).

De tweede ontwikkeling is de verschuiving van 'water keren' naar 'water accommoderen'. Deze verschuiving is mede het gevolg van problemen met wateroverlast en bijna-overstromingen in de jaren '90 waardoor de vraag opkwam of de strategie van 'water keren' is vol te houden op de lange termijn. Er is geen sprake meer van een 'strijd tegen het water', maar van 'leven met water'. Er moet 'ruimte voor water komen' en watersystemen moeten 'gezond en veerkrachtig' zijn en het gebruik ervan duurzaam (Immink, 2007).

Beide ontwikkelingen komen samen in 'contextueel waterbeheer'. Contextueel waterbeheer richt zich op duurzaamheid waarbij actoren in een interactief proces voortdurend op zoek zijn naar evenwicht tussen de fysieke omgeving, de economie en de sociaal-culturele omgeving. Waterbeheer vindt daarbij steeds meer plaats in Europees en internationaal verband en op basis van publiek-private arrangementen (V&W, 2006). Sturing in dergelijke arrangementen vraagt om een andere aanpak dan die traditioneel in het waterbeheer wordt gehanteerd (zie kader 3.3). Via ontdekken, uitproberen, leren van successen en problemen vinden betrokken actoren uit wat de juiste middelen zijn en welke wegen kansrijk lijken (V&W, 2006).

Kader 3.3 Verschuivingen in het waterbeheer

Contextueel waterbeheer is een nieuw begrip dat refereert aan verschuivingen die in het waterdebat gaande zijn. Deze laten zich als volgt samenvatten:

van water als vanzelfsprekendheid	naar water als schaars goed
van ruimte stuurt water	naar water stuurt ruimtelijke ontwikkeling
van stoffen meten	naar (stroom)gebiedskwaliteit leveren
van overheid beschermt tegen overstromingen	naar heldere keuzes over leven met waterrisico's
van top-down gedetailleerd regelen	naar ruimte bieden binnen stimulerende kaders

Bron: V&W, 2006.

De wateropgave voor de veenweidegebieden en droogmakerijen

De KRW vormt de komende jaren een aanzienlijke bestuurlijke opgave voor het Nederlandse waterbeheer. In een verkennende studie naar het regionale oppervlaktewater concludeert het PBL (Ligtvoet *et al.*, 2006) dat de fosforconcentratie in sloten en vaarten in de veen- en kleigronden thans hoger is dan het ecologische doel voor 2015. Dit komt niet alleen door de

huidige en historische bemesting (fosfaatverzadiging), maar ook de aanleg van diepe droogmakerijen (nutriëntrijke kwel) en de ontwatering van veengebieden (mineralisatie van veen). Deze belasting is nagenoeg alleen op te heffen door een aanzienlijke peilverhoging (p.50). Over het lange termijn gedrag van fosfor in veengronden bestaat echter nog veel onzekerheid (p.61).

Er bestaan tal van maatregelen om de ecologische kwaliteit van het oppervlaktewater te verbeteren. In de veengebieden en de daarbij behorende veenmoerassen en laagveenmeren liggen kansen in het combineren van waterbeleid, bestrijding van bodemdaling, ontwikkeling van moerasnatuur en agrarische natuur, en het vergroten van recreatieve potenties. Door slim gebruik te maken van de ruimte kan landbouw in veel gevallen samengaan met een ander soort grondgebruik met andere eisen aan de waterhuishouding en bodembelasting (p.62). Aansprekende toekomstvisies zijn geformuleerd door onder andere Alterra (Rienks en Gerritsen, 2005), Habiforum en Innovatienetwerk Groene Ruimte (Grandiek, van Herk en Cronenberg, 2007).

Verwachtingen bij de casus vanuit het waterbeheer

Voor de Horstermeerpolder verwachten we dat de aanpassing van de waterhuishouding op traditionele wijze door de overheid zal worden aangestuurd (tabel 3.1), met een verschuiving van integraal waterbeheer naar ruimtelijk waterbeleid met toenemende aandacht voor waterkwaliteit. Voor de de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden verwachten we een vergelijkbare verschuiving van integraal naar ruimtelijk waterbeheer. In beide gebieden kunnen we ook een verschuiving naar contextueel waterbeheer aantreffen, omdat de KRW participatie in het waterbeheer vereist.

3.5 Veranderingen in de beleidspraktijk?

Voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden verwachten we een beleidsarrangement gebaseerd op zelfregulering aan te treffen waarin plattelandsontwikkeling centraal staat en voor de Horstermeer een overheidsarrangement waarin de waterhuishouding centraal staat.

Het ILG, de agendering van de veenweideproblematiek en het ruimtelijk waterbeheer zullen naar verwachting de komende jaren steeds meer een stempel op gebiedsgerichte besluitvormingsprocessen gaan drukken. Deze drie ontwikkelingen richten zich inhoudelijk op belangrijke onderwerpen als het tegengaan van bodemdaling, natuuraanleg, waterberging, extensivering van de landbouw en waterkwaliteit. Het is enerzijds denkbaar dat de overheid zich steeds meer geroepen zal voelen om hierin te interveniëren, wat een versterking van of verschuiving richting het overheidsarrangement betekent, zowel in discours als in praktijken. Anderzijds beoogt het ILG nadrukkelijk andere bestuurlijke verhoudingen. Provincies zijn als regisseur van gebiedsprocessen steeds meer geneigd maatschappelijke en andere partijen bij de uitvoering van beleidsopgaven te betrekken. Dit zou in beide casus een verschuiving richting onderhandelingsarrangement met zich mee brengen.

Het is de vraag of we genoemde verschuivingen al in de casus kunnen waarnemen. Aan de ene kant kan worden gesteld dat het ILG, de agendering van de veenweideproblematiek en ruimtelijk waterbeheer relatief nieuw zijn en dus waarschijnlijk nog maar beperkt in de beleidspraktijk zijn doorgedrongen en dus lastig waar te nemen zijn. Aan de andere kant kan worden gesteld dat deze ontwikkelingen juist uit veranderende beleidspraktijken voortkomen en dus gemakkelijk zijn waar te nemen. Het ILG bijvoorbeeld is ontstaan uit onvrede met bestaande subsidieregelingen en heeft een voorgeschiedenis van meer dan tien jaar (Padt, 2007). De basisgedachten van contextueel waterbeheer zijn ook al eerder terug te vinden, bijvoorbeeld in de Vierde Nota Waterhuishouding.

4 Beleidsarrangementen Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Horstermeerpolder

4.1 Inleiding

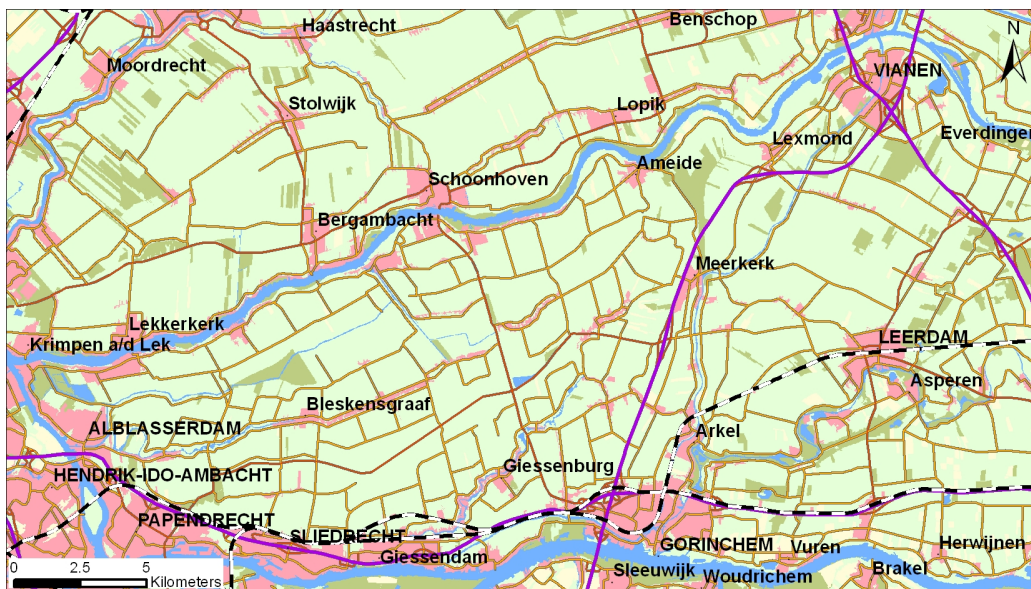
In dit hoofdstuk reconstrueren we de beleidsarrangementen voor de beide casus Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Horstermeerpolder. Hierbij plaatsen we de context zoals in hoofdstuk 3 beschreven buiten haakjes. Dit hoofdstuk vormt een opstap naar hoofdstuk 5 waarin we de besluitvormingsronden in het beleidsproces in de beide gebieden beschrijven en de manier waarin duurzaamheid betekenis krijgt.

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Par. 4.2 en 4.3 behandelen ieder een casus. Na een beschrijving van het beleidsproces lopen we de dimensies van het beleidsarrangement langs. In par. 4.4 trekken we conclusies over de beleidsarrangementen en gaan we alvast oriënterend na of onze verwachtingen uit hoofdstuk 3 uitkomen.

4.2 Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

4.2.1 Gebiedsbeschrijving

De Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is een uitgestrekt landbouwgebied ten oosten van Rotterdam en ten zuiden van de rivier de Lek. Aan de zuidzijde ligt de grens langs de Merwede en de beneden-Merwede en aan de oostzijde langs de Linge en de Diefdijk, ruwweg op de lijn Everdingen-Leerdam-Gorinchem (zie kaart 4.1).



Kaart 4.1: De Alblasserwaard-Vijfheerenlanden omvat de gemeenten Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Zederik. Het gebied bestaat grotendeels uit veen- en klei-op-veengronden en heeft een uitgestrekt open karakter. De bodem ligt aan de oostzijde op één meter boven NAP en aan de westzijde op 2,5

meter onder NAP. In de Middeleeuwen zijn duizenden evenwijdige smalle slootjes gegraven om het overtollige water af te voeren. De Middeleeuwse ontginningsstructuur is uitzonderlijk goed bewaard gebleven. Vanwege het venige en natte karakter is veeteelt vrijwel de enige mogelijke vorm van grondgebonden landbouw. Talloze cultuurhistorische elementen zoals molens, dijken en gemalen illustreren het belang van water voor het gebied. Er zijn in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden nog 52 werkende molens. Andere karakteristieke landschapselementen zijn knotbomen, eendenkooien, landwegen, grienden, hoogstamboomgaarden en meidoornhagen in de uiterwaarden.

Het zuidelijke gebied langs de Merwede is sterk verstedelijkt. Vanaf het einde van negentiende eeuw ontstond allerlei ambachtelijke en industriële bedrijvigheid en trad industrialisatie op. Ook kwam er steeds meer bebouwing. In de jaren zestig trad een forse uitbreiding op en werd ook veel nieuwe infrastructuur aangelegd, waaronder de A15. De zuidzone vormt een sterk contrast met het open gebied van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

Veel jongeren trekken naar de stad en de vergrijzing neemt toe. Werkgelegenheid is vooral te vinden in de sterk verstedelijkte zuidelijke zone en veel minder in de kleine kernen. Er is relatief veel werkgelegenheid in de landbouw en industrie.

De natuurwaarden hangen samen met het natte en open karakter van het gebied. Het gebied is van internationale betekenis voor weidevogels en overwinterende vogels zoals ganzen, zwanen en smienten. De agrariërs dragen in belangrijke mate bij aan de instandhouding van het landschap door allerlei vormen van agrarisch natuurbeheer.

Het streekbewustzijn is sterk ontwikkeld en er is een bloeiend verenigingsleven op allerlei terreinen. Dit heeft te maken met de christelijke achtergrond van de bevolking en de natuurlijke riviergrenzen van het gebied. Bijna 30 procent van de bevolking is actief als vrijwilliger. Op het gebied van plattelandsontwikkeling zijn er talloze lokale initiatieven.

4.2.2 Het beleidsproces

Duurzame landbouw en ontwikkelingssamenwerking

In 1983 werd in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de Werkgroep duurzame landbouw en ontwikkelingssamenwerking opgericht. De leden waren idealistische melkveehouders die solidair wilden zijn met boeren in de Derde Wereld en bereid waren hun eigen bedrijfsvoering hiertoe aan te passen. Naar aanleiding van studiereizen en uitwisselingen verschoof het accent geleidelijk in de richting van lokale initiatieven en milieuvriendelijke productie. Het idee van streekeigen productie sloeg aan. Daarmee werd aangesloten op de vroegere traditie van boerenkaasproductie in het gebied (De Haas, 1997). Andere activiteiten van de werkgroep waren het hanteren van vrijwillige streefnormen voor het mineralenoverschot, het bijhouden van een mineralenboekhouding, natuur- en landschapsbeheer, zuinig omgaan met water, energie en bestrijdingsmiddelen, agro-toerisme, en kleinschalige melkverwerking (Horlings, 1996: 331). De werkgroep is steeds professioneler gaan werken, wat in 1994 heeft geleid tot de oprichting van de agrarische natuurvereniging Den Hâneker.

Convenant Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Begin jaren'90 was de provincie Zuid-Holland bezig met de voorbereidingen voor het streekplan Zuid-Holland Zuid. Een van de plannen daarin was de aanleg van 500 hectare natuurgebied en 1.000 hectare beheersgebied in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Dit voornemen stuitte op groot verzet in de streek omdat men vond dat de openheid en het agrarische karakter van de streek erdoor werd aangetast. De streek kwam met het voorstel om op een eigen wijze invulling te geven aan de beoogde natuurontwikkeling, onder andere

met agrarisch natuurbeheer. De Werkgroep duurzame landbouw was al jaren bezig met agrarisch natuurbeheer en was de drijvende kracht achter dit initiatief. De provincie gaf de streek het voordeel van de twijfel, mede dankzij de overtuigingskracht van gedeputeerde Jan Heijkoop, zelf agrariër in het gebied en voorstander van de alternatieve aanpak. Afspraken werden in 1996 vastgelegd in een convenant dat door 26 partijen werd ondertekend, waaronder de gemeenten, provincie, waterschappen, landschapsbeheer en regionale boerenorganisaties.

Het convenant ging uiteindelijk over veel meer dan natuur alleen. De partijen spraken af om het sluipende verlies aan ruimtelijke kwaliteit een halt toe te roepen (opmars van de steden, uitbreiding van de kernen, verdichting in de linten, toename bedrijfsbebouwing, bredere wegen). Ook wilden zij de agrarische betekenis versterken en meer ruimte bieden aan recreatie, natuur en landschap. Dit alles moest een positieve invloed hebben op de regionale economie, samen met de lokale gemeenschap worden uitgevoerd en aansluiten bij het natuurbeeld zoals dat leeft in de streek. Voor de uitvoering van het convenant is in 1998 een Landschapsplan opgesteld (Bosch en Slabbers, 1998 en 2002). Dit plan is op interactieve wijze tot stand gekomen. Er zijn rondetafelgesprekken gevoerd met deskundigen uit de streek, met ambtenaren, vertegenwoordigers van belangenorganisaties, etc. Ook zijn advertenties geplaatst in huis-aan-huisbladen, waarin mensen uit de streek werden opgeroepen om hun ideeën kenbaar te maken op een meegedrukte kaart. Verder zijn streekbijeekkomsten georganiseerd, is een enquête gehouden en zijn huiskamergesprekken gevoerd. Een aantal deelaspecten is in themagroepen uitgewerkt (ibid.). Al met al zijn er 200 mensen actief geweest (VROM, 2006). Het plan kreeg de trotse titel 'Een plan voor en door de streek'.

De provincie Zuid-Holland heeft het plan vastgesteld, maar de gemeenteraden niet uit bezorgdheid over de kosten (VROM, 2006). Om de uitvoering toch van de grond te tillen is in 1999 de Stichting Uitvoering Landschapsplan opgericht en is een landschapscoördinator benoemd die de uitvoering van de projecten heeft gecoördineerd. Het Landschapsplan is in 2002 geactualiseerd. Bijlage 3 geeft een overzicht van de projecten uit het Landschapsplan en van de betrokken partijen. De uitvoeringsperiode van het convenant en Landschapsplan liep in 2006 af. De meeste projecten zijn inmiddels uitgevoerd (Stichting Uitvoering Landschapsplan, 2007). De uitvoering van het Landschapsplan is begeleid door de Gebiedscommissie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden, waarin maatschappelijke organisaties, de gemeenten en de provincie Zuid-Holland waren vertegenwoordigd.

Vanaf eind 2002 zijn ook projecten uitgevoerd door de plaatselijke Leadergroep de Waarden. Leader is een Europees programma dat kleinschalige, bottom-up plattelandsontwikkeling stimuleert (Europese Commissie, 2006). De Waarden omvat naast de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden, ook de Krimpenerwaard. Binnen Leader stonden twee thema's centraal:

- Leefbaarheid en levenskwaliteit. Hierbij moet gedacht worden aan het in stand houden van de voorzieningen in kleine kernen, zoals zorg, cultuur en sport.
- Versterking stad-land relaties. Hierbij gaat het om de aantrekkelijkheid van het gebied voor de stad, door het aanbieden van bijvoorbeeld (agro)recreatie, huisverkoop en agrarisch natuurbeheer.

De eerste Leader-periode liep in 2006 af. Voor de tweede Leader-periode 2007-2013 is een aparte Leadergroep opgericht voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (naast een aparte groep voor de Krimpenerwaard).

Visies op het landelijk gebied

In 2006 hebben de gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden een vervolg op het Landschapsplan uitgebracht, met als titel Visie Landelijk Gebied (Bestuurscommissie AV, 2007). De reden hiervoor was dat het convenant afliep en de gemeenten zich nadrukkelijker wilden bezighouden met het landelijk gebied. Het plan is geschreven door een aantal experts en vatte samen waarover volgens de experts consensus bestond. De visie is inhoudelijk grotendeels een voorzetting van het Landschapsplan, maar de uitvoering is anders geregeld. De Gebiedscommissie is opgeheven en in plaats daarvan is een Gebiedsplatform met alleen maatschappelijke organisaties ingesteld. De gemeenten zijn vertegenwoordigd in een Bestuurscommissie, die zich laat adviseren door het Gebiedsplatform en als opdrachtgever functioneert voor de Stichting Uitvoering Landschapsplan (die is blijven bestaan). Op de achtergronden van deze nieuwe organisatie gaan we in de volgende paragraaf verder in.

De gemeentelijke visie wordt uitgedaagd door de Natuur- en Vogelwacht Alblasserwaard. De Vogelwacht heeft recent een flyer met 30 punten uitgebracht. Deze is op diverse inspraakmomenten aan gemeentelijke colleges, raden en wethouders onder de aandacht gebracht. De flyer bevat concrete inrichtingsvoorstellen. De gedachte hierachter is dat de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden een tegenhanger is van de stad en ook als zodanig moet worden ingericht om te voorkomen dat het gebied ten prooi valt aan ongerichte stedelijke ontwikkeling. Er zou een totaalplan moeten komen. De Vogelwacht vermoedt echter dat er onvoldoende bestuurlijke wil is om dit idee te realiseren, mede omdat enkele voorstellen direct raken aan een aantal gevestigde belangen, zoals de landbouw en woningbouw.

Ook van 'buitenaf' wordt de gemeentelijke visie uitgedaagd. Recentelijk zijn er enkele grote nieuwe ontwikkelingsprojecten gestart die bepalend kunnen zijn voor de toekomstige ontwikkeling van het gebied: de Merwedezone en de Natte As. Deze projecten vallen formeel buiten het kader van de Landschapsvisie en worden daarin dus ook niet uitgewerkt.

De Merwedezone ligt aan de zuidkant van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden langs de rivieren de Merwede en de Noord tussen Gorinchem en Kinderdijk. Dit is een project uit het Streekplan van de provincie Zuid-Holland om te komen tot een betere afstemming tussen stad en platteland. Het project richt zich heel concreet op de realisatie van:

- het Regiopark Merwede: landbouw, natuurontwikkeling, recreatie en waterberging, eventueel in combinatie met sportcomplexen bij Sliedrecht;
- de Merwede-Linge light-train;
- regionale bedrijventerreinen;
- een slipdepot en milieustraat bij Sliedrecht;
- 40 megawatt duurzame energie;
- nieuwe fietsroutes (Stuurgroep Transformatie Merwedezone, 2007).

De Natte As is een ecologische verbinding die het IJmeer en de Biesbosch ecologisch aan elkaar moeten gaan verbinden. Door het ontwikkelen van moerassen, rietlanden en moerasbossen ontstaan kansen voor de toename van het aantal roerdompen, otters en vele andere soorten (EC-LNV, 2001). De verbinding is aanvullend op de Ecologische Hoofdstructuur en heeft ook een recreatieve functie. De Natte As werd voor het eerst genoemd in de Nota Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur (1999) van het Ministerie van LNV en is in de Nota Ruimte verder uitgewerkt. De provincies hebben de ligging globaal ingetekend (Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013). De Natte As loopt dwars door de Alblasserwaard vanaf de Krimpenerwaard in het noorden naar de Merwedezone in het zuiden, i.c. het Regiopark Merwede. De Natte As beslaat in de Alblasserwaard ongeveer 1000 hectare, waarvoor ongeveer dertig bedrijven zouden moeten worden beëindigd of onteigend.

De weerstand is daarom groot. Vanuit de streek zijn enkele alternatieven naar voren gebracht zoals het opwaarderen van bestaande ecologische verbindingen, aanleg van een rij ecologische stapstenen, combinatie met een recreatieve zone, of zelfs verplaatsing naar bijvoorbeeld de Hollandse Waterlinie (bijeenkomst Gebiedsplatform 10 oktober 2007). Er is kortom nog veel onduidelijkheid over de definitieve tracékeuze in de Alblasserwaard. Bovendien is realisatie pas na 2014 gepland (provincie Zuid-Holland, 2007).

Concluderend kan worden gesteld dat de gebiedsontwikkeling sinds enkele jaren in een stroomversnelling is gekomen waarbij er zowel vanuit het gebied zelf, onder recente aanvoering van de gemeenten, als van 'buitenaf' verschillende initiatieven in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden worden ontwikkeld. In de volgende paragraaf zullen we deze situatie nader analyseren aan de hand van de vier dimensies van het beleidsarrangement. In par. 4.4 toetsen we de conclusies aan de verwachtingen uit hoofdstuk 3 en karakteriseren we het gebiedsarrangement.

4.2.3 Discours

Wat betreft het discours onderscheiden we een sturingsdiscours en een inhoudelijk discours.

Sturingsdiscours

Het sturingsdiscours in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in de jaren '90 wordt gekenmerkt door eigen initiatief van de streek bij de planvorming en de uitvoering. De kiem van dit discours was al in de jaren '80 door de Werkgroep Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking gelegd. De titel van het Landschapsplan, 'een plan voor en door de streek', geeft de essentie van het sturingsdiscours treffend weer. Het sturingsdiscours is gedurende de uitvoeringsperiode van het convenant nauwelijks veranderd. Vanaf 2006 echter treden er verschuivingen op. Met het uitbrengen van de Visie Landelijk Gebied geven de gemeenten duidelijk aan meer initiatief bij de gebiedsontwikkeling te willen nemen (terwijl zij het eerdere Landschapsplan niet hadden vastgesteld). Ook de provincie neemt met de planontwikkeling voor de Merwedezone en de uitvoering van de Natte As (een rijksproject) meer initiatief dan voorheen toen zij het gebiedsproces vooral ondersteunde. De grotere betrokkenheid van de gemeente en de provincie wijst op een omslag in het sturingsdiscours van zelfregulering richting onderhandeling en overheidsaansturing.

Inhoudelijk discours

Het inhoudelijke discours in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is niet eenduidig. Er is sprake van drie naast elkaar staande discoursen: platteland als meervoudige ruimte, het platteland als tegenhanger van de stad, en het platteland als vestigingsruimte voor de stad. Dit zal hieronder nader worden toegelicht.

Voor het eerste discours kunnen we in het Landschapsplan indicaties vinden. In het plan valt de zeer uitgebreide fysisch-geografische beschrijving van het gebied op. Hoofdstuk 2 van het plan gaat uitgebreid in op de bewoning in de Oudheid-Romeinse tijd, de vroege ontginningen vanaf 1100 tot 1900, en de ontwikkelingen vanaf toen met verstedelijking, zandwinning, landinrichting, dijkversterkingen en rivierwerken. In het plan wordt gesteld is dat de structuur van het landschap nauwelijks aangetast is en een voor Nederland bijna ongekende stabiliteit heeft. Uitgaande vanuit deze positie, gaat hoofdstuk 3 van het plan in op de specifieke landschapskwaliteiten (zie kader 4.1).

Kader 4.1 Kwaliteiten Alblasserwaard–Vijfheerenlanden

- Rust en ruimte aan de rand van het Groene Hart.
- Archetype van het Hollandse landschap.
- Eenheid en verscheidenheid: een open, typisch Hollands veenweidegebied met verrassende details.
- Dynamiek aan de rivier: de Merwede en Linge in het zuiden, de Lek in het noorden, de Noord in het westen bieden elk een ander landschap.
- Samenhang met de ondergrond: de verschillen in bodemgebruik weerspiegelen de verschillen in ondergrond.
- Waterrijk karakter: rivieren, riviertjes, kanalen, boezems, vlieten, weteringen en kavelsloten.
- Polariteit tussen open en meer besloten delen.
- Karakteristieke beplantingsvormen: onder andere schaduwbosjes, eendenkooien, knotbomen, perceelsranden, beplantingen langs wegen, grienden en meidoornhagen.
- Een verzorgd landschap: boerderijen, molens, middeleeuwse kerken, beplantingen.
- Rijk aan natuurwaarden: buitendijks en binnendijks.
- Geomorfologisch, archeologisch en cultuurhistorisch waardevol
- Ruimte mogelijkheden recreatief medegebruik.

Uit: Landschapsplan Alblasserwaard-Vijfheerenlanden (2002).

Het landschapsplan gaat ook in op de knelpunten, te weten:

- Het verlies van kenmerkende beplantingen, zoals knotwilgen.
- Het toevoegen van nieuwe beplantingen, leidend tot minder openheid.
- Afname van de historische bebouwing door een sluipende aantasting van woonheuvels, historische boerderijen en erven, molens en hun omgeving.
- Sluipende verstedelijking door de opmars van aanliggende steden, stedelijke ontwikkeling in de kernen, verdichting van de linten en ‘hubcultuur’, bebouwing in het open gebied, verbreding van wegen, de aanleg van nieuwe infrastructuur en verrommeling van het landschap.
- Stads- en dorpsuitbreidingen, bedrijven en bedrijventerreinen.
- Verlies van natuurwaarden (weidevogelgebieden, verstedelijking, intensivering).
- Egalisatie.
- Inklinking van het veen.
- Ongeleide recreatie (overlast, onvoldoende recreatiepaden, weinig overnachtingsmogelijkheden).
- De Betuweroute.

Om de bestaande kwaliteiten te behouden en verder te ontwikkelen, en de knelpunten op te heffen, is in de visie een profielschets voor de lange termijn opgenomen (hoofdstuk 4 van het plan). De profielschets kiest “nadrukkelijk voor behoud en waar mogelijk versterking van de eigen kwaliteiten; de landelijke identiteit, de historische waarden, het natuurlijk karakter en de aantrekkelijkheid van het gebied voor extensieve, op natuur- en landschapsbeleving gerichte vormen van recreatie” (p. 53). Deze profielschets is uitgewerkt voor het middengebied, de randzone en de uiterwaarden en voor de inpassing van de Ecologische hoofdstructuur en de Betuweroute.

De projecten uit het Landschapsplan (hoofdstuk 5) betreffen maar een beperkt aantal thema’s (landschap, natuur, recreatie en toerisme en cultuurhistorie) en adresseren de genoemde knelpunten maar zeer ten dele. Er wordt bijvoorbeeld geen grootschalig offensief tegen verstedelijking of maaiveldaling aangekondigd. Over knelpunten in de relatie tussen landbouw en landschap wordt weinig gezegd en ook niet over de verduurzaming van de landbouw.

Wat kunnen we uit dit alles afleiden over het inhoudelijke discours? We kunnen constateren dat de streek niet louter als productieruimte voor de landbouw wordt gezien, maar als meervoudige ruimte waarin de endogene kwaliteiten van het landschap richtinggevend zijn voor de ruimtelijke inrichting en plattelandsactiviteiten (Boonstra, 2004).

De Visie Landelijk Gebied lijkt geen wezenlijke verandering in het inhoudelijke discours te demonstreren. De fysisch-geografische gebiedsbeschrijving is in zijn geheel overgenomen en ook hier een serie projecten die grotendeels dezelfde thema's als het Landschapsplan adresseren: landschap, natuur, recreatie en toerisme en cultuurhistorie. Het enige verschil is dat in de visie aanvullend de agrarische structuur, water en milieu als thema's zijn opgenomen, maar deze worden beperkt uitgewerkt. Verder legt de visie net als het Landschapsplan geen duidelijke relatie tussen knelpunten en projecten. Het rijtje knelpunten is zelfs uit de visie verdwenen. Ook de suggestie die van de titel uitgaat, landelijk gebied in plaats van landschap, krijgt geen wezenlijke uitwerking.

Verdere aanwijzingen voor het inhoudelijke discours krijgen we uit de manier waarop het Landschapsplan en de Visie de landschapskwaliteiten beschrijven. Puntsgewijs:

- De Visie legt een expliciete relatie tussen de verstedelijking aan de zuidwestzijde van het gebied en de waarde die het gebied voor de stad kan hebben. Er staat: "Het is belangrijk om in de nabijheid van de drukte van de stad een landelijk gebied te weten waar men de wind door de haren voelt waaien, waar men de wolkenluchten ziet overdrijven, waar men de weidsheid van het Nederlandse polderlandschap ervaart. Een landschap waar men rust vindt, waar men zich ver van de hectiek van de Randstad verwijderd waant" (Bestuurscommissie AV, 2007, p. 22).
- Het Landschapsplan en de Visie benadrukken de "grote mate van betrokkenheid bij het landschap" van agrariërs, waarbij wordt gewezen op het goede onderhoud van de knotbomen, struweelbeplantingen, grienden langs kaden (Bestuurscommissie AV, 2007, p. 26).
- Het Landschapsplan en de Visie benadrukken de welvarendheid en de gezonde agrarische structuur in het gebied "waardoor verpaupering hier weinig kans krijgt" (Bestuurscommissie AV, 2007, p. 26). In de Visie is daaraan toegevoegd: "niet in de laatste plaats mede dankzij de landinrichtingen die hier hebben plaatsgevonden".
- Het Landschapsplan en de Visie stellen dat er sprake is van een positieve wederkerigheid tussen het landbouwkundig gebruik en de aanwezigheid van natuurwaarden (Bestuurscommissie AV, 2007, p. 26-27).
- De Visie stelt dat men, behalve verbreding, schaalvergroting en nieuwvestiging van melkveehouderijbedrijven wil stimuleren (Bestuurscommissie AV, 2007, p. 38).

De economisch gezonde landbouw en het agrarische cultuurlandschap zijn de trefwoorden in het inhoudelijke discours van meervoudige ruimte zoals dat uit de gebiedsplannen naar voren komt. Het is een positief discours, maar ook behoudend en daarmee staat het op gespannen voet met het meer ontwikkelingsgerichte discours van het veenweidegebied op hogere schaalniveaus (zie hoofdstuk 3 van het plan).

De discursieve strijd tussen behoud en ontwikkeling draait voor een groot deel om de rol van de landbouw en de waterhuishouding. Het discours van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden benadrukt dat de landbouw in het gebied het economisch gezien op dit moment goed doet. Daar zijn inderdaad aanwijzingen voor (Van de Bijl, 2007), zeker gezien de weer aantrekkende melkprizen. Ook wordt telkens weer benadrukt dat de waterhuishouding 'op orde' is, lees: aangepast aan het landbouwkundige gebruik. In vergelijking met bijvoorbeeld de aangrenzende Krimpenerwaard is dat inderdaad het geval. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden heeft een

ruilverkaveling plaatsgevonden en is de waterhuishouding aangepast en in de Krimpenerwaard niet. In het gebied zijn geen extreme watertekorten of wateroverschotten. Men lijkt te berusten in deze voorsprong en anticipeert niet op eventueel noodzakelijke aanpassingen van de waterhuishouding in de toekomst als gevolg van voorgaande bodemdaling, klimaatverandering en de aanleg van de Natte As. De wet van de remmende voorsprong is hier dus van toepassing. Het veenweidediscours (hoofdstuk 3 van het plan) echter stelt juist de vraag of de landbouw en de waterhuishouding fit voor de toekomst zijn maar dit discours heeft geen aantoonbare invloed.

Het discours van platteland als meervoudige ruimte wordt uitgedaagd door de Natuur- en Vogelwacht Alblasserwaard. De werkgroep Planologie van de Vogelwacht heeft in een pleidooi voor een integrale gebiedsaanpak een visie op een gebiedsinrichtingsplan gepresenteerd (maart 2005). De visie bevat tal van punten om het historische landschap en de cultuurnatuur weer terug te krijgen en te behouden. Ook wordt gewezen op de kwetsbare positie van de landbouw, maar ook op de noodzaak om de landbouw voor het gebied te behouden. Inhoudelijke punten betreffen intensieve en extensieve recreatie voor de Randstedelingen; de aanleg van landgoederen; veel meer agrarisch natuurbeheer, waaronder afplaggen om de oorspronkelijke hooilanden weer terug te krijgen, waterberging, behoud van het open landschap, landschappelijke inpassing van bebouwing, ganzen- en weidevogelbeheer, tegengaan van maïsteelt, tegengaan van slootdempingen, snelle aanleg van de EHS en de inrichting van de uiterwaarden als natuurgebied. Deze punten vallen deels binnen het discours van platteland als meervoudige ruimte, maar tegelijk wijzen ze ook op een nieuw, tweede discours waarin het platteland als tegenhanger van de stad wordt gezien.

Een derde discours klinkt door in de Leader-aanpak. Leader is een Europees programma dat een gebiedsgerichte bottom-up plattelandsontwikkeling stimuleert (Europese Commissie, 2006). Vanaf 2002 zijn projecten uitgevoerd op het gebied van leefbaarheid en levenskwaliteit en de versterking van stad-land relaties. Vanaf 2007 t/m 2013 kunnen wederom projecten worden uitgevoerd. Prioriteiten liggen bij (Clausman *et al.*, 2007):

- verbreding van de landbouw naar andere, niet-agrarische activiteiten, zoals agro-toerisme en zorglandbouw;
- het ondersteunen van de opzet van kleine bedrijven met minder dan 10 personeelsleden;
- het bevorderen van toerisme en recreatie in relatie tot gebiedskwaliteiten;
- behoud of herstel van basisvoorzieningen in kleine kernen;
- dorpsvernieuwing;
- behoud en herstel van cultureel en natuurlijk erfgoed;
- versterking van de concurrentiekracht van de landbouw;
- behoud van natuur, milieu en landschap;
- samenwerkingsprojecten met andere Leader-gebieden in Nederland en in andere lidstaten van de Europese Unie.

Voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is recentelijk een SWOT-analyse uitgevoerd (Clausman *et al.*, 2007). De analyse heeft betrekking op de kwaliteiten van het landschap, de nabijheid van de stad en de sociaal-economische structuur (bijlage 4). De ligging van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden binnen de stedelijke omgeving wordt als kans gezien omdat het gebied kan voorzien in een groeiende maatschappelijke behoefte aan landelijke omgeving met een hoge gebiedskwaliteit. Bovendien kan de nabijheid van de stad nieuwe werkgelegenheid en economische ontwikkeling opleveren en de sociaal-economische achteruitgang tegengaan. De analyse verwijst naar een discours waarin het gebied niet alleen als tegenhanger voor de stad wordt gezien, maar ook als een vestigingsruimte die moet

voldoen aan de behoeften van nutsmaximaliserende burgers en bedrijven (Boonstra, 2004). De ontwikkeling van de Merwedezone past ook in dit discours.

Concluderend zien we drie inhoudelijke discourses naast elkaar staan:

- het gevestigde discours van platteland als meervoudige ruimte waarin het landelijk gebied van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zelf centraal staat;
- een opkomend discours van platteland als tegenhanger van de stad waarin het gaat om de relatie tussen de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en het omliggende stedelijke gebied;
- een opkomend discours van platteland als vestigingsruimte waarin de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de steden als één economische ruimte worden gezien.

Zoals we hierna zullen zien zijn deze drie discourses verbonden aan bepaalde coalities, hulpbronnen en spelregels.

4.2.4 Actoren en coalities

In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn zeer veel actoren in verschillende coalities actief. We maken onderscheid in formele en informele gebiedscoalities en gebiedsoverstijgende coalities.

Formele gebiedscoalities

Tijdens de uitvoering van het Landschapsplan was de Gebiedscommissie de formele coalitie. In deze commissie hadden overheden en maatschappelijke organisaties gezamenlijk zitting. Toen het convenant ten einde liep, werd besloten het niet te verlengen en werd de Gebiedscommissie opgeheven. De aanleiding hiertoe was dat de gemeenten zich uit de gebiedscommissie terugtrokken. De gemeentebestuurders wilden af van de situatie dat zij met private partijen zaken deden, maar geen toezeggingen konden doen zonder eerst terug te koppelen naar hun college of gemeenteraad. Een dieper liggende reden is dat de gemeenten door de provincie min of meer werden gedwongen samen te werken om een, in hun ogen dreigende, gemeentelijke herindeling te voorkomen (pers. med. Revet, Projectbureau AV). Het landelijk gebied was een uitstekend onderwerp om op samen te werken en de Visie Landelijk Gebied (zie hiervoor) kan worden beschouwd als een eerste proeve in deze. Om de bestuurlijke profilering kracht bij te zetten zagen de gemeenten af van verdere participatie in een convenant.

Ook de provincie trok zich uit de gebiedscommissie terug. De reden hiervoor was dat het gebiedsgerichte beleid zelf onderwerp van discussie was geworden binnen de provinciale organisatie. Het was onduidelijk welke gedeputeerden en welke afdelingen verantwoordelijk waren voor de vele ontwikkelingen in de gebieden. Daarbij kwam dat de provincie zich meer wilde richten op zaken van bovenregionaal belang en gebieden waar het goed ging wilde loslaten (pers. med. Revet, Projectbureau AV; en Van de Water, Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging Den Hâneker).

De bestuurlijke wijzigingen hebben geleid tot een nieuwe formele coalitie: de driehoek Bestuurscommissie-Gebiedsplatform-Stichting Uitvoering Landschapsplan (zie figuur 4.1). Deze is in 2006 geëffectueerd.



Figuur 4.1 De gebiedsorganisatie voor de Ablasserwaard-Vijfheerenlanden.

De Bestuurscommissie is in 2002 opgericht en vertegenwoordigt de volgende gemeenten: Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Leerdam, Liesveld, Nieuw-Lekkerland en Zederik. De commissie maakt officieel onderdeel uit van de Regio Zuid-Holland Zuid en wordt ondersteund door het Bureau Ablasserwaard-Vijfheerenlanden dat is gehuisvest bij de gemeente Gorinchem.

Kader 4.2 Leden van het Gebiedsplatform Ablasserwaard-Vijfheerenlanden

- Agrarisch Jongeren Kontakt
- Archeologische Werkgemeenschap Nederland afdeling Lek- en Merwestreek
- Boerderij & Erf
- Den Hâneker*
- Drinkwaterbedrijf Oasen
- Het Zuid-Hollands Landschap*
- Historisch Overleg Ablasserwaard Vijfheerenlanden*
- Landschapsbeheer Zuid-Holland*
- LTO Noord afd. AV
- Molenstichting Ablasserwaard & Vijfheerenlanden (SIMAV)*
- Natuur- en Vogelwacht "De Ablasserwaard"
- Natuur- en Vogelwacht "De Vijfheerenlanden"
- Nederlandse Bond van Plattelandsvrouwen van Nu
- Regionale Gemalenstichting
- Stichting Knotgroep Giessen en Lek
- Stichting Vrije Recreatie
- Streekcentrum 'Het Liesvelt'*
- Vereniging Hoogstamfruit Groene Hart
- VV ZHZ*

De organisaties met een * zijn behalve adviserend lid ook betrokken bij de uitvoering van projecten.

Bron: website van het Gebiedsplatform AV.

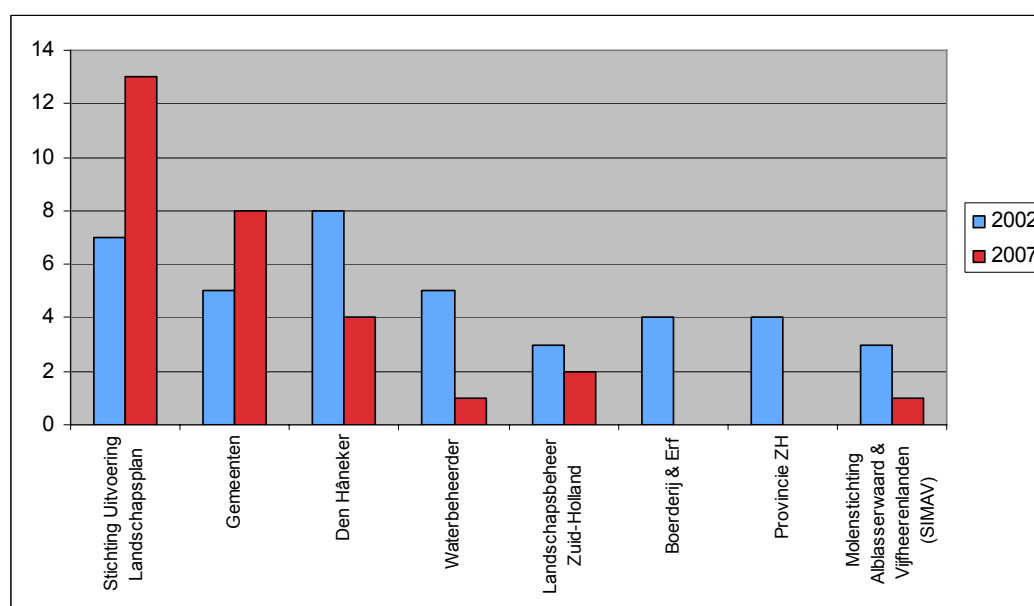
Een groot aantal maatschappelijke organisaties is verenigd in het Gebiedsplatform. Het Gebiedsplatform is op 23 juni 2006 geïnstalleerd en geeft de Bestuurscommissie gevraagd en ongevraagd advies. Het Gebiedsplatform is een voortzetting van de vroegere Gebiedscommissie, maar dan zonder gemeenten en de provincie Zuid-Holland, en bestaat thans uit 19 partijen (zie kader 4.2). Vanaf 2007 functioneert het Gebiedsplatform ook als Leadergroep voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden met dit verschil dat er ook vier bestuurders namens de gemeenten vertegenwoordigd zijn. In formele zin vormt de Leadergroep dus geen aparte coalitie in het gebied naast het Gebiedsplatform. In informele zin is zij dat wel gezien de aard van de projecten en het onderliggende discours (zie hiervoor).

De Stichting Uitvoering Landschapsplan coördineert in opdracht van de Bestuurscommissie de uitvoering van projecten. De stichting heeft een eigen stichtingsbestuur bestaande uit agrariërs, burgers en bestuurders uit de streek. De stichting bestaat al sinds 1999 en was verantwoordelijk voor de uitvoering van de projecten uit het Landschapsplan (zie 4.2.1). De toenmalige gebiedscoördinator heeft hier grote successen geboekt, mede door zijn persoonlijke inzet en netwerk. De stichting had een tamelijk autonome positie en werkte met veel partijen samen. Den Hâneker was een belangrijke bondgenoot van de stichting en zeer actief bij de uitvoering van het Landschapsplan betrokken (zie bijlage 3 in Veerman, 2004).

Informele gebiedscoalities

De Stichting Uitvoering Landschapsplan staat ook nu nog centraal bij de uitvoering. Rondom deze stichting hebben zich informele coalities gevormd van uitvoerende partijen. Sommige uitvoerende partijen zijn tevens lid van het Gebiedsplatform (met een * aangegeven in kader 4.2). Daarnaast zijn er, buiten het Gebiedsplatform om, nog andere partijen betrokken bij de uitvoering van projecten: de waterbeheerder, particulieren, individuele agrariërs, ondernemers, de Regio ZHZ, Stichting Kavelruil, Stichting Werelderfgoed Kinderdijk, Projectbureau Nieuwe Hollandse Waterlinie, wegbeheerders en het Overleg Waterrecreatie Alblasserwaard.

In figuur 4.2 zijn de belangrijkste uitvoerende partijen genoemd in 2002 (Landschapsplan) en in 2007 (Visie Landelijk Gebied). Het blijkt dat Stichting Uitvoering Landschapsplan, de gemeenten en Den Hâneker de meeste projecten uitvoeren. Bovendien wordt de uitvoering in 2007 ten opzichte van 2002 meer centraal gecoördineerd door de Stichting en gemeenten.



Figuur 4.2 Aantal uitvoeringsprojecten van de belangrijkste uitvoerende partijen.

Verder blijkt dat veel partijen wel betrokken waren bij de uitvoering van het Landschapsplan, maar niet bij projecten uit de Visie Landelijk Gebied. Deze partijen zaten overigens ook niet in de Gebiedscommissie. Het gaat om de volgende partijen: de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de Molenstichting, de Klankbordgroep Streefkerk, het Ministerie van LNV, DLG, de Gilde Vrijwillige Molenaars, de ANWB, hippische verenigingen, NME AV, Stichting Boerderijherstel BV en Stichting Architectuur Lokaal.

De conclusie is dat maatschappelijke organisaties, bewoners en gemeenten intensief bij de gebiedsontwikkeling zijn betrokken. Maar de rol van gemeenten wordt steeds sterker, zowel bij de planvorming als bij de uitvoering.

Gebiedsoverstijgende coalities

Rondom het Merwedeproject (zie 4.2.1) bestaat een coalitie van de gemeenten Alblasserdam, Giessenlanden, Gorinchem, Graafstroom, Hardinxveld-Giessendam, Nieuw-Lekkerland, Papendrecht en Sliedrecht, de regio's Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en Drechtsteden, het waterschap Rivierenland en de provincie Zuid-Holland. Deze coalitie van overheidspartijen wijst op een arrangement van overheidssturing. Het is opvallend dat de Merwedezone in de Visie Landelijk Gebied nauwelijks wordt uitgewerkt, terwijl de gemeenten die deze visie hebben opgesteld wel in de stuurgroep van de Merwedezone zitten. Het Gebiedsplatform was ook niet betrokken bij de plannen voor de Merwedezone. Er bestaan dus twee verschillende overlappende coalities: één rondom voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en één voor de Merwedezone. Dit kan tot afstemmingsproblemen leiden zoals onlangs bleek bij de uitwerking van de Natte As. In de Merwedezone was de Natte As al ingetekend, ook voor de rest van de Alblasserwaard, terwijl daar van te voren geen contact over was met de Gebiedscommissie.

De Natte As is tot dusverre vooral een provinciale aangelegenheid. Er is nog geen specifieke coalitie rondom dit project.

Concluderend: ogenschijnlijk is er één gebiedscoalitie voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden die min of meer los opereert van die voor de Merwedezone. De meeste partijen (inclusief de gemeenten) binnen de gebiedscoalitie voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden delen het gevestigde discours van platteland als meervoudige ruimte. Maar de Vogelwacht (met achterban) ziet de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden meer als tegenhanger van de stad. En de plaatselijke Leader-groep ten slotte deelt het discours van het platteland als vestigingsruimte. Dit discours delen zij overigens met partijen uit de andere gebiedscoalitie rond de Merwedezone.

4.2.5 Hulpbronnen

Partijen in de Alblasserwaard Vijfheerenlanden zetten een grote diversiteit aan hulpbronnen in. In de aanloop tot het convenant was het idealisme, de inzet en gebiedskennis van de Werkgroep Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking cruciaal. Op basis van het opgebouwde sociale kapitaal bevochten zij beleidsruimte bij de provincie Zuid-Holland om op eigen wijze invulling te geven aan de natuuropgave voor het gebied. Bij de ontwikkeling van het Landschapsplan werd de inzet en kennis van een bredere groep bewoners actief gemobiliseerd. Dit resulteerde in een gedragen plan voor en van de streek.

De uitvoering van het Landschapsplan steunt wederom grotendeels op de inzet, creativiteit en gebiedskennis van gebiedspartijen. In het Gebiedsplatform zijn 19 maatschappelijke organisaties betrokken, waarvan zes direct bij de uitvoering van projecten uit het Landschapsplan. Daarnaast voeren tien andere organisaties ook nog projecten uit het Landschapsplan uit (voorheen meer dan twintig). Ten slotte is er nog een Leader-traject (zie hiervoor).

Het geld dat nodig is voor de uitvoering is deels afkomstig uit een Streekfonds. De provincie Zuid-Holland heeft indertijd een startkapitaal ingelegd. Het bedrijfsleven heeft via de Club van 100 ook stortingen gedaan. Het fonds financiert projecten niet voor 100%. Uitgaven uit het fonds moeten anderen stimuleren om geld uit te geven aan het landschap (het zgn. multiplier effect). Het Streekfonds is niet bedoeld om bestaand beleid te implementeren, maar om mensen te stimuleren om nieuwe initiatieven te ontplooiën. De beleidsruimte is groot.

Veel projecten in de streek zullen de komende jaren worden betaald uit het ILG (zie hoofdstuk 3). De provincie Zuid-Holland is verantwoordelijk voor de uitvoering van het ILG en heeft in dat kader een provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013 uitgebracht (Provincie Zuid-Holland, 2007). In dit plan zijn de doelen en prestaties die met het rijk zijn afgesproken uitgewerkt. Daarnaast zijn de doelen van de provincie zelf en die van de gemeenten en waterschappen erin opgenomen. Al deze doelen moeten in samenhang worden gerealiseerd.

Het voert hier te ver om de voorziene bestedingen voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden te beschrijven. Wel valt op dat de provincie geen geld stopt in de EHS en de Natte As omdat hier geen bestuurlijke afspraken gemaakt zijn (Provincie Zuid-Holland, 2007, p.20). Wel is er procesgeld voor het gebied beschikbaar (p.27, 38). De komende tijd zullen de provincie en de gemeenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden proberen langjarige afspraken te maken over de financiering uit het ILG. De Visie Landelijk Gebied biedt hiervoor in principe de basis (Bestuurscommissie AV, 2007, p.6), maar het is niet gezegd dat de projecten die hier nu in staan ook de uiteindelijke projecten zijn. Het ILG zal namelijk nopen tot een heroverweging en nadere prioriteiten (pers. med. Revet). Dit duidt op een verschuiving naar meer provinciale inmenging in het gebiedsproces en beperking van de beleidsruimte.

4.2.6 Spelregels

De formele en informele spelregels van het gebiedsproces in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn voortdurend aan verandering onderhevig geweest. De informele spelregels binnen de Werkgroep Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking en later Den Hâneker waren voornamelijk gebaseerd op onderlinge solidariteit op gebiedsniveau. Toen de provincie met het streekplan in 1994 een op hiërarchie gebaseerde spelregel introduceerde, stuitte dit op veel weerstand en is na de nodige onderhandelingen een convenant getekend voor een periode van tien jaar. De nadruk kwam hiermee te liggen op spelregels die consensus tussen overheden en stakeholders op gebiedsniveau ondersteunen. Voor de concrete uitwerking van het convenant is een Landschapsplan opgesteld. Dit plan was geen vrijblijvend document: de ondertekenaars van het convenant moesten elkaar kunnen houden aan de naleving van het plan, zo werd afgesproken. Deze formele spelregel is concreet gemaakt door 34 projecten te benoemen en werkte sterk structurerend want de projecten zijn vrijwel allemaal uitgevoerd (Stichting Uitvoering Landschapsplan, 2007). Andere informele spelregels zijn minder goed uit de verf gekomen. Zo moest het plan een raamwerk bieden voor gemeentelijke toetsing voor plannen van buitenaf en het bestemmingsplan buitengebied. Ook zou het 'van onder af' een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkeling van nieuw beleid door provincie en rijk.

Tegen het einde van de looptijd van het convenant deed Den Hâneker een voorstel om het convenant te verlengen in de vorm van een gebiedscontract (Veerman, 2004). Den Hâneker zou in dit contract optreden namens een groot aantal partijen, waarvan de meeste nu in het Gebiedsplatform zijn vertegenwoordigd. De provincie Zuid-Holland en de gemeenten stonden ook als contractpartijen genoemd. Dit voorstel voor nieuwe formele spelregels werd niet overgenomen. In plaats daarvan werd juist gekozen voor scheiding van overheden en

maatschappelijke organisaties en van beleid en uitvoering. Dit heeft geleid tot een nieuwe organisatievorm, namelijk de driehoek Bestuurscommissie, Gebiedsplatform en Stichting Uitvoering Landschapsplan, zoals hiervoor is uitgelegd. Het doel hiervan was de besluitvorming meer transparant te maken.

Werkten overheids- en maatschappelijke partijen tot dan toe samen op basis van gelijkwaardigheid en consensus, de formele spelregels zijn door de organisatieveranderingen meer geënt op hiërarchie. De Bestuurscommissie laat zich adviseren door het Gebiedsplatform en geeft opdrachten aan de Stichting Uitvoering Landschapsplan (die zich ook kan laten adviseren door het Gebiedsplatform). De Stichting is verantwoording schuldig aan de Bestuurscommissie. Er is nog weinig ervaring met deze nieuwe spelregels. Er is op gewezen dat juist de face-to-face contacten en vrijwilligheid belangrijk zijn bij het voorbereiden van besluiten en dat er weinig tot geen zaken worden afgedwongen. Dit informele karakter van de besluitvorming valt nu weg. De praktijk zal moeten uitwijzen hoe dit nadeel opweegt tegen de verwachte winst van een grotere transparantie.

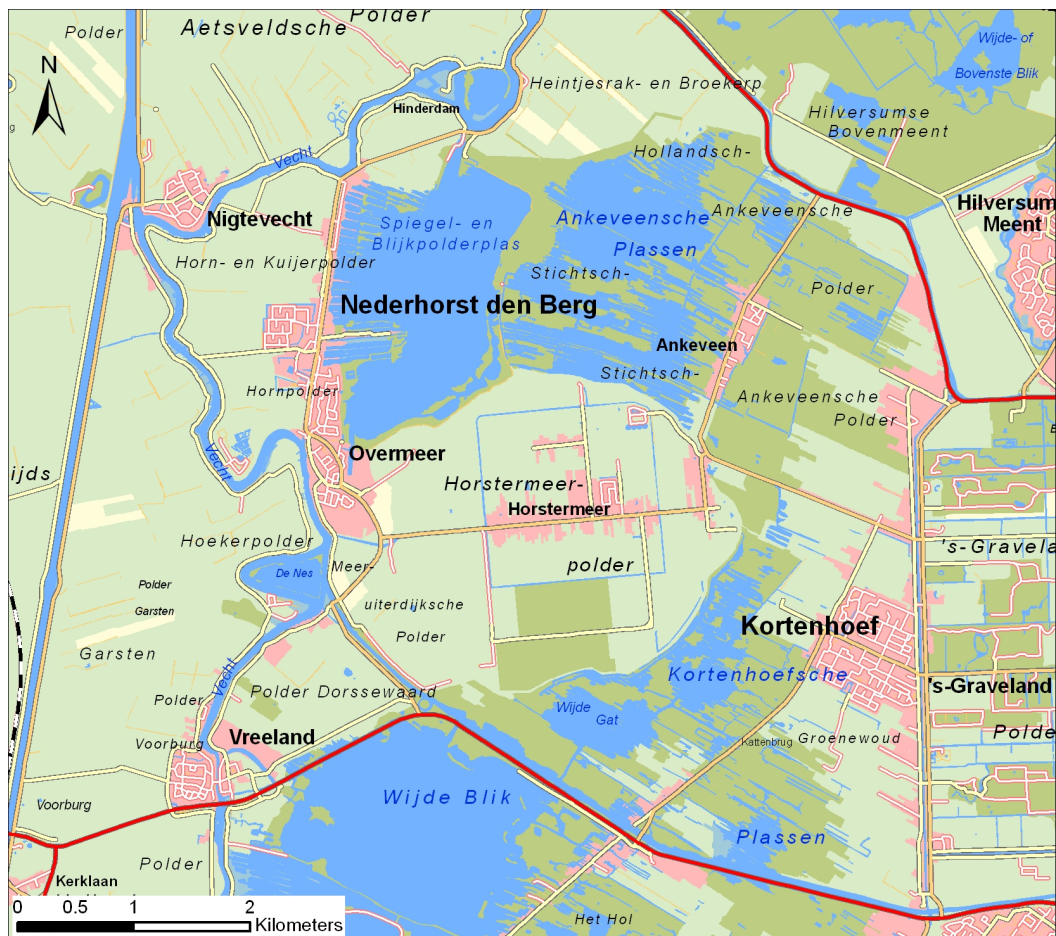
De Bestuurscommissie staat op bepaalde terreinen ook in een hiërarchische verhouding tot individuele gemeenten. De Visie Landelijk Gebied (zie 4.2.1) voegt namelijk een aantal nieuwe formele spelregels toe in de vorm van 'beleidslijnen'. Zo willen de gezamenlijke gemeenten bijvoorbeeld meer uniformiteit in bestemmingsplanvoorschriften (p.37 van de Visie) en een helder planologisch beleid teneinde de grondprijzen te drukken. In de Visie zijn voor vrijwel alle thema's beleidslijnen geformuleerd waarop de gemeenten kunnen worden aangesproken. De visie vormt daarmee een "zwaarwegende interne richtlijn voor de vormgeving van het meer concrete beleid" in bijvoorbeeld bestemmingsplannen, onderhoudsplannen en bij subsidieverordeningen (p.5).

We zien in het niet verlengen van het convenant en het formuleren van nieuwe formele en informele spelregels die gemeenten (i.c. de Bestuurscommissie) meer zeggenschap geven een verschuiving naar meer op hiërarchie gebaseerde spelregels en meer overheidsinmenging in het gebiedsproces. Dit past bij de eerdere constatering over de verschuiving van het sturingsdiscours, in de coalities en bij de inzet van hulpbronnen in die richting. In paragraaf 4.4 gaan we verder in op de samenhang tussen de verschillende dimensies van het beleidsarrangement en gaan we na of onze verwachtingen uitkomen.

4.3 Horstermeerpolder

4.3.1 Gebiedsbeschrijving

De Horstermeerpolder is een diepe droogmakerij in de Noordelijke Vechtstreek tussen de Ankeveense en Loosdrechtse plassen en het Gooi (zie kaart 4.2). Voordat de polder werd drooggemalen (in 1882) was het een laagveengebied dat eeuwenlang gebruikt werd voor riet- en biezenteelt en voor jacht op watervogels en vissen. Toen de bevolking groeide, was er meer behoefte aan ruimte voor droge landbouw die meer zou opleveren. Al in 1629 werden pogingen gedaan om de polder droog te malen, maar de windmolens die toen werden gebruikt hadden onvoldoende capaciteit, mede vanwege de sterke kwelinstroom. Latere pogingen hadden ook geen of maar matig succes. In 1877 werd het Horstermeer aangekocht en in 1882 lukt het, mede door de komst van de stoommachine, om de polder definitief droog te malen.



Kaart 4.2 De Horstermeerpolder ligt in de noordelijke Vechtstreek tussen de Loosdrechtse plassen en het Gooi

Omdat het peil in de Horstermeerpolder veel lager ligt dan de omgeving fungeert het gebied als een put die water uit de wijde omgeving aantrekt, opvangt en afwatert naar de Utrechtse Vecht. Om de polder droog te houden moet jaarlijks 28 tot 35 miljoen kubieke meter worden uitgeslagen. Negentig procent van het uitgeslagen water is kwelwater vanuit de omliggende polders en deels van de Utrechtse Heuvelrug.

De totale oppervlakte van de polder is 615 hectare. Meer dan de helft hiervan is landbouwgrond, vooral tuinbouw en veehouderij. In het westelijke en uiterst noordelijke deel zitten een paar grote eigenaren. In totaal zijn er ongeveer 27 landbouwbedrijven (Gaaff, Strookman, Reinhard, 2003; Provincie Noord-Holland, 2007).

Het inrichtingsmodel van de polder is eenvoudig. Een lint met bebouwing deelt het gebied in twee gelijke delen. Haaks op deze middellijn liggen kleine en smalle kavels van twintig meter, gescheiden door een rechthoekig patroon van wegen en sloten. Het open polderlandschap vormt een contrast met de besloten randen.

De Horstermeer telt ongeveer 750 bewoners. Behalve de landbouw zijn er andere vormen van bedrijvigheid, waaronder handel, horeca, reparatie, zakelijke dienstverlening, bouw en transport. Buiten de landbouw zijn er ongeveer 110 bedrijven waar in totaal 500 personen werken (Gaaff, Strookman, Reinhard, 2003).

4.3.2 Het beleidsproces

Grondwaterstudie Midden-Nederland

Het startpunt van het beleidsproces was de publicatie van een omvangrijke hydrologische studie in 1992 naar de grondwatersituatie in Midden-Nederland (GMN, Stuurgroep Grondwaterbeheer Midden Nederland, 1992). Dit onderzoek werd getrokken door de provincies Noord-Holland, Flevoland, Utrecht en Gelderland en de Vewin. De studie kwam voort uit bezorgdheid over een tekort aan drinkwater en de effecten van grondwateronttrekkingen op natuur en landbouw. De studie leverde onder andere conclusies op over de Horstermeer. Het bleek dat de Horstermeerpolder veel water uit het Vechtplassengebied wegtrekt. Er werden twee maatregelen voorgesteld: óf een peilverhoging in de Horstermeerpolder óf inundatie van een gedeelte daarvan. Deze maatregelen stonden niet op zichzelf. Peilverhoging of inundatie zou namelijk alleen effectief zijn in combinatie met een reductie van de grondwateronttrekkingen in de regio en peilverhoging in de nabijgelegen polders. Een peilverhoging zou slechts beperkte gevolgen hebben voor de landbouw in de Horstermeerpolder, zo werd berekend.

De GMN-studie vormde de start van nader onderzoek en een zoektocht naar oplossingen. Onderstaand zullen we deze zoektocht op hoofdlijnen beschrijven. Daarbij gaan we in het kader van dit onderzoek noodgedwongen voorbij aan vele hydrologische details.

Verdroging en de aanleg van nieuwe natuur

In 1995 initieerde de Provincie Noord-Holland een nieuw onderzoek naar de waterhuishoudkundige herinrichting van de Horstermeerpolder (Provincie Noord-Holland, 1995). Dit onderzoek betrof een nadere uitwerking van de GMN-studie en werd begeleid door de waterbeheerders, waterleidingbedrijven, de gemeente, Vereniging Natuurmonumenten en de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie (WLTO). In dit onderzoek zijn dertig varianten door-gerekend, gebaseerd op verschillende combinaties van peilbeheer in de Horstermeerpolder, de grondwateronttrekking in het Gooi en de effecten op natuur en andere belangen. Uit de berekeningen kwam een voorkeursvariant naar voren, waarbij het peil in het zuidelijke en noordwestelijk deel tot maaiveld zou worden opgezet, met een lichte gradiënt vanaf de rand (plas-dras) naar het midden (met ruimte voor waterberging). Deze variant, een lichte vorm van inundatie, bleek tien keer kosteneffectiever te zijn dan vermindering van de grondwateronttrekkingen in het Gooi. Gedeputeerde Staten van Noord-Holland hebben later hun voorkeur uitgesproken voor deze 'plas-dras' variant (Van Brussel *et al.*, 1997).

Het Spiegelproject

In de provinciale studie stond ook een variant waarbij de polder grotendeels onder water zou worden gezet (inundatie). Deze variant is tussen 2002 en 2003 uitgewerkt door Habiforum in het zogenaamde Spiegelproject. Habiforum is een kennisnetwerk dat door middel van praktijkervaringen en wetenschappelijk onderzoek meervoudig ruimtegebruik en vernieuwend onderzoek probeert te stimuleren. Het Spiegelproject had tot doel een inspiratiebron en voorbeeld te zijn voor toekomstige projecten op het gebied van waterbeheer in Nederland en de ruimtelijke ordening. Het idee was woningbouw en andere functies te realiseren in combinatie met een open meer. Een groot deel van de polder zou onder water worden gezet en er zouden ruim 615 woningen op speciaal opgeworpen schiereilanden worden gebouwd. Bewoners die daarvoor hun huizen moeten opgeven zouden twee kavels met bouwvergunning krijgen, waarvan eventueel een kavel kan worden verkocht om een nieuwe woning te bouwen. Het plan zou kunnen worden gefinancierd door verkoop van de overige kavels (Van Rooy en Vuyk, 2003; Koper, 2003).

Het idee hiertoe ontstond tijdens een seminar van het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (AGV) in april 2001. De bewonersvereniging had meteen interesse. Maar de meerderheid van de bewoners en de agrariërs in het gebied waren terughoudend en vonden dat eerst een goed alternatief moest worden ontwikkeld waarin hun belangen zijn verwerkt en dat dan pas voorzichtig kan worden gepraat over het onder water zetten van de polder (Verslag discussieochtend, 2001). Ook strookten de plannen niet met de voorkeursvariant van de provincie omdat waterberging onmogelijk zou worden (De Hond, 2007) en bovendien kostten de plannen veel geld (ca. 0,5 mld., mond. med. Van Brussel, Prov. Noord-Holland). Het project werd uiteindelijk eind 2003 stopgezet (Gemeente Wijdmeren, 2003). Dit was een teleurstelling voor de bewonersvereniging, die vanaf dat moment de plannen van de overheid met grote argwaan zou volgen.

Landinrichting

Inmiddels was voor de Vechtstreek een landinrichtingsproject gestart. Deze landinrichting was al aangekondigd in het Structuurschema Groene Ruimte uit 1992. In dat jaar viel ook het besluit om 250 hectare nieuwe natuur in de Horstermeerpolder aan te leggen. Dit besluit had aanvankelijk twee redenen. Ten eerste zou het de EHS-doelstelling van de provincie Noord-Holland dichterbij brengen: het gebied werd gezien als belangrijke schakel tussen de andere gebieden in het Groene Hart (Provincie Noord-Holland, 1992). Ten tweede was met een aantal agrariërs afgesproken dat zij zouden worden gecompenseerd met grond buiten de polder. Dit zou in het landinrichtingsproject voor de Vechtstreek worden gerealiseerd (De Hond, 2007). Later is er nog een reden bijgekomen: de aanleg van nieuwe natuur bleek een goed middel te zijn om het gewenste plas-dras scenario (zie hiervoor) te realiseren (Van Brussel *et al.*, 1997).

In 1995 werd een Gebiedscommissie Horstermeer ingesteld, als subcommissie van de nog op richten Landinrichtingscommissie Vechtstreek. Hierin zaten vertegenwoordigers van Natuurmonumenten (beoogd beheerder van het nieuwe natuurgebied), WLTO, DLG, gemeente Wijdmeren, de agrarische natuur- en landschapsvereniging Vechtvallei, en de provincie Noord-Holland. In 1997 trad ook de Bewonersvereniging Horstermeerpolder toe. De commissie moest de landinrichtingscommissie adviseren over de herinrichting van de Horstermeer.

De Landinrichtingscommissie Vechtstreek is in maart 2000 geïnstalleerd. De landinrichting omvat meerdere thema's: natuur, recreatie en verkeersveiligheid, landschap, cultuurhistorie, archeologie, water, milieu, landbouw en andere bedrijven (Gebiedscommissie Meer- uiterdijksche- en Horstermeerpolder, 2001). Deze thema's zijn uitgewerkt in het Raamplan Vechtstreek dat de landinrichtingscommissie in maart 2002 uitbracht. Daarna is de begrenzing van de 250 hectare nieuwe natuur formeel in het Gebiedsplan Gooi en Vechtstreek uitgewerkt (DLG, 2003). Daarmee lag een belangrijke opgave voor het gebied vast en konden Natuurmonumenten en de provincie beginnen met het opkopen van (landbouw)grond en de inrichting als nat natuurgebied.

Waterberging

Na 2000 krijgt de veranderde opvatting over het omgaan met hoogwaterproblematiek invloed op het proces in de Horstermeerpolder. Mede als gevolg van het Nationaal Bestuursakkoord Water (ondertekend 2 juli 2003) werd waterberging een andere belangrijke opgave. In het Streekplan Noord-Holland Zuid uit februari 2003 wees de provincie de Horstermeer aan als één van de twaalf zoeklocaties voor waterberging. Het was duidelijk dat waterberging veel verdergaande consequenties zou hebben voor de bewoners dan het creëren van natte natuur. Voor waterberging zou namelijk een grotere oppervlakte nodig zijn dan de beoogde 250 ha. Bovendien zouden de woningen schade kunnen oplopen. Dit zou nader worden onderzocht. Bovendien was er behoefte aan een meer kaderstellend beleid.

Dit kaderstellende beleid werd verwoord in de provinciale nota "Evenwichtig omgaan met water" uit januari 2004. In deze nota schetste de provincie het kader voor het Noord-Hollandse waterbeheer, inclusief waterberging. De wateropgave voor de Horstermeer zou integraal worden uitgewerkt, dus in combinatie met andere functies. Als eerste stap hiertoe vroeg de provincie het Waterschap Amstel, Gooi en Vecht om de wateropgave preciezer in beeld te brengen (GS-besluit 2003- 47863, 2 december 2003).

Het waterschap werkte de opdracht uit en betrok bij de analyse het ruimere gebied van de Noordelijke Vechtplassen (Vermeulen, 2004). De conclusie uit deze analyse was dat de volgende vijf problemen op de korte tot lange termijn (2010 tot 2015) dienen te worden opgelost. In volgorde van prioriteit:

1. Verdroging van het Vechtplassengebied.
2. Huidige wateroverlast.
3. Verontreiniging van Vechtwater en waterbodern.
4. Met arseen verontreinigde waterbodern in de Horstermeerpolder.
5. Hoog chloridegehalte in oppervlaktewater van de Horstermeerpolder.

Op basis van deze analyse werd besloten tot een integrale aanpak van waterkwantiteit (lees: waterberging), waterkwaliteit en de aanleg van nieuwe natuur (waarover al was besloten, zie hiervoor). (Nelen & Schuurmans, 2005). Feitelijk was dit de eerste keer dat de problematiek in de Horstermeer integraal werd aangepakt.

Dit besluit werd formeel verankerd in het Provinciaal Waterplan 2006-2010 (Provincie Noord-Holland, 2006a) met de aanwijzing van de Horstermeerpolder als locatie voor piekberging. Piekberging wordt gebruikt om pieken die ontstaan door hevige regenbuien op te vangen (bergen) en daarna af te voeren naar de gemalen. Voor de Horstermeer wordt uitgegaan van een optreedkans van 1x per jaar tot 1x per 100 jaar (Haskoning, 2005). Gekozen werd voor piekberging op het land in plaats van in het boezemwater, zoals gebruikelijk. Dit is uiteraard veel ingrijpender omdat het gepaard gaat met functieverandering en dus schadeloosstelling. Het waterplan laat toe dat de waterbeheerder in natte perioden water kan bergen door het peil tijdelijk op te zetten.

Momenteel werkt de Gebiedscommissie aan een concreet uitvoeringsplan. Dit plan zou eigenlijk in 2006 worden uitgebracht. Het plan wordt in opdracht van de Gedeputeerde Staten van Noord-Holland opgesteld en zal voornamelijk door het waterschap worden uitgevoerd. Er wordt thans uitgegaan van een ruimtelijke driedeling (Provincie Noord-Holland, 2007):

- Het centrum van de polder: woningen, bedrijven en huiskavels.
- Drie gebieden aan de buitenzijde van de polder: natuurontwikkeling en waterberging. Het wegzijgen van water uit de plassen wordt tegengegaan, er kan water uit de omgeving worden geborgen en nieuwe natuur sluit aan op bestaande natuur.
- Het zuidwesten van de polder: landbouwgebied.

Momenteel worden de mogelijke effecten van de plannen nog eens precies bepaald. Hiertoe is advies ingewonnen bij onafhankelijke hydrologische deskundigen. De verwachting is nu dat het conceptplan, samen met een meetplan en schaderegeling, rond de zomer van 2008 kan worden besproken (Adviescommissie Horstermeerpolder, 2008).

Het uitvoeringsplan zou daarmee de afsluiting vormen van een proces van planvorming dat feitelijk al medio jaren '90 in gang was gezet. Aanvankelijk ging het om het tegengaan van verdroging. Er is toen een voorkeursvariant gekozen waarbij het water aan de rand van de polder tot maaiveld zou worden opgezet. Deze voorkeursvariant is leidend geweest bij de verdere planvorming. De aanleg van natte natuur, het realiseren van waterberging en het

verbeteren van de waterkwaliteit hebben dit besluit later verder gelegitimeerd. Een serie tussentijdse besluiten, onder regie van de provincie, leiden uiteindelijk tot het uitvoeringsplan. Het hele proces heeft relatief lang geduurd. Dit heeft te maken met het vele onderzoek, de opeenvolging van nieuwe beleidsontwikkelingen, de weerstand van bewoners, schadeaspecten en bovenal: de ingrijpende gevolgen van het opzetten van het waterpeil. Toch was er al die tijd sprake van een vrij stabiel beleidsarrangement zoals hierna zal blijken.

4.3.3 Discours

Anders dan bij de vorige casus, zijn in de Horstermeer het sturingsdiscours en het inhoudelijke discours nauw met elkaar verweven. We beschrijven deze discoursen daarom gelijktijdig.

Het inhoudelijke discours voor de Horstermeerpolder ontwikkelde zich begin jaren '90. Het tegengaan van verdroging in combinatie met de aanleg van nieuwe natte natuur vormde de eerste bouwsteen van dit discours. Het doorrekenen van varianten door experts en het maken van bestuurlijke keuzes duidt op een sturingsdiscours van overheidsaansturing. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat de voorkeursvariant op basis van een overkoepelende visie, namelijk de grondwatersituatie in heel Midden Nederland, is gekozen. Dit discours zou sindsdien niet wezenlijk meer veranderen. Zelfs de voorkeursvariant is tot op heden de voorkeursvariant gebleven (zie hiervoor).

Waterberging vormde vanaf begin jaren '90 de tweede bouwsteen van het inhoudelijke discours. Het sturingsdiscours was nog steeds op overheidsaansturing gebaseerd want het was de overheid die de opgaven definieerde. Interventies vloeiden bovendien voort uit door de overheid gedefinieerde waterbergingsbelangen op bovenregionale schaal. Waterberging kon goed worden gecombineerd met de voorkeursvariant in de Horstermeerpolder en had geen inhoudelijke discouurswijziging tot gevolg.

Vanaf 2004 is het inhoudelijk discours steeds verder gearticuleerd. Eerst zette de provincie de kaders voor het Noord-Hollandse waterbeheer uit. Vervolgens heeft het hoogheerraadschap de precieze wateropgave in beeld gebracht. Daarbij is het discours van verdroging, natuur en waterberging aangevuld met waterkwaliteit. Dit was voor de provincie op haar beurt weer een extra aanleiding om voor de grootschalige interventie van peilverhoging te kiezen. Deze interventie paste binnen en legitimeerde het vigerende discours van overheidssturing.

Concluderend kunnen we stellen dat het inhoudelijke discours gedomineerd wordt door ruimtelijk waterbeleid, waarin een goede waterhuishoudkundige inrichting van het gebied centraal staat. Feitelijk was de voorkeursvariant voor de Horstermeer vijftien jaar geleden al duidelijk, zij het dat deze was gebaseerd op een enkelvoudige problematiek van verdroging. Daar zijn later natuuraanleg, waterberging en waterkwaliteit bijgekomen, maar dit heeft de voorkeursvariant alleen maar verder gelegitimeerd en versterkt. Het sturingsdiscours hangt hier sterk mee samen: sterke overheidssturing is nodig om de gewenste ingrepen in de waterhuishoudkundige situatie te bereiken.

4.3.4 Actoren en coalities

De Provincie Noord-Holland heeft de leiding in het gebiedsproces van de Horstermeer; de provincie agendeert achtereenvolgens de verdrogingsproblematiek, natuurontwikkeling, waterberging en waterkwaliteit. Ze is bovendien verantwoordelijk voor het vaststellen en uitwerken van de beleidskaders op deze terreinen en heeft een dominante rol in de keuze van de voorkeursvariant. Zij laat zich daarbij adviseren door uiteenlopende partijen. Zo werd het gebiedsproces in het begin getrokken door een informele coalitie geformeerd rondom het

waterhuishoudkundige onderzoek uit 1995. Deze (onderzoeks)coalitie bestond uit de Provincie Noord-Holland, het toenmalige Zuiveringsschap Amstel- en Gooiland, Waterleidingbedrijf Noord-Holland, Waterleidingbedrijf Midden Nederland, Vereniging Natuurmonumenten, Waterschap Amstel, Gooi en Vecht, de gemeente Nederhorst den Berg en de Westelijke Land- en Tuinbouworganisatie (Van Brussel *et al.*, 1997).

In 1995 werd ook de Gebiedscommissie opgericht (zie hiervoor). In 2000 kreeg deze commissie een officiële status als subcommissie van de Landinrichtingscommissie Vechtstreek (die in april 2000 werd geïnstalleerd). Deze subcommissie had als taak een niet-bindend advies uit te brengen aan de Landinrichtingscommissie over de herinrichting van de Horstermeer en de invulling van de 250 ha nieuwe natuur. Overigens viel vanaf toen ook de Meeruiterdijksche polder onder het plangebied van de commissie en werd de naam van de commissie gewijzigd in de Gebiedscommissie Meeruiterdijksche- en Horstermeerpolder. De samenstelling van de commissie is in kader 4.3 vermeld. De reden voor deze verandering was dat de WLTO al te grote claims op landbouwgronden in de Vechtstreek wilde voorkomen. Bovendien watert de Meeruiterdijksche polder af op de Horstermeerpolder en liggen gedeelten van tracés van een gepland wandel- en fietspad erin.

Kader 4.3 Leden Gebiedscommissie Meeruiterdijksche- en Horstermeerpolder

- Voorzitter: lid van de Landinrichtingscommissie Vechtstreek
- Secretaris: Dienst Landelijk Gebied
- Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO): twee leden waarvan één uit de Horstermeerpolder en één uit de Meeruiterdijksche polder
- Vereniging Natuurmonumenten
- Bewonersvereniging (2 leden)
- Milieufederatie
- Ondernemersvereniging
- Agrarische natuur- en landschapsvereniging "Vechtvallei"
- Waterschap Amstel, Gooi en Vecht
- Gemeente Nederhorst den Berg
- Provincie Noord-Holland.

Met de opheffing van de Landinrichtingswet en de inwerkingtreding van de opvolger, de Wet Inrichting Landelijk Gebied (Wilg), per 1 januari 2007 kreeg de Gebiedscommissie een andere status, namelijk als Adviescommissie Horstermeerpolder. Deze commissie adviseert de provincie in het kader van het ILG.

De Gebiedscommissie bestaat uit overheden, stakeholders en bewoners. Ondanks deze brede samenstelling speelt de provincie, in de persoon van de projectleider, een centrale rol bij de planvorming, zowel inhoudelijk als procesmatig. De provincie probeert de belangen en opvattingen van de verschillende partijen in het gebied met elkaar te verenigen en probeert sectorale Europese, nationale en regionale doelstellingen (vaak sectoraal) te integreren. Ook de voorzitter speelt door zijn enorme bestuurservaring een bindende rol (pers. med. Di Bucchianico, Waterschap AGV; en Kouwenhoven, Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging Vechtvallei).

De bewonersvereniging heeft een ietwat bijzondere positie binnen de gebiedscommissie. De bewonersvereniging is in 1997 opgericht toen bleek dat er plannen gemaakt werden om delen van de Horstermeer te vernatten waar de bewoners niet bij werden betrokken. In 2003 presenteerde de vereniging een eigen plan om woningen aan het water te bouwen (Spiegelproject). Sinds die plannen werden afgeblazen is de vereniging zeer wantrouwend tegenover de plannen van de provincie (zie 4.3.1). Bovendien zag de vereniging niet in waarom zij zouden moeten opdraaien voor de problemen buiten de polder (De Hond, 1997).

Ook waren de bewoners bang voor wateroverlast en schade aan de woningen. De vereniging heeft op basis van de ervaringen met het Spiegelproject (De Hond, 2007) eigen uitgangspunten geformuleerd om de plannen te toetsen. Deze zijn: droog (geen schade en goede waarborgen), duidelijk (een duidelijk eindbeeld en inrichtingsplan) en duurzaam (problemen moeten voor langere tijd zijn opgelost). GS heeft de Gebiedscommissie de opdracht meegegeven deze uitgangspunten bij de planvorming mee te nemen en er zijn voorzieningen getroffen om aan de uitgangspunten tegemoet te komen (bufferzone, schaderegeling). De communicatie tussen de bewoners en de overige leden van de gebiedscommissie blijft echter moeizaam verlopen. De bewoners hebben niet het idee dat hun stem doorklinkt in de finale besluitvorming omdat de Gebiedscommissie een adviserende rol heeft en de besluitvorming ergens anders plaatsvindt (De Hond, 2007). Omgekeerd vinden andere leden van de Gebiedscommissie dat de bewoners met hun bezwaren de herinrichting van de polder onnodig vertragen.

4.3.5 Hulpbronnen

De provincie mobiliseert op de eerste plaats expertkennis als hulpbron om steun te verwerven voor de planvorming, c.q. de uitwerking van de voorkeursvariant. Speelde in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de gebiedskennis van een bestaande coalitie een belangrijke rol, in de Horstermeer zijn wetenschappelijke, hydrologische en ecologische inzichten dominant. Er worden, met uitzondering van het mislukte Spiegelproject, geen zichtbare verbindingen gelegd tussen deze expertkennis en de kennis, inzichten en ervaringen van bewoners. De provincie coördineert de uitvoering van onderzoek en probeert relevante kennis over de waterhuishouding in het gebied zo toegankelijk mogelijk te communiceren. De overheid mobiliseert hiertoe haar formele bevoegdheden op grond van ondermeer de WILG en de Wet op de Waterhuishouding.

Op de tweede plaats mobiliseert de provincie draagvlak onder gebiedspartijen door de uitwerking van de voorkeursvariant bij de gebiedscommissie neer te leggen en hen een rol te geven in de uitvoering van de ILG-doelen. Door de geringe beleidsruimte is dit overigens geen onverdeeld succes. De bewonersvereniging vertegenwoordigt sinds haar eigen ideeën voor herinrichting van de polder zijn afgewezen, vooral hindermacht.

Op de derde plaats wil de provincie rijksmiddelen inzetten om de plannen voor de Horstermeer uit te voeren. De provincie onderhandelt met het rijk en het Waterschap over de financiering. Er zijn rijksmiddelen beschikbaar voor de uitvoering van het Nationaal Bestuursakkoord Water en de Kaderrichtlijn Water, maar welk deel hiervan beschikbaar komt voor de Horstermeer hangt onder meer af van cofinanciering en 'werk met werk maken' door het waterschap. De middelen worden via het ILG verdeeld (Provincie Noord-Holland, 2006b).

4.3.6 Spelregels

De spelregels in de Horstermeerpolder werden in de planvormingfase vooral door de Provincie Noord-Holland en het waterschap AGV bepaald, zoals hiervoor duidelijk is geworden. Technocratische besluitvorming, geslotenheid en hiërarchische relaties voerden de boventoon. Maar bij de uitwerking van de plannen in de gebiedscommissie was meer onderhandeling mogelijk, zij het binnen strikt gedefinieerde kaders. Hierbij ging het onder meer om de precieze begrenzing van de nieuwe natuur, de uitplaatsing van landbouwbedrijven en de invulling van recreatieve voorzieningen.

Ook bij de uitvoering van de plannen zullen de spelregels meer geënt zijn op gelijkwaardigheid en consensus. Het gaat daarbij ondermeer om de wijze waarop bewoners gecompenseerd zullen worden voor schade in verband met vernatting. Maar ook deze spelregels zullen uiteindelijk formeel worden vastgelegd, bijvoorbeeld in een schaderegeling.

4.4 Toetsing aan de verwachtingen

Aan het eind van hoofdstuk 3 hebben we de volgende verwachtingen ten aanzien van de empirie uitgesproken:

- voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden een arrangement gebaseerd op zelfregulering waarin plattelandsontwikkeling centraal staat;
- voor de Horstermeer een overheidsarrangement waarin de waterhuishouding centraal staat;
- beperkte doorwerking van de agendering van de veenweideproblematiek en ruimtelijk waterbeheer, leidend tot meer overheidsaansturing;
- beperkte doorwerking van de sturingsfilosofie ILG, leidend tot meer onderhandeling met gebiedspartijen over de uitvoering van overheidsdoelen.

Op basis van dit hoofdstuk kunnen we deze verwachtingen tegelijk bevestigen en aanvullen. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is inderdaad sprake van zelfregulering rondom plattelandsontwikkeling, waarbij platteland als meervoudige ruimte in het discours overheerst. Rondom dit discours heeft zich een coalitie van lokale partijen gevormd, is een streekfonds georganiseerd en zijn spelregels opgesteld. Dit arrangement wordt van binnenuit, door Leader en de Natuur- en Vogelwacht, en van buitenaf, door de provincie en het rijk, uitgedaagd. Dit blijkt uit het concurrerende discours van het platteland als tegenhanger van de stad en als vestigingsruimte. Binnen coalities worden de gemeenten en de provincie belangrijker en winnen hiërarchische relaties aan kracht. De inzet van hulpbronnen en de spelregels wordt ook steeds meer door deze overheden bepaald.

In de Horstermeer is inderdaad grotendeels sprake van een overheidsarrangement rondom waterbeheer, waarvan het discours nu nader als ruimtelijk waterbeheer kan worden geduid. Binnen de coalities zijn de Provincie en het waterschap dominant, evenals bij de inzet van hulpbronnen, ook al vertegenwoordigt de bewonersvereniging substantiële hindermacht. Ook de spelregels worden grotendeels door deze twee partijen bepaald.

De doorwerking van het ILG en de agendering van de veenweideproblematiek is inderdaad gering bleek uit de empirie. Wel is voor de Horstermeerpolder doorwerking van ruimtelijk waterbeheer geconstateerd, maar niet voor de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden. Anders dan verwacht is er geen sprake van contextueel waterbeheer. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zijn waterbeheer en participatie daarin niet leidend in de zoektocht naar duurzaamheid. In de Horstermeerpolder is het waterbeheer wel leidend bij de zoektocht naar duurzaamheid, maar is er nauwelijks sprake van participatie zoals bedoeld in de KRW.

Ook is in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden met de instelling van de bestuurscommissie geanticipeerd op de nieuwe sturingsverhoudingen in het ILG en zal de gebiedscommissie in de Horstermeer een rol spelen bij de uitvoering van ILG-doelen.

De geringe doorwerking van het veenweide- en ruimtelijk waterdiscours in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden valt enerzijds te verklaren uit de recente datum van deze discourses. Anderzijds speelt de ingrijpendheid van de beoogde veranderingen een rol. Bij de doorwerking van de sturingsfilosofie van het ILG is de rol van de provincie belangrijk. De provincie Zuid-Holland heeft lang gearzeld over de precieze rol die zichzelf en gebiedscoalities moeten spelen in het ILG. De provincie Noord-Holland koos redelijk snel voor een vlakdekkende structuur van gebiedscommissies die als opdrachtnemer van de provincie moesten gaan opereren. Hierdoor kon een soepele overgang van de bestaande gebiedscommissie naar de ILG-adviescommissie plaatsvinden.

5 Betekenisgeving aan duurzaamheid

5.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de vraag hoe in de beide gebieden duurzaamheid betekenis krijgt. Om deze vraag te beantwoorden beschrijven we per gebied de cruciale beslismomenten in het beleidsproces en de tussenliggende besluitvormingsronden. We gaan per beleidsronde na in hoeverre de verschillende dimensies van duurzaamheid (people, planet, profit) in het 'hier en nu', 'elders' en 'later' worden geadresseerd (zie hoofdstuk 2). Deze verschuivingen geven we schematisch in tabellen weer. Deze tabellen geven een indicatie van de breedte van de samenhang in duurzaamheid. De diepte van de samenhang komt voor zover we hier iets over konden zeggen in de begeleidende tekst aan bod.

5.2 Duurzaamheid in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

De eerste hier te beschrijven besluitvormingsronde werd ingezet in 1983 toen een aantal agrariërs in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden besloot om te experimenteren met een duurzame landbouwkundige bedrijfsvoering. Zij startten de Werkgroep Duurzame Landbouw en voerden geheel op eigen initiatief projecten uit op het gebied van mineralenboekhouding, natuur- en landschapsbeheer, zuinig omgaan met water, energie, bestrijdingsmiddelen, agro-toerisme, en kleinschalige melkverwerking. Deze werkgroep is in 1994 overgegaan in de agrarische natuurvereniging Den Hâneker, maar de nadruk op zelfregulering bleef. De motivatie van de agrariërs, die actief projecten uitvoerden, was het gebied mooier te maken (planet – hier&nu en later), hun eigen bedrijf op de toekomst voor te bereiden (profit - later) en daarbij solidair te zijn met agrariërs in de Derde Wereld (people - elders). De invoer van veevoergrondstoffen, die daar zorgden voor verdringing van voedselgewassen en uitputting van landbouwgronden (planet – elders) en hier voor een mineralenoverschot (planet –later), was een belangrijk issue (zie kader 5.1).

	People	Planet	Profit
Hier&nu	geel	groen	geel
Elders ⁴	groen	groen	geel
Later	geel	groen	geel

Groen: positieve betekenis toekenning; geel: neutrale betekenis toekenning

De tweede besluitvormingsronde startte begin jaren '90 toen de aandacht verschoof naar natuur- en landschapsprojecten. Dit kwam omdat de provincie Zuid-Holland in het provinciale streekplan een natuuropgave op het gebied projecteerde. Deze opgave werd uiteindelijk niet met de gebruikelijke overheidsinstrumenten, zoals aankoop van landbouwgronden, gerealiseerd, maar door middel van een serie projecten (34 om precies te zijn). Hierover werden in 1996 afspraken gemaakt in een convenant. De hoofdthema's in het convenant waren natuur en landschap (planet – hier&nu en later), recreatie, toerisme en cultuurhistorie (people – hier&nu en later). Rondom deze thema's heeft het arrangement van zelfregulering zich verder ontwikkeld, wat de gemaakte keuze voor 34 projecten verder heeft versterkt. Dit blijkt uit de het Landschapsplan, waarin dezelfde projecten een hoofdrol spelen (1998, 2002).

⁴ Met elders wordt vanaf nu 'buiten Nederland' bedoeld.

Naarmate dit arrangement verder institutionaliseerde verdwenen de milieuprojecten van de Werkgroep Duurzame Landbouw naar de achtergrond en daarmee de zichtbare solidariteit met de Derde Wereld. De nadruk kwam sterk te liggen op de regionale problematiek en oplossingen op het gebied van people en planet, waarbij behoud van het agrarisch inkomen (profit) als randvoorwaarde gold (zie kader 5.2). Ook werd het lastiger om nieuwe thema's toe te voegen, zoals het tegengaan van verstedelijking, maaiveldvaling en duurzame landbouw, terwijl hiervoor in het Landschapsplan wel knelpunten waren geformuleerd. Blijkbaar kon hiervoor in de bestaande coalitie en volgens de op consensus gebaseerde spelregels geen aanpak worden ontwikkeld.

Kader 5.2: Betekenisverlening aan duurzaamheid tijdens tweede besluitvormingsronde			
	People	Planet	Profit
Hier&nu			
Elders			
Later			

Groen: positieve betekenis toekenning; geel: neutrale betekenis toekenning

De eerste gelegenheid om het arrangement 'open te breken' brak aan toen het convenant afliep (in 2006) en zich een aantal nieuwe ontwikkelingen aandiende. Dit leidde tot een nieuwe besluitvormingsronde in. Het ILG leidde tot een herbezinning op en versterking van de rol van de Provincie en de gemeenten in het gebiedsproces. De veenweideproblematiek, klimaatverandering, de Natte As en de ontwikkeling van de Merwedezone noopten tot een bredere kijk op de ontwikkeling van het gebied in een ruimere geografische context en op lange termijn (planet – later, profit – later). Leader had zich een plek naast het Landschapsplan verworven en plaatste de ontwikkeling van het platteland in een Europees perspectief (profit – hier). En de Natuur- en Vogelwacht begon een campagne voor vergroening en verdieping van de integrale gebiedsaanpak (planet – hier&nu, planet – later) (zie kader 5.3). Het resultaat van dit alles was dat het convenant niet werd verlengd, ondanks een poging van Den Hâneker om het convenant voort te zetten in de vorm van een gebiedscontract. Maar al deze ontwikkelingen zijn nog nieuw en het uiteindelijke belang van deze ronde voor de betekenisgeving aan duurzaamheid is nu nog niet vast te stellen.

Kader 5.3: Betekenisverlening aan duurzaamheid tijdens derde besluitvormingsronde			
	People	Planet	Profit
Hier&nu	Natte as	Initiatief Vogelwacht	
Elders			Leader
Later		Natte as; Initiatief Vogelwacht	Merwedezone

Groen: positieve betekenis toekenning; geel: neutrale betekenis toekenning

Samenvattend: alle duurzaamheidskapitalen voor dimensies hier&nu en later krijgen in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden betekenis. Belangrijke verklaringen hiervoor zijn de omvattendheid van het vigerende discours 'meervoudig platteland' en de brede coalitie. Ook het effect van keuzes hier op ontwikkelingen elders krijgt aanvankelijk aandacht door toedoen van de oorspronkelijke initiatiefnemers. Deze dimensie van duurzaamheid verdwijnt echter uit beeld, naarmate regionale natuur- en landschapsbelangen door toedoen van de Provincie meer op de voorgrond treden. Wat tenslotte opvalt is dat trade-offs worden vermeden in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: geen van de duurzaamheidskapitalen krijgt een negatieve betekenis. Dit kunnen we niet goed verklaren uit de dimensies van het beleidsarrangement. Aanvullende verklaringen zouden kunnen liggen op het vlak van de gebiedskenmerken: de druk op het gebied is relatief gering, hierdoor kunnen trade-offs worden vermeden.

5.3 Duurzaamheid in de Horstermeerpolder

De eerste hier te beschrijven besluitvormingsronde voor de Horstermeerpolder werd ingeluid met de studie naar de grondwatersituatie in Midden-Nederland in 1992. Deze problematiek werd breed benaderd: de regionale effecten van verdroging op zowel landbouw, natuur als bewoners kregen aandacht (profit, planet, people – hier&nu). Voor de langere termijn toonde deze studie de onhoudbaarheid van het huidige waterbeheer aan en stelde dat peilverhoging of beperkte inundatie van de polder een effectieve oplossing was voor de regionale waterproblematiek. De nadruk op een hydrologische oplossing bleef bestaan in latere onderzoeken. Deze toonden dat peilverhoging tot maaiveld in delen van de polder (plas-dras) de meest effectieve oplossing was (planet - later) (zie kader 5.4). Bij deze onderzoeken waren de waterbeheerders, waterleidingbedrijven, de gemeente, Vereniging Natuurmonumenten en de WLTO betrokken.

Kader 5.4: Betekenisverlening aan duurzaamheid tijdens eerste besluitvormingsronde			
	People	Planet	Profit
Hier&nu			
Elders			
Later			

Groen: positieve betekenis toekenning; geel: neutrale betekenis toekenning

De tweede besluitvormingsronde startte in 1997 toen Gedeputeerde Staten van Noord-Holland besloten om natte natuur in de polder aan te leggen (planet, hier&nu) (zie kader 5.5). Deze keuze werd in een ander beleidstraject gemaakt, het Programma Beheer, maar bleek goed aan te sluiten bij het voornemen tot peilverhoging. Immers, voor beide doeleinden zou landbouwgrond uit productie genomen moeten worden. De agrariërs werd daarbij grond buiten de polder toegezegd. Deze keuzes werden eenzijdig door de provincie gemaakt, waarmee werd voorgesorteerd op een overheidsarrangement voor het gebied (zie hoofdstuk 4).

Kader 5.5: Betekenisverlening aan duurzaamheid tijdens tweede besluitvormingsronde			
	People	Planet	Profit
Hier&nu			
Elders			
Later			

Groen: positieve betekenis toekenning; geel: neutrale betekenis toekenning

Tussen 2000 en 2003, de derde besluitvormingsronde, werden plannen bedacht voor 'wonen aan het water' (people – hier&nu), die op langere termijn ook nieuwe economische perspectieven openden (profit – later). Deze plannen waren afkomstig van Habiforum en een lokale bewonersgroep, maar bleken uiteindelijk niet te passen in de voornemens van de Provincie, het waterschap en de gemeente om een plas-dras situatie te creëren in combinatie met natuur. Bovendien zou het volledig onder water zetten van de polder waterberging onmogelijk maken (dan moet er speelruimte zijn met het peil). Ook was er weinig draagvlak onder bewoners die niet bij de plannen betrokken waren (people – hier&nu) en waren de belangen van de landbouw niet meegewogen (profit – hier&nu) (zie kader 5.6). Dit alles heeft geleid tot het besluit van de drie genoemde partijen in 2003 om de nieuwe plannen voor wonen aan het water af te blazen en de oude plannen door te zetten.

Kader 5.6: Betekenisverlening aan duurzaamheid tijdens derde besluitvormingsronde			
	People	Planet	Profit
Hier&nu			
Elders			
Later			

Groen: positieve betekenis toekenning; rood: negatieve betekenis toekenning

De vierde beleidsronde werd ingeluid met de aanwijzing van de Horstermeerpolder als locatie voor waterberging in 2003, Waterberging was het belangrijkste onderwerp in de land-inrichting, wat te verklaren is uit de grote invloed van de provincie en de waterbeheerders in het beleidsproces. Deze wisten zich op hun beurt gesteund door het Nationaal Bestuursakkoord Water. De uitgangspunten van de bewoners (duurzaam, droog en duidelijk) gaan in deze ronde gelden als randvoorwaarde voor de besluitvorming, bijvoorbeeld door te streven naar schadeloosstelling en een duidelijk eindbeeld (people – hier&nu, later).

Kader 5.7: Betekenisverlening aan duurzaamheid tijdens vierde besluitvormingsronde			
	People	Planet	Profit
Hier&nu			
Elders			
Later			

Groen: positieve betekenis toekenning; geel: neutrale betekenis toekenning

Samenvattend: Vergeleken met de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden krijgt duurzaamheid in de Horstermeer een smallere betekenis: de 'planet'-kant van duurzaamheid staat centraal. Ook heeft de betekenisverlening een sterk regionaal karakter. Mogelijke effecten op ontwikkelingen elders krijgen geen aandacht. Dit kan worden verklaard uit de dominante positie van de Provincie Noord-Holland en de waterbeheerders in het beleidsarrangement en het door hen aangehangen ruimtelijk waterdiscours, waarin het gaat om een goede waterhuishoudkundige inrichting van de polder volgens het motto 'functie volgt het peil'. Enige verbreding van het duurzaamheidsbegrip vindt plaats door de plannen voor natuurontwikkeling en waterberging. Maar de verbreding richting 'profit' en 'people', ingebracht door het Spiegelproject, krijgt geen voet aan de grond binnen het dan reeds geïnstitutionaliseerde beleidsarrangement. Wel raken in reactie op het Spiegelproject bewoners meer betrokken bij de besluitvorming en worden hun randvoorwaarden op het gebied van 'people' overgenomen door GS.

6 Conclusies

6.1 Inleiding

In dit onderzoek stond de betekenisgeving aan duurzaamheid in regionale beleidsprocessen op het snijvlak van ruimte en water centraal. Dit hoofdstuk zet de belangrijkste bevindingen per onderzoeksvraag op een rij. Eerst wordt ingegaan op de structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen die van invloed zijn op de regionale beleidsprocessen: de ontwikkeling van gebiedsgericht beleid, het duurzaamheidsstreven en ontwikkelingen in het waterbeheer. Vervolgens komen de regionale besluitvormingsprocessen in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Horstermeer aan bod en de wijze waarop deze verankerd raken in beleidsarrangementen. Daarna bespreken we de regionale betekenisgeving aan de duurzaamheid in beide gebieden en de institutionele verklaringen hiervoor.

We sluiten het hoofdstuk af met een reflectie op de empirische resultaten en de gehanteerde beleidsarrangementenbenadering en het TELOS duurzaamheidsmodel. Ook gaan we in op de aanknopingspunten voor sturing van rijk en provincies die voortvloeien uit de bevindingen.

6.2 Beantwoording onderzoeksvragen

Welke structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen zijn mogelijk van invloed op regionale beleidsarrangementen rond gebiedsgerichte beleidsinitiatieven op het snijvlak van ruimte en water?

Tot de relevante politiek-maatschappelijke context voor gebiedsprocessen op het snijvlak van water en ruimte behoren de opkomst van geïntegreerd gebiedsgericht beleid, het duurzaamheidsstreven en ontwikkelingen in het waterbeheer.

De eerste ontwikkeling, de opkomst van geïntegreerd gebiedsgericht beleid, start in de jaren '90. De beleidsvernieuwing is bedoeld om hardnekkige problemen in het landelijk gebied het hoofd te bieden. Kernpunt is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Het gebiedsgerichte beleid heeft gaandeweg verschillende accenten gekregen en er is dan ook een levendig debat gaande hoe dit beleid het beste kan worden gevoerd. Hierin kan onderscheid worden gemaakt tussen drie ideaaltypische beleidsarrangementen gebaseerd op achtereenvolgens overheidsaansturing, onderhandeling en zelfregulering.

Het arrangement 'overheidsaansturing' is gebaseerd op klassieke overheidopvattingen. Het zijn overheden die plannen en wetten maken en op gebiedsniveau met elkaar samenwerken bij de uitvoering ervan. In het arrangement 'onderhandeling' is gebiedgericht beleid een onderhandelingsproces tussen overheden en georganiseerde stakeholders. De overheid komt daarin tegemoet aan de vaak grote belangen van stakeholders in ruil voor draagvlak en betrokkenheid bij de uitvoering van beleidsdoelen. In het arrangement zelfsturing is gebiedsgericht beleid een vorm van zelfregulering. Bewoners, ondernemers en andere lokale stakeholders nemen initiatieven. Het realiseren van hun gebiedsdoelen staat centraal en sociaal kapitaal vormt daarbij een belangrijke hulpbron.

Een recente ontwikkeling waardoor de gebiedsgerichte aanpak verder verankerd raakt, is de instelling van het Investeringsbudget Landelijk Gebied, verankerd in de Wet Inrichting Landelijk Gebied (WILG) van 2006. Hierin bundelt het rijk subsidiestromen voor het landelijk gebied en legt de uitvoering van het beleid voor de inrichting van het landelijk gebied neer bij provincies en hun partners in gebieden.

De tweede ontwikkeling, het streven naar duurzaamheid, heeft sinds de Commissie Brundtland van 1987 een enorme vlucht genomen en geleid tot diverse beleidspraktijken. Belangrijk voor de regionale beleidsarrangementen in deze studie is de vertaling van het duurzaamheidsstreven door de Nederlandse overheid in het veenweideprogramma. Dit programma richt zich op het agenderen van de veenweideproblematiek (voortgaande bodemdaling, behoefte aan waterberging, ruimtedruk) en het in gang zetten van een maatschappelijk veranderingsproces. Dit komt onder meer tot uitdrukking in de aanwijzing van het Groene Hart als Nationaal Landschap.

De derde ontwikkeling betreft veranderingen in het denken over waterbeheer. Dit heeft zich de laatste decennia ontwikkeld van integraal waterbeheer, via ruimtelijk waterbeheer tot contextueel waterbeheer. In integraal waterbeheer is het watersysteem maakbaar en zijn ruimtelijke keuzes sturend. In ruimtelijk waterbeheer is water een van de structurende principes bij de bestemming, de inrichting en het beheer van de ruimte. Contextueel waterbeheer richt zich op duurzaamheid waarbij actoren in een interactief proces zoeken naar evenwicht tussen de fysieke omgeving, de economie en de sociaal-culturele omgeving.

Hoe verloopt de besluitvorming en hoe vindt verankering plaats in twee van de genoemde regionale beleidsarrangementen onder invloed van relevante structurele politiek-maatschappelijke ontwikkelingen?

Het regionale besluitvormingsproces in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden start in 1983 met het initiatief van een aantal lokale melkveehouders die de Werkgroep duurzame landbouw en ontwikkelingssamenwerking oprichten. Zij wilden solidair zijn met boeren in de Derde Wereld en hun bedrijfsvoering hierop aanpassen. Later verschoof het accent richting milieuvriendelijke en streekelijke productie en in 1994 werd de agrarische natuurvereniging Den Hâneker opgericht. Toen de provincie Zuid-Holland begin jaren negentig kwam met plannen voor grootschalige natuurontwikkeling stuitte dit op groot verzet bij de bestaande coalitie en andere partijen in de streek. Een brede coalitie van gebiedspartijen kwam met het voorstel op eigen wijze invulling te geven aan de beoogde natuurontwikkeling, daarbij sterk steunend op de gebiedskennis en het sociale kapitaal opgebouwd in de Werkgroep en Den Hâneker. Dit leidde in 1996 tot een convenant tussen gebiedspartijen en de provincie en een Landschapsplan voor de uitvoering van het convenant.

De gebiedscoalitie raakte geformaliseerd in een brede gebiedscommissie bestaande uit overheden en maatschappelijke organisaties. De spelregels raakten steeds meer gebaseerd op consensus tussen overheden en een bredere groep stakeholders. Het accent in het sturingsdiscours bleef echter liggen op zelfregulering en het inhoudelijk discours bleef gericht op het platteland als meervoudige ruimte, met een nadruk op de identiteit en gebiedseigen ontwikkelingsmogelijkheden van het landelijk gebied van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden zelf. Later raakte dit discours betwist onder meer door nieuwe bottom-up initiatieven en ontstonden er naast dit gevestigde discours twee opkomende discourses: 'het platteland als tegenhanger van de stad' en 'het platteland als vestigingsruimte'. Toen de convenantsperiode in 2006 afliep traden er veranderingen op in de organisatorische dimensies van het arrangement: de gebiedscommissie werd opgesplitst in een bestuurscommissie en een gebiedsplatform, waardoor er een scheiding ontstond tussen overheden en maatschappelijke

organisaties. De formele spelregels raakten hierdoor meer geënt op hiërarchie. Deze veranderingen werden ondersteund door een discursieve verschuiving: het sturingsdiscours raakte meer geënt op onderhandeling en, op onderdelen, zelfs op overheidsaansturing.

In de Horstermeer vormt de publicatie van een hydrologische studie in 1992 het startpunt van een langdurig beleidsproces. In deze studie worden twee oplossingen voorgesteld voor het probleem dat de Horstermeer veel water wegzuigt uit het Vechtsplassegebied. Deze oplossingen richten zich op (1) een peilverhoging (voorkeursvariant), of (2) inundatie van een gedeelte van de Horstermeer. Het proces van nader onderzoek en planvorming wat hierop volgt raakt verankerd in een redelijk stabiel regionaal beleidsarrangement. In dit arrangement heeft de provincie Noord-Holland de lead. Ze agendeert de problemen, is verantwoordelijk voor het vaststellen en uitwerken van beleidskaders en heeft een dominante rol in de keuze van de voorkeursvariant. Ze laat zich hierbij wel uitgebreid adviseren door stakeholders verenigd in een gebiedscommissie en onderzoekers. Expertkennis is een belangrijke hulpbron in het arrangement, naast draagvlak onder gebiedspartijen en rijksmiddelen. Aanvankelijk werden de spelregels gekenmerkt door technocratische besluitvorming, geslotenheid en hiërarchie. Bij de uitwerking van de plannen in de gebiedscommissie was meer onderhandeling mogelijk, zij het binnen strikt gedefinieerde kaders. Het inhoudelijk discours wordt gedomineerd door ruimtelijk waterbeheer, waarbij een goede waterhuishoudkundige inrichting leidend is voor ruimtelijke keuzes. Het sturingsdiscours hangt hiermee sterk samen: sterke overheidssturing is nodig om de gewenste ingrepen in de waterhuishoudkundige situatie te bereiken. Opvallend is dat de aanvankelijke voorkeursvariant (peilverhoging) het lange besluitvormingsproces overleeft, zij het op basis van steeds nieuwe argumenten (verdroging, natuurontwikkeling, waterberging).

De arrangementen in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Horstermeer worden sterk beïnvloed door de ontwikkeling van gebiedsgericht beleid, maar wel op verschillende manieren. Zo lijkt het arrangement in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden sterk op het ideaaltypische arrangement van zelfregulering en is het arrangement in de Horstermeer te typeren als overheidsaansturing. De doorwerking van het ILG is nog gering, maar dit heeft vooral te maken met de recente datum van deze ontwikkeling en de verschillende manieren waarop de provincies Noord- en Zuid-Holland deze ontwikkeling implementeren.

De doorwerking van de agendering van de veenweideproblematiek is gering in beide gebieden. Dit kan te maken hebben met de recente planvorming voor het veenweidegebied (zie bijlage 2), maar er is ook niet op geanticipeerd wat gezien de aard van de problematiek in beide gebieden opmerkelijk is.

De ontwikkelingen in het denken over waterbeheer hebben de ontwikkelingen in de Horstermeer sterk beïnvloed: het ruimtelijk waterdiscours voert hier de boventoon. In de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden is nauwelijks sprake van een ruimtelijk watersdiscours en al helemaal niet van contextueel waterbeheer. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat de landbouw nog niet met grote waterhuishoudkundige problemen wordt geconfronteerd..

Wat zijn daarbij cruciale beslismomenten, hoe krijgt in de tussenliggende beleidsronden duurzaamheid betekenis en hoe kunnen we deze betekenisverlening verklaren uit de dimensies van het regionale beleidsarrangement?

Cruciale beslismomenten in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden waren achtereenvolgens: de oprichting van de Werkgroep Duurzame Landbouw (1983), de ondertekening van het convenant (1996) en de afloop van het convenant (2006). Alle duurzaamheidskapitalen voor dimensies hier en later krijgen in de loop van de tijd betekenis. Belangrijke verklaringen

hiervoor zijn de omvattendheid van het vigerende discours 'meervoudig platteland' en de brede coalitie. Ook het effect van keuzes 'hier' op ontwikkelingen 'elders' krijgt aanvankelijk aandacht door toedoen van de Werkgroep Duurzame Landbouw. Deze dimensie van duurzaamheid verdwijnt echter uit beeld, naarmate regionale natuur- en landschapsbelangen door toedoen van de Provincie Zuid-Holland meer op de voorgrond treden. Wat tenslotte opvalt is dat trade-offs worden vermeden in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden: geen van de duurzaamheidskapitalen krijgt een negatieve betekenis. Dit kunnen we niet goed verklaren uit de dimensies van het beleidsarrangement. Aanvullende verklaringen zouden kunnen liggen op het vlak van de gebiedskenmerken: de druk op het gebied is relatief gering, er is geen sterk gevoel van urgentie, hierdoor kunnen trade-offs worden vermeden. Het is verder een aanwijzing voor het feit dat de mate waarin duurzaamheidskapitalen op elkaar worden betrokken gering is.

Cruciale beslismomenten in de Horstermeerpolder waren achtereenvolgens: de grondwaterstudie van 1992, de beslissing van de provincie Noord-Holland om natte natuur aan te leggen in de polder in 1997, de plannen voor wonen aan het water (2000-2003), de aanwijzing van de Horstermeer als locatie voor waterberging (2003). Vergeleken met de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden krijgt duurzaamheid in de Horstermeer een smallere betekenis: de 'planet'-kant van duurzaamheid staat centraal. Ook heeft de betekenisverlening een sterk regionaal karakter. Mogelijke effecten op ontwikkelingen elders krijgen geen aandacht. Dit kan worden verklaard uit de dominante positie van de Provincie Noord-Holland en de waterbeheerders in het beleidsarrangement en het door hen aangehangen ruimtelijk waterdiscours, waarin het gaat om een goede waterhuishoudkundige inrichting van de polder volgens het motto 'functie volgt het peil'. Enige verbreding van het duurzaamheidsbegrip vindt plaats door de plannen voor natuurontwikkeling en waterberging. Maar de verbreding richting 'profit' en 'people' ingebracht door het Spiegelproject, krijgt geen voet aan de grond binnen het dan reeds geïnstitutionaliseerde beleidsarrangement. Wel raken in reactie op het Spiegelproject bewoners meer betrokken bij de besluitvorming en worden hun randvoorwaarden op het gebied van 'people' overgenomen door de provincie Noord-Holland.

6.3 Uitleiding

Duurzaamheid krijgt in de onderzochte casussen verschillende betekenissen: in het zelfreguleringsarrangement van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden krijgt duurzaamheid een bredere betekenis dan in het overheidsaansturingarrangement van de Horstermeer, waar de nadruk sterk op ecologische duurzaamheid ligt. Deze diversiteit in betekenisverlening is niet verrassend gezien het uitgangspunt van deze studie dat de inhoud van duurzaamheid, situationeel wordt bepaald: de specifieke context (instituten, fysieke omstandigheden, sociaal-culturele factoren) en interactieprocessen bepalen wat een duurzame oplossing is in de beleidspraktijk.

Opvallend is wel dat we in de betekenisverlening geen aanwijzingen hebben gevonden voor de door het PBL veronderstelde spanning tussen multi-actor onderhandelingsprocessen op lokaal en regionaal niveau en het behoud van collectieve kwaliteiten zoals klimaat, ruimte en natuur. In geen van de beide casus hebben korte termijn economische belangen de overhand. Verder worden juist in het sterk in de regio verankerde onderhandelingsproces van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden de effecten van beslissingen op elders en later meegenomen, terwijl in de Horstermeer de effecten op elders geen en de effecten op later enigszins aandacht krijgen.

Verder valt op dat de geanalyseerde bovenregionale ontwikkelingen (ontwikkeling van gebiedsgericht beleid, de veenweideagenda en veranderingen in het waterbeheer) slechts

gedeeltelijk 'doorwerken' in de regionale arrangementen in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en de Horstermeer. Veeleer is sprake van het selectief benutten van elementen die passen bij de regionale verhoudingen en processen (zie ook De Boer *et al.*, 2008). Daarbij treedt bovendien altijd transformatie van die elementen op. Bovendien waren er in de Alblasserwaard andere beleidsontwikkelingen als de Merwedezone en de Natte As die niet zozeer het bestaande arrangement beïnvloeden maar aanleiding waren voor de vorming van andere, aanpalende arrangementen, die overlap vertoonden met het door ons geanalyseerde arrangement.

Uitdagingen toekomstig onderzoek

Voor toekomstig onderzoek naar duurzaamheid in gebiedsgericht beleid zien we nog een aantal uitdagingen. De beleidsarrangementenbenadering is weliswaar een goed hulpmiddel gebleken om de wisselwerking tussen de bovenregionale context en de regionale interactieprocessen te duiden, maar zou anders toegepast kunnen worden. Onze intentie, ingegeven door de institutionele belangstelling van het PBL, om eerst het arrangement te reconstrueren en ons vervolgens te richten op de structurerende werking van dit arrangement op de besluitvorming leidde tot empirische problemen. De regionale arrangementen zijn zowel uitkomst van als context voor de bestudeerde besluitvormingsprocessen. De reconstructie ervan vergt dus een grondige analyse van de regionale besluitvormingsprocessen waarin ze tot stand komen en veranderen. Dit beperkt de waarde van de benadering voor kortlopend onderzoek zoals dat over het algemeen wordt uitgevoerd voor de WOT Natuur & Milieu.

Verder was ons uitgangspunt dat bovenregionale ontwikkelingen invloed hebben op de betekenisgeving aan duurzaamheid op regionaal niveau. Deze doorwerking is echter empirisch lastig te bepalen omdat duurzaamheid betekenis krijgt op micro-niveau, dat wil zeggen in allerlei beslissingen van mensen en in projecten. Een studie naar duurzaamheid in gebiedsgericht beleid zou aan deze kant moeten beginnen. Niet van 'groot naar klein' werken, maar van 'klein naar groot'. Een grondige 'bottom-up' analyse, startend bij het gebied en de besluitvormingsprocessen, maar met oog voor de structurerende context, biedt waarschijnlijk betere aanknopingspunten voor het verklaren van de betekenisgeving aan duurzaamheid op regionaal niveau.

Het driekapitalenmodel van TELOS kon overigens goed worden benut om de breedte van de samenhang te analyseren. Het is echter niet goed gelukt de diepte van de samenhang in beeld te brengen omdat ook hiervoor een nog diepgaander inzicht in het besluitvormingsproces en de gemaakte afwegingen en keuzes nodig is dan in het beperkte bestek van dit onderzoek mogelijk was.

Sturen op duurzaamheid

En tenslotte: Wat betekenen deze conclusies voor overheden (provincie, rijk) die niet tevreden zijn met de geconstateerde variëteit in de betekenisverlening aan duurzaamheid? Grofweg staan twee opties open: (generiek) sturen van buitenaf of sturing van binnenuit door participatie in de gevormde arrangementen. Hoewel deze vraag niet centraal stond in dit onderzoek, levert het onderzoek wel interessante aanknopingspunten op voor verdere gedachtevorming en onderzoek.

Op de eerste plaats blijkt dat bovenregionale beleidsontwikkelingen niet automatisch en onveranderd doorwerken in de regionale beleidspraktijk. Sturen van buitenaf heeft dus zo zijn beperkingen. Bovenregionale beleidsprocessen hebben vaak vooral een mobiliserende en zelden een regulerende functie. Deze ontwikkelingen worden in specifieke regionale onderhandelingsprocessen opnieuw gedefinieerd. De Boer *et al.* (2008) dragen nog een plausibele verklaring aan: bovenregionale beleidsontwikkelingen zijn vaak niet eenduidig maar verwijzen naar zogenaamde elkaar in de tijd opvolgende discourscomplexen waarin

verschillende opvattingen over de inhoud en wijze van sturing naast elkaar bestaan en door elkaar heenlopen. Sommige onderdelen van het discourscomplex worden op regionaal niveau overgenomen en onderdelen die niet van pas komen worden buiten beschouwing gelaten. Daarnaast vinden we op basis van dit onderzoek voorzichtige aanwijzingen dat ook het type arrangement en de mate van verankering er bij de doorwerking toe doet. Zo is de invloed van vernieuwingen in het waterbeheer in het stevig verankerde zelfreguleringsarrangement van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden minder, dan in het overheidsaansturingsarrangement van de Horstermeer. Daar kan tegenin worden gebracht dat het ook in de Horstermeer al meer dan 20 jaar duurt om de ingrijpende plannen ook daadwerkelijk uit te voeren.

Op de tweede plaats blijkt sturing van binnenuit op gespannen voet te staan met de ontwikkeling van sturen op afstand in het ILG. Het rijk vertrouwt hierbij op de afspraken die met de provincies heeft gemaakt in bestuursovereenkomsten (conditionering vooraf) en bemoeit zich 7 jaar lang niet met de uitvoering ervan. Sturing van binnenuit, door actieve participatie in regionale arrangementen past hier niet bij. Uit het onderzoek blijkt verder dat de provincies Zuid-Holland en Noord-Holland zich verschillend verhouden tot de regionale arrangementen. Zuid-Holland plaatst zichzelf op afstand van de regionale bestuurscommissie in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden en neemt hieraan niet deel. Noord-Holland is adviserend lid van de gebiedscommissie Horstermeer, speelt een belangrijke faciliterende rol en heeft een dominante rol in de keuze van de voorkeursvariant. Het lijkt er verder op dat de provincie Zuid-Holland voor nieuwe ontwikkelingen als de Merwedezone en Natte As liever nieuwe organisatie- en overlegverbanden opricht, dan de inhoudelijke variëteit in de bestaande bestuurscommissie ermee te vergroten. Dit heeft als risico dat er concurrerende regionale arrangementen ontstaan. Al met al lijkt de provincie Noord-Holland door haar actieve bemoeienis met het gebiedsproces meer in de positie de variëteit te beïnvloeden dan de provincie Zuid-Holland, al kan dit bij een te directe rol ook doorslaan in strijd tussen gebiedspartijen en provincie.

Literatuur

Algemeen

- Arts, B. & P. Leroy (eds.), 2003. *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid: klassieke en post-moderne arrangementen*, Nijmegen University Press: Nijmegen.
- Arts, B. & P. Leroy (eds.), 2006). *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Springer: Dordrecht.
- Bijl, G. van de, 2007. Melkveehouderij in grootste deel veenweiden kerngezond. In: *Landwerk*, nr.4, blz. 35-39.
- Boer, S. de, W. Kuindersma, M. van der Zouwen en J. van Tatenhove, 2008. *De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid*. Wageningen, Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, WOt-rapport
- Boonstra, F.G., 2004. *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Dissertatie. Van Gorcum: Assen.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot, 2007. *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zangebieden*, Alterra-rapport 1441, Wageningen.
- Carter, N., 2001. *The politics of the environment*. Cambridge University Press: Cambridge.
- Edelenbos, J. & A. van Buuren (2005) Evalueren als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. In: *Bestuurskunde*, 14,2005/6, pp. 2-12.
- Flyvbjerg, B., 2001. *Making Social Science Matter. Why social inquiry fails and how it can succeed again*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glasbergen, P. et al., 1991. *Integrale beleidsplanning voor grote wateren*. Den Haag: SDU Uitgeverij.
- Godfroj, A.J.A., 1989. Netwerken van organisaties. In: Van de Bunt & Nijkerk (red.), *Handboek organisatie*, afl 23 (pp.1-34). Alphen aan den Rijn: Samson.
- Grandiek, N., van Herk, J. & Cronenberg, C., 2007. *De introductie van de rieteconomie. Een duurzaam perspectief voor de Nederlandse veenweidegebieden*. Utrecht: Innovatienetwerk.
- Habiforum. Onderzoeksprogramma Meervoudig Grondgebruik met waterberging. <http://www.habiforum.nl/?nID=1169>.
- Immink, I., 2007. *Voorbij de risiconorm. Nieuwe relaties tussen ruimte, water en risico*. Dissertatie. Wageningen: Wageningen Universiteit.
- IPO, 1994a. *Naar provincies van de toekomst. Een inleidende samenvatting van het pre-advies "Vernieuwing van politiek en bestuur in de provincie"*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- IPO, 1994b. Geïntegreerd gebiedsgericht beleid. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- IPO, 1994c. *Samenwerking op maat. Interprovinciaal Plan van Aanpak uitvoering milieubeleid*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- IPO, 2005. *De provincie als publieke ontwikkelaar. Rol en ambities van de provincies in het landelijke gebied*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.

- IUCN, UNEP and WWF, 1980. *World Conservation Strategy: Living Resource Conservation for Sustainable Development*. International Union for Conservation of Nature and Natural Resources, Gland.
- Janssens & Van Tatenhove, 2000. Green Planning: From Sectoral to Integrative Planning Arrangements, in: J.P.M. van Tatenhove J.P.M. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*. Kluwer Academic Publishers: Dordrecht.
- Klijn, E.H., 1996. *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken*. Eburon: Delft.
- Leussen, W. van, 2002. *Leven met water. Vermaatschappelijking van het waterbeheer – consequenties voor de civiel ingenieur en voor waterbeheerorganisaties*. Inaugurele rede Universiteit Twente.
- Lieverink, D., 2006.. The Dynamics of Policy Arrangements: Turning around the Tetrahedron, in: Arts, B. & P. Leroy (eds.), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Springer: Dordrecht.
- Ligtvoet, W. et al., 2006. *Welke ruimte biedt de Kaderrichtlijn Water? Een quick scan*. Bilthoven: Milieu en Natuurplanbureau.
- Neven, M.G.G. & F.H. Kistenkas, 2006. *Streken vergeleken. Hoofdlijnen imago, implementatie, interpretatie en integratie van Natura 2000 in Europees perspectief*. Wageningen: Alterra-rapport 1222.2
- Overbeek, M.M.M., Rijk, P.J. & Hoogenboom, F.G.G., 2002. *Landschapsontwikkeling met lokale middelen*. Den Haag: Landbouw Economisch Instituut.
- Padt, F.J.G., 2007. *Green planning. An institutional analysis of regional environmental planning*. Dissertatie. Eburon: Delft.
- Pleijte, M., 2000. *WCL's ingekleurd : monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen'*. Wageningen: Alterra.
- Raad Landelijk Gebied, 2005. *Kies positie in transitie*. Utrecht.
- Rienks, W. & Gerritsen, A., 2005. *Veenweide 25x belicht. Een bloemlezing van het onderzoek van Wageningen UR*. Wageningen: Alterra.
- UNCED, 1992. *Rio Declaration on environment and development*.
- Teisman, G.R., 1992. *Complexe besluitvorming*, VUGA: 's Gravenhage.
- Telos, 2004. *Monitoring van provinciale duurzame ontwikkeling – De duurzaamheidsbalans getoets in vier provincies*, Tilburg.
- Tatenhove J.P.M. van, B. Arts & P. Leroy (eds.), 2000. *Political modernisation and the environment: the renewal of environmental policy arrangements*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- VROM, 1998. *Eindrapportage 'Evaluatie ROM-aanpak'*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.
- V&W, 2006. *Waterkoers 2. De visie van DG Water op het waterbeleid in Nederland*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- V&W, 2007. *Brochure KRW voor gebied en gebruiker: van stoffen meten naar gebiedskwaliteit*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
- WCED, 1987. *Our common future. World Commission on Environment and Development*. Oxford: Oxford University Press.

Ablasserwaard-Vijfheerenlanden

- Bestuurscommissie AV, 2007. *Visie landelijk gebied Ablasserwaard-Vijfheerenlanden*. Pijnacker: Rijk voor groen.
- Bosch & Slabbers, 1998 en 2002. *Landschapsplan Ablasserwaard/Vijfheerenlanden*. Den Haag: Bosch en Slabbers tuin- en landschapsarchitecten.
- Clausman, J, Soldaat, B. & Veerman, S., 2007. *Lokale Ontwikkelingsstrategie Leader-POP Ablasserwaard-Vijfheerenlanden 2007-2013*.
- De Haas *et al.*, 1997. *Kennis in plattelandsvernieuwing. Achtergrondstudie voor de verkenning plattelandsontwikkeling*. Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- EC-LNV, 2001. *Robuuste verbindingen. Meer samenhang in de natuur*. Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Europese Commissie, 2006. *The Leader approach. A basic guide*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Horlings, L.G., 1996. *Duurzaam boeren met beleid: innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw*. Dissertatie. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Plaatselijke Groep Ablasserwaard-Vijfheerenlanden, 2007. *Lokale Ontwikkelingsstrategie Leader-POP 2007-2013 Ablasserwaard-Vijfheerenlanden*. Pijnacker/Wageningen: Rijk voor Groen/Soldaat Advies VOF.
- Provincie Zuid-Holland, 2007. *Provinciaal Meerjarenprogramma Landelijk Gebied 2007-2013, "Samen investeren in een leefbaar, aantrekkelijk en duurzaam platteland"*. Den Haag.
- Stichting Uitvoering Landschapsplan, 2007. *Zevende bestuursverslag (2006) van de Stichting Uitvoering Landschapsplan Ablasserwaard-Vijfheerenlanden. Voor op lopen voor de streek!*
- Stuurgroep Transformatie Merwedezone, 2007. *Ontwerp Transformatievisie Merwedezone*. Den Haag.
- Veerman, S., 2004. *Contact met je Groene Hart! Een voorzet tot een gebiedscontract met begeleidend essay. Uitgave bij het 10-jarig jubileum van de agrarische natuur- en landschapsvereniging Den Hâneker*. Liesveld: Den Hâneker.
- VROM, 2006. *Factsheet Ruimte voor burgers. Sjoerd J. Veerman over burgerparticipatie bij gebiedsontwikkeling*. Den Haag: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu.

Horstermeer

- Adviescommissie Horstermeerpolder, 2008. *Natuurontwikkeling en waterberging in de Horstermeerpolder*. Brief aan de bewoners.
- Brussel, J. Van, H. Pomarius & T. Vergroesen, 1997. Horstermeerpolder onder water? Natuurontwikkeling en bestrijding van verdroging in het Noord-Hollandse Vechtplassengebied. In: *Landschap*, 14/1, blz. 19-32.
- DLG, 2003. *Gebiedsplan Gooi en Vechtstreek. Begrenzings Programma Beheer*. Utrecht: Dienst Landelijk Gebied.
- Gaaf, Aris, M. Stroomman, S. Reinhard, 2003. *Kosten en baten van alternatieve inrichtingen van de Horstermeerpolder*. Den Haag: LEI.

- Gebiedscommissie Meeruiterdijksche- en Horstermeerpolder, 2001. *Projectprogramma Meeruiterdijksche- en Horstermeerpolder. Van doelen naar inrichtingsplan.*
- Gemeente Wijdemeren, 2003. *Gemeente, Hoogheemraadschap en Provincie: "één plan voor Horstermeerpolder maken".* Persbericht 1 december 2003.
- Haskoning, 2005. *Aanvullende studie Horstermeer.* Amsterdam.
- Hond, Y. De, 2007. *Het stijlen van waterbeleid. Participatie en beleidsstijlen in watergerelateerde gebiedsontwikkeling.* Masterthesis Radboud Universiteit Nijmegen.
- Koper, A., 2003. 'De Horstermeer moet weer onder water komen'. *Volkskrant* 16 juni 2003.
- Nelen & Schuurmans, 2005. *Onderbouwing wateropgave beheersgebied Amstel, Gooi en Vecht ten behoeve van streekplanherziening Noord-Holland Zuid.* Bilthoven: Nelen & Schuurmans Consultants.
- Provincie Noord-Holland, 1992. *Globale Begrenzing Tweede Fase Relatienota en Natuurontwikkeling op Landbouwgrond.* Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, 1995. *Waterhuishoudkundige herinrichting van de Horstermeerpolder.* Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, 2003. *Streekplan Noord-Holland Zuid.* Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, 2004. *Evenwichtig omgaan met water. Een Noord-Hollands kader voor WB21.* Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, 2006a. *Provinciaal Waterplan 2006-2010, 'Bewust omgaan met Water'.* Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, 2006b. *Provinciaal Meerjaren Programma ILG Provincie Noord-Holland (deel A.. 'Resultaat doet gelden'.* Haarlem.
- Provincie Noord-Holland, 2007. *Aanzet voor de voorkeursvariant. Interne notitie voor de gebiedscommissie.* Haarlem.
- Rooy, P. van & M. Vuyk, 2003. Waterbeheer kan een feest zijn. *NRC Handelsblad* 8 januari 2003.
- Stuurgroep Grondwaterbeheer Midden Nederland, 1992. *Een nieuw evenwicht.* Rapport van de stuurgroep GMN. Lelystad.
- Vermeulen A., 2004. *Probleemanalyse waterhuishouding Noordelijke Vechtstreek.* Achtergronddocument. Dienst Waterbeheer en Riolering van de gemeente Amsterdam & Hoogheemraadschap AGV. Hilversum.
- Verslag discussieochtend, 2001. *Discussie over Horstermeer zonder einde. Het NIMBY-effect geldt soms ook op het gebied van water.* Verslag discussieochtend op 26 april 2001 in Naarden. H2O, 10, 2001.

Bijlage 1 Veenweideprogramma

Uit: Duurzame daadkracht. Actieprogramma voor duurzame ontwikkeling (2003).

Kader B.1.1

Vernieuwende aspecten: - veel partijen betrokken - gestructureerd maatschappelijk traject - zeer lange termijn problemen nu agenderen	Samenhang bevorderen met het oog op	Sociaal-culturele aspecten (people)	Ecologische aspecten (planet)	Economische aspecten (profit)	Thema's: - water - landbouw - biodiversiteit - energie
	Hier en nu	*	*	*	
	Daar		*		
	Later	*	*	*	
Eerste aanspreekpunt: LNV	Andere departementen: -				Zie ook bijlage 5: 'Stroomgebied van Vecht en Regge' en 'Vrienden van het platteland'

In de veenweidegebieden is sprake van een vorm van grondgebruik dat binnen nu en enkele eeuwen leidt tot het verdwijnen van dit landschapstype. De bijzondere landschappelijke kwaliteiten en bijbehorende biodiversiteit (o.a. grutto) en de recreatieve waarden van het veenweidegebied zijn echter direct gerelateerd aan het gebruik van de grond voor de melkveehouderij. De ontwatering, nodig voor de melkveehouderij, leidt tot het verdwijnen van het veen en zorgt voor een forse bodemdaling (zie kader B.1.1.).

Doorgaan op de oude voet heeft tot gevolg dat de negatieve effecten van de bodemdaling steeds groter worden: risico's voor de veiligheid van de bewoners, kosten voor bemaling en (water)infrastructuur, funderingsproblemen bij gebouwen, inspanning en kosten om natuurdoelen in stand te houden, verzilting en CO₂-uitstoot. Het vraagt bestuurlijke moed op alle niveaus om dit sluipende probleem met zichtbare gevolgen op de lange termijn voor people, planet en profit nu reeds te agenderen.

Daarbij zijn verschillende partijen betrokken: LNV, provincies, gemeenten, waterschappen, melkveehouderijsector, natuurorganisaties en recreanten. Het programma bestaat uit:

- Een proces van agendering met provincies en waterschappen om te komen tot herkenning en erkenning van de (urgentie van de) problematiek. Tevens het maken van afspraken over doelen/intenties, rollen/verantwoordelijkheden en maatregelen voor de korte en lange termijn voor het behoud van veen en veenweiden.
- Het opzetten van proefprojecten in Noord- en West-Nederland, waarbij naast de overheid ook groepen in de maatschappij worden betrokken.
- Onderzoek naar instrumenten en middelen op EU- en rijksniveau om de strategische keuzes te financieren. Voorts wordt de toekomstige rol van landinrichting in veenweidegebieden samen met andere overheden ingevuld.
- Een ingediend onderzoeksprogramma naar de problematiek van de veenweiden
- (ICES/KIS3 deelproject: 'Waarheen met het veen?'²²). Met de proefprojecten kan hierop worden aangesloten.

Bijlage 2 Groene Hart-beleid

Integrale planvorming voor het Groene Hart begon eind jaren '90 op gang te komen. In 1999 presenteerde het rijk een ontwikkelingsprogramma en een uitvoeringsprogramma voor het Groene Hart. In dit plan werden de veenweidenproblematiek, de wateropgave en de problemen van de landbouw beschreven en werd voorgesteld een restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid voor het Groene Hart te voeren, met daarnaast een stimuleringsbeleid voor de ontwikkeling van recreatie en groene kwaliteiten. Het programma diende als leidraad voor het toenmalige Bestuurlijk Platform Groene Hart.

In de jaren daarna hebben de provincies Zuid-Holland, Noord-Holland en Utrecht een steeds belangrijker regierol gekregen voor het Groene Hart. Dit vloeit voort uit de aanwijzing van het Groene Hart als Nationaal Landschap in de Nota Ruimte (kader B.2.1).

Kader B.2.1 Nationale Landschappen

De Alblasserwaard en de Horstermeerpolder liggen in het Nationale Landschap Groene Hart. Nationale Landschappen zijn in de Nota Ruimte (2006) aangewezen als “gebieden met internationaal zeldzame of unieke en nationaal kenmerkende landschapskwaliteiten, en in samenhang daarmee bijzondere natuurlijke en recreatieve kwaliteiten” (p. 118). De sturingsfilosofie in Nationale Landschappen sluit aan bij die van het ILG. De sturingsfilosofie is ‘behoud door ontwikkeling’. Hiermee wordt bedoeld dat de landschappelijke kwaliteiten medesturend zijn voor de wijze waarop de gebiedsontwikkeling plaatsvindt. Uitgangspunt is dat de nationale landschappen zich sociaal-economisch voldoende moeten kunnen ontwikkelen, terwijl de bijzondere kwaliteiten van het gebied worden behouden of worden versterkt. Dit uitgangspunt is uitgewerkt als het ja, mits-beleid (zie kader 3.2 in dit rapport). Het rijk heeft in de Nota Ruimte de globale begrenzing en de kernkwaliteiten per gebied aangegeven (met een PKB) en provincies hebben toegezegd de begrenzing en het ruimtelijk ‘ja, mits-beleid’ in hun streekplannen op te nemen. Verder stellen provincies gebiedsprogramma’s op, op basis waarvan het rijk investerings- en beheerskosten mede zal financieren. Deze aanpak is in overeenstemming met de sturingsfilosofie ‘centraal wat moet, decentraal wat kan’.

Op 24 juni 2004 tekenden de provincies met het rijk de intentieverklaring Doorpakken in het Groene Hart. Hierin spraken zij af een nieuw plan en uitvoeringsplan te maken. Het plan, Balans voor het Groene Hart, verscheen in februari 2005. In dit plan wordt het Groene Hart gepositioneerd als onderdeel van het stedelijke netwerk Randstad. Enerzijds zou de stad-land relatie moeten worden verbeterd, anderzijds zou er meer samenhang moeten komen binnen het Groene Hart zelf.

Ruimtelijke kwaliteitszoning was een belangrijk uitgangspunt in het plan. Dit principe was gebaseerd op de lagenbenadering uit de Vijfde Nota RO. Het Zuid-Hollandse streekplan Oost diende als voorbeeld voor de zoning en men wilde dit voorbeeld nu op grotere schaal volgen. Daarnaast zouden een aantal gebiedsgerichte projecten, waaronder de Alblasserwaard/Vijfheerenlanden en de Herinrichting Vechtstreek nog eens onder de loep worden genomen en worden beoordeeld op duurzaamheid. Ten slotte is voor onderhavig onderzoek de Natte As van belang (zie hoofdstuk 4).

Omdat het plan nog onvoldoende concreet was om er een uitvoeringsplan op te baseren, werd besloten als tussenstap een Ontwikkelingsprogramma te maken. Dit programma verscheen in november 2005. Het bevatte veel inhoudelijke informatie, waaronder kaartmateriaal. De ‘transitie van de veenweiden’ en een ‘nieuwe toekomst voor de droogmakerijen’ zijn twee belangrijke accenten in de uitvoering (naast wonen en werken en regiomarketing). Voor het

veenweidegebied zijn drie ontwikkelingsstrategieën onderscheiden: een strategie waarbij de hoofdfunctie productielandbouw blijft, een strategie die daarnaast mikt op natuurbeheer en plattelandsverbreding, en een strategie waar natte natuurontwikkeling centraal staat. Welke strategie of mix van strategieën wordt gevolgd, kan per gebied en zelfs per landbouwbedrijf verschillen, zo stelt het programma (p. 36). Voor de droogmakerijen zouden nieuwe functies en functiecombinaties moeten bedacht, gegeven de eisen die het watersysteem stelt en de kansen die het stedelijk netwerk biedt (ibid.).

In het Ontwikkelingsprogramma zijn iconprojecten benoemd om de stap van planvorming naar uitvoering te vergemakkelijken. Iconprojecten zijn uitvoeringsgerede projecten die als voorbeeld voor de 22 andere projecten in het Groene Hart kunnen dienen. Door 'creatieve concurrentie', zo werd gesteld, kunnen deze projecten promoveren naar de iconenlijst. De Natte As en de Horstermeerpolder waren twee iconprojecten en de Alblasserwaard was een van de 22 andere projecten.

Voor de lastige onderwerpen tenslotte is een beleidsagenda opgesteld. Op deze agenda staan het werken aan een ontwikkelingsstrategie voor de droogmakerijen, lange-termijn investeringen voor de veenweidegebieden, de doorwerking van de Europese Kaderrichtlijn Water, economische ontwikkeling, woningbouw en grondgebonden landbouw. De beleidsagenda ondersteunt de uitvoering zoals elders in het programma beschreven.

Terwijl de regie voor het Groene Hart dus nu bij de drie provincies lag, was het voor het proces belangrijk dat het kabinet ook haar inzet bepaalde. Dit deed zij in september 2006 in de Groene Hart brief. Het kabinet blijkt de provinciale plannen voor het Groene Hart te ondersteunen en zegde toe voor een bedrag van 368 miljoen euro aan de uitvoering bij te dragen. Prioriteiten voor het rijk zijn: kwaliteitszoning en planologische duidelijkheid, aanpassing van de waterhuishouding, behoud van de melkveehouderij, de realisatie van de natuuropgaven, financiële compensatie bij een drooglegging van minder dan 60 cm, landschappelijke inpassing van de woningbouwopgave (37.500 woningen) en het genereren van financiële middelen.

In februari 2007 brachten de drie provincies het Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013 uit. Het programma richt zich vooral op bovenlokale investeringen en is in die zin een aanvulling op bestaande streekplannen (maar meer uitvoeringsgericht). Tot en met 2013 wordt 1,76 miljard euro geïnvesteerd, waarvan 1 miljard al redelijk vast lag.

Kader B.2.2 Prestatiedoelen Natte As

In het Groene Hart moet de robuuste ecologische verbinding:

- de belangrijkste natte natuurgebieden onderling verbinden;
- ingepast worden binnen het integrale ontwikkelingsperspectief van de gebieden waar de zone doorheen loopt;
- waar mogelijk begrensd worden overeenkomstig het principe 'functie volgt peil';
- waar mogelijk ook met agrarisch (mede)beheer gerealiseerd worden;
- mogelijkheden bieden voor beleving door recreanten door het aanleggen van recreatieve verbindingen en voorzieningen;
- in de vormgeving aansluiten bij waardevolle verkavelingspatronen en andere landschappelijke en cultuurhistorische structuren en elementen;
- de aanwezige openheid zo min mogelijk aantasten.

Bij de start van de uitvoering moet helder zijn of de waterkwaliteit die nodig is, binnen de diverse watersystemen ook gerealiseerd kan worden.

Uit: Groene Hart Uitvoeringsprogramma 2007-2013.

Kader B.2.3 Prestatiedoelen Horstermeerpolder

- extra waterbergingscapaciteit (850.000 m³);
- extra natuur (250 hectare);
- een blijvende functie voor de landbouw;
- versterking van de recreatieve en cultuurhistorische kwaliteiten;
- een wijze van uitwerking en uitvoering die 'droog' is (geen wateroverlast buiten het bergingsgebied veroorzaakt), 'duidelijk' is (wat betreft het toekomstbeeld voor de bewoners) en 'duurzaam' is (voorlopig geen nieuwe plannen noodzakelijk maakt).

Uit: Groene Hart Uitvoeringsprogramma 2007-2013.

Het programma geeft de stand van zaken in de lopende projecten weer. Voor het icoon de Natte As zijn prestatiedoelen geformuleerd (kader B.2.2). De Natte As zou in 2018 volledig moeten zijn gerealiseerd. Ook voor het icoon Horstermeerpolder zijn prestatiedoelen geformuleerd (kader B.2.3). De Alblasserwaard/Vijfheerenlanden is inmiddels tot potentieel icoon gepromoveerd vanwege de manier waarop plattelandsontwikkeling en burgerparticipatie wordt opgepakt.

Het uitvoeringsprogramma timmert de uitvoering niet dicht. In plaats daarvan wordt een serie ontwikkelingsmogelijkheden gepresenteerd (p. 20-21). Voor de Alblasserwaard wordt voorgesteld de inrichting aan te passen aan de mate van bodemdaling (zie tabel B.2.1).

Tabel B.2.1 Ontwikkelingsmogelijkheden in de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden per deelgebied.

Thema	West (sterke bodemdaling)	Midden (matige bodemdaling)	Oost (geringe bodemdaling)
Landschap	waterrijk veenlandschap met half-open karakter	open veenweidegebied met gave open ruimten	grootschalige open kommen, dooradering met groene linten en verdichte stroomruggen
Natuur	water, moeras en nat grasland	weidevogel- en slootkantnatuur	weidevogels, boezemlanden, grienden, houtkaden
Landbouw	- vernatting: geen verdere peilverlaging, dynamisch peilbeheer - beheerslandbouw, recreatie, toerisme, hergebruik vrijkomende bebouwing	verbrede landbouw met bijbehorende drooglegging	grondgebonden productielandbouw met bijbehorende drooglegging

Voor de Horstermeerpolder wordt voorgesteld:

- landschapsvernieuwing, versterking groenblauwe kwaliteiten,
- natuurpotenties afhankelijk van waterstrategie en ligging,
- geen verdere peilverlaging,
- maatregelen voor waterkwaliteitsbeheer (centrale deel) en buffering veengebieden (aan de randen),
- recreatie, toerisme, wonen en plaatselijk niet-grondgebonden landbouw met gesloten watersysteem.

Elders in het uitvoeringsprogramma worden voor de droogmakerijen onorthodoxe oplossingen bepleit, zoals inundatie met ophogingen of zilte natuur (p.19). Wat betreft de veenweidegebieden wordt gesteld dat de melkveehouderij vitaler is dan vaak wordt gedacht

(p.14), maar dat innovaties nodig zijn, zoals combinaties met natuurbeheer en flexibel peilbeheer (p.18). De rol van het beleid is daarvoor de juiste condities te scheppen.

Naast dit formele beleidsspoor van provincies en rijk heeft het samenwerkingsverband het Groene Hart Pact interessante ideeën naar voren gebracht. Het Groene Hart Pact is een coalitie van zeven maatschappelijke organisaties:

- de Kamers van Koophandel,
- de ANWB,
- Staatsbosbeheer,
- Vereniging Natuurmonumenten
- Land en Tuinbouworganisatie LTO Noord
- de Vereniging van Nederlandse Projectontwikkelingsmaatschappijen NEPROM
- de Milieufederaties.

Enkele ideeën van het Groene Hart Pact waren: een gebiedsfonds voor natuur en landschapsbeheer, afoming winst bij omzetten van landbouwgrond in een andere functie, compleet regionale afzet van zuivelproducten, herbegrenzing van de EHS, blauwe diensten, waterberging en recreatie rondom de stad, bio-energie uit moerasgebieden, stedelijke uitloopgebieden, regievorming rond verstedelijking en landschap langs de rijkswegen.

Het Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Nationaal Groenfonds (2005) stelde in een aparte bijdrage voor om door middel van rood-voor-groen financiering kleinschalige woningbouw te combineren met de aanleg van nieuwe natuur. Uit voorbeeldprojecten bleek dat 1 ha woningbouw 11 ha natuur kan opleveren. Hoewel deze ideeën vroegtijdig in het beleidsproces zijn ingebracht zijn ze niet herkenbaar in het genoemde uitvoeringsprogramma van de provincies terug te vinden. Dit indiceert de dominantie van een overheidsarrangement voor het Groene Hart.

Literatuur Groene Hart

Bestuurlijk Platform Groene Hart (1999). Ontwikkelingsprogramma en Uitvoeringsprogramma Groene Hart. Den-Haag.

Bouwfonds MAB Ontwikkeling en Nationaal Groenfonds (september 2005). Niet polderen, maar rekenen, Ontwikkelingsstrategie voor het Groene Hart. Roelofarendsveen: Drukkerij Bakker.

Groene Hart Pact (2005). Nationaal Landschap Groene Hart: economisch vitaal, landschappelijk aantrekkelijk en ecologisch waardevol. Een bijdrage aan het Ontwikkelings- en Uitvoeringsprogramma Groene Hart. Deventer: Salland de Lange.

Ministeries VROM, V&W, OCW, EZ en LNV (2006). Groene Hartbrief, Kabinetsbesluiten voor het rijksprogramma Groene Hart. Den Haag.

Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2004). Intentieverklaring 24 juni: Doorpakken in het Groene Hart. Den-Haag.

Provincies Zuid-Holland, Utrecht en Noord-Holland (2005). Balans van het Groene Hart. Rotterdam: Veenman drukkers.

Raad Landelijk Gebied (2005). Kies positie in transitie. Utrecht.

Stuurgroep Groene Hart van de provincies (2005). Ontwikkelingsprogramma voor het Groene Hart. Rotterdam: Veenman drukkers.

Stuurgroep Groene Hart van de provincies (2007). Uitvoeringsprogramma Groene Hart 2007-2013, Groene Hart, icoon van Nederland. Utrecht.

Bijlage 3 Projecten Landschapsplan Ablasserwaard-Vijfheerenlanden

Uit: Landschapsplan Ablasserwaard-Vijfheerenlanden (2002).

1	Inventariseren landschapselementen (ook behoud en beheer)	Landschapsplan, Knotgroepen AV, Stichting Landschapsbeheer AV, Zuid Hollands Landschap, Den Hâneker
2	Onderzoek vermarkting hoogstamfruit	Natuur- en Vogelwacht
3	Gebruik rijshout/wilgentenen	Waterschap, Landschapsplan, Landschapsbeheer ZH
4	Biomassa als energiedrager	Gemeenten en particulieren
5	Maatwerk provinciale landschapsverordeningen	Provincie ZH
6	Aanvullende inventarisatie storende elementen/situaties	Den Hâneker
7	Inventarisatie waardevolle boerderijen	Stichting Boerderij & Erf
8	Toekomstvisie molengang Kinderdijk en omgeving	Stichting Werelderfgoed Kinderdijk, Landschapsplancoördinator
9	Haalbaarheidsonderzoek herstel Molengang Streefkerk	Stichting Molens AV, Landschapsplan, Rijksdienst voor de Monumentenzorg, gemeente Liesveld, Molenstichting, Waterschap, Provincie ZH, klankbordgroep Streefkerk
10	Onderzoek versterking bezoekerscentra	
11	Onderzoek verbreed en streekgebonden welstandstoezicht	Gemeenten
12	Beeldanalyse	Gemeenten
13	Ontwikkelen droge ecologische verbindingen	Den Hâneker, gemeenten, agrariërs, Provincie ZH, Ministerie LNV, DLG
14	Ontwikkelen natte ecologische verbindingen	Waterschap, Ministerie LNV, Provincie ZH, Zuiveringsschap, Watermaatschappij ZHO
15	Aanleg nieuwe kleine landschapselementen	Den Hâneker
16	Extra maatregelen inpassing Betuweroute	Diverse partijen
17	Verbeteren inpassing storende elementen	Landschapsplancoördinator
18	Verbeteren molenbiotopen	Den Hâneker, SIMAV, Gilde Vrijwillige Molenaars, Landschapsplan
19	Opheffen barrières, aanvullen ontbrekende schakels	Waterschap, Landschapsplan

20	Realiseren korte fiets- en wandelroutes rond Betuweroute	Zie 16.
21	Ontwikkelen themaroutes	ANWB, Stichting Boerderij en Erf, VVV, hippische verenigingen, Waterschap, Landschapsplan
22	Versterken bezoekerscentra	Zie 10.
23	Opstellen lespakketten	Natuur en Milieueducatie AV
24	Aanvullende maatregelen regulier landschapsbeheer	Natuur- en Vogelwacht, Stichting Landschapsbeheer, Den Hâneker
25	Stimuleren aanleg particuliere landschapselementen	Den Hâneker
26	Stimuleren boerenerven en -tuinen	Den Hâneker, Stichting Boerderij & Erf
27	Aanstellen streekarcheoloog	Landschapscoördinator, regio Zuid-Holland Zuid
28	Oprichten Boerderijstichting	Stichting Boerderij & Erf
29	Oprichten Boerderijherstel BV	Stichting Boerderijherstel BV, Stichting Architectuur Lokaal
30	Verbeteren regulier onderhoud molens	Landschapsplan, regionale Molenstichting
31	Verbreed en streekgebonden welstand	Zie 11.
32	Themafolder landschappelijke beplantingen	
33	Themafolder gebouwde historische elementen	
34	Draagvlakverbreding welstandsbeleid	Zie 11.

Bijlage 4 SWOT analyse Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Uit: Lokale Ontwikkelingsstrategie Alblasserwaard-Vijfheerenlanden 2007-2013 (mei 2007)

<p>Sterkte</p> <ul style="list-style-type: none"> • kwaliteit van de leefomgeving in termen van natuur, landschap en cultuurhistorie: openheid, rust en ruimte • een bevolking met een sterke sociale cohesie en grote betrokkenheid bij het gebied • een groot draagvlak voor agrarisch natuurbeheer • een hoge organisatiegraad van maatschappelijke organisaties en economische sectoren (agrariërs, middenstand, bedrijfsleven) • benaderbare bestuurders 	<p>Zwakte</p> <ul style="list-style-type: none"> • relatief kleine beroepsbevolking • grote pendelstroom tussen platteland en stad met als gevolg verkeersproblemen • matige ontsluitingsstructuur • eenzijdig aanbod van werkgelegenheid in de kleine kernen • restrictief ruimtelijk beleid bemoeilijkt economische ontwikkelingen • de landbouw ondervindt handicaps ten gevolge van de bodemgesteldheid • het landschap is door zijn open karakter erg kwetsbaar voor verrommeling
<p>Kansen</p> <ul style="list-style-type: none"> • ligging van de Alblasserwaard-Vijfheerenlanden in de directe nabijheid van de stedelijke agglomeraties van Rotterdam, de Drechtsteden en Utrecht voorziet in werkgelegenheid en economische potentie op korte afstand, en betekent een grote potentiële markt voor recreatieve en toeristische activiteiten. • groeiende maatschappelijke behoefte aan landelijke omgeving met hoge gebiedskwaliteit • vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen kunnen benut worden voor nieuwe economische ontwikkelingen. • grote participatie in verenigingen voor agrarisch natuurbeheer. • samenwerking tussen alle partijen op het platteland. 	<p>Bedreigingen</p> <ul style="list-style-type: none"> • het onduidelijke toekomstperspectief voor de melkveehouderij als gevolg markt- en prijsbeleid en hoge grondprijzen • zeer hoge stedelijke druk met als gevolg hoge grond- en woningprijzen, toename automobiliteit, dreigende aantasting van landelijke kwaliteiten • verdere afname van het voorzieningenniveau in de kleine kernen • afnemende bevolkingsgroei vormt nog een extra bedreiging voor het voorzieningenniveau (OV, middenstand, zorg), vooral het gebrekkige openbaar vervoer in combinatie met toenemende vergrijzing vormt een ernstig knelpunt • toenemende vergrijzing, op korte termijn ontstaan tekorten in aanbod van zorg • kwetsbare ecosystemen zijn klein en geïsoleerd. De hydrologische omstandigheden zijn niet optimaal.

Bijlage 5 Respondenten

Alblasserwaard-Vijfheerenlanden

Sjoerd Veerman: wethouder gemeente Alblasserdam, voormalig coördinator Stichting Uitvoering Landschapsplan (17 september 2007).

Cor Revet: Projectbureau AV, wnd, coördinator Stichting Uitvoering Landschapsplan (9 oktober 2007).

Herman van de Water, Aad van ruis en Max Zevenbergen: Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging Den Hâneker (9 oktober 2007).

Leen den Oude: Natuur- en Vogelwacht Alblasserwaard (23 oktober 2007).

Tevens toehoorder bij de bijeenkomst van het Gebiedsplatform over de Natte As op 10 oktober 2007 in het streekhuis.

Horstermeer

Jos van Brussel: Provincie Noord-Holland (20 september 2007).

Marion Di Buccianico : Bestuur Waterschap Amstel, Gooi en Vecht (16 oktober 2007).

Arjan Kouwenhoven: Agrarische Natuur- en Landschapsvereniging Vechtvallei (16 oktober 2007).

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 – 48 54 71; 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 recreatiemodel 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 adoptiekip 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 *Buijs, 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. Weijtschede (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. Brassler, 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. Brassler (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** *Bakel, P.J.T. van, H.Th.L. Massop, J.G. Kroes, J. Hoogewoud, R. Pastoors, & T. Kroon (2008).* 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 Kragt & 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 (2008).* 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
- 62** *Kamphorst, D.A. & T. Selnes (2007).* Investeringsbudget Landelijk Gebied in natuurbeleid. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2007
- 63** *Aarts, H.F.M., G.J. Hilhorst, L. Sebek, M.C.J. Smits, J. Oenema (2007).* De ammoniakemissie van de Nederlandse melkveehouderij bij een management gelijk aan dat van de deelnemers aan 'Koeien & Kansen'
- 64** *Vries, S. de, T.A. de Boer, C.M. Goossen & N.Y. van der Wulp (2008).* De beleving van grote wateren; de invloed van een aantal 'man-made' elementen onderzocht
- 65** *Overbeek, M.M.M., B.N. Somers & J. Vader (2008).* Landschap en burgerparticipatie.
- 66** *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2006.
- 67** *Slangen, L.H.G., N. B.P. Polman & R. A. Jongeneel (2008).* Natuur en landschap van rijk naar provincie; delegatie door Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).
- 68** *Klijn, J.A., m.m.v. M.A. Slingerland & R. Rabbinge (2008).* Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw

- uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen, zoekrichtingen voor oplossingen.
- 69** *Kamphorst, D.A., M. Pleijte, F.H. Kistenkas & P.H. Kersten (2008).* Nieuwe Wet ruimtelijke ordening: nieuwe bestuurscultuur? Voorgenomen provinciale inzet van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro) voor het landelijk gebied.
- 71** *Bakker, H.C.M., J.C. Dagevos & G. Spaargaren (2008).* Duurzaam consumeren; Maatschappelijke context en mogelijkheden voor beleid
- 72** *Hoogeveen, M.W., H.H. Luesink, J.N. Bosma (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2007.
- 73** *Koeijer, T.J. de, K.H.M. van Bommel, J. Clement, R.A. Groeneveld, J.J. de Jong, K. Oltmer, M.J.S.M. Reijnen & M.N. van Wijk (2008).* Kosteneffectiviteit terrestrische Ecologische Hoofdstructuur; Een eerste verkenning van mogelijke toepassingen.
- 74** *Boer, S. de, W. Kuindersma, M.W. van der Zouwen, J.P.M. van Tatenhove (2008).* De Ecologische Hoofdstructuur als gebiedsopgave. Bestuurlijk vermogen, dynamiek en diversiteit in het natuurbeleid
- 75** *Wulp, N.Y. van der (2008).* Belevingswaardenmonitor Nota Ruimte 2006; Nulmeting Landschap naar Gebieden
- 76** *Korevaar, H., W.J.H. Meulenkamp, H.J. Agricola, R.H.E.M. Geerts, B.F. Schaap en J.W.H. van der Kolk (2008).* Kwaliteit van het landelijk gebied in drie Nationale Landschappen
- 77** *Breeman, G.E. en A. Timmermans (2008).* Politiek van de aandacht voor milieubeleid; Een onderzoek naar maatschappelijke dynamiek, politieke agendavorming en prioriteiten in het Nederlandse Milieubeleid
- 78** *Bommel, S. van, E. Turnhout, M.N.C. Aarts & F.G. Boonstra (2008).* Policy makers are from Saturn, ... Citizens are from Uranus...; Involving citizens in environmental governance in the Drentsche Aa area
- 79** *Aarts, B.G.W., L. van den Bremer, E.A.J. van Winden en T.K.G. Zoetebier (2008).* Trendinformatie en referentiewaarden voor Nederlandse kustvogels
- 80** *Schrijver, R.A.M., D.P. Rudrum & T.J. de Koeijer (2008).* Economische inpasbaarheid van natuurbeheer bij graasdierbedrijven
- 81** *Densen, L.T., M.J. van Overzee (2008).* Vijftig jaar visserij en beheer op de Noordzee
- 82** *Meesters, H.W.G., R. ter Hofstede, C.M. Deerenberg, J.A.M. Craeijmeersch, I.G. de Mesel, S.M.J.M. Brasseur, P.J.H. Reijnders en R. Witbaard (2008).* Indicator system for biodiversity in Dutch marine waters; II Ecoprofiles of indicator species for Wadden Sea, North Sea and Delta area
- 83** *Verburg, R.W., H. Leneman, K.H.M. van Bommel en J. van Dijk (2008).* Helpt boeren de Nationale Landschappen? Een empirische analyse van de landbouw en haar effecten op kernkwaliteiten
- 84** *Slangen, L.H.G., R.A. Jongeneel, N.B.P. Polman, J.A. Guldmond, E.M. Hees en E.A.P. van Well (2008).* Economische en ecologische effectiviteit van gebiedscontracten
- 85** *Schröder, J.J., J.C. van Middelkoop, W. van Dijk en G.L. Velthof (2008).* Quick scan Stikstofwerking van dierlijke mest. Actualisering van kennis en de mogelijke gevolgen van aangepaste forfaits
- 86** *Hoogeveen, M.W. en H.H. Luesink (2008).* Synthese monitoring mestmarkt 2008
- 87** *Langers, F., J. Vreke (2008).* De recreatieve betekenis van de Ecologische Hoofdstructuur. Bijdrage van de EHS aan recreatief gebruik, beleving en identiteit
- 88** *Padt, F.J.G., F.G. Boonstra en M.A. Reudink (2008).* De betekenis van duurzaamheid in gebiedsgericht beleid
- 89** *Hoogland, T., G.B.M. Heuvelink, M. Knotters (2008).* De seizoensfluctuatie van de grondwaterstand in natuurgebieden vanaf 1985 in kaart gebracht

Wot
Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

