

Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid

S. de Boer, M. van der Zouwen, P. Roza, J. van den Berg

studies



wot
Wettelijke Onderzoekstaken natuur & Milieu

Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid

Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld

S. de Boer, M. van der Zouwen, P. Roza, J. van den Berg

ISBN-13: 978-90-78207-04-7

ISSN 1871-0298

De reeks WOt-studies is een uitgave van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu, onderdeel van Wageningen UR.

Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu

Postbus 47

6700 AA Wageningen

t (0317) 47 78 44

f (0317) 42 49 88

info.wnm@wur.nl

www.wotnatuurenmilieu.wur.nl

Redactiecommissie

Bram ten Cate

Joep Dirckx

Paul Hinszen

Harm Houweling

Eindredactie

Geert van Duinhoven

Fotografie

Lex Broere

Vormgeving

Grafisch Atelier Wageningen

Druk

Drukkerij Kerckebosch, Zeist

De reeks WOt-studies biedt een actueel overzicht van de kennis in het werkveld van de Wettelijke Onderzoekstaken Natuur en Milieu (WOT Natuur & Milieu). De studies zijn bedoeld om de in verschillende wetenschappelijke disciplines ontwikkelde kennis te integreren en te plaatsen in het maatschappelijk debat. Door aan de ontwikkelde kennis een handelingsperspectief toe te voegen, bevorderen de WOt-studies het gebruik van de beschikbare kennis bij de uitvoering van de wetten en regels waar de onderzoekstaken aan zijn gerelateerd. De respons die dat mogelijk losmaakt bij de gebruikers van kennis, biedt input voor de programmering van het onderzoek.

De inhoudelijke kwaliteit van deze studie is beoordeeld door prof. dr. Peter P.J. Driessen, Universiteit Utrecht en dr. Jurian Edelenbos, Opleiding Bestuurskunde, Erasmus Universiteit, Rotterdam.

© 2007

Alterra

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 47 47 00

Fax (0317) 41 90 00

sara.deboer@wur.nl

Wageningen Universiteit

Leerstoelgroep Bos- en Natuurbeleid

Postbus 47

6700 AA Wageningen

Tel. (0317) 47 80 04

Fax (0317) 47 80 05

marielle.vanderzouwen@wur.nl

LEI

Postbus 29703

2502 LS Den Haag

Tel. (070) 335 83 30

Fax (070) 361 56 24

pim.roza@wur.nl

jolanda.vandenberg@wur.nl

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Inhoud

Woord vooraf	5
Uitnodiging aan de lezer	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Verschuivingen in natuur- en landschapsbeleid	13
1.2 Van government naar governance	13
1.3 Kennisbehoefte van het Milieu- en Natuurplanbureau	15
1.4 Bestuurlijke variëteit: beschrijven en begrijpen	16
1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen	16
1.6 Leeswijzer	17
2 Conceptueel en methodologisch kader	19
2.1 Inleiding	19
2.2 Beleidsarrangementen: stabiliteit en verandering	19
2.3 Typologie van beleidsarrangementen	20
2.4 Evaluatiekader voor beleidsarrangementen	22
2.5 Methodologische verantwoording	24
2.5.1 Vergelijkende casestudies	24
2.5.2 De ontwikkeling van een evaluatiekader	26
3 Revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch	29
3.1 Inleiding	29
3.2 Beschrijving van het gebied	29
3.3 Historische en beleidscontext	31
3.4 Het beleidsproces	32
3.4.1 Aanloop en doel	32
3.4.2 Verloop van planvormingsproces	33
3.4.3 Van planvorming naar uitvoering	34
3.4.4 De uitvoeringspraktijk	37
3.5 Typering van het beleidsarrangement	39
3.5.1 Actoren en coalities	39
3.5.2 Hulpbronnen	41
3.5.3 Spelregels	41
3.5.4 Discoursen	42
3.5.5 Invloed vanuit de beleidsomgeving	44

4 Nationaal Park Drents-Friese Wold	47
4.1 Inleiding	47
4.2 Beschrijving van het gebied	47
4.3 Historische en beleidscontext	49
4.3.1 Nationale parkenbeleid	49
4.3.2 Het Drents-Friese Wold	49
4.4 Het beleidsproces	51
4.4.1 Weerstand onder boeren	51
4.4.2 Herstel van de waterhuishouding	52
4.4.3 Recreatie in en om het Nationaal Park	54
4.4.4 Protest van omwonenden	54
4.4.5 De kracht van het Beheer- en Inrichtingsplan	56
4.4.6 De status van Nationaal Park	56
4.4.7 Nieuwe ontwikkelingen	58
4.5 Typering van het beleidsarrangement	59
4.5.1 Actoren en coalities	59
4.5.2 Hulpbronnen	60
4.5.3 Spelregels	61
4.5.4 Dominant discours	62
4.5.5 Invloed vanuit de beleidsomgeving	62
5 Natuurontwikkeling in het Grootte Veld	67
5.1 Inleiding	67
5.2 Beschrijving van het gebied	67
5.3 Historische en beleidscontext	69
5.3.1 Natuur- en landschapsbeleid in de Graafschap	69
5.3.2 Een integraal en interactief natuurontwikkelingsproject	70
5.4 Het beleidsproces	71
5.4.1 Een roerig begin	71
5.4.2 Een integraal uitvoeringsplan	72
5.4.3 Gezamenlijke financiering?	73
5.4.4 Andere geluiden	74
5.4.5 Tegenslag	75
5.4.6 Nog meer tegenslag	75
5.4.7 Een succesvol einde?	76
5.4.8 Nieuwe ontwikkelingen	77

5.5	Typering van het beleidsarrangement	78
5.5.1	Actoren en coalities	79
5.5.2	Hulpbronnen	79
5.5.3	Spelregels	80
5.5.4	Discoursen	81
5.5.5	Invloed vanuit de beleidsomgeving	82
6	Gebiedsgerichte beleidsprocessen vergeleken	85
6.1	Inleiding	85
6.2	Dimensies vergeleken	85
6.2.1	Actoren en coalities	85
6.2.2	Hulpbronnen	86
6.2.3	Spelregels	87
6.2.4	Discoursen	89
6.3	Arrangementen vergeleken	89
6.3.1	Empirische vergelijking	89
6.3.2	Theoretische duiding	92
6.4	Evaluatiekader	95
6.4.1	Consistentie van het arrangement: congruentie als criterium	95
6.4.2	Criteria per dimensie: proceskarakter	96
7	Conclusies	99
7.1	Inleiding	99
7.2	De onderzoeksvragen beantwoord	99
7.2.1	Typering en vergelijking	99
7.2.2	Evaluatiekader voor regionale beleidsarrangementen	101
7.3	Reflectie op onderzoeksaanpak	101
7.3.1	Conceptueel kader	101
7.3.2	Methodologisch kader	103
Literatuur		105
Bijlage 1:	Interviews	109
Bijlage 2:	Workshop Evaluatie gebiedsgericht natuur- en landschapbeleid: de betrokken partijen aan het woord	111
Bijlage 3:	Totstandkoming evaluatiekader	113



Toerisme en recreatie zijn in Wijde Biesbosch nog beperkt ontwikkeld. De natuur- en waterrecreant komt voornamelijk in de Biesbosch en op en langs de rivieren aan zijn trekken.

Woord vooraf

Deze WOt-studie omvat een vergelijkende analyse van regionale, gebiedsgerichte beleidsprocessen op het gebied van natuur en landschap. Aanleiding voor deze studie zijn de verschuivingen die plaatsvinden in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid. Deze hangen samen met een bredere bestuurlijke en maatschappelijke trend die door bestuurskundigen aangeduid wordt als een verschuiving van 'government' naar 'governance'. Dit betekent dat beleidsontwikkeling en -uitvoering steeds minder eenzijdig vanuit de overheid worden geregisseerd, maar juist in toenemende mate tot stand komen in overleg met maatschappelijke organisaties en private partijen.

Het doel van deze WOt-studie is om inzicht te verwerven in de diversiteit aan regionale, gebiedsgerichte processen waarbinnen het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid gestalte krijgt. Daarnaast levert deze studie een beoordelingskader op voor het 'bestuurlijk vermogen' van gebiedsgerichte beleidsprocessen op het gebied van natuur en landschap. Dit beoordelingskader doet recht aan de complexiteit en dynamiek van hedendaagse beleidsprocessen.

Daarmee draagt dit onderzoek niet alleen bij aan een beter begrip van de theoretische duiding 'van government naar governance' maar ook aan een betere analyse van beleidsprocessen: waarom loopt het gebiedsproces in het ene gebied wel en in het andere gebied niet?

Kortom, deze WOt-studie biedt beleidsmakers, betrokkenen bij gebiedsgerichte beleidsprocessen en andere belangstellenden de gelegenheid kennis te nemen van een grote variëteit aan ervaringen met en inspirerende ideeën over gebiedsgerichte beleidsprocessen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid van de eenentwintigste eeuw. Dit biedt de lezer aanknopingspunten om in te grijpen in het eigen gebiedsproces en de ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen.

*Paul Hinssen
Hoofd Wettelijke Onderzoekstaken
Natuur & Milieu
Wageningen UR*



Het overgrote deel van het Drents-Friese Wold bestaat uit bos dat vanaf het midden van de negentiende eeuw is aangeplant ten behoeve van de houtproductie. Behalve door bos en heide wordt het gebied gekenmerkt door stuifzand, vennen en beekdalgraslanden.

Uitnodiging aan de lezer

“Een geslaagd gebiedsgericht beleidsproces is voor mij: gezamenlijke doelen tot een goed eind brengen. Het kan best zijn dat het doel voor de één er wat beter uit komt dan voor de ander. Als er maar geen partijen zijn die zich verliezer voelen.”

Deze uitspraak deed een van de deelnemers aan een workshop over de evaluatie van gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid in maart 2006. Tijdens deze workshop vroeg het onderzoeksteam aan ‘ervaringsdeskundigen’ om succes- en faalfactoren te benoemen voor gebiedsgerichte beleidsprocessen. Het resultaat was een rijkdom aan ervaringen met en ideeën over knelpunten en ‘best practices’ in gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid.

Met deze studie willen we een diepgaand inzicht geven in de heel diverse manieren waarop het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt en uitgevoerd wordt. Deze variëteit brengen we in beeld op basis van drie casestudies op regionaal niveau. De casussen die centraal staan in deze studie zijn de beleidsprocessen rond:

- de Wijde Biesbosch, een relatief groot gebied in de provincie Noord-Brabant
- het Groote Veld, een relatief klein natuurgebied in de provincie Gelderland
- het Nationaal Park Drents-Friese Wold, een middelgroot natuurgebied op de grens van de provincies Drenthe en Friesland

Naast een beschrijving en onderlinge vergelijking van de drie beleidsprocessen levert deze studie een beoordelingskader op voor het ‘bestuurlijk vermogen’ van deze processen. De beoordelingscriteria zijn onder meer ontleend aan de resultaten van bovengenoemde workshop.

De input van ervaringsdeskundigen (geïnterviewden en deelnemers aan de workshop) heeft een centrale rol gespeeld bij de totstandkoming van de onderzoeksresultaten. Mede daarom kan deze studie worden gezien als ‘spiegel’ voor eigen ervaringen met gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid.

Wellicht vindt u in de drie casusbeschrijvingen in de hoofdstukken 4, 5 en 6 opvallende overeenkomsten of juist opmerkelijke verschillen met het gebiedsproces waar u zelf bij betrokken bent. Of u herkent in het ontwikkelde beoordelingskader in hoofdstuk 6 één of meer succes- of faalfactoren die ook in uw eigen gebiedsproces een (cruciale) rol spelen.

Ik wil u dan ook van harte uitnodigen om tijdens het lezen van deze studie een kritische bril op te zetten en uzelf de volgende vragen te stellen:

- Welke rol speel ik in ‘mijn’ gebiedsproces? Welke rol speelt mijn organisatie?
- Welke groepen of partijen zijn nog meer bij het gebiedsproces betrokken? Welke groepen of partijen ontbreken in het gebiedsproces?
- Hoe zijn de hulpbronnen (geld, kennis, grondbezit etc.) verdeeld tussen de groepen en partijen in ‘mijn’ gebiedsproces?
- Welke spelregels gelden er (impliciet of expliciet) in het gebiedsproces? Wie mogen er meepraten? Wie niet? Welke onderwerpen staan op de agenda? Welke niet? Wie neemt de beslissingen? Wie staat ‘buitenspel’?
- Welke ideeën en opvattingen domineren het gebiedsproces? Welke ideeën en opvattingen delven het onderspit?
- Welke consequenties heeft dit alles voor het verloop van het gebiedsproces?

- Welke aanknopingspunten zie ik op basis van bovenstaande analyse om (mijn rol in) het gebiedsproces te veranderen?

Al met al hoop ik dat deze studie een inspirerende bron is voor reflectie en nuttige aanknopingspunten biedt voor het handelen in en het vormgeven van gebiedsgerichte processen in het natuur- en landschapsbeleid.

*Sara de Boer
Projectleider
Alterra, Wageningen UR*

Samenvatting

Deze studie doet verslag van een onderzoek naar drie regionale beleidsprocessen waarin gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid tot stand komt. Het betreft de beleidsprocessen rond revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch, Nationaal Park Drents-Friese Wold en natuurgebied Groot Veld. Aanleiding voor dit onderzoek zijn de verschuivingen die plaatsvinden in het natuur- en landschapsbeleid in Nederland. Deze hangen samen met een bredere bestuurlijke en maatschappelijke trend die door bestuurskundigen aangeduid wordt als een verschuiving van 'government' naar 'governance'. Uit eerder onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau en andere bestuurskundige en beleidswetenschappelijke publicaties komt naar voren dat het typeren van bestuurlijke constellaties of arrangementen als 'government' of als 'governance' onvoldoende recht doet aan de diversiteit die binnen het natuur- en landschapsbeleid bestaat. Het doel van dit onderzoek is dan ook om inzicht te verwerven in de diversiteit aan regionale, politiek-bestuurlijke arrangementen waarbinnen het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt. Op de tweede plaats zal het onderzoek een beoordelingskader opleveren voor het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid. De centrale vraag van deze studie luidt: *Hoe kan de bestuurlijke variëteit in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid nader worden geduid en op basis van welk beoordelingskader kan het bestuurlijk vermogen van bestaande beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid worden geëvalueerd?*

Voor de analyse van de drie geselecteerde casussen (revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch, Nationaal

Park Drents-Friese Wold en natuurgebied Groot Veld) maken we gebruik van de beleidsarrangementenbenadering. De nadruk ligt daarbij op (de onderlinge samenhang tussen) de verschillende dimensies van de drie beleidsarrangementen: (a) de betrokken actoren en de tussen hen ontstane coalities; (b) de vigerende spelregels; (c) de gemobiliseerde hulpbronnen; en (d) de diversiteit aan beleidsdiscoursen. Deze dimensies plaatsen we bovendien nadrukkelijk in een bredere beleidscontext.

Voor het duiden van de (bestuurlijke variëteit aan) regionale beleidsarrangementen gebruiken we de ideaaltypologie van beleidsarrangementen van Liefverink (2006). Deze ideaaltypologie maakt, op basis van verschillende opvattingen over de rolverhoudingen tussen staat, civiele samenleving en markt, onderscheid tussen etatistische, liberalistische, corporatistische en subpolitieke beleidsarrangementen.

Uit onze analyse van de drie casussen komt het volgende beeld naar voren. In de **Wijde Biesbosch** heeft een groot aantal actoren toegang tot het gebiedsproces in de gebiedscommissie. Tegelijkertijd constateren we dat het vooral gaat om de traditionele, gevestigde partijen, zoals de provincie, gemeenten, waterschappen, ZLTO (LTO-zuid) en de Brabantse Milieufederatie. Andere maatschappelijke actoren hebben die toegang juist niet. Met de vertegenwoordiging van gevestigde partijen in en een beperkte toegang tot de gebiedscommissie vertoont dit arrangement corporatistische trekken. Tegelijkertijd zien we ook liberalistische karakteristieken. Wat betreft de dominante spelregels in het gebied is er voortdurend sprake van competitie tussen deels tegen-

Inzicht verwerven in de diversiteit aan regionale, politiek-bestuurlijke arrangementen waarbinnen het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt



strijdige belangen en lopen de meningen over de inrichting en de situering van verschillende functies in het gebied sterk uiteen. De cruciale hulpbronnen zijn in handen van een grote verscheidenheid aan overheids- en niet-overheidsactoren. De provincie heeft bijvoorbeeld de formele positie om de beleidskaders te formuleren en te handhaven, terwijl ZLTO en haar achterban evenals de terreinbeherende organisaties belangrijke delen van het gebied in hun bezit hebben. In de uitvoeringsfase van het revitaliseringsproject zien we zelfs ook trekken van een etatistisch arrangement: de provincie voert een steeds strakkere regie en beslist in een aantal gevallen zonder rekening te houden met het debat in de gebiedscommissie.

Net als in de Wijde Biesbosch zijn in het **Drents-Friese Wold** die actoren betrokken die reeds lange tijd een rol spelen in het natuurbeleid voor het gebied (met name het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincies Drenthe en Friesland, gemeenten, waterschappen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, het Drentse Landschap en LTO-noord). Hoewel ook recreatieondernemers en particuliere eigenaren deel kunnen nemen aan het overlegorgaan voor het Nationaal Park, is de kern ervan sterk corporatistisch. Het overlegorgaan is slechts beperkt toegankelijk: bewoners en individuele recreatieondernemers hebben alleen indirect toegang tot het gebiedsoverleg. Wat betreft de controle over cruciale hulpbronnen en de dominante interactiespelregel heeft het arrangement respectievelijk een liberalistisch en een corporatistisch karakter. De belangrijkste hulpbronnen zijn verspreid over de actoren en (moeten) worden uitgeruild. Het

Ministerie van LNV en de provincies brengen hun formele verantwoordelijkheid voor het beleid en financiën in en boeren en terreinbeheerders 'leveren' hun gronden en beheren deze. Het delen en uitruilen van deze hulpbronnen gebeurt op basis van onderhandelingen en tot stand gekomen consensus. Deze consensus betreft juist ook een geaccepteerd dominant wildernisdiscours. Buiten het corporatistische overlegorgaan doen in de loop der tijd ook subpolitieke karakteristieken hun intrede. Niet-overheidsactoren (bewoners en recreatieondernemers) bundelen hun krachten en agenderen een arcadisch natuurdiscours dat het dominante wildernisdiscours uitdaagt. Ook de gemeente Westerveld introduceert overigens een nieuw discours, het meervoudig plattelandsdiscours.

Tot op zekere hoogte zien we in het **Groote Veld**, net als in de Wijde Biesbosch en het Drents-Friese Wold, 'the usual suspects' als actoren optreden. Het al langer bestaan van een coalitie van Natuurmonumenten, het Ministerie van LNV, Dienst Landelijk Gebied en de provincie Gelderland is een corporatistisch kenmerk. Eveneens corporatistisch zijn de spelregels en het dominante discours. In de onderhandelingen over te verkopen gronden zijn de spelregels consensus en draagvlak belangrijk. Daarnaast is sprake van een overeengekomen wildernisdiscours rondom de natuurontwikkelingsplannen voor het gebied. Naast deze corporatistische kenmerken karakteriseert het arrangement zich tegelijkertijd ook in subpolitieke zin. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groeiende betrokkenheid en toetreding van specifieke niet-overheidsactoren tot de begeleidingscommissie, zoals landbouworganisatie LTO,

individuele boeren en de Initiatiefgroep Galgenoor (IGG), en de belangrijke rol die zij spelen in het arrangement. De spelregel dat alle betrokkenen mee moeten kunnen praten en beslissen is daarnaast een solidaire, subpolitieke spelregel. Bovendien, het in de begeleidingscommissie in opkomst zijnde meervoudig plattelandsdiscours en het al langer bestaande moderniseringsdiscours daagt het wildernisdiscours uit. Net als in de Wijde Biesbosch en het Drents-Friese Wold zien we ook in het Groote Veld dat de controle over cruciale hulpbronnen liberalistisch is, dat wil zeggen deze is gespreid over de actoren. Alle betrokkenen bezitten voor het proces relevante en belangrijke hulpbronnen (formele verantwoordelijkheid, grond, financiën).

Een blik op de door ons bestudeerde casussen laat op het niveau van het gehele arrangement twee opvallende zaken zien:

- In de eerste plaats is er geen enkel arrangement dat helemaal overeenkomt met een van de vier ideaaltypen. De vraag is of de arrangementen wel naar een van die ideaaltypen neigen. Op basis van onze analyse valt dat te betwijfelen. De beleidsarrangementen in de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld laten alle drie hybride arrangementen zien.
- In de tweede plaats valt op dat binnen deze hybride arrangementen governance karakteristieken zich maar in enkele gevallen manifesteren. Deze bevinding zou wat ons betreft moeten leiden tot een nuancering van het vaak gepresenteerde idee dat beleidsprocessen tegenwoordig vooral governance processen zijn. Het

beleidsarrangement in het Groote Veld ver-
toont nog de meeste governance kenmerken.

Ook op het niveau van de dimensies trekken we
twee conclusies:

- Ten eerste is de betrokkenheid van actoren en de toegang tot coalities binnen het arrangement in alle drie de gebieden corporatistisch van aard. De reeds gevestigde actoren vormen het hart van het overleg in de drie gebieden.
- Ten tweede valt op dat in alle drie de arrangementen de hulpbronnen verdeeld zijn over de verschillende betrokken actoren.

Naast de beschrijving en onderlinge vergelijking van de drie regionale beleidsarrangementen komen we in deze studie tot een evaluatiekader voor het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid. Centraal staat de idee dat beleid tot stand komt in complexe processen, waarbinnen verschillende probleemdefinities en beleidsdoelen naast elkaar bestaan, die bovendien aan voortdurende verandering onderhevig zijn. Om die reden combineren we in deze studie een meer klassieke benadering met een sociaal-constructivistische benadering van beleidsevaluatie. Daarbij ligt enerzijds de nadruk op het proces en de instituties waarbinnen regionaal natuur- en landschapsbeleid tot stand komt (institutionele analyse) en wordt anderzijds nadrukkelijk aandacht besteed aan de discursieve verscheidenheid en dynamiek in regionale beleidsprocessen. De evaluatiecriteria ontleen we, behalve aan de bestaande bestuurskundige en beleidwetenschappelijke literatuur, aan de ervaringen van sleutelfiguren betrokken bij de drie casussen.

Op het niveau van het arrangementen als geheel staat het overkoepelende evaluatiecriterium congruentie centraal. Daarbij maken we onderscheid tussen strategische, interne structurele en externe structurele congruentie.

Daarnaast hebben we evaluatiecriteria geformuleerd op het niveau van de afzonderlijke dimensies van beleidsarrangementen. Dit hebben we gedaan op basis van een workshop met betrokkenen uit de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld. Opvallend aan de evaluatiecriteria die uit de workshop naar voren zijn gekomen is vooral het overwegend procesmatige karakter.

1 Inleiding

1.1 Verschuivingen in natuur- en landschapsbeleid

Deze studie doet verslag van een onderzoek naar drie regionale beleidsprocessen waarin gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid tot stand komt. Het zijn de beleidsprocessen rond het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch, het Nationaal Park Drents-Friese Wold en het natuurgebied Groote Veld. Aanleiding voor deze studie zijn de verschuivingen die de laatste jaren plaatsvinden in het natuur- en landschapsbeleid in Nederland. Zo is er tegelijkertijd sprake van een decentralisatie in het nationale natuurbeleid en van een steeds grotere Europese bemoeienis met het nationale beleid (Buunk, 2002). Ook zijn er steeds meer maatschappelijke organisaties en andere private actoren die actief participeren in de uitvoering van het natuurbeleid en die de totstandkoming van dat beleid proberen te beïnvloeden. Al deze verschillende betrokken partijen zijn in toenemende mate van elkaar afhankelijk bij het realiseren van hun doelen (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002; Boonstra, 2004; Van der Zouwen, 2006).

Daarnaast is het nationale natuurbeleid sinds het verschijnen van het Natuurbeleidsplan in 1990 steeds offensiever geworden. De focus is verschoven van natuur beschermen naar natuur creëren door landbouwgronden om te vormen in natuur. Om deze nieuwe doelstelling te realiseren wordt de laatste jaren steeds meer geëxperimenteerd met nieuwe vormen van sturing, zoals interactieve beleidsvoering en gebiedsgericht beleid. Als gevolg hiervan vindt de besluitvorming over natuur en natuurbeleid in toenemende mate plaats in samenwerking met burgers, maatschappelijke

organisaties en bedrijven. Dit impliceert niet alleen een andere manier van sturing door de overheid, maar ook dat de ‘vervlechting’ tussen overheid, civiele samenleving en markt toeneemt (Kuindersma, 2002; Pestman en Van Tatenhove, 1998). Hier gaat het overigens om zowel een organisatorische als een inhoudelijke ontwikkeling. Met de toegenomen diversiteit aan actoren die betrokken zijn bij beleidsprocessen in natuur- en landschapsbeleid groeit immers ook de variëteit aan natuurbeelden en opvattingen over natuur- en landschapsbeleid in die beleidsprocessen.

Ten slotte is de realisatie van het natuur- en landschapsbeleid steeds meer afhankelijk van de integratie met andere beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening, woningbouw, landbouw, waterbeheer en infrastructuur (Kuindersma, 2002). In de nota ‘Natuur voor mensen, mensen voor natuur’ wordt bijvoorbeeld een beroep gedaan op sectoren als infrastructuur, woningbouw en landbouw om een bijdrage te leveren aan de realisatie van natuurdoelen (Ministerie van LNV, 2000). Een ander voorbeeld is dat organisaties als de ANWB en LTO zich steeds meer in het debat over natuur en landschap in Nederland mengen. Opvallend is daarbij dat de coalities tussen partijen in het natuurbeleid voortdurend veranderen. De ene keer werken Natuurmonumenten, LTO en ANWB samen en de volgende keer staan ze weer tegenover elkaar (Kuindersma, 2002).

1.2 Van government naar governance

De verschuivingen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid staan niet op zichzelf. Ze hangen samen met een bredere bestuurlijke en

Dit impliceert niet alleen een andere manier van sturing door de overheid, maar ook dat de ‘vervlechting’ tussen overheid, civiele samenleving en markt toeneemt

Overheden zoeken in deze veranderende context naar nieuwe manieren om publieke doelen te realiseren

maatschappelijke trend die zich in tal van beleids-terreinen voor lijkt te doen en die door bestuurskundigen aangeduid wordt als een verschuiving van 'government' naar 'governance' (Boonstra en Neven, 2005). Het begrip 'government' verwijst naar de situatie waarin de rijksoverheid door middel van klassieke, hiërarchische sturing maatschappelijke ontwikkelingen kan bepalen. 'Governance' is een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarbij vertegenwoordigers van overheid, private sector en civiele samenleving deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002; Boonstra en Neven, 2005).

Een verschuiving van government naar governance betekent dat de besluitvorming over beleid steeds meer plaatsvindt buiten de formele kaders van de natiestaat en verschuift naar interacties tussen staat, markt (bedrijfsleven) en civiele samenleving (burgers en maatschappelijke organisaties) op verschillende schaalniveaus. Overheden zoeken in deze veranderende context naar nieuwe manieren om publieke doelen te realiseren, bijvoorbeeld door het sluiten van onconventionele coalities (Pestman en Van Tatenhove, 1998; Kuindersma, 2002). Ook treedt de overheid steeds meer op als onderhandelaar in of facilitator van beleidsprocessen waarin meerdere publieke en private actoren een rol spelen. Beleid is daarmee niet langer een van bovenop opgelegd plan, maar een open, complex en interactief proces. De overheid geeft macht en bevoegdheden uit handen ten gunste van marktpartijen en civiele samenleving. Andersom eisen bedrijven, burgers en belangengroepen, vaak uit onvrede met het optreden van de overheid, deze rol en verant-

woordelijkheid ook zelf op (Boonstra, 2004; Boonstra en Neven, 2005).

De trend van government naar governance hangt samen met algemene maatschappelijke ontwikkelingen als individualisering, professionalisering en de ontwikkelingen in de informatietechnologie, die de communicatie en informatie-uitwisseling tussen burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties gemakkelijker maken. De overheid kan en wil in veel gevallen niet langer om deze partijen heen bij de formulering en de uitvoering van beleid. In deze veranderende context is het voor de rijksoverheid steeds moeilijker om ontwikkelingen zelfstandig in de gewenste richting te sturen. Dit is zeker het geval wanneer er discussie is over de aard van de problemen en de gewenste oplossingen, zoals in het natuur- en landschapsbeleid veelal het geval is. Er bestaan immers verschillende natuurbeelden en -doelen naast elkaar en deze concurreren bovendien met andere maatschappelijke doelen zoals landbouw, woningbouw, mobiliteit en economische groei (Kuindersma, 2002).

De verschuiving van government naar governance speelt zich overigens niet alleen af op nationaal niveau. Ook op lokaal, provinciaal, Europees en mondiaal niveau neemt de diversiteit aan groepen en organisaties die de besluitvorming proberen te beïnvloeden toe. Daarbij komt dat publieke en private partijen zich in toenemende mate met beleidsvorming op andere niveaus kunnen gaan bezighouden. Besluitvorming vindt steeds meer op verschillende schaalniveaus plaats en de samenwerking tussen de verschillende niveaus neemt toe (Kuindersma, 2002). Gemeentelijke, provin-

ciale, nationale en Europese bestuursniveaus zijn dus steeds meer gedwongen samen te werken bij de ontwikkeling en uitvoering van beleid. Elk van deze bestuurslagen hanteert echter eigen regels en brengt een eigen probleemdefinitie mee in het beleidsproces. Dat betekent bijvoorbeeld dat lagere overheden niet klakkeloos het beleid van hogere overheden uitvoeren en dat hogere overheden ook inbreng kunnen verwachten van lagere overheden bij besluitvorming die hen aangaat. Overigens zijn niet alleen overheden, maar ook steeds meer maatschappelijke organisaties en bedrijven op verschillende niveaus actief (Van der Zouwen en Van Tatenhove, 2002; Boonstra en Neven, 2005).

1.3 Kennisbehoefte van het Milieu- en Natuurplanbureau

Het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) heeft eerder onderzoek laten doen naar de gevolgen van de verschuiving van government naar governance voor het natuurbeleid in Nederland (Kuindersma, 2002; Boonstra et al., 2006). Uit dit onderzoek komt naar voren dat het onderscheid tussen government en governance onvoldoende recht doet aan de diversiteit aan bestuurlijke constellaties of arrangementen die er binnen het natuur- en landschapsbeleid bestaat. Behalve door contextoverstijgende factoren, zoals de trend van government naar governance, worden deze arrangementen namelijk ook beïnvloed door contextspecifieke factoren, zoals fysieke omstandigheden (landschapstype, grondgebruik, inrichting, ruimtedruk), de complexiteit en urgentie van de betreffende problematiek, de mate van beleidsdruk en de historisch gegroeide verhoudingen en beleidspraktijken. Als gevolg

daarvan ontstaan in de praktijk allerlei ‘hybride’ arrangementen die zowel government- als governance-kenmerken hebben.

Daarnaast is onduidelijk hoe dergelijke arrangementen in het natuur- en landschapsbeleid beoordeeld kunnen worden. Klassieke beleids-evaluaties zijn in dit verband niet geschikt omdat aan de uitgangpunten hiervoor (duidelijke vooraf geformuleerde doelen, een centrale overheidsactor die verantwoordelijk is voor beleidsresultaten en een causaal verband tussen beleidsinspanning en ‘resultaat’) niet wordt voldaan (Kuindersma en Boonstra, 2005; Kuindersma et al., 2006). Natuur- en landschapsbeleid komt steeds vaker tot stand in onderhandeling met meerdere actoren, waardoor beleidsprocessen een doelzoekend karakter krijgen. Bovendien zijn beleidsprocessen en maatschappelijke ontwikkelingen sterk met elkaar verweven, waardoor oorzaak en gevolg niet meer van elkaar te onderscheiden zijn. Het is dan ook zaak de nieuwe arrangementen als geheel op hun merites te beoordelen met een voldoende breed evaluatiekader, dat oog heeft voor het doelzoekend karakter van beleidsprocessen en het lerend vermogen van betrokkenen.

Er bestaat dus op de eerste plaats behoefte aan inzicht in de bestaande bestuurlijke variëteit aan beleidsarrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid. Om die reden worden in deze studie drie zeer uiteenlopende beleidsarrangementen onderzocht en met elkaar vergeleken. Daarmee dragen we bij aan een beter begrip van de theoretische duiding ‘van government naar governance’. Op de tweede plaats heeft het MNP behoefte aan een kader voor het

Overigens zijn niet alleen overheden, maar ook steeds meer maatschappelijke organisaties en bedrijven op verschillende niveaus actief

beoordelen van beleidsarrangementen in het hedendaagse natuur- en landschapsbeleid. In deze studie wordt een dergelijk beoordelingskader ontwikkeld op basis van de concepten bestuurlijk vermogen en congruentie. Dit beoordelingskader doet recht aan de complexiteit en dynamiek van beleidsprocessen in het natuur- en landschapsbeleid van de éénnentwintigste eeuw.

1.4 Bestuurlijke variëteit: beschrijven en begrijpen

In deze studie wordt door middel van drie case-studies op regionaal niveau de bestaande bestuurlijke variëteit in het natuur- en landschapsbeleid in beeld gebracht. Voor de analyse van de drie casussen maken we gebruik van de beleidsarrangementenbenadering. Dit is een beleidswetenschappelijke benadering die speciaal is ontwikkeld om de ontstane diversiteit aan politiek-bestuurlijke constellaties in het huidige 'governance-tijdperk' te duiden en verklaren. De nadruk ligt daarbij op de onderlinge samenhang tussen de verschillende dimensies van een arrangement: de betrokken actoren en de tussen hen ontstane coalities, de vigerende spelregels, de gemobiliseerde hulpbronnen en de diversiteit aan beleidsdiscoursen. Deze dimensies worden bovendien nadrukkelijk in een bredere politiek-maatschappelijke context geplaatst.

De nadruk in de studie ligt op de bestaande situatie in drie regionale beleidsprocessen. Dit impliceert een 'momentopname'. Hierdoor valt een analyse in de tijd gericht op stabiliteit of verandering van de individuele arrangementen buiten het perspectief van dit onderzoek. Zoals gezegd richt het empirisch onderzoek zich op de

besluitvorming in drie regionale casussen waarbinnen natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt. De aanduiding 'regionaal' duidt hierbij op het geografische schaalniveau waar deze arrangementen zich op richten, niet op de herkomst van de actoren. Deze zijn juist van verschillende niveaus afkomstig. De casussen die centraal staan in deze studie zijn: de beleidsprocessen in de Wijde Biesbosch, het Groote Veld en het Drents-Friese Wold.

Naast de beschrijving en onderlinge vergelijking van de drie regionale arrangementen komen we tot een beoordelingskader voor het bestuurlijk vermogen van de drie arrangementen. De beoordelingscriteria ontleen we, behalve aan de bestaande beleidswetenschappelijke literatuur over beleidsarrangementen en beleidsevaluatie, aan de ervaringen van sleutelfiguren die betrokken zijn bij de drie onderzochte beleidsprocessen. Het toepassen van dit beoordelingskader op de door ons onderzochte regionale beleidsarrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid valt buiten de kaders van dit onderzoek.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Het doel van dit onderzoek is op de eerste plaats om inzicht te verwerven in de diversiteit aan regionale arrangementen waarbinnen het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt en gerealiseerd wordt. Daarmee draagt dit onderzoek bij aan een beter begrip van de theoretische duiding 'van government naar governance'. Op de tweede plaats levert deze studie een beoordelingskader op voor het bestuurlijk vermogen van bestaande beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid. Dit beoordelingskader doet

recht aan de complexiteit en dynamiek van beleidsprocessen in de éénnentwintigste eeuw.

De hoofdvraag van deze studie luidt als volgt: *Hoe kan de bestuurlijke variëteit in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid nader worden geduid en op basis van welk beoordelingskader kan het bestuurlijk vermogen van bestaande beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid worden geëvalueerd?*

Daarbij onderscheiden we drie deelvragen voor ons onderzoek. De eerste twee onderzoeksvragen hebben betrekking op de analyse van de diversiteit aan beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid:

- Hoe kunnen we de dimensies van de drie regionale arrangementen in het natuur- en landschapsbeleid typeren en welke samenwerking bestaat er tussen de verschillende dimensies?
- Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de dimensies van de drie regionale arrangementen en welke factoren verklaren de genoemde verschillen en overeenkomsten?

De derde onderzoeksvraag heeft betrekking op de ontwikkeling van criteria voor de beoordeling van het bestuurlijk vermogen van deze arrangementen:

- Op basis van welke evaluatiecriteria kan het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen worden beoordeeld?

1.6 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt het conceptueel en methodologisch kader van deze studie gepre-

senteerd. De hoofdstukken 3, 4 en 5 bevatten de resultaten van de drie casestudies: ze beschrijven en analyseren de regionale beleidsarrangementen rond respectievelijk het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch, het Nationaal Park Drents-Friese Wold en het natuurontwikkelingsgebied Groote Veld.

In hoofdstuk 6 worden de drie regionale beleidsarrangementen met elkaar vergeleken en worden verklaringen gezocht voor de gevonden overeenkomsten en verschillen. Vervolgens presenteren we het beoordelingskader voor het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen. In hoofdstuk 7 presenteren we ten slotte de conclusies van ons onderzoek. Daar vindt u de antwoorden op bovenstaande onderzoeksvragen.



Het Grootte Veld: De bewoners en ondernemers uit het buurtschap Galgengoor zijn fel tegen een strikte scheiding tussen natuur en landbouw en proberen de verschillende functies juist te combineren. Ze willen de grond in eigendom houden en in combinatie met particulier natuurbeheer de leefbaarheid van het gebied op peil houden.

2 Conceptueel en methodologisch kader

2.1 Inleiding

In dit onderzoek maken we gebruik van de beleidsarrangementenbenadering om regionale, gebiedsgerichte beleidsprocessen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid te beschrijven en vergelijken. De centrale begrippen en uitgangspunten van de beleidsarrangementenbenadering worden in de volgende paragrafen uiteengezet. Vervolgens presenteren we in paragraaf 2.4 een theoretische basis voor het evaluatiekader dat in hoofdstuk 7 verder ontwikkeld wordt. De methodologische verantwoording van deze studie vindt u in paragraaf 2.5.

2.2 Beleidsarrangementen: stabiliteit en verandering

Een centraal uitgangspunt van de beleidsarrangementenbenadering is dat beleidshandelen, net als elke vorm van sociaal handelen, gaandeweg 'geinstitutionaliseerd' raakt: vastgelegd in patronen, structuren en regels. Institutionaliseringsimpliceert met andere woorden het geleidelijk 'stollen' en stabiliseren van beleidspraktijken. Tegelijkertijd worden bestaande beleidspraktijken en opvattingen over beleid voortdurend uitgedaagd door verschuivende probleemdefinities en nieuwe oplossingsstrategieën, veranderende machtsverhoudingen tussen betrokken actoren, maatschappelijke ontwikkelingen enzovoort (Van Veen et al., 2004).

De wijze waarop een beleidsveld op een gegeven moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen, kan worden aangeduid als een beleidsarrangement (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006). Beleidsarrangementen zijn 'institutionele stolsels':

ze vertonen enige stabiliteit en tegelijkertijd zijn ze aan voortdurende verandering onderhevig. Die veranderingen zijn soms het gevolg van bewust strategisch ingrijpen van een of meerdere betrokken actoren, van veranderingen in een aangrenzend arrangement of van grootschaliger maatschappelijke veranderingen. Zo ontstaan in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid, in lijn met de verschuiving van government naar governance, gaandeweg nieuwe rolverhoudingen tussen overheden, maatschappelijke organisaties en marktpartijen (Van Veen et al., 2004).

Aan een beleidsarrangement kunnen vier dimensies worden onderscheiden. Allereerst zijn er de publieke en private actoren die, al dan niet in coalities, betrokken zijn bij een bepaald beleids-terrein. Van een coalitie is sprake als twee of meer actoren duurzaam samenwerken op basis van gedeelde doelen, hulpbronnen en/of interpretaties van beleidsdiscoursen (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006)

De betrokken actoren hebben, ten tweede, allerlei ideeën over beleidsproblemen en -oplossingen in het veld, over de wijze waarop die problemen moeten worden aangepakt en door wie. Deze stelsels van ideeën worden discoursen genoemd. Binnen een beleidsarrangement kunnen verschillende discoursen met elkaar concurreren of kan er een gedeeld, dominant discours zijn (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006). In dit onderzoek onderscheiden we vier ideaaltypische discoursen ten aanzien van natuur en landschap: het wildernisdiscours, het arcadisch discours, het moderniseringdiscours en het meervoudig plattelanddiscours. In het wilder-

De wijze waarop een beleidsveld op een gegeven moment inhoudelijk en organisatorisch vorm heeft gekregen, kan worden aangeduid als een beleidsarrangement

In een etatistisch arrangement zijn statelijke of overheidsactoren dominant

nisdiscours gaat het om het behouden en ontwikkelen van een zo ruig en ongerept mogelijke natuur. Het arcadisch discours stelt vooral de schoonheid en de belevingswaarde van natuur en landschap centraal. In het moderniseringdiscours staat de ontwikkeling van de agrarische sector voorop en hebben natuur en landschap voornamelijk een functie ten behoeve van de landbouw. Het meervoudig plattelanddiscours bepleit ten slotte een multifunctioneel landschap dat in de behoeften voorziet van bewoners, recreanten én boeren (vgl. Boonstra, 2004).

Op de derde plaats beschikken actoren in hun onderlinge strijd om dominantie over probleemdefinitie en oplossingsrichtingen over allerlei hulpbronnen. Dit kunnen formele bevoegdheden zijn, maar ook expertise, menskracht, geld of grondbezit. De verdeling van hulpbronnen is niet onveranderlijk, maar bepaalt wel de machtsverhoudingen binnen een beleidsarrangement (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006).

Ten slotte vertoont een arrangement enige stabiliteit omdat er bepaalde formele en informele spelregels gelden die onder meer bepalen wie mee mag praten en beslissen, hoe beleid gemaakt en uitgevoerd wordt en wie waarvoor verantwoordelijk is (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006).

Onze analyse van een regionaal beleidsarrangement in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid besteedt aandacht aan alle vier dimensies en staat in het bijzonder stil bij de wisselwerking tussen de verschillende dimensies. Een belangrijk

uitgangspunt van de beleidsarrangementenbenadering is namelijk dat de dimensies van een beleidsarrangement nauw met elkaar verbonden zijn. Dit betekent dat als er een verandering optreedt ten aanzien van één van de dimensies (er treedt bijvoorbeeld een nieuwe actor toe tot het beleidsarrangement), dit in veel gevallen gevolgen heeft voor de andere dimensies van het arrangement (de verdeling van hulpmiddelen verandert, nieuwe spelregels worden geïntroduceerd en/of een nieuw discours doet zijn intrede) (Lieverink, 2006).

2.3 Typologie van beleidsarrangementen

Geredeneerd vanuit verschillende opvattingen over de rolverhoudingen tussen staat, civiele samenleving en markt kan een ideaaltypologie van beleidsarrangementen worden geconstrueerd (zie figuur 2.1). Deze is gebaseerd op de drie-eenheid etatisme, liberalisme en corporatisme (Lieverink, 2006).

In een etatistisch arrangement zijn statelijke of overheidsactoren dominant. Zij beschikken over de benodigde hulpbronnen om probleemdefinitie en oplossingsrichtingen te bepalen en op te leggen aan anderen. Andere actoren bevinden zich in een afhankelijke positie en hebben slechts beperkt toegang tot besluitvormingsprocessen (Lieverink, 2006). Van een etatistisch arrangement is sprake wanneer bijvoorbeeld het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit eenzijdig bepaalt welke natuur- en landschapsdoelen op welke manier gerealiseerd worden in Nederland.

Een liberalistisch arrangement wordt vooral gekenmerkt door marktgerichtheid. Vrije concur-

	Aantal actoren dat toegang heeft tot besluitvorming	Controle over cruciale hulpbronnen	Dominante spelregel voor interactie	Karakter van inhoudelijke discourses
Etatisme	klein	statelijke actoren	hiërarchie	opgelegd
Liberalisme	groot	verspreid	competitie	conflicterend
Corporatisme	beperkt	gedeeld	onderhandeling	overeengekomen
Subpolitiek	specifiek	niet-stataelijke actoren	solidariteit	uitdagend

*Figuur 2.1 Typologie van beleidsarrangementen
Bron: Liefverink, 2006*

rentie (bijvoorbeeld van discourses) is een belangrijke spelregel en ‘nieuwkomers’ hebben gemakkelijk toegang tot het beleidsarrangement. Hulpbronnen worden dan ook beheerst door een grote verscheidenheid aan publieke en private actoren (Liefverink, 2006). Een voorbeeld van een liberalistisch arrangement is een situatie waarin alle betrokken partijen in een bepaald gebied (provincies, gemeenten, betrokken terreinbeheerders en grondeigenaren, zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer maar ook individuele boeren en recreatieondernemers) gezamenlijk de verantwoordelijkheid nemen om natuurbeleid te ontwikkelen en implementeren.

In een corporatistisch arrangement worden de belangrijkste hulpbronnen gedeeld door stataelijke actoren en een beperkt aantal maatschappelijke organisaties. Beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd op basis van een gemeenschappelijk discours. Zoeken naar consensus staat als spelregel centraal, maar dat geldt slechts voor ‘the usual suspects’. Andere actoren hebben slechts zeer beperkt toegang tot het arrangement (Liefverink, 2006). We spreken van een corporatistisch arrangement wanneer bijvoorbeeld het Ministerie van LNV in overleg met belangenorganisaties zoals Natuurmonumenten en LTO het natuur- en landschapsbeleid in Nederland bepaalt.

De drie beschreven ideaaltypen van een beleidsarrangement verwijzen naar overwegend ‘government’-achtige situaties waarin overheidsactoren de regie in handen hebben en de spelregels bepalen. Zowel liberalistische als corporatistische arrangementen hebben overigens deels ook ‘governance’-kenmerken. In beide ideaaltypische arrangementen hebben stataelijke actoren immers niet alle cruciale hulpbronnen in handen en hebben ook niet-stataelijke actoren toegang tot de besluitvorming.

Als gevolg van huidige maatschappelijke ontwikkelingen en de verschuiving van government naar governance verwachten we echter ook andere, nieuwe typen beleidsarrangementen aan te treffen, waarin niet-stataelijke actoren een dominante rol vervullen. Om die reden heeft Liefverink (2006) een vierde ideaaltypen beleidsarrangement geconstrueerd dat hij, in navolging van Ulrich Beck, aanduidt met de term ‘subpolitiek’. De actoren die participeren in een subpolitiek arrangement zijn voornamelijk private partijen die betrokken zijn bij een bepaald probleem. Het zijn ook private partijen die de voornaamste hulpmiddelen in handen hebben. Hun interactie is gebaseerd op het idee van het ‘bottom-up’ bundelen van krachten. Nieuwe, alternatieve discourses staan centraal die een tegenwicht

In een corporatistisch arrangement worden de belangrijkste hulpbronnen gedeeld door stataelijke actoren en een beperkt aantal maatschappelijke organisaties

In de praktijk zullen beleidsarrangementen nooit perfect overeenkomen met, maar veel eerder 'neigen naar' een van de vier beschreven ideaaltypen

bieden tegen oude, bestaande discoursen (Liefverink, 2006). Van een subpolitiek arrangement is sprake wanneer bijvoorbeeld een terreinbeherende organisatie als Natuurmonumenten of Staatsbosbeheer gezamenlijk met recreatieondernemers en/of boeren in een bepaald gebied het natuur- en landschapsbeleid voor dat gebied bepaalt en ten uitvoer brengt, zonder inmenging van overheidsactoren.

In de praktijk zullen beleidsarrangementen nooit perfect overeenkomen met, maar veel eerder 'neigen naar' een van de vier beschreven ideaaltypen. De ideaaltypen kunnen ons echter wel helpen om bestaande beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid te duiden en te vergelijken. Daarnaast is het van belang om op te merken dat verschillende typen beleidsarrangementen naast elkaar kunnen bestaan en tegelijkertijd kunnen functioneren binnen een en hetzelfde beleidsterrein (Van Tatenhove et al., 2000; Arts en Leroy, 2003; Arts en Leroy, 2006). Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer het Ministerie van LNV enerzijds op klassiek-hiërarchische wijze de te behalen natuurdoelen voorschrijft aan gebieden (etatistisch arrangement) en anderzijds de uitwerking en uitvoering van gebiedsplannen volledig aan de betrokken gebiedspartijen overlaat (liberalistisch arrangement), terwijl tegelijkertijd op lokaal niveau individuele boeren en terreinbeheerders het beleid op deelgebiedniveau uitstippelen (subpolitiek arrangement).

2.4 Evaluatiekader voor beleidsarrangementen

Naast de beschrijving en onderlinge vergelijking komen we in deze studie ook tot een evaluatiekader voor het bestuurlijk vermogen van regio-

nale beleidsarrangementen. Bij de ontwikkeling van dit evaluatiekader baseren we ons op eerder onderzoek van het Milieu- en Natuurplanbureau naar methoden van beleidsevaluatie (Kuindersma en Boonstra, 2005; Kuindersma et al., 2006). In deze publicaties worden drie benaderingen van beleidsevaluatie onderscheiden: de klassieke of systeemanalytische, de kritisch-theoretische en de sociaal-constructivistische benadering.

Bij klassieke of systeemanalytische beleidsevaluatie ligt de nadruk op de vraag of vooraf gegeven beleidsdoelen gerealiseerd worden en of behaalde resultaten daadwerkelijk toe te schrijven zijn aan het gevoerde beleid. In dit type beleidsevaluatie worden de beleidsdoelen zelf niet ter discussie gesteld. In sommige gevallen wordt wel aandacht besteed aan doelen van andere partijen dan de overheid. Bovendien kan de nadruk liggen op het beleidsproces en/of de instituties waarmee beleidsdoelen al dan niet gerealiseerd zijn (Kuindersma en Boonstra, 2005; Kuindersma et al., 2006).

Kritisch-theoretische beleidsevaluatie gaat verder dan de empirische vraag naar de effectiviteit van beleid en stelt ook normatieve vragen aan de orde zoals de vraag of de gekozen beleidsdoelen gerechtvaardigd zijn in het licht van meer algemene normen, waarden en uitgangspunten. In navolging van Frank Fischer onderscheiden Kuindersma en Boonstra (2005) twee niveaus binnen een kritisch-theoretische evaluatie: (a) het concrete niveau van het beleid en (b) het abstractere niveau van het maatschappelijke systeem. Bij het eerste niveau staan vragen centraal als: voldoet het beleid aan de beleidsdoelen (technische

verificatie) en zijn de beleidsdoelen relevant voor de probleemsituatie (situationele validatie)? Bij het tweede niveau gaat het om vragen als: draagt het beleidsdoel bij aan maatschappelijke doelen (maatschappelijke rechtvaardiging) en draagt het maatschappelijke systeem waarbinnen het beleid tot stand komt bij aan legitieme en rechtvaardige oplossingen (ideologische keuze)?

Bij sociaal-constructivistische beleidsevaluatie wordt niet alleen de gerechtvaardigdheid van beleidsdoelen ter discussie gesteld maar ook de positie van de onderzoeker in het proces van beleidsevaluatie. Een belangrijk uitgangspunt is dat er geen objectieve waarheden of beleidsdoelen zijn. Dit type beleidsevaluatie besteedt aandacht aan de verscheidenheid aan belangen, doelen, waarden en opvattingen in de samenleving. Geredeneerd wordt vanuit de diversiteit aan discoursen van de partijen die betrokken zijn bij het beleidsproces. Deze partijen bepalen gezamenlijk waar de beleidsevaluatie zich op focust (inhoud, proces en/of structuur) en welke criteria daarbij gehanteerd worden (Kuindersma en Boonstra, 2005; Kuindersma et al., 2006).

De systeemanalytische en kritisch-theoretische benaderingen van beleidsevaluatie gaan voorbij aan het feit dat beleid tot stand komt in complexe processen waarbij verschillende soorten actoren met uiteenlopende belangen en opvattingen betrokken zijn. In dergelijke complexe beleidsprocessen bestaan verschillende probleemdefinities en beleidsdoelen naast elkaar, die bovendien aan voortdurende verandering onderhevig zijn. Om die reden combineren we in deze studie een meer klassieke benadering met een

sociaal-constructivistische benadering van beleidsevaluatie. Daarbij ligt enerzijds de nadruk op het proces en de instituties waarbinnen regionaal natuur- en landschapsbeleid tot stand komt (institutionele analyse) en wordt anderzijds nadrukkelijk aandacht besteed aan de discursieve verscheidenheid en dynamiek in regionale beleidsprocessen. Praktisch gezien impliceert dit dat we ons evaluatiekader, behalve op bestaande bestuurskundige en beleidswetenschappelijke literatuur over (evaluatie van) beleidsprocessen, ook baseren op de ervaringen van sleutelfiguren betrokken bij de drie regionale beleidsprocessen.

Daarnaast is van belang dat de criteria waarmee beleidsarrangementen in de praktijk worden beoordeeld aan voortdurende verandering onderhevig zijn. De keuze voor bepaalde criteria hangt immers nauw samen met de geldende spelregels, machtsverhoudingen en discoursen in een beleidsarrangement (Nelissen et al., 2000; Arts en Goverde, 2006). Bovendien hanteren verschillende actoren, vanuit de belangen die ze vertegenwoordigen, de doelen die ze nastreven en de ideeën en overtuigingen (discoursen) die ze hebben, verschillende criteria voor het 'succes' van beleidsarrangementen. Om die reden zal het concept bestuurlijk vermogen in dit onderzoek verder worden uitgewerkt en verfijnd op basis van de input van organisaties en individuen die bij de drie onderzochte casussen betrokken zijn. Dit moet uiteindelijk een evaluatiekader opleveren dat enerzijds gebaseerd is op bestaande beleidswetenschappelijke en bestuurskundige theorievorming en anderzijds aansluit bij de belevingswereld van bij het natuur- en landschapsbeleid betrokken actoren.

Een belangrijk uitgangspunt is dat er geen objectieve waarheden of beleidsdoelen zijn

Ons vermoeden is dat het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen (deels) afhangt van de samenhang tussen de verschillende dimensies van die arrangementen

Bij het ontwikkelen van een evaluatiekader voor beleidsarrangementen staat in deze studie het concept 'bestuurlijk vermogen' centraal. Het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen kan worden gedefinieerd als de mate waarin zij succesvol zijn in het tegengaan of oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke problemen (Nelissen et al., 2000). Anders dan Nelissen et al. (2000) maken wij in deze studie geen gebruik van de zogenaamde JEP-driehoek (een stelsel van juridische, economisch en politiek-maatschappelijke evaluatiecriteria) om het begrip bestuurlijk vermogen te operationaliseren. In plaats daarvan gebruiken we het concept congruentie (Boonstra, 2004), dat ons inziens veel beter aansluit op de begrippen die centraal staan in de beleidsarrangementenbenadering. Ons vermoeden is dat het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen (deels) afhangt van de samenhang tussen de verschillende dimensies van die arrangementen. Onze verwachting is dat arrangementen die gekenmerkt worden door een grote mate van samenhang tussen de dimensies als 'sterk' beoordeeld worden, terwijl arrangementen waarin sprake is van een grote mate van spanning tussen de dimensies als 'zwak' worden ervaren. 'Samenhang tussen de dimensies' betekent overigens niet dat er geen sprake kan zijn van verscheidenheid aan typen actoren en/of een variëteit aan discoursen binnen een arrangement. Het betekent wél dat de bestaande verdeling van hulpbronnen en/of de geldende spelregels niet in strijd zijn met die verscheidenheid of variëteit aan actoren en/of discoursen. Boonstra (2004) maakt onderscheid tussen strategische, interne structurele en externe structurele congruentie. Van strategische congruentie is sprake wanneer actoren, ondanks het feit dat ze

verschillende discoursen hanteren, in onderlinge interactie toch zinnige betekenis kunnen verlenen aan onderwerpen die voor hen relevant zijn. Interne structurele congruentie houdt in dat de verschillende dimensies van een beleidsarrangement op elkaar afgestemd zijn. Er is bijvoorbeeld sprake van interne structurele congruentie wanneer de deelnemende actoren, de tot stand gekomen coalities, de geldende spelregels en de gemobiliseerde hulpbronnen begrepen kunnen worden vanuit één dominant discours. Van externe structurele congruentie is ten slotte sprake wanneer het beleidsarrangement 'past' binnen de omgeving. Dit is het geval wanneer er voldoende overlap bestaat tussen de dimensies van het beleidsarrangement en relevante beleidspraktijken in de context (Boonstra, 2004).

2.5 Methodologische verantwoording

In deze methodologische paragraaf zetten we uiteen van welke onderzoeksmethoden en welke bronnen we gebruik hebben gemaakt om de drie onderzoeksvragen uit paragraaf 1.5 te beantwoorden.

2.5.1 Vergelijkende casestudies

De onderzoeksvragen 1 en 2 richten zich op de analyse van de diversiteit aan beleidsarrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid:

- 1 Hoe kunnen we de dimensies van de drie regionale arrangementen in het natuur- en landschapsbeleid typeren en welke wisselwerking bestaat er tussen de verschillende dimensies?
- 2 Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de dimensies van de drie regionale

	Wijde Biesbosch	Groote Veld	Drents-Friese Wold
Beleidscategorie	Revitaliseringsgebied	Natuurontwikkelingsgebied	Nationaal Park
Gebiedskenmerken	Omvang: zeer groot gebied Grondgebruik: natuur, landbouw, wonen, werken, recreatie	Omvang: relatief klein gebied (3.800 ha) Grondgebruik: natuur en landbouw	Omvang: middelgroot gebied (6.000 ha) Grondgebruik: overwegend natuur
Initiatiefnemer gebiedsproces	Provincie Noord-Brabant	Natuurmonumenten	Ministerie van LNV
Geografische spreiding	West-Nederland	Oost-Nederland	Noord-Nederland

Figuur 2.2 Selectie van casussen

arrangementen en welke factoren verklaren de genoemde verschillen en overeenkomsten?

Om deze twee vragen te beantwoorden richt ons onderzoek zich allereerst op de analyse en onderlinge vergelijking van drie regionale beleidsarrangementen waarin gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt. Om een zo groot mogelijke variëteit aan arrangementen te kunnen analyseren zijn casussen geselecteerd uit verschillende beleidscategorieën. Daarnaast hebben we gekeken naar de fysieke kenmerken van de betreffende gebieden (omvang, grondgebruik en inrichting) en het type actor (publiek of privaat, nationaal of regionaal) dat initiatiefnemer is geweest van het betreffende gebiedsgerichte beleid. Ten slotte hebben we gezorgd voor een zo groot mogelijke geografische spreiding van de drie casussen (zie figuur 2.2). De geselecteerde casussen zijn:

- De Wijde Biesbosch, een groot gebied in het noordwestelijk deel van Noord-Brabant dat in

2001 door de provincie is aangewezen als revitaliseringsgebied

- Het Groote Veld, een relatief klein natuurgebied gelegen in Nationaal Landschap de Graafschap waar de Vereniging Natuurmonumenten in 1997 begon met het aankopen van landbouwgrond
- Het Nationaal Park Drents-Friese Wold, een middelgroot natuurgebied op de grens van de provincies Drenthe en Friesland dat in 1996 door het Ministerie van LNV is aangewezen als Nationaal Park in oprichting

Door voor een zo groot mogelijke variëteit aan casussen te selecteren, verwachten we een representatief beeld te kunnen geven van de diversiteit aan regionale beleidsarrangementen die exemplarisch is voor het hedendaagse Nederlandse natuur- en landschapsbeleid. De keuze voor regionale casussen komt voort uit het feit dat op dit schaalniveau verschillende beleidssoorten en -categorieën voor de groene ruimte samenkomen. Juist op regionaal niveau blijkt de dynamiek en

verscheidenheid groot (Boonstra, 2004). De aanduiding ‘regionaal’ duidt hierbij op het geografische schaalniveau waar de beleidsarrangementen zich op richten. De betrokken actoren kunnen van verschillende niveaus afkomstig zijn. Om de drie regionale beleidsarrangementen te kunnen beschrijven en vergelijken is in deze studie gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Allereerst is een secundaire analyse van bestaande literatuur (rapporten, artikelen) over de drie regionale casussen uitgevoerd. Vervolgens hebben we per casus aanvullend archiefonderzoek verricht waarbij we onder andere relevante beleidsdocumenten en vergaderstukken hebben geanalyseerd. Tot slot is een aantal diepte-interviews gehouden met zogenaamde ‘sleutelfiguren’ in de drie regionale arrangementen. Dit zijn vertegenwoordigers van de belangrijkste betrokken partijen zoals bleek uit het archiefonderzoek of zoals naar voren kwam uit de ‘sneeuwbalmethode’. Hierbij hebben we aan de verschillende respondenten gevraagd wie sleutelfiguren zijn in het betreffende beleidsproces.

2.5.2 De ontwikkeling van een evaluatiekader

Naast de beschrijving en onderlinge vergelijking van de drie regionale beleidsarrangementen komen we in deze studie tot een evaluatiekader voor het bestuurlijk vermogen van de drie arrangementen. De derde onderzoeksvraag uit hoofdstuk 1 luidde:

- Op basis van welke evaluatiecriteria kan het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen worden beoordeeld?

De evaluatiecriteria ontlenen we behalve aan de bestaande bestuurskundige en beleidwetenschap-

pelijke literatuur, aan de ervaringen van sleutelfiguren die betrokken zijn bij de drie regionale beleidsprocessen. Tijdens een gezamenlijke bijeenkomst is aan sleutelfiguren gevraagd naar succes- en faalfactoren voor gebiedsgerichte beleidsprocessen op het gebied van natuur en landschap. Mede op basis hiervan hebben we evaluatiecriteria geconstrueerd voor het beoordelen van het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen. In het vervolg van deze paragraaf gaan we dieper in op de werkwijze die we hierbij hebben gevolgd.

Een eerste stap in de ontwikkeling van een evaluatiekader betrof het kritisch op zoek gaan naar gemeenschappelijke verschijnselen in de drie arrangementen die naar ons idee bepalend zijn voor het bestuurlijk vermogen van de arrangementen. Deze gemeenschappelijke verschijnselen hebben we thema’s genoemd. Ieder thema werkten we uit in een aantal aandachtspunten (zie bijlage 3).

Na het formuleren van de thema’s en aandachtspunten lieten we de betrokkenen uit de beleidspraktijk aan het woord. Omdat we menen dat een goede beleidsevaluatie aan dient te sluiten bij de percepties van betrokkenen in de beleidspraktijk, nodigden we de respondenten uit ons onderzoek uit voor een workshop (zie bijlage 2). Deze respondenten zijn vertegenwoordigers van betrokken actoren in de drie gebieden. Zij becommentarieerden allereerst de door ons geformuleerde thema’s. Er was grote overeenstemming over de geformuleerde thema’s. Tegelijkertijd kwamen de deelnemers met aanvullingen. Van deze aanvullingen hebben we een aantal opgenomen in de lijst met thema’s en aandachtspunten (zie bijlage 3). Naast het becommentariëren van de thema’s en

bijbehorende aandachtspunten, formuleerden de deelnemers van de workshop zelf succesfactoren voor gebiedsgerichte beleidsprocessen. De deelnemers spraken hierover in twee subgroepen. Iedere subgroep kwam met eigen succesfactoren (zie bijlage 3). Op basis van deze succesfactoren pasten we de thema's en aandachtspunten nogmaals aan. Het resultaat van de workshop bestaat aldus uit een bijgewerkte en genuanceerde lijst van thema's en aandachtspunten die een belangrijke rol spelen bij het bepalen van het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen (zie bijlage 3).

Het resultaat van de workshop wordt in hoofdstuk 6 verder uitgewerkt op basis van inzichten uit de beleidsarrangementenbenadering. Zo worden de thema's en aandachtspunten opnieuw gezien in het licht van de vier dimensies van een beleidsarrangement. Bovendien wordt de link gelegd met het overkoepelend criterium congruentie. Al met al leidt dit tot een evaluatiekader voor het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen.



Wijde Biesbosch: In de uitvoeringsfase is het aan de verschillende gebiedspartijen en bewoners uit de streek om de ambitie van het plan uit te gaan voeren. Op basis van cofinanciering zijn vanuit de provincie subsidies beschikbaar voor projecten die passen binnen de thema's water en bodem, milieu, landschap en cultuurhistorie, natuur, landbouw, recreatie en toerisme en wonen, werken en leefbaarheid.

3 Revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het planvormings- en uitvoeringsproces rond revitalisering van Wijde Biesbosch in de provincie Noord-Brabant centraal. In 2001 is in Wijde Biesbosch onder de noemer van revitalisering landelijk gebied een planvormingsproces gestart om een integraal ruimtelijk gebiedsplan en uitvoeringsprogramma met een looptijd van ongeveer 12 jaar (2005-2016) te ontwikkelen. Het planvormingsproces in Wijde Biesbosch is onderdeel van het project Revitalisering Landelijk Gebied (RLG) dat de gehele provincie Noord-Brabant omvat. Bij Wijde Biesbosch waren naast de provincie Noord-Brabant vertegenwoordigers van gebiedspartijen (gemeenten, waterschappen, landbouworganisaties, natuur- en milieuorganisaties etc.) en bewoners nadrukkelijk betrokken. In april 2005 is de planvorming formeel afgerond met de vaststelling door Provinciale Staten van Noord-Brabant van het gebiedsplan voor Wijde Biesbosch. De gebiedspartners zetten zich van toen af in voor uitvoering van het plan.

In dit hoofdstuk analyseren we het revitaliseringsproces (planvorming en realisatie) in Wijde Biesbosch. Daarbij maken we, naast resultaten van een serie interviews met leden van de ambtelijke werkgroep of adviesgroep Wijde Biesbosch, ook gebruik van de resultaten van eerdere procesanalyses (Boonstra en Van den Berg, 2005; Van den Berg en Boonstra, 2005). We beginnen in de volgende paragraaf met een algemene beschrijving van het gebied. In paragraaf 3.3 staat de historische en beleidscontext centraal. Paragraaf 3.4 omvat vervolgens een analyse van het beleidsproces zoals dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden rond de Wijde Biesbosch. Ten slotte

typeren we in paragraaf 3.5 (de wisselwerking tussen) de dimensies van het Wijde Biesbosch arrangement tegen de achtergrond van de beleidscontext.

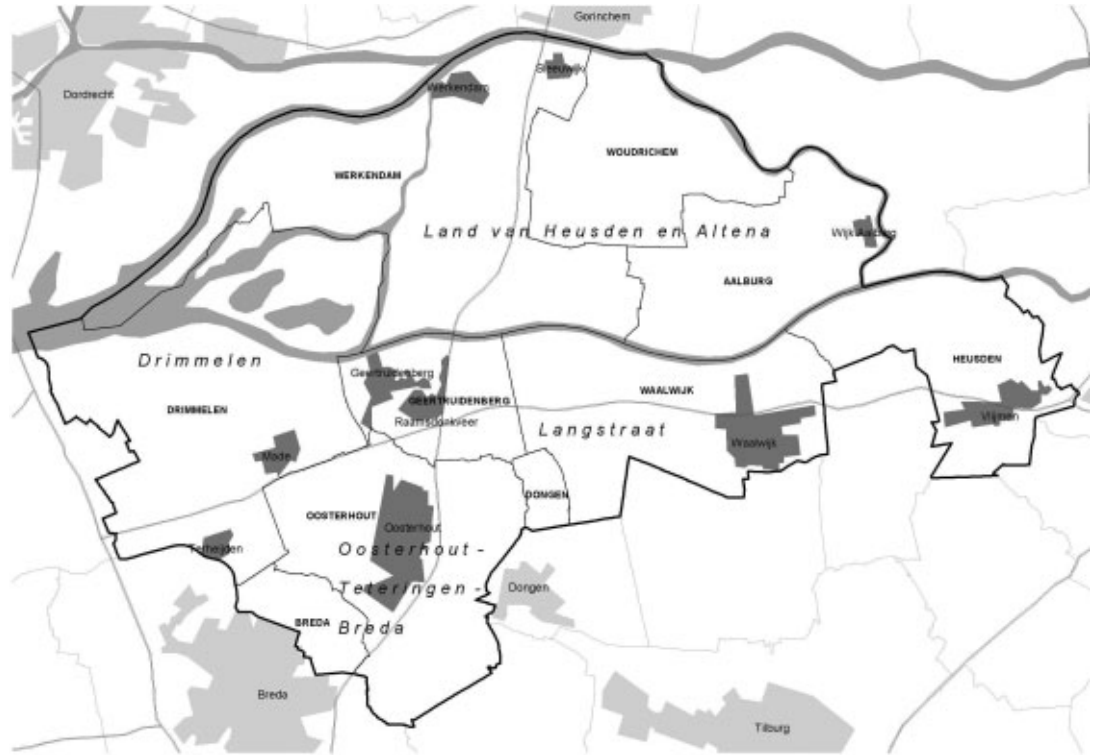
3.2 Beschrijving van het gebied

Het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch beslaat grofweg het noordwestelijke deel van de provincie Noord-Brabant, ten zuidoosten van Nationaal Park De Biesbosch. Het omvat (delen van) de tien gemeenten Aalburg, Breda (Teteringen), Dongen (’s-Gravenmoer), Drimmelen, Geertruidenberg, Heusden (grondgebied van de voormalige gemeente Heusden), Oosterhout, Waalwijk, Werkendam en Woudrichem. Wijde Biesbosch kan worden ingedeeld in drie deelregio’s: het Land van Heusden en Altena (inclusief de Biesbosch), de regio Made-Drimmelen-Oosterhout-Teteringen en de Langstraat (gebied van ’s-Hertogenbosch tot Geertruidenberg). Deze indeling is onder andere gebaseerd op overgangen van zand-, via veen- naar kleigrond en op cultuurhistorische samenhang. Zo is de Langstraat (zandgronden) een bestaande geografische eenheid die ook als zodanig wordt beleefd door de bewoners, evenals het Land van Heusden en Altena (kleigronden). Het gebied tussen Lage Zwaluwe, Drimmelen, Oosterhout en Teteringen is volgens betrokkenen in het gebiedsproces in belangrijke mate een ‘geconstrueerd’ restgebied. Het aantal inwoners in het gebied bedraagt bijna 270.000, waarbij de twee grootste gemeenten Oosterhout en Waalwijk ruim eenderde voor hun rekening nemen.

De land- en tuinbouwsector is vanouds een belangrijke economische drager van het gebied en tevens de grootste grondgebruiker. De agrarische

De land- en tuinbouwsector is vanouds een belangrijke economische drager van het gebied en tevens de grootste grondgebruiker

Figuur 3.1 Wijde Biesbosch



sector biedt in West-Brabant werk aan 17.000 mensen (1999). Voor de komende tien jaar wordt een halvering van het aantal primaire agrarische bedrijven verwacht, al zal de grondbehoefte door extensivering hoog blijven. In 2000 waren er 1.569 landbouwbedrijven die in totaal 52% van het totale landoppervlak in de Wijde Biesbosch gebruikten. De belangrijkste sectoren qua grondoppervlak zijn de melkveehouderij en de akkerbouw. Economisch gezien tellen melkveehouderij en glastuinbouw het zwaarst. Het aantal intens-

ieve veehouderijbedrijven is voor Brabantse begrippen klein, de melkveehouderij is relatief extensief en het aantal grote glastuinbouwbedrijven is relatief groot.

Wijde Biesbosch markeert de scheiding tussen de hoger gelegen Brabantse zandgronden in het zuiden en de lager gelegen kleigronden in het rivierengebied in het noorden. Het is een dynamisch gebied dat altijd beïnvloed is door zowel het water als de mens. Het zuidelijke deel van

Wijde Biesbosch vormt de overgang naar de hogere en drogere zandgronden van Brabant. Het is een afwisselend open en besloten gebied met akkerbouw en weidegronden, natuurgebieden en bebouwing. De Langstraat, met de karakteristieke slagenverkaveling en veenweidegronden, is een belangrijk en uniek onderdeel van dit gebied. Het noordelijk deel van Wijde Biesbosch (Biesbosch en Land van Heusden en Altena) heeft de kenmerken van een rivierenlandschap. De bebouwing is hier veelal geconcentreerd in een aantal kleine tot middelgrote kernen, die ontstaan zijn op de oude oeverwallen en hoger gelegen stroomruggen in het landschap. De oeverwallen en stroomruggen hebben een kleinschalig karakter en zijn intensief gebruikt en bebouwd. De tussenliggende polders worden vooral voor agrarische doeleinden gebruikt. Rust en openheid zijn belangrijke waarden van dit gebied. Er zijn nog veel kenmerken aanwezig van de rol die het water in dit gebied heeft gespeeld (dijken, sluisen, gemalen, restanten Nieuwe Hollandse Waterlinie). Het Nationaal Park De Biesbosch vertegenwoordigt ten slotte belangrijke natuur- en landschapswaarden in dit deel van de Wijde Biesbosch. Natuur- en landschapswaarden in de Wijde Biesbosch vinden hun oorsprong in de eeuwige dynamiek van de rivieren en in de overgangen tussen de verschillende grondsoorten en de daarbij behorende grondwaterstromingen. Waardevolle gebieden, naast het Nationaal Park De Biesbosch en het veenweidelandschap de Langstraat, zijn onder meer de natuurgebieden het Pompveld en de Kornsche Boezem (voedselrijke meren, kalkminnend grasland op dorre zandbodems, laaggelegen schraal hooiland en aanwezigheid van beschermde diersoorten) en de uiterwaarden

langs de Afgedamde Maas, de Merwede en de Bergsche Maas (schietwilgenbossen, wilgenstruwelen, moerassen en natte ruigten). Toerisme en recreatie zijn in Wijde Biesbosch nog beperkt ontwikkeld (Provincie Noord-Brabant, 2005a). Een belangrijke concentratie van verblijfsrecreatie is te vinden in de bossen rondom Oosterhout. De natuur- en waterrecreant komt voornamelijk in de Biesbosch en op en langs de rivieren aan zijn trekken. Tussen Drunen en Nieuwkuijk, op de grens met het reconstructiegebied De Meierij, bevindt zich het attractiepark Het Land van Ooit. Net buiten het gebied ligt het attractiepark De Efteling en het Nationaal Park De Loonse en Drunense Duinen.

3.3 Historische en beleidscontext

Het gebiedsproces in Wijde Biesbosch is onderdeel van het project 'Revitalisering Landelijk Gebied' in de provincie Noord-Brabant, dat in 2000 is gestart. Dit proces vindt zijn oorsprong in de varkenspestepidemie die in 1997 Oost- en Zuid-Nederland teistert. Om een dergelijke ramp in de toekomst te voorkomen stelt het Rijk de Reconstructiewet zandgebieden op, die in 2002 in werking treedt. Hierbij worden twaalf gebieden aangewezen (zandgronden in Oost- en Zuid-Nederland), met een hoge veedichtheid en bijzondere milieuproblemen zoals vermesting, verzuring, stank en verdroging. De Reconstructiewet richt zich op verbetering van de ruimtelijke structuur van deze gebieden waarbij thema's als landbouw, natuur, milieu, water, landschap en cultuurhistorie, recreatie en toerisme, maar ook wonen, werken en leefbaarheid aan de orde zijn. Provincies en reconstructiecommissies op gebiedsniveau moeten hiertoe reconstructieplannen opstellen.

Rust en openheid zijn belangrijke waarden van dit gebied

De provincie Noord-Brabant heeft voor de uitvoering van het gebiedsplan Wijde Biesbosch bestuursconvenanten afgesloten met betrokken gemeenten en waterschappen

In Noord-Brabant wijst de Rijksoverheid zeven gebieden aan als reconstructiegebied, waarbij West-Brabant buiten beschouwing blijft. De provincie Noord-Brabant besluit echter om ook in dit deel van de provincie, dat wordt opgedeeld in de Wijde Biesbosch en de Brabantse Delta, een vergelijkbaar integraal planvormingsproces in gang te zetten. Beide processen, de reconstructie in Midden- en Oost-Brabant en het daarop lijkende gebiedsproces in West-Brabant, gaan verder onder de gemeenschappelijke noemer 'revitalisering'. In West-Brabant zijn echter niet dezelfde juridische en financiële middelen voorhanden als in de reconstructiegebieden. Zo kunnen hier gebiedsplannen het provinciale streekplan niet 'overrulen' zoals dat in de reconstructiegebieden wel het geval is. Verder vindt doorwerking van gebiedsplannen in bestaande gemeentelijke bestemmingsplannen en waterbeheersplannen plaats op 'vrijwillige' basis, dit in tegenstelling tot de reconstructiegebieden. De provincie Noord-Brabant heeft voor de uitvoering van het gebiedsplan Wijde Biesbosch bestuursconvenanten afgesloten met betrokken gemeenten en waterschappen. Ook procesmatig zijn er verschillen. Zo zijn er in Wijde Biesbosch en de Brabantse Delta geen permanente lokale klankbordgroepen ingesteld (zoals in de reconstructiegebieden) om gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied bij het proces te betrekken.

3.4 Het beleidsproces

3.4.1 Aanloop en doel

In 2001 wordt de provinciale uitgangspuntennota 'Hand aan de Ploeg' geschreven ter voorbereiding op het planvormingsproces in West-Brabant. De

nota schept tegelijkertijd een richtinggevend en een toetsingskader voor de planvorming in de twee revitaliseringsgebieden Wijde Biesbosch en Brabantse Delta. De provincie heeft de nota samen opgesteld met het Rijk, gemeenten, waterschappen en de Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO), de Brabantse Milieufederatie (BMF), terreinbeherende organisaties (Staatsbosbeheer, Brabants Landschap en Natuurmonumenten), de Kamer van Koophandel en het Samenwerkingsverband Economische Structuurversterking (SES). Het reconstructieproces in Midden en Oost Brabant is al in 2000 van start gegaan. Er moet dus haast gemaakt worden, vooral omdat de gebiedspartijen willen voorkomen dat de reconstructiegelden al verdeeld zijn voordat West-Brabant er aanspraak op kan maken.

Na vaststelling van de uitgangspuntennota is in beide betrokken gebieden, Brabantse Delta en Wijde Biesbosch, een integraal planvormingsproces opgestart. In de Wijde Biesbosch stelt de provincie een gebiedscommissie in waarin vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en partijen met gevestigde belangen in het landelijk gebied (o.a. ZLTO, BMF en de terreinbeheerders) en het bedrijfsleven zitting hebben. Een onafhankelijke voorzitter zit de gebiedscommissie voor en wordt ondersteund door een provinciaal projectbureau, bestaande uit een gebiedscoördinator, projectmedewerker en een planschrijver. Een ambtelijke werkgroep met dezelfde samenstelling bereidt bijeenkomsten van de gebiedscommissie voor. Vertegenwoordigers van (toen nog) DLG en de ministeries van LNV en V&W, en een provinciale gedeputeerde treden op als adviseurs van de planvorming in Wijde

Biesbosch. De planvorming heeft echter voor het Ministerie van LNV (Directie Zuid) geen hoge prioriteit omdat op het gebied nog weinig te realiseren LNV-doelen liggen, voornamelijk omdat het geen reconstructiegebied is. Mede vanwege verminderde personele capaciteit besluit de directie om als agendalid van de gebiedscommissie op te treden en niet direct deel te nemen aan het planvormingsproces in Wijde Biesbosch.

De gebiedscommissie begint in september 2001 met de ontwikkeling van een integraal ruimtelijk gebiedsplan met een bijbehorend uitvoeringsprogramma met een looptijd van ongeveer twaalf jaar (2005-2016), waarbij de kosten tot en met 2016 worden geraamd op € 216 miljoen. Het doel is om alle functies en waarden van het landelijk gebied in het gebiedsplan op te nemen en op elkaar af te stemmen en zodoende herstel en behoud van natuur, kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het waterbeheer, duurzame ontwikkeling van landbouw, recreatie en toerisme en verbetering van de leefbaarheid in het gebied te realiseren.

Opvallend is dat er geen acuut probleem aan de planvorming ten grondslag ligt, zoals de intensieve veehouderij in de Midden- en Oostbrabantse reconstructiegebieden. De problemen in Wijde Biesbosch komen vooral voort uit de toenemende ruimtedruk in het landelijk gebied, waardoor verschillende functies als landbouw, natuur, recreatie, wonen en bedrijvigheid elkaar in toenemende mate in de weg zitten. Natuur- en milieuorganisaties wijzen in dit verband op de aantasting van het landschap door schaalvergroting en intensivering van de landbouw, uitbreiding van intensieve teelten zoals glastuinbouw en aantasting van natuurwaarden in agrarisch gebied door plannen

voor intensieve recreatie en toenemende verstedelijgingsdruk. Boeren zijn verder bang dat de ruimtedruk en stijgende grondprijzen zullen leiden tot aantasting van hun ontwikkelingsmogelijkheden. Waterschappen vrezen ten slotte dat het voor hen steeds moeilijker zal worden om geschikte wateropvang gebieden te vinden.

3.4.2 Verloop van planvormingsproces

In 2001 start het planvormingsproces met een serie bilaterale gesprekken tussen de voorzitter van de gebiedscommissie Wijde Biesbosch en de gebiedscoördinator enerzijds en vertegenwoordigers van gebiedspartijen anderzijds over hun ambities voor het gebied. Resultaat van deze gesprekken zijn sectorale visie-/ambitiekaarten (o.a. voor landbouw, natuur, water, recreatie en toerisme), die vervolgens tijdens een meerdaags werkatelier uitgewerkt zijn tot een streefbeeld voor de streek. De gebiedscommissie heeft in november 2002 het streefbeeld vastgesteld, waarna bewoners van het gebied op het streefbeeld kunnen reageren tijdens zogenaamde 'streek centraal bijeenkomsten'.

In de loop van 2003 concretiseert de gebiedscommissie het streefbeeld in een conceptgebiedsplan. Dit proces verloopt moeizaam, onder meer omdat het streefbeeld bewust vaag was gehouden en echte keuzes waren vermeden. Bovendien is de in de reconstructie gehanteerde zoneringmethodiek niet hanteerbaar in Wijde Biesbosch, vooral door het nagenoeg ontbreken van intensieve veehouderij. Aan de hand van een 'alternatieve' zoneringmethodiek die de ambtelijke werkgroep heeft ontwikkeld, wordt het streefbeeld vervolgens in samenwerking met diverse lokale groepen per deelgebied uitgewerkt. Aan deze zogenaamde

Opvallend is dat er geen acuut probleem aan de planvorming ten grondslag ligt, zoals de intensieve veehouderij in de Midden- en Oostbrabantse reconstructiegebieden

Het streekplan blijft echter het planologische toetsingskader, dus op dit punt kan het gebiedsplan het streekplan niet overrulen

zoneringsgesprekken, die in het najaar van 2003 plaatsvonden, nemen onder andere vertegenwoordigers van lokale natuur- en milieugroepen, landbouw, recreatie, gemeenten, provincie en waterschappen deel. Opvallend is het ontbreken van terreinbeheerders (Brabants Landschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer). Door een gebrek aan gezamenlijke visievorming onttaarden de zoneringsgesprekken al snel in 'landje pik'. Partijen verbinden ruimteclaims aan hun wensen en doelen en deze kunnen niet allemaal tegelijkertijd worden gehonoreerd.

In februari 2004 worden de uitwerkingen per deelgebied door de provinciale planschrijver samengevoegd tot een eerste concept gebiedsplan. Dit plan wordt toetsen betrokken provinciale afdelingen aan relevante natuur- en waterwetgeving. Tegelijkertijd krijgen leden van de ambtelijke werkgroep en hun achterban gelegenheid om op het plan te reageren in een zogenaamde interne consultatieronde en worden er streek centraal bijeenkomsten georganiseerd. De gebiedscommissie stelt de reacties begin juli vast en besluit dat de verwerking schriftelijk kan worden afgewerkt. Het tweede concept gebiedsplan wordt in september 2004 aangeboden aan Gedeputeerde Staten. Het plan wordt vervolgens ter inzage gelegd en bewoners en andere belanghebbenden krijgen de mogelijkheid om te reageren. Er komen 46 (min of meer kleine) bedenkingen op het ontwerp binnen en mede naar aanleiding van deze bedenkingen wordt het gebiedsplan vervolgens op details aangepast en aangevuld. Provinciale Staten stelt dit aangepaste gebiedsplan op 22 april 2005 definitief vast en daare is de planvormingfase formeel afgerond. Met de vaststelling door Provinciale Staten is het gebiedsplan een beleidsmatig toetsingskader

geworden met dezelfde status als het provinciaal milieubeleidsplan of het waterhuishoudingplan. Het streekplan blijft echter het planologische toetsingskader, dus op dit punt kan het gebiedsplan het streekplan niet overrulen. Bij het opstellen van het uitvoeringsprogramma voor de periode 2005-2008 moet dus rekening worden gehouden met het gebiedsplan, de provinciale uitgangspuntennota en het streekplan.

3.4.3 Van planvorming naar uitvoering

Met het voltooiën van de planvorming wordt de bestaande planvormingorganisatie in de Wijde Biesbosch omgevormd tot een uitvoeringsorganisatie. Eind 2004 heeft de gebiedscommissie Wijde Biesbosch, op verzoek van de provincie, haar eerste ideeën hierover neergelegd in de notitie Uitvoeringsorganisatie landelijk gebied Wijde Biesbosch. In deze notitie verwoordt de gebiedscommissie de uitdaging om een schakel te creëren tussen (potentiële) uitvoerders van projecten in de streek en de gebiedscommissie, ten behoeve van coördinatie en onderlinge afstemming van projecten en het bieden van ondersteuning aan initiatiefnemers uit de streek bij projectontwikkeling en uitvoering. Deze schakel mag nadrukkelijk niet het karakter hebben van een nieuw overlegcircuit of plattelands- of streekhuis. Er zijn ook vragen over de verhouding tussen de gebiedscommissie en de provinciale organisatie, vooral met betrekking tot programmering van de uitvoering en zeggenschap over besteding van financiële middelen. De hoofdlijn van Gedeputeerde Staten is dat revitalisering- en reconstructiecommissies weliswaar vrij zijn om de uitvoeringsorganisatie zelf vorm te geven, maar dat de provincie eindverantwoordelijke en bud-

gethouder is voor de uitvoering en zich hierbij laat adviseren door deze commissies (Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, 2004). De gewenste sturingsystematiek is dat deze commissies zogenaamde regionale uitvoeringsprogramma's (RUP) vaststellen waarin zij projectinitiatieven uit de streek bundelen, toezicht houden op de uitvoering en Gedeputeerde Staten adviseren over bijstellingen en stimuleren de uitvoering. De provincie maakt op basis van de RUPs een provinciaal uitvoeringprogramma (PUP) op basis waarvan zij in het kader van het nieuwe Investeringsbudget Landelijke Gebied (ILG) een contract afsluit met het rijk. De status van de adviezen van de streekcommissies, waaronder Wijde Biesbosch, is echter niet helder voor de deelnemende partijen. De gebiedscommissie Wijde Biesbosch gaat wel aan de slag met de ontwikkeling van een RUP.

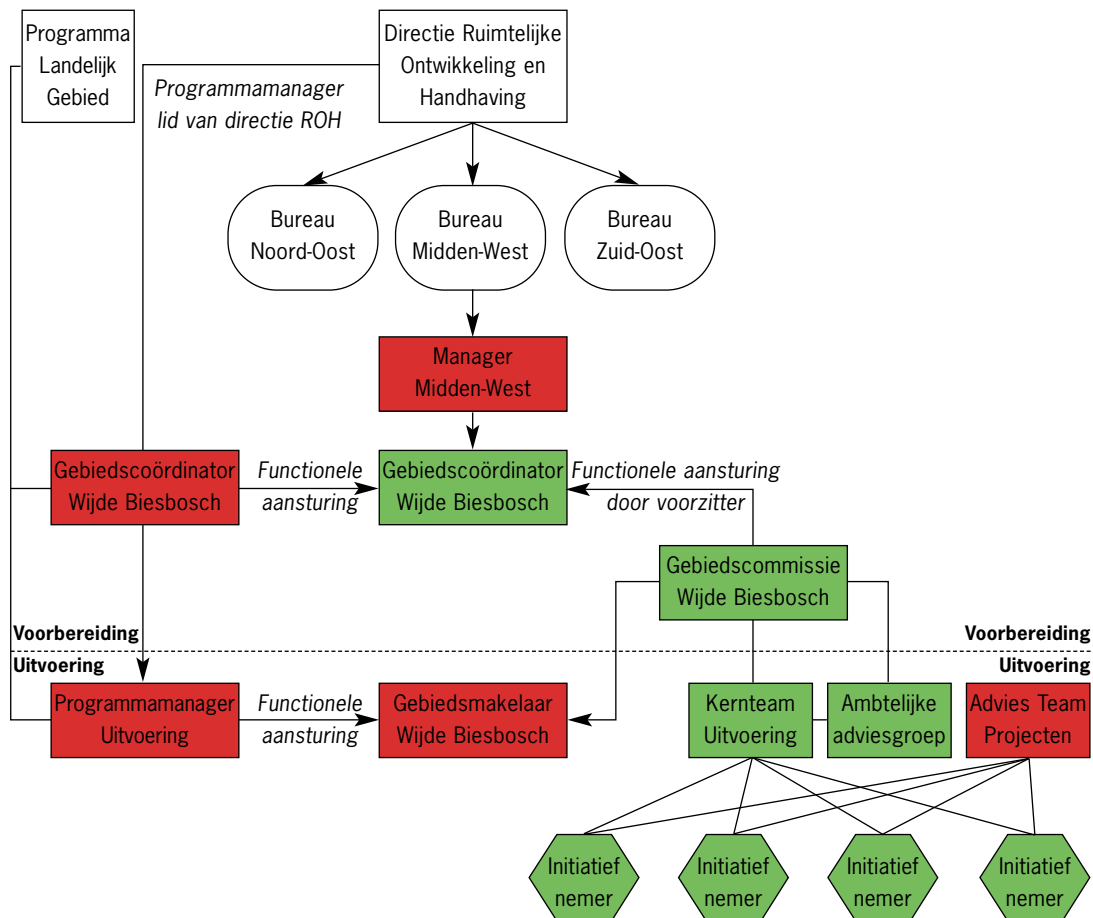
Begin 2005 kiest de gebiedscommissie er voor om een zogenoemd kernteam uitvoering/projecten op te richten als verbindende schakel tussen de gebiedscommissie en de uitvoeringspraktijk. In dit kernteam zitten tien vertegenwoordigers van provincie, gemeenten, waterschappen, BMF, ZLTO, Sociaal Economisch Platform Wijde Biesbosch (tot 1 januari 2006) en een ambtelijk ondersteuner gemeenten van Oranjewoud. Het kernteam uitvoering/projecten wordt verantwoordelijk voor de dagelijkse sturing van de uitvoering. Hierbij gaat het onder meer om het ondersteunen van initiatieven, het bij elkaar brengen van mensen en organisaties met goede ideeën en het geleiden van projecten richting goedkeuring en financiering. Het kernteam wordt aangestuurd door de (bestaande) gebiedscommissie en is aan deze commissie ook verantwoording verschuldigd

over de voortgang van projecten. Om inbreng van alle deelnemende partijen in de uitvoering te waarborgen en gebruik te maken van ieders kennis, expertise en achterban wordt de bestaande ambtelijke werkgroep omgevormd tot een adviesgroep voor de gebiedscommissie en het nieuw opgezette kernteam uitvoering/projecten. Een belangrijk uitgangspunt bij de verdere uitwerking van de uitvoeringsorganisatie Wijde Biesbosch is dat de gebiedscommissie verantwoordelijk is om binnen het bestaande regionale krachtenveld te zorgen dat het totaal van het gebiedsplan en uitvoeringsprogramma wordt uitgevoerd en daarmee de rol van opdrachtnemer van de provincie heeft. In de tussentijd bouwt de provincie Noord-Brabant ter voorbereiding op de invoering van het ILG verder aan de nieuwe provinciale lijnorganisatie (Programma Landelijk Gebied). In figuur 3.2 is weergegeven hoe de uitvoeringsorganisatie Wijde Biesbosch, zoals die in 2005 door de gebiedscommissie is ingesteld ('groene' onderdelen), ingebed is in de huidige provinciale lijnorganisatie. De 'rode' onderdelen zijn (later) door de provincie ingesteld.

In de nieuwe organisatie valt Wijde Biesbosch samen met de gebieden Brabantse Delta en Baronie onder Bureau Midden-West van de Directie Ruimtelijke ordening en Handhaving (ROH). Verder wordt er in de organisatie een 'knip' gemaakt tussen voorbereiding en uitvoering op zowel provinciaal als gebiedsniveau. Op gebiedsniveau wordt de gebiedscoördinator verantwoordelijk voor de bestuurlijke en organisatorische gang van zaken (voorbereiding). Een nieuwe gebiedsmakelaar is als 'doener in het veld' verantwoordelijk voor het bij elkaar brengen van initiatieven ('makelen en schakelen'). Binnen de

Begin 2005 kiest de gebiedscommissie er voor om een zogenoemd kernteam uitvoering/projecten op te richten als verbindende schakel tussen de gebiedscommissie en de uitvoeringspraktijk

Figuur 3.2 Uitvoerings-organisatie Revitalisering Wijde Biesbosch



provinciale organisatie stuurt een programmamanager voorbereiding de gebiedscoördinator aan, terwijl de gebiedsmakelaar wordt aangestuurd door een programmamanager uitvoering. Het projectbureau Wijde Biesbosch (gebiedscoördinator, planschrijver en een medewerker) wordt per 1 januari 2005 opgeheven.

In het proces van de provinciale organisatieverandering vinden leden van de gebiedscommissie het belangrijk om helderheid te krijgen over de handelingsvrijheid van de gebiedscoördinator in relatie tot behartiging van provinciale invalshoeken en belangen in de uitvoering. In de fase van planvorming heeft de gebiedscoördinator zich

volledig en in vrijheid kunnen richten op ondersteuning van de gebiedscommissie en het is de vraag of dit in de nieuwe lijnorganisatie nog steeds het geval is. Deze vraag over externe positionering wordt voor de hele uitvoeringsorganisatie Wijde Biesbosch belangrijk als de provincie besluit tot instelling van het Advies Team Projecten (ATP). Het ATP onderwerpt alle projectideeën vanuit de negen provinciale reconstructie- en revitaliseringsgebieden aan een beleidstoets, en brengt tevens advies uit over vergunningen, ontheffingen en subsidies. De gebiedscoördinator stelt dat zij van mening was “(...) dat de projecten (projectideeën) bij het kernteam uitvoering/projecten terecht zouden komen (...) maar de instelling van het ATP geeft duidelijk een ander accent aan de rol en concrete taken van het kernteam”. Het kernteam heeft weliswaar een rol bij een eerste beoordeling van projectideeën, onder meer door het uitvoeren van een portfolioanalyse van de projectenvoorraad, maar het is het ATP dat beslist of een project past binnen het regionale uitvoeringsprogramma en provinciale kaders en prioriteiten. Binnen de streek leeft daarom sterk het idee dat met de instelling van het ATP de eigenlijke beslissingsbevoegdheid over toekomstige projectactiviteiten niet meer op het niveau van de streek ligt. Een vertegenwoordiger van een gemeente zegt hierover: “Het lijkt erop dat de provincie controle wil houden op de uitvoering, (...) Als er meer zeggenschap bij de gebiedscommissie of het kernteam wordt neergelegd, verliest de provincie deze controle”. In de huidige situatie is ‘de toegevoegde waarde van het kernteam’ binnen de (steeds) veranderende organisatie omgeving voor betrokken partijen nog steeds niet helder.

3.4.4 De uitvoeringspraktijk

In de uitvoeringsfase is het aan de verschillende gebiedspartijen en bewoners uit de streek om de ambitie van het plan uit te gaan voeren. Op basis van cofinanciering zijn vanuit de provincie subsidies beschikbaar voor projecten die passen binnen de thema's water en bodem, milieu, landschap en cultuurhistorie, natuur, landbouw, recreatie en toerisme en wonen, werken en leefbaarheid. Leden van de ambtelijke adviesgroep treden in principe op als ambassadeurs voor de gebiedscommissie in de streek en zijn zodoende eerste aanspreekpunt voor de initiatiefnemers van projecten. Het kernteam uitvoering/projecten toetst de projectideeën op haalbaarheid en passendheid binnen het gebiedsplan.

Sinds het gebiedsplan is goedgekeurd in 2005, zijn er echter nog maar weinig projecten goedgekeurd en uitgevoerd. Hierbij speelt een aantal factoren een rol. Ten eerste houdt de eerder beschreven ontwikkeling van de uitvoeringsorganisatie Wijde Biesbosch en de provinciale lijnorganisatie een onduidelijke scheiding van rollen en verantwoordelijkheden in tussen provincie, ATP, gebiedscommissie, kernteam uitvoering/projecten en initiatiefnemers van projecten in de streek. Een voorbeeld is de toetsing van projecten op haalbaarheid en passendheid binnen het gebiedsplan. Zowel het ATP als de gebiedscommissie heeft een taak in de toetsing, maar wie heeft het laatste woord? Wat is de status van het advies van de gebiedscommissie? Dit roept niet alleen verwarring op, maar heeft ook tot vertraging (en frustratie) geleid onder gebiedspartners en organisaties uit de streek om met projecten in het kader van revitalisering aan de slag te gaan. Ten tweede hebben de provincie en gebieds-

Wie heeft het laatste woord? Wat is de status van het advies van de gebiedscommissie?

Ook het vrijmaken van personeel om projecten te trekken, is geen gemakkelijke opgave wanneer gemeenten moeten bezuinigen en veel medewerkers al tot over hun oren in het werk zitten

partijen uiteenlopende verwachtingen over de mate van uitvoeringsgerichtheid van het gebiedsplan. De ambtelijk ondersteuner van bij het revitaliseringproces betrokken gemeenten zegt hierover: “Voor de provincie verkeerde het gebiedsplan per januari 2005 in de uitvoeringsfase, terwijl gemeenten nog bezig waren om binnen hun eigen organisatie de nodige voorbereidingen te treffen, voordat tot daadwerkelijke uitvoering kon worden overgegaan. (...) De gemeenten geven aan dat het gebiedsplan pas in het voorjaar van 2005 is goedgekeurd en dat de uitvoering daarna nog moest beginnen. (...). Er is in dit soort trajecten meer aandacht nodig voor het proces in de overgangsfase van planning naar uitvoering. Je kunt niet zomaar overstappen van een beleidsvisie naar een schop in de grond. Daartussenin zit een hele omschakeling in denken en moet er een hoop tijd en energie gestoken worden in het proces om voorbereidingen te treffen. Niet alleen op het gebied van ruimtelijke ordening maar vooral ook in financiële en personele zin. Gemeentebegrotingen worden bijvoorbeeld jaarlijks gemaakt en de vaststelling van het gebiedsplan liep daarmee niet synchroon. Dus je ziet dat pas in 2006 of 2007 gemeenten in de gelegenheid zijn om projecten op te voeren in begrotingen e.d. Ook het vrijmaken van personeel om projecten te trekken, is geen gemakkelijke opgave wanneer gemeenten moeten bezuinigen en veel medewerkers al tot over hun oren in het werk zitten”.

Een derde moeilijkheid is de cultuur bij gemeenten waar men volgens de ambtelijk ondersteuner van Oranjewoud “(...) van oudsher niet gewend is om met buurgemeenten samen te werken. (...) Gemeenten kunnen nu eenmaal niet over hun

eigen grenzen heen regeren”. Gemeentegrens-overschrijdende projecten komen dan ook op veel plaatsen echter maar moeilijk van de grond of worden op de lange termijn geschoven. Voor de korte termijn geldt: ‘Het gebiedsplan is klaar, we gaan weer over tot de orde van de dag’. De leden van het kernteam hebben ook geen mandaat om de andere gebiedspartners dan de organisaties de ze zelf vertegenwoordigen, aan te spreken op achterblijvende resultaten of initiatieven. Aangezien er van de tien gemeenten slechts twee vertegenwoordigd zijn in het kernteam, is dit een reëel probleem om van planning naar concrete projecten te komen.

Op de vierde plaats bestaat het gebiedsplan voor het grootste deel uit vastgesteld provinciaal beleid. In feite gaat het om de vertaling van provinciaal beleid in de regio. Geïnterviewden geven dan ook aan dat niet alle doelstellingen uit het gebiedsplan even relevant zijn voor het gebied en dat het daarom moeilijk is om hiervoor projecten te ontwikkelen. Bovendien weerspiegelen de opgenomen doelstellingen in zeer beperkte mate de prioritering, integrale benadering en belangen en behoeften van de streek. Hierdoor slaat het ‘bruisende in de regio’ dood op beleidsprioriteiten die op andere niveaus dan op gebiedsniveau zijn vastgesteld. Er bestaat ook spanning tussen mobilisatie van organisaties en mensen uit de streek om projectvoorstellen in te dienen, en de strenge toetsing van ingediende voorstellen aan de vastgestelde doelstellingen door het ATP. De BMF heeft bijvoorbeeld 13-14 projecten ingediend voor heel Noord-Brabant, maar er is tot nu toe nog maar één goedgekeurd. Er is volgens BMF sprake van versnippering en er worden (te) strenge eisen aan projectvoorstellen gesteld. Hierdoor

moeten in het offertetraject al veel kosten worden gemaakt, terwijl nog niet zeker is of een project doorgang kan vinden. Er bestaat in de streek, vooral onder gemeenten, bovendien behoefte aan ondersteuning bij de definiëring en voorbereiding van projecten, in termen van capaciteit en financiële middelen. Binnen de uitvoeringsorganisatie Wijde Biesbosch is dit type ondersteuning onder druk komen te staan. Het kernteam uitvoering/projecten houdt zich vooral met toetsing van voorstellen bezig.

Ten slotte, ontwikkeling en uitvoering van projecten in het landelijk gebied hebben onder gemeentebestuurders vaak weinig prestige. In slechts een klein aantal gemeenten in de Wijde Biesbosch, waaronder gemeenten met veel natuur zoals in Drimmelen en Werkendam, spelen 'groen' en 'platteland' een belangrijke rol in de plaatselijke besluitvorming. Een geïnterviewde merkt op: "Het gaat bij projecten in het landelijk gebied vaak om (financieel) kleinschalige projecten waarvan het nut, de noodzaak niet direct te zien is voor inwoners (geen woningen of infrastructuur), dus daar kunnen bestuurders niet direct mee scoren". Een andere geïnterviewde geeft aan dat: "gemeenten in Noord-Brabant hebben afgesproken dat rond stedelijke gebieden de stedelijke contouren het belangrijkste zijn. In de praktijk blijkt dat de grote steden weinig doen met de inhoud van het gebiedsplan, maar zich concentreren op de gemaakte afspraken in de uitwerkingsplannen van het streekplan". Het feit dat 'rood' een prominentere plaats inneemt dan 'groen' wordt ook onderkend door een beleidsmedewerker Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Waalwijk. Binnen het deelgebied Langstraat heeft Waalwijk, als gemeente binnen de

stedelijke regio Waalbos (Waalwijk – 's-Hertogenbosch – Oss) volgens hem allereerst te maken met problematiek vanuit de verstedelijking. Pas na samenvoeging met de 'groene' kern Waspik kwam er meer aandacht voor het landelijk gebied.

3.5 Typering van het beleidsarrangement

In 2002 is een regionaal beleidsarrangement ontstaan rond het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch. Met de instelling van een gebiedscommissie op initiatief van de provincie Noord-Brabant in september 2001 en de vaststelling van de inhoud van het gebiedsproces heeft het beleidsveld organisatorisch en inhoudelijk vorm gekregen. De analyse van het beleidsarrangement rondom het provinciale thema Revitalisering Landelijk Gebied in Wijde Biesbosch heeft betrekking op zowel de organisatie als de inhoud van het proces in de Wijde Biesbosch. Dit arrangement behelst een complex overleg- en besluitvormingsproces waarbij overheden (provincies, gemeenten, waterschappen) en maatschappelijke organisaties betrokken zijn. De gebiedsgerichte manier van werken is daarmee geïnstitutionaliseerd geraakt. In deze paragraaf staan we stil bij (de wisselwerking tussen) de vier dimensies van het beleidsarrangement dat rond het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch is ontstaan: actoren, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Daarnaast besteden we aandacht aan de invloed vanuit de beleidsomgeving op (de dimensies van) het beleidsarrangement.

3.5.1 Actoren en coalities

Zowel in het planvormings- als in het uitvoeringsproces rond revitalisering van Wijde Biesbosch zijn vooral overheden (provincie, gemeenten en

In slechts een klein aantal gemeenten in de Wijde Biesbosch spelen 'groen' en 'platteland' een belangrijke rol in de plaatselijke besluitvorming

De terreinbeherende organisaties zijn nauwelijks te mobiliseren voor onderwerpen zoals behoud en herstel van natuurwaarden in gebieden buiten de begrensde EHS

waterschappen) en maatschappelijke organisaties met gevestigde belangen in het buitengebied, zoals de ZLTO en grote terreinbeherende organisaties, actief betrokken. Deze partijen waren ook al betrokken bij het de totstandkoming van de provinciale uitgangspuntennota ter voorbereiding van het planvormingproces, hebben zitting in de gebiedscommissie en zijn vertegenwoordigd in de uitvoeringsorganisatie (kernteam uitvoering/projecten) Wijde Biesbosch. De provincie heeft een bijzondere positie ten opzichte van andere vertegenwoordigde partijen. Zij heeft het revitaliseringproces geïnitieerd, de planvorming gefinancierd en verleent nu personele en financiële ondersteuning bij de uitvoering van het gebiedsplan. De provincie is ook verantwoordelijk voor realisatie van de revitaliseringdoelstellingen zoals opgenomen in de provinciale uitvoeringsprogramma's en is daarnaast budgethouder. Projectinitiatieven worden op provinciaal niveau getoetst op inpasbaarheid in vastgesteld beleid. De gebiedscommissie heeft bij de toetsing slechts een adviserende rol, waarbij bovendien de status van het advies onduidelijk is. Gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied zijn slechts op ad hoc basis bij de planvorming betrokken en mochten via inspraakrondes reageren op de plannen. Verder verloopt hun belangenbehartiging indirect via gemeenten en maatschappelijke organisaties. Vertegenwoordigers van de verschillende deelnemende partijen werken vaak ook samen in ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren rond andere, en vaak deels inhoudelijk overlappende, beleidsvraagstukken die in de streek leven. Voorbeelden zijn de ontwikkeling van maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier en opstelling van het inrichtingsplan Nationaal Park De

Biesbosch waarbij overheden (rijk, provincie, gemeenten, waterschappen), natuurbeheerders (met name Staatsbosbeheer) en recreatieschappen intensief samenwerken. Op provinciaal niveau vindt ook structureel overleg plaats tussen vertegenwoordigde overheden en maatschappelijke partijen in de projectorganisatie, zoals binnen de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) over de revitalisering.

De provincie is afhankelijk van de andere partijen voor de uitvoering van haar strategisch beleid. Samenwerking op gebiedsniveau is bovendien nodig voor het verkrijgen van nationale en Europese subsidies voor plattelandsontwikkeling. De afhankelijkheidsrelaties tussen de maatschappelijke organisaties hebben overwegend een competitief karakter: zij strijden om dezelfde grond voor het realiseren van hun wensen.

Tijdens de planvorming trekken vooral vertegenwoordigers van gemeenten, waterschappen en landbouwvertegenwoordigers met elkaar op en vormen in de besluitvorming vaak een blok. De BMF en terreinbeherende organisaties hebben tijdens de planvorming nauwelijks gebruik gemaakt van een strategie van coalitievorming. De terreinbeherende organisaties zijn bovendien nauwelijks te mobiliseren voor onderwerpen zoals behoud en herstel van natuurwaarden in gebieden buiten de begrensde EHS. De BMF organiseert op gebiedsniveau wel een zogenoemd achterbanoverleg waaraan de twee groene vertegenwoordigers in de gebiedscommissie en vertegenwoordigers van lokale natuur en milieu groepen deelnemen. Ook terreinbeheerders in het gebied zijn uitgenodigd, maar nemen in de praktijk niet deel. Op provinciaal niveau organiseert de BMF een afstemming-

overleg tussen vertegenwoordigers van natuur- en milieuorganisaties in alle negen gebiedscommissies werkzaam in Noord-Brabant en leden van de klankbordgroepen in de reconstructiegebieden. Ook de directeuren van de terreinbeherende organisaties nemen aan dit overleg deel. Alle gebiedspartijen zien partijen met andere wensen en belangen al snel als tegenstanders in een gevecht om schaarse ruimte. Zo werpt de BMF zich in de planvormingpraktijk op als verdediger van de groene categorieën uit het provinciale streekplan en wantrouwt de organisatie andere partijen (ZLTO, gemeenten) die minder recht in de leer van het streekplan zijn. De provincie heeft in het proces (tot nu toe) weinig ruimte gemaakt voor het zoeken naar zogenaamde win-win oplossingen. Zo heeft het opstellen van visiekaarten per sector het betrekken van stellingen en overvragen in de hand gewerkt. Daarbij is in het proces weinig ruimte ingeruimd voor leren over de achtergronden van elkaars ambities en standpunten.

3.5.2 Hulpbronnen

De betrokken overheden, maar ook de grote terreinbeherende organisaties hebben eigen middelen die ingezet kunnen worden als (co)financiering bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten. Vooral de provincie kan door haar toetsende rol en door het al dan niet toekennen van subsidies de richting van de uitvoering van het gebiedsplan sterk bepalen. De provincie heeft bovendien veel invloed gehad op het planvormingsproces zelf. De provincie was niet alleen de initiatiefnemer en financier van het proces, maar heeft de uitkomsten ook getoetst aan vastgesteld beleid en het gebiedsplan zelf vastgesteld. Veel

respondenten constateren dat het gebiedsplan een vertaling is van provinciaal beleid in de regio. Ook gemeenten en waterschappen staan sterk in het verloop van het gebiedsproces tot nu toe. Gemeenten hebben met het bestemmingsplan een belangrijke hulpbron in handen om afspraken die vastgelegd zijn in het gebiedsplan al dan niet uit te voeren. Aanpassing van gemeentelijke bestemmingsplannen in revitaliseringsgebieden gebeurt namelijk op vrijwillige basis. In de huidige fase van uitvoering is er wel een bestuursovereenkomst gesloten tussen de provincie en alle gemeenten in Brabant waarin een inspanningsverplichting is opgenomen om binnen vier jaar de bestemmingsplannen aan te passen. Gemeenten zijn bovendien numeriek sterk vertegenwoordigd in de gebiedscommissie. De waterschappen hebben ook de wind mee, aangezien de waterproblematiek in het gebied een prominente plaats inneemt en omdat water momenteel hoog op de beleidsagenda's staat bij de provincie, het Rijk en de Europese Unie (Kaderrichtlijn Water). Van de maatschappelijke organisaties heeft de ZLTO relatief de sterkste machtspositie vanwege het grondeigendom van haar leden, een sterke organisatie en historisch gegroeide corporatistische relaties met het Ministerie van LNV en de provincie. Opvallend is dat de BMF en terreinbeherende organisaties een sterke machtsbron in handen hebben natuur- en milieu organisaties hun grote achterbannen (leden en abonnees), maar deze nauwelijks aanwenden om invloed uit te oefenen in het gebiedsproces.

3.5.3 Spelregels

Bij het maken van het beleid was de provincie de enige partij die echt belang had bij het schrijven

Gemeenten hebben met het bestemmingsplan een belangrijke hulpbron in handen om afspraken die vastgelegd zijn in het gebiedsplan al dan niet uit te voeren

Er was nauwelijks of geen aandacht voor het stimuleren van medeverantwoordelijkheid van mensen in de streek bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten

van een gebiedsplan Wijde Biesbosch. De overige partijen zagen de ontwikkeling van het gebiedsplan vooral als een exercitie die door de provincie was ‘geparachuteerd’. De organisatorische spelregels voor samenwerking op gebiedsniveau zijn tot nu toe vooral door de provincie bepaald. De haast waarmee de planvorming in West-Brabant van start is gegaan (het idee bestond dat hier een ‘inhaalslag’ moest worden gemaakt) heeft tot gevolg gehad dat er weinig aandacht is geweest voor zorgvuldige invulling van de organisatorische spelregels: wie doet er mee, wie beslist waarover en hoe gaan we met elkaar om? Zo heeft de provincie besloten om gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied slechts indirect bij de planvorming te betrekken. Er was nauwelijks of geen aandacht voor het stimuleren van medeverantwoordelijkheid van mensen in de streek bij de ontwikkeling en uitvoering van projecten. Het eigenlijke werk wordt gedaan door de ‘grote’ maatschappelijke organisaties met gevestigde belangen in het buitengebied en niet door plaatselijke verenigingen, organisaties en bedrijven die hun oorsprong hebben in het gebied. Bovendien is er niet goed gekeken naar een gebalanceerde zetelverdeling van vertegenwoordigde partijen in de gebiedscommissie, waardoor de gemeenten onevenredig veel invloed lijken te hebben gehad in de planvorming. Tijdens de overgang van planvorming naar uitvoering hebben GS de leden van de gebiedscommissie om advies gevraagd over de gewenste samenstelling van de commissie. Hierbij is het probleem van evenredige vertegenwoordiging aan de orde geweest, maar men vond de betrokkenheid van alle partijen belangrijker. Daarnaast was men van mening dat de wethouders van de verschillende deelnemende gemeen-

ten de burgers van die gemeenten in de gebiedscommissie vertegenwoordigden. Opvallend is dat in het gehele traject van planvorming er door de provincie en betrokken partijen nauwelijks ruimte is ingeruimd om te leren over de achtergronden van elkaars ambities en standpunten. Hierdoor zijn er weinig nieuwe kansen voor het gebied gecreëerd door zogenaamde win-win oplossingen. De uitvoering van het gebiedsplan (vooral ontwikkeling van projecten) wordt gefrustreerd door een onduidelijke invulling van de regierol van de provincie tot nu toe. Er zijn geen heldere spelregels over wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe en op welk niveau men met elkaar overlegt. Hierdoor zijn mensen en organisaties uit de streek minder gemotiveerd om met projecten in het kader van de revitalisering aan de slag te gaan. Wat gebeurt er bijvoorbeeld als de provincie een subsidieaanvraag afwijst, terwijl de gebiedscommissie een positief advies heeft gegeven? Ook de relaties tussen betrokken gebiedspartijen en hun achterbannen wordt gekenmerkt door een gebrek aan organisatorische spelregels. Zo ontbreekt het de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, maar ook vertegenwoordigers van overheden, aan een duidelijk mandaat van hun achterban. Dit heeft tot gevolg dat vertegenwoordigers kunnen worden ‘teruggefloten’ door hun achterbanorganisaties waardoor gemaakte afspraken weer worden opengebroken. Dit is vooral van belang in de uitvoering waarin gemeenten en waterschappen benodigde middelen voor cofinanciering van projecten moeten vrijmaken.

3.5.4 Discoursen

Zonder het initiatief van de provincie waren de verschillende partijen in Wijde Biesbosch waar-

Actoren en coalities	Coalitie 1: leden van de gebiedscommissie Coalitie 2: gemeenten, waterschappen, ZLTO (planvormingsfase) Coalitie 3: ad hoc samenwerking in projecten (uitvoeringsfase)
Hulpbronnen	Grondeigendom (ZLTO, terreinbeherende organisaties) Mobilisatie achterban (BMF, ZLTO) Gebiedskennis (achterbanorganisaties) Goede relatie met LNV en provincie (ZLTO) Vastgesteld beleid (overheden en maatschappelijke organisaties) Financiële middelen (overheden) Personele en technische ondersteuning (provincie) Vaststellen kaders voor planvorming en uitvoering (provincie)
Spelregels	Organisatorische en beleidskaders vastgesteld door provincie Betrokkenheid van overheden en maatschappelijke organisaties met gevestigde belangen Onduidelijkheid over wie waar verantwoordelijk voor is en hoe en op welk niveau men met elkaar overlegt Onduidelijkheid over mandaat van vertegenwoordigers gebiedspartijen
Discourseen	Meervoudig plattelanddiscours (provincie Noord-Brabant) Wildernisdiscours (BMF, terreinbeheerders) Moderniseringsdiscours (ZLTO, gemeenten)

Figuur 3.3 De dimensies van het Wijde Biesbosch arrangement

schijnlijk nooit op gebiedsniveau gaan samenwerken rond het thema revitalisering landelijk gebied. Het revitaliseringproces is gericht op zeer uiteenlopende vraagstukken die consequenties (kunnen) hebben voor ruimtegebruik, omgevingskwaliteit of leefbaarheid. Er ontbreekt een gedeeld gevoel van urgentie. De deelnemende gebiedspartijen benadrukken vooral de eigen (vaak sectorale georiënteerde) vraagstukken en hebben moeite om verder te kijken dan het eigen belang. Zo zetten de gemeenten zich vooral in voor het belang van de eigen inwoners, richt de ZLTO zich primair op de belangen van individuele bedrijven in de streek ('consolidatie van huidig gebruik') en de terreinbeherende organisaties op de eigen terreinen. Bovendien willen

gebiedspartijen het bestaande overheidsbeleid, voor zover dat aan de eigen doelen tegemoet komt, zoveel mogelijk behouden, terwijl ze nieuw beleid dat tegen deze doelen indruist, proberen tegen te houden. Hierdoor was het in de planvormingsfase moeilijk om een gezamenlijke visie op de problemen en kansen in het gebied te ontwikkelen en uiteindelijk is het gebiedsplan meer een optelsom van sectorale wensen geworden.

Weliswaar ademt het gebiedsplan de sfeer uit van een meervoudig plattelanddiscours (in het gebied moeten verschillende functies naast en met elkaar kunnen bestaan), in de praktijk blijkt dat sectorale belangen en wensen overheersen. Hierdoor komen de partijen in de gebiedscommissie

Hoewel het proces al enige jaren loopt en verschillende soorten actoren al geruime tijd bij elkaar komen, bestaat er nog steeds geen consensus over de inhoud van het beleidsproces

moeilijk tot inhoudelijke samenwerking. Zo benadrukten de BMF en terreinbeherende organisaties aantasting van natuur en landschapswaarden buiten EHS-gebieden door bijvoorbeeld schaalvergroting binnen de landbouw, verdergaande intensivering van agrarisch grondgebruik en toenemende verstedelijking van het gebied. De ZLTO benaderde de gebiedsproblematiek vooral vanuit het perspectief vanuit verdergaande beperkingen van bedrijfsontwikkeling zoals die voortvloeien uit groeiende ruimtelijke claims vanuit thema's als wonen en werken, water, natuur en landschap. De provincie en waterschappen legden de nadruk op de waterproblematiek (Ruimte voor de Rivier). De provincie zag echter ook behoud van ruimte voor ontwikkeling van landbouwbedrijven in het gebied als belangrijke uitdaging. Water ('vasthouden, bergen, afvoeren') is één van de weinige thema's waar alle partijen gezamenlijk aan wilden werken. Dit thema vloeit overigens voort uit rijksbeleid en was dus van buitenaf geagendeerd in het planvormingsproces. Kortom, hoewel het proces al enige jaren loopt en verschillende soorten actoren al geruime tijd bij elkaar komen, bestaat er nog steeds geen consensus over de inhoud van het beleidsproces.

Gebiedspartijen (inclusief de provinciale gebiedscoördinator) hebben wel een gedeelde visie op de aansturing van de uitvoering van het gebiedsplan. Gerichte samenwerking op basis van concrete projecten en in standhouding van de handelingsvrijheid van deelnemende partijen zijn hierbij belangrijk uitgangspunten. Deze uitgangspunten zijn inmiddels 'overruled' door de provincie die volgens veel respondenten het afgelopen jaar een hele 'kerstboom' heeft opgetuigd ten behoeve van de uitvoering van haar meerjarenplan in het kader van

het implementatietraject Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). Veel geïnterviewden wijzen er verder op dat binnen de provincie een instrumentele visie op de waarde van interactieve beleidsvoering en draagvlakverwerving dominant is: het kan helpen om sneller het eigen beleid uit te voeren. Zo lijken provinciale bestuurders en ambtenaren controle te willen houden op de uitvoering van projectactiviteiten op gebiedsniveau en gebiedscommissies niet die bevoegdheden en verantwoordelijkheden toe te kennen die nodig zijn voor volwaardig en serieus gebiedsgericht beleid.

3.5.5 Invloed vanuit de beleidsomgeving

Het revitaliseringproces in de Wijde Biesbosch vindt plaats in een complexe beleidsomgeving, waarin vanuit verschillende bestuurslagen bemoeienis plaatsvindt met de ontwikkeling van het landelijk gebied in de Wijde Biesbosch. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze de planvorming en uitvoering beïnvloed wordt door beleidsprocessen in aanpalende gebieden en op andere bestuurlijke niveaus.

Voor het schrijven van het gebiedsplan zijn het provinciale streekplan van 2002 en gemeentelijke bestemmingsplannen sterk kaderstellend geweest. De ontwikkelingsambities zijn weliswaar in samenwerking met gebiedspartijen gesteld, maar hier zie je volgens geïnterviewden weinig van terug in de doelen. De uitvoering van het plan, door ontwikkeling van projecten door overheden en maatschappelijke organisaties verloopt mede hierdoor moeizaam. Het langdurige proces van streekplanherziening voorafgaande aan de planvorming in Wijde Biesbosch heeft bovendien de betrokkenheid van gemeenten bij de planvorming negatief beïnvloed. Zij wilden eerst met hun

nieuwe bestemmingsplannen aan de slag. Verder waren gemeenten in het Land van Heusden en Altena teleurgesteld over het feit dat een ruimtelijke ontwikkelingsstrategie, de zogenaamde structuurvisie plus, die zij in dezelfde periode gezamenlijk hadden ontwikkeld, door de provincie 'afgeschoten' was, terwijl de provincie de betrokken gemeenten eerder juist had gestimuleerd om een structuurvisie op te stellen.

Inhoudelijk heeft tijdens de planvorming vooral de ontwikkeling van maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier een sterke wissel getrokken op de discussies in de gebiedscommissie en ambtelijke werkgroep. Verder hebben de opstelling van uitwerkingsplannen voor de stedelijke regio's Waalbos en Breda-Tilburg en de landelijke regio's waaronder Land van Heusden en Altena en Groot Langstraat om de nodige afstemmingsinspanningen gevraagd van de gebiedscommissie en de provincie.

De houding en standpunten van deelnemende partijen aan de planvorming zijn bovendien sterk bepaald door ontwikkelingen in andere reconstructie en revitaliseringsgebieden. Zo leidde onduidelijkheid over de aanpassing van reconstructie plannen aan de nieuwe Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) er in de zomer van 2004 toe dat de BMF en de terreinbeherende organisaties hun deelname aan de planvorming opschorten. Ook de ZLTO bezag de planvorming in de Wijde Biesbosch vooral vanuit het perspectief van de reconstructie waarbij continuïteit van de agrarische bedrijven voorop staat.

De uitvoering van het gebiedsplan Wijde Biesbosch wordt in belangrijke mate beïnvloed door het implementatietraject van het Investeringsbud-

get Landelijk Gebied (ILG). Het nieuwe sturingsmodel voor het landelijk gebied kent een belangrijke regierol toe aan de provincies. Over de concrete invulling van de provinciale regierol hebben gebiedspartijen in Wijde Biesbosch en de provincie uiteenlopende verwachtingen. De visie van de provincie is sterk afgeleid van een hiërarchisch sturingsmodel waarbij de provincie verantwoordelijk is voor de uitvoering van het provinciale meerjarenprogramma waarin de doelen van de verschillende gebieden (zoals vastgelegd in provinciale beleidskaders) zijn geconcretiseerd. Van gebiedspartijen wordt verwacht dat zij meewerken aan de uitvoering van het meerjarenplan. Partijen in Wijde Biesbosch gaan daarentegen meer uit van netwerksturing waarbij de provincie en verschillende gebiedspartijen (overheden en maatschappelijke organisaties) als gelijkwaardige partners verantwoordelijk zijn voor uitvoering van het gebiedsplan. Op het niveau van het gebied worden (uitvoering)doelen vastgesteld en bijgesteld en projecten ontwikkeld, uitgevoerd en gemonitord, en het is de taak van de provincie om dit proces actief te faciliteren door te zorgen voor technische ondersteuning en financiële middelen. In de huidige bestuurlijke verhoudingen en organisatorische voorwaarden ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het gebiedsplan echter vooral bij de provincie, terwijl de gebiedscommissie juist vindt dat er juist meer verantwoordelijkheid genomen moet worden door de andere spelers in het veld, zoals gemeenten. De vraag is dan ook of er binnen de provincie voldoende politieke en bestuurlijke wil is om verantwoordelijkheden en bevoegdheden in relatie tot de revitalisering te delen met betrokken gebiedspartijen en dan vooral maatschappelijke organisaties.

De vraag is dan ook of er binnen de provincie voldoende politieke en bestuurlijke wil is om verantwoordelijkheden en bevoegdheden te delen met betrokken gebiedspartijen en dan vooral maatschappelijke organisaties



Bij de begrenzing van het Nationaal Park Drents-Friese Wold is zoveel mogelijk uitgegaan van bestaande natuur - gebieden. Dorpen en landbouwgebieden zijn dan ook zoveel mogelijk buiten de grenzen van het park gehouden.

4 Nationaal Park Drents-Friese Wold

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleidsproces rond het Nationaal Park Drents-Friese Wold centraal. Het natuurgebied Drents-Friese Wold is in mei 2000 door de minister van LNV officieel aangewezen als Nationaal Park. Het beleidsproces dat zich sindsdien heeft voorgedaan rond het Nationaal Park Drents-Friese Wold wordt in dit hoofdstuk beschreven en geanalyseerd op basis van de beleidsarrangementenbenadering.

In paragraaf 4.2 wordt allereerst een algemene beschrijving van het gebied gegeven. In paragraaf 4.3 staat vervolgens de historische en beleidscontext van het Nationaal Park centraal. Paragraaf 4.4 omvat een analyse van het beleidsproces zoals dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden rond het Drents-Friese Wold. Ten slotte wordt in paragraaf 4.5 een typering gegeven van de (wisselwerking tussen) de dimensies van het Drents-Friese Wold arrangement tegen de achtergrond van de beleidscontext.

4.2 Beschrijving van het gebied

Het Nationaal Park Drents-Friese Wold beslaat een uitgestrekt bos- en heidegebied van ruim 6.000 ha op de grens van Zuidoost Friesland en Zuidwest Drenthe. Het landschap is een product van eeuwenlang samenspel tussen mens en natuur. Zo bestaat het overgrote deel van het Drents-Friese Wold uit bos dat vanaf het midden van de negentiende eeuw is aangeplant ten behoeve van de houtproductie. Behalve door bos en heide wordt het gebied gekenmerkt door stuifzand, vennen en beekdalgraslanden. Daarnaast omvat het Nationaal Park het brongebied van de Vledder Aa. In het midden van het park, in het beekdal van de Vledder Aa, ligt 'de Oude

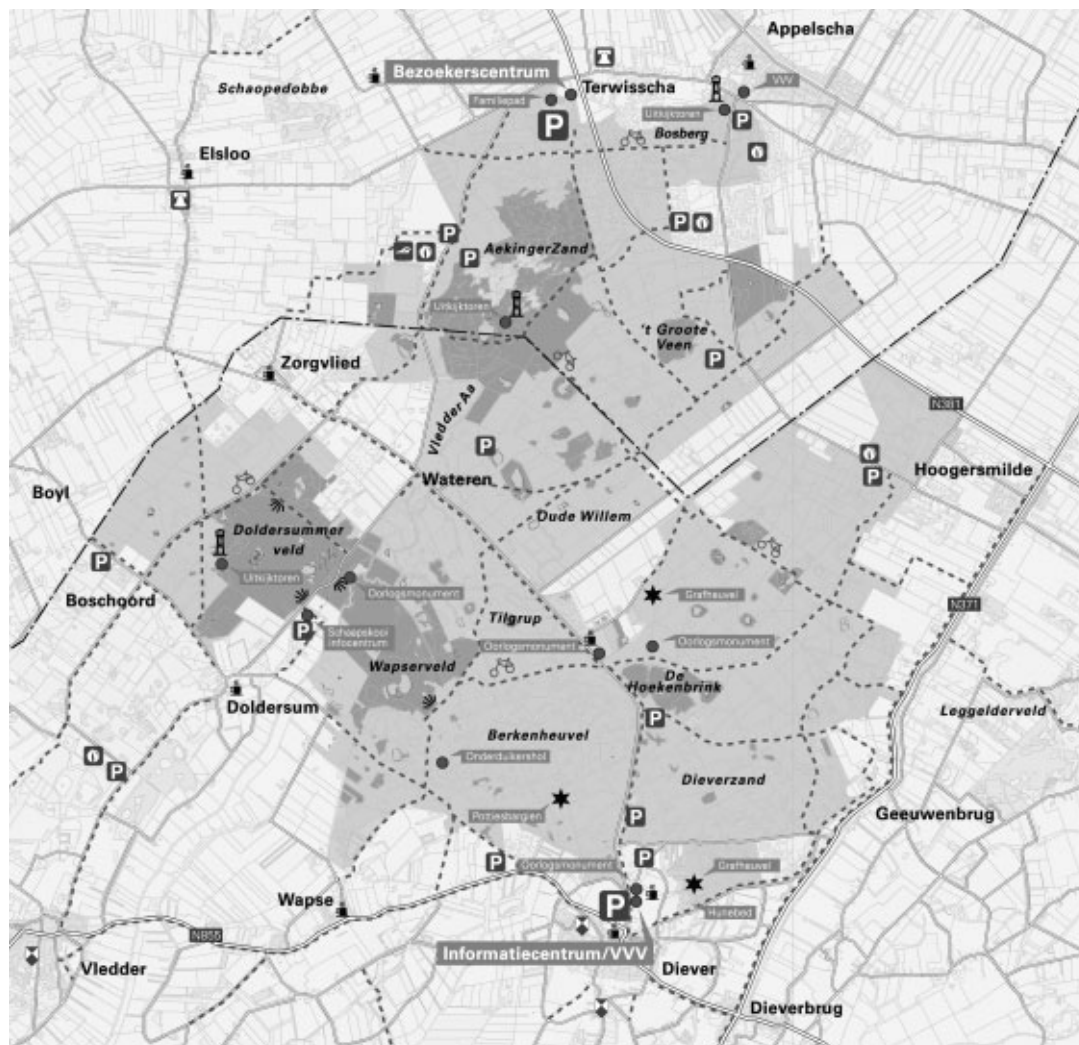
Willem', een langgerekt landbouwgebied van ongeveer 300 ha. Dit gebied is vanaf het begin van de twintigste eeuw ontgonnen voor de landbouw. De cultuurhistorische waarde van het landschap is vooral zichtbaar in en rond de dorpen langs de randen van het Nationaal Park. De verschillende landschapselementen, zoals essen, beekdalen, houtwallen, heide en bossen geven een representatief beeld van het Drents esdorpenlandschap zoals dat in de middeleeuwen is ontstaan (Boonstra et al., 2006; MNP-RIVM, 2004).

Het grondeigendom binnen het park is in 1998 verdeeld over Staatsbosbeheer (4.150 ha), Natuurmonumenten (950 ha), Drents Landschap (450 ha), een grote lokale terreinbeheerder: de Maatschappij van Weldadigheid (200 ha) en een aantal kleinere particuliere eigenaren, waaronder enkele boeren (400 ha) (Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud, 1998). Het Drents-Friese Wold ligt voor het grootste deel in de provincie Drenthe en voor de rest in de provincie Friesland. Het ligt op het grondgebied van de gemeenten Westerveld (grootste deel), Midden-Drenthe (Drenthe) en Ooststellingwerf (Friesland). De volgende dorpskernen grenzen aan het park: Hoogersmilde, Diever, Wapse, Doldersum, Boschoord, Zorgvlied en Wateren aan de Drentse kant en Terwisscha en Appelscha aan de Friese kant. Bij de begrenzing van het Nationaal Park is zoveel mogelijk uitgegaan van bestaande natuurgebieden. Dorpen en landbouwgebieden zijn dan ook zoveel mogelijk buiten de grenzen van het park gehouden (Boonstra et al., 2006).

De omgeving van het Drents-Friese Wold is overwegend agrarisch gebied, afgewisseld met grotere en kleinere natuurgebieden. Veel inwoners

Zo bestaat het overgrote deel van het Drents-Friese Wold uit bos dat vanaf het midden van de negentiende eeuw is aangeplant ten behoeve van de houtproductie

Figuur 4.1 Het Drents-Friese Wold



van de kernen rondom het Drents-Friese Wold wonen en werken in de eigen woonplaats. Zo telt het gebied relatief veel zelfstandige ondernemers,

voornamelijk in de agrarische en toeristisch-recreatieve sector. De landbouw in het gebied bestaat overwegend uit melkveehouderijbedrijven.

Daarnaast zijn er enkele akkerbouw- en tuinbouwbedrijven. De agrarische sector neemt rondom het park een belangrijke plaats in, al loopt het aantal agrarische bedrijven wel terug. Bedrijven met nevenactiviteiten en bedrijven die omschakelen naar ecologische landbouw zijn in opkomst. Recreatie en toerisme is de tweede belangrijke economische sector. In en om het Drents-Friese Wold bevinden zich goede recreatiemogelijkheden. Zo is er een goede infrastructuur voor wandelaars, fietsers en ruiters. Musea, ateliers en andere attracties trekken eveneens veel bezoekers. Voor de verblijfsrecreatie zijn er meerdere (boerderij)campings, hotels en pensions in het gebied (Boonstra et al., 2006).

4.3 Historische en beleidscontext

4.3.1 Nationale parkenbeleid

De instelling van nationale parken komt voort uit de behoefte om waardevolle natuurgebieden en landschappen veilig te stellen voor toekomstige generaties. De International Union for Conservation of Nature en Natural Resources (IUCN) heeft in 1969 voorgesteld het begrip nationaal park te reserveren voor gebieden die primair als natuurgebied worden gekarakteriseerd. Als ondertekenaar van de IUCN-resolutie is Nederland in 1971 begonnen met het opzetten van een nationale parkenbeleid. In 1975 resulteerde dit in de Nota Nationale Parken. In deze nota worden 21 potentiële nationale parken genoemd, waaronder het Drents-Friese Wold (Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud, 1998). Volgens het Structuurschema Groene Ruimte moet de instelling van nationale parken een duidelijke meerwaarde opleveren voor: (a) het

behoud en de ontwikkeling van de aanwezige en potentiële natuur- en landschapswaarden in een gebied, (b) de aandacht voor natuurgerichte recreatie, (c) de bevordering van educatie en voorlichting, en (d) de afstemming tussen de betrokken bestuurlijke instanties, eigenaren en beheerders (Ministerie van LNV, 1995). De instelling van een nationaal park brengt echter geen extra juridische instrumenten met zich mee. Het nationale parkenbeleid richt zich op een geïntensiveerde en gecoördineerde inzet van het bestaande instrumentarium in het Nederlandse natuurbeleid. Wel worden financiële middelen beschikbaar gesteld voor de uitvoering van het nationale parkenbeleid. Daarbij gaat het om een eenmalige bijdrage in de realisatie van een bezoekerscentrum en een jaarlijkse bijdrage in de extra kosten die samenhangen met de doelstellingen voor nationale parken (Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud, 1998).

4.3.2 Het Drents-Friese Wold

Aan de uiteindelijke aanwijzing van het Drents-Friese Wold als Nationaal Park in 2000 is een langdurig proces van overleg vooraf gegaan. In de Nota Nationale Parken van 1975 wordt het gebied dus al als potentieel Nationaal Park genoemd, maar pas in 1980 wordt de Voorlopige Commissie Nationale Parken geïnstalleerd om over de haalbaarheid van de in de nota genoemde parken te adviseren. De commissie heeft naast inhoudelijke ideeën ook draagvlak onder bevolking en grondeigenaren hoog in het vaandel staan. Aanvankelijk stuit de commissie in het gebied rondom het Drents-Friese Wold op veel weerstand tegen de ontwikkeling van een Nationaal Park, onder meer van de boeren in het gebied (Boonstra et al., 2006).

Aan de uiteindelijke aanwijzing van het Drents-Friese Wold als Nationaal Park in 2000 is een langdurig proces van overleg vooraf gegaan

Hoewel de instelling tot Nationaal Park in oprichting de nodige voeten in de aarde heeft gehad, verloopt de opstelling van het Beheer- en Inrichtingsplan (BIP) relatief snel

Begin jaren tachtig nemen de provincie Drenthe, gemeenten en natuurorganisaties het initiatief over om van het Drents-Friese Wold een Nationaal Park te maken. Ze hopen daarmee naamsbekendheid en extra financiële middelen voor het gebied te krijgen, waarvan ook de recreatiesector zou kunnen profiteren. Er laait in het gebied meteen een discussie op over hoe natuur kan samengaan met de andere functies in het gebied. De natuurorganisaties stellen daarbij de natuur centraal, maar betrokken gemeenten en veel burgers vrezen dat door de aaneengesloten natuur de bereikbaarheid van het gebied zal verslechteren. De Maatschappij van Weldadigheid is daarnaast bang voor het verlies aan inkomsten uit houtproductie. Boeren, hun organisaties en ook gemeenten zijn ten slotte bezorgd over de beperkingen die de landbouw mogelijk opgelegd krijgt. Voorlopig strandt het initiatief op deze belangen tegenstellingen (MNP-RIVM, 2004; Boonstra et al., 2006).

In 1996 bestempelt het Ministerie van LNV het Drents-Friese Wold alsnog tot 'Nationaal Park in oprichting'. Ondanks de voortrekkersrol van LNV is de instelling van het Nationaal Park geen pure top-down aangelegenheid geweest. Vanaf het begin onderstreept het Rijk het belang van draagvlak en is er door gebiedspartijen op de komst van het park geanticipeerd. Het ontbreekt het Rijk overigens ook aan middelen om de instelling van nationale parken af te dwingen (Hinssen, 1998). Gebiedspartijen krijgen daarom inspraak in de precieze begrenzing en inrichting van het park. Burgers krijgen daarnaast inspraak in het Beheer- en Inrichtingsplan dat de gebiedspartijen opstellen. Voor het beheer en bestuur van het park installeert de minister van LNV een overleg-

orgaan. Hierin zitten de grondeigenaren en terreinbeheerders (Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Het Drents Landschap, Maatschappij van Weldadigheid, vertegenwoordigers namens kleine grondeigenaren en kleine boseigenaren), het recreatieschap Drenthe en de betrokken overheden (Ministerie van LNV, provincie Drenthe, provincie Fryslân, gemeente Westerveld, gemeente Ooststellingwerf en waterschap Reest en Wieden). Sinds 2003 zijn ook de recreatieondernemers in het gebied vertegenwoordigd in het overlegorgaan. Een verzoek van bewoners om namens hen een vertegenwoordiger in het overlegorgaan op te nemen wordt niet ingewilligd door het overlegorgaan. Wel stelt het overlegorgaan in 2005 een gebruikersplatform in met daarin de vertegenwoordigers van de lokale verenigingen 'dorpsbelangen'. Dit gebruikersplatform komt twee maal per jaar bijeen om te praten over actuele ontwikkelingen in het park. Hoewel de instelling tot Nationaal Park in oprichting de nodige voeten in de aarde heeft gehad, verloopt de opstelling van het Beheer- en Inrichtingsplan (BIP) relatief snel. In mei 2000 keurt de minister van LNV het BIP goed waarmee het Drents-Friese Wold de definitieve status verwerft van Nationaal Park. Uitgangspunt van het BIP is dat er een groot aaneengesloten natuurgebied wordt gerealiseerd waar de ecologische processen zo veel mogelijk de ruimte krijgen. In het BIP komt een aantal thema's aan bod die verband houden met nationale en provinciale beleidsontwikkelingen. Zo wordt in lijn met het gedachtegoed van de Ecologische hofstructuur gestreefd naar het zoveel mogelijk ongestoord laten verlopen van natuurlijke processen. Er wordt in dit verband gesproken van een 'begeleid

natuurlijk systeem' (Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud, 1998). Het gebied heeft echter ook andere functies dan natuur. Er wonen mensen en er is landbouw en recreatieve bedrijvigheid. Het streven naar ongestoord verloopende natuurlijke processen zet de verhouding tussen natuur en deze andere functies in het Drents-Friese Woud op scherp.

4.4 Het beleidsproces

4.1.1 Weerstand onder boeren

De relatie tussen landbouw en natuur is een belangrijk thema in het beleidsproces rond het Drents-Friese Woud. Oorspronkelijk bestaat er bij boeren weerstand tegen de natuurontwikkeling in het Drents-Friese Woud. Ze verwachten dat deze voor hen veel beperkingen zal opleveren. De weerstand vermindert dankzij het plan om de landbouwenclaves formeel pas bij het park te betrekken als ze op vrijwillige basis voor natuurontwikkeling zijn verworven. De rest van de landbouwgebieden zijn, net als de gronden van recreatiebedrijven, buiten de begrenzing van het Nationaal Park gehouden. In de loop der jaren is het grootste deel van de begrensde landbouwgronden (met rijksmiddelen) verworven.

Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten vertelt: "Uiteindelijk is de aankoop van de grond vrij snel verlopen. We hebben gezocht met een aantal boeren die daar zaten: kunnen we een bedrijf elders vinden? En daar kunnen we als Natuurmonumenten soms ook wel een stap verder zetten dan bijvoorbeeld Staatsbosbeheer. Wij hebben soms wat boerderijen of we kopen een boerderij om uit te ruilen. (...) Dus in die zin ben je een partij die wat te bieden heeft aan de

boeren, meer dan alleen maar geld". De onderhandelingen over de aankoop van gronden in de centraal gelegen landbouwenclave Oude Willem verlopen daarentegen stroef. Daarbij speelt een rol dat het gebied nog maar enkele decennia geleden tijdens de ruilverkaveling is omgevormd van bos tot landbouwgebied. Het wekt weerstand bij de boeren dat het recent ontwikkelde landbouwgebied nu alweer tot natuur wordt omgevormd. Bovendien vinden zij de prijs die geboden wordt voor hun grond en gebouwen te laag. De ontwikkeling van nieuwe natuur in de Oude Willem loopt dan ook veel vertraging op. Om deze situatie te doorbreken besluiten de provinciebesturen van Drenthe en Friesland de ontwikkeling van de Oude Willem op te pakken. Aan DLG wordt gevraagd een inventarisatie te maken van de consequenties die de inrichting van de Oude Willem conform het BIP heeft voor de bestaande functies in het gebied. Daarbij gaat het om wonen, agrarische bedrijfsvoering, recreatie en infrastructuur. De inventarisatie van DLG moet bovendien inzicht geven in de financiële middelen die nodig zijn om de problemen die de uitvoering van het BIP voor de bestaande functies in de Oude Willem met zich mee brengt op te lossen. De secretaris van het overlegorgaan geeft aan: "De volgende stap is overeenstemming te hebben over de meer concrete inrichting van het gebied en het organiseren van een projectmatige aanpak". Door op een proactieve manier met de inrichting van de Oude Willem aan de slag te gaan, hoopt het overlegorgaan op lange termijn de financiële middelen te krijgen om nieuwe natuur te realiseren en op korte termijn te voorkomen dat er ontwikkelingen plaatsvinden die het lange termijn perspectief frustreren.

We hebben gezocht met een aantal boeren die daar zaten: kunnen we een bedrijf elders vinden?

In overleg met gemeenten, terreinbeherende organisaties, boeren en recreatieondernemers heeft het waterschap eind jaren negentig een herstelplan ontwikkeld voor het herstel van de waterhuishouding in het Drents-Friese Wold

4.4.2 Herstel van de waterhuishouding

Een ander belangrijk thema in het beleidsproces rond het Drents-Friese Wold is het herstel van de waterhuishoudkundige omstandigheden in het Drents-Friese Wold. In het verleden zijn veel ingrepen in de waterhuishouding gedaan voor de optimale ontwikkeling van bos- en landbouw. Zo zijn de van oudsher meanderende beken in het gebied (de Vledder Aa en de Tilgrup) in de jaren vijftig genormaliseerd. Dat betekent dat ze zijn rechtgetrokken, verruimd en dat er stuwen zijn aangelegd. Bovendien is het grondwaterpeilbeheer in het gebied de afgelopen decennia afgestemd geweest op de landbouw en de bosbouw. Deze situatie verhoudt zich slecht tot de in het BIP beoogde natuurontwikkeling. Enerzijds is er sprake van een te laag grondwaterpeil. Met de normalisatie van de Vledder Aa en de Tilgrup wordt het water snel afgevoerd en heeft het geleid tot een ernstige verdroging in het Drents-Friese Wold. Anderzijds vindt er via de Tilgrup afvoer van fosfaat- en nitraatrijk water plaats vanuit het landbouwgebied. Dit heeft schadelijke gevolgen voor de waterkwaliteit in het gebied.

In overleg met gemeenten, terreinbeherende organisaties, boeren en recreatieondernemers heeft het waterschap Reest en Wieden eind jaren negentig een herstelplan ontwikkeld voor het herstel van de waterhuishouding in het Drents-Friese Wold. In het plan staat een waterhuishoudkundige scheiding van de functies natuur en landbouw centraal. Op basis van het plan zijn de afgelopen jaren allerlei maatregelen uitgevoerd, gefinancierd uit Europese, rijks- en regionale gelden. Zo zijn de Vledder Aa en de Tilgrup weer voor een belangrijk deel in hun oude, meanderende staat hersteld. De oude tracés zijn opgezocht, de beken

zijn versmald, de bodem is verhoogd en de stuwen zijn verwijderd. Bovendien vindt de afvoer van water uit het landbouwgebied de Oude Willem nu plaats via de Drentse Hoofdvaart, dus niet meer dwars door het natuurgebied. Een vertegenwoordiger van het waterschap Reest en Wieden zegt hierover: “Er zijn allerlei scenario’s opgezet indertijd. En dan kun je vaststellen dat besloten is om het meest vergaande scenario door te voeren. En dat hield in: een volledige scheiding, waterhuishoudkundig gezien, van landbouw en natuur”.

Zo is ook het grondwaterpeil in het Drents-Friese Wold aanzienlijk verhoogd, waarbij een uitzondering is gemaakt voor de landbouwenclave Oude Willem. Voor de bemaling van de landbouwgronden, de bebouwing en de infrastructuur in de landbouwenclave is een speciaal gemaakte gebouwd (Waterschap Reest en Wieden, 2002; Haverkort, 2001). De verantwoordelijke wethouder van de gemeente Westerveld zegt hierover: “In principe is er een keiharde afspraak dat zolang er sprake is van agrarische activiteiten in het natuurgebied, dat het waterpeil afgestemd moet zijn op de boeren die er zitten. Door de toenmalige gemeenteraden is dat afgesproken met het Ministerie van LNV. Dat zijn dus de instellings-eisen van het Nationaal Park”.

Daarnaast wordt op dit moment gezocht naar alternatieve mogelijkheden voor de waterwinning bij Appelscha. De waterwinning is namelijk voor een groot deel verantwoordelijk voor de verdroging in het Drents-Friese Wold. Ondertussen leveren de reeds genomen maatregelen voor de waterhuishouding in het Drents-Friese Wold de nodige resultaten op, zoals een vertegenwoordiger van het waterschap Reest en Wieden verwoordt:



In 2005 stuit met name de kap van naaldbomen of 'exoten' op veel verzet. Het Drents-Friese Wold is in het begin van de 20e eeuw beplant met sparren voor de houtproductie. Volgens de natuurorganisaties heeft dit in rechte lijnen aangelegde naald-bos weinig natuurwaarden en moet het omgevormd worden naar een gevarieerder bos waarin loofbomen en onderbegroeiing meer kans krijgen.

“Het is in ieder geval zo dat wat de vegetatie betreft je heel veel interessante soorten ziet terugkomen. Dat geldt ook voor de fauna: er is bijvoorbeeld een enorme verhoging van het aantal kikkers en de zwarte ooievaar is hier al gesignaleerd. Dus je ziet heel wat veranderingen”.

4.4.3 Recreatie in en om het Nationaal Park

Door de instelling van het Nationaal Park en de veranderingen die inmiddels hebben plaatsgevonden in het gebied, is het aanzienlijk drukker geworden in het Drents-Friese Wold. Als gevolg daarvan is bij een aantal gebiedspartners de vraag gerezen hoe met deze recreatiestroom moet worden omgegaan. Volgens het BIP wordt gestreefd naar natuurgerichte recreatie, maar de precieze invulling van dit begrip vindt plaats in onderhandeling tussen natuurorganisaties, overheden, recreatieschap en recreatieondernemers. Ook hier speelt het landbouwgebied de Oude Willem een belangrijke rol. Volgens de recreatiesector zorgt dit relatief open landbouwgebied voor een landschappelijke afwisseling die het gebied aantrekkelijk maakt voor recreanten, terwijl in het BIP is afgesproken dat de Oude Willem bos wordt. Deze tegenstelling is illustratief voor een algemeen meningsverschil over natuurrecreatie in het Drents-Friese Wold. Terwijl recreatieondernemers en het Recreatieschap Drenthe pleiten voor een goed bereikbaar en gevarieerd landschap, zien natuurbeherende organisaties en bovenregionale overheden liever een autoluw gebied van aaneengesloten natuur zonder landbouwactiviteiten. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten verwoordt de kern van het recreatievraagstuk als volgt: “Alleen al in het Drents-Friese Wold en het Nationaal Park Dwingelderveld komen jaarlijks

3 miljoen bezoekers. (...) Hoe kan je met zo'n recreatiedruk toch de natuurkwaliteit overeind houden, en de bezoekers ook tevreden houden, dat ze het mooi vinden en het idee hebben dat ze alles gezien hebben?”.

4.4.4 Protest van omwonenden

Voor omwonenden rondom het Drents-Friese Wold worden de plannen uit het Beheer- en Inrichtingsplan vaak pas zichtbaar in de uitvoeringsfase. Nu een aantal inrichtings- en beheermaatregelen daadwerkelijk wordt uitgevoerd (zoals vernatting, natuurontwikkeling, het omvormen van landbouwgrond of bos), verzetten bewoners en gebruikers zich hier tegen. In 2005 stuit met name de kap van naaldbomen of 'exoten' op veel verzet. Het Drents-Friese Wold is in het begin van de 20^e eeuw beplant met sparren voor de houtproductie. Volgens de natuurorganisaties heeft dit in rechte lijnen aangelegde naaldbos weinig natuurwaarden en moet het omgevormd worden naar een gevarieerder bos waarin loofbomen en onderbegroeiing meer kans krijgen. Het overlegorgaan stemt in met de uitvoeringsplannen van Staatsbosbeheer (de kap en het uitdunnen van 200 ha sparrenbos) omdat deze plannen in overeenstemming zijn met het BIP. Een vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer legt in een documentaire van Omrop Fryslân (2005) uit waarom het kappen van bos van belang is: “Eigenlijk bestaat het Nationaal Park voor zeventig procent uit sparrenbos, vrij eentonig, relatief saai bos. Uiteindelijk werken we er op de lange termijn naar toe om geleidelijk aan dat sparrenbos om te vormen naar een meer natuurlijk bos. Dat wil niet zeggen dat over honderd jaar al het sparrenbos verdwenen zal zijn, maar we moeten

Hoe kan je met zo'n recreatiedruk toch de natuurkwaliteit overeind houden, en de bezoekers ook tevreden houden?

nu de kansen die er zijn voor dat spaarzame loofhout en dat spaarzame inheems hout aangrijpen om die bomen ook in de toekomst van een plekje verzekerd te hebben”.

Op het moment dat er daadwerkelijk het kappen wordt begonnen, ontstaat veel onrust onder bewoners en gebruikers in het gebied. In 2005 richten zij de Stichting De Woudreus op. Deze stichting weet in korte tijd bijna 8.500 handtekeningen te verzamelen onder het motto ‘kappen met kappen’. De protestactie haalt zelfs de landelijke media: begin november verschijnt een artikel in NRC Handelsblad (De Mik, 2005).

Het overlegorgaan heeft geconstateerd dat een betere communicatie over de beheersmaatregelen in en met de streek noodzakelijk is. Vervolgens heeft het overlegorgaan een aantal maatregelen genomen. Zo worden er extra informatieavonden georganiseerd en wordt een gebruikersplatform ingesteld om de communicatie met bewoners en gebruikers te verbeteren. Een verzoek van bewoners om namens hen een vertegenwoordiger in het overlegorgaan op te nemen wordt echter niet ingewilligd door het overlegorgaan. Het overlegorgaan vindt dat zij dan te groot zou worden, dat de gemeenten feitelijk de belangen van de burgers in het gebied dienen. Bovendien zou het niet mogelijk zijn om één vertegenwoordiger aan te wijzen voor alle bewoners in het gebied.

De instelling van een gebruikersplatform brengt geen oplossing voor de onrust die heerst over de boskap in het Drents-Friese Wold. Tijdens een informatieavond over de inrichting- en beheersmaatregelen in het park zegt een aanwezige: “Wat ook heel erg belangrijk is en wat ik in het hele verhaal nergens hoor: mensen beleven iets aan het

bos. Een bepaalde psychologische beleving hebben ze in het bos en daar wordt volledig aan voorbij gegaan” (Omrop Fryslân, 2005). Een vertegenwoordiger van de vereniging Dorpsbelang Zorgvlied/Wateren legt de vinger op de zere plek: “Ik krijg sterk het gevoel: het is een groot project en het project staat boven wat wij willen. (...) De natuurorganisaties hebben het beste met ons voor, maar de vraagtekens die wij er bij zetten die mogen we ventileren maar verder gaan ze gewoon door. (...) Je praat tegen een muur aan, ja, je praat echt tegen een muur aan” (Omrop Fryslân, 2005).

Er zijn echter ook andere geluiden. Zo zegt een campinghouder in de documentaire van Omrop Fryslân (2005) over de weerstand tegen de houtkap: “Ik mag het misschien niet zeggen, maar dat zijn toch vaak mensen die niet van hier zijn. (...) Westerlingen, die een huisje hebben gekocht hier. (...) Ze kopen een leuk boerderijtje, knappen het op, kopen een koetsje, een paardje en zij mogen dat allemaal. En als er dan wat anders gebeurt bij hen in de omgeving, dan vinden ze het of te druk worden of ze vinden (dat er geen bomen gekapt mogen worden). Dus het is een beetje... hypocriet misschien?”.

De voorzitter van het overlegorgaan vat de discussie samen tijdens de informatieavond over de maatregelen in het park: “Er gaapt dus een gigantische kloof tussen wat u vindt als u door het dennenbos loopt en wat de beheerder moet doen ten behoeve van de regelgeving die hem wordt opgelegd. En dat is dus een ontzettend moeilijk verhaal. Dat blijkt vanavond ook. U heeft behoefte aan communiceren en bijstellen, maar wij zijn gehouden om iets uit te voeren wat we nationaal en internationaal hebben afge-

De instelling van een gebruikersplatform brengt geen oplossing voor de onrust die heerst over de boskap in het Drents-Friese Wold

sproken” (Omrop Fryslân, 2005). Daarmee zijn de verschillende partijen min of meer in een patstelling terechtgekomen.

4.4.5 De kracht van het Beheer- en Inrichtingsplan

Aan het streefbeeld dat de gebiedspartners in het BIP zijn overeengekomen wordt niet getornd. In de documentaire zegt de voorzitter van het overlegorgaan: “Het is natuurlijk toch wel zo dat dit Nationaal Park een natuurdoelstelling heeft, een natuurdoelstelling die uitgevoerd moet worden, waar nationaal en internationaal afspraken over zijn gemaakt”. Een eventuele fasering van de inrichting- en beheermaatregelen is voor een aantal partijen in het overlegorgaan echter wel bespreekbaar. Zo zegt de verantwoordelijke wethouder van de gemeente Westerveld: “Het gemeentebestuur, het waterschap en de mensen die vertegenwoordigd zijn vanuit de landbouw en de recreatie hebben gezegd dat wij de geluiden die we horen vanuit de Woudreus maar ook vanuit de bevolking dusdanig verontrustend vinden, dat we vinden dat de uitvoering in het kader van het BIP getemporeerd moet worden. (...) Ook omdat is aangegeven dat met betrekking tot de natuurontwikkeling het einddoel 30 jaar eerder wordt gehaald dan de planning was”. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten zegt hierover: “De hoofddoelstelling van het Nationaal Park (...) die kun je niet zomaar weer ter discussie stellen. (...) Maar de vraag is wel: hoe kom je daar terecht? Wat zal er allemaal moeten gebeuren? (...) En moet dat allemaal in 25 jaar of mogen we er ook 200 jaar over doen? (...) Volgens mij zit daar de rek vooral. (...) En daar moeten wij met zijn allen over nadenken, of

Het is natuurlijk toch wel zo dat dit Nationaal Park een natuurdoelstelling heeft, een natuurdoelstelling die uitgevoerd moet worden

de fasering niet anders kan en of de methode niet anders kan”.

De hoofddoelstelling van het BIP staat dus wat de leden van het overlegorgaan betreft niet ter discussie. Over de manier waarop deze doelstelling gerealiseerd moet worden, lopen de meningen echter wel uiteen. Dit geldt voor de omvorming van bos, maar ook voor de ontwikkeling van nieuwe natuur op de landbouwgronden in het Drents-Friese Wold. De wethouder van de gemeente Westerveld is in dit kader een voorstander van agrarisch natuurbeheer: “De boeren die er nu zitten zeggen: hoe kunnen we gezamenlijk het doel bereiken? En ik denk dat de natuurbeherende organisaties ook tot het besef komen (...) van gezamenlijk beheer (...) dat je dus samen optrekt. Dat geeft het voordeel dat (...) je ook een stukje goodwill kweekt naar de bevolking toe”. Een vertegenwoordiger van het waterschap Reest en Wieden benadrukt: “Je zou een situatie kunnen creëren waarbij zowel de natuur profiteert als de betrokken boer ook nog eens een keer kan profiteren. (...) Er zijn mogelijkheden voor bedrijfsverplaatsing natuurlijk. En er zijn ook boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen, of willen doen. Dat zou ook nog een ontwikkeling kunnen zijn, dat je met mensen die echt niet willen verkopen overgaat tot agrarisch natuurbeheer”.

4.4.6 De status van Nationaal Park

Een ander thema dat momenteel speelt in het gebiedsproces rond het Drents-Friese Wold is de identiteit en naamsbekendheid van het Nationaal Park. Anders dan de Waddenzee of de Veluwe geniet het Drents-Friese Wold geen grote bekendheid buiten Friesland en Drenthe. De ligging van

het park, verspreid over twee provincies en meerdere gemeenten, en de gedeelde eigendomssituatie dragen er bovendien aan bij dat het park voor de buitenwereld nog geen duidelijk herkenbare identiteit heeft. Om die reden hecht een aantal gebiedspartners er veel waarde aan dat het park fysiek goed zichtbaar wordt, onder meer via een uniforme bebording. De secretaris van het overlegorgaan geeft aan: “We hebben een grensoverschrijdend park, twee provincies, meerdere gemeenten, meerdere terreinbeheerders, en een zeg maar wat onduidelijke structuur, anders dan de Wadden of de Veluwe. (...) Onze inzet is dan ook dat het park fysiek zichtbaar moet zijn. (...) Dat levert nogal wat opgaven op, bijvoorbeeld als het gaat over eenduidige bebording. Dan krijg je de discussie tussen de terreinbeheerders die (...) allemaal hun eigen communicatiemiddelen hebben”.

Een vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer beaamt dit probleem: “Iedere organisatie wil zich toch wel graag profileren. Als mensen hier op bezoek komen, vindt Staatsbosbeheer het toch belangrijk dat (...) ze weten dat ze bij Staatsbosbeheer op bezoek zijn geweest. Natuurmonumenten vindt dat ook. (...) Terwijl als je zou zeggen: Staatsbosbeheer heeft medewerkers die in dit park werken, Natuurmonumenten en Drents Landschap ook, geef die allemaal hetzelfde pakje aan en dezelfde kleur auto. Naar de omgeving toe is dat een stuk duidelijker”.

Een probleem is dus dat de verschillende terreinbeheerders elk een eigen communicatiestrategie hebben en herkenbaar willen zijn in het gebied. Op landelijk niveau is ondertussen een zuilenstelsel ontwikkeld voor alle nationale parken in Nederland. Daarnaast heeft de ANWB in het

kader van het 25-jarig jubileum van Koningin Beatrix aan alle nationale parken in Nederland een aantal zuilen aangeboden. De vier zijden van de vierkante zuilen bieden de verschillende terreinbeheerders de mogelijkheid hun eigen informatie te plaatsen. De secretaris van het overlegorgaan zegt hierover: “De ANWB, daar zijn we mee akkoord. En we hebben op de werkvloer ook al zuilen geplaatst. We zijn nu met een groot project bebording bezig waarbij het gaat om het saneren van borden, het plaatsen van zuilen, vooral langs de randen van het gebied en het aanpassen van de entrees, zodat je over een drempel gaat of tussen grenspalen doorkomt, om duidelijk te maken: je komt nú een bijzonder gebied binnen.”

De gebiedspartners denken heel genuanceerd over de meerwaarde die de status van Nationaal Park voor het gebied heeft gehad. De wethouder van de gemeente Westerveld zegt bijvoorbeeld: “Ik denk dat het hele gebied zich beter profileert door de status Nationaal Park. (...) En je ziet natuurlijk dat het op het gebied van natuurontwikkeling ook middelen gegenereerd. (...) Er is dus een fietspad aangelegd van Diever naar Zorgvlied. Misschien was dat er anders ook wel gekomen, maar door de status van Nationaal Park werd de helft wel gefinancierd vanuit Brussel. Dan spreek je toch over €1,5 miljoen. En er is €5 miljoen geïnvesteerd in het hermeanderen van de Tilgrup en de natuurontwikkeling daaromheen. Dat is allemaal door plaatselijke aannemers uitgevoerd. (...) Zo'n Nationaal Park bundelt door het overlegorgaan een aantal krachten. (...) Daar kunnen leuke dingen uit voortkomen”. Een vertegenwoordiger van Staatsbosbeheer ziet andere voordelen van de aanwijzing als Nationaal Park:

De gebiedspartners denken heel genuanceerd over de meerwaarde die de status van Nationaal Park voor het gebied heeft gehad

Een onzekere factor voor het verdere verloop van het gebiedsproces in het Drents-Friese Wold zijn de gevolgen van de nieuwe Natuurbeschermingswet

“Naast het creëren van draagvlak is het handig dat je bestuurlijke afstemming effectief organiseert. En een voordeel is dat je procesversnelt, dus om je doelen te bereiken die geformuleerd zijn in het BIP. En een voordeel is dat je extra geld krijgt voor voorzieningen”. Hij benadrukt echter dat deze voordelen zich in de praktijk ook wel eens nadelig blijken te zijn: het zoeken naar draagvlak, consensus en financiële middelen kan ook vertragend en belemmerend zijn voor de uiteindelijke realisatie van het BIP. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten heeft weer een geheel andere visie. Hij benadrukt vooral de maatschappelijke meerwaarde van het Nationaal Park voor zijn omgeving: “Ik denk dat we met name de economische betekenis (van het Nationaal Park) nog eens wat beter voor het voetlicht zouden moeten brengen. (...) De economische betekenis is uitermate groot, terwijl er eigenlijk vrijwel nooit aandacht voor is. (...) Als je ziet wat er aan voorzieningen is bijvoorbeeld in Diever, Dwingelo en Appelscha, dat is gigantisch voor een kleine bevolking. Er staan winkels die er nooit zouden zijn als je hier het toerisme weg zou halen”.

4.4.7 Nieuwe ontwikkelingen

Een aantal gebiedspartners maakt zich onder-tussen grote zorgen over ontwikkelingen die zich voordoen in de omgeving van het Drents-Friese Wold. Hoewel het gebied ten zuiden van het Nationaal Park door LNV is aangewezen als robuuste verbindingzone in het kader van de Ecologische hoofdstructuur, is er geen instrumentarium voor handen om invloed uit te oefenen op de ontwikkelingen die zich in dit gebied voordoen. Zo hebben de gemeenten Steenwijk en

Meppel woningbouw gepland in het gebied. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten zegt hierover: “Je ziet dat Steenwijk en Meppel allebei forse uitbreidingsplannen hebben. Die plannen hebben een tijd op slot gezeten, maar met de nieuwe Nota Ruimte zijn er weer allerlei mogelijkheden ontstaan. (...) Daar zou je een goed toetsingskader voor moeten hebben. (...) Zodat wanneer je aan woningbouw of aan wat anders denkt, je eerst met elkaar afstemt: wat kan wel en wat kan niet?” Vanuit deze gedachte heeft Natuurmonumenten een werkgroep in het leven geroepen met het doel provinciegrensoverschrijdend natuurbeleid te ontwikkelen. Dit beleid zou het toetsingskader moeten vormen voor andere ontwikkelingen in het gebied tussen het Drents-Friese Wold en de Weerribben in Overijssel. In de werkgroep zitten vertegenwoordigers van Natuurmonumenten, de provinciale milieufederaties, Staatsbosbeheer en de provincies Drenthe en Overijssel.

Een onzekere factor voor het verdere verloop van het gebiedsproces in het Drents-Friese Wold zijn de gevolgen van de nieuwe Natuurbeschermingswet. De nieuwe wet vereist dat er beheerplannen opgesteld moeten worden voor VHR-gebieden, waaronder het Drents-Friese Wold. De secretaris van het overlegorgaan uit hier zijn zorgen over: “We hebben besloten om in 2008 het Beheer- en Inrichtingsplan te actualiseren. Ergens tussen nu en 2008 moet er ook een beheerplan in het kader van de Natuurbeschermingswet komen. Ik heb er wel wat zorgen over dat we eigenlijk naar één beheerplan toe moeten en hoe we dat dan qua procedure moeten doen. Het BIP is een kwestie van gezamenlijk overleg, daar hangt geen formele procedure omheen, maar aan het beheerplan van

de Natuurbeschermingswet weer wel”. Ook de uitwerking van de Vogel- en Habitatrichtlijn en de afstemming met de doelen van het BIP is een zorgpunt: “Doelen die horen bij een streven naar een begeleid natuurlijk systeem kunnen wellicht strijdig zijn met doelen die in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn worden afgesproken”. Om problemen te voorkomen is begin maart 2006 in het overlegorgaan afgesproken dat de herziening van het BIP en het opstellen van het beheerplan voor de Natuurbeschermingswet parallel zullen voorlopen.

4.5 Typering van het beleidsarrangement

Halverwege de jaren negentig is een regionaal beleidsarrangement ontstaan rond het Nationaal Park Drents-Friese Wold. Met de oprichting van een overlegorgaan op initiatief van het Ministerie van LNV is een duurzame samenwerkingsrelatie tot stand gekomen tussen de belangrijkste gebiedspartners. De gebiedsgerichte manier van werken is daarmee geïnstitutionaliseerd geraakt en de coalitie van besluitvormers die is ontstaan in het gebied heeft een stevige positie verworven. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij (de wisselwerking tussen) de vier dimensies van het beleidsarrangement dat rond het Nationaal Park Drents-Friese Wold is ontstaan: actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Bovendien besteden we aandacht aan de invloed vanuit de beleidsomgeving op (de dimensies van) het beleidsarrangement.

4.5.1 Actoren en coalities

Het Ministerie van LNV heeft bij de instelling van het Nationaal Park Drents-Friese Wold een overlegorgaan geïnstalleerd. Naast een onafhanke-

lijke, door de minister aangewezen voorzitter zijn daarin alle grondeigenaren en bestuurlijke instanties vertegenwoordigd die taken en bevoegdheden hebben in het gebied. Het zijn de directie Noord van het Ministerie van LNV, de provincies Drenthe en Friesland, de gemeenten Westerveld, Midden-Drenthe (agendalid) en Ooststellingwerf, het waterschap Reest en Wieden en het Waterschap Fryslân (agendalid), het recreatieschap Drenthe en een vertegenwoordiger namens de recreatieondernemers, de Stichting Het Drentse Landschap, de Stichting Maatschappij van Weldadigheid, de Vereniging Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer, de georganiseerde landbouw (LTO Noord) en een vertegenwoordiger namens de kleine, particuliere eigenaren van landbouwgrond (vacature). Het overlegorgaan heeft overigens geen formele status en daarmee ook geen formele bevoegdheden. Het is met andere woorden afhankelijk van de inzet van de gebiedspartners voor wat betreft de daadwerkelijke uitvoering van het BIP.

Naast het overlegorgaan zijn drie werkgroepen actief: de Werkgroep Beheer en Onderzoek, de Werkgroep Recreatie en de Werkgroep Voorlichting en Educatie. Deze bereiden onder meer de besluitvorming in het overlegorgaan voor. In de werkgroepen participeren grotendeels dezelfde organisaties als in het overlegorgaan, maar deze worden vaak door andere personen vertegenwoordigd. Over het algemeen zijn het bestuurders die zitting hebben in het overlegorgaan en zijn ambtenaren lid van de werkgroepen. In 2005 is ten slotte een gebruikersplatform ingesteld met daarin de vertegenwoordigers van de lokale partijen of verenigingen ‘dorpsbelangen’. Het gebruikersplatform heeft vooral een rol als advies-

Het overlegorgaan heeft overigens geen formele status en daarmee ook geen formele bevoegdheden

Na verloop van tijd ontstaat een tweede coalitie in het gebiedsproces rond het Nationaal Park

en klankbordgroep voor het overlegorgaan. Daarmee hebben de bewoners en omwonenden van het gebied een georganiseerde stem gekregen in het gebiedsproces rond het Drents-Friese Wold. In de toekomst zal moeten blijken in hoeverre het gebruikersplatform ook daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op planvorming en -uitvoering in het gebied.

In de loop van het gebiedsproces is een coalitie ontstaan tussen de verschillende partijen die vertegenwoordigd zijn in het overlegorgaan. Deze partijen hebben een gezamenlijk Beheer- en Inrichtingsplan opgesteld voor het Nationaal Park en hebben daarmee consensus bereikt over doelstellingen en benodigde maatregelen voor het Drents-Friese Wold. Na verloop van tijd ontstaat een tweede coalitie in het gebiedsproces rond het Nationaal Park. Het is een coalitie van (een deel van de) bewoners en gebruikers in het gebied die niet blij zijn met de inrichtingsmaatregelen die genomen worden in het Drents-Friese Wold. Gezamenlijk ondernemen zij pogingen om de planvorming en -uitvoering in het Nationaal Park te beïnvloeden.

4.5.2 Hulpbronnen

Voor het beheer en de inrichting van het park is het Ministerie van LNV afhankelijk van de medewerking van regionale en lokale overheden en grondeigenaren. Het rijk heeft vrijwilligheid en draagvlak hoog in het vaandel staan. Bovendien voorziet het nationale parkenbeleid niet in juridische dwangmiddelen als onteigening. Provincies en gemeenten worden gevraagd de afspraken over beheer en inrichting door te laten werken in streek- en bestemmingsplannen. De regionale en lokale overheden en grondeigenaren zijn op hun

beurt afhankelijk van LNV voor het verkrijgen van de status Nationaal Park en de bijbehorende overheidsbijdrage. Voor de gemeenten is bovendien het verkrijgen van een bezoekerscentrum op hun grondgebied een aantrekkelijke bijkomstigheid. De afhankelijkheidsrelatie is daarmee wederzijds.

Een situatie van wederzijdse afhankelijkheid geldt ook voor de gebiedspartners onderling. Ze zijn van elkaar afhankelijk voor het realiseren van de doelstellingen van het Beheer- en Inrichtingsplan waar ze zich aan hebben gecommitteerd. De betrokken overheden, provincies, waterschappen en gemeenten hebben democratisch vastgestelde beleidsplannen en financiële middelen als hulpbron in het gebiedsproces. Daarnaast hebben Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, het Drents Landschap en Maatschappij van Weldadigheid als grote grondeigenaren traditioneel een sterke machtspositie in het gebied. Zo zijn terreinbeherende organisaties, samen met gemeenten en waterschap, verantwoordelijk voor de feitelijke uitvoering van het BIP. Daarmee drukken zij een belangrijke stempel op de wijze waarop de natuurdoelstellingen uit het BIP worden gerealiseerd. Aangezien de verwerving van gronden uitsluitend op vrijwillige basis geschiedt, hebben de kleinere particuliere eigenaren een sterke onderhandelingspositie. Voor het realiseren van de natuurplannen zijn de overheden en natuurorganisaties immers afhankelijk van de medewerking van boeren, recreatieondernemers en andere particulieren grondeigenaren in het Drents-Friese Wold. De agrarische grondeigenaren in het Drents-Friese Wold zijn vanaf het begin niet blij met de parkstatus. De boeren willen hun agrarische bedrijfsvoering voortzetten, terwijl Rijk, provincies en

natuurorganisaties willen dat de grond een natuurbestemming krijgt. In de landbouwencave Oude Willem zit nog steeds een aantal agrarische bedrijven. Zij krijgen voor elkaar dat het waterbeheer in het Drents-Friese Wold op hun bedrijfsvoering wordt afgestemd.

In 2005 zet een coalitie van bewoners en gebruikers in het gebied onder leiding van stichting De Woudreus de media en protestacties in als hulpbron in een poging de inrichtingsmaatregelen die in het gebied genomen worden een halt toe te roepen. In reactie op de ontstane onrust voelt het overlegorgaan zich gedwongen de communicatiestrategie aan te passen. Aan de beoogde natuurdoelstellingen voor het Nationaal Park wordt echter niet getornd. Het gezamenlijk opgestelde Beheer- en Inrichtingsplan wordt daarbij door de leden van het overlegorgaan gebruikt als 'stok achter de deur'. Alleen een fasering van de in het BIP geplande inrichtingsmaatregelen lijkt bespreekbaar.

4.5.3 Spelregels

Belanghebbenden kunnen in het Drents-Friese Wold niet zo maar toetreden tot het beleidsarrangement. Zo is de toegang tot het overlegorgaan aanvankelijk beperkt tot de genoemde overheidspartijen en grondeigenaren. Aan de werkgroepen mag een wat bredere selectie aan actoren meedoen. Opvallende afwezig in het beleidsarrangement zijn aanvankelijk de 'gebruikers' van het gebied: bewoners en recreanten. Een verzoek van bewoners om namens hen een vertegenwoordiger in het overlegorgaan op te nemen wordt niet ingewilligd. Wel wordt in 2005 voor hen een gebruikersplatform ingesteld. Sinds 2003 hebben de recreatieondernemers in het gebied

wel een vertegenwoordiger in het overlegorgaan. De meeste recreatieondernemers in het Drents-Friese Wold zijn blij met de status van Nationaal Park, omdat deze tot een toename van het aantal bezoekers leidt. Deze groep ondernemers wordt dan ook als voorstander van de maatregelen uit het BIP opgenomen in de overlegorgaancoalitie. Een belangrijke regel in het beleidsarrangement is daarnaast het streven naar consensus. Het overlegorgaan stemt niet over voorstellen, maar probeert altijd tot een unaniem besluit of advies te komen. Verder is er sprake van behoud van formele taken en bevoegdheden van de samenwerkende partijen. Het overlegorgaan neemt geen taken of bevoegdheden over, maar zorgt wel voor afstemming en coördinatie van inrichting en beheer. Hiertoe stelt het een gemeenschappelijk Beheer- en Inrichtingsplan op. Hierin staan de ontwikkelingsvisie voor het Nationaal Park en de vertaling daarvan in een concreet activiteitenprogramma. Het overlegorgaan is geen rechtspersoon en kan als zodanig ook geen bindende beslissingen nemen. De deelnemers moeten afspraken van het overlegorgaan onderschrijven en doorvoeren in eigen activiteiten. De besluiten van het overlegorgaan mogen bovendien niet strijdig zijn met bestaand beleid. Andere regels met betrekking tot taken en bevoegdheden zijn het onafhankelijke voorzitterschap, de secretariatsfunctie van de provincie en de vereiste goedkeuring van BIP en subsidieaanvragen door LNV.

Tot slot gelden er in het beleidsarrangement de nodige inhoudelijke regels, die zijn verankerd in het BIP en voortvloeien uit het dominante wildernisdiscours (zie 4.5.4). Zo moet het grootste deel van het park op termijn een begeleid natuur-

Het overlegorgaan stemt niet over voorstellen, maar probeert altijd tot een unaniem besluit of advies te komen

De samenwerkende partijen voeren het wildernisdiscours overigens niet in het extreme door

lijk systeem zijn, waarin natuurlijke processen zoveel mogelijk vrij spel krijgen. Deze natuurdoelstelling voor het Nationaal Park heeft een sterk structurerende werking op de besluitvorming in het overlegorgaan. Veranderingen in de doelstelling van het BIP zijn onbespreekbaar en de standpunten van buitenstaanders die de natuurdoelstelling ter discussie stellen worden dan ook als niet legitiem beschouwd.

4.5.4 Dominant discours

In het beleidsproces rond het Drents-Friese Wold domineert een wildernisdiscours. In dit discours moet de natuur zoveel mogelijk haar gang kunnen gaan en zijn menselijke invloeden storend. Het streven is om grootschalige natuurlijke processen vrij spel te geven. Hiervoor zijn aanvankelijk weliswaar beheer- en inrichtingsmaatregelen nodig zoals ingrepen in de waterhuishouding, maar op termijn is het menselijk beheer beperkt. Daarnaast is het in deze visie nodig om de natuur ruimtelijk te scheiden van landbouw, verblijfsrecreatie en infrastructuur, omdat deze de ecologische kringlopen verstoren. Het wildernisdiscours berust op specifieke expertkennis (ecologie, hydrologie) en naast bestuurders hebben experts dus een belangrijke inbreng in de planvorming. Lekenkennis speelt geen rol in het wildernisdiscours en daarom speelt burgerparticipatie aanvankelijk ook geen rol in het beleidsproces rond het Drents-Friese Wold. De samenwerkende partijen voeren het wildernisdiscours overigens niet in het extreme door. Ze besteden ook aandacht aan de ecologisch minder interessante stuifzand- en heidegebieden en ze maken natuurgerichte recreatie mogelijk. Ze houden echter aan het streefbeeld van een begeleid natuurlijk

systeem vast, ondanks de introductie van het arcadisch discours van bewoners en gebruikers. In dit discours staat de emotionele belevingswaarde van natuur centraal, gebaseerd op een romantisch natuurbeeld. Tijdens een informatieavond over de inrichting- en beheermaatregelen in het park zegt een aanwezige over de kap van het naaldbos in het Drents-Friese Wold: “Ik hoor helemaal niemand over de boslucht. Ik hoop dat er nog genoeg naaldbomen overblijven dat je dat kunt ruiken. (...) Dat is voor mij heel belangrijk, dat is voor mij bos.”

Voor de gemeente Westerveld staat ten slotte de leefbaarheid in het gebied centraal. Behalve de bescherming en ontwikkeling van natuurwaarden speelt in het meervoudig plattelanddiscours de economische ontwikkeling en het voorzieningenniveau in het Drents-Friese Wold een belangrijke rol. Recreatie en toerisme worden als een belangrijke economische motor gezien voor het gebied en moeten dan ook voldoende ruimte krijgen in het Nationaal Park.

4.5.5 Invloed vanuit de beleidsomgeving

De dominantie van het wildernisdiscours heeft te maken met de kenmerken van de beleidscontext, van het arrangement en van het gebied. Het Drents-Friese Wold is niet alleen aangewezen als Nationaal Park, maar ook als kerngebied van de Ecologische hoofdstructuur en als speciale beschermingszone volgens de Vogelrichtlijn (in 2000) en de Habitatrichtlijn (in 2003). In al deze beleidscategorieën staat de natuurfunctie van het gebied centraal. In het nationale parkenbeleid en de Ecologische hoofdstructuur wordt ingezet op scheiding tussen natuur en andere gebruiksfuncties. In kerngebieden van de Ecologische

Actoren en coalities	Coalitie 1: de partijen vertegenwoordigd in het overlegorgaan Coalitie 2: (een deel van) bewoners en gebruikers, verenigingen dorpsbelangen en Stichting Woudreus
Hulpbronnen	Grondeigendom (particuliere eigenaren) Financiële middelen en bestaand beleid en wettelijk kader (overheden) Protestacties en media-aandacht (bewoners en gebruikers)
Spelregels	Gedeelde verantwoordelijkheid (leden overlegorgaan) Beperkte toegang tot overlegorgaan (voor bewoners en gebruikers) Het BIP: structurerende werking van de natuurdoelstelling
Discoursen	Wildernisdiscours (leden overlegorgaan) Arcadisch discours (bewoners, recreanten, verenigingen dorpsbelangen en Stichting Woudreus) Meervoudig plattelanddiscours (gemeente Westerveld)

Figuur 4.2 De dimensies van het Drents-Friese Wold arrangement

hoofdstructuur speelt bovendien het herstel van ecologische processen door middel van natuurontwikkeling een belangrijke rol. Voor het realiseren van scheiding tussen landbouw en natuur is verder het Relatienota-instrumentarium van groot belang geweest. Op basis daarvan zijn namelijk middelen beschikbaar gekomen voor de verwerking van landbouwgronden (op vrijwillige basis) ten behoeve van natuurontwikkeling. Op deze manier biedt de beleidscontext specifieke spelregels en hulpbronnen die het wildernisdiscours ondersteunen.

Dat het wildernisdiscours in het Drents-Friese Wold zo sterk verankerd raakt, is te verklaren vanuit de fysieke kenmerken van het gebied. Ook vóór de aanwijzing als Nationaal Park is het Drents-Friese Wold al grotendeels natuurgebied. Op enkele landbouwenclaves na is het gebied in bezit van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten en Drents Landschap en de Stichting Maatschappij van Weldadigheid. Daarmee leent het zich goed voor herstel van ecologische relaties en

processen en de realisatie van scheiding tussen landbouw en natuur.

Er is echter een aantal ontwikkelingen die veranderingen kunnen veroorzaken in het beleidsarrangement rond het Drents-Friese Wold en in de dominantie van het wildernisdiscours. De eerste factor is de onrust onder omwonenden van het Drents-Friese Wold die in de uitvoeringsfase is ontstaan over de plannen en ingrepen in het gebied. Deze groep introduceert een nieuw (arcadisch) discours in het beleidsarrangement, gebaseerd op de belevingswaarde van de bestaande natuur (dennenbos) in het gebied. Een tweede factor is de relatief traag verlopende uitkoop van landbouwbedrijven in de Oude Willem. Zolang er nog boeren actief zijn in het park, stagneert de uitvoering van de natuurplannen. De derde en laatste factor is de toenemende beleidsdruk in het gebied. Verschillende beleidscategorieën en gebiedsaanduidingen zijn tegelijkertijd van toepassing op het gebied (EHS-gebied, Natura 2000-gebied, beschermingszone Vogel- en

Het is niet ondenkbaar dat de discussie over natuur versus andere functies als gevolg hiervan verhardt

Habitatrichtlijn, Nationaal Park). Voor de buitenwereld is dit erg onduidelijk. Vooral de speciale status van het gebied als beschermingszone volgens de Vogel- en Habitatrichtlijn veroorzaakt onzekerheid bij de gebiedspartners.

Daarnaast spelen er nog allerlei ontwikkelingen buiten het Nationaal Park die mogelijk grote consequenties hebben voor de natuurontwikkeling in het Drents-Friese Wold. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de plannen voor de verplaatsing van de waterwinning bij Appelscha, het herstel van de middenloop van de Vledder Aa ten zuiden van het Nationaal Park en de aanleg van woonwijken bij Steenwijk en Meppel die het stroomgebied van de Vledder en Wapserveense Aa dreigen te verstoren.

De thematiek in het Drents-Friese Wold is overigens sterk verbonden aan discussies en ontwikkelingen op andere beleidsniveaus. Zo zien de verschillende gebiedspartners het als hun taak om beleid uit te voeren dat op andere niveaus tot stand is gekomen, zoals in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, de EHS en het provinciaal omgevingsplan (POP) van de provincie Drenthe. De gebiedspartners hebben dan ook nauwelijks ambities op het gebied van beleidsontwikkeling binnen het kader van het Nationaal Park zelf. Ze richten zich voornamelijk op de uitvoering van het BIP. Een uitzondering is het thema participatie van burgers. Dit thema is weliswaar ook op andere beleidsniveaus actueel, maar dat is niet de reden dat het in het Drents-Friese Wold op de agenda komt. Het thema komt hier vooral aan de orde door de onrust bij bewoners en recreanten over de vergaande maatregelen die worden genomen in het gebied. In reactie hierop wijzigt het overlegorgaan zijn com-

municatiestrategie en wordt onder meer een gebruikersplatform opgericht.

Daarnaast kan de nieuwe Europese en nationale wetgeving van invloed op de discussie over de natuurontwikkeling in het gebied. Zo kan de aanwijzing als speciale beschermingszone voor de Habitatrichtlijn tot een strengere soortenbescherming voor bepaalde planten en/of dieren leiden, die mogelijk in strijd is met de in het BIP gevolgde systeembenadering waarin het 'begeleid natuurlijk systeem' centraal staat. Dit leidt tot onzekerheid bij de gebiedspartners.

Daarnaast geldt per 1 oktober 2005 de nieuwe Natuurbeschermingswet en dat betekent dat er een beheerplan moet komen voor het Nationaal Park als Habitatrichtlijngebied. In het overlegorgaan van het Nationaal Park is bovendien overeengekomen dat in 2008 het BIP geactualiseerd wordt. Integratie van de twee plannen is wellicht wenselijk, maar procedureel is dat problematisch, aangezien voor het BIP andere procedures gelden dan voor het beheerplan in het kader van de Natuurbeschermingswet/Habitatrichtlijn. Ten slotte zullen in de nabije toekomst de gevolgen merkbaar worden van de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water, zoals strengere emissienormen voor recreatie- en landbouwbedrijven in en om het park. Het is niet ondenkbaar dat de discussie over natuur versus andere functies als gevolg hiervan verhardt.

Voor de ontwikkelingen rond natuur in het Drents-Friese Wold zijn ten slotte nog drie andere, deels overlappende regionale arrangementen van belang. Op de eerste plaats is er sinds 2002 de landinrichtingscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha (opvolger van de ROM-gebiedscommissie Oosterwolde-Elsloo-Appelscha), waar-

in vertegenwoordigers zitten van gemeenten, waterschap, landbouw, natuurbeheerders, dorpsbelangen en milieugroepen. De landinrichtingscommissie houdt zich onder meer bezig met begrenzing van de Ecologische hoofdstructuur voor het gebied Oosterwolde-Elsloo-Appelscha (waarin het Friese deel van het Drents-Friese Wold ligt), door middel van aankoop van natuurgebieden, vrijwillige kavelruil en boerderijverplaatsingen. Zowel begrenzing als realisatie van de EHS is van belang voor het beleidsarrangement rond het Nationaal Park Drents-Friese Wold. Een deel van het park is bij instelling nog niet begrensd als onderdeel van de EHS, terwijl voor het uitvoeren van het Beheer- en Inrichtingsplan begrenzing en aankoop van EHS-gebieden wel gewenst is.

Daarnaast bestaat ook aan Drentse kant sinds 1999 een landinrichtingscommissie: de gebiedscommissie Vledder en Wapserveense Aa. Deze commissie heeft onder andere het Drentse deel van het Drents-Friese Wold als werkgebied. Ze houdt zich niet bezig met begrenzing van de Ecologische hoofdstructuur, maar probeert door middel van een meer integrale aanpak de stagnerende uitvoering van het natuurbeleid te doorbreken. Per 10 januari 2006 is deze gebiedscommissie overigens door Gedeputeerde Staten van Drenthe ontbonden.

Ten slotte ontstaat eind 2003 in de gemeente Westerveld een derde arrangement rond de problematiek van recreatiebedrijven in of nabij natuurgebieden. In de zogenaamde 'pilot recreatie' zoeken onder meer gemeente, provincie, recreatievertegenwoordigers en natuurorganisaties naar creatieve oplossingen voor recreatiebedrijven die willen uitbreiden.



De landbouw is door haar omvang en door de verwevenheid met de regionale economie een belangrijke sociale en economische drager in het gebied. Vanwege het grote aantal landbouwbedrijven dat uit het gebied zou moeten verdwijnen is het project aanvankelijk dan ook nogal omstreden.

5 Natuurontwikkeling in het Groote Veld

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het beleidsproces rond natuurontwikkeling in het Groote Veld centraal. Het Groote Veld is een natuurgebied in de Graafschap dat de provincie Gelderland in 1997 heeft begrensd als 'grote eenheid natuur'. In datzelfde jaar is de Vereniging Natuurmonumenten begonnen met het aankopen van enkele landbouwgronden in het gebied. In 1998 heeft de provincie Gelderland in overleg met de natuurorganisatie besloten om een natuurontwikkelingsproject op te starten voor het Groote Veld. Het beleidsproces dat daarmee is ingezet wordt in dit hoofdstuk beschreven en geanalyseerd op basis van de beleidsarrangementenbenadering.

In de volgende paragraaf volgt allereerst een algemene beschrijving van het gebied. In paragraaf 5.3 staat de historische en beleidscontext van natuurontwikkeling in het Groote Veld centraal. Paragraaf 5.4 omvat een analyse van het beleidsproces zoals dat de afgelopen jaren heeft plaatsgevonden rond het Groote Veld. Ten slotte geven we in paragraaf 5.5 een typering van de (wisselwerking tussen) de dimensies van het Groote Veld arrangement tegen de achtergrond van de beleidscontext.

5.2 Beschrijving van het gebied

Het Groote Veld is het grootste aaneengesloten bos- en heidegebied van Oost-Gelderland. Het gebied ligt in het hart van het Nationaal Landschap (voorheen Waardevol Cultuurlandschap) de Graafschap en is aangewezen als kerngebied van de Ecologische hoofdstructuur. De ecologische kwaliteit van het Groote Veld hangt samen met de grote oppervlakte van het gebied en de grote variatie aan droge en natte, hoger en lager gelegen

gebieden. Vooral in de lager gelegen, voedselrijke beekdalen en kwelgebieden komen hoge natuurwaarden voor. Deze zijn echter door de aanwezigheid van landbouwbedrijven en als gevolg van verdroging niet optimaal ontwikkeld. Het centrale, hoger gelegen deel van het Groote Veld vormt een groot, voedselarm bos- en heidegebied dat van groot belang is als infiltratiegebied van water voor de omgeving. Door de toenemende recreatie staan deze natuurwaarden eveneens onder druk (Grontmij, 1999; Boonstra, 2004).

In 1998 heeft de provincie Gelderland in overleg met de Vereniging Natuurmonumenten besloten om een natuurontwikkelingsproject op te starten voor het Groote Veld. Het project behelst de versnelde realisatie van een groot, aaneengesloten natuurgebied met nevendoelestellingen ten aanzien van de landbouwstructuur, het milieu, de waterhuishouding en de recreatieve voorzieningen in het gebied. Het projectgebied omvat het Groote Veld zelf en de directe omgeving daarvan, gelegen in de driehoek tussen de dorpen Warnsveld, Lochem en Vorden, ten zuiden van het Twentekanaal. Het gebied heeft een omvang van 3.800 ha, waarvan aanvankelijk ruim 2.300 ha bos en natuurterrein (60,5%) en 1.500 ha landbouwgrond (39,5%) (Grontmij, 1999; Boonstra, 2004). De landbouwgrond grenst direct aan het natuurgebied maar ligt er deels ook midden in. Deze aanvangssituatie beperkt niet alleen de natuur maar ook de landbouw sterk in de ontwikkelingsmogelijkheden. Vanwege het grote aantal landbouwbedrijven dat uit het gebied zou moeten verdwijnen is het project aanvankelijk nogal omstreden.

De landbouw is door haar omvang en door de verwevenheid met de regionale economie immers

Het project behelst de versnelde realisatie van een groot, aaneengesloten natuurgebied met nevendoelestellingen ten aanzien van de landbouwstructuur, het milieu, de waterhuishouding en de recreatieve voorzieningen in het gebied

Figuur 5.1 Het Groot Veld



een belangrijke sociale en economische drager in het gebied. Het projectgebied telt aanvankelijk 83 agrarische bedrijven, waarvan de helft melkveehouderijbedrijven. Verder zijn er 10 intensieve veehouderijbedrijven en 31 gemengde bedrijven (combinatie van melkveehouderij en intensieve veehouderij). Veel van de melkveehouderij- en de intensieve veehouderijbedrijven zijn perspectiefvol, aangezien zij relatief groot zijn en veelal een jong bedrijfshoofd hebben. Het toekomstperspectief van veel gemengde bedrijven is daarentegen slecht. Al met al telt het gebied bij aanvang van het natuurontwikkelingsproject 35 weinig levensvatbare bedrijven (Grontmij, 1999; Boonstra, 2004).

Ook zonder de natuurplannen staat de agrarische sector in het gebied overigens voor grote veranderingen, ingegeven door milieuproblematiek en aangescherpt mestbeleid. De uitbraak van varkenspest (1997/1998) en mond- en klauwzeer (2001) dragen eveneens bij aan de kwetsbaarheid van de landbouwsector in het gebied. Aangezien het Groot Veld een erg rustig gebied is met een laag voorzieningenniveau, is het zeer geschikt voor extensieve vormen van recreatie. Er zijn diverse wandel- en fietsroutes in het gebied. Voor ruiters en mountainbikers zijn bij aanvang van het project geen gemarkeerde routes aanwezig, waardoor schade ontstaat aan kwetsbare delen natuur. Verder liggen in het gebied enkele

kleine campings, een paar maneges en een golfbaan. Andere recreatieve voorzieningen, zoals vakantiehuisjes, grotere campings en zwembaden nemen in aantal toe, vooral in de buurt van de gemeenten Lochem en Vorden (de gemeente Vorden is als gevolg van een gemeentelijke herindeling per 1 januari 2005 opgegaan in de nieuwe gemeente Bronckhorst). Deze gemeenten willen de kwaliteit van de recreatieve voorzieningen in het gebied vergroten, waarbij onder andere gedacht wordt aan gemarkeerde routes voor ruiters en mountainbikers en de ontwikkeling van een bezoekerscentrum (Grontmij, 1999).

5.3 Historische en beleidscontext

5.3.1 Natuur- en landschapsbeleid in de Graafschap

Het natuurontwikkelingsproject dat eind jaren negentig wordt opgestart voor het Grootte Veld sluit aan bij bestaand rijksbeleid en provinciaal beleid voor de Graafschap. De Graafschap krijgt de afgelopen decennia veel aandacht in natuur- en landschapsbeleid van rijk en provincie. Dit is niet verwonderlijk aangezien de Graafschap niet alleen gekenmerkt wordt door bijzondere natuur- en landschapswaarden maar ook door een rijke cultuurhistorie. De landbouw is, samen met recreatie en toerisme, de belangrijkste economische pijler in de regio en levert een grote bijdrage aan de landschappelijke kwaliteit, maar vormt tegelijkertijd ook een bedreiging voor de natuur- en landschapswaarden in de Graafschap (Provincie Gelderland, 1997).

Om de spanning tussen landbouw, natuur, landschap en recreatie in het gebied te verminderen en te voorkomen dat de bijzondere kwaliteiten

van het gebied verloren gaan, besluit het rijk halverwege de jaren negentig een gebiedsgericht project op te starten in de Graafschap. De basis hiervoor ligt in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) uit 1993. Hierin wordt de Graafschap aangewezen als één van de elf Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL) in Nederland. Deze gebieden krijgen extra beleidsaandacht vanwege de aanwezige natuur- en landschapswaarden en de grote cultuurhistorische en aardkundige betekenis, die de gebieden ook recreatief-toeristisch aantrekkelijk maken. Het Ministerie van LNV wil deze 'gebiedsspecifieke kwaliteiten' behouden en versterken. Landbouw krijgt als drager van deze kwaliteiten een belangrijke rol toebedeeld in het WCL-beleid (Ministerie van LNV, 1995). Ook in de visie van de provincie Gelderland moeten de sectoren landbouw, natuur, landschap, water en recreatie in onderlinge harmonie zorg blijven dragen voor een duurzaam landelijk gebied met een hoge omgevingskwaliteit. Nieuwe ontwikkelingen in het gebied mogen niet leiden tot een vermindering van de omgevingskwaliteit. Eén van de prioriteiten van het natuur- en landschapsbeleid van de provincie Gelderland voor de regio de Graafschap is het ontwikkelen van een 'grote natuurlijke eenheid' in het Grootte Veld (Provincie Gelderland, 1997). Het Grootte Veld vormt zoals gezegd een kerngebied binnen de Ecologische hoofdstructuur. In het provinciaal begrenzingsplan voor de Graafschap van 1997 is 259 ha landbouwgrond in het Grootte Veld begrensd als reservaat- en natuurontwikkelingsgebied. Dat betekent dat binnen die begrensde gebieden tot aankoop, inrichting en beheer kan worden overgegaan. Normaal gesproken koopt de Dienst Landelijk Gebied (DLG) binnen begrens-

Nieuwe ontwikkelingen in het gebied mogen niet leiden tot een vermindering van de omgevingskwaliteit

*Natuurmonumenten
wil grote, aaneen-
gesloten gebieden
beheren om een rijker
geschakeerd ecosysteem
te creëren*

de gebieden gronden aan wanneer deze beschikbaar komen om deze vervolgens over te dragen aan een terreinbeherende organisatie.

De discussie over de begrenzing van de EHS is in de Graafschap overigens niet soepel verlopen. Aanvankelijk is het Grootte Veld slechts gedeeltelijk begrensd als reservaat- en natuurontwikkelingsgebied. Een paar landbouwenclaves vallen daar dan nog buiten. Natuurmonumenten wil echter een grotere, aaneengesloten natuurkern realiseren. In de inspraak over het begrenzingenplan voor de Graafschap krijgt de natuurbeschermingsorganisatie alsnog voor elkaar dat ook de landbouwenclaves als natuurontwikkelingsgebied worden begrensd. Samen met de reeds begrensde gebieden resulteert dit in de genoemde 259 ha reservaat- en natuurontwikkeling in het Grootte Veld (Boonstra, 2004).

Natuurmonumenten, de grootste grondeigenaar in het gebied, wil in het Grootte Veld zo snel mogelijk aan de slag. Al vanaf 1997 begint de natuurbeschermingsorganisatie dan ook met de aankoop van enkele landbouwgronden in het Grootte Veld. De bezittingen van Natuurmonumenten liggen tot dat moment vooral in hogere, droge delen van het Grootte Veld. Deze gebieden zijn ongeschikt voor de landbouw en zijn om die reden grotendeels bebost. Het zijn infiltratiegebieden, waar schoon grondwater zich verzamelt. In de beekdalen en langs de randen van het gebied kwelt het infiltratiewater weer op. Natuurmonumenten wil grote, aaneengesloten gebieden beheren om een rijker geschakeerd ecosysteem te creëren. De natte en vochtige gebieden in het Grootte Veld zijn echter grotendeels ontgonnen voor de landbouw en door het gebruik van kunstmest en vergaande ontwatering is de soortenrijk-

dom er vanaf de tweede helft van de negentiende eeuw afgenomen (Boonstra, 2004).

5.3.2 Een integraal en interactief natuurontwikkelingsproject

Het streven van Natuurmonumenten naar een aaneengesloten natuur- en bosgebied in het Grootte Veld past in het gebiedsperspectief voor WCL de Graafschap dat het gebied grotendeels aanwijst als stimuleringscategorie natuur en bos. Uiteindelijk beslissen de provincie en de stuurgroep WCL dan ook positief over het natuurontwikkelingsproject. Daarbij kiezen ze voor een integrale aanpak: het project moet naast natuurdoelen ook de herstructurering van de landbouw bevorderen, bijvoorbeeld door bij aankopen van bedrijven de percelen die niet nodig zijn voor natuur toe te delen aan agrarische bedrijven rondom het Grootte Veld.

Daarnaast wordt ook besloten om een projectstructuur op te zetten waarin alle partijen in het gebied, waaronder Natuurmonumenten en GLTO (tegenwoordig LTO Noord), zijn vertegenwoordigd. Een integrale en interactieve opzet van het project wordt gezien als belangrijk hulpmiddel om draagvlak te creëren onder de boeren in het gebied. De initiatiefnemers van het project Grootte Veld (Natuurmonumenten, Ministerie van LNV en provincie Gelderland) hechten hier grote waarde aan, aangezien de aankoop van landbouwgrond op basis van vrijwilligheid moet geschieden en massaal verzet door de boeren de natuurplannen ernstig zou kunnen dwarsbomen.

De Dienst Landelijk Gebied (DLG) is vervolgens aan de slag gegaan met het opstellen van een projectplan dat er uiteindelijk in 1998 ligt.

Volgens het plan zijn Gedeputeerde Staten van Gelderland opdrachtgever van het project en is DLG de opdrachtnemer. Verder bestaat de projectstructuur uit een projectleider van DLG, een ambtelijke projectgroep en een begeleidingscommissie. In de begeleidingscommissie zijn LTO, Natuurmonumenten, provincie, gemeenten, kavelruilcommissie, recreatieschap en waterschap vertegenwoordigd. LTO levert de voorzitter. De begeleidingscommissie wordt aanvankelijk ingesteld als klankbord voor de ambtelijke projectgroep, maar functioneert in de praktijk als overlegorgaan waarin de voortgang van het project wordt besproken en afstemming plaatsvindt tussen de betrokken partijen. De begeleidingscommissie speelt vooral een belangrijke rol bij het verkrijgen van draagvlak voor het project. Het project Groote Veld moet in vijf jaar afgerond zijn (in 2003).

Hoofddoel van het project Groote Veld is het versneld realiseren van een grote eenheid bos en natuur. Nevendoelen zijn het verbeteren van de landbouwstructuur in het omliggende gebied en het verbeteren van de recreatievoorzieningen, de waterhuishouding en de milieumomstandigheden. Bovendien moet het project leiden tot een 'samenhangende inrichting voor het gebied' en een 'efficiënt en effectief integraal beheer'. De beoogde resultaten zijn voor natuur het meest concreet geformuleerd: verwerving en inrichting van 259 ha natuurgebied. Het voornaamste middel om dit te bereiken is een gecoördineerde en versnelde inzet van bestaande instrumenten en geldstromen voor aankoop, ruil en inrichting van natuurgronden. De provincie Gelderland heeft daarbij nadrukkelijk gekozen voor versnelde realisatie van nieuwe natuur via het spoor van

actieve verwerving van landbouwgronden en overdracht daarvan aan Natuurmonumenten. Actieve verwerving houdt in dat er voor gekozen is om zogenaamde 'aankopers' actief de betrokken boeren in het gebied te laten benaderen met de vraag of ze hun grond willen verkopen. De provincie kiest voor deze werkwijze omdat ze graag één beheerder ziet voor het gebied. Hiertoe is een contract afgesloten met Natuurmonumenten, die bij aanvang van het project al een groot deel van de natuurgronden in het Groote Veld in haar bezit heeft. Hierbij speelt ook een rol dat eind jaren negentig nog geen overheidsmiddelen beschikbaar zijn voor realisatie van nieuwe natuur door boeren of particulieren. In het jaar 2000 wordt weliswaar Programma Beheer geïntroduceerd, maar dat kent een moeizame start en bovendien is er in de beginjaren van de subsidieregeling weinig animo voor particulier natuurbeheer in het Groote Veld.

5.4 Het beleidsproces

5.4.1 Een roerig begin

In 1998 besluit de provincie Gelderland dus in overleg met Natuurmonumenten een natuurontwikkelingsproject op te starten voor het Groote Veld. Er wordt een begeleidingscommissie in het leven geroepen met daarin vertegenwoordigers van LTO, Natuurmonumenten, provincie, gemeenten, kavelruilcommissie, recreatieschap en waterschap. Bij aanvang van het project bestaat meteen veel weerstand tegen de natuurplannen, met name onder de boeren in het gebied. Dit is onder meer het gevolg van de aanpassing in het provinciaal begrenzingsplan dat Natuurmonumenten heeft weten te bewerkstelligen, waardoor

Hoofddoel van het project Groote Veld is het versneld realiseren van een grote eenheid bos en natuur

De rest van de bedrijven heeft twee opties: verplaatsen of stoppen

bestaande landbouwenclaves alsnog worden begrensd als reservaat- en natuurontwikkelingsgebied. De voorzitter van de begeleidingscommissie zegt hierover: “De knuppel was dus al in het hoenderhok gegooid voordat het goed en wel begon”. Een vertegenwoordiger van het Plattelandshuis Achterhoek en Liemers geeft aan: “Daar had je in plaats van begrip over en weer in twee maanden tijd een polarisatie in het gebied bewerkstelligd”.

De LTO-bestuurders proberen hun achterban er van te overtuigen dat het project Grootte Veld ook een landbouwdoelstelling heeft en dat meedraaien in de projectstructuur in ieder geval de kans biedt om invloed uit te oefenen op de uitvoering van de natuurplannen. Uiteindelijk krijgt LTO de achterban mee. Er volgt een periode van intensief overleg tussen de betrokkenen bij het Grootte Veld. De voorzitter van de begeleidingscommissie zegt daarover: “Op zichzelf, het proces in de begeleidingsgroep, daarin hebben we uitgebreid gepolderd”. Ondanks de vele strubbelingen in het begin, groeien de afzonderlijke partijen in de begeleidingscommissie, vooral Natuurmonumenten en de georganiseerde landbouw, in de loop der jaren steeds meer naar elkaar toe. Zo geeft een vertegenwoordiger van het Plattelandshuis aan: “Natuurlijk stonden de verschillende afgevaardigden wel voor hun sectorale belangen, maar door steeds meer te kijken naar win-win mogelijkheden kwam toch de gezamenlijke noemer steeds vaker boven drijven”.

5.4.2 Een integraal uitvoeringsplan

In de begeleidingscommissie wordt aanvankelijk besloten om uit te gaan van een gezamenlijk opgesteld uitvoeringsplan, het Uitvoeringsplan

Grootte Veld 2000. Het uitvoeringsplan is niet alleen een verdere uitbreiding en concretisering van het oorspronkelijke projectplan, het is ook veel ambitieuzer. Zo omvat het plan voor natuur een doelstelling van 41 ha bovenop de reeds begrensde natuur (300 ha in totaal). Het kerngebied moet uitgroeien tot een groot aaneengesloten natuurgebied, waarin de natuur haar eigen gang kan gaan. Het waterbeheer moet tegemoet komen aan de eisen van zowel landbouw als natuur in het gebied. Voor de recreatie in het gebied benadrukt de begeleidingscommissie dat de recreatiestromen beter geleid moeten worden ten behoeve van natuurwaarden en rust in het gebied. Het uitvoeringsplan wil daarnaast voorwaarden scheppen voor ‘een optimale ontwikkeling van economisch en milieuhygiënisch duurzame grondgebonden landbouwbedrijven’ (Grontmij, 1999; Boonstra, 2004).

Volgens het uitvoeringsplan is er ruimte voor 17 extensieve rundveehouderijbedrijven in de randzone rondom het Grootte Veld. De rest van de bedrijven heeft twee opties: verplaatsen of stoppen. Het aantal van 17 bedrijven is echter niet gebaseerd op de wensen en toekomstverwachtingen van de 83 boeren in en om het Grootte Veld, maar op een aantal aannames ten aanzien van wat in de toekomst economisch en milieuhygiënisch nodig is. Zo wordt verondersteld dat op termijn alleen de grote rundveehouderijbedrijven met groeipotentie rendabel zijn. De gemengde bedrijven zullen door eisen op het gebied van milieu moeten specialiseren, groeien of stoppen. Deze landbouwdoelstelling wordt hevig bekritiseerd door de boeren in het gebied. Zo zou het voor hen een onmogelijke opgave zijn om de gevraagde uitbreiding en

extensivering te bekostigen. Bovendien gaat het plan uit van maar één ontwikkelingsoptie, namelijk groeien en specialiseren: alleen bedrijven van voldoende omvang kunnen overleven en de benodigde milieu-investeringen opbrengen. Alternatieve bedrijfsontwikkelingen, zoals biologische landbouw of combinaties van landbouw met recreatie of met natuurbeheer, worden door het uitvoeringsplan niet onderkend.

5.4.3 Gezamenlijke financiering?

Volgens het uitvoeringsplan zal Natuurmonumenten, in ruil voor de extra natuur die ze kan aankopen, hele bedrijven aankopen en ook een deel van het verlies op bedrijfsgebouwen compenseren. De opdrachtgever van het project vanuit de provincie Gelderland zegt hierover: “Aan Natuurmonumenten was het ook gelegen om versneld die grote eenheid natuur te realiseren. Dat was hen ook wat geld waard. Zij hebben toen besloten om 3,5 miljoen gulden beschikbaar te stellen voor de afkoop van verlies op gebouwen”. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten voegt hieraan toe: “Je kunt niet zeggen: Natuurmonumenten wil wel de gronden voor natuur, maar tegen beperkte inzet. Er is na ondertekening van de contracten een participatieverplichting. Een deel van het geld voor aankoop en sloop bedrijfsgebouwen dat Natuurmonumenten heeft geïnvesteerd, past hopelijk in een (Europees) D2 subsidietraject. Deze pot is echter leeg”. De projectleider vanuit DLG zegt over de investering van Natuurmonumenten: “Dat is een belangrijke financiële motor geweest om de verwerking toch redelijk voorspoedig te laten verlopen”. De tegemoetkoming van Natuurmonumenten voor het verlies op gebouwen komt bovenop de

reguliere middelen voor grondverwerving die door Rijk en provincie beschikbaar worden gesteld. Al snel bleek namelijk dat met de reguliere verwervingsmiddelen de doelen van het project niet bereikt konden worden. Daarom is besloten om ook een hectaretoeslag van maximaal 5.000 gulden per hectare toe te passen, gebaseerd op het gegeven dat de landbouwgronden in de directe omgeving van het Groote Veld duurder waren dan de gronden in het gebied zelf. Dit is gefinancierd door LNV en provincie. De opdrachtgever namens de provincie Gelderland zegt hierover: “Dat kon voor sommige mensen net dat zetje in de rug zijn om toch het besluit te nemen om gronden te verkopen”.

Begin 1999 wordt het integrale uitvoeringsplan Groote Veld 2000 ingediend door LTO, Natuurmonumenten en DLG als ‘kansrijk project’ in het kader van de reconstructie. De begeleidingscommissie Groote Veld probeert op deze manier de nog niet aangenomen Reconstructiewet concentratiegebieden te benutten voor financiering van het plan. Het besluit van LNV hierover laat echter lang op zich wachten. Van LNV wordt onder meer een aanvullende bijdrage gevraagd voor de verliezen op gebouwen, de sloopkosten van bedrijven, kavelruil en herstel van beken. Aan VROM wordt een bijdrage gevraagd voor het plaatsen van groenlabel stallen. Uit de WCL-middelen wordt tot slot een bescheiden bedrag geput voor de aanleg van recreatievoorzieningen (Grontmij, 1999; Boonstra, 2004).

De begeleidingscommissie Groote Veld werkt ondertussen door aan de realisering van de onderdelen van het plan waarvoor al financiering beschikbaar is. Behalve om grondaankopen gaat het onder meer om de bouw van een bezoekers-

Al snel bleek namelijk dat met de reguliere verwervingsmiddelen de doelen van het project niet bereikt konden worden

centrum en de aanleg van recreatieve routes. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de samenwerkende partijen zelf. Dit is gedurende de gehele projectperiode een belangrijke spelregel. De projectleider bij DLG zegt: “Er zaten allerlei partijen met hun eigen verantwoordelijkheid aan tafel en die begeleidingscommissie was er puur voor een stukje afstemming. Maar elke partij heeft zijn eigen verantwoordelijkheid gehouden en ook zijn eigen verantwoordelijkheid genomen”.

5.4.4 Andere geluiden

Bewoners en boeren uit de landbouwenclave Galgengoor ontwikkelen begin 2000 een alternatief plan voor hun buurtschap. Galgengoor is een gebied van 100 ha, grenzend aan de Onderlaatsse Laak, dat weide, akkers, bos en bebouwing omvat. Het grootste deel van het gebied is begrensd als reservaat of natuurontwikkelingsgebied. De bewoners en ondernemers uit het buurtschap, verenigd in de Initiatiefgroep Galgengoor (IGG), zijn fel tegen een strikte scheiding tussen natuur en landbouw en proberen de verschillende functies juist te combineren. Ze willen de grond in eigendom houden en in combinatie met particulier natuurbeheer de leefbaarheid van het gebied op peil houden. Ondanks het feit dat de plannen van de IGG ingaan tegen het vigerende beleid van begrenzen en aankopen, krijgen ze sympathie van sommige leden van de begeleidingscommissie Grootte Veld. De provincie Gelderland, opdrachtgever van het project en formeel verantwoordelijk voor het natuurbeleid in Gelderland, staat zeer positief tegenover initiatieven op het gebied van particulier en agrarisch natuurbeheer, vanwege de grotere kans op draagvlak onder eigenaren en

gebruikers en op versnelde realisatie van het natuurbeleid. In reactie op de LNV-beleidslijn particulier natuurbeheer hebben de provincie Gelderland en Natuurmonumenten echter in 1998 een intentieverklaring ondertekend over samenwerking bij de realisering van het Gelders natuurbeleid. In deze intentieverklaring wordt het Grootte Veld als geheel aan Natuurmonumenten toebedeeld. Natuurmonumenten blijft vasthouden aan dit contract. Daarmee blijft de focus in het project Grootte Veld dus gericht op de verwerving van landbouwgronden en de overdracht daarvan aan Natuurmonumenten. De meeste boeren in het buurtschap Galgengoor verkopen hun gronden echter niet.

Ondertussen staat de agrarische sector in de Achterhoek onder grote druk ten gevolge van allerlei externe en autonome ontwikkelingen in de landbouw, waaronder aangescherpt mestbeleid en uitbraken van varkenspest en mond- en klauwzeer. In het Grootte Veld worden potentiële opvolgers ook nog eens afgeschrikt door de vergaande natuurplannen voor het gebied. Sommige landbouwers in het Grootte Veld kiezen dan ook eieren voor hun geld en verkopen hun gronden ten behoeve van de natuurontwikkelingsplannen. Voor de achterblijvende boeren wordt het steeds moeilijker het hoofd boven water te houden. Voor LTO brengt dit een lastige positie met zich mee binnen de begeleidingscommissie. Een vertegenwoordiger van LTO Noord zegt hierover: “Vanuit de landbouw hebben we toch een beetje het gevoel dat we uiteindelijk meer aan stervensbegeleiding hebben gedaan dan dat we wat bereikt hebben voor de landbouw. (...) Wat er wel gebeurd is, is eigenlijk gebeurd door externe factoren er omheen (...). Dat is in mijn visie dus

In het Grootte Veld worden potentiële opvolgers ook nog eens afgeschrikt door de vergaande natuurplannen voor het gebied

niet te schuiven op positieve ontwikkelingen vanuit het project, want daarin is eigenlijk niets gebeurd op landbouwgebied”.

5.4.5 Tegenslag

Eind 2000, halverwege de projectperiode, kent het project Grootte Veld twee onzekere factoren. Om te beginnen is het de vraag of de financiering voor het uitvoeringsplan Grootte Veld toegezegd zal worden door VROM en LNV. Daarnaast is onzeker wat de kansen zijn voor boeren die boer willen blijven in het gebied, zoals in het buurtschap Galgengoor. Dan blijkt dat de financiering van VROM en LNV er niet komt. LNV wil alleen meebetalen aan compensatie voor het verlies op gebouwen van bedrijven binnen begrensde natuurontwikkelingsgebieden. Ondertussen blijkt dat het animo onder boeren voor de in het uitvoeringsplan geschetste schaalvergroting gering is. Boeren willen best uitbreiden, maar de omvang en het tempo van de schaalvergroting achten ze niet haalbaar. De projectleider bij DLG zegt hierover: “Tijdens een voorlichtingsbijeenkomst over dat plan zei toch een behoorlijk deel van de landbouwbedrijven: “Wij kunnen en willen ook niet allemaal doorgroeien naar dat soort grote bedrijven”. (...) Dus ik denk dat het eigenlijk een verkeerde inschatting is geweest. Hoewel je dat niet weet hoor, misschien dat als de financiële middelen er waren gekomen, dat het gebied zich dan wel zo had ontwikkeld”.

Daarnaast zijn er boeren die vinden dat het uitvoeringsplan rekening zou moeten houden met andere ontwikkelingsopties, waardoor er mogelijk meer dan de beoogde 17 bedrijven perspectief hebben in het gebied. In reactie op deze tegenslagen besluit de begeleidingscommissie van het

Grootte Veld terug te keren tot het oorspronkelijke, minder ambitieuze projectplan en dit zo goed mogelijk uit te voeren. Hierin slaagt zij uiteindelijk slechts gedeeltelijk. Aan het eind van de projectperiode, in 2003, zijn maatregelen genomen op het gebied van waterhuishouding en recreatie en is ongeveer de helft van de beoogde 259 ha natuur aangekocht. Reden voor het niet volledig realiseren van de natuurdoelstelling is dat er minder boeren in het gebied willen stoppen dan verwacht. Bovendien hebben de uitbraken van varkenspest en mond- en klauwzeer het verwervingsproces vertraagd, evenals de aankoopstop die eind 2002 is afgekondigd door het Ministerie van LNV.

5.4.6 Nog meer tegenslag

Dan komt het project ‘Boeren voor Natuur’ onder de aandacht van de begeleidingscommissie. Het project is gebaseerd op het idee dat boeren behalve voedsel ook natuur en landschap kunnen produceren op hun eigen grond. Daardoor kunnen kostbare aankopen van landbouwgrond voor natuurdoelen achterwege blijven. Boeren krijgen in ruil voor hun inspanningen een vergoeding uit een regionaal fonds, waarin betrokken overheden en regionale partijen een eenmalige bijdrage storten en waarvan het rendement jaarlijks aan de boeren wordt uitgekeerd. LNV en de provincie Gelderland zijn gecharmeerd van het idee. De provincie stemt na een positief advies van de begeleidingscommissie in met een pilot in het Grootte Veld. LNV besluit echter het Grootte Veld niet als pilot project in het kader van Boeren voor Natuur aan te wijzen. Twee andere projecten, in de Polder van Biesland en op het landgoed Twickel, worden vanwege minder complexe eigendomssituaties geschikter geacht.

LNV besluit echter het Grootte Veld niet als pilot project in het kader van Boeren voor Natuur aan te wijzen

Verwerving van dit bedrijf is dan ook cruciaal om met de inrichting van het Groote Veld te kunnen beginnen

Als gevolg van de aankoopstop komt in 2003 de verwerving van landbouwgronden in het Groote Veld bovendien een jaar lang geheel stil te liggen, ondanks de eindfase waarin sommige onderhandelingsprocessen zich reeds bevinden en ondanks de afspraken die reeds zijn gemaakt. Dit leidt tot veel frustraties bij de gebiedspartners. De opdrachtgever namens de provincie Gelderland zegt hierover: “Dat frustreerde het proces behoorlijk. Je bent met partijen in overleg, je zegt dat je (gronden) wilt kopen en dan zeg je vervolgens: “We kopen niet meer”. (...) Dat heeft veel frustraties opgeleverd. Dan wordt je gelijk gezien als onbetrouwbare overheid.”

5.4.7 Een succesvol einde?

Omdat aan het eind van de projectperiode (in 2003) de natuurdoelstelling nog verre van gerealiseerd is, wordt besloten het project langer te laten doorlopen dan oorspronkelijk de bedoeling was. Daarbij speelt een belangrijke rol dat de aankopers van DLG nog in onderhandeling zijn met de eigenaar van een melkveebedrijf dat in het beekdal van de Onderlaatste Laak ligt. Een onderzoek van het waterschap Rijn en IJssel heeft uitgewezen dat de grondwaterpeilverhoging die nodig is voor de gewenste natuurontwikkeling in het Groote Veld er toe zal leiden dat deze boer zijn bedrijf niet kan voortzetten. Verwerving van dit bedrijf is dan ook cruciaal om met de inrichting van het Groote Veld te kunnen beginnen. Uiteindelijk besluit de betreffende boer in 2005 definitief tot verkoop van zijn bedrijf. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten zegt: “De melkveehouder heeft voor hem, na onderhandelingen, het maximaal mogelijke er uit gehaald. Hij wilde pas eind 2006 daadwerkelijk

verhuizen. Zodoende was er voldoende tijd om af te bouwen en te verhuizen en dergelijke.”. Daarmee zijn al met al 150 van de begrensde 259 ha verworven en overgedragen aan Natuurmonumenten. Dit betekent dat de natuurbeschermingsorganisatie in de loop van 2006 kan beginnen met inrichting- en beheermaatregelen. Het waterschap Rijn en IJssel kan dan bovendien aan de slag met de benodigde ingrepen in de waterhuishouding van het gebied (Sleurink, 2005). Natuurmonumenten heeft inmiddels voor twee deelgebieden van het Groote Veld inrichtingsplannen opgesteld. In 2003 is het inrichtingsplan voor de dan reeds verworven landbouwpercelen Graafse Kamp, Smeerdijk en Kienveen (samen 29 ha) gereed gekomen. Dit inrichtingsplan is gebaseerd op de natuurdoelstelling uit het uitvoeringsplan Groote Veld 2000. Met het plan is bovendien aansluiting gezocht bij de visie van de klankbordgroep die door Natuurmonumenten speciaal is opgericht om de natuurbeheerder te adviseren over de inrichting van de verworven percelen. Het inrichtingsplan is gericht op behoud en ontwikkeling van inheemse bostypen, afgewisseld met droge en vochtige heide en schrale graslanden. Daarmee sluit het plan aan bij de natuurdoeltypen die in het natuurgebiedsplan van de provincie Gelderland (2002) zijn geformuleerd, zodat Natuurmonumenten in aanmerking komt voor een inrichtingssubsidie op grond van de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN 2000) (Wolf, 2003). LNV kent echter minder subsidie toe dan aangevraagd en een reactie op het bezwaar dat Natuurmonumenten tegen de subsidiebeschikking aantekent laat erg lang op zich wachten. Een vertegenwoordiger van Natuurmonumenten zegt: “Soms lijkt het alsof alleen Natuurmonumenten

dit wil. Maar het is gewoon beleid. Dit willen we met zijn allen, hier hebben we voor gekozen, dit is politiek, dit is wetgeving. Maak het elkaar dan niet zo moeilijk”.

Nadat de onderhandelingen met de eigenaar van het melkveebedrijf in het beekdal van de Onderlaatste Laak afgerond zijn, kan Natuurmonumenten ook aan een inrichtingsplan voor het de voormalige landbouwgronden in het deelgebied Onderlaatste Laak (67 ha) beginnen. Dit plan komt in 2005 gereed. Bij het opstellen van het inrichtingsplan is rekening gehouden met de visie van de klankbordgroep die is opgericht voor het verkrijgen van input en draagvlak in de omgeving. Het plan speelt dan ook in op de wens om het open karakter van het cultuurlandschap te behouden en te versterken. Het plan sluit bovendien aan bij de plannen van het waterschap Rijn en IJssel om het waterpeil en de waterbodem van de Onderlaatste Laak te verhogen met het doel vernatting en een gevarieerdere en soortenrijkere vegetatie te realiseren.

Centraal in het inrichtingsplan van Natuurmonumenten staat onder meer het herstel van oude akkers, moerasontwikkeling, de ontwikkeling van nat grasland in de laaggelegen, natste delen van het gebied en perceelsgewijs beheer (begrazing en aanvullend maaibeheer) van deze graslanden. Hiermee wordt enigszins afgeweken van de natuurdoeltypen zoals geformuleerd in het natuurgebiedsplan van de provincie Gelderland, waarin geen akkers zijn begreund. Als gevolg daarvan komt Natuurmonumenten voor een deel van het inrichtingsplan niet in aanmerking voor een SN 2000 inrichtingssubsidie (Goutbeek et al., 2005). De vertegenwoordiger van Natuurmonumenten vindt de bureaucratische processen

lastig: “In het algemeen kun je stellen dat processen als subsidieaanvragen, bestemmingsplanwijzigingen, vergunningaanvragen en dergelijke enorm veel werk met zich mee brengen. Wat dat betreft denk ik dat we het elkaar niet gemakkelijker maken, terwijl uiteindelijk niemand echt tegen natuurontwikkeling is en iedereen er een zekere baat bij heeft”.

5.4.8 Nieuwe ontwikkelingen

De ontwikkelingen in het Groote Veld staan dus niet stil. Zo loopt er nog steeds een kavelruilproces ter verbetering van de landbouwstructuur in de schil rondom het Groote Veld. In 2006 komen bovendien bij de provincie Gelderland in het kader van de reconstructie nieuwe financiële middelen beschikbaar voor bedrijfsverplaatsingen in de regio. Daarnaast zal de reconstructie volgens betrokkenen ook consequenties hebben voor de landbouwstructuur in het omliggende gebied. Volgens het Reconstructieplan Achterhoek en Liemers dat in mei 2005 van kracht is geworden, ligt het Groote Veld in een extensiveringgebied. Dit betekent dat landbouwbedrijven er in de toekomst niet verder uit mogen breiden. Dit heeft wellicht tot gevolg dat steeds meer boeren hun heil elders zullen gaan zoeken. Een vertegenwoordiger van het Plattelandshuis zegt: “Het Reconstructieplan Achterhoek en Liemers is toch een vrij abstract plan, met een begroting van 525 miljoen euro. Dan is het goed om te kijken van: wat wil je daar nou mee? Dat is een hele hoop geld en dat willen we in 12 jaar toch wegzetten. (...) Dus dat is een hele opgave”. Een vertegenwoordiger van LTO Noord geeft aan: “Eigenlijk wordt al het geld altijd gestopt in de plannen, in de commissies, in de advies-

Bij het opstellen van het inrichtingsplan is rekening gehouden met de visie van de klankbordgroep die is opgericht voor het verkrijgen van input en draagvlak in de omgeving

En nu is het zo dat agrarisch natuurbeheer gewoon als alternatief wordt gezien, als mogelijkheid of als aanvulling op landbouwproductie: natuurproductie

bureaus die er omheen dansen. Bij de basis, de man of vrouw in de landbouw en op het platteland, komt eigenlijk geen geld terecht, want het mag niet individueel aan iemand ten goede komen”. Dat laatste heeft te maken met Europese regelgeving die staatssteun verbiedt.

Tegelijkertijd is er een ontwikkeling gaande waarin Natuurmonumenten in toenemende mate de boeren die zijn achtergebleven in het gebied betreft bij het beheer van de natuurgronden. Zo krijgen de boeren bijvoorbeeld de mogelijkheid om vee in te scharen in de natuurgebieden. De projectleider vanuit DLG zegt: “Er zit nog een biologisch bedrijf, de Vijfsprong, een zorgboerderij (in het buurtschap Galgengoor). Die heeft zijn gronden niet verkocht. Die hebben een hele goede samenwerking met Natuurmonumenten, die beheren ook gronden van Natuurmonumenten. (...) Dus dat gaat heel goed samen”. Daarnaast lijkt er toekomstperspectief te zijn voor boeren die hun bedrijf uitbreiden met activiteiten op het gebied van biologische landbouw, recreatie en toerisme of gezondheidszorg. Een vertegenwoordiger van het Plattelandshuis zegt: “De omslag van agrarisch natuurbeheer als een alternatief voor het bedrijfsinkomen, die is pas na 2000 een beetje gekomen. (...) En nu is het zo dat agrarisch natuurbeheer gewoon als alternatief wordt gezien, als mogelijkheid of als aanvulling op landbouwproductie: natuurproductie”.

Ten slotte biedt het rijksbeleid voor de Nationale Landschappen volgens betrokkenen wellicht wat (financiële) mogelijkheden voor de toekomst van het Groot Veld. In de Nota Ruimte heeft het Rijk de Graafschap aangewezen als een van de twintig Nationale Landschappen in Nederland.

Het gaat daarbij om landschappen met zeldzame, unieke en kenmerkende landschappelijke, natuurlijke en recreatieve kwaliteiten. Provincies werken deze kernkwaliteiten, evenals de exacte begrenzing van de gebieden, uit in streekplannen en uitvoeringsprogramma's, waarbij de kernkwaliteiten van de gebieden bepalend zijn voor de toegestane ruimtelijke ontwikkelingen. De rijksoverheid betaalt mee aan de aanleg en beheer van landschapselementen en recreatieve voorzieningen. De middelen die nodig zijn voor beheer en ontwikkeling van de Nationale Landschappen moeten daarnaast bijeen worden gebracht via cofinanciering door EU, provincies, gemeenten, maatschappelijke organisaties en de private sector (Ministerie van LNV, 2005c). Een vertegenwoordiger van het Plattelandshuis plaatst hier wel een kanttekening bij: “Dat is toch een beetje de moeilijkheid met dit soort zaken: (a) de regelgeving is nog niet duidelijk, (b) de financieringsstroom is niet duidelijk. Waar moet je je dan op richten?”.

5.5 Typering van het beleidsarrangement

Met het instellen van een begeleidingscommissie is rond het project Groot Veld vanaf 1998 een duurzame samenwerkingsrelatie tot stand gekomen tussen de betrokken partijen. De integrale, gebiedsgerichte werkwijze is daarmee geïnstitutionaliseerd geraakt en de coalitie van gebiedspartners die is ontstaan in het Groot Veld heeft daarmee een stevige positie verworven. In deze paragraaf wordt stilgestaan bij (de wisselwerking tussen) de vier dimensies van het beleidsarrangement dat rond het natuurontwikkelingsproject Groot Veld is ontstaan: actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Bovendien

wordt aandacht besteed aan de invloed vanuit de beleidsomgeving op (de dimensies van) het beleidsarrangement.

5.5.1 Actoren en coalities

In het project Grootte Veld werken de Vereniging Natuurmonumenten, de provincie Gelderland en de Dienst Landelijk Gebied (DLG) samen om een grootschalig natuurgebied te realiseren. Vanaf het begin van het project is daarmee sprake van een coalitie tussen deze drie partijen. In de loop van het beleidsproces is ook samenwerking ontstaan met de georganiseerde landbouw in het gebied (LTO). Deze samenwerking is vooral gebaseerd op de afhankelijkheid van Natuurmonumenten, de provincie Gelderland en DLG van de bereidheid van de landbouw om vrijwillig gronden te verkopen ten behoeve van natuurontwikkeling in het Grootte Veld.

De partijen die in de beginfase van het project lijnrecht tegenover elkaar staan, Natuurmonumenten en de georganiseerde landbouw, vinden elkaar uiteindelijk in de uitwerking van het natuurontwikkelingsproject. Hierbij is van belang dat LTO de voorzitter voor de begeleidingscommissie heeft geleverd. Dit heeft ondanks een aantal conflicten met Natuurmonumenten in het beginstadium uiteindelijk toch de benodigde medewerking van individuele boeren in het gebied opgeleverd. Draagvlak voor en consensus over de planvorming voor het Grootte Veld staan dan ook als spelregels hoog in het vaandel bij alle partijen in de begeleidingscommissie. De blijvende betrokkenheid van de afzonderlijke leden van de begeleidingscommissie bij de voortgang van het project Grootte Veld en hun streven naar consensus maakt dat zij ook als coalitie getypeerd kunnen worden.

In de begeleidingscommissie Grootte Veld zitten behalve vertegenwoordigers van LNV, DLG, provincie Gelderland, Natuurmonumenten en LTO ook vertegenwoordigers namens de gemeenten Lochem, Warnsveld (Zutphen) en Vorden (Bronckhorst), het waterschap Rijn en IJssel, het waterbedrijf Gelderland, het recreatieschap Achterhoek en Liemers en de landgoedeigenaren in het gebied. Later komt daar ook een vertegenwoordiger van de initiatiefgroep Galgengoor (IGG) bij. Uit het gegeven dat de IGG zonder meer in de begeleidingscommissie wordt toegelaten, kan worden geconcludeerd dat transparantie en toegankelijkheid eveneens belangrijke spelregels zijn in het beleidsproces rond het Grootte Veld.

5.5.2 Hulpbronnen

Voor de uitvoering van het project Grootte Veld is sprake van een wederzijdse afhankelijkheid tussen de verschillende gebiedspartners. Alle betrokken partijen hebben belangrijke hulpbronnen tot hun beschikking. Natuurmonumenten neemt als grootste grondeigenaar en terreinbeheerder in het gebied een belangrijke positie in. Dit blijkt meteen al wanneer de organisatie op het laatste moment een aanpassing in het provinciaal begrenzingenplan voor elkaar weet te krijgen. Bovendien weet Natuurmonumenten een door de IGG voorgestelde koerswijziging richting agrarisch natuurbeheer tegen te houden door vast te houden aan het contract met de provincie Gelderland waarin het Grootte Veld als geheel aan de natuurbeschermingsorganisatie wordt toebedeeld. Natuurmonumenten heeft ten slotte financiële middelen ter beschikking om de aankoop van gronden in het Grootte Veld te versnellen: Zo compenseert Natuurmonumenten het verlies op bedrijfsgebouwen.

Vanaf het begin van het project is daarmee sprake van een coalitie tussen deze drie partijen

Ook hebben de lokale overheden middelen ter beschikking voor cofinanciering van kleinschalige projecten in het Grootte Veld

Ook de landbouw heeft een sterke onderhandelingspositie in het gebiedsproces. De aankoop van landbouwgrond geschiedt immers uitsluitend op basis van vrijwilligheid. Daarmee is agrarische medewerking cruciaal voor het realiseren van de natuurdoelen in het Grootte Veld. Sommige boeren maken handig gebruik van deze sterke uitgangspositie in de onderhandelingen over de aankoop van hun gronden. Anderen bezwijken gemakkelijker onder de druk van de natuurplannen. Deze bedrijven kunnen als gevolg van allerlei autonome ontwikkelingen in de landbouw nauwelijks het hoofd boven water houden. Verkoop van gronden tegen een marktconforme prijs is voor hen een aantrekkelijke optie. Van belang voor de positie van de landbouw in het gebiedsproces is eveneens dat LTO de voorzitter van de begeleidingscommissie levert. Deze spelregel heeft de landbouworganisatie reeds bij aanvang van het natuurontwikkelingsproject afgedwongen. Door de constructieve houding van LTO in het project worden bovendien mogelijkheden gecreëerd voor landbouwontwikkeling elders. Dit komt tot uiting in het uitvoeringsplan Grootte Veld 2000. Als blijkt dat de benodigde extra rijksfinanciering voor het uitvoeringsplan uitblijft en bovendien de natuurdoelstellingen niet gehaald worden, staat de samenwerking in de begeleidingscommissie-coalitie onder druk, maar ze blijft toch bestaan. Er is inmiddels sprake van een grote persoonlijke betrokkenheid van de individuele leden van de begeleidingscommissie bij de voortgang van het project. De betrokken overheden hebben beleidsplannen, wettelijke kaders en financiële middelen ter beschikking om het project in de gewenste richting te sturen. Voor de provincie Gelderland zijn het

Gebiedsperspectief voor WCL de Graafschap, het Gebiedsplan Natuur en Landschap en het Reconstructieplan Achterhoek en Liemers belangrijke hulpbronnen om het gebiedsproces in het Grootte Veld tot stand te brengen en in de gewenste richting te sturen. Samen met het Ministerie van LNV financiert de provincie de grondverwerving in het gebied, inclusief een hectaretoeslag. DLG heeft een belangrijke positie in het gebiedsproces als projectleider en als aankoper van landbouwgronden. Het waterschap Rijn en IJssel betaalt mee aan een grootschalig waterhuishoudkundig onderzoek in het gebied en stelt bovendien een deel van de benodigde middelen ter beschikking voor de aankoop van het landbouwbedrijf aan de Onderlaatste Laak. De gemeenten in het plangebied hebben met de bestemmingsplannen buitengebied een belangrijk instrument in handen om ontwikkelingen in het gebied middels vergunningverlening te controleren. Ook hebben de lokale overheden middelen ter beschikking voor cofinanciering van kleinschalige projecten in het Grootte Veld. Zo investeert de gemeente Lochem in recreatieve voorzieningen in het projectgebied.

5.5.3 Spelregels

De spelregel van geïntegreerde, gebiedsgerichte, 'bottom-up' beleidsvoering geldt in het project Grootte Veld ook voor de uitvoering van het natuurbeleid. Dit is opmerkelijk omdat het natuurbeleid zich van oorsprong juist kenmerkt door een overwegend sectorale en hiërarchische aanpak. Deze traditionele aanpak gaat echter niet gepaard met voldoende hulpbronnen, zodat Rijk en provincie ook in andere gebieden samenwerking moeten zoeken met onder andere landbouworganisaties en gemeenten. In het project Grootte

Veld zijn het de vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties (Natuurmonumenten en LTO) en overheden die de plannen maken, waarna ze vervolgens draagvlak zoeken bij de bevolking. Eerder kwamen de spelregels toegankelijkheid en transparantie, draagvlak en consensus en het LTO-voorzitterschap al aan de orde.

Een andere belangrijke spelregel die centraal staat in het beleidsproces rond het Grootte Veld is dat de realisatie van natuurontwikkeling uitsluitend plaatsvindt via de aankoop van landbouwgronden en de overdracht van deze gronden aan Natuurmonumenten. In de loop van het proces staat deze spelregel ter discussie, wanneer een pleidooi klinkt voor een koerswijziging richting agrarisch natuurbeheer. Natuurmonumenten houdt echter vast aan de afspraak die gemaakt is met de provincie Gelderland en weet deze ontwikkeling aanvankelijk te blokkeren.

De vrijwillige verkoop van landbouwgronden is daarnaast een spelregel waarover vanaf het begin overeenstemming bestaat binnen de begeleidingscommissie. Door de actieve benadering van boeren in het gebied door de aankopers van DLG is deze spelregel echter onder druk komen te staan.

Uiteindelijk voelt een aantal boeren zich zodanig onder druk gezet door de natuurplannen en de daarmee samenhangende verslechtering van het toekomstperspectief voor de landbouw, dat deze boeren besluiten om het relatief gunstige bod voor de betreffende landbouwgronden te accepteren. De begeleidingscommissie Grootte Veld heeft geen formele bevoegdheden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de verschillende onderdelen van het projectplan is dan ook nadrukkelijk bij de afzonderlijke leden van de begeleidingscommissie neergelegd. Afstemming vindt plaats bin-

nen de begeleidingscommissie. Zo is DLG verantwoordelijk voor grondverwerving en overdracht aan Natuurmonumenten. Natuurmonumenten en het waterschap Rijn en IJssel zijn vervolgens verantwoordelijk voor de inrichting en het beheer van het Grootte Veld. Het waterschap neemt de aanpassing van de waterhuishouding voor haar rekening. Natuurmonumenten richt zich met financiële middelen van Programma Beheer op inrichting en beheer. Ten slotte zijn recreatieve voorzieningen aangelegd door de gemeente Lochem en het Recreatieschap Achterhoek en Liemers. De gedeelde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het project Grootte Veld is dan ook een belangrijke spelregel in het gebiedsproces.

5.5.4 Discoursen

Natuurmonumenten, LNV, de provincie Gelderland en DLG sluiten met hun keuze voor een groot, aaneengesloten zelfregulerend natuurgebied aan bij een wildernisdiscours. Daarin ligt de nadruk op de intrinsieke waarde van de natuur, die beschermd moet worden tegen elke vorm van menselijk handelen. Bovendien wordt gefocust op het aanleggen van een ecologische infrastructuur van grote eenheden natuur en verbindingen daartussen (conform de EHS). Scheiding van natuur en andere functies zoals landbouw staat in dit discours centraal. In de loop van het gebiedsproces vindt echter wel een verschuiving plaats in het discours van Natuurmonumenten, LNV, de provincie Gelderland en DLG. Onder invloed van het ideeëngoed van de Initiatiefgroep Galgenoor en Boeren voor Natuur en vooral wanneer blijkt dat de realisatie van 259 ha nieuwe natuur in het Grootte Veld simpelweg niet haalbaar is, vindt een omslag plaats in het denken richting

Scheiding van natuur en andere functies zoals landbouw staat in dit discours centraal

Figuur 5.2 De dimensies van het Groote Veld arrangement

Actoren en coalities	Coalitie 1: Natuurmonumenten, LNV, DLG, provincie Gelderland Coalitie 2: LTO, individuele boeren en bewoners Coalitie 3: de leden van de begeleidingscommissie
Hulpbronnen	Grondeigendom (Natuurmonumenten, individuele boeren) Financiële middelen (Natuurmonumenten, overheden) Bestaand beleid en wetgeving (overheden) Draagvlak onder de achterban (LTO)
Spelregels	Verwerving en overdracht aan Natuurmonumenten Vrijwillige verkoop van gronden Transparantie en toegankelijkheid Draagvlak en consensus LTO-voorzitterschap Gedeelde verantwoordelijkheid
Discoursen	Wildernisdiscours (Natuurmonumenten, LNV, provincie Gelderland) Moderniseringdiscours (LTO, boeren) Meervoudig plattelanddiscours (IGG, Plattelandshuis, in opkomst in begeleidingscommissie)

particulier en agrarisch natuurbeheer. Dit komt onder meer tot uiting in het inrichtingsplan van Natuurmonumenten in het deelgebied Onderlaatsse Laak. Daarin kiest Natuurmonumenten onder meer voor de inzet van boeren bij het extensief beheren van gronden.

De georganiseerde landbouw refereert aanvankelijk vooral aan een moderniseringdiscours, waarin wordt benadrukt dat de landbouw het beste gebiedt op 'pure' landbouwbedrijven en schaalvergroting een structurele, niet te stoppen trend inhoudt. Deze visie komt tot uiting in het uitvoeringsplan Groote Veld 2000. Wanneer blijkt dat de benodigde financiering voor het plan uitblijft en bovendien een groot aantal bedrijven in het Groote Veld gedwongen worden te stoppen, wordt ook de landbouw min of meer gedwongen na te denken over andere inkomstenbronnen: in de recreatiesector, de zorgsector maar ook in de

vorm van agrarisch natuurbeheer. De bewoners en boeren uit het buurtschap Galgengoor zijn overigens vanaf het allereerste begin al voorstander van deze ontwikkeling. Zij putten met hun pleidooi voor natuurbeherende landbouwbedrijven in het Groote Veld uit een meervoudig plattelanddiscours, waarin een integrale benadering van het platteland centraal staat. Dit discours is gebaseerd op de intrinsieke kwaliteiten van het platteland: landschap, natuur, cultuurhistorie en regionale identiteit. Dit gedachtegoed krijgt ook steeds meer vaste voet aan de grond bij de andere partijen in de begeleidingscommissie.

5.5.5 Invloed vanuit de beleidsomgeving

Het beleidsarrangement dat is ontstaan in het Groote Veld heeft overlap met andere regionale arrangementen op het gebied van natuur, landschap en plattelandontwikkeling. Daarbij gaat

het op de eerste plaats om het arrangement dat vanaf 1995 tot stand is gekomen in het kader van het Waardevolle Cultuurlandschap de Graafschap. In de stuurgroep WCL de Graafschap zitten vertegenwoordigers van gemeenten, waterschap, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, Geldersch Landschap, Gelderse Milieufederatie, recreatieschap Achterhoek en Liemers, particuliere landgoedeigenaren en de georganiseerde landbouw. De stuurgroep houdt zich gedurende de jaren negentig bezig met het ontwikkelen van een integrale gebiedsvisie en het stimuleren van integrale projecten op het gebied van natuur, landschap, cultuurhistorie, recreatie en landbouw in de Graafschap. In 1997 keurt Gedeputeerde Staten van Gelderland het gebiedsperspectief voor WCL de Graafschap goed. Dit perspectief is mede sturend voor de plannen die gemaakt worden in het kader van het project Grootte Veld. Daarnaast is sprake van overlap met het regionale arrangement dat vanaf 2001 is ontstaan rond het reconstructieproces in de regio Achterhoek en Liemers. In de reconstructiecommissie Achterhoek en Liemers zijn de provincie Gelderland, DLG, VNG, waterschap Rijn en IJssel, georganiseerde landbouw, recreatiesector, natuurbeschermingsorganisaties en milieuorganisaties vertegenwoordigd. De reconstructiecommissie richt zich op een integrale aanpak van de ‘gestapelde problematiek’ op het gebied van water, milieu, natuur, landschap en cultuurhistorie, landbouw, recreatie en toerisme en leefbaarheid in de regio Achterhoek en Liemers (Provincie Gelderland, 2005). In 2005 is het Reconstructieplan Achterhoek en Liemers vastgesteld door de minister van LNV. Dit plan is mede richtinggevend voor lopende processen op het gebied van natuur-

ontwikkeling, grondverwerving, kavelruil en bedrijfsverplaatsing in het Grootte Veld. Van grote invloed op de ontwikkelingen in het beleidsproces rond het Grootte Veld zijn daarnaast allerlei externe en autonome ontwikkelingen die plaatsvinden in de landbouw zoals de milieu-problematiek, aangescherpte mestregelgeving, dalende opbrengsten en de achtereenvolgende dierziekten crises. Deze ontwikkelingen maken dat veel landbouwbedrijven in de Achterhoek stoppen. Als gevolg hiervan vindt in de schil rond het Grootte Veld toch hier en daar kavelruil plaats en wordt in beperkte mate alsnog een verbetering van de landbouwstructuur gerealiseerd. Het project Grootte Veld zelf heeft hier echter weinig aan kunnen bijdragen, aangezien het Ministerie van LNV de benodigde middelen niet beschikbaar stelde. Bovendien is het project op dit punt ingehaald door het reconstructieplanproces in de Achterhoek, dat zoals gezegd richtinggevend is voor onder meer de ontwikkelingen in de landbouw. Van grote invloed is ten slotte ook de algemene trend die heeft plaatsgevonden in het Nederlandse natuurbeleid richting particulier en agrarisch natuurbeheer. De subsidieregelingen van Programma Beheer zijn echter pas tot stand gekomen nadat het project Grootte Veld al in gang was gezet. Bovendien maakte Programma Beheer een moeizame start door. Inmiddels is particulier en agrarisch natuurbeheer een breed gedragen oplossing voor de bescherming en ontwikkeling van natuur in gebieden die naast natuur ook andere functies hebben zoals huisvesting, bedrijvigheid, recreatie en landbouw. Het gedachtegoed waarin een meervoudig platteland centraal staat heeft dan ook zijn intrede gedaan in het beleidsproces rond het Grootte Veld.

Van grote invloed is ten slotte ook de algemene trend die heeft plaatsgevonden in het Nederlandse natuurbeleid richting particulier en agrarisch natuurbeheer



Wanneer blijkt dat de benodigde financiering voor het Grootte Veld uitblijft en bovendien een groot aantal bedrijven in het Grootte Veld gedwongen worden te stoppen, wordt ook de landbouw min of meer gedwongen na te denken over andere inkomstenbronnen: in de recreatiesector, de zorgsector maar ook in de vorm van agrarisch natuurbeheer.

6 Gebiedsgerichte beleidsprocessen vergeleken

6.1 Inleiding

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 hebben we de regionale beleidsarrangementen geanalyseerd in achtereenvolgens de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld. De arrangementen karakteriseerden we in vier dimensies, namelijk actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. In die karakterisering besteedden we ook aandacht aan de wisselwerking tussen de vier dimensies van het regionale beleidsarrangement en de wisselwerking tussen het arrangement en de context. In hoofdstuk 6 vergelijken we de drie arrangementen op twee niveaus: (1) een vergelijking tussen de casussen voor ieder van de vier *dimensies* in paragraaf 6.2 en (2) een vergelijking tussen de *arrangementen* in paragraaf 6.3.

6.2 Dimensies vergeleken

In deze paragraaf vergelijken we de dimensies van de drie regionale beleidsarrangementen. Aan het einde van paragraaf 6.2 presenteren we de vergelijking in een overzichtelijke tabel (zie figuur 6.1).

6.2.1 Actoren en coalities

In de drie regionale arrangementen is een grote diversiteit aan *actoren* aanwezig. Dat geldt in eerste instantie voor de betrokken overheden. In alle arrangementen zijn het Ministerie van LNV, de provincie (Noord-Brabant, Drenthe en Friesland, Gelderland), gemeenten en waterschappen direct of indirect betrokken. Wat betreft de niet-overheidspartijen valt op dat in alle regionale arrangementen landbouworganisaties, bedrijfsleven, milieu- en natuurorganisaties en terreinbeherende organisaties een rol spelen. Gebruikers en/of bewoners zijn op de een of andere manier ook in alle gebieden betrokken, zij het op verschillende manieren.

De diversiteit in betrokkenheid van organisaties komt dus vrijwel overeen. Ook in de *coalities* is een aantal overeenkomsten. Ten eerste bestaan in alle gebieden grote coalities tussen verschillende soorten organisaties die overeenkomen met speciaal voor het gebied in het leven geroepen overlegorganen. In de Wijde Biesbosch is dat de gebiedscommissie, in het Drents-Friese Wold het overlegorgaan voor het Nationale Park en in het Grootte Veld de begeleidingscommissie voor het gelijknamige natuurontwikkelingsproject. De aard van deze grote coalities verschilt. In de laatste twee gevallen is de bindende factor in de coalitie de inhoudelijke overeenstemming over doelstelling en maatregelen in het gebied en de erkenning van wederzijdse afhankelijkheid. In de Wijde Biesbosch lijkt de inhoudelijke overeenstemming minder belangrijk als bindend element in de gebiedscommissie. Daar zorgt juist betrokkenheid bij het gebiedsproces en de wens de inmiddels geïnvesteerde tijd te verzilveren voor binding tussen de actoren. Opvallend in deze coalitie is het grote aantal gemeenten.

Ten tweede zien we in alle gebieden ook kleinere coalities. Deze bestaan binnen of buiten de zojuist genoemde grote coalities. In de Wijde Biesbosch zien we in de loop van het proces twee soorten coalities. In de planvormingsfase vinden de waterschappen, LTO en gemeenten met een belangrijke landbouwfunctie elkaar op basis van het wederzijdse belang dat deze actoren hechten aan de land- en tuinbouw als economische drager voor het gebied. In de uitvoeringsfase ontstaan ad hoc coalities tussen actoren die samenwerken bij de opzet en uitwerking van specifieke, thematische projecten (bijvoorbeeld rondom water). In het Grootte Veld zijn binnen de begeleidings-

In de drie regionale arrangementen is een grote diversiteit aan actoren aanwezig

commissie twee coalities aanwezig. Deze bestonden al voordat het natuurontwikkelingsproject van start ging. Natuurmonumenten, de provincie Gelderland, DLG en het Ministerie van LNV vormen sinds eind jaren negentig een coalitie om natuurontwikkeling in het gebied te realiseren. Daarnaast is er van oudsher een sterke coalitie tussen LTO en haar achterban in het gebied, de individuele boeren in het Grootte Veld. Samen streven zij naar verbetering van de positie van de landbouw in het gebied.

In het Drents-Friese Wold bestaat buiten de grote coalitie of bestaande overlegstructuur een aparte coalitie van bewoners. Zij ontstaat vooral na ongenoegen over en protest tegen de ideeën van het overlegorgaan over beheer en inrichting van het gebied. Daarom organiseren zij zich in de Stichting Woudreus. Ze zijn echter geen lid van het overlegorgaan. Opvallend is dat bewoners ook in de Wijde Biesbosch geen lid van de bestaande overlegstructuren zijn. Wel worden zij via inspraak op plannen indirect betrokken. Bovendien worden gemeenten in de Wijde Biesbosch en in het Drents-Friese Wold geacht de belangen van de bewoners te behartigen. In het Grootte Veld organiseren bewoners zich, net als in het Drents-Friese Wold. In dit geval doen zij dat samen met boeren in de Initiatiefgroep Galgengoor (IGG). In tegenstelling tot de andere twee gebieden is de IGG vertegenwoordigd in de begeleidingscommissie en maakt daarmee formeel onderdeel uit van de bestaande overlegstructuur.

6.2.2 Hulpbronnen

Wat betreft de hulpbronnen valt in de eerste plaats op dat in alle gebieden actoren die grond in eigendom hebben, een belangrijke positie in

het arrangement innemen. In de drie gebieden gaat het zowel om boeren met landbouwgrond als om terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en een van de provinciale Landschappen. In het Drents-Friese Wold is daarnaast ook de Maatschappij van Weldadigheid een grote grondeigenaar. De machtspositie van deze actoren is niet nieuw en is eerder een klassieke karakteristiek in de drie gebieden. De belangrijke positie van grondeigenaren wordt versterkt doordat ze een goed georganiseerde achterban hebben, soms met bijbehorende financiën en vaak ook een aanzienlijk ledenaantal (LTO, Natuurmonumenten, De Landschappen). Het belang van deze actoren wordt in alle gevallen ook erkend door nationale, regionale en lokale overheden. In het Grootte Veld leidt dit er bijvoorbeeld toe dat LTO de voorzitter van de begeleidingscommissie levert.

In de tweede plaats spelen financiën in alle gebieden een belangrijke rol. In de drie arrangementen is het Ministerie van LNV een van de financiers, bijvoorbeeld met de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid (vanaf 2007 Investeringsfonds Landelijk Gebied, ILG). Het ministerie draagt in het Drents-Friese Wold financieel bij via het budget voor de nationale parken en in het Grootte Veld stelt ze de reguliere middelen voor bedrijfsverplaatsing beschikbaar. Tegelijkertijd kent ieder arrangement eigen karakteristieken. Zo worden in de Wijde Biesbosch ondermeer de regeling Ruimte voor Ruimte en de Verplaatsingsregeling Intensieve Veehouderij (VIV) toegepast. Daarnaast zet de provincie Noord-Brabant ook eigen middelen in. Zowel in de Wijde Biesbosch als in het Drents-Friese Wold dragen naast de EU en het Ministerie van LNV ook provincies, gemeenten

In de drie gebieden gaat het zowel om boeren met landbouwgrond als om terreinbeherende organisaties zoals Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en een van de provinciale Landschappen

en waterschappen financieel bij en investeren terreinbeherende organisaties in het beheer van de gebieden. Bovendien stelt het Ministerie van LNV extra geld ter beschikking om boeren uit te kopen. In het Grootte Veld financiert het ministerie de grondverwerving en dragen gemeenten en waterschappen bij aan lokale projecten. Bovendien versnelt Natuurmonumenten uiteindelijk de aankoop van gronden door zelf het verlies op bedrijfsgebouwen te financieren.

Naast grondbezit en financiën zijn als derde ook het wettelijke en beleidskader belangrijke hulpbronnen. In de drie regionale arrangementen beschikken vooral de overheden hierover. Zij zijn immers formeel verantwoordelijk voor het formuleren en uitvoeren van het beleid. Vooral in de Wijde Biesbosch heeft de provincie Noord-Brabant een sterk sturende rol, doordat ze de formele spil is in de formulering van het beleidskader en in besteding van voor het gebied beschikbare gelden. Daarnaast kunnen de gemeenten altijd via het bestemmingsplan beslissingen uit de gebiedscommissies blokkeren, hoewel het wel de bedoeling is dat wijzigingen in de bestemmingsplannen worden getoetst aan het gebiedsplan. Ten vierde zijn in de arrangementen van de Wijde Biesbosch en het Drents-Friese Wold specifieke hulpbronnen die vooral door bewoners gemobiliseerd worden. In de Wijde Biesbosch gaat het om de meer traditionele inspraak op plannen. Dat ligt heel anders in het Drents-Friese Wold. Daar zoeken bewoners actief de aandacht van pers en publiek om hun standpunten op de gebiedsagenda te krijgen.

Ten vijfde laten de gebiedsprocessen in het Grootte Veld en het Drents-Friese Wold een vrij onverstoord machtsbalans zien. Dat wil zeggen

dat de machtsverhoudingen gedurende het proces vrijwel gelijk blijven. Weliswaar slagen bewoners en gebruikers in het Drents-Friese Wold erin om de discussie over het kappen van niet-inheemse boomsoorten te agenderen binnen de grote coalitie door zich te verenigen in de Stichting Woudreus. Maar de stichting krijgt geen toegang tot het overlegorgaan waarin het beleid en het beheer van het gebied wordt besproken. In een eerder stadium hebben recreatieondernemers wel een vertegenwoordiger in het overlegorgaan gekregen. In het Grootte Veld heeft de Initiatiefgroep Galgengoor in de loop van het proces een zetel in de begeleidingscommissie weten te bemachtigen. Is er in de het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld sprake van redelijk onverstoord machtsverhoudingen, de Wijde Biesbosch karakteriseert zich eerder door een 'machts**on**balans'. Zowel de gemeenten, als de BMF en ZLTO hebben zich gedurende het planvormingsproces (tijdelijk) teruggetrokken uit de gebiedscommissie. Deels deden zij dat omdat ze niet instemden met de koers van het gebiedsplan. Deels had dit te maken met ontwikkelingen in andere arrangementen: zo schortte de BMF alle overleg in reconstructiegebieden op. Dit had ook gevolgen voor het overleg in het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch. Daarnaast zorgt de provincie Noord-Brabant voor instabiliteit in het gebiedsproces: met de sterkere regierol voor de provincie in het ILG in het vooruitzicht trekt de provincie Noord-Brabant in de Wijde Biesbosch steeds meer macht naar zich toe in de loop der tijd.

6.2.3 Spelregels

In alle regionale arrangementen worden visies voor de toekomst van het gebied in speciaal

Daarnaast kunnen de gemeenten altijd via het bestemmingsplan beslissingen uit de gebiedscommissies blokkeren

Opvallend in het Grootte Veld is dat sprake is van een aantal expliciete afspraken over de samenwerking

daarvoor in het leven geroepen structuren besproken. Eerder gaven we al aan dat deze structuren als grote coalities fungeren. In ieder gebied produceren deze coalities plannen die een kader voor samenwerking binnen de coalitie zijn. Die kaders of plannen hebben echter een verschillend karakter. Het gebiedsplan en het bijbehorende uitvoeringsprogramma in de Wijde Biesbosch geven de kaders weer waarbinnen betrokkenen in kleinere projecten samen kunnen werken: ze duiden thematisch en vrij algemeen (namelijk bijdragen aan revitaliseringsdoelen) de ideeën en projecten voor het gebied. Partijen kunnen vervolgens projecten indienen op basis van cofinanciering. Verdere inhoudelijke uitwerking van de plannen vindt dus plaats op projectniveau. Dit ligt anders in het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld. In deze twee regionale arrangementen hebben respectievelijk het Beheer- en Inrichtingsplan (BIP) en het oorspronkelijke projectplan Grootte Veld eerder een inhoudelijk sturend karakter: centraal staat het realiseren van een groot aaneengesloten natuurlijk gebied. Opvallend in het Grootte Veld is dat sprake is van een aantal expliciete afspraken over de samenwerking: boeren worden actief benaderd met het verzoek hun gronden te verkopen, en gronden worden vrijwillig verkocht en komen daarna in bezit van Natuurmonumenten. Dergelijke concrete afspraken zijn er niet in de andere twee arrangementen. Wat in de tweede plaats opvalt is dat binnen de drie grote coalities taken en verantwoordelijkheden in het gebiedsproces worden gedeeld. Zijn deze in het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld helder voor de betrokkenen, in de Wijde Biesbosch lijkt het alsof het voor de deelnemers niet duidelijk is wat de provincie Noord-Brabant,

het Advies Team Projecten, de gebiedscommissie en het kernteam uitvoering/projecten nu precies doen.

Ten derde komen besluitvormingsregels in het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld overeen. Draagvlak en consensus onder leden van de grote coalities zijn geaccepteerde spelregels. In het Drents-Friese Wold wordt bijvoorbeeld het BIP door leden van het overlegorgaan gezien als een product van consensus van betrokkenen. Dat is anders in de Wijde Biesbosch. Hiervoor gaven we al aan dat de verdeling van taken en verantwoordelijkheden in dit gebiedsproces onduidelijk zijn voor betrokkenen. Herhaaldelijk ontstaat de situatie dat actoren gezamenlijk werken aan overeenstemming (bijvoorbeeld over de uitvoeringsorganisatie), terwijl tegelijkertijd de provincie over hetzelfde onderwerp een eigen besluit neemt dat de preferenties op gebiedsniveau niet of nauwelijks weerspiegelt.

In de vierde plaats, en zoals al eerder aangegeven onder 'actoren en coalities' zien we een duidelijk verschil in toegangsregels tussen de Wijde Biesbosch en het Drents-Friese Wold enerzijds en het Grootte Veld anderzijds. In de eerste twee arrangementen is de toegang tot het gebiedsproces uitsluitend voorbehouden aan die partijen die formeel onderdeel uitmaken van de overlegstructuur (respectievelijk de gebiedscommissie en het overlegorgaan). In het gebiedsproces is nadrukkelijk geen plaats voor nieuwe leden en zeker niet voor bewoners. Kennelijk ligt de samenstelling van de coalities sterk verankerd in de beleidspraktijk, ook al er aanleiding is om die te wijzigen. Die aanleiding is er bijvoorbeeld in de Wijde Biesbosch waar de 'oververtegenwoordiging' van gemeenten herhaaldelijk geïdentificeerd wordt. Overigens

moet opgemerkt worden dat in het geval van de Wijde Biesbosch deelname aan projecten in de uitvoeringsfase voor iedereen open staat. Echter, de gebiedscommissie blijft ook in deze fase gesloten voor nieuwe actoren.

6.2.4 Discoursen

Wat discoursen betreft is er in de eerste plaats in de drie arrangementen een verscheidenheid aan inhoudelijke ideeën over het gebied aanwezig. Deze zijn gedeeltelijk te koppelen aan de belangen van de betrokken partijen. Zo identificeert een deel van de boeren en gemeenten zich in de Wijde Biesbosch met het moderniseringsdiscours. In het Groote Veld wordt het moderniseringsdiscours aangehangen door LTO en een deel van de boeren. In het Drents-Friese Wold en het Groote Veld zijn de grote terreinbeherende natuurorganisaties en het ministerie van LNV en de provincies aanhangers van het wildernisdiscours.

Ten tweede is er een duidelijk verschil in de rol die de verschillende discoursen spelen. In de Wijde Biesbosch ademt het gebiedsplan een meervoudig plattelanddiscours: in het gebied moeten verschillende functies naast en met elkaar kunnen bestaan. In de praktijk blijkt echter dat sectorale belangen en wensen overheersen, waardoor de gebiedscommissie moeilijk tot inhoudelijke samenwerking komt. Het 'papierene' geïntegreerde plattelanddiscours is niet in de handelingspraktijk verankerd. In de twee andere arrangementen domineert telkens één discours: het wildernisdiscours. Dat individuele actoren andere discoursen aanhangen vormt geen belemmering om inhoudelijke afspraken te maken. Daarbij moeten we wel opmerken dat in de grote

coalitie in het Groote Veld verschillende discoursen naast elkaar kunnen bestaan, terwijl in het Drents-Friese Wold het opkomende beleevingsdiscours van bewoners en recreanten bewust buiten de grote coalitie wordt gehouden.

6.3 Arrangementen vergeleken

In de vorige paragraaf vergeleken we de gebiedsgerichte beleidsprocessen in de drie gebieden in de dimensies actoren en coalities, hulpbronnen, spelregels en discoursen. Figuur 6.1 geeft hiervan een overzicht. In deze paragraaf ontstijgen we de dimensies en bespreken we de karakteristieken van het gehele arrangement in de drie gebieden. Dat betekent dat we de arrangementen als geheel karakteriseren. In paragraaf 6.3.1 is die karakterisering een empirische en volgt uit de analyses in de casushoofdstukken en de vorige paragraaf. Daarna keren we terug naar de typologie van arrangementen uit hoofdstuk 2 (figuur 2.1). In paragraaf 6.3.2 plaatsen we ieder van de drie arrangementen in deze typologie.

6.3.1 Empirische vergelijking

De Wijde Biesbosch: onduidelijke spelregels & consensus in broze coalitie

In de Wijde Biesbosch neemt de provincie initiatief om het gebied te revitaliseren. Hoewel het proces al enige jaren loopt en verschillende soorten actoren al geruime tijd bij elkaar komen, bestaat geen duidelijke consensus over de inhoud van het beleidsproces. In het gebiedsplan is weliswaar een meervoudig plattelanddiscours te herkennen, maar er is geen sprake van een dominant discours. In het gebiedsproces tot nu toe is weinig ruimte voor het leren kennen van andere visies en

Dat individuele actoren andere discoursen aanhangen vormt geen belemmering om inhoudelijke afspraken te maken

Figuur 6.1 Vergelijking dimensies van de drie beleidsarrangementen

	Wijde Biesbosch	Drents-Friese Wold	Groote Veld
Actoren en coalities - actoren - coalities	- grote diversiteit - gebiedscommissie als grote coalitie, zonder inhoudelijke overeenstemming - ad hoc coalities op projectbasis in uitvoeringsfase	- grote diversiteit - overlegorgaan als grote coalitie, met inhoudelijke overeenstemming	- grote diversiteit - begeleidingscommissie als grote coalitie, met inhoudelijke overeenstemming
Hulpbronnen - grondbezit - belangrijke financiers - bewoners, individuele gebruikers - machtsverhoudingen	- belangrijk - LNV, provincie, gemeenten, waterschappen - via inspraak - instabiel	- belangrijk - LNV, provincie, gemeenten, waterschappen - via media en zelforganisatie - stabiel	- belangrijk - LNV, provincie, gemeenten, waterschappen, Natuurmonumenten - zelforganisatie - stabiel
Spelregels - kader voor samenwerking - delen taken en verantwoordelijkheden - duidelijkheid over verdeling - besluitvorming - toegang	- uitvoeringsprogramma van gebiedscommissie - ja - nee - onduidelijk, provincie 'overruled' uitkomsten gebiedsproces - beperkt, alleen leden gebiedscommissie	- Beheer- en Inrichtingsplan van overlegorgaan - ja - ja - draagvlak en consensus - beperkt, alleen voor leden overlegorgaan	- projectplan van begeleidingscommissie - ja - ja - draagvlak en consensus - groot, alle relevante actoren doen mee
Discoursen - type - dominant	- modernisering, wildernis, meervoudig platteland - geen	- wildernis, arcadisch, meervoudig platteland - wildernis	- wildernis, modernisering, meervoudig platteland - wildernis

opvattingen dan de eigen, waardoor ontwikkeling van een gezamenlijk discours moeilijk is. Naast het ontbreken van een dominant discours, ontbreken ook duidelijke spelregels over de verschillende rollen en taken van betrokkenen in het gebied en over wie wanneer en hoe beslissingen neemt. Weliswaar is helder dat gezamenlijk vorm moet worden gegeven aan een gebiedsproces, maar wie welke verantwoordelijkheid heeft en wie bijvoorbeeld de regie voor zijn rekening neemt blijft onhelder.

Het is daarom niet verbazingwekkend dat de basis voor het vormen van een grote coalitie broos is. Vooralsnog lijkt vooral de open geformuleerde wens om het gebied te revitaliseren en het verzilveren van de geïnvesteerde energie en tijd de belangrijkste bindende factor tussen betrokkenen.

Het Drents-Friese Wold: dominant wildernisdiscours & consensus in gesloten coalitie

In het Drents-Friese Wold zien we een beleidsarrangement dat gedomineerd wordt door een coalitie van actoren die in het zogenaamde overlegorgaan van het Nationaal Park verenigd zijn. Het is in deze coalitie en in dit overlegorgaan waar gesproken en onderhandeld wordt over het beleid voor het gebied. De actoren hebben inhoudelijk op hoofdlijnen overeenstemming bereikt en dit vastgelegd in het op basis van consensus tot stand gekomen BIP. In dit plan overheerst het wildernisdiscours, wat ook terug te vinden is in de centrale doelstelling van het plan: men streeft naar een groot aaneengesloten natuurgebied. Tegelijkertijd is er in de uitwerking van het BIP plaats voor andere discourses waarin leefbaarheid en integratie van functies centraler staan.

Dat het wildernisdiscours dominant is, is niet verwonderlijk gezien het feit dat de grootste eigenaren in het gebied organisaties zijn die natuurbehoud en/of –ontwikkeling tot doel hebben. Staatsbosbeheer bezit ruim twee derde van het Nationaal Park. Daarnaast hebben Natuurmonumenten, Drents Landschap en de Maatschappij voor Weldadigheid kleinere delen in bezit. Ook boeren bezitten kleinere delen van het gebied. Het overleg over het gebied is vooral voorbehouden aan de leden van het overlegorgaan. Onder de actoren binnen het overlegorgaan bestaan duidelijke spelregels over verantwoordelijkheden en rollen. Actoren die andere discourses aanhangen en geen grond in het gebied bezitten, zoals bewoners en gebruikers, kunnen met moeite een plaats in het arrangement veroveren.

Het Grootte Veld: dominant wildernisdiscours & vrijwilligheid in open coalitie

Het arrangement in het Grootte Veld kent ook een coalitie die overeenkomt met de overlegstructuur in het gebied, namelijk de begeleidingscommissie. Op haar beurt is deze coalitie een voortzetting en uitbreiding van een eerder verbond tussen Natuurmonumenten, het ministerie van LNV, DLG en de provincie Gelderland. Deze actoren zijn al langere tijd aanhangers van het wildernisdiscours en streven naar natuurontwikkeling in het gebied. Ze zijn in staat geweest om hun ideeën ook in de bredere coalitie van de begeleidingscommissie te handhaven. Tegelijkertijd beseffen deze actoren dat natuurontwikkeling afhangt van de medewerking van boeren die hun gronden ter beschikking stellen. Daarmee worden de spelregels van vrijwilligheid

Het overleg over het gebied is vooral voorbehouden aan de leden van het overlegorgaan

van aan- en verkoop van gronden en openheid in het gebiedproces geboren en biedt de al langer bestaande coalitie ruimte aan opvattingen die niet per definitie aansluiten bij het wildernisdiscours. Wellicht hebben eerdere ervaringen van actoren in andere arrangementen – bijvoorbeeld in het arrangement rondom WCL De Graafschap – het bestaan van deze spelregels en het naast elkaar bestaan van verschillende discoursen gestimuleerd.

Context en fysieke kenmerken

In de casushoofdstukken besteedden we aandacht aan de wisselwerking tussen het beleidsarrangement als geheel en de bredere context en aan de fysieke kenmerken. In vergelijkend perspectief vallen twee zaken op. Ten eerste staan de drie beleidsarrangementen niet op zichzelf. Ze worden alle drie beïnvloed door belendende arrangementen. Zo leidt bijvoorbeeld in de Wijde Biesbosch de beslissing van de Brabantse Milieufederatie en de terreinbeherende organisaties om zich tijdelijk terug te trekken uit het reconstructieproces in Noord-Brabant ook tot terugtrekking van deze partij(en) uit de gebiedscommissie. In het Drents-Friese Wold heeft de status van kerngebied in de Ecologische hoofdstructuur er zeker toe geleid dat het wildernisdiscours verankerd kon raken in het beleidsarrangement. In het Grootte Veld is het aannemelijk dat het beleidsproces rondom WCL de Graafschap een basis heeft gelegd voor een op consensus en draagvlak gerichte aanpak in het Grootte Veld.

In de tweede plaats zijn er sterke aanwijzingen dat de fysieke kenmerken van invloed zijn op de samenwerking in de drie arrangementen. De Wijde Biesbosch bestaat fysiek-geografisch uit

drie gebieden met ieder eigen functies en een eigen problematiek. Dit verklaart gedeeltelijk waarom het in dit gebied lastig is om tot inhoudelijke overeenstemming te komen en waarom betrokkenen zich maar met moeite kunnen identificeren met het gehele gebied. In het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld is de sterke verankering van het wildernisdiscours te verklaren uit het feit dat het gebied al lange tijd een natuur(ontwikkelings)gebied met duidelijke of goed te ontwikkelen ecologische relaties is.

6.3.2 Theoretische duiding

In hoofdstuk 2 presenteerden we vier ideaaltypische beleidsarrangementen (Liefverink, 2006). Achtereenvolgens onderscheidde we een etatistisch, een liberaal, een corporatistisch en een subpolitiek beleidsarrangement. De arrangementen in de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld zullen we nu typeren aan de hand van deze typologie.

De Wijde Biesbosch

In de Wijde Biesbosch heeft een groot aantal actoren toegang tot het gebiedsproces in de gebiedscommissie. Tegelijkertijd constateren we dat het vooral gaat om de traditionele, gevestigde partijen, zoals de provincie, gemeenten, waterschappen, ZLTO en de BMF. Andere maatschappelijke actoren hebben die toegang juist niet. Met de vertegenwoordiging van gevestigde partijen in een beperkte toegang tot de gebiedscommissie vertoont dit arrangement *corporatistische* trekken. Tegelijkertijd zien we ook *liberalistische* karakteristieken. Wat betreft de dominante spelregels in het gebied is er voortdurend sprake van competitie tussen deels tegenstrijdige belangen en

*Er zijn sterke
aanwijzingen dat de
fysieke kenmerken van
invloed zijn op de
samenwerking in de
drie arrangementen*

lopen de meningen over de inrichting en de situering van verschillende functies in het gebied sterk uiteen. De cruciale hulpbronnen zijn in handen van een grote verscheidenheid aan overheids- en niet-overheidsactoren. De provincie heeft bijvoorbeeld de formele positie om de beleidskaders te formuleren en te handhaven, terwijl ZLTO en haar achterban evenals de terreinbeherende organisaties belangrijke delen van het gebied in hun bezit hebben.

In de uitvoeringsfase van het revitaliseringsproject zien we zelfs ook trekken van een *etatisch* arrangement: de provincie voert een steeds strakkere regie en beslist in een aantal gevallen zonder rekening te houden met het debat in de gebiedscommissie.

Het Drents-Friese Wold

Net als in de Wijde Biesbosch zijn in het Drents-Friese Wold die actoren betrokken die reeds lange tijd een rol spelen in het natuurbeleid voor het gebied (met name het ministerie van LNV, de provincies Drenthe en Friesland, gemeenten, waterschappen, Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer, het Drentse Landschap en NLTO). Hoewel ook recreatieondernemers en particuliere eigenaren deel kunnen nemen aan het overlegorgaan voor het Nationaal Park, is de kern ervan sterk *corporatistisch*. Het overlegorgaan is slechts beperkt toegankelijk: bewoners en individuele recreatieondernemers hebben beperkte toegang tot het gebiedsoverleg.

Wat betreft de controle over cruciale hulpbronnen en de dominante interactiespelregel heeft het arrangement respectievelijk een *liberalistisch* en een *corporatistisch* karakter. De belangrijkste hulpbronnen zijn verspreid over de actoren en

(moeten) worden uitgeruild. Overheden zoals het ministerie van LNV en de provincies brengen hun formele verantwoordelijkheid voor het beleid en financiën in en boeren en terreinbeheerders 'leveren' hun gronden en beheren deze. Het delen en uitruilen van deze hulpbronnen gebeurt op basis van onderhandelingen en tot stand gekomen consensus. Deze consensus betreft juist ook een geaccepteerd dominant wildernisdiscours. Buiten het corporatistische overlegorgaan doen in de loop der tijd ook *subpolitieke* karakteristieken hun intrede. Niet-overheidsactoren (bewoners en recreatieondernemers) bundelen hun krachten en agenderen een arcadisch natuurdiscours dat het dominante wildernisdiscours uitdaagt. Ook de gemeente Westerveld introduceert overigens een nieuw discours, het meervoudig plattelandsdiscours.

Het Grootte Veld

Tot op zekere hoogte zien we in het Grootte Veld, net als in de Wijde Biesbosch en het Drents-Friese Wold, 'the usual suspects' als actoren optreden. Het al langer bestaan van een coalitie van Natuurmonumenten, het Ministerie van LNV, DLG en de provincie Gelderland is een *corporatistisch* kenmerk. Eveneens corporatistisch zijn de spelregels en het dominante discours. In de onderhandelingen over te verkopen gronden zijn de spelregels consensus en draagvlak belangrijk. Daarnaast is sprake van een overeengekomen wildernisdiscours rondom de natuurontwikkelingsplannen voor het gebied.

Naast deze corporatistische kenmerken karakteriseert het arrangement zich tegelijkertijd ook in *subpolitieke* zin. Dit geldt bijvoorbeeld voor de groeiende betrokkenheid en toetreding van specifieke niet-overheidsactoren tot de begeleidings-

De provincie voert een steeds strakkere regie en beslist in een aantal gevallen zonder rekening te houden met het debat in de gebiedscommissie

Figuur 6.2 Bestudeerde
beleidsarrangementen
getypeerd

	Wijde Biesbosch	Drents-Friese Wold	Groote Veld
Aantal actoren	Corporatistisch	Corporatistisch	Corporatistisch Subpolitiek
Controle over cruciale hulpbronnen	Liberalistisch	Liberalistisch	Liberalistisch
Dominante spelregel voor interactie	Liberalistisch Etatistisch	Corporatistisch	Corporatistisch Subpolitiek
Karakter van inhoudelijke discoursen	Liberalistisch	Corporatistisch Subpolitiek	Corporatistisch Subpolitiek

commissie, zoals LTO, individuele boeren en de IGG, en de belangrijke rol die zij spelen in het arrangement. De spelregel dat alle betrokkenen mee moeten kunnen praten en beslissen is daarnaast een solidaire, subpolitieke spelregel. Bovendien, het in de begeleidingscommissie in opkomst zijnde meervoudig plattelanddiscours en het al langer bestaande moderniseringsdiscours daagt het wildernisdiscours uit.

Net als in de Wijde Biesbosch en het Drents-Friese Wold zien we ook in het Groote Veld dat de controle over cruciale hulpbronnen *liberalistisch* is, dat wil zeggen deze is gespreid over de actoren. Alle betrokkenen bezitten voor het proces relevante en belangrijke hulpbronnen (formele verantwoordelijkheid, grond, financiën).

Conclusie

We stelden al in hoofdstuk 2 dat in de praktijk beleidsarrangementen nooit helemaal overeenkomen met een van de vier ideaaltypen, maar wel neigen naar een type. Een blik op de door ons bestudeerde casussen laat op het niveau van het gehele arrangement twee opvallende zaken zien. In de eerste plaats is er inderdaad geen enkel arrangement dat helemaal overeenkomt met een van de

vier ideaaltypen. De vraag is of de arrangementen wel naar een van die ideaaltypen neigen. Op basis van onze analyse valt dat te betwijfelen. De beleidsarrangementen in de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld laten alle drie hybride arrangementen zien.

In de tweede plaats valt op dat binnen deze hybride arrangementen governance karakteristieken zich maar in enkele gevallen manifesteren. Met andere woorden, we vinden nauwelijks de veronderstelde op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarbij vertegenwoordigers van overheid, private sector en civiele samenleving in gemengde openbare en private netwerken beleid ontwikkelen en uitvoeren. Deze bevinding zou wat ons betreft moeten leiden tot een nuancering van het vaak gepresenteerde idee dat beleidsprocessen tegenwoordig vooral governance processen zijn. Het beleidsarrangement in het Groote Veld vertoont nog de meeste governance kenmerken. Ook op het niveau van de dimensies trekken we twee conclusies. Ten eerste valt op dat de betrokkenheid van actoren en de toegang tot coalities binnen het arrangement in alle drie de gebieden corporatistisch van aard is. De reeds gevestigde actoren vormen het hart van het overleg in de

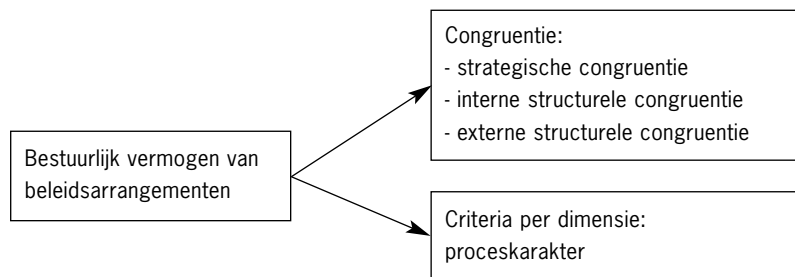
drie gebieden. Ten tweede is het interessant te zien dat de in alle drie de arrangementen de hulpbronnen zijn verdeeld over de betrokken actoren. In figuur 6.2 brengen we de karakterisering van de arrangementen bij elkaar.

6.4 Evaluatiekader

Naast het vergelijken van dimensies en arrangementen, heeft dit project ook als doel om een evaluatiekader voor het beoordelen van gebiedsgerichte beleidsprocessen in het natuur- en landschapsbeleid te ontwikkelen. Een dergelijk kader presenteren we in deze paragraaf. In hoofdstuk 2 introduceerden we het concept bestuurlijk vermogen als de basis voor een evaluatiekader. We hebben dit concept op twee manieren geoperationaliseerd. Net als voor de vergelijkende analyse van de beleidsprocessen in de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld onderscheiden we twee niveaus in het evaluatiekader (figuur 6.3). In paragraaf 6.4.1 komt het niveau van het arrangement en de wisselwerking tussen de dimensies van het arrangement aan bod. We bouwden daarvoor voort op literatuur over het concept congruentie. Vervolgens gaan we in paragraaf 6.4.2 in op het niveau van de afzonderlijke dimensies. Daar besteden we per dimensie van het arrangement aandacht aan evaluatiecriteria. Deze criteria hebben vooral een procesmatig karakter. Ze komen mede voort uit de inbreng van betrokken in de beleidsprocessen in de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld.

6.4.1 Consistentie van het arrangement: congruentie als criterium

In het ontwikkelen van een evaluatiekader van gebiedsgerichte beleidsprocessen in het natuur-



en landschapsbeleid staat het concept bestuurlijk vermogen centraal. Bestuurlijk vermogen geeft de mate waarin beleidsarrangementen succesvol zijn in het tegengaan op oplossen van maatschappelijke problemen aan (Nelissen et al., 2000).

In hoofdstuk 2 spraken we het vermoeden uit dat het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen afhangt van de mate van strategische, interne structurele en externe structurele congruentie.

Deze vormen van congruentie van het beleidsarrangement vatten we daarbij op als een overkoepelend evaluatiecriterium. Voor evaluatie betekent dit dat onderzoekers allereerst het arrangement reconstrueren, zoals in dit onderzoek is gedaan in de casushoofdstukken 3, 4 en 5.

Vervolgens kan de congruentie van het arrangement worden geanalyseerd.

Zoals in hoofdstuk 2 al aangegeven veronderstellen we dat het bestuurlijk vermogen van een beleidsarrangement onder druk staat wanneer geen sprake is van congruentie. We geven een aantal voorbeelden van de drie vormen van congruentie voor de drie door ons gereconstrueerde beleidsarrangementen.

Van **strategische congruentie** is sprake als actoren instemmen met relevante projectthema's,

Figuur 6.3 Onderdelen evaluatiekader bestuurlijk vermogen

In de Wijde Biesbosch lijkt zelfs zeer gering sprake van interne structurele congruentie. Geen van de dimensies structureert het arrangement

terwijl ze bijvoorbeeld eigen doelstellingen en inschattingen van strategieën van anderen behouden. In het Drents-Friese Wold en in het Grootte Veld ontstaat uiteindelijk instemming over te nemen maatregelen in het gebied, terwijl tegelijkertijd actoren verschillende discoursen aanhangen. In de Wijde Biesbosch is nog geen sprake van instemming over de inrichting en doelstellingen voor het gebied.

Interne structurele congruentie treedt op als de verschillende dimensies van het beleidsarrangement op elkaar zijn afgestemd, ofwel onderling samenhangen. Een sterke samenhang is aanwezig in het Grootte Veld, waar de spelregel van consensus en draagvlak leidend is voor samenwerking: een groot aantal actoren is betrokken en heeft toegang tot het arrangement, er is ruimte voor verschillende discoursen en hulpbronnen zijn verdeeld over de verschillende actoren en worden uitgewisseld. In het Drents-Friese Wold geldt dezelfde spelregel weliswaar ook, maar heeft een beperkt aantal actoren echt toegang tot de coalitie van het overlegorgaan en is daardoor geen ruimte voor andere discoursen dan het wildernisdiscours. De interne structurele congruentie is daarmee beperkt. In de Wijde Biesbosch lijkt zelfs zeer gering sprake van interne structurele congruentie. Geen van de dimensies structureert het arrangement. Er ontbreekt een dominant discours, de coalitie is broos en instabiel en er is sprake van onduidelijkheid over spelregels.

Externe structurele congruentie houdt in dat er sprake is van passendheid van het beleidsarrangement op de institutionele omgeving. Zowel de plannen voor het Drents-Friese Wold als voor het Grootte Veld vloeien deels voort uit het nationale natuurbeleid. Het dominante wildernisdiscours in

de arrangementen past daarmee goed op de ideeën uit het nationale natuurbeleid. In het Grootte Veld zien we daarnaast dat de intrede van het meervoudig plattelandsdiscours wordt ondersteund en 'past' bij de ideeën over het belang van particulier en agrarisch natuurbeheer die meer in het algemeen hun intrede doen in het Nederlands natuurbeleid. In de Wijde Biesbosch lijkt het complexer. Daar is sprake van veel verschillende nationale, regionale en EU beleidskaders. Omdat de dimensies van het Wijde Biesbosch arrangement alle zeer gevarieerd en onduidelijk zijn is er ook zeer beperkt sprake van externe structurele congruentie.

6.4.2 Criteria per dimensie: proceskarakter

Congruentie beschouwen we dus als overkoepelend evaluatiecriterium. Daarnaast stelden we in hoofdstuk 1 en 2 dat een evaluatie van beleidsprocessen ook aan zou moeten sluiten bij de ervaringen van betrokkenen. Om die ervaringen te achterhalen organiseerden we een workshop met betrokkenen uit de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld (zie voor werkwijze en verwerking hoofdstuk 2 en bijlage 3). Dat leverde voor een aantal thema's aandachtspunten voor evaluatie op. De thema's selecteerden we aan de hand van de casushoofdstukken 3, 4 en 5. Ze fungeerden als de structuur voor de formulering van aandachtspunten in een workshop met betrokkenen uit de drie gebieden. Omdat in dit onderzoek de beleidsarrangementenbenadering centraal staat, hergroeperen we de aandachtspunten zoveel mogelijk als evaluatiecriteria in de structuur van de vier dimensies (zie figuur 6.4). Er zijn twee thema's die niet in de structuur van de vier dimensies passen, namelijk

Dimensie	Evaluatiecriteria
Actoren en coalities	- Toegankelijkheid van het arrangement voor partijen
Hulpbronnen	- Evenwichtige spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden over betrokken partijen
Spelregels	- Duidelijkheid over verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij betrokkenen - Duidelijkheid over de status van (de producten van) de gebiedscommissie - Duidelijkheid over hoe en door wie beslissingen worden genomen - Duidelijkheid over financiële en beleidskaders - Een onafhankelijk voorzitter met steun van alle betrokken partijen - Beschikbaarheid van informatie voor partijen - Het bestaan van een gevoel van betrokkenheid - Het bestaan van onderling vertrouwen en een goede omgang tussen betrokkenen - Het vermijden van 'winnaars' en 'verliezers'
Discours	- Mate van consensus of strijd over de inhoud van beleid - Gezamenlijke doel- en prioriteitenstelling - Ruimte voor afwijkende opvattingen
Relatie tussen het arrangement en ander beleid	- Mate van overeenstemming of spanning met beleidsomgeving - Mate van 'beleidsdrukke' - Flexibiliteit in van bovenaf opgelegde doelstellingen
Herkenbaarheid van het gebied	- Geografische afbakening - Identiteit van het gebied

Figuur 6.4 Evaluatiecriteria per dimensie

de relatie tussen het arrangement en ander beleid en de herkenbaarheid van het gebied.

Opvallend aan de door ons afgeleide evaluatiecriteria is de procesmatige aard. Deelnemers bleken het nakomen van inhoudelijke afspraken als vanzelfsprekend te ervaren. Daarbij past wel een aantal opmerkingen. In de eerste plaats bleken betrokkenen het doelzoekende karakter van gebiedsgerichte beleidsprocessen belangrijk te vinden. Daarbij veronderstelden ze dat er binnen de door de rijks- en provinciale overheid gestelde beleidskaders ruimte is voor verdere inhoudelijke

uitwerking. Die verdere uitwerking zagen deelnemers nadrukkelijk als het product van het gebiedsgerichte samenwerkingsproces. In de tweede plaats constateerden veel deelnemers dat duidelijkheid over de nationale en regionale beleidskaders juist vaak ontbreekt. Welke doelstellingen nu wel en niet gehaald moeten worden is daarmee niet altijd bekend of wordt in ieder geval als onduidelijk ervaren. Dat hebben wij, de onderzoekers, vertaald in de criteria over bijvoorbeeld duidelijkheid over beleidskaders, rollen en verantwoordelijkheden.



Wijde Biesbosch: Het gaat bij projecten in het landelijk gebied vaak om (financieel) kleinschalige projecten waarvan het nut, de noodzaak niet direct te zien is voor inwoners (geen woningen of infrastructuur), dus daar kunnen bestuurders niet direct mee scoren.

7 Conclusies

7.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 1 is aangegeven, heeft deze studie een tweeledige doelstelling. Op de eerste plaats heeft zij tot doel inzicht te verwerven in de variëteit aan beleidsarrangementen waarbinnen natuur- en landschapsbeleid tot stand komt.

Op de tweede plaats beoogt de studie een beoordelingskader op te leveren voor het bestuurlijk vermogen van regionale arrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid.

Op basis van deze doelstelling is in hoofdstuk 1 de volgende hoofdvraag geformuleerd: *Hoe kan de bestuurlijke variëteit in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid nader worden geduid en op basis van welk beoordelingskader kan het bestuurlijk vermogen van bestaande beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid worden geëvalueerd?*

Deze hoofdvraag is vervolgens vertaald in drie deelvragen:

- 1 Hoe kunnen we de dimensies van de drie regionale arrangementen in het natuur- en landschapsbeleid typeren en welke samenwerking bestaat er tussen de verschillende dimensies?
- 2 Welke verschillen en overeenkomsten zijn er tussen de dimensies van de drie regionale arrangementen en welke factoren verklaren de genoemde verschillen en overeenkomsten?
- 3 Op basis van welke evaluatiecriteria kan het bestuurlijk vermogen van regionale beleidsarrangementen worden beoordeeld?

In de volgende paragraaf presenteren we de antwoorden op bovenstaande onderzoeksvragen.

Deze antwoorden zijn gebaseerd op de bevindingen uit de empirische hoofdstukken 3 tot en met 5 en het analysehoofdstuk 6. In paragraaf 7.3 volgt een reflectie op de door ons gekozen onderzoeks-aanpak. Zowel het conceptueel als het methodologisch kader van deze studie wordt tegen het licht gehouden.

7.2 De onderzoeksvragen beantwoord

7.2.1 Typering en vergelijking

De drie onderzochte beleidsarrangementen hebben we in hoofdstukken 3, 4 en 5 en in paragrafen 6.2 en 6.3.1 empirisch getypeerd. Voor een uitgebreide analyse van de arrangementen verwijzen we naar deze paragrafen. Hier volstaan we met het weergeven van de belangrijkste karakteristieken.

Het Wijde Biesbosch arrangement kenmerkt zich vooral door de onduidelijke spelregels en de broze coalitie tussen gebiedspartijen. De onduidelijke spelregels betreffen vooral de rollen, taken en verantwoordelijkheden van betrokken actoren. De coalitie in het arrangement wordt gevormd door de gebiedscommissie van het revitaliseringsproject Wijde Biesbosch. Deze is instabiel. Dit kan niet alleen worden verklaard door de onduidelijke spelregels. Ook het ontbreken van een dominant en gedeeld discours en de sterke sectorale gerichtheid van de actoren zorgen voor instabiliteit.

In tegenstelling tot de Wijde Biesbosch is er in het arrangement in het Drents-Friese Wold wel degelijk sprake van een dominant discours (wildernisdiscours). De dominantie van het discours wordt breed gedragen en geaccepteerd door de

Ook het ontbreken van een dominant en gedeeld discours en de sterke sectorale gerichtheid van de actoren zorgen voor instabiliteit

Figuur 7.1 Bestudeerde beleidsarrangementen getypeerd

	Wijde Biesbosch	Drents-Friese Wold	Groote Veld
Aantal actoren	Corporatistisch	Corporatistisch	Corporatistisch Subpolitiek
Controle over cruciale hulpbronnen	Liberalistisch	Liberalistisch	Liberalistisch
Dominante spelregel voor interactie	Liberalistisch Etatistisch	Corporatistisch	Corporatistisch Subpolitiek
Karakter van inhoudelijke discoursen	Liberalistisch	Corporatistisch Subpolitiek	Corporatistisch Subpolitiek

actoren die in het overlegorgaan van het Nationaal Park vertegenwoordigd zijn. In dit overlegorgaan wordt op basis van consensus overlegd. Voor partijen die geen plaats in het overlegorgaan hebben (met name bewoners) is de toegang tot het overleg zeer beperkt. Vandaar dat we het Drents-Friese Wold typeren als een arrangement dat zich kenmerkt door een dominant wildernisdiscours en consensus in een gesloten coalitie. Ook in het Groote Veld is sprake van een dominant wildernisdiscours. Ook dit discours wordt breed gedragen en geaccepteerd door actoren in de begeleidingscommissie. Maar in tegenstelling tot het overlegorgaan in het Drents-Friese Wold is de begeleidingscommissie een open coalitie. In het arrangement is de betrokkenheid van alle relevante actoren evenals vrijwillige medewerking van boeren betreffende de verkoop van hun gronden een belangrijke spelregel. We typeerden het Groote Veld dan ook al een arrangement met een dominant wildernisdiscours en vrijwilligheid in een open coalitie.

Naast een empirische typering hebben we de arrangementen ook theoretisch geduid in paragraaf 6.3.2. We bekeken in hoeverre de arrangementen karakteristieken vertoonden van vier ideaaltypische

arrangementen, te weten een etatistisch, een liberalistisch, een corporatistisch en een subpolitiek arrangement. Figuur 7.1 visualiseert de theoretische typering van de drie onderzochte arrangementen (zie toelichting in paragraaf 6.3.2).

In vergelijkend perspectief trokken we achtereenvolgens twee conclusies op het niveau van de arrangementen als geheel en twee conclusies op het niveau van de dimensies.

Op het niveau van de arrangementen als geheel waren onze conclusies:

- De beleidsarrangementen in de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld laten hybride arrangementen zien. Alle drie de arrangementen zijn mengvormen van telkens drie ideaaltypen.
- Binnen de hybride arrangementen manifesteren zich slechts in enkele gevallen zogenaamde subpolitieke, ofwel governance karakteristieken. Dat betekent dat het alomtegenwoordige idee dat beleidsprocessen tegenwoordig vooral governance of subpolitieke processen zijn behoorlijk genuanceerd dient te worden.

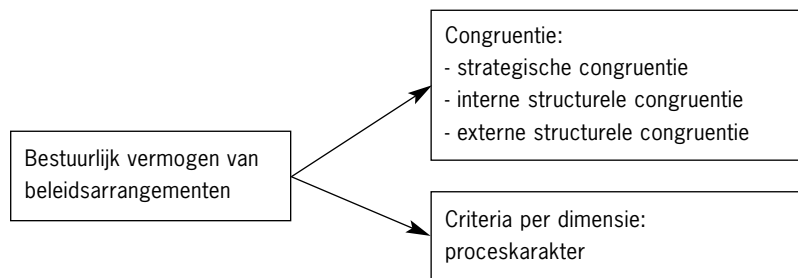
De conclusies op het niveau van de dimensies luiden:

- De betrokkenheid van actoren en de toegang tot coalities binnen het arrangement is in alle drie de gebieden corporatistisch van aard: reeds gevestigde actoren zijn de spil van overleg in de drie gebieden.
- In alle drie de gebieden zijn de hulpbronnen verdeeld over de verschillende betrokken actoren.

7.2.2 Evaluatiekader voor regionale beleidsarrangementen

In paragraaf 6.4 formuleerden we een evaluatiekader voor het bestuurlijk vermogen van gebiedsgerichte beleidsprocessen in het natuur- en landschapsbeleid. Dit evaluatiekader bestaat uit twee onderdelen (zie figuur 7.2). Net als voor de vergelijkende analyse van de beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld onderscheiden we twee niveaus: het niveau van het arrangement als geheel het niveau van de afzonderlijke dimensies.

Op het niveau van het arrangementen als geheel staat het overkoepelende evaluatiecriterium congruentie centraal. Daarbij maakten we onderscheid tussen strategische, interne structurele en externe structurele congruentie. Van strategische congruentie is sprake wanneer actoren, ondanks het feit dat ze verschillende discoursen hanteren, in onderlinge interactie toch overeenstemming bereiken over voor hen relevante beleidsonderwerpen. Interne structurele congruentie houdt daarnaast in dat de verschillende dimensies van een beleidsarrangement onderlinge samenhang



vertonen. Van externe structurele congruentie is ten slotte sprake wanneer het beleidsarrangement ‘past’ binnen de institutionele omgeving. Congruentie beschouwden we dus als overkoepelend evaluatiecriterium. Daarnaast formuleerden we, op basis van een workshop met betrokkenen uit de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Groote Veld, evaluatiecriteria op het niveau van de afzonderlijke dimensies van beleidsarrangementen. Tijdens de workshop kwamen overigens ook twee thema’s aan bod die niet in de structuur van de vier dimensies passen. Het gaat hier om de thema’s: relatie tussen het arrangement en ander beleid en de herkenbaarheid van het gebied. Figuur 7.3 geeft een overzicht van de verschillende thema’s en de bijbehorende evaluatiecriteria. Opvallend is vooral het procesmatige karakter van de evaluatiecriteria (zie figuur 7.3).

Figuur 7.2 Onderdelen evaluatiekader bestuurlijk vermogen

7.3 Reflectie op onderzoeksanpak

7.3.1 Conceptueel kader

In dit onderzoek hebben we gebruik gemaakt van de beleidsarrangementenbenadering om drie regionale, gebiedsgerichte beleidsprocessen in het

Figuur 7.3 Evaluatiecriteria per dimensie

Dimensie	Evaluatiecriteria
Actoren en coalities	- Toegankelijkheid van het arrangement voor partijen
Hulpbronnen	- Evenwichtige spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden over betrokken partijen
Spelregels	- Duidelijkheid over verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij betrokkenen - Duidelijkheid over de status van (de producten van) de gebiedscommissie - Duidelijkheid over hoe en door wie beslissingen worden genomen - Duidelijkheid over financiële en beleidskaders - Een onafhankelijk voorzitter met steun van alle betrokken partijen - Beschikbaarheid van informatie voor partijen - Het bestaan van een gevoel van betrokkenheid - Het bestaan van onderling vertrouwen en een goede omgang tussen betrokkenen - Het vermijden van 'winnaars' en 'verliezers'
Discours	- Mate van consensus of strijd over de inhoud van beleid - Gezamenlijke doel- en prioriteitenstelling - Ruimte voor afwijkende opvattingen
Relatie tussen het arrangement en ander beleid	- Mate van overeenstemming of spanning met beleidsomgeving - Mate van 'beleidsdrukte' - Flexibiliteit in van bovenaf opgelegde doelstellingen
Herkenbaarheid van het gebied	- Geografische afbakening - Identiteit van het gebied

Nederlandse natuur- en landschapsbeleid te analyseren en te vergelijken. Daarbij hebben we aandacht besteed aan (de wisselwerking tussen) de vier dimensies van de onderzochte arrangementen: de betrokken actoren en hun coalities, de gemobiliseerde hulpbronnen, de geldende spelregels en de variëteit aan discoursen. Bovendien hebben we (de verschillende dimensies van) de drie arrangementen gezien tegen de achtergrond van hun beleidscontext. Dit heeft een diepgaand en genuanceerd inzicht opgeleverd in de drie gebiedsgerichte beleidsprocessen rond het revitaliseringsgebied Wijde Biesbosch (hoofdstuk 3), het Nationaal Park

Drents-Friese Wold (hoofdstuk 4) en het natuurgebied Grootte Veld (hoofdstuk 5). Een belangrijke meerwaarde van de beleidsarrangementenbenadering is dat zij ons de mogelijkheid heeft geboden om de inhoud en de organisatie van beleidsprocessen in onderlinge samenhang te bestuderen. Bovendien heeft de benadering onze aandacht gevestigd op de wisselwerking tussen de verschillende dimensies van beleidsarrangementen. Voor ons onderzoek betekende dit dat we in staat waren om niet alleen de specifieke kenmerken van de drie onderzochte arrangementen met elkaar te ver-

gelijken, maar ook om verklaringen te vinden voor de gevonden overeenkomsten en verschillen. De typologie van beleidsarrangementen, die in paragraaf 2.3 is geïntroduceerd, maakte het ons mogelijk de drie regionale beleidsarrangementen theoretisch te duiden. Uit onze analyse blijkt dat de onderzochte arrangementen in feite mengvormen zijn van de verschillende ideaaltypen uit de typologie. De meerwaarde van de typologie is hiermee bescheiden te noemen: enerzijds biedt ze houvast bij het duiden en vergelijken van (de dimensies van) de drie regionale arrangementen, anderzijds hebben we in de beleidspraktijk geen arrangementen gevonden die overeenkomen met een van de vier ideaaltypen.

7.3.2 Methodologisch kader

In deze studie hebben we gekozen voor een vergelijkend casusonderzoek, waarbij we een zo groot mogelijke variëteit aan casussen hebben geselecteerd. De onderzochte gebiedsgerichte beleidsprocessen rond Wijde Biesbosch, Drents-Friese Wold en Grootte Veld verschillen op de volgende punten van elkaar:

- ligging in Nederland: in Noord-Brabant, Drenthe-Friesland en Gelderland;
- fysieke kenmerken: een relatief groot gebied met een veelheid aan functies, een middelgroot gebied met hoofdzakelijk een natuurfunctie en een relatief klein gebied met een natuur- en een landbouwfunctie;
- type beleidscategorie: revitaliseringsgebied, Nationaal Park en natuurontwikkelingsgebied;
- type initiatiefnemer: provincie, Rijk met regio en provincie met Natuurmonumenten.

Door de grote variëteit in de geselecteerde casussen geeft deze studie een divers beeld van bestaande regionale beleidsarrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid. Met de keuze voor een maximale variëteit aan casussen beoogden we ook om een representatief beeld van gebiedsgerichte beleidsprocessen in Nederland te geven. De conclusies die we in paragraaf 7.2.1 trokken zijn dan ook tot op zekere hoogte te generaliseren. Het gaat dan om het aanwezig zijn van hybride arrangementen in het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid, de beperkte manifestatie van governance karakteristieken, de corporatistische vertegenwoordiging en toegang tot coalities en de verdeling van hulpbronnen over verschillend betrokken actoren.

De keuze voor een vergelijkend casusonderzoek heeft bovendien als meerwaarde dat inzicht is verworven in (verklaringen voor) de overeenkomsten en verschillen tussen de drie onderzochte regionale beleidsarrangementen.

Bij het ontwikkelen van een evaluatiekader voor beleidsarrangementen stond in deze studie het concept bestuurlijk vermogen centraal. Het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen werd gedefinieerd als de mate waarin arrangementen succesvol zijn in het tegengaan of oplossen van maatschappelijke en bestuurlijke problemen. Bij de operationalisering van bestuurlijk vermogen hebben we gebruik gemaakt van het begrip congruentie (strategische, interne structurele en externe structurele congruentie). Daarnaast hebben we bestuurlijk vermogen verder uitgewerkt en verfijnd op basis van de input van betrokkenen bij de drie onderzochte casussen. Op deze manier combineerden we een klassieke

Uit onze analyse blijkt dat de onderzochte arrangementen in feite mengvormen zijn van de verschillende ideaaltypen uit de typologie

met een sociaal-constructivistische benadering van beleidsevaluatie. Dit heeft als belangrijke meerwaarde dat het uiteindelijke evaluatiekader niet alleen voorbouwt op bestaande theorievorming, maar ook aansluit bij de belevingswereld van bij het natuur- en landschapsbeleid betrokken actoren.

Tot slot dient opgemerkt te worden dat de totstandkoming van het evaluatiekader een complexe maar interessante zoektocht is geweest naar een nieuwe vorm van beleidsevaluatie. Uitgangspunt was dat bij beleidsevaluatie nadrukkelijk aandacht besteed moet worden aan het gegeven dat beleid tot stand komt in complexe processen, waarbinnen verschillende probleemdefinities en beleidsdoelen naast elkaar bestaan en bovendien aan voortdurende verandering onderhevig zijn. Toepassing van het door ons ontwikkelde evaluatiekader valt buiten het bestek van dit onderzoek. Om uitspraken te kunnen doen over het bestuurlijk vermogen van beleidsarrangementen in het natuur- en landschapsbeleid is dan ook vervolgonderzoek nodig.

Literatuur

- Arts, B. en H. Goverde (2006), The governance capacity of (new) policy arrangements: a reflexive approach, in: Arts, B. en P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht, Springer.
- Arts, B. en P. Leroy (red.) (2003), *Verandering van politiek, vernieuwing van milieubeleid. Klassieke en post-moderne arrangementen*, Nijmegen, Nijmegen University Press.
- Arts, B. en P. Leroy (red.) (2006), *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht, Springer.
- Balduik, C. (2004), *Natuur en landschap in gebiedsgericht beleid; beleidsanalyse*, Tilburg, Brabantse Milieufederatie.
- Boonstra, F. (2004), *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*, Assen, Van Gorcum.
- Boonstra, F.G., W. Buunk en M. Pleijte (2006), *Governance of Nature. De wiselwerking tussen institutionele veranderingen in natuurbeleid en betekenisgeving aan natuur in het Drents-Friese Wold en de Cotswolds*, WOT rapport 33, WOT Natuur & Milieu.
- Boonstra, F.G. en M.M.G. Neven (2005), *Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie*, Wageningen, Alterra.
- Boonstra, F.G. en J. Van den Berg (2005), *Op weg naar nieuwe koppelingen; de rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*, Alterra-rapport 1172, Wageningen, Alterra.
- Gebiedscommissie Wijde Biesbosch (2001), *Werkplan van de Gebiedscommissie Wijde Biesbosch*, 's-Hertogenbosch, Provincie Brabant.
- Gebiedscommissie Wijde Biesbosch (2005), *Wijde Biesbosch*, <http://www.wijdebiesbosch.nl>.
- Gedeputeerde Staten Noord-Brabant (2004), *Voorstellen voor een programmatische aanpak van de revitalisering van het landelijk gebied*, 's-Hertogenbosch, 21 december 2004.
- Gemeente Waalwijk (2003), *Visievorming Buitengebied Waalwijk; visie van de klankbordgroep, juli 2003*, Rosmalen, Croonen Adviseurs.
- Gemeente Westerveld (2005), *Kadernota buitengebied Westerveld. Concept*, Havelte/Assen, BügelHajema Adviseurs, Gemeente Westerveld.
- Goutbeek, A., R. Wolf en R. Schraven (2005), *Inrichtingsplan voormalige landbouwgronden Onderlaatse Laak*, Vorden/Goor, Natuurmonumenten De Graafschap/Eelerwoude Ingenieursbureau.
- Grontmij (1999), *Groote Veld 2000. Uitvoeringsplan*, Begeleidingscommissie Groote Veld, Dienst Landelijk Gebied Gelderland, Arnhem.

- Haverkort, J. (2001), Ruimte voor de Vledder Aa. Informatie over een herstel project van de Vledder Aa en de Wapserveense Aa in Zuidwest-Drenthe, in: *Natuurbeheer*, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.
- Hinssen, J.P.P. (1998), Met zachte hand gestuurd. De instelling van nationale parken in Nederland, in: Huitema, D. en J.P.P. Hinssen, *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken. Een verkenning van sturingsstrategieën in het natuurbeleid en hun effectiviteit*, Enschede, Twente University Press, 123-138.
- Kroes, S.A., E.F.T.M. Dijkema, H.R. Kloosterziel, M. Noordhoff, S. Uiterwijk, V. Jager en Y. van der Grint (2005), *Een monument in beweging. Visie voor behoud en ontwikkeling van het historische erf- en gedachtegoed van de Maatschappij van Weldadigheid*, Heerenveen, Advies- en ingenieursbureau Oranjewoud.
- Kuindersma, W. (red.) (2002), *Bestuurlijke trends en het natuurbeleid*, Planbureaustudies nr. 3, Wageningen, Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W. en F.G. Boonstra (2005), *Methoden van beleidsevaluatie onder de loep. Een zoektocht naar nieuwe vormen van beleidsevaluatie voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, Planbureau-rapporten 26, Wageningen, Natuurplanbureau.
- Kuindersma, W., F.G. Boonstra, S. De Boer, A.L. Gerritsen, M. Pleijte en T.A. Selnes (2006), *Evaluëren in interactie. De mogelijkheden van lerende evaluaties voor het Milieu- en Natuurplanbureau*, Wageningen, WOT Natuur & Milieu.
- Liefferink, D. (2006), The dynamics of policy arrangements: turning round the tetrahedron, in: Arts, B. en P. Leroy, *Institutional Dynamics in Environmental Governance*, Dordrecht, Springer.
- Ministerie van LNV (1995), *Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard. Deel 4 regeringsbeslissing*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2000), *Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Nota natuur, bos en landschap in de 21e eeuw*, Den Haag.
- Ministerie van LNV (2005a), *Gebiedsgericht beleid*, <http://www.gebiedsgerichtbeleid.nl>.
- Ministerie van LNV (2005b), *Reconstructie*, <http://www.minlnv.nl>.
- Ministerie van LNV (2005c), *Nationale Landschappen*, <http://www.minlnv.nl>.
- Mik, K. de (2005), We willen geen 'nieuwe natuur'. Bewoners tegen kappen naalddhout en aanleg van loofbos en heide, in: *NRC Handelsblad*, 27 oktober 2005.
- MNP-RIVM (2004), *Natuurbalans 2004*, Den Haag, Sdu Uitgevers.
- Nelissen, N.J.M., H.J.M. Goverde en N.M. Van Gestel (red.) (2000), *Bestuurlijk vermogen. Analyse en beoordeling van nieuwe vormen van besturen*, Bussum, Coutinho.

Omrop Fryslân (2005), *Het bos is van ons allemaal*, documentaire uitgezonden op zondag 18 september 2005 op Nederland 1.

Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud (1998), *Beheer- en Inrichtingsplan Nationaal Park Drents-Friese Wold*, Assen, Oranjewoud, Overlegorgaan Nationaal Park Drents-Friese Woud.

Pestman, P. en J. Van Tatenhove (1998), Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Nieuwe initiatieven nader beschouwd, in: *Beleidswetenschap*, 1998(3), 254-272.

Provincie Gelderland (1997), *Kansen aanpakken daar waar ze liggen. Gebiedsperspectief voor het waardevolle cultuurlandschap De Graafschap*, Arnhem.

Provincie Gelderland (2004), *Gebiedsplan Natuur en Landschap Gelderland*, Arnhem, Gedeputeerde Staten van Gelderland.

Provincie Gelderland (2005), *Grond voor verandering. Reconstructie Achterhoek en Liemers*, Arnhem.

Provincie Noord-Brabant (2004), *Herziening Streekplan Noord-Brabant 2002*, 's-Hertogenbosch, Provincie Brabant.

Provincie Noord-Brabant (2005a), *Gebiedsplan Wijde Biesbosch*, eindversie 22 april 2005, 's-Hertogenbosch, Provincie Brabant.

Provincie Noord-Brabant (2005b), *Revitalisering Landelijk Gebied*, <http://rlg.brabant.nl>.

Sleurink, D. (2005), Investeren in nieuwe gebiedsprocessen, in: *Plattelandshuis Achterhoek en Liemers*, nummer 7, juni 2005.

Staatsbosbeheer (2005), *Uitvoeringsplan van Staatsbosbeheer Drents-Friese Wold 2005-2015 en afstemming op het Beheers- en Inrichtingsplan van het Nationaal Park Drents-Friese Wold*.

Waterschap Reest en Wieden (2002), *Nieuwsbrief nummer 1 Vledder Aa: Herstel waterhuishouding brongebied Vledder Aa*, Meppel.

Van den Berg, J. en F.G. Boonstra (2005), *Eindadvies Uitvoeringsorganisatie Wijde Biesbosch*, Den Haag, LEI, 21 februari 2005.

Van der Zouwen, M. (2006), *Nature policy between trends and traditions. Dynamics in nature policy arrangements in the Yorkshire Dales, Doñana and the Veluwe*, Delft, Eburon.

Van der Zouwen, M. en J.P.M. Van Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*. Planbureaustudies nr. 1, Wageningen, Natuurplanbureau.

Van Tatenhove, J., B. Arts en P. Leroy (red.) (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.

Van Veen, J.M., B.J.M. Arts en P. Leroy (2004), *Natuur in soorten en gebieden: beleid van particulieren en overheden. Achtergronddocument bij Natuurbalans 2004*, Planbureau rapporten 8, Wageningen, Natuurplanbureau.

Wolf, R. (2003), *Groote Veld. Inrichtingsplan voor- malige landbouwgronden Graafse Kamp, Smeerdijk en Kienveen, Vorden/Goor*, Natuurmonumenten De Graafschap/Eelerwoude Ingenieursbureau.

Bijlage 1 Interviews

Wijde Biesbosch

Dhr. C. Balduk en mw. H. Gerringa, Brabantse Milieufederatie (BMF)

Dhr. H. Heuver, Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO)

Dhr. G. Moolenschot, Gemeente Waalwijk

Mw. F. Witmer, Provincie Noord-Brabant

Mw. E. van der Wijk, Oranjewoud

Workshop met:

Dhr. J. Hendriksen, Sociaal Economisch Platform Wijde Biesbosch

Dhr. W. Janssens, Gemeente Aalburg

Dhr. Van der Haven, Gemeente Heusden

Drents-Friese Wold

Dhr. A.J. Hamming, Provincie Drenthe

Dhr. J. Haverkort, Waterschap Reest en Wieden

Dhr. H. Post en dhr. H. Slot, Staatsbosbeheer

Dhr. H. Geertsma en dhr. R. van der Veen, Gemeente Westerveld

Dhr. A. Kerssies, Natuurmonumenten

Groote Veld

Mw. G. Bulten, Dienst Landelijk Gebied (DLG)

Dhr. P. Seesing, Plattelandshuis Achterhoek en Liemers

Dhr. D. Moolenaar, Provincie Gelderland

Dhr. J. Borgman, LTO Noord

Mw. A. Crans, Natuurmonumenten De Graafschap

Bijlage 2 Workshop Evaluatie gebiedsgericht natuur- en landschapbeleid: de betrokken partijen aan het woord

Programma

Woensdag 8 maart 2006, Congrescentrum Wageningse Berg, Wageningen

- 13.00 - 13.15: Welkom met broodjes
13.15 - 13.30: Introductie
13.30 – 14.15: Succes en faalfactoren voor gebiedsgerichte beleidsprocessen:
 - Presentatie: eerste indrukken uit het onderzoek
 - Discussie: geven deze indrukken een goed beeld?14.15 - 15.15: Wat is een geslaagd gebiedsgericht beleidsproces voor u en waarom? (in werkgroepen)
 - Concretiseren en aanscherpen van succes- en faalfactoren voor gebiedsgericht natuur en landschapbeleid15.15 -15.30: Pauze
15.30 -16.45: Is het natuur en landschapsbeleidsproces in uw gebied geslaagd? (in werkgroepen)
 - Bespreking van knelpunten en 'best practices'
 - Uitwisseling van strategieën om knelpunten aan te pakken16.45 - 17.00: Afsluiting
17.00 - 18:00: Borrel

Deelnemers

Mw. S. de Boer, Alterra, Wageningen UR

Mw. F. Boonstra, Alterra, Wageningen UR

Dhr. J. Borgman, LTO Noord (Grote Veld)

Mw. A. Crans, Natuurmonumenten (Grote Veld)

Mw. B. Elands, Milieu- en Natuurplanbureau

Dhr. H. Geertsma, Gemeente Westerveld (Drents-Friese Wold)

Mw. A. Groot, WING, Wageningen UR

Dhr. J. Haverkort, Waterschap Reest en Wieden (Drents-Friese Wold)

Dhr. H. Heuver, Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (Wijde Biesbosch)

Dhr. A. Kerssies, Natuurmonumenten (Drents-Friese Wold)

Dhr. A. Pronk, Thorbecke Academie Leeuwarden (Drents-Friese Wold)

Dhr. P. Roza, LEI, Wageningen UR

Mw. E. van der Wijk, Oranjewoud (Wijde Biesbosch)

Mw. F. Witmer, Provincie Noord-Brabant (Wijde Biesbosch)

Mw. M. van der Zouwen, Leerstoelgroep Bos- en natuurbeleid, Wageningen UR

Bijlage 3 Totstandkoming evaluatiekader

Stap 1: Thema's en aandachtspunten

Een eerste stap was het kritisch op zoek gaan naar gemeenschappelijke verschijnselen in de drie arrangementen die naar ons idee bepalend zijn voor het bestuurlijk vermogen van de arrangementen. Deze gemeenschappelijke verschijnselen hebben we thema's genoemd. Ieder thema werkten we uit in een aantal aandachtspunten (zie figuur B3.1).

Aan elk thema ligt een veronderstelling ten grondslag. Wat betreft de *herkenbaarheid van het gebied* veronderstellen we dat het bestuurlijk vermogen van een regionaal beleidsarrangement beïnvloed wordt door de mate waarin het betreffende gebied een duidelijke geografische afbakening kent en de mate waarin betrokkenen zich ook in sociaal-cultureel opzicht met het gebied kunnen en willen identificeren.

Bij de *verdeling en spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden* veronderstellen we dat het

bestuurlijk vermogen van een regionaal beleidsarrangement beïnvloed wordt door de mate waarin er duidelijkheid bestaat over de geldende spelregels op het gebied van taken en verantwoordelijkheden. Bovendien is de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden van invloed op het bestuurlijk vermogen van een beleidsarrangement. Zo heeft iedere actor de verantwoordelijkheid voor een deel van het proces en zijn betrokkenen afhankelijk van elkaar voor het procesresultaat.

Als het gaat om *openheid en transparantie* veronderstellen we dat de toegankelijkheid van het arrangement voor alle relevante actoren van invloed is op het bestuurlijk vermogen. Deze veronderstelling is gebaseerd op de idee dat deelname aan het proces bijdraagt aan betrokkenheid van actoren. Hiernaast veronderstellen we dat duidelijkheid over besluitvormingsspelregels (wie neemt welke beslissingen en hoe?) bijdraagt aan het bestuurlijk vermogen van een beleidsarrangement.

Thema	Aandachtspunten
Herkenbaarheid van het gebied	- Geografische afbakening - Identiteit van het gebied
Verdeling en spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden	- Duidelijkheid over verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij betrokkenen - Evenwichtige spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden over betrokken partijen
Openheid en transparantie	- Toegankelijkheid van het arrangement voor partijen - Beschikbaarheid van informatie voor partijen - Duidelijkheid over hoe en door wie beslissingen worden genomen
Overheersende ideeën en opvattingen	- Mate van consensus of strijd over de inhoud van beleid - Ruimte voor afwijkende opvattingen in het arrangement
Relatie tussen het arrangement en ander beleid	- Mate van overeenstemming of spanning met beleidsomgeving - Mate van 'beleidsdrukte'

Figuur B3.1: Thema's en aandachtspunten

Aan het thema *overheersende ideeën en opvattingen* ligt de veronderstelling ten grondslag dat de mate van overeenstemming over de dominante discourses een belangrijke factor is het voor het bestuurlijk vermogen van een beleidsarrangement. Als actoren het in grote lijnen eens zijn over de inhoudelijke basis dan zullen gemakkelijker verdergaande en duurzame inhoudelijke afspraken kunnen worden gemaakt. Tegelijkertijd moet er in het arrangement ook naast het dominante discours ruimte zijn voor afwijkende ideeën van actoren.

Een laatste veronderstelling betreft het thema van de *relatie tussen het arrangement en ander beleid*. We gaan ervan uit dat het gebiedsgerichte arrangement in ons onderzoek niet op zichzelf staat, maar relaties heeft met belendende arrangementen en met ander beleid (bijvoorbeeld met reconstructiebeleid of de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn). Overeenkomsten met belendende arrangementen en ander beleid vergemakkelijkt het beleidproces binnen het gebiedsgerichte arrangement. Bovendien, hoe minder ander beleid van kracht is, hoe minder complex het beleidsproces in het gebiedsgerichte arrangement is.

Stap 2: Eerste aanpassing thema's en aandachtspunten

Na het formuleren van de thema's en aandachtspunten lieten we de betrokkenen uit de drie onderzochte gebieden aan het woord. Zij becommentarieerden allereerst de door ons geformuleerde thema's. Er was grote overeenstemming over de geformuleerde thema's. Tegelijkertijd kwamen de deelnemers met aanvullingen. Van deze aanvullingen hebben we er een aantal opgenomen in de lijst met thema's en evaluatiecriteria (zie figuur B3.2).

Een deelnemer merkte op dat voor de betrokkenheid bij het gebied het creëren van een 'wij-gevoel' heel belangrijk is: "zeker in het begin". Anderen vragen zich af of dit haalbaar is, maar geven wel aan "als je samen maar iets hebt dat bindt". Wat precies een bindende factor is, maakt kennelijk niet veel uit. De onderzoekers besluiten om op basis van deze opmerkingen het thema *openheid en transparantie* uit te breiden met 'betrokkenheid' en het aandachtspunt 'het bestaan van een gevoel van betrokkenheid' toe te voegen. Het betreft hier naar ons idee een spelregel voor het succesvol verlopen van het beleidsproces. Veel deelnemers benadrukken gezamenlijkheid ook op een andere manier. Ze wijzen duidelijk op het hebben van een gezamenlijk belang en het gezamenlijk ontwikkelen van doelen en prioriteiten in het gebiedsproces. Een deelnemer maakt duidelijk dat het "...om meer gaat dan opvatting of consensus. Het is dieper en fundamenteeler". De onderzoekers trekken hieruit de conclusie dat bij het thema *overheersende ideeën en opvattingen* een aandachtspunt 'gezamenlijke doel- en prioriteitenstelling' wordt toegevoegd. Opvallend is dat in de oorspronkelijke lijst thema's geen thema of aandachtspunt is opgenomen dat ingaat op inhoudelijke doelbereiking. Deelnemers geven aan dat doelstellingen die vaak van bovenaf worden opgelegd moeten kunnen worden aangepast in het proces. Daarom voegen de onderzoekers bij het thema *relatie tussen het arrangement en ander beleid* het aandachtspunt 'flexibiliteit in van bovenaf opgelegde doelstellingen' toe. Tot slot geven veel deelnemers aan dat financiële en beleidsmatige randvoorwaarden duidelijk moeten zijn. Het gaat er vooral om dat betrokkenen

Thema	Aandachtspunten
Herkenbaarheid van het gebied	<ul style="list-style-type: none"> - Geografische afbakening - Identiteit van het gebied
Verdeling en spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid over verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij betrokkenen - Evenwichtige spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden over betrokken partijen
Openheid, transparantie en betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> - Toegankelijkheid van het arrangement voor partijen - Beschikbaarheid van informatie voor partijen - Duidelijkheid over hoe en door wie beslissingen worden genomen - NIEUW: Het bestaan van een gevoel van betrokkenheid - NIEUW: Duidelijkheid over financiële en beleidskaders
Overheersende ideeën en opvattingen	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van consensus of strijd over de inhoud van beleid - NIEUW: Gezamenlijke doel- en prioriteitenstelling - Ruimte voor afwijkende opvattingen in het arrangement
Relatie tussen het arrangement en ander beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van overeenstemming of spanning met beleidsomgeving - Mate van 'beleidsdrukte' - NIEUW: Flexibiliteit in van bovenaf opgelegde doelstellingen

Figuur B3.2: Aanpassing thema's en aandachtspunten

weten binnen welke financiële en beleidskaders ze kunnen opereren. Omdat het hier naar ons idee gaat over duidelijkheid over de financiële en beleidsmatige spelregels, voegen de onderzoekers dit criterium toe aan het thema *openheid, transparantie en betrokkenheid*. Het gaat hier immers om transparantie over de financiën en beleidskaders.

Stap 3: Tweede aanpassing thema's en aandachtspunten

Naast het becommentariëren van de thema's en bijbehorende evaluatiecriteria, formuleerden de deelnemers van de workshop zelf succesfactoren. De deelnemers spraken hierover in twee subgroepen. Iedere subgroep kwam met eigen succesfactoren (zie figuur B3.3).

Op basis van deze succesfactoren pasten de onderzoekers de thema's en aandachtspunten nogmaals aan (zie figuur B3.4).

De factoren 'integrerende aanpak', 'communicatie en draagvlak', 'duidelijkheid over verantwoordelijkheden, regiefunctie, belangen, financiën, netwerk', 'gezamenlijk uitwerken van vage doelen tot concrete doelen' en 'voortdurend praten over spelregels' hadden al een plaats onder de oorspronkelijke thema's en evaluatiecriteria.

De factoren 'onderling vertrouwen/goede omgang' en 'geen verliezers' zijn duidelijk nieuwe spelregels die passen onder het thema *openheid, transparantie en betrokkenheid*.

Figuur B3.3: Succesfactoren zoals geformuleerd door deelnemers workshop

Subgroep I	Subgroep II
<ul style="list-style-type: none"> - Onderling vertrouwen, een goede omgang met elkaar - Er zijn geen verliezers (belangrijker dan een win-win situatie) - Goede randvoorwaarden: <ul style="list-style-type: none"> - bevoegdheden/mandaat voor de gebiedscommissie - integrerende aanpak - communicatie en draagvlak 	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid over verantwoordelijkheden, regiefunctie, belangen, financiën, netwerk - Gezamenlijk uitwerken van vage doelen tot concrete doelen - Grondmobiliteit (vooral in groter gebied) - Onafhankelijke en vertrouwenwekkende voorzitter - Status commissie en producten (advies of niet) - Voortdurend verwachtingsmanagement - Voortdurend praten over spelregels - Tussentijdse evaluatie en (evt.) bijstelling - Vergoedingen voor langere termijn

Voorts zijn er veel randvoorwaarden als succesfactor aangegeven. Dat de gebiedscommissie en haar producten een duidelijke status moeten hebben komt in beide subgroepen naar voren. De onderzoekers zien dit als een evaluatiecriterium dat een specificatie is van het criterium 'duidelijkheid over verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij betrokkenen' bij het thema *verdeling en spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden*. Dit voegen we dan ook onder dit thema toe.

Deelnemers aan subgroep II formuleerden daarnaast een aantal nieuwe succesfactoren die nog geen plaats onder de bestaande thema's en evaluatiecriteria hebben. Daarvan heeft één factor betrekking op de rol en positie van de voorzitter van het gebiedsproces: deze moet onafhankelijk en vertrouwenwekkend zijn. Dit criterium plaatsen de onderzoekers onder het thema *verdeling en spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden*.

Tot slot zijn er drie factoren die niet duidelijk kunnen worden geplaatst onder één van de thema's. Het gaat om de factoren grondmobiliteit, het voortdurend 'managen' van verwachten van betrokkenen en het aanwezig zijn van vergoedingen voor de langere termijn. Deze factoren laten we in ons onderzoek buiten beschouwing.

Thema	Aandachtspunten
Herkenbaarheid van het gebied	<ul style="list-style-type: none"> - Geografische afbakening - Identiteit van het gebied
Verdeling en spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - Duidelijkheid over verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden bij betrokkenen - NIEUW: Duidelijkheid over de status van (de producten van) de gebiedscommissie - Evenwichtige spreiding van rollen, taken en verantwoordelijkheden over betrokken partijen - NIEUW: Een onafhankelijk voorzitter met steun van alle betrokken partijen
Openheid, transparantie en betrokkenheid	<ul style="list-style-type: none"> - Toegankelijkheid van het arrangement voor partijen - Beschikbaarheid van informatie voor partijen - Duidelijkheid over hoe en door wie beslissingen worden genomen - Het bestaan van een gevoel van betrokkenheid - NIEUW: Het bestaan van onderling vertrouwen en een goede omgang tussen betrokkenen - NIEUW: Het vermijden van 'winnaars' en 'verliezers' - Duidelijkheid over financiële en beleidskaders
Overheersende ideeën en opvattingen	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van consensus of strijd over de inhoud van beleid - Gezamenlijke doel- en prioriteitenstelling - Ruimte voor afwijkende opvattingen in het arrangement
Relatie tussen het arrangement en ander beleid	<ul style="list-style-type: none"> - Mate van overeenstemming of spanning met beleidsomgeving - Mate van 'beleidsdrukte' - Flexibiliteit in van bovenaf opgelegde doelstellingen

Figuur B3.4: Resultaat workshop

Verschenen WOt-studies

Nr. 1 *Natuur in beleidsprocessen*

Bosch, F. van den, 2005

Nr. 2 *Landbouw en milieu in transitie*

Oenema, O., J.W.H. van der Kolk & A.M.E.

Groot, 2006

Nr. 3 *Analyseren en evalueren van beleidsmaatregelen met een effect op natuur en milieu*

Heide, M. van der, E. Bos & J. Vreke, 2006

Nr. 4 *Bestuurlijke variëteit in natuur- en landschapsbeleid; Vergelijkende analyse van regionale beleidsarrangementen rond de Wijde Biesbosch, het Drents-Friese Wold en het Grootte Veld*

Boer, S. de , M. van der Zouwen, P. Roza &

J. van den Berg, 2007

Er is in Nederland veel natuurbeleid, maar hoe wordt dat eigenlijk uitgevoerd? Wie doet dat eigenlijk en wie zijn er bij betrokken? Deze studie geeft een inzicht in de heel diverse manieren waarop het Nederlandse natuur- en landschapsbeleid vorm krijgt en wordt uitgevoerd. Deze variëteit wordt in beeld gebracht op basis van drie casestudies op regionaal niveau. De studie is onder andere gebaseerd op interviews met ervaringsdeskundigen. Mede daarom kan deze studie worden gezien als 'spiegel' voor eigen ervaringen met gebiedsgericht natuur- en landschapsbeleid.