

# **Natuur en gebieden: tussen regels en praktijk**

## De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden

Trond Selnes  
Wiebren Kuindersma (Alterra)  
Marcel Pleijte (Alterra)

Projectcode 20242

Maart 2006

Rapport 7.06.05

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Natuur en gebieden: tussen regels en gebruik; De omgang met bestuurlijke spanningen in drie gebieden

Selnes, T., W. Kuindersma en M. Pleijte

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 7.06.05; ISBN 90-8615-059-4; Prijs €14 (inclusief 6% BTW)

75 p., fig., tab., bijl.

Dit project gaat over de spanning tussen gebiedsgericht werken en het generieke Nederlandse natuurbeleid. Drie gebieden zijn onderzocht: Gaasterland, De Groene Long en de Noordelijke Friese Wouden. De resultaten laten zien dat gebiedsgerichte werkwijzen noodzakelijk zijn, maar dat de gebieden kampen met de hoeveelheid beleid en eisen. Andersom geldt dat overheden niet voor elk gebied beleid kunnen ontwikkelen. Meer samenhangende investeringen in vertrouwensrelaties, professionalisering en communicatief beleid dienen hand in hand te gaan met het ontwikkelen van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG).

This project looks at the tension between area-based work and generic Dutch nature policy. Three areas were investigated: Gaasterland, De Groene Long and the Noordelijke Friese Wouden. The results show that while area-based working methods are necessary, the areas are forced to deal with an overwhelming number of policies and demands. On the other hand, governments cannot develop a separate policy for each area. More coherent investments in relationships based on mutual trust, professionalisation and communicative policy should go hand in hand with the development of the Rural Areas Investment Budget.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

|   | Blz. |
|---|------|
| <b>Woord vooraf</b>   | 7    |
| <b>Samenvatting</b>   | 9    |
| <b>Summary</b>  | 15   |
| <b>1. Inleiding</b>   | 21   |
| 1.1 Achtergrond en aanleiding   | 21   |
| 1.2 Probleemstelling  | 22   |
| 1.3 Generiek en sectoraal natuurbeleid  | 23   |
| 1.4 Methode van onderzoek   | 26   |
| 1.5 Leeswijzer  | 27   |
| <b>2. Experiment Gaasterland: analyse van de interactie tussen<br/>rijksbeleid en gebiedsinitiatief</b> | 28   |
| 2.1 Inleiding   | 28   |
| 2.2 Gebiedsexperiment Gaasterland   | 29   |
| 2.3 Rijksbeleid en Gaasterland  | 32   |
| 2.4 Aanpak van knelpunten   | 34   |
| 2.5 Conclusie   | 36   |
| <b>3. Noord-Holland Midden: grote bundeling van krachten</b>  | 38   |
| 3.1 Inleiding   | 38   |
| 3.2 Gebiedsprogramma Groene Long  | 38   |
| 3.3 Rijksbeleid en Groene Long  | 41   |
| 3.4 Aanpak van knelpunten   | 43   |
| 3.5 Conclusie   | 48   |
| <b>4. Noardlike Fryske Wâlden: zelf aan de slag tegen de bureaucratie</b>                               | 49   |
| 4.1 Inleiding   | 49   |
| 4.2 Gebiedscontract Noordelijke Friese Wouden   | 50   |
| 4.2.1 Aanleiding  | 50   |
| 4.2.2 Vereniging NFW en de Stuurgroep NFW   | 51   |
| 4.2.3 Gebiedscontract   | 53   |
| 4.2.4 Belangrijkste actoren en hun rol  | 52   |
| 4.2.5 Procesverloop   | 55   |

|                   | Blz.  |           |
|-------------------|---|-----------|
| 4.3               | Rijksbeleid en Noordelijke Friese Wouden  | 57        |
| 4.3.1             | Knelpunt 1: aanvragen van afzonderlijke pakketten in Programma Beheer   | 57        |
| 4.3.2             | Knelpunt 2: meervoudig en veelvuldige overheidscontrole vanuit het Programma Beheer   | 57        |
| 4.3.3             | Knelpunt 3: het ontbreken van essentiële natuurelementen in het Programma Beheer  | 58        |
| 4.3.4             | Knelpunt 4: het niet subsidiabel zijn vanuit het Programma Beheer van het vervangen van oude door nieuwe hoogwaardige natuur        | 58        |
| 4.4               | Aanpak van de knelpunten  | 58        |
| 4.4.1             | Knelpunt 1: aanvragen van afzonderlijke pakketten in Programma Beheer   | 58        |
| 4.4.2             | Knelpunt 2: meervoudige en veelvuldige overheidscontrole vanuit het Programma Beheer  | 59        |
| 4.4.3             | Knelpunt 3: het ontbreken van essentiële natuurelementen in het Programma Beheer  | 61        |
| 4.4.4             | Knelpunt 4: het niet subsidiabel zijn vanuit het Programma Beheer van het vervangen van oude natuur door nieuwe hoogwaardige natuur | 62        |
| 4.4.5             | Intentieverklaring  | 62        |
| 4.5               | Conclusies  | 64        |
| <b>5.</b>         | <b>Conclusies</b>   | <b>67</b> |
| 5.1               | Inleiding   | 67        |
| 5.2               | Gebiedsgericht werken en beleid   | 67        |
| 5.3               | Knelpunten tussen gebieden en generiek beleid   | 68        |
| 5.4               | Aanpak van de knelpunten  | 69        |
| <b>Literatuur</b> |   | <b>72</b> |
| <b>Websites</b>   |   | <b>75</b> |
| <b>Gesprekken</b> |   | <b>75</b> |

## Woord vooraf

De aandacht voor de spanningen tussen gebiedsgerichte werkwijzen en generiek beleid is niet nieuw, maar met de komst van de Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) is een analyse van deze verhoudingen wel nuttig. Dit project richt zich op hoe men met deze spanningen omgaat. Het gaat hier om drie gebieden waar deze problematiek centraal staat: Gaasterland, Groene Long en de Noordelijke Friese Wouden. Het zijn vooral de casestudies zelf die hier centraal staan. In een slothoofdstuk wordt meer nadrukkelijk ingegaan op de gevolgen voor het beleid.

Het project levert bouwstenen op voor het ministerie van LNV, Directie Natuur, voor de omslag richting meer gebiedsgerichte beheersinstrumenten. LNV heeft via het DLO-programma 419 een onderzoek hierover uitgezet. Het onderzoek is uitgevoerd door het LEI en Alterra. Vanuit het programma is Greet Overbeek (LEI) de contactpersoon geweest. Saskia Ligthart heeft vanuit het Milieu- en Natuurplanbureau als 'meelezend lid' gefunctioneerd. De opdrachtgever is echter LNV, Directie Natuur, team Beheer. In eerste instantie was Herman Snijders opdrachtgever en contactpersoon. Voor de uitvoering van de studie is echter Willem Hellevoort opdrachtgever geweest.

Ik wil alle betrokkenen langs deze weg bedanken voor de bijdragen.



Dr. J.C. Blom  
Algemeen Directeur LEI B.V.





# Samenvatting

## *Kern: spanning gebiedsgericht beleid en generiek beleid*

Deze studie gaat over de spanning tussen gebiedsgericht werken en het generieke Nederlandse natuurbeleid. In wezen gaat het over twee samenhangende spanningen: tussen het generieke natuurbeleid en gebiedsgericht beleid én tussen het sectorale en het integrale beleid. Daarbij gaat het niet alleen over de knelpunten, maar vooral ook over de manier waarop men met elkaar omgaat en waarop er in de praktijk al dan niet oplossingen zijn gevonden voor knelpunten.

## *Waarom spanning?*

Waarom leidt deze aanpak nu tot spanningen? In de eerste plaats gaat het om de spanning tussen generiek beleid en de praktijk van gebiedsgerichte werkwijzen en beleid. Het gebiedsgericht beleid leidt in de praktijk niet altijd tot de gewenste natuurrresultaten, zoals deze zijn gedefinieerd vanuit het generieke natuurbeleid. Dat is ook niet zo verwonderlijk omdat een belangrijk kenmerk van het gebiedsgericht beleid is dat de realisatie van vele sectorale doelen een rol speelt. In de lokale onderhandelingen over de verschillende natuurdoelen, landbouwdoelen, milieudoelen en economische doelen moeten er wel compromissen gesloten worden. Dat is het kenmerk van integraal beleid. Het gaat niet alleen om het realiseren van rijksdoelen, maar ook om gebiedsdoelen. Deze lopen niet altijd gelijk op. Daarmee komen we meteen op een tweede spanning tussen het sectorale natuurbeleid en het meer integrale werk op gebiedsniveau. Sectoraal beleid zorgt voor spanning doordat het weinig geschikt is voor meer integrale afwegingen op gebiedsniveau. De kritiek uit de gebieden komt erop neer dat het sectoraal beleid (waaronder het natuurbeleid) het gebiedsgerichte, integrale werken belemmert door vele en stricte regels. Andersom geldt dat men vanuit het sectorbeleid niet altijd vertrouwen heeft in gebiedsprocessen.

## *Doel en vraag project*

Het doel hier is meer inzicht te krijgen in het omgaan met deze spanning, met als hoofdvraag:

'Welke knelpunten komen in de praktijk van het gebiedsgericht beleid voort uit de spanning met het generieke en sectorale natuurbeleid en hoe gaan de partijen om met deze knelpunten?'

Drie cases zijn behandeld: Gaasterland, De Groene Long en Noordelijke Friese Wouden. De cases zelf staan in deze studie relatief centraal.

## *Gaasterland*

Gaasterland ligt in het vlakke Friese landschap en maakt onderdeel uit van het Nationaal Landschap Zuidwest Friesland. Gaasterland bevindt zich tussen het karakteristieke Friese

merengebied met de weilanden daaromheen en de kustlijn van de voormalige Zuiderzee. In 1995 kwam het gebied in opstand tegen de natuurplannen van rijk en provincie om landbouwgrond om te vormen tot nieuwe natuur.

Een commissie adviseerde om het gebied de ruimte te geven voor een gebiedseigen invulling van de EHS plannen. De provincie ging hiermee akkoord. De minister van LNV had ook al eerder verklaard dat 'alles uit de kast' moest worden gehaald om in Gaasterland met agrarisch natuurbeheer de gewenste natuurkwaliteit te halen. Het uiteindelijke gebiedsplan is wel breder dan de realisatie van de EHS-doelen. Belangrijk element voor het onderdeel natuurbeheer is de natuurmeetlat, speciaal voor het experiment ontwikkeld. De meetlat maakt de natuurafspraken meetbaar en afrekenbaar, en vormt de basis voor een gebiedscontract met de provincie. Van de gewenste 5.600 punten (2018) is per 1-1-2005 ruim 4.100 punten gehaald.

Tussen rijksbeleid en het Experiment Gaasterland doen zich in de praktijk tal van knelpunten voor. Dat is ook niet verwonderlijk omdat de realisatie van de EHS in Gaasterland op een heel nieuwe manier gaat in vergelijking met de rest van Nederland. Het Experiment komt dan ook niet voort uit een gebiedsgerichte filosofie van rijk of provincie, maar is in feite afgedwongen door de streek.

Een knelpunt is dat in het bijzonder vanuit het rijk er een sterke behoefte bestaat om generiek en soms op detail te sturen. Gebiedsafspraken zoals in Gaasterland worden gauw vergeten. Hiervoor is ook in de casus Gaasterland geen structurele oplossing bedacht. Wel speelt de provincie een belangrijke rol in het signaleren van concrete knelpunten. De provincie heeft de afspraken met Gaasterland namelijk wel goed op het netvlies staan en probeert consequent hieraan vast te houden door pro-actief de Gaasterlandse afspraken te 'beschermen' tegen nieuw rijksbeleid. Het echte probleem is dus niet opgelost, maar de ad hoc aanpak met de provincie in een actieve rol lijkt vrij aardig te werken. Bijkomend positief effect is ook dat het vertrouwen vanuit de streek in de provincie is toegenomen.

Ook het knelpunt dat Gaasterland wel een experiment is in het realiseren van de EHS, maar niet in het Programma Beheer is niet structureel opgelost. Er zijn (mede) vanuit het gebied wel interessante oplossingen aangedragen voor de (mogelijke) knelpunten die dit oplevert, zoals een luikje voor Gaasterland in het Programma Beheer, een eigen Gaasterlands beheerbudget of Gaasterlandse pakketten in het Programma Beheer. Geen van deze opties heeft het uiteindelijk gehaald. Allen liepen in feite stuk op de behoefte bij LNV om geen uitzonderingen mogelijk te maken op het Programma Beheer. De oplossing wordt gezocht in het oplossen van problemen wanneer zij zich voordoen. Tot nu toe werkt dit goed, mede omdat aanlooppunten van het Programma Beheer inmiddels zijn opgelost. Belangrijker lijkt nog het feit dat het overleg tussen gebied en overheden over deze problemen er ook toe heeft geleid dat een structurele oplossing vanuit het gebied minder noodzakelijk wordt geacht. Blijkbaar is het vertrouwen tussen de partijen dusdanig gegroeid, dat men eventuele problemen onderling kan oplossen.

### *De Groene Long*

Noord-Holland Midden is een waterrijk gebied grenzend aan de bebouwde kom van Amsterdam en Zaanstad. Het is in de *Nota Ruimte* aangewezen als nationaal landschap. Uit eerdere ervaringen kwam een sterke behoefte aan betere samenwerking en een duidelijke

regie. Er was behoefte aan een samenhangende programmering om de grote bestuurlijke drukte in het gebied op te vangen. De Groene Long werd de benaming van de aanpak.

Er waren vooral twee soorten spanningen. Ten eerste het grote aantal beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën versus de behoefte aan een gebiedsgerichte krachtenbundeling. Het gebied had te maken met vele 'indelingen' zoals Ecologische Hoofdstructuur, ecologische verbindingzones, vogelrichtlijngebieden, Groen om de stad, landinrichting, strategische groenprojecten, groenontwikkelingsgebieden. Er waren ook landbouwkerngebieden, glastuinbouwgebieden, Relatienotagebieden, niet agrarische gebieden en Witte Gebieden (woningbouw, recreatie). Via het Programma Beheer waren ook verschillende natuurdoeltypen neergezet. De grote diversiteit van tamelijk ongelijkwaardige indelingen was op zich zelf niet het probleem. Maar in de praktijk werd het lastig om mee te werken.

Ten tweede de spanning tussen natuur en landbouw. Er was sprake van weinig integratie. Bij het begin van de Groene Long betrof het grootste strijdpunt in Noord-Holland Midden de belangenstrijd tussen agrarische productie en natuur/milieu. Het ging onder meer om het vergroten van de natuurlijke diversiteit, en dit stond op gespannen voet met agrarisch productie. De spanning gold ook voor de relatie tussen ecologische verbindingen en het ruimtebeslag op landbouwgronden. Een van de vragen was bijvoorbeeld hoe het mogelijk zou zijn om verbindingzones aan te leggen zodat ze ecologisch zinvol waren zonder te veel beslag te leggen op de landbouwgrond.

De aanpak van de eerste spanning werd geboren uit een filosofie van 'Nederland is nu eenmaal ingewikkeld en daar moet je mee leren omgaan'. Op dit punt had het gebied wel de 'tijd' mee, er was sprake van een soort beleidsluwte, in relatieve zin. Binnen de Groene Long begon een proces van professionalisering, een doelgericht leerproces, op gang te komen. De bewustwording werd vergroot en vaardigheden werden opgebouwd. Men leerde omgaan met beleid, subsidies, mensen en relaties. LNV wist de verstoorde relatie met het gebied in behoorlijke mate om te draaien tot een respectvolle relatie. LNV liet zich zien, bood zich aan in de vorm van 'hoe kan ik jullie werk versterken' en toonde zich bereid om huiswerk mee te nemen naar huis. Het was vooral de nieuwe houding die aan de basis lag voor het toenemende vertrouwen in elkaar. Het was veel meer dialoog als 'mensen onder elkaar', en niet een formeel positiespel met vlag en wimpel. Hierdoor veranderde de werkhouding tussen rijk en regio. Bovendien heeft de DLG een 'reuzensprong' gemaakt in het gebied door actief mee te denken en werken. Ook het toenemende inzicht in de noodzaak om echt intensief met elkaar samen te werken en goede niet-vrijblijvende afspraken te maken speelden mee. Het besef dat men van elkaar afhankelijk is brak door.

De aanpak van het tweede spanningspunt, tussen natuur en landbouw, was verankerd in het inzicht dat intensieve samenwerking essentieel was. De problematiek, die zich vooral in de veenweidegebieden afspeelde, kon ook niet binnen het kader van de Groene Long opgelost worden. Althans, de gebiedsactoren concludeerden dat de problematiek het mandaat en de competenties van het programma overstijgt. Eind 2002 werd besloten om een Task-Force Noord-Holland Midden op te richten. De deelnemers waren de provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Natuurbeheerorganisaties, WLTO en LNV. Het veengebied kent in het verleden vele nota's en initiatieven, maar deze 'oplossingen' waren te kleinschalig, onduurzaam en vaak moeizaam bereikt. Van groot belang was dat men vanuit het gebied zelf behoefte had om de problemen op een rij

te zetten. Dit werd als een cruciale start gezien in het zoekproces naar oplossingen. De Task-Force stelde vast dat een intense en verplichtende samenwerking nodig was. Niemand mag schuilen achter een behoefte aan 'meer visieontwikkeling' of iets van die strekking.

### *Noardlike Fryske Wâlden*

'De Noardlike Fryske Wâlden' (NFW) is Belvédèregebied en is in de *Nota Ruimte* aangegeven als Nationaal Landschap. Het betreft een zeer kleinschalig veenontginningslandschap en is zeer bijzonder in Nederland. De NFW bestrijkt het gebied tussen Dokkum en Drachten en bundelt daarmee het merendeel van de boeren in het gebied van 5 aaneengesloten gemeenten in Noordoost-Friesland. Het gebied is tussen de 50.000 en 55.000 ha groot. Vanaf 1996 is een gebiedscoöperatie Noordelijke Friese Wouden bezig om de gebiedswensen met het beleid samen te brengen in een gezamenlijke aanpak. Deze case gaat over het contract dat agrariërs, verenigd in de Vereniging Noordelijke Friese Wouden, voor het gebied willen afsluiten met diverse overheden en maatschappelijke organisaties.

De aanleiding was de discussie over de pakketten en de voorschriften in het Programma Beheer én het opgaan van het Programma Beheer in het Investeringsbudget Landelijk Gebied. Boeren die een bijdrage willen leveren aan natuurbeheer, reageerden op de bureaucratie, de regelgeving en de (on)betrouwbaarheid van de overheid.

De spanningen komen voort uit de pogingen om gebiedsgerichte oplossingen te zoeken, terwijl de gebiedsactoren ervaren dat:

- de agrariërs voor afzonderlijke pakketten aanvragen moeten doen. De beheerpakketten zijn te veel gericht op afzonderlijke natuurelementen en te weinig gebiedsgericht. Hierdoor zijn agrariërs meer tijd kwijt om pakketten aan te vragen en blijven mogelijkheden onbenut om een integraal onderhouds- en beheerplan op te stellen;
- overheden meervoudige en veelvuldige overheidscontrole uitvoeren;
- er in het Programma Beheer essentiële natuurelementen ontbreken;
- het Programma Beheer niet het vervangen van oude natuur door nieuwe hoogwaardige natuur subsidieert. Uit onderzoek bleek met het opvoeren van de 'connectivity' (het geheel van verbindingen in een landschap dat als drager van natuurwaarden fungeert), de biodiversiteit sterk kan worden opgevoerd.

Voor het eerste punt stelt NFW een combinatieaanvraag voor. In dialoog met DLG en LNV zoekt men in 2005 naar werkbare oplossingen. Voor het tweede punt stelt NFW een eigen controle voor, ter vervanging van de uitdijende overheidscontrole. NFW wil met LASER, DLG, AID, Wetterskip Fryslân en de gemeenten uniforme afspraken maken over de controle en handhaving. Als de eigen controle goed wordt uitgevoerd en jaarlijkse rapportage plaats vindt (desgewenst gaan de partijen een dag gezamenlijk op pad), dan kan de controle van het rijk zich beperken tot controle op het controlesysteem van de NFW. Hierin zit een kostenbesparing, vooral door digitalisering. Zo kunnen groene en blauwe diensten efficiënt worden georganiseerd. Drie prominente instrumenten zijn hiervoor in ontwikkeling: een *veldgids landschapsbeheer* voor een kwaliteitswaardering van de kwaliteit van houtwallen, elzensingels, pingo's en dobben en dergelijke. In een begeleidingsgroep zitten de Stuurgroep Noardlike Fryske Wâlden, de Provincie Fryslân,

LNV Noord, de Dienst Landelijk Gebied, de gemeenten en schouwcommissies achterstallig onderhoud in de Noardlike Fryske Wâlden. Hieruit is een praktisch en rijk geïllustreerd boek gekomen, *Veldgids Landschapselementen Noardlike Fryske Wâlden*, die door de betrokkenen als een sleuteldocument gezien wordt.

De andere punten betreffen een *schouwcommissie* en er wordt gewerkt aan een *gebiedsdekkend digitaal onderhoudsplan*. Hiermee wenst men beter draagvlakvorming en een meer efficiënte handhaving. Met deze instrumenten denkt men een beloning realiseerbaar te maken die qua kwaliteiten veel verder reikt dan wordt verlangd in het Programma Beheer. Voor de additionele beloning zijn echter geen fondsen beschikbaar.

Voor het derde punt stelt NFW voor om nieuwe essentiële natuurelementen in het Programma Beheer op te nemen, opdat vergoedingen ontstaan voor het beheer van deze elementen. Hier loopt nog discussie over de uitvoerbaarheid. Voor het vierde spanningspunt loopt ook nog een discussie. De NFW wenst flexibiliteit in de bestemmingsplannen en het gebruik van SAN, maar de toepasbaarheid is nog niet uitgewerkt.

De geschetste knelpunten zijn niet allemaal opgelost, maar via een intentieverklaring en het werk rond het Nationaal Landschap wordt een basis gelegd voor oplossingen. Het initiatief om tot een gebiedscontract te komen, kan mede als een reactie gezien worden op de onvolkomenheden van het Programma Beheer: het zet aan tot veel administratie en is daarmee inefficiënt omdat pakketten afzonderlijk dienen te worden aangevraagd in plaats van gezamenlijk, het zet ook aan tot veelvuldige en meervoudige overheidscontrole, terwijl evengoed controle op afstand wellicht mogelijk is.

Centraal in deze case is dat de provincie met haar regierol worstelt, net als LNV worstelt met haar generiek beleid. Er is wel veel energie in het gebied voor verdere inspanningen.

### *Conclusies*

In dit rapport zijn we ingegaan op de vaak moeizame relatie tussen integrale vormen van gebiedsgericht beleid en generiek, sectoraal beleid. Het valt op dat al de drie cases min of meer zijn voortgekomen uit frustratie in deze gebieden over het bestaande sectorale beleid. In Gaasterland betrof dat een specifiek conflict tussen rijk/provincie en de gebiedsactoren (met name de agrariërs) over de invulling van de EHS in het gebied. In Noord-Holland Midden en Noordelijke Friese Wouden gaat het veel meer om de frustratie over de bestuurlijke drukte en de ongewenste effecten hiervan op het gebied. In Noord-Holland Midden spreekt men zelfs van een impasse als gevolg van de enorme sectorale beleidsaandacht die op het gebied is neergedaald. Een cynicus zou zeggen dat al het sectorale beleid dat op deze gebieden is neergedaald in ieder geval één effect heeft gehad, namelijk dat de gebiedspartijen uit de frustratie hierover met eigen initiatieven kwamen. Gebiedsgericht beleid dus als een organisatie van verzet tegen het sectoraal beleid. Dat is wel een heel andere invalshoek dan deze gebiedsinitiatieven te bezien als succesvolle voorbeelden van het gebiedsgerichte beleid van de overheid. Het lijkt zelfs wel andersom te lopen.

Grofweg lijken er twee soorten knelpunten naar voren te komen uit de cases:

- de bestaande regelgeving staat de realisatie van gebiedseigen oplossingen in de weg;
- de beleidsdouches van sectorale plannen en ambities voor het gebied.

In alle cases hebben we knelpunten gevonden die voortkomen uit het op gebiedsniveau zoeken naar nieuwe, creatieve oplossingen van gebiedsproblemen. Deze gebiedsproblemen hebben vaak ook te maken met de beleidsdouches vanuit het sectorale (natuur- en milieu)beleid. De stapels beleid zorgen voor problemen. Na het bedenken van gebiedsgerichte oplossingen, verwacht het gebied vervolgens een aanpassing van het generieke en/of sectorale nationale beleid, zoals een nieuw pakket in het Programma Beheer of afwijkende afspraken over controle op deze pakketten. LNV komt vervolgens in een lastig pakket. Aan de ene kant stimuleert LNV op gebiedsniveau de creatieve processen, die leiden tot dit soort claims, maar aan de andere kant kan LNV nationale regelgeving zoals het Programma Beheer natuurlijk niet voor elk gebied gaan aanpassen. Veel gebiedsinitiatieven die hierop gericht zijn blijken dan ook dood te lopen.

Een lastig dilemma is dat er vaak verwachtingen zijn gewekt door overheden over de mogelijke ruimte voor het gebiedsinitiatief. In Gaasterland is door zowel LNV als de provincie bevestigd dat het gebied een experiment is en een uitzondering vormt op het generieke beleid van de EHS. De conclusie vanuit het gebied dat dan ook het generieke ruimtelijke beleid of het generieke subsidieregelingen maar speciaal voor Gaasterland aangepast moesten worden, ging LNV echter te ver. Soortgelijke verwachtingen lijken nu wel gewekt te zijn in de Noordelijke Friese Wouden dat de status kreeg van Pilot Groene Diensten.

Het ILG lijkt op dit moment de grote hoop voor de toekomst. Met het ILG krijgt de provincie een grotere beleidsvrijheid bij het uitvoeren van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. Toch blijken er uit onze praktijkcases ook andere oplossingen denkbaar uit de pastelling tussen gebieden en generieke regelgeving als het Programma Beheer. Een veel meer samenhangende investering in zowel vertrouwensrelaties, professionalisering in de gebieden en meer communicatieve beleidskaders lijkt de voedingsbodem te zijn voor een gezonde relatie tussen rijk en regio. ILG kan hiervoor het voertuig worden, met een palet van publieke en private, groene en rode diensten. Maar dan dient ILG nadrukkelijk een ontmoetingsplek te worden voor het leren omgaan met beleid en gebieden en niet alleen een afspraak en een budget te worden.

# Summary

Nature and areas: between regulations and practice; Dealing with administrative tensions in three areas

## *Core: tension between area-based policy and generic policy*

This study looks at the tension between area-based work and generic Dutch nature policy. Concretely, there are two related tensions between generic nature policy and area-based policy on the one hand, and between sectoral and integral policy on the other. Moreover it is not just about bottlenecks, but primarily about relationships and how solutions are or are not found for bottlenecks in practice.

## *Why tension?*

Why does this approach result in tensions? In the first place, it is about the tension between generic policy and the practice of area-based working methods and policy. In practice, area-based policy does not always lead to the desired nature results, as defined on the basis of generic nature policy. This is not surprising, because an important feature of area-based policy is that the implementation of many sectoral objectives plays a role. In local negotiations concerning a range of nature objectives, agricultural objectives, environmental objectives and economic objectives, compromises must be made. That is what integral policy is about. It is not just about achieving national objectives, but also local objectives. The two are not always the same. This immediately brings us to the second tension between sectoral nature policy and the more integral work at area level. Sectoral policy creates tension because it is not particularly well suited to more integral considerations at area level. Criticism from the areas comes down to the fact that sectoral policy (including the nature policy) hinders area-based, integral work due to the numerous strict regulations. On the other hand, those involved in sector policy do not always have faith in area processes.

## *Objective and question of the project*

The objective here is to obtain more insight into dealing with this tension, the main question being:

'What bottlenecks in the practice of area-based policy are the result of tension with the generic and sectoral nature policy and how do the parties concerned deal with these bottlenecks?'

Three cases were studied: Gaasterland, De Groene Long, Noordelijke Friese Wouden. The cases themselves are fairly central in this study.

## *Gaasterland*

Gaasterland lies in the flat landscape of Friesland and is part of the National Landscape of South-West Friesland. Gaasterland is located among the characteristic lakes of Friesland surrounded by fields and the coastline of the former Zuiderzee. In 1995 the area opposed

the nature plans of the government and province to turn agricultural land into new nature areas.

A committee recommended that the area be allowed to develop its own area-based interpretation of the EHS plans. The province agreed. The Minister of Agriculture had also previously declared that 'everything should be done' to obtain the desired nature quality in Gaasterland with agricultural nature management. The final area plan is much broader than the achievement of the EHS objectives. An important element for the nature management department is the nature 'measuring rod', specially developed for the experiment. The measuring rod measures and justifies the nature agreements and forms the basis for an area contract with the province. Of the desired 5,600 points (2018), as around 4,100 points had been obtained as at 1-1-2005.

In practice, there are numerous bottlenecks between government policy and the Experiment Gaasterland. This is not surprising because a completely new method is being used to achieve the EHS in Gaasterland compared with the rest of the Netherlands. The Experiment is not therefore the result of an area-based philosophy of the government or province, but has actually been initiated by the region.

One bottleneck is the strong need from government in particular to control generically and sometimes in detail. Area agreements like those in Gaasterland are soon forgotten. No structural solution was found for this in the Gaasterland case either. The province, on the other hand, plays an important role in identifying concrete bottlenecks. The province does remember the agreements with Gaasterland and tries to fulfil them consistently by proactively 'protecting' the Gaasterland agreements against new government policy. This does not solve the real problem, but this active ad-hoc approach by the province seems to work. Another positive effect is also the increased trust in the province from the region.

Nor is there a structural solution to the bottleneck that while Gaasterland is an experiment in implementing the EHS, it is not included in the Management Programme. Some interesting solutions have been suggested from the area (among others) for the (possible) bottlenecks thus created, such as an opening for Gaasterland in the Management Programme, the drawing up of Gaasterland's own management budget or the inclusion of Gaasterland packages in the Management Programme. None of these options has ultimately been achieved. They all broke down as a result of LNV unwillingness to make exceptions to the Management Programme. The solution is sought in solving problems as and when they arise. Until now this has worked well, partly because start-up problems in the Management Programme have since been solved. More importantly, consultation between the areas and governments regarding these problems has led to a situation whereby a structural solution based on the area is considered less necessary. Trust between the parties seems to have grown to such an extent that problems are solved in mutual consultation.

### *De Groene Long*

Central North Holland is an area of lakes bordering the conurbations of Amsterdam and Zaanstad. In the Spatial Policy Document, this area is designated as national landscape. Previous experiences revealed a strong need for improved cooperation and clear direction. There was a need for coordinated programming in order to accommodate the great administrative pressure in the area. De Groene Long was the name of the approach.



There were primarily two kinds of tensions. First of all, the large number of policy initiatives and area categories versus the need for an area-based bundling of forces. The area faced many 'classifications' such as Ecology Main Structure, ecological connection zones, bird guideline areas, Green around the town, land development, strategic green projects, green development areas. There were also agricultural core areas, horticultural areas, Policy Document on Agriculture and Nature Conservation areas, non-agricultural areas and White Areas (housing, recreation). Through the Management Programme there were also various types of nature objectives. The diversity of the various classifications was not actually the problem in itself. In practice, however, it was difficult to work with them.

Secondly, the tension between nature and agriculture. There was little integration. At the start of De Groene Long, the main conflict in Central North Holland was the conflict of interests between agricultural production and nature/environment. These involved, among others, the expansion of natural diversity; there was also tension with agricultural production. This tension also applied to the relationship between ecological connections and the land taken up by agriculture. One of the questions, for example, concerned how to create connecting zones so that they were ecologically useful without taking up too much agricultural land.

The approach to the first point of tension was born from a philosophy of 'This is how the Netherlands developed and you have to live with it'. On this point the area did have 'time' in its favour; relatively speaking there was a kind of policy break. Within De Groene Long a process of professionalisation began, an objective-based learning process. There was an increase in awareness and skills were acquired. People learned to deal with policy, subsidies, each other and relationships. LNV largely managed to turn the disturbed relationship with the area into a respectful relationship. LNV revealed itself, offered itself in the form of 'how can I strengthen your work' and was prepared to do its homework. It was his new attitude in particular which created the basis for the increasing trust in each other. There was much more dialogue as 'people together' and not as a formal positioning game with the associated flag waving. Thus the working relationship between government and region changed. Moreover the DLG made a 'giant leap' in the area by actively becoming involved and generating ideas. Increasing insight into the need for intensive cooperation and commitment regarding agreements also played a role. It suddenly dawned on people that they were dependent on each other.

The approach to the second point of tension, i.e. between nature and agriculture, was anchored in the insight that intensive cooperation was essential. The problem, whose origin was primarily in the peat moor areas, could not be solved in the framework of De Groene Long. At least, the area actors concluded that the problem transcended the mandate and competences of the programme. At the end of 2002 it was decided to set up a Central North Holland Task Force. The participants were the province of North Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Nature Management organisations, WLTO and LNV. The peat moor area had been subject of many policy documents and initiatives in the past, but these 'solutions' were on too small a scale, unsustainable and often achieved with difficulty. It was essential that local people wanted to outline the problems. This was considered a crucial start to the search for solutions. The Task Force established that intensive cooperation and commitment was required. No one may hide behind a need for 'more visible development' or anything similar.

### *Noardlike Fryske Wâlden*

The Noardlike Fryske Wâlden' (NFW) is Belvédère area and is designated in the Spatial Policy Document as National Landscape. It concerns a very small peat extraction area, very special to the Netherlands. The NFW extends between Dokkum and Drachten, thus combining the majority of farmers over 5 adjacent municipalities in North East Friesland. The area is between 50,000 and 55,000 ha. Since 1996 a local cooperative, Noardelijke Friese Wouden, has been involved in combining local requirements with policy in a joint approach. This case is about the contract that farmers, united in the Vereniging Noardelijke Friese Wouden (Northern Friesian Wouden Association), wish to negotiate for the area with various local authorities and social organisations.

The background was the discussion about the packages and instructions in the Management Programme as well as the inclusion of the Management Programme in the Investment Budget Rural Area. Farmers who wish to contribute to nature management responded to the bureaucracy, regulations and the (un)reliability of the government.

The tensions arise from attempts to look for area-based solutions, while the area actors experience that:

- the farmers have to apply for separate packages. The management packages are too focused on separate nature elements and too little area-based. This means that farmers spend more time requesting packages and options remain unused for drawing up an integral maintenance and management plan;
- local authorities implement frequent and numerous government controls;
- essential nature elements are not included in the Management Programme;
- the Management Programme does not subsidise the replacement of old nature with high quality new nature. Research has shown that promoting the 'connectivity' (all the connections in a landscape that supports nature values) can considerably increase biodiversity.

With reference to the first point, NFW proposes a combination request. In dialogue with DLG and LNV, people are looking for workable solutions in 2005. With regard to the second point, NFW proposes its own control to replace expanding government control. NFW wants to make uniform agreements with LASER, DLG, AID, Wetterskip Fryslân and the municipalities concerning control and enforcement. If its own control is implemented properly and annual reporting takes place (if necessary, the parties could go out together for a day) then government control could be limited to monitoring of NFW's control system. This would entail cost savings, particularly through digitalisation. Thus green and blue services could be organised efficiently. Three prominent instruments are being developed for this purpose: a *field guide on landscape management* for an evaluation of the quality of hedgerows, alder belts, pingo's and dobben etc. A monitoring group consists of the Noardlike Fryske Wâlden Steering Group, the Province Fryslân, LNV North, the Rural Area Department (Dienst Landelijk Gebied), the municipalities and inspection committees for overdue maintenance in the Noardlike Fryske Wâlden. This has resulted in a practical and richly illustrated book: the *Veldgids Landschapselementen Noardlike Fryske Wâlden* (the Field Guide of Landscape Elements Noardlike Fryske Wâlden), which is considered by those involved as a key document.

The other points concern an *inspection committee* and work is underway on an *area-wide digital maintenance plan*. The aim is to create better support and more efficient enforcement. These instruments will hopefully generate the implementation of payment which extends much further with regard to qualities than required by the Management Programme. For the additional payment, however, no funds are available.

For the third point, NFW suggests including new essential nature elements in the Management Programme, whereby income payments stand for the management of these elements. Here discussions are still focusing on the feasibility. Furthermore discussions are still taking place with regard to the fourth tension point. NFW wants flexibility in the zoning plans and the use of SAN, but the applicability has still not been worked out.

The bottlenecks described have not all been solved, but through a declaration of intention and the work related to the National Landscape, a basis is being laid for solutions. The initiative to create an area contract can also be seen as a response to the imperfections of the Management Programme: it generates too much administration and is therefore inefficient because packages have to be applied for separately instead of jointly. It also generates a great deal of government control, although control from a distance is also an option.

Central in this case is that the province is struggling with its directing role, just as LNV is struggling with its generic policy. However there is a great deal of energy in the area for further efforts.

### *Conclusions*

In this report we looked at the frequently difficult relationship between integral forms of area-based policy and generic, sectoral policy. It is notable that all three cases have been more or less created from local frustration with existing sectoral policy. In Gaasterland, this concerned a specific conflict between state/province and the area actors (particularly the farmers) regarding the implementation of the EHS in the area. In North Holland and Noordelijke Friese Wouden, it was more concerned with frustration regarding administrative pressure and its undesired effects on the area. In Central North Holland, people talk of a deadlock resulting from the huge amount of sectoral policy which has poured down on the area. A cynic might say that all the sectoral policy that these areas have attracted has at least had one effect, namely that the area parties produced their own initiatives purely as a result of the frustration. Area-based policy is therefore a form of organised resistance to sectoral policy. This is quite a different angle than viewing these area initiatives as successful examples of government area-based policy. The reverse even seems to be true.

Roughly speaking, two kinds of bottlenecks seem to arise from the cases in question: 1) the existing regulations hinder the implementation of the area's own solutions, and 2) the shower of sectoral plans and ambitions for the area.

In all cases we have found bottlenecks resulting from the search at area level for new, creative solutions for area problems. These area problems are often also concerned with the amount of sectoral (nature and environmental) policy which produces all kinds of issues. After thinking up area-based solutions, the area then expects an adjustment of generic and/or sectoral national policy, such as a new package in the Management Programme or different agreements about control of these packages. This is where LNV finds itself in a difficult position. On the one hand, at area level LNV stimulates the crea-

tive processes which lead to these kinds of claims; on the other hand, LNV cannot adjust national regulations like the Management Programme for each area. Many area initiatives which have this in mind are doomed to fail.

A difficult dilemma is that expectations are often aroused by government authorities about the possible room for area initiative. In Gaasterland, both LNV and the province confirmed that the area is an experiment and an exception to the generic policy of the EHS. Thus the area's conclusion that the generic spatial policy of the generic subsidy regulations should also be specially amended for Gaasterland went too far for LNV. Similar expectations now seem to be aroused in the Noordelijke Friese Wouden that was given the status of Green Services Pilot.

The rural areas Investment Budget (ILG) now seems the great hope for the future. With the ILG the province is given greater policy freedom for the implementation of government policy for the rural area. However our practice cases show that other solutions are feasible from the deadlock between areas and generic regulations like the Management Programme. A much more coherent investment in relationships based on mutual trust, professionalisation in the areas and more communicative policy frameworks could be the basis for a healthy relationship between government and region. ILG could be the vehicle for this, with a pallet of public and private, green and red services. But in this case, the ILG should expressly become a forum for learning to deal with the policy and areas and not just an agreement and a budget.

# 1. Inleiding

## 1.1 Achtergrond en aanleiding

Dit project gaat over de spanning tussen gebiedsgericht werken en het generieke Nederlandse natuurbeleid. In het natuurbeleid kennen we beide sporen. Enerzijds is er het generieke en sectorale natuurbeleid waarin de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur centraal staat, anderzijds kent het natuurbeleid in ieder geval de intentie om met gebiedsgericht werken de natuurdoelen in samenhang met andere beleidsambities in de praktijk vorm te geven. Dat gebeurt bijvoorbeeld in het kader van de reconstructie en nationale landschappen. Veelal bouwt dit gebiedsgerichte beleid voort op eerdere landelijke en provinciale initiatieven van gebiedsgericht beleid zoals de ROM-gebieden en de WCL-gebieden.

Waarom leidt deze aanpak nu tot spanningen? In de eerste plaats gaat het om de spanning tussen generiek beleid en de praktijk van gebiedsgerichte werkwijzen en beleid. Het gebiedsgericht beleid leidt in de praktijk niet altijd tot de gewenste natuurresultaten, zoals deze zijn gedefinieerd vanuit het generieke natuurbeleid. Dat is ook niet zo verwonderlijk omdat een belangrijk kenmerk van het gebiedsgericht beleid is dat de realisatie van vele sectorale doelen een rol speelt. In de lokale onderhandelingen over de verschillende natuurdoelen, landbouwdoelen, milieudoelen en economische doelen moeten er wel compromissen gesloten worden. Dat is het kenmerk van integraal beleid. Daarbij komt nog dat in het gebiedsgericht beleid ook de wensen en doelen van de gebiedspartijen een rol spelen. Het gaat niet alleen om het realiseren van rijksdoelen op het beleidsniveau, maar ook om de doelen vanuit het gebied zelf. Deze lopen niet altijd gelijk op. Daarmee komen we meteen op een tweede spanning tussen het sectorale natuurbeleid en het meer integrale werk op gebiedsniveau. Sectoraal beleid zorgt voor spanning doordat het weinig geschikt is voor meer integrale afwegingen op gebiedsniveau. De kritiek uit de gebieden komt erop neer dat het sectoraal beleid (waaronder het natuurbeleid) het gebiedsgerichte, integrale werken belemmert door vele en stricte regels. Andersom geldt dat men vanuit het sectorbeleid niet altijd vertrouwen heeft in gebiedsprocessen.

Deze studie handelt in feite over deze twee samenhangende spanningen tussen het generieke natuurbeleid en gebiedsgericht beleid, en tussen het sectorale en het integrale beleid. Daarbij gaat het niet alleen over de knelpunten, maar vooral ook over de manier waarop men met elkaar omgaat en waarop er in de praktijk al dan niet oplossingen zijn gevonden voor knelpunten.

Eerder is uit een studie naar de doorwerking van (vooral) LNV-beleid op gebiedsniveau (Selnes, 2003) al gebleken dat er een groot aantal obstakels zijn voor het gebiedsgericht uitvoeren van landelijke en sectorale doelen. Zo werd er gewezen op de volgende problemen:

- hoge beleidsambities maar beperkte middelen voor de uitvoering;
- het grote aantal regels, beleidsinitiatieven en gebiedscategorieën;

- het grote aantal subsidieregelingen;
- de procedurele en administratieve lasten;
- onvoldoende flexibiliteit in wet- en regelgeving;
- continuïteit in regelingen, uitvoeringskader en geld ontbreken;
- gebrek aan mogelijkheden om voor langere tijd te plannen;
- onvoldoende begrip voor elkaar, en inzicht in de relatie, tussen de niveaus van actoren.

In dit project gaan we in op de problemen en oplossingen die hierdoor ontstaan. Goede, gedragen, gebiedsoplossingen vereisen enthousiasme en steun van vele partijen. Op gebiedsniveau is het formuleren van een gemeenschappelijke 'inhoud' met allerlei partijen al een grote uitdaging. Als men dan tot een gemeenschappelijke aanpak van de problemen komt heeft men vanuit deze gebieden vaak het gevoel dat de grote administratieve rompslomp die voortkomt uit nationale regels hun sterk belemmert in het functioneren. Doordat er te veel energie in 'formulieren en schema's' gaat zitten, komt de steun voor beleid niet echt tot bloei of brokkelt de moeizaam verkregen consensus op gebiedsniveau langzaam af (Selnes, 2003:24).

De aandacht voor deze problematiek is inmiddels groot. Beleid moet 'beter werken', om het kabinet te citeren. Voor het ministerie van LNV aanleiding genoeg om onderzoek uit te zetten naar mogelijke impulsen voor verbetering van het beleid, en dan in dit geval het natuurbeleid ten opzichte van de diverse gebiedsprocessen waar natuurbeleid terecht komt.

## **1.2 Probleemstelling**

In het voorafgaande is al een globaal beeld geschetst van het vraagstuk waarop deze studie zich richt. Het centrale probleem is dus het dilemma tussen centraal en decentraal beleid: tussen generiek beleid en gebiedsgerichte werkwijzen/beleid én tussen sectoraal en integraal beleid. Het doel van dit project is om vanuit gebiedsprocessen zicht te krijgen op de problemen van het natuurbeleid in de context van gebiedsgerichte uitvoering van beleid en vooral ook op de manier waarop deze problemen al dan niet worden opgelost. Daarbij gaan we uit van de gedachte dat er veel knelpunten kunnen zijn tussen de gebiedsambities en het sectorale (natuur)beleid en dat deze problemen formeel dan wel informeel opgelost kunnen worden. Met formele oplossingen doelen we op formele wijzigingen van beleid of de instrumenten van het beleid (zoals wetgeving of subsidieregelingen). Informele oplossingen zijn al die oplossingen die niet in formele regels of juridisch bindende afspraken worden vastgelegd. Het kan dan gaan om overleg, informele afspraken en dergelijke. Er wordt wel gesteld dat informele afspraken om meer onderling vertrouwen tussen partijen vraagt. Formele afspraken zouden eerder het gevolg zijn van wantrouwen dan vertrouwen (Edelenbos, 2002).

Voor het Ministerie van LNV is het belangrijk om zinvolle en kwalitatieve gebiedsprocessen waar natuur en landschap een volwaardige plaats inneemt te genereren en/of stimuleren (bottom-up processen faciliteren) en het natuurbeleid van Nederland in goede

banen te leiden (rijksdoelen realiseren in gebieden). LNV beoogt met dit project dus meer zicht te krijgen op mogelijke oplossingen voor het omgaan met deze inherente spanning.

De onderzoeksvraag die centraal staat in deze studie is:

'Welke knelpunten komen in de praktijk van het gebiedsgericht beleid voort uit de spanning met het generieke en sectorale natuurbeleid en hoe gaan de partijen om met deze knelpunten?'

Om deze vraag te kunnen beantwoorden is het zinvol om iets nader te concretiseren op welke aspecten en vraagstukken vanuit het generieke en sectorale natuurbeleid deze studie zich richt. In de volgende paragraaf werken we dit kort uit.

### **1.3 Generiek en sectoraal natuurbeleid**

Het generieke en sectorale natuurbeleid in Nederland omvat veel verschillende onderdelen, zoals het beschermen van natuurgebieden via wetgeving en ruimtelijke ordening, het ontwikkelen van nieuwe natuur, het beschermen van specifieke soorten en in ruime zin ook het beschermen van waardevolle landschappen. In deze studie focussen we met name op dat deel van het natuurbeleid dat zich richt op het mogelijk maken van het beheren en realiseren van natuur- en landschap door particulieren en agrariërs. Binnen het natuurbeleid is in dit verband een beleidswijziging opgetreden met als kenmerk dat men wil dat particulieren en agrariërs meer betrokken worden bij het realiseren van de natuur- en landschapsdoelen. Voorheen was deze rol veel beperkter en was de overheid veel meer gericht op natuurorganisaties als Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten. Dit laatste geldt met name voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur. Deze beleidsomslag noemen we de omslag van 'Verwerven naar Beheer'.

Voor het mogelijk maken van het beheer van natuur en landschap door agrariërs en particulieren is al in 2000 het Programma Beheer opgesteld. Het bestaat in feite uit twee subsidieregelingen: de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) en de Subsidieregeling Natuurbeheer (SN). De SAN vergoedt natuurbeheer op gronden met een agrarische bestemming. Er zijn verschillende pakketten die in meer of mindere mate agrarisch gebruik toestaan, zoals weidevogelbeheer, botanisch beheer of zaken als moerasontwikkeling of heide. Contracten worden voor zes jaar afgesloten. Daarna staat het de grondeigenaar vrij om de grond weer in regulier agrarisch gebruik te nemen. De SN is een subsidieregeling voor beheer van grond met een natuurbestemming. De particuliere natuurbeschermingsorganisaties, overige particulieren en agrariërs kunnen onder deze regeling een jaarlijkse beheersvergoeding ontvangen voor verschillende natuurpleksetten. Het nieuwe van deze regeling is dat particulieren en agrariërs daarnaast ook een vergoeding kunnen krijgen voor de waardedaling van de grond als deze van een landbouwbestemming in een natuurbestemming wordt gewijzigd. Deze waardedaling wordt gedurende een periode van 30 jaar uitbetaald. Na deze periode blijft de grond de functie natuur behouden en kan regulier agrarisch gebruik in principe niet meer plaatsvinden.

Het Programma Beheer bevat dus ten opzichte van de oude situatie een stimulans voor particulieren en agrariërs om ook landbouwgrond om te vormen naar natuurgrond.

Daarvoor hadden de natuurorganisaties alleen de mogelijkheid om daarvoor een vergoeding te ontvangen in de vorm van een aankoopsubsidie voor de grond.

De beleidsomslag van 'Verwerven naar Beheer' vergroot ook de ambitie van het kabinet om gebruik te maken van particulieren en agrariërs bij het realiseren van de nationale natuur- en landschapsdoelen. Daarnaast komt de discussie op over andere publieke doelen voor het landelijk gebied, zoals recreatie, waterberging, landschap, cultuurhistorie en dergelijke. Deze verbreding wordt samengevat onder de term 'groene diensten'. De discussie komt op in hoeverre het Programma Beheer kan worden uitgebreid van een subsidieregeling voor natuurbeheer, naar een subsidieregeling voor allerlei andere groene diensten. Overigens blijft de term Groene Diensten vrij vaag. Niemand weet precies wat er allemaal onder valt. De visienota *Agenda Vitaal Platteland* zegt het volgende over groene diensten:

'Groene diensten biedt ruimte aan ondernemerschap en ondernemers en is de beloningssystematiek voor het leveren van diensten die bijdragen aan maatschappelijk gewenste doelen op het terrein van natuur, landschap, recreatieve toegankelijkheid en waterbeheer' (LNV, 2004: 55).

### *Revisie Programma Beheer*

Naast de discussie over groene diensten is er een meer algemene discussie gaande over het functioneren van het Programma Beheer. Die discussie omvat twee aspecten: de revisie van het Programma Beheer zelf én het opgaan van het Programma Beheer in het Investingsbudget Landelijk Gebied.

Ten eerste de revisie van het Programma Beheer zelf. Het Programma Beheer kent een aantal revisierondes. Nagegaan wordt welke thema's toegevoegd dienen te worden en of de regelgeving aangepast dient te worden. Vanuit verschillende praktijkervaringen is er namelijk kritiek gekomen op het Programma Beheer. Daar zullen we in de casebeschrijvingen ook voorbeelden van zien. In het algemeen wijzen boeren die een bijdrage willen leveren aan natuurbeheer op knelpunten als de bureaucratie, de regelgeving en de (on)betrouwbaarheid van de overheid. Opvallend genoeg wijst men in eerste instantie niet op de slechte financiële vergoedingen. Dat is het resultaat van een enquête van de federatie van agrarische natuurverenigingen in Noord-Nederland en Flevoland, BoerenNatuur<sup>1</sup> onder haar leden.<sup>2</sup> Samen met de NLTO heeft BoerenNatuur de Evaluatiecommissie Programma Beheer ingesteld. Deze commissie moet aanbevelingen doen voor verbetering van het programma. Overigens is het Programma Beheer anno 2005 op een aantal punten reeds aangepast en zijn een aantal opstartproblemen inmiddels opgelost.

Ten tweede is er een discussie over de rol van het Programma Beheer in het Investingsbudget Landelijk Gebied (ILG). De gelden voor het Programma Beheer worden nu nog door de rijksoverheid beheert. Het ligt in de bedoeling om ook deze gelden uiteindelijk in te sluiten in het zogenaamde ILG, waardoor de provincie sturing krijgt over het geld.

---

<sup>1</sup> BoerenNatuur is de koepelorganisatie van de agrarische natuurverenigingen in de vier noordelijke provincies. De federatie behartigt de belangen van de verenigingen die ook voor verschillende vormen van dienstverlening bij BoerenNatuur terecht kunnen. Voorbeelden van deze diensten zijn: het geven van deskundige adviezen, onderzoek, voorlichting, promotie en kennisverspreiding. BoerenNatuur is opdrachtgever voor NLTO Projecten, die de genoemde diensten verleent.

<sup>2</sup> Agri Holland, 8/8/2002.



Hiermee verschuift de regie van het rijk naar de provincies. De huidige inspanningen van de overheid om de inrichting van het landelijke gebied te verbeteren, zouden tot onvoldoende resultaten leiden (*Contourennotitie ILG*, 2004). Oorzaken zijn ondermeer de beperkte samenhang binnen de overheid, de ingewikkelde procedures en de afstand tussen overheid en gebiedsactoren (*Contourennotitie ILG*, 2004). Ondanks alle goede bedoelingen is een ingewikkeld systeem ontstaan met te veel regelingen en instrumenten. Om de bureaucratie te verminderen, verkokering te ontschotten en bijbehorende geldpotten te ontpotten, is volgens bovenstaande overheden een betere en een slagvaardigere sturing voor het landelijke gebied nodig. Een belangrijk onderdeel daarbij is een duidelijke financiering. Hiervoor hebben bovengenoemde overheden het ILG ontwikkeld.

Het ILG betreft een budget dat voor meerdere jaren beschikbaar is, flexibel en zonder schotten tussen de verschillende beleidssectoren kan worden ingezet ter verbetering van het landelijke gebied. Doel van het ILG is om de provincies samen met de gemeenten en waterschappen in staat te stellen om op een effectieve wijze de rijksdoelen voor de fysieke inrichting van het landelijke gebied te realiseren als onderdeel van een integrale regionale gebiedsontwikkeling. De provincie is de regisseur. Het ILG staat daarmee niet alleen voor een nieuw financieringssysteem, maar ook voor nieuwe bestuurlijke verhoudingen en een nieuwe werkwijze.

In juli 2004 is overeenstemming bereikt tussen de verschillende betrokken overheden over de contouren van het ILG. Het streven is erop gericht om op 1 januari 2007 met het ILG van start te gaan. Daarvoor is het nodig om het systeem geheel op orde te brengen en te zorgen voor een formele juridische basis van het ILG. Daar zullen in de overgangperiode 2005-2006 de nodige stappen voor worden gezet. Om vanaf 1 januari 2007 met het ILG van start te kunnen gaan zal er een formele juridische basis moeten zijn. Om het ILG zo eenvoudig mogelijk te houden moet goed bekeken worden welke onderdelen juridisch verankerd moeten worden en op welke wijze. Daar wordt momenteel aan gewerkt.

Het ILG is in eerste instantie een afspraak tussen het rijk en de twaalf provincies. In het ILG sluit het rijk met hen meerjarige convenanten. De twaalf ILG-convenanten bevatten een vast bedrag voor het leveren van een duidelijk omschreven prestatie. Het rijk maakt met elke provincie afspraken over rijksdoelen en rijksbudgetten. De bedoeling is dat de provincies de doelen samen met gemeenten, waterschappen en maatschappelijke organisaties bereiken.

Het ILG is vergelijkbaar met het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Ook daar maakt het rijk door middel van convenanten met de 30 grotere gemeenten meerjarige afspraken over de uitvoering van rijksdoelen en wordt daarvoor 'ontschot' geld beschikbaar gesteld. Op die manier hebben de gemeenten de nodige zekerheid en flexibiliteit om de gemaakte afspraken verder in te vullen. Na afloop van de convenantsperiode vindt de verantwoording plaats.

Om de doelstellingen van het ILG te bereiken moeten de taken en verantwoordelijkheden van de overheden in het landelijke gebied op de schop. Het ILG betekent daarbij decentrale uitvoering van rijksdoelen en bundeling van rijksbudgetten met ruimte voor regionale afweging. De inhoudelijke vulling van het ILG wordt vastgelegd in het Meerjarenprogramma van het Rijk (MJP). Dit MJP omvat al het gebiedsgericht rijksbeleid voor een samenhangende verwerving, inrichting en beheer in het landelijke gebied voor

water, landbouw, natuur, plattelandseconomie, recreatie en toerisme, landschap, cultuurhistorie, het milieu en de bodem.

#### *Ten slotte*

Voor dit project is het met name van belang dat men niet alleen bezig is met het verbreden van de mogelijke inzet van het Programma Beheer, maar ook het stimuleren van meer samenwerking tussen gebiedspartijen (zoals boeren en natuurbeheerders) en het meer gebiedsgericht inzetten van dit beheersinstrumentarium. Dat houdt bijvoorbeeld in dat men op gebiedsniveau in staat wordt gesteld om lokale wensen voor het beheer van lokaal waardevolle landschapselementen te kunnen honoreren. Het Programma Beheer is een generiek instrument en laat dergelijke vormen van maatwerk niet toe. In deze studie richten we ons op gebieden waarin deze discussies een rol spelen.

### **1.4 Methode van onderzoek**

#### *Casestudy*

De kwalitatieve en explorerende vraagstelling van dit onderzoek, is de belangrijkste reden voor de keuze voor een casestudydesign binnen dit onderzoek. Het gevolg van deze keuze is dat we in een aantal gebieden gaan bekijken welke knelpunten zich voordoen in de interactie tussen deze gebiedsgerichte initiatieven en het rijksnatuurbeleid. We hebben gekozen voor drie cases. Voor meer algemeen geldende uitspraken zou een groter aantal cases wellicht beter geweest zijn, maar gezien de beschikbare tijd en middelen voor dit onderzoek waren drie cases het maximaal haalbare. Hierdoor kan uit het onderzoek voor de algemene vraagstelling slechts in beperkte mate algemeen geldende conclusies worden gedestilleerd. De conclusies zijn meer hypotheses die in nader onderzoek nader getoetst zouden kunnen worden. Toch kunnen de ervaringen vanuit de gebieden een bijdrage leveren aan de discussies in het beleid over dit thema.

#### *Caseselectie*

Gebiedsgerichte initiatieven zijn inmiddels nauwelijks nog te tellen in Nederland. Vanuit verschillende overheden en beleidsdoelen zijn tientallen gebieden in Nederland te rangschikken onder vormen van (integraal) gebiedsgericht beleid (zie ook Boonstra, 2004). Alle gebieden vallen zelfs onder meerdere beleids- en gebiedscategorieën tegelijkertijd; zo is de Veluwe een reconstructiegebied en tegelijkertijd een nationaal landschap. De talloze indelingen zijn ook niet gelijkwaardig en vergelijkbaar. De keuze van drie gebieden is dus een lastige. Wij hebben gekozen voor een vrij pragmatische insteek. Daarbij zijn twee belangrijke criteria gehanteerd. Ten eerste moest de case passen binnen de thematiek. Ten tweede moest er voldoende informatie beschikbaar zijn over het gebiedsproces om een secundaire analyse mogelijk te maken.

Uiteindelijk is gekozen voor de volgende drie cases:

- Gaasterland;
- De Groene Long;
- Noordelijke Friese Wouden.

Overigens bleek na de casusselectie dat al deze drie gebieden tevens zijn aangewezen als (onderdeel van een) nationaal landschap onder de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004). Gaasterland maakt deel uit van het nationaal landschap Zuidwest-Friesland, de Groene Long valt binnen het nationaal landschap Laag-Holland en de Noordelijke Friese Wouden zijn als geheel aangewezen als nationaal landschap. De overlap met de nationale landschappen is op zich niet zo vreemd omdat deze nationale landschappen nu net de gebieden zijn met waardevolle landschappen met dus ook veel agrarisch gebruik waarin de problematiek van de groene diensten een belangrijke rol speelt.

#### *Secondaire en aanvullende analyses*

Zoals al aangegeven is er in dit onderzoek gekozen voor een secundaire analyse van onderzoeksmateriaal. Gezien het feit dat het beschikbare materiaal (interviewverslagen, projectdocumenten en casusbeschrijvingen) veelal alweer van een aantal jaren terug dateerde, was het nodig om ook nog aanvullende gegevens te verzamelen. Dat is deels gebeurd door middel van interviews en deels door het bestuderen van schriftelijke bronnen en internetsites.

Voor de cases 'Gaasterland' en 'De Groene Long' geldt dat het gaat om de secundaire analyse van eigen onderzoek van de bij dit onderzoek betrokken onderzoekers. Hierover is reeds eerder gepubliceerd (Selnes, 2003) of zal binnenkort worden gepubliceerd (Kuindersma en Kolkman, in voorbereiding 2006). Voor de case Noordelijke Friese Wouden gaat het om een analyse van documenten en gespreksverslagen. Deze casus is niet gebaseerd op eigen onderzoek, maar is toegevoegd aan de twee cases omdat dit project door LNV was aangewezen als pilot groene diensten en in dit project veel onderzoeksondersteuning vanuit Wageningen UR geniet. Hierdoor is ook dit project al redelijk goed gedocumenteerd.

### **1.5 Leeswijzer**

In deze studie staan de cases centraal. In Hoofdstuk 2 gaan we dan ook in op de case Gaasterland, waarin boeren en particulieren op een bijzondere wijze werken aan het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur. Daarna gaan we in op een samenwerkingsverband in Noord-Holland, namelijk De Groene Long. De laatste case is de Noordelijke Friese Wouden en deze staat centraal in hoofdstuk 4. In hoofdstuk 5 volgen enkele algemene conclusies over de drie cases.

## 2. Experiment Gaasterland: analyse van de interactie tussen rijksbeleid en gebiedsinitiatief

'Us Gasterlân, wat is hjir aan de hân,  
It is hjir tige moai sa moat it bliuwe.  
It mei nea wer oars.  
Dit stikje grûn, it libben hjir sa sûn,  
Natoerbelied en polityk mei dat net keare.  
Nee, dat mei se net!<sup>1</sup>

### 2.1 Inleiding

Gaasterland is een merkwaardig gebied in het vlakke Friese landschap. Het gebied maakt onderdeel uit van het (recent aangewezen) Nationaal Landschap Zuidwest-Friesland (Ministerie van VROM, 2004). Gaasterland bevindt zich tussen het karakteristieke Friese merengebied met de weilanden daaromheen en de kustlijn van de voormalige Zuiderzee. Bijzonder zijn de stuwwallen die het landschap licht doen golven en de bosgebieden in het centrale deel van Gaasterland. Verder is daar nog de klifkust van de voormalige Zuiderzee, die je eigenlijk nergens anders in Nederland aantreft. Misschien kan je het gebied nog wel het beste kenmerken als een eiland. Zo voelt het tenminste als je er rondloopt.

Gaasterland kent ook een bewogen geschiedenis. Rond 1700 ging het slecht met de kleine boeren in Gaasterland en in de loop van de 18e eeuw kwam steeds meer grond in bezit van slechts enkele families. Deze zorgen er ook voor dat de gemeenschappelijke heidegronden omgevormd worden tot bos. Uiteindelijk is rond 1850 twee derde van de grond in handen van de Groningse jonker Van Swinderen. Deze heer was tevens burgemeester en grietman en had in Gaasterland in feite alle macht. Rond 1900 verliest deze jonker veel geld bij het Panamakanaalproject. De grond komt weer in boerenhanden. In 1995 zijn het vooral deze boeren die in opstand komen. In opstand tegen de plannen van het rijk en de provincie om in Gaasterland 550 ha nieuwe natuur aan te leggen in het kader van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Men wil niet dat moderne grootgrondbezitters als Staatsbosbeheer weer de macht grijpen in Gaasterland.

Deze casebeschrijving gaat over het gebiedsexperiment in Gaasterland. Dit experiment is ontstaan als reactie op de gebiedsopstand uit 1995. Deze casebeschrijving is gebaseerd op interviews en een documentenanalyse die grotendeels zijn uitgevoerd voor het project 'monitoring experiment Gaasterland' dat sinds 2001 door Alterra wordt uitgevoerd. Het rapport met een uitgebreide beschrijving van dit proces zal eind 2005 of begin 2006 verschijnen (Kuindersma en Kolkman, in voorbereiding 2006). In deze casusbeschrijving staat de vraag centraal naar de interactie tussen rijksbeleid en gebiedsbeleid in Gaasterland. Ofwel welke knelpunten worden er vanuit het gebiedsexperiment Gaasterland

---

<sup>1</sup> Bron: [http://www.riedo.nl/sondeler\\_duo.htm](http://www.riedo.nl/sondeler_duo.htm)

ervaren met betrekking tot het rijksbeleid en hoe wordt hier door de verschillende betrokkenen mee omgegaan?

In deze casebeschrijving beschrijven we eerst het gebiedsexperiment in Gaasterland (paragraaf 2.2). Vervolgens gaan we in op het rijksbeleid rond dit experiment en de knelpunten die dit oplevert voor het gebied (paragraaf 2.3). Daarna gaan we in op de manier waarop met deze knelpunten is omgegaan (paragraaf 2.4) en ten slotte trekken we enkele conclusies over de interactie tussen rijksbeleid en gebiedsinitiatief (paragraaf 2.5).

## 2.2 Gebiedsexperiment Gaasterland

### *Aanleiding: een gebiedsopstand*

Zoals eerder aangegeven start het verhaal van het gebiedsexperiment Gaasterland in 1995 (zie ook: Joustra; 2001; De Haas, 1999 en Vos, 1995). Op 20 maart van dat jaar knapte er iets in Gaasterland. De streek kwam in opstand tegen de natuurplannen van rijk en provincie om landbouwgrond (op vrijwillige basis) op te kopen en om te vormen tot nieuwe natuur. Voor velen is de symbolische start van deze opstand het gooien van een stoel naar de gedeputeerde die op 20 maart 1995 in het dorps huis van Oudemirdum de natuurplannen aan de streek presenteerde. Directe aanleiding was het feit dat een deel van de boeren niet waren geïnformeerd over de begrenzing van hun land als natuurontwikkelingsgebied. De weerstand was totaal onverwacht voor de betrokken bestuurders en landbouworganisaties, die hadden verwacht snel met de uitvoering van de plannen te kunnen beginnen.

Uiteindelijk kwam een groot deel van de boeren en bevolking van Gaasterland in opstand. De boze boeren en sympathisanten richtten de Initiatiefgroep Verontruste Gaasterlanders (IVG) op en er gebeurde ineens van alles. Men wist de provinciale en landelijke media en politiek goed te bereiken en binnen de kortste keren, was iedereen in Friesland en velen daarbuiten op de hoogte van de 'volksopstand' in Gaasterland. Protestborden verschenen overal in de gemeente, stukken in de krant, televisierapportages en een protestgang naar Den Haag compleet met een protestlied (zie aanhef).

### *Experiment Gaasterland*

Het effect van het protest was dat de provincie de plannen ging heroverwegen. Men stelde een commissie van wijze mannen<sup>1</sup> in. Deze wijze mannen moesten adviseren over hoe het nu verder moest met de EHS plannen in Gaasterland. De commissie adviseerde om het gebied de ruimte te geven om een gebiedseigen invulling te geven aan de EHS-plannen (Commissie Gaasterland, 1996). De provincie ging hiermee akkoord. Minister Van Aartsen had in een debat in de Eerste Kamer<sup>2</sup> al eerder verklaard dat 'alles uit de kast' moest worden gehaald om in Gaasterland met agrarisch natuurbeheer de gewenste natuurkwaliteit te halen. Hiermee creëerde Van Aartsen in feite de ruimte om tot een alternatieve invulling van de EHS-plannen te komen. Tien jaar en drie ministers van LNV later, herinneren velen in de streek zich nog deze belofte. Zeker op momenten dat er vanuit het rijksbeleid knelpunten ontstaan bij de uitvoering van het gebiedsexperiment!

---

<sup>1</sup> De Commissie bestond uit Jan-Douwe van der Ploeg, Peter Nijhof en Rinze Zijlstra.

<sup>2</sup> Debat Eerste Kamer over Structuurschema Groene Ruimte (EK 38-1481, 12 september 1995).

Uiteindelijk stelde de provincie na het advies van de Wijze Mannen, de EHS-commissie in, die de plannen moest gaan concretiseren. Deze commissie bestond uit de IVG en uit lokale vertegenwoordigers van de NLTO. Daarnaast was er een adviescommissie bestaande uit natuurorganisaties, DLG en de verschillende overheden (provincie, LNV en de gemeente). Na lange discussies gingen EHS-commissie en de verschillende overheden akkoord met het Plan van Aanpak.<sup>1</sup>

Het algemene doel van het Plan van aanpak is breder dan de realisatie van de EHS-doelen. Het gaat erom:

'door middel van een gebiedsgerichte integrale aanpak door en met de streek de streekeigen problemen/uitdagingen op gebied van natuur en landschap, landbouw, milieu, recreatie en toerisme op te pakken en op te lossen.'  
(EHS-commissie, 1999: 1).

Concreet betekent dit dat er naast een deelproject agrarisch en particulier natuurbeheer ook nog deelprojecten zijn benoemd voor plattelandstoerisme en streekproducten (deelproject 2) en voor milieu en bedrijfsontwikkeling (deelproject 3). Voor de uitvoering van het plan van aanpak is de Vereniging Bosk en Greide opgericht. Deze is in feite een voorzetting van de actiegroep IVG en is ook het symbool van de omslag van actiegroep naar een zelfsturende groep.

Belangrijk element voor het onderdeel natuurbeheer is de natuurmeetlat (Migchels, 1999). Deze meetlat is speciaal voor het Experiment Gaasterland ontwikkeld. De meetlat maakt de afspraken over de te realiseren natuur meetbaar en afrekenbaar. Ze vormt dan ook de basis voor een gebiedscontract en de provincie. Uiteindelijk is het doel om in 2018 5.600 punten te halen. Binnen de meetlat zijn verschillende pakketten gedefinieerd zoals weidevogelbeheer, heide en bos. Met elk van deze pakketten moet een minimaal aantal punten worden gehaald en is er ook een maximum vastgesteld dat nog meetelt voor het totaal. Zware natuurdoelen (zoals natuurbos) krijgen meer punten per hectare dan lichte pakketten (zoals productiebos). Het uiteindelijke doel is dat met de 5.600 punten er natuur wordt gerealiseerd die kan wedijveren met de oorspronkelijke EHS-plannen van 550 ha. Daartoe is de hele gemeente Gaasterlân-Sleat aangewezen als zoekgebied en telt alle nieuwe natuur na 20 maart 1995 mee. In 2005 evalueert de provincie de voortgang van de meetlat. Op basis daarvan zal de provincie bepalen of en in welke vorm ze de realisatie van het Plan van Aanpak verder (financieel) zal ondersteunen.

Cruciaal voor de actievoerders van de IVG was dat natuurorganisaties geen grond meer zouden aankopen in het gebied. Het uitgangspunt was dat boeren en particulieren de nieuwe natuur zouden realiseren. Uiteindelijk is na lange discussies er wel een grondpot in het plan opgenomen. Met behulp van deze grondpot kan er grond worden aangekocht in het gebied. Binnen deze grondpot heeft de streek een beslissende stem. Hiermee kan er bijvoorbeeld grond worden geruild waardoor nieuwe natuur als bos of plas-dras ook aansluitend aan bestaande natuur wordt gerealiseerd. Met de grondpot is ook de mogelijkheid gecreëerd om (indien niemand anders de grond wil) deze over te dragen aan de genoemde natuurbeschermingsorganisaties.

---

<sup>1</sup> EHS-commissie, *Experiment Gaasterland*. Plan van Aanpak, 19 maart 1999.

### *Belangrijke actoren en hun rol*

De belangrijkste actor voor wat betreft de uitvoering van het gebiedsplan is de Vereniging Bosk en Greide. Bosk en Greide heeft een centrale rol gekregen in het uitvoeren van het Plan van Aanpak en heeft voor de opbouw van de organisatie, van de provincie en ook de gemeente financiële middelen gekregen. Men laat zich ondersteunen door de Stichting Beheer Natuur en Landelijk Gebied (SBNL) uit Wijk bij Duurstede met inhoudelijke kennis en advies. Inmiddels heeft Bosk en Greide zelf een consultant in dienst genomen. Uit interviews met agrariërs, particuliere grondeigenaren, bestuurders en ambtenaren blijkt dat Bosk en Greide een groot draagvlak heeft in de streek.

De provincie is de belangrijkste contractpartij voor wat betreft het gebiedscontract en dan vooral de natuurmeetlat. Hierbinnen speelt de gedeputeerde een belangrijke rol. Indien er problemen zijn kan er altijd een beroep op haar worden gedaan. Hier gaan we later nader op in.

Ook van belang zijn de natuurorganisaties. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen de terreinbeherende natuurbeschermingsorganisaties (Staatsbosbeheer, Fryske Gea en Natuurmonumenten) en de lokale natuuractiegroep Stichting Behoud Natuur en Landschap Gaasterlân-Sleat (SBNL-GS). Al deze organisaties werden in 1995 door de streek in feite beschouwd als onderdeel van de 'tegenstanders' en de conflicten liepen soms hoog op. Het vertrouwen tussen deze organisaties en Bosk en Greide was bij aanvang van het Experiment Gaasterland dan ook minimaal. Dat werd nog versterkt doordat Fryske Gea maar vooral Natuurmonumenten de aankoopstop in het gebied hebben doorbroken door met eigen middelen grond aan te kopen in het gebied. Verder bleef de lokale belangengroep SBNL-GS de statenfracties van GS bestoken met brieven en klachten over het experiment. Inmiddels blijken de verhoudingen wel te zijn verbeterd. Mede door personele wisselingen zijn de verhoudingen met Staatsbosbeheer en Fryske Gea verbeterd. In het paardenrecreatieplan wordt zelfs met deze organisaties samengewerkt. De verhoudingen met Natuurmonumenten staan nog het meest onder druk. Ook de verhouding met SBNL-GS lijkt langzaam te verbeteren. Door meerdere betrokken is geconstateerd dat SBNL-GS minder actief is in het bestrijden van het Experiment.

Gaasterlân-Sleat heeft ook het plan van aanpak ondertekend en draagt financieel bij aan de realisatie ervan. Verder speelt de gemeente in feite een vrij passieve rol. De gemeente is bijvoorbeeld niet vertegenwoordigd in de steeds belangrijker wordende grondpotcommissie. De gemeente staat positief tegenover het experiment en tegenover Bosk en Greide. Wel geven opeenvolgende wethouders<sup>1</sup> aan dat Bosk en Greide een zekere machtspositie heeft ten opzichte van de gemeente. Indien Bosk en Greide met een kant-en-klaar plan komt waar de gemeente alleen nog een bijdrage aan moet leveren (zoals recent bij het voetpadenplan), kan de gemeenteraad eigenlijk geen nee meer te zeggen.

Overige particulieren grondeigenaren en boeren zijn van groot belang voor het wel-slagen van het Experiment. Zij moeten beheerscontracten afsluiten om daarmee de realisatie van de 5.600 punten dichterbij te brengen. Het blijkt dat dit ook op grote schaal gebeurt. Daarbij gaat het niet alleen om boeren maar ook om particulieren met een klein beetje grond, oude en nieuwe landgoedeigenaren, een landschapscamping en de Stichting Golf die natuur aan heeft gelegd op haar 'ecologische' golfbaan.

---

<sup>1</sup> Interviews met wethouders in 2001 en in 2004.

Verder is het rijk een belangrijke actor. In de volgende paragraaf gaan we uitgebreid in op de rol van het rijk en het rijksbeleid in het gebiedsexperiment Gaasterland. Daarbij komt vooral het LNV beleid naar voren.

#### *Stand van zaken 2005*

Begin 2005 is men in het gebied druk bezig met de uitvoering van het Plan van Aanpak en met het realiseren van de 5.600 punten. De natuurmeetlat staat 1 januari 2005 op ruim 4.100 punten. Daarbinnen lopen de gemakkelijke pakketten als weidevogelbeheer en botanisch beheer) nog wel beter dan de moeilijker pakketten als heide en plas-dras. Maar dat was bij de aanvang ook de verwachting. Intussen lijkt de grondpot steeds meer gebruikt te worden om grond aan te kopen en vervolgens te ruilen. Er zijn inmiddels zelfs weer mogelijkheden voor het aanbieden van grond aan natuurorganisaties. Dit was volgens direct betrokkenen een aantal jaren geleden nog volstrekt onmogelijk. Ook zijn er allerlei projecten gestart en in uitvoering vanuit de andere deelprojecten. Zo is er een groot project voor de stimulering van de Paardenrecreatie waarvoor een grote pot met Europees stimuleringsgeld is bemachtigd en is er een voetpadenplan in ontwikkeling.

### **2.3 Rijksbeleid en Gaasterland**

In deze paragraaf gaan we in op het rijksbeleid en hoe dit uitwerkt op het Experiment Gaasterland. De knelpunten tussen rijksbeleid en de doelen vanuit het experiment Gaasterland worden in beeld gebracht. In de volgende paragraaf wordt aangegeven hoe met de conflictpunten is omgegaan. Bij rijksbeleid gaat het hier over het algemeen om het beleid van het ministerie van LNV.

#### *Knelpunt 1: EHS-beleid en Experiment Gaasterland*

Het eerste knelpunt is de spanning tussen het generieke EHS-beleid en de specifieke, gebiedsgerichte doelen van het Experiment Gaasterland. Het beleid voor de EHS was dan ook het rijksbeleid dat de aanleiding vormde van het conflict. 'Even Hectares Stelen' was de betekenis die Gaasterlanders op borden gaven aan deze afkorting. Het EHS-beleid stamt uit het Natuurbeleidsplan (LNV, 1990). Het omvat een concept dat uitgaat van het vergroten en verbinden van bestaande natuurgebieden. Daartoe zou op grote schaal landbouwgrond worden begrensd, aangekocht, ingericht en vervolgens overgedragen aan natuurbeschermingsorganisaties. Ondanks dat de aankoop op vrijwillige basis zou gebeuren, leverden de begrenzing overal in Nederland weerstand op bij vooral boeren. Het protest in Gaasterland was niet uitzonderlijk, de intensiteit en de vasthoudendheid ervan, waren dat wel.

Het Experiment Gaasterland is dus een uitzondering op het algemene beleid van de EHS. Dit levert tot op de dag van vandaag knelpunten op voor het gebiedsexperiment. Het rijk kan immers moeilijk omgaan met uitzonderingen. Een voorbeeld daarvan was het recente debat naar aanleiding van de *Nota Ruimte* om de EHS versneld concreet te begrenzen en vast te leggen in bestemmingsplannen. Een dergelijke maatregel zou de basis onder het experiment Gaasterland wegslaan, omdat deze is dat heel Gaasterland zoekgebied is voor de EHS.



Het feit dat heel Gaasterland zoekgebied is voor de EHS heeft ook gevolgen voor het algemene ruimtelijk beleid van de gemeente. Dit houdt namelijk in dat de hele gemeente in feite onder de basisbescherming van de EHS valt. Hierdoor kunnen in feite alle ruimtelijke ingrepen last hebben van de planologische schaduwwerking van het EHS. Overigens lijken de gevolgen hiervan in de praktijk nog wel mee te vallen. Wel werd in 2002 de aanleg van de golfbaan bijna nog tegen gehouden vanwege het feit dat deze binnen de EHS zou vallen. In het golfbaanplan zat ook de aanleg van nieuwe natuur die meetelt in de punten. Uiteindelijk zijn de bezwaren tegen de aanleg van de golfbaan echter door de Raad van State ongegrond verklaard. De golfbaan is inmiddels aangelegd en in gebruik.

In feite omvat dit knelpunt ook een algemene spanning tussen de provincie en het rijk. Immers de provincie heeft een contract gesloten met het gebied. LNV ondersteunt het gebiedscontract, maar staat daar toch wat verder vanaf. Het aanspreekpunt voor het project zit bij LNV Directie Regionale Zaken in Groningen. Bij LNV in Den Haag en zeker buiten LNV is men soms zelfs nauwelijks op de hoogte van dergelijke afspraken met gebieden als Gaasterland. Dit zorgt soms in de praktijk voor spanning tussen rijksbeleid en gebied, maar ook tussen rijk en provincie. Reden hiervoor is dat de provincie Fryslân in dit geval de afspraken met Gaasterland nog wel heel goed voor ogen heeft en hier ook voor gaat staan.

#### *Knelpunt 2: Gaasterland experiment EHS, maar geen experiment Programma Beheer*

Een ander knelpunt tussen Gaasterland en rijksbeleid betreft het Programma Beheer. Het Programma Beheer is het subsidie-instrument van LNV voor natuurbeheer. Gaasterland is weliswaar een experiment in het realiseren van de EHS, maar geen experiment in het Programma Beheer. Het is dus maar de vraag of alle natuur die in het kader van de natuurmeetlat gerealiseerd moet worden door het Programma Beheer gesubsidieerd kan worden. Grofweg zijn er twee problemen. Het eerste probleem is dat de pakketten van het Programma Beheer niet toereikend zijn voor Gaasterland. In het Plan van Aanpak wordt al geconstateerd dat 10% van de doelstellingen met beheer niet onder de bestaande beheerpakketten van het Programma Beheer vallen. Hiervoor zouden dan eigen Gaasterlandse pakketten moeten worden ontwikkeld. Het tweede probleem is dat de uitvoering van het Programma Beheer niet synchroon loopt met de uitvoering van het Experiment. Dat laatste houdt in dat mogelijk bepaalde pakketten landelijk al vol zijn, terwijl men in Gaasterland er nog gebruik van wil maken om de benodigde punten in een bepaalde categorie te realiseren. Of dat de benodigde onderdelen van het Programma Beheer niet open staan op het moment dat er in Gaasterland belangstelling voor is. Binnen Bosk en Greide bestaat enige ongerustheid over de mogelijkheid dat dergelijke administratieve problemen het realiseren van de 5.600 punten van de meetlat in de weg kan zitten. Voor het afsluiten van contracten over beheer is men immers grotendeels afhankelijk van het Programma Beheer.

Overigens levert niet al het rijksbeleid voor Gaasterland knelpunten op. Ander beleid draagt ook (veelal niet bewust) bij aan de realisatie van het experiment. Zo maakte Gaasterland tot 2000 deel uit van het Waardevol Cultuurlandschap (WCL) Zuidwest-Friesland. Van de beschikbare subsidies hiervoor heeft ook het experiment Gaasterland geprofiteerd. Recent is in de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004) hetzelfde gebied ook aangewezen als Nationaal Landschap. Wellicht komen ook hier subsidies voor beschikbaar waarvan geprofiteerd kan worden. Wel is de gemeente enigszins ongerust over de planologische kant van deze aanwijzing. Men is bang voor beperkingen in woningbouw of iets dergelijks.

De *Nota Ruimte* legt echter de nadruk op het saldo of 'ja, mits'-benadering. Dat wil zeggen dat ingrepen in het gebied zijn toegestaan mits ze een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het landschap. Hier liggen ook wel kansen voor het meekoppelen van natuur met woningbouw of recreatie en dus mogelijk ook extra punten voor de meetlat.

## 2.4 Aanpak van knelpunten

In de vorige paragraaf presenteerden we twee belangrijke knelpunten tussen rijksbeleid en het Experiment Gaasterland. Natuurlijk zijn er meerdere factoren dan alleen het rijksbeleid die het succes van het Experiment bepalen, maar in het kader van dit project gaan we vooral in op de spanning tussen rijksbeleid en gebieden. In deze paragraaf beschrijven we hoe de verschillende partijen zijn omgegaan met de genoemde knelpunten.

### *Knelpunt 1: EHS-beleid en Experiment Gaasterland*

In de oplossing van dit knelpunt speelt de provincie een belangrijke rol. De provincie staat, zeker in de persoon van de gedeputeerde vierkant achter het Experiment Gaasterland. Dat gold zowel voor de vorige gedeputeerde als de huidige. Dit houdt in dat de gedeputeerde bij alle initiatieven die er bedoeld of onbedoeld toe leiden dat het Experiment Gaasterland schade ondervindt, nadrukkelijk de kant van de streek kiest. Dit gebeurt ook in de gevallen dat de 'aanval' komt vanuit de Friese Provinciale Staten of vanuit de natuurorganisaties.

In het recente geval van de discussie in de Tweede Kamer over een snelle planologische bescherming van de EHS, heeft de gedeputeerde zelf in Den Haag aan de bel getrokken. Ze heeft aangegeven dat er voor Gaasterland andere afspraken zijn gemaakt en dat daar niet aan getornd mocht worden. Uiteindelijk is dat ook niet gebeurd en het bleek ook helemaal niet de bedoeling te zijn geweest. Maar toch maakt ze zich zorgen over de vraag hoe LNV en de Tweede Kamer telkens weer dingen op detailniveau willen regelen. De gedeputeerde zegt hierover het volgende:

'Hoe kan het nu zo zijn dat er iedere keer weer een ambtenaar is die achter zijn bureau iets bedenkt, zonder dat er doorgedacht wordt wat dit op het perceelsniveau van een boer betekent. [...] Wij hebben als provincie al zoveel meer ervaring met het van anderen op werken. Dat je dat moet doen. Gebiedsgericht. Mensen erbij betrekken. Ik word daar wel eens moedeloos van. [...] Je moet elkaar de ruimte gunnen en verantwoordelijkheden geven. Vertrouwen hebben.'

Ook in het verleden heeft de provincie wel eens ingegrepen om de voortgang van het Experiment Gaasterland te stimuleren. Zo noemden we het voorbeeld van de natuurgolfbaan waar ook natuurplekken mee verdiend zouden worden. Toen deze zaak bij de Raad van State voorkwam, is de toenmalige gedeputeerde zelf naar de zitting gekomen om te pleiten voor de aanleg ervan. Er zijn meer voorbeelden van dergelijke zaken te geven, maar de lijn is helder. De provincie staat voor het gebiedsexperiment en is ook bereid dit actief en pro-actief richting het rijk te verdedigen. Overigens is de provincie ook in het verleden actief aangespoord door Bosk en Greide om actie te ondernemen. Bosk en Greide richtte zich daarbij veelal rechtstreeks tot de gedeputeerde. Tegenwoordig worden problemen met de

uitvoering van het experiment veel meer ambtelijk afgehandeld. Hierbij is Bosk en Greide positief over het feit dat vanuit de provincie één ambtelijk aanspreekpunt is gekomen voor alle provinciale beleidsterreinen.

Deze aanpak kan natuurlijk niet voorkomen dat er in de toekomst geen nieuwe spanningen ontstaan tussen het algemene EHS-beleid en de uitvoering van het Experiment Gaasterland. Problemen worden in feite ad-hoc opgelost, maar men kan in Gaasterland er wel op vertrouwen dat de provincie er alles aan doet om belemmeringen in het rijksbeleid te voorkomen of ongedaan te maken. Deze consistentie in het beleid van de provincie, heeft het vertrouwen in de provincie in Gaasterland en vooral bij Bosk en Greide zeer veel goed gedaan.

#### *Knelpunt 2: Gaasterland experiment EHS, maar geen experiment Programma Beheer*

Het knelpunt dat Gaasterland een experiment is in het kader van de EHS, maar niet in het Programma Beheer betreft een probleem dat meer rechtsreeks speelt tussen het ministerie van LNV en Bosk en Greide. Het is wel een vrij cruciaal punt omdat het Programma Beheer in feite de financier is van alle beheerscontracten die met boeren en particulieren in het gebied worden afgesloten.

Bosk en Greide heeft op dit punt zelf initiatief genomen. Hiertoe is men vooral in overleg geweest met hun aanspreekpunt bij de directie regionale Zaken van LNV in Groningen. Aanvankelijk eiste Bosk en Greide ook een experimentstatus op in het Programma Beheer. Daarvoor waren samen met LNV en de provincie twee opties bedacht. De eerste optie was een eigen budget voor beheerscontracten voor Gaasterland (binnen het Programma Beheer). Dat wil zeggen dat beheerscontracten die bijdragen aan de meetlat altijd gehonoreerd konden worden onafhankelijk van de belangstelling elders in Nederland. De tweede optie was het 'Gaasterlandse luikje' in het Programma Beheer. Dit luikje hield in dat binnen elk pakket in het Programma Beheer, de voor het Gaasterlandse puntensysteem benodigde hoeveelheid geld/hectares gereserveerd zouden worden. Zodoende kon niet het probleem ontstaan dat het landelijke plafond voor dat specifieke pakket al was bereikt voordat men in Gaasterland aan dergelijke pakketten toe was.

Uiteindelijk zijn er meerdere overleggen geweest met de Taskforce Programma Beheer bij LNV en ook met uitvoerders van het Programma Beheer als LASER en DLG. Daaruit bleek in ieder geval dat men op dat niveau (voornamelijk LNV in Den Haag en LASER) niet of slecht op de hoogte was van de afspraken in Gaasterland. Uiteindelijk is er hier begrip ontstaan voor de problemen. De regiodirecteur van LNV-Noord heeft toen nog een brief gestuurd om de optie van het 'luikje' aan te bevelen bij de minister van LNV. Daarbij wees hij ook op de voorbeeldfunctie die Gaasterland zou kunnen hebben voor gebiedscontracten in het kader van Groene Diensten. Uiteindelijk is het Gaasterlandse luikje er niet gekomen. Belangrijkste reden was dat er bij LNV nogal wat weerstand bestond tegen uitzonderingen op het Programma Beheer. Ook omdat dit niet past in de wens tot vereenvoudiging van regelgeving.

Uiteindelijk is besloten om problemen met aanvragen voor beheerscontracten vanuit Gaasterland één voor één op te lossen. De aanvragen vanuit Gaasterland krijgen in deze zin een speciale behandeling. DLG en LNV worden op de hoogte gesteld als er problemen zijn met deze aanvragen. Dan wordt geprobeerd het voorliggende probleem op te lossen. Op dit moment lijkt deze aanpak goed te werken. Er zijn op dit moment dan ook geen grote pro-

blemen met contracten in Gaasterland. Dit heeft ook wel te maken met het feit dat algemene (opstart)problemen met het Programma Beheer inmiddels zijn opgelost. Bosk en Greide geeft inmiddels aan dat ze inmiddels gewend zijn geraakt aan het ingewikkelde systeem van het Programma Beheer. Men heeft hier ervaring mee opgedaan en ook expertise. Uiteindelijk is Bosk en Greide redelijk tevreden over het Programma Beheer. De voorzitter zegt hierover:

'Ik vind nog steeds dat er in de kern iets goeds zit in het Programma Beheer. Je hebt nu immers een regeling. Het nadeel is dat het zo complex is. En omdat het zo complex is [...] laten we het dan alsjeblieft 25 jaar zo houden. Dan krijg je expertise binnen je club'.

Overigens heeft Minister Veerman in een brief aan Bosk en Greide ook nog eens aangegeven helemaal achter het Experiment Gaasterland te staan. Hij geeft zelfs aan het Experiment Gaasterland goed past in het nieuwe kabinetsbeleid om vooral in te zetten op beheer door boeren en particulieren.

## **2.5 Conclusie**

Tussen rijksbeleid en het Experiment Gaasterland doen zich in de praktijk tal van knelpunten voor. Dat is ook niet verwonderlijk omdat de realisatie van de EHS in Gaasterland op een hele nieuwe manier gaat in vergelijking met de rest van Nederland. Het Experiment komt dan ook niet voort uit een gebiedsgerichte filosofie van rijk of provincie, maar is in feite afgedwongen door de streek.

Een knelpunt voor het Experiment Gaasterland is wel dat in het bijzonder vanuit het rijk er een sterke behoefte bestaat om generiek en soms op detail te sturen. De neiging bestaat dan om uit te gaan van het generieke EHS-beleid, waarbij LNV of de Tweede Kamer gemakkelijk gebiedsafspraken zoals in Gaasterland uit het oog verliest. Hiervoor is ook in de casus Gaasterland geen structurele oplossing bedacht. Wel speelt de provincie een belangrijke rol in het signaleren van concrete knelpunten op dit vlak. Op het niveau van het provinciale bestuur heeft men de afspraken met Gaasterland namelijk wel goed op het netvlies staan en probeert men ook consequent hieraan vast te houden. Deze rol houdt ook in actief en soms zelfs pro-actief de Gaasterlandse afspraken 'beschermen' tegen nieuw rijksbeleid. Het echte probleem is dus niet opgelost, maar de ad-hoc aanpak met de provincie in een actieve rol lijkt vrij aardig te werken. Bijkomend positief effect is ook dat het vertrouwen vanuit de streek in de provincie is toegenomen.

Ook het knelpunt dat Gaasterland wel een experiment is in het realiseren van de EHS, maar niet in het Programma Beheer is niet structureel opgelost. Er zijn (mede) vanuit het gebied wel interessante oplossingen aangedragen voor de (mogelijke) knelpunten die dit oplevert, zoals een luikje voor Gaasterland in het Programma Beheer, een eigen Gaasterlands beheerbudget of Gaasterlandse pakketten in het Programma Beheer. Geen van deze opties heeft het uiteindelijk gehaald. Allen liepen in feite stuk op de behoefte bij LNV om geen uitzonderingen mogelijk te maken op het Programma Beheer. Wel is het probleem, mede door de inspanning van de Regionale Directie van LNV in Den Haag onder

de aandacht gebracht. De oplossing wordt gezocht in het oplossen van problemen wanneer zij zich voordoen. Tot nu toe werkt dit goed. Dat komt ook mede omdat algemene aanloopproblemen van het Programma Beheer inmiddels zijn opgelost. Belangrijker lijkt nog het feit dat het overleg tussen gebied en overheden over deze problemen er ook toe heeft geleid dat een structurele oplossing vanuit het gebied minder noodzakelijk wordt geacht. Blijkbaar is het vertrouwen tussen de partijen dusdanig gegroeid, dat de gebiedspartijen erop vertrouwen dat eventuele problemen onderling opgelost worden op het moment dat deze zich voordoen.

## 3. Noord-Holland Midden: grote bundeling van krachten

### 3.1 Inleiding

Noord-Holland Midden is een waterrijk gebied grenzend aan de bebouwde kom van Amsterdam en Zaanstad en de bedrijventerreinen langs het Noordzeekanaal. De westgrens loopt van de gemeenten Uitgeest, Castricum (exclusief duinen), Akersloot en Limmen, en in het oosten grenzend aan de IJsselmeerkust (inclusief oevers en havens) en in het noorden de West-Friese Omringdijk en zuidgrens van Heiloo. Het gebied bestaat uit de gemeenten: Schermer, Castricum, Uitgeest, Graft-De Rijk, Beemster, Zeevang, Zaanstad, Wormerland, Oostzaan, Landsmeer, Purmerend, Edam-Volendam, Waterland, een gedeelte van Westerkoggenland, stadsdeel Amsterdam-Noord.

Het gebied kenmerkt zich door de bijzondere afwisseling tussen hooggelegen veengebieden en laaggelegen droogmakerijen. Weidse vergezichten wisselen af met karakteristieke kleine kernen. De toenemende bebouwing en infrastructuur en de veranderende rol van de landbouw leiden tot discussie over het verlies van het landschappelijke karakter van het gebied. Dagelijks trekken tienduizenden de regio uit om elders te werken. Het gebied is een achtertuin van de Randstad met een aantal toeristische trekkers als Zaanse Schans, Volendam en Marken. Dat levert inkomsten op maar in het gebied maakt men zich ook zorgen over de spreiding en aanbod van recreanten. Verder is de regulering van het waterbeheer een steeds belangrijker item in het gebied.

Noord-Holland Midden is in de *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004) aangegeven als nationaal landschap. Het is een gebied met bijzondere landschappelijke, cultuurhistorische en recreatieve waarden die van belang zijn voor het functioneren van de ruimtelijke hoofdstructuur en die nu of in de toekomst worden bedreigd door verstedelijking of andere ruimtelijke ontwikkelingen. Deze case gaat over het gebiedsgericht werken in Noord-Holland Midden in de periode van 2001 tot 2005 en dan in het bijzonder over de relatie tussen het gebiedsproces en het rijksbeleid. De case is gebaseerd op materiaal verzameld voor het project LNV-effectief (Selnes, 2003). Er is toen een serie gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers uit het gebied en met LNV. Naast interviews zijn ook groepsgesprekken gevoerd. Daarnaast is documentanalyse uitgevoerd. In verband met dit project zijn drie additionele gesprekken in het gebied gevoerd, en enkele gesprekken bij LNV.

### 3.2 Gebiedsprogramma Groene Long

#### *Aanleiding*

In Noord-Holland Midden is sinds begin jaren negentig ervaring opgedaan met gebiedsgericht werken in landinrichtingsprojecten (onder andere Waterland, Westzaan, Zeevang), het WCL Waterland, het Veenweideproject en BANS. In deze projecten is geoefend met het verbeteren van de samenwerking tussen overheden en het wegnemen van barrières door het maken van afspraken. Uit deze ervaringen kwam een sterke behoefte aan een duidelijke re-

gie door de provincie. Verder ervaren de gebiedsactoren behoefte aan een samenhangende programmering over al deze processen heen. Deze behoefte kwam voort uit de grote bestuurlijke drukte in het gebied. Deze drukte uitte zich in een groot aantal regelingen en bijbehorende geldstromen van verschillende overheden. Gevolg was dat initiatiefnemers in het gebied in de praktijk niet meer uit de voeten konden met de vele regelingen en verschillende loketten. Het gebied kon op deze manier niet op een samenhangende manier werken. Noord-Holland Midden zat in een impasse. Er was een sterke behoefte aan krachten bundeling in het gebied.

### *Samenhang nodig*

Bij de eeuwwisseling kwam uit onvrede over de bestuurlijke drukte en de impasse die hieruit was ontstaan, een proces op gang om een samenhangende programmering te realiseren. Deze bundeling heette *Samen aan de slag in de Groene Long*, een gebiedsprogramma voor Noord-Holland Midden. Op 6 juni 2001 is een voorprogramma 2001 gepresenteerd bij het tekenen van het Pact van Mercurius door de investeerders. Op 7 november 2001 is een bestuursovereenkomst De Groene Long ondertekend. Precies een jaar later, op 7 november 2002, is het eerste gebiedsprogramma voor 2002 gepresenteerd.

De inhoudelijke doelstellingen in dit gebiedsprogramma waren niet nieuw. Het betrof al bestaande (overheids)doelen. In wezen ging het om die doelen waar de overheden en regionale partijen zich grotendeels in kunnen vinden. Via een programmabureau bracht men orde en samenhang in het grote aantal doelen. Bij het systematiseren van de doelen vormde de verscheidenheid in het gebied het uitgangspunt. Gezien de vele deelnemers en aspecten is het onmogelijk om alles vanuit een hand te sturen. Vele onderwerpen hebben hun eigen dynamiek en systematiek. Het gebiedsprogramma is dus geen volledige integratie van alle doelen in het gebied. Het kan wel overzicht, coördinatie en het aanbrengen van samenhang bieden. Daarbij was de aandacht vooral gericht op onderwerpen, die tot dan toe onvoldoende tot uitvoering waren gebracht.

### *Belangrijke actoren en hun rol*

Binnen het gebiedsaanpak maakt men een onderscheid tussen vier groepen actoren:

1. beleidsmakers;
2. aanbieders;
3. investeerders;
4. gebiedsprogramma.

De groep *beleidsmakers* bestaat uit gemeenten, waterschappen, provincie en Rijk, die verantwoordelijk zijn voor het inhoudelijke beleidskader. De *aanbieders* zijn burgers, agrariërs, natuurbeheerders, stichtingen/verenigingen, ondernemers en zelfs overheden, die de initiatieven, projecten en beheeractiviteiten inbrengen. De *investeerders* vormen een bundeling van veelal publieke financiers en geldstromen die bepaalde prestaties in het gebied willen realiseren. Het gaat om de provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, de Gemeente Amsterdam, de Gemeente Zaanstad, het Intergemeentelijk samenwerkingsverband Waterland (ISW) en Stadsdeel Amsterdam Noord. Het ministerie van LNV is ook wel investeerder, maar niet volgens de statuten. LNV treedt vooral op als adviseur namens het rijk.

Het *gebiedsprogramma* bestaat uit een programmacommissie, een gebiedsraad en een programmabureau. De programmacommissie bestaat uit de gezamenlijke investeerders. Ze geven binnen bestaande regelingen geldbedragen aan die ze willen inzetten voor de Groene Long. Ze maken ook een prioriteitsvolgorde, doen schriftelijke toezeggingen, of, als de bevoegdheid niet is overgedragen, zorgen ze voor instemming bij eigen instelling. Ze besturen het Programmabureau en leggen verantwoording af aan de achterban, aan de Gebiedsraad en aan de openbaarheid. De voorwaarde van toetreding is een steunbetuiging aan het beleidskader en de bestuursovereenkomst en het beschikbaar stellen van 50.000 euro per jaar voor niet-projectgebonden interventies (oormerken mag) en een bijdrage van minimaal 10.000 euro per jaar voor het Programmabureau.

Het Programmabureau bestaat uit een programmadirecteur en een kleine staf. Het bureau zorgt voor het opstellen, de bestuurlijke vaststelling en uitvoering van het gebiedsprogramma en ze begeleidt initiatieven en projectvoorstellen. Het bureau biedt een loket voor initiatieven en projecten en levert kennis en diensten op het vlak van geld en projectontwikkeling (coördinatie, programmering, monitoring en verantwoording). Daarnaast initieert het innovatie voor de volgende generatie projecten, draagt zorg voor communicatie, financiële administratie en controle. Belangrijk zijn de zeven gebiedsmake-lars die elk een deelgebied voor zijn/haar rekening neemt.

De Gebiedsraad bestaat uit actoren die belangrijk zijn voor het welslagen van het gebiedsprogramma, door het indienen van geschikte projecten. Voorwaarde voor deelname is dat de leden het kader onderschrijven. De Gebiedsraad brengt gevraagd of ongevraagd advies uit aan de Programmacommissie en bestaat uit enkele gemeenten in het gebied, natuurorganisaties, agrarische natuurverenigingen en organisaties als de WLTO, de Recron, de Kamer van Koophandel en een aantal cultuurhistorische verenigingen.

Met de Groene Long hadden de actoren te maken met een relatief nieuw soort procesinstrument. De actoren accepteerden dat ze niet meteen helderheid konden verwachten over waar het proces precies op uit zou komen en wat daarvoor nodig was. Het was een kwestie van passen en meten. Dit maakte de Groene Long op bepaalde manieren kwetsbaar. Het Rijk ondersteunde en ondersteunt in principe nog steeds dit soort ontwikkelingen. Maar tegelijkertijd wist men ook niet goed waar men aan begon. Het gebiedsprogramma had dan ook binnen de provincie een lastige geboorte. Ambtelijk was het al een lastige klus om het programma op de benen te krijgen. Maar ook 'bestuurlijke stokpaarden en territoriumstrijd' speelde een belangrijke rol, aldus een respondent. Sinds 1999 heeft de provincie Noord-Holland gebiedsgedeputeerde, met een bijzonder verantwoordelijkheid voor 'hun' gebied. Deze verdeling veroorzaakt wel wrevel met GS. Het is een arbeidsintensieve bezigheid om deze partijen aan tafel te krijgen voor afstemming. Voor de mensen en groepen uit het gebied zelf was de Groene Long in het begin ook een bron van onzekerheid. Aan de ene kant was er een enthousiasme aanwezig die gevoed diende te worden. Aan de andere kant was de 'voeding' afhankelijk van een relatief snelle 'handelingssnelheid' en goede voorbeelden in de vorm van goede projecten. De Groene Long bevond zich hierdoor een tijdje op een kritisch pad waar helderheid in projecten en verwachtingen nodig waren. De vraag was of de Groene Long iets kon toevoegen aan de meer traditionele werkwijze tussen Rijk, provincie en gemeenten. Voor de gebiedsactoren zelf was de Groene Long in eerste instantie een tijdelijk samenwerkingsverband om voor het belang van het landelijke gebied op te komen, en dan vooral voor het behoud van het landschap.



### 3.3 Rijksbeleid en de Groene Long

Als schakel tussen beleid en praktijk kon de Groene Long aan de slag met een aantal van de grootste obstakels tussen het rijksbeleid en het gebiedsproces. In deze studie behandelen we twee van de meest prominente knelpunten:

- de beleidsdouches;
- de belangenstrijd tussen natuur en landbouw.

#### *Knelpunt 1: Beleidsdouches*

Bij het begin van de Groene Long, het gebiedsprogramma voor Noord-Holland Midden (rond 2000), telde het programmabureau ongeveer 60 nota's waarin overheden beleid formuleerden voor het gebied. Het gebied was rijkelijk ingedeeld in 'deelgebieden' uit diverse beleidskaders, terwijl er weinig afstemming was en een zwak ontwikkelde samenwerking binnen het gebied zelf. Noord-Holland Midden is aangewezen als Nationale Landschap en valt binnen de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), wat ook uitgewerkt was in een Provinciale Ecologische Hoofdstructuur, en ook een bufferzone. Maar de EHS en de PEHS sloten niet overal op elkaar aan, zoals de ecologische verbindingzone tussen Westzaan en Kalverpolder. De gebiedsmanagers moesten verder rekening houden met verschillende nog te ontwikkelen robuuste verbindingzones, zes gebieden onder de Europese Vogelrichtlijn, de categorieën Stedelijk Natuurlijk Groen, Landelijk Natuurlijk Groen, en Groots Natuurlijk, uit de Nota Natuur voor mensen, mensen voor natuur. Er was ook een aandachtsgebied Groen om de stad (GIOS), die tot 10 km buiten de stad reikte en waar de coördinatie in handen ligt van de gemeente Amsterdam. In die zone viel ook Waterland, dat op zijn beurt onder het gebiedsprogramma valt, regie provincie. Waterland was bovendien EHS en robuuste verbindingzone (kust tot kust). Daarnaast bestaat het gebied uit twee UNESCO-monumenten (Beemster en Stelling van Amsterdam), verschillende Belvédère-gebieden, een aantal gebieden met hoge archeologische waarden (vooral in Veenweiden Midden en Oost). Er waren dertien beschermde dorps- en stadsgezichten en een groot aantal gebouwen zijn op de monumentenlijst geplaatst. Verder waren er landbouwkerngebieden (vooral droogmakerijen), glastuinbouwgebieden, agrarische gedeelten uit PEHS, PEHS uit de *Relatienota* en niet-agrarische gebieden en Witte Gebieden (woningbouw, recreatie). In de Wijde Wormer was zelfs sprake van een dubbele nominatie: PEHS en Landbouwkerngebied. Via het Programma Beheer waren ook verschillende natuurdoeltypen neergezet, maar de realisatie daarvan werd lastig omdat de afstemming met het waterbeheer weinig ontwikkeld was. Er waren ook Landinrichtingswerken, strategische groenprojecten, een BANS-project, drie grote dagrecreatiegebieden, drie groenontwikkelingsgebieden en verschillende recreatieve routenetwerken. De provincie zit ook met de uitwerking van de POP. Per gemeente dienen de ruimtelijke gevolgen verwerkt te worden in bestemmingsplannen. Bovendien spelen bodemsanering, milieuzonering en waterbergingsgebieden een cruciaal, en vooral toenemende, rol. Op hoofdlijn is Noord-Holland Midden ook nog een onderdeel van de discussie rond de Deltametropool. Via de label SGB en het gebiedsprogramma is het gebied verder opgedeeld in acht subgebieden.

Mocht er in deze overdaad een duidelijke hiërarchie, of lijn zitten, dan was die voor de gebiedsactoren goed verborgen. Zij ervoeren de situatie als een zeer lastig geheel om in het gebied zelf mee te werken. De problemen rond het matchen van projecten, gebieds-

indelingen en subsidieregelingen leidden tot veel problemen. Het gevolg van deze overdaad was een verlamdende impasse die slecht was voor de doorwerking van het beleid. De situatie van voor het gebiedsprogramma was dat niemand meer een rode draad zag met het gebied. De zoekgeraakte rode draad hinderde de uitvoering. Met de Groene Long werd een proces op gang gebracht om de draad weer te vinden.

#### *Knelpunt 2: Natuur versus landbouw*

Bij het begin van de Groene Long betrof het grootste strijdpunt in Noord-Holland Midden de belangenstrijd tussen agrarische productie en natuur/milieu. Het ging onder meer om het vergroten van de natuurlijke diversiteit, en dit stond op gespannen voet met agrarisch productie, zoals in de Schermer. De spanning gold ook voor de relatie tussen ecologische verbindingen en het ruimtebeslag op landbouwgronden. Een van de vragen was bijvoorbeeld hoe het mogelijk zou zijn om verbindingszones aan te leggen zodat ze ecologisch zinvol waren zonder te veel beslag te leggen op de landbouwgrond. De situatie met een afnemend aantal agrariërs en spanningen rond de toekomst van landbouwgronden maakte de strijd extra gevoelig.

Door het ontbreken van gerichte signalen over de toekomst van landbouw en het landschapsbeleid werd de nodige inpassing en afstemming van landbouw en landschap bemoeilijkt. De achterliggende problemen waren vooral gelegen in de onzekerheid over de toekomst en de ontbrekende samenwerking. De boer zag vooral een afbrokkelende product- en inkomenssteun, zonder dat er iets in de plaats kwam. Zo was er bijvoorbeeld weinig beleid gericht op het vitaliseren van de landbouw: een 'jonge boerenregeling' ontbrak bijvoorbeeld. Het was ook onzeker wat aanvullende 'groene diensten' in de praktijk zouden betekenen. Er werd dus in het algemeen weinig concreets gedaan voor een betere relatie tussen natuur en landbouw, aldus vele gebiedsactoren. Er waren onvoldoende meetbare doelen en projecten. De doelen die er wel waren, strookten niet zo goed met de wensen van de gebiedsactoren. En de projecten die er waren, pasten niet altijd zo goed binnen de bestaande subsidiëringssystematiek. Het rijksbeleid had inmiddels ook een behoorlijk imago probleem opgelopen.

Op de achtergrond speelde nadrukkelijk ook de interactie met andere functies. Verstedelijking en infrastructuur zorgden voor een zekere onrust. De 'oprukkende stad' kwam soms bedreigend over. Niet alleen omdat het ruimtegebruik steeds ter discussie kwam te staan, maar ook omdat de stad-land interactie de milieudiscussie aanscherpte. Bovendien tastte de verstedelijking de weidsheid, openheid, rust en landschappelijke waarde aan. Ook water speelde in toenemende mate een rol bij de verschillende functiecombinaties.

### 3.4 Aanpak van de knelpunten

Bij de aanpak van de knelpunten speelt een gebiedsgerichte werkwijze een centrale rol. In eerste instantie is dat verbonden aan de Groene Long (het gebiedsprogramma en programmabureau met gebiedsmakelaars). Uit het gebiedsgericht denken kwam ook het besef dat de bijzondere problematiek rond natuur en landbouw een eigen en heel andere aanpak vereiste, naast de Groene Long. Dit was bovendien een kwestie die vooral in de veengebieden speelde. Dit leidde tot het initiatief Task Force Noord-Holland Midden. Beide sporen leidden tot de oprichting van de Stichting Nationaal Landschap, die vanaf 2006 officieel en volledig van start gaat. Hiermee willen de partijen een positieve richting geven aan de energie in de regio. Het gaat ook om versterking van de uitvoering van vastgesteld beleid. De rode draad lijkt samenwerking te zijn, met een zekere intensiteit en diepgang. We kijken hier nader naar de oplossingen voor de twee knelpunten.

#### *De aanpak van knelpunt 1*

Het programma van de Groene Long kwam op de vooravond van een nieuwe periode waarin het gebiedsgerichte beleid voor het landelijke gebied op een andere wijze wordt ingevuld met uitvoeringscontracten, ontwikkelingsprogramma's en gebundelde financiering. De problemen met versnipperd en gefragmenteerd beleid hadden de mogelijkheden tot samenhangende afwegingen klein gemaakt. Door de drukte in het gebied en de bestuurlijke complexiteit escaleerden de problemen en zakte het vertrouwen in de beleidskaders tot een laag punt. De komst van de *Nota Natuur voor Mensen en Mensen voor Natuur* leidde ook tot een ruzie over de ligging van een verbindingzone. Het verschil in inzicht tussen provincie en LNV, en de manier waarop ermee omgegaan werd, leidde volgens gebiedsactoren tot een dieptepunt in de relatie. De situatie was niet bevorderlijk voor het oplossen van problemen gekenmerkt door meerschallige vraagstukken.

De weg naar gedragen en dus voor de partijen zelf zinvolle oplossingen begon met het bevriezen van het beeld van beleid en gebied via de Groene Long. In de woorden van een respondent werd een 'pijl door de nota's geschoten'. De doelen van de diverse actoren werden naast elkaar gelegd, en vervolgens kon men op programmatische wijze plannen maken en uitvoeren. De directeur van het programmabureau kon aan de slag als een soort kwartiermaker, in de betekenis van voorloper. De (on)mogelijkheden werden op een rij gezet. Via het programma en de gebiedsmakelaars werden ze vervolgens omgezet in resultaten. De Groene Long werd een leerproces voor de betrokkenen. Ze leerden omgaan met de processen die zich afspeelden rond zowel het beleid als het gebied. Ze leerden omgaan met de mensen achter de processen: wie ze moesten hebben voor bepaalde vragen, wie ze niet moesten hebben en welke vragen je wel of niet moet op welke wijze moest stellen. Voor de mensen zelf werd het een 'bijna raadselachtig groeiproces', aldus een respondent. Hoewel het groeiproces misschien raadselachtig overkomt, is er wel een aantal factoren dat een deel van het verhaal kan helpen verklaren. Deze factoren begonnen bij elkaar te komen vanaf ongeveer 2003:

- *filosofie*: belangrijk was dat een zekere houding, een filosofie, in de basis van het denken en doen kwam. Er kwam een bepaald optimisme in het werk: 'Nederland is nu eenmaal ingewikkeld en daar moet je mee leren omgaan';

- *beleidsluwte*: in relatieve zin ontstond een soort beleidsluwte na het verschijnen van de *Nota Natuur voor Mensen en Mensen voor Natuur* en de debacle rond de verbindingzone. Dit had met de komst van de Groene Long te maken ook. Lastige beleidskwesties konden hiermee makkelijker doorverwezen worden naar de juiste gremia (bijvoorbeeld een Task-Force voor de veenproblematiek). Dat soort mechanismen bestond voorheen haast niet;
- *professionalisering*: een doelgericht leerproces kwam op gang. De bewustwording werd vergroot en vaardigheden werden opgebouwd. Men leerde omgaan met beleid, subsidies, mensen en relaties;
- *rijk*: LNV wist de verstoorde relatie met het gebied in behoorlijke mate om te draaien tot een respectvolle relatie. LNV liet zich zien, bood zich aan in de vorm van 'hoe kan ik jullie werk versterken' en toonde zich bereid om huiswerk mee te nemen naar huis. Het was vooral de nieuwe houding die aan de basis lag voor het toenemende vertrouwen in elkaar. Het was veel meer dialoog als 'mensen onder elkaar', en niet een formeel positiespel met vlag en wimpel. Hierdoor veranderde de werkhouding tussen rijk en regio, bijna ongeacht of dit ook tot concrete resultaten leidden. Bovendien heeft de DLG een 'reuzensprong' gemaakt in het gebied door actief mee te denken en werken. DLG is daarom veel meer een pro-actieve actor.
- *noodzaak*: een niet onbelangrijke factor die dwars door de andere factoren heen loopt in deze periode is het toenemende inzicht in de noodzaak om echt intensief met elkaar samen te werken en goede niet-vrijblijvende afspraken te maken. Het besef dat men van elkaar afhankelijk is brak door. Wellicht is dit zelfs een basisvoorwaarde om überhaupt verder te kunnen komen, want het staat aan de basis van de samenwerking en het inzicht dat een programmatische aanpak met goede projecten meer dan nuttig is. Het is een noodzaak.

Bovenstaande factoren verklaren niet alleen het klimaat waarin de interacties plaatsvinden, maar bieden ook inzicht in een patroon van werken en omgaan met elkaar. Veel ruis tussen het rijksbeleid en de gebieden komt door zwak ontwikkeld contact en zelfs verstoorde verhoudingen. Het rijk maakt nu eenmaal altijd nieuw beleid. Beleidsproductie is het primaire proces. Hoe dat overkomt bij anderen is een ander verhaal. Sommigen zien 'het gevaar van een nieuwe beleidslawine', zoals gebiedsactoren het soms noemen, terwijl anderen 'nieuwe impulsen uit het beleid' zien. Toch heeft het rijk hiermee niet een vrijbrief om beleid te blijven produceren zonder de uitvoerbaarheid op regionaal niveau in het beleidsontwerp op te nemen.

Inhoudelijk gaat het bij de Groene Long op de korte termijn vooral om verbeteringen in de sociale structuur, agrotourisme en ketenvorming. Verbreding van de landbouw is een belangrijke zaak. Het gaat erom dat er toegevoegde waarde ontstaat en dat deze teruggevoerd wordt in het gebied zelf. Het gaat hier niet om massatourisme, maar om een zorgvuldige inzet op wat de boeren zelf willen en kunnen. Interessant is ook wat de landbouw kan betekenen voor het landschapsbeleid.

### *Gebiedsgericht beleid: vooral cultuurkwestie*

Bovenstaande problematiek is deels een cultuurkwestie. Uiteenlopende opvattingen over wat haalbaar en denkbaar is speelt gebiedsgericht beleid/werken parten. Hoewel cultuur moeilijk beïnvloedbaar is, vernieuwende communicatieve beleidsarrangementen zijn meer dan welkom. Ze zijn hard nodig. Voorzover mogelijk dient een 'wij' en 'jullie' cultuur vermeden te worden. Gezamenlijke ontmoetingen worden uit het gebied aangeraden. Hierbij kunnen verwachtingen en (mogelijke) praktijkresultaten getoetst worden. Deze discussie is voor de Groene Long van belang omdat verschillende krachtenvelden tegelijk op dit samenwerkingsorgaan inwerken. Ten eerste uit de beleidskaders, zoals besproken. Het tweede krachtenveld betreft de projectomgeving: boeren, burgers en buitenlui. Ten derde het provinciale niveau van politiek en bestuur. Een succesvolle ontwikkeling kan remmend werken op de steun. Bestuurders kunnen niet scoren met successen uit het verleden. Zij moeten problemen oplossen. Een 'succesverhaal' kan daarmee uit zicht raken en minder aandacht krijgen dan nodig, in termen van prioriteit en steun.

### *De aanpak van knelpunt 2*

De problematiek van de veenweidegebieden kan niet binnen het kader van de Groene Long opgelost worden. Althans, de gebiedsactoren concludeerden dat de problematiek het mandaat en de competenties van het programma overstijgt. Eind 2002 werd besloten om een Task-Force Noord-Holland Midden op te richten. De deelnemers waren de provincie Noord-Holland, Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, Natuurbeheerorganisaties, WLTO en LNV. Het veengebied kende in het verleden vele nota's en initiatieven, maar deze 'oplossingen' waren te kleinschalig, onduurzaam en vaak moeizaam bereikt, meldt de Task-Force in eindrapport (augustus 2003:17). Via een reeks werksessies werd de problematiek verkend. Het eindrapport schetst de kern van de problemen in het gebied (idem):

- *waterhuishouding*: versnippering van het waterbeheerssysteem en de voortdurende maaiveldddaling kost de waterbeheerder steeds meer inspanning om alle functies te faciliteren (landbouw, natuur, landschap, wonen en dergelijke);
- *landbouw*: behoud van voldoende sterke landbouw, met dalende rentabiliteit, wordt moeilijker;
- *natuurbeheer*: steeds lastiger om pachters te vinden voor de weidevogelreservaten. De financiën zijn niet toereikend en natuurdoelen onhaalbaar;
- *recreatie*: recreatie om de stad nodig, maar de stad-land samenwerking was nog onvoldoende ontwikkeld;
- *landschap en cultuurhistorie*: de landschappelijke en cultuurhistorische waarde komt vooral voort uit de karakteristieke openheid en het historisch verkavelingspatroon. De landschappelijke onderlegger, het veenpakket, is hiervoor in sterke mate bepalend. Het niet kiezen voor behoud, is indirect kiezen voor opgeven.

De Task-Force somde ook redenen op waarom de bovenstaande zaken als problematisch werd beschouwd:

- *partijen en verantwoordelijkheden*: geen eenduidig beeld van elkaars belangen en wensen; aangedragen oplossingen gedeeltelijk en niet integraal, en ook weinig duurzaam. Bovendien kwamen vaak deelbelangen aan bod, vaak vanuit een hoofdfunctie,

waardoor andere belangen ondergeschoven raken. Ook onduidelijk wie verantwoordelijk is voor wat;

- *financiën*: versnipperde potjes met geld met schotten tussen, integraliteit vaak moeilijk te bereiken. Instrument staat centraal, niet het doel;
- *organisatie*: de samenwerking tussen publieke en private partijen is niet goed geregeld. De aansturing en realisering zijn qua doel en tempo onderhevig aan wisselende initiatieven, vaak van een te kleinschalig karakter;
- *interesse*: de belangstelling voor de vitaliteit van het platteland en al zijn schakeringen is bij de provincie en gemeenten tot op heden onvoldoende aanwezig. Partijen zijn vooral onvoldoende bereid zich te binden aan omvangrijke beheerskosten die noodzakelijk zijn om de doelstellingen te bereiken. Daarnaast ontbreekt het vaak aan goede communicatie om betrokken partijen te overtuigen van het nut en de noodzaak van een actievere houding;
- *contracten*: groene diensten leveren agrariërs en natuurbeheerders te kortdurende contracten en vergoedingen op. Bedrijfseconomisch levert dit weinig op, behalve onzekerheid, en zeker geen krediet bij de bank.

De Task-Force stelde vast dat een intense en verplichtende samenwerking nodig is voor het gebied. Niemand mag schuilen achter een behoefte aan 'meer visieontwikkeling' of iets van die strekking. Iedereen moet beseffen dat men van elkaar afhankelijk is, en dat de oplossingen gezamenlijk moeten worden ontwikkeld. Dit vraagt actieve samenwerking, maar ook ambitie. De Task-Force vond op dit punt steun in het 'Manifest' van januari 2003 tussen IPO, Natuurmonumenten, LTO en ANWB. De provincie krijgt in deze constructie de rol als regisseur op het knooppunt tussen rijk en regio. Als voorwaarde voor succes wordt ook een gezamenlijke betrokkenheid van rijk, provincie en regio genoemd. De provincie en de regio stellen samen de ruimtelijke inrichtingsplannen op. Door het rijk wordt nationaal beleid geformuleerd. Zowel op nationaal niveau als in internationaal verband op hoofdlijn ontwikkelt inclusief het bijbehorende instrumentarium. Zorgelijk vindt de regio de ontwikkeling dat LNV zich onttrekt van de 'regionale tafel'. Het gevaar hierbij is dat de dialoog over de zin en onzin van beleid en regio-initiatieven niet goed wordt gevoerd. Als er in onvoldoende mate een matching plaatsvindt tussen beleid en regio dreigt aan de kant van het rijk een houding van 'over de schutting' met het beleid, want het is toch nu 'aan de regio'. Vanuit de regio dreigt het negeren van rijksbeleid, omdat er toch niet 'over gecommuniceerd wordt'. De kwaliteit van de dialoog is daarom belangrijk voor de kwaliteit van het resultaat.

Inhoudelijk konden de partijen elkaar vinden in een aanpak waar de ondernemers zelf een weloverwogen keus maakt voor hun toekomst, en daarover is men in dialoog met de ondernemers gegaan. Voor de dialoog is gekozen voor een aanpak gekenmerkt door een *een-op-eenbenadering*. Via gesprekken met alle agrariërs over hun toekomstbeelden is een beeld gecreëerd van hoe men verder met elkaar kan. Dit is maatwerk leveren via een arbeidsintensieve werkwijze. Er wordt ook gewerkt aan het zorgen voor veel voorfinanciering door de provincie, om de uitvoering soepeler te laten lopen.

Via de samenwerking wenst men robuuste meerjarenafspraken te maken, gebundelde financieringsconstructies, gebruik maken van kavelruil en herstructurering, het koppelen van 'rode' bouwactiviteiten met 'groene en blauwe' functies, en de gemeenten actief betrek-

ken in de stadsranden. Dit allemaal vraagt om een samenwerking die verder gaat dan de Groene Long. Daarom werd vastgesteld dat de problematiek een stichting Nationaal Landschap Noord-Holland Midden verdient.

*De overgang naar Stichting Nationaal Landschap Laag Holland vanaf 2006 centraal*

De Stichting Nationaal Landschap Laag Holland heeft vorm en inhoud gekregen na een intensieve overlegronde in de zomer van 2005. Ervaringen uit het overgangsjaar 2005 zijn ook benut voor een bezinning op de taak. Beide partijen werken hun programma's af, maar de aansturing vindt plaats vanuit een gezamenlijke stuurgroep. In 2006 volgt de formele fusie tussen De Groene Long en De Stichting Nationaal Landschap. Het is niet ondenkbaar dat dan nieuwe discussies over de koers ontstaan. Vanuit die optiek, en uit het gebied zelf gewenst, is dat LNV ook aan de 'regionale tafel' blijft schuiven. Dat is goed voor alle partijen, aldus de gebiedsactoren, in termen van draagvlak en vertrouwen.

Het werk zelf wordt met Laag Holland onverminderd voortgezet. De netwerkorganisaties gaan verder sleutelen aan 'invloed en onmacht' en het omzetten van beleid in resultaten.

Inhoudelijk werkt men in 2006 aan een vijftal speerpunten. Een daarvan betreft een poging om intensiever te zoeken naar andere financiële instrumenten. Interessant is de zoektocht naar de oprichting van een groundbank om meer te kunnen bereiken rond kavelruil. Met het Groenfonds worden de mogelijkheden verkend voor een regionaal beheersfonds. Er wordt gewerkt aan een landschapsbeheersmaatschappij en Laag Holland wil in Interreg verband opkomen voor bedreigde landschappen om de stad. Een ander speerpunt is 'vernieuwend ondernemerschap', waar Laag Holland een alliantie aan wil gaan met nieuwe combinaties van actoren. Een voorbeeld is een coalitie van Laag Holland en provincie met Kamer van Koophandel, het Midden en Kleinbedrijf en LTO. 'Publieke en private diensten' is sowieso een speerpunt waar nieuwe koppelingen worden gelegd tussen vraag en aanbod, het ontwikkelen van een 'dienstentender' en het aanboren van private krachten. Laag Holland wenst daarmee de innovatiekracht van de regio te versterken.

De eerdergenoemde overlegronde is gehouden met 21 partijen. Laag Holland wil zich gereedmaken voor de ILG, en er volgt een proefcontract. Laag Holland levert input en verzorgt de relatie met LNV. Samen moet dit leiden tot een gezamenlijke ambitieagenda voor rijk, provincie en alle gemeenten. Of dit ook leidt tot een in ILG verband ontwikkelde 'proefcontract' moet nog blijken. Met deze aanpak is een meerjarig en interactief proces op gang gezet. Het betreft de invulling van de regierol van de provincie door een ontwikkelingsgerichte aanpak te stimuleren. Zorgen over de aandacht voor natuurbeheer worden wel genoemd als een belangrijk punt, nu het beleid steeds meer in de beheersfase terechtkomt. De aandacht voor de beleidsstapels moet weliswaar voortgezet worden. Informeel dialoog met het rijk is dan van belang. De ervaring van de dialoog uit de WCL is dat dit een goede werkwijze is. De goede relatie met LNV op dit moment is een kans die verder benut moet worden. Er is ook veel vertrouwen in de minister van LNV op dit punt. De minister heeft veel gedaan om in een paar jaar zo ver te komen. Vooral zijn uitspraak dat (rond ILG) 'contracten niet eens nodig zouden moeten zijn, het gaat om het vertrouwen', is blijven hangen. Ook zijn uitgangspunt dat 'zaken zullen misgaan' en dat men daarvan uit moet gaan, wordt als zeer gezond beschouwd.

Hoewel men veel verwacht van ILG is men ook bezorgd over de VBTB-discussie die weleens roet in het eten kan gooien. Dat geldt ook voor een overdreven aandacht voor details. ILG hoort een strategische aanpak te zijn, en niet een dichtgetimmerd en weinig flexibel contract.

### **3.5 Conclusie**

De situatie in Noord-Holland Midden heeft zich ontwikkeld van een moeilijk werkbare impasse tot een levend gebiedsproces. De problematiek werd gedomineerd door vele claims en initiatieven uit beleid, belangenstrijd en onzekerheid over de toekomst. Interessant is dat men een proces van gebiedsgericht werken op gang bracht, die bedoeld was om beleidsrelevante resultaten te produceren door 'in te breken' in de vele nota's en beleidsuitwerkingen. Het gebied kwam dus tot ontwikkeling ondanks het beleid, en niet dankzij. Voor deze ontwikkeling is een cruciale rol weggelegd voor een bewustwordingsproces dat gebaseerd werd op het besef dat beleid in Nederland ingewikkeld is en ingewikkeld zal blijven. Van daaruit is de professionalisering verder tot bloei gebracht. Een volgende stap is het realiseren van een intensieve samenwerking. Er werd hard gewerkt aan elkaars inzicht in de afhankelijkheid. Niet alleen het nut, maar ook de noodzaak werd benadrukt. Op dit moment lijkt het gebied veel rijper als het gaat om het vertalen van beleid naar gebied. Ook LNV en DLG hebben zich aan deze 'regionale tafel' laten zien. Door actief mee te denken en werken is bijgedragen aan het herstel van de wankelende vertrouwenrelatie tussen rijk en regio.



## 4. Gebiedscontract Noardlike Fryske Wâlden: zelf aan de slag tegen de bureaucratie

### 4.1 Inleiding

De Noordelijke Friese Wouden, door de Friezen ook wel aangeduid als 'Noardlike Fryske Wâlden' is een zeer kleinschalig veenontginningslandschap en zeer bijzonder in Nederland. De strokenverkaveling met een kenmerkende verhouding van lengte en breedte, gecombineerd met de aanwezigheid van elzensingels of dijkwallen op de perceelsranden, geven een zeer fijnmazige verzameling van kleine, groene ruimtes. Daarin zijn soms pingoruïnes te vinden als zeldzaam aardkundig verschijnsel uit vroegere koudeperiodes ofwel ijstijden (VROM, 2004: 131). Het bijzondere landschap van de Noordelijke Friese Wouden bestaat uit een netwerk van smalle beplantingen met inheemse bomen, struiken en kruiden: de dykswâlen en elzensingels. Daartussen bevindt zich plaatselijk open water in de dobben en pingo's.

In de Noordelijke Friese Wouden is in het verleden veel veen afgegraven. Daarna werden elzensingels en houtwallen aangelegd om de percelen af te bakenen en de akkers tegen zandverstuivingen te beschermen. Bovendien leverden de bomen hout voor de kachel. Nu geven de houtwallen het landschap een intiem karakter.

Deze casebeschrijving gaat over het contract dat agrariërs, verenigd in de Vereniging Noordelijke Friese Wouden, voor het gebied willen afsluiten met diverse overheden en maatschappelijke organisaties. Deze beschrijving is gebaseerd op documentanalyse, waarbij gebruik is gemaakt van gespreksnotities van het ministerie van LNV, de NFW en Wageningen UR. Wageningen UR is betrokken bij de NFW via het Integrale TDL-project. TDL staat voor Transitie Duurzame Landbouw en maakt deel uit van het programma Transforum Agro en Groen.<sup>1</sup> Onder leiding van Jan Douwe van de Ploeg, bijzonder hoogleraar Europese Transitieprocessen, helpt Wageningen UR de NFW bij de communicatie over het gebiedscontract richting LNV, en ook naar andere overheden als VROM.

In deze case beschrijven we eerst het gebiedscontract voor NFW (paragraaf 4.2). Vervolgens duiden we het rijksbeleid rond het gebiedscontract en de knelpunten die dit oplevert voor het gebied (paragraaf 4.3). Daarna gaan we in op de manier waarop met deze knelpunten is omgegaan (paragraaf 4.4) en ten slotte trekken we enkele conclusies over de interactie tussen rijksbeleid en gebied (paragraaf 4.5).

---

<sup>1</sup> Voor het stimuleren van een duurzame landbouw heeft het kabinet ingestemd met het programma Transforum Agro & Groen. Dit programma is onderdeel van het pakket voorstellen, waarvoor de Interdepartementale Commissie voor Economische Versterking (ICES) circa €800 miljoen beschikbaar stelt voor versterking van de kennisinfrastructuur in de periode 2004-2009. Voor Transforum Agro & Groen is een stichting opgericht, die zorgdraagt voor de uitvoering van het programma in opdracht van de Maatschap Transitie Duurzame Landbouw. Centraal in het programma Transforum Agro & Groen staat vernieuwing in innovatieve praktijkinitiatieven en -activiteiten: de zogenaamde Integrale Projecten (IP's). Eén van die integrale praktijkprojecten is de casus 'Noordelijke Friese Wouden'.

## 4.2 Gebiedscontract Noordelijke Friese Wouden

### 4.2.1 Aanleiding

Al ruim dertig jaar voeren we in Nederland een beleid om de natuur een goede kans te geven. Natuurbeheer vindt daarbij plaats door terreinbeheerders, particulieren en boeren. Het rijk en de provincies hebben afspraken gemaakt over de te realiseren oppervlaktes en de uitvoering ervan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in nieuwe natuur en agrarisch natuurbeheer. Nieuwe natuur werd tot voor kort vooral in eigendom uitgegeven aan natuurbeschermingsorganisaties. Met de intrede van Programma Beheer in 2000 worden ook particulieren in de gelegenheid gesteld nieuwe natuur te beheren.

In Nederland bestaat op dit moment een systeem van subsidies voor boeren in de vorm van het zogenaamde Programma Beheer. Het rijk stelt geld beschikbaar voor boeren die aan agrarisch natuurbeheer doen op eigen gronden. Boeren kunnen (rijks)subsidie aanvragen voor het instandhouden of ontwikkelen van natuur op hun landbouwgrond. Men kan overeenkomsten afsluiten in zogenaamde 'pakketten'. In die pakketten is precies omschreven welk natuureresultaat zij moeten halen en welke beheersvoorschriften gelden. De pakketten richten zich op weidevogelbeheer, botanisch beheer en landschapsbeheer. De pakketten en gebieden waar de subsidie beschikbaar is, worden door colleges van de provincies vastgesteld in beheer- en natuur-gebiedsplannen.

Een discussie is gaande omtrent het Programma Beheer. Die discussie omvat twee aspecten: de revisie van het Programma Beheer zelf én het opgaan van het Programma Beheer in het ILG.

Ten eerste de revisie van het Programma Beheer zelf. Het Programma Beheer kent een aantal revisierondes. Nagegaan wordt welke thema's toegevoegd dienen te worden en of de regelgeving aangepast dient te worden.

Boeren die een bijdrage willen leveren aan natuurbeheer, wijzen de bureaucratie, de regelgeving en de (on)betrouwbaarheid van de overheid aan als grootste knelpunt en niet de hoogte van de financiële vergoedingen. Dat is het resultaat van een enquête van de federatie van agrarische natuurverenigingen in Noord-Nederland en Flevoland, BoerenNatuur<sup>1</sup> onder haar leden.<sup>2</sup> Samen met de NLTO heeft BoerenNatuur de Evaluatiecommissie Programma Beheer ingesteld. Deze commissie moet aanbevelingen doen voor verbetering van het programma.

Momenteel beheren 860 boeren in de Noordelijke Friese Wouden hun waardevolle landschap en hebben daarvoor individueel een overeenkomst gesloten met de overheid. Deze overeenkomsten uit het Programma Beheer zijn echter niet op dit gebied aangepast en bevatten veel onnodig knellende regelgeving. Tevens wordt de motivatie ondermijnd door een wisselend beleid bij de overheid en een trage financiële afhandeling.

---

<sup>1</sup> BoerenNatuur is de koepelorganisatie van de agrarische natuurverenigingen in de vier noordelijke provincies. De federatie behartigt de belangen van de verenigingen die ook voor verschillende vormen van dienstverlening bij BoerenNatuur terecht kunnen. Voorbeelden van deze diensten zijn: het geven van deskundige adviezen, onderzoek, voorlichting, promotie en kennisverspreiding. BoerenNatuur is opdrachtgever voor NLTO Projecten, die de genoemde diensten verleent.

<sup>2</sup> Agri Holland, 8/8/2002

Ten tweede valt discussie te voeren over de ontwikkeling van groen-blauwe diensten en de opname van gelden van het Programma Beheer in het ILG.

Het ministerie van LNV heeft de Noordelijke Friese Wouden aangemerkt als pilot ontwikkeling groen-blauwe diensten. Zowel de provincie Friesland als natuurlijk de NFW zelf willen tot een succesvol uitgevoerd experiment komen in het kader van een nieuw, verbeterd sturingsmodel (ILG/FYLG) voor de gebiedsgerichte inrichting van het landelijk gebied. Het subsidiestelsel is op dit moment vrij ingewikkeld. Zowel boeren als overheden willen nagaan hoe dit stelsel vereenvoudigd kan worden. Het nastreven van meer gebiedsgerichte afspraken voor de NFW passend binnen de nieuwe werkwijze rondom het ILG sluiten hier goed bij aan.

#### 4.2.2 Vereniging NFW en Stuurgroep NFW

Al een aantal malen is de NFW aangehaald. De Noordelijke Friese Wouden is een koepelvereniging van zes agrarische natuurverenigingen: Wâld en Finnen, Vereniging Agrarisch Landschapsbeheer Dantumadeel, It Kollumer Griem, Smelne's Singellân, Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen en Vereniging Eastermar's Lânsdouwe. De laatste twee verenigingen waren de eerste agrarische natuurverenigingen in Nederland. De NFW bestrijkt het gebied tussen Dokkum en Drachten en bundelt daarmee het merendeel van de boeren in het gebied van 5 aaneengesloten gemeenten in Noordoost-Friesland. Het werkgebied van NFW valt deels samen met het Nationale Landschap dat hier is gesitueerd. De NFW is tevens Belvédère-gebied en is tussen de 50.000 en 55.000 ha groot.

De oprichters van de agrarische milieucoöperaties en natuurverenigingen die nu deeluitmaken van de Vereniging NFW zagen indertijd (de laatste twee genoemde verenigingen in 1992) met bezorgdheid dat de verschillende functies van het buitengebied tegenover elkaar werden geplaatst en dat confrontaties tussen de verschillende partijen dreigden. De boeren waren bezig hun hakken in het zand te zetten en de bemoeienis van bovenaf, zowel van de kant van de overheden (Rijk en provincie) als van de belangenorganisaties (Landbouwschap tot 1996 en later LTO-Nederland en NLTO) zou dit probleem alleen verhevigen. Uit ongenoegen is toen besloten om zelf het initiatief in handen te nemen en daarbij in te zetten op verweving van functies in plaats van scheiding van functies, waar vooral de overheden en de belangenorganisaties op ingezet hadden.

De verenigingen die deel uitmaken van de NFW hebben dus al een bestaansgeschiedenis en hebben in het netwerk dat zij als NFW aanspreken als afzonderlijke verenigingen ieder op hun eigen manier al ervaring opgedaan met het bewerkstelligen van beleidsruimte. 'Maar dat is nooit klaar en af, je moet er aan blijven werken en je blijft tot op zekere hoogte toch altijd ook afhankelijk van de politiek', aldus Atsma, de voorzitter van de Vereniging NFW.

De NFW heeft in het eigen werkgebied een vrijwel gebiedsdekkend beheer van natuur en landschap weten te realiseren. De actieve inzet van de basiscoöperaties, de zittingsdagen, het actieve beleid van het secretariaat van NFW, de soms gerealiseerde aanpassing van beheerspakketten aan specifieke gebiedskenmerken, de bemiddeling bij moeilijkheden en de nauwe samenwerking met de natuurorganisaties zijn hierbij doorslaggevend geweest. Nergens in Nederland is de 'dekkingsgraad' zo hoog als hier: van de 1.100

boeren in de NFW doen 860 mee aan natuurbeheer. De boerennatuur kenmerkt zich door een buitengewone rijkdom (Weeda, 2004).

De NFW initieert innovatieve processen in de streek. Het ombuigen van bedreigingen naar kansen is een belangrijk kenmerk. De vereniging zet zich in voor een krachtige regionale economie, een aantrekkelijke woon- en werkomgeving en voor het behoud van het unieke cultuurlandschap en de bijzondere diversiteit. De vereniging beoogt een integrale transitie van de landbouwbeoefening in het werkgebied, met behoud van het unieke kleinschalige karakter van de streek. Thema's waaraan de NFW werkt zijn onder andere natuur en landschap, landbouw, milieu en water, regionale economie en slagvaardige gebiedssturing. Doel is om overeenkomsten over specifieke zaken aan te gaan met (semi)overheden en maatschappelijke organisaties. Dit vernieuwende proces vindt bottom up plaats.

Cees Veerman, minister van LNV heeft in september 2002 de eerste aanzet gegeven tot de intentieverklaring voor het gebiedscontract. Tijdens het tienjarige bestaan van de Vereniging Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA) verklaarde hij zich gaarne bereid om een gebiedscontract aan te gaan met de bij de NFW aangesloten agrarische natuurverenigingen en andere organisaties uit de regio. Dit kan als het begin worden gezien van een samenwerking om de gebiedskwaliteiten en het perspectief van de agrarische sector in de NFW te versterken.

Naast de Vereniging NFW is er toen een Stuurgroep NFW opgezet. De stuurgroep NFW is opgezet onder voorzitterschap van de gedeputeerde Anita Andriesen. Momenteel bestaat de stuurgroep uit vertegenwoordigers van de Vereniging Noardlike Fryske Wâlden, LTO-Noord, de vijf betrokken gemeenten, Wetterskip Fryslân, ministeries van LNV en VROM, Wageningen Universiteit, Friese Milieufederatie, Landschapsbeheer Friesland en BFVW. De Stuurgroep vormt daarmee het overlegorgaan tussen verschillende organisaties die het gebiedscontract dienen te bewerkstelligen.

#### 4.2.3 Gebiedscontract

Alle betrokken partijen spreken uit zich te willen inzetten voor het maximaliseren van de mogelijkheden om te komen tot op maat gesneden, gebiedsgerichte invullingen van de (per definitie) generieke regels en voorzieningen van het rijk. Ook wordt uitgesproken dat er daarbij over en weer erkenning moet zijn van zowel de noodzakelijkheid en wenselijkheid van generieke regels en voorzieningen op rijksniveau als de noodzaak en wenselijkheid van specifieke, gebiedsgerichte invullingen in de regio's. De partijen stellen vast dat de uitdaging is om deze twee kanten van de zaak met elkaar te confronteren en te verbinden en dat de NFW daarvoor een goede testcase kan zijn.

De NFW wil een gebiedscontract afsluiten met de overheden. Dit gebiedscontract dient betrekking te hebben op meerdere thema's, zoals natuur en landschap, milieu en water, regionale economie en recreatie. Haaks op deze inhoudelijke thema's staan een aantal bestuurlijke, organisatorische en financiële thema's: een slagvaardig bestuur, communicatie en PR en financiën. In dit hoofdstuk wordt van de inhoudelijke thema's alleen het thema natuur en landschap in beschouwing genomen, omdat in dit onderzoeksproject vooral het Programma Beheer en de Groene Diensten centraal staan. Daarnaast worden de bestuurlij-

ke, organisatorische en financiële thema's in het algemeen in beschouwing genomen of specifiek voorzover deze thema's verband houden met het thema natuur en landschap.

Het doel van het gebiedscontract voor het thema natuur en landschap is het realiseren van een betere aanpak voor landschapsonderhoud in de NFW, zoals het beheer van het elzensingel- en houtwallenlandschap. Hiermee wil men boeren meer ruimte geven om het landschap naar eigen inzicht te beheren. De NFW wil hun prestaties op het gebied van agrarisch landschapsbeheer vastleggen in ruil voor regelgeving die specifiek op dit gebied is toegespitst. In het gebiedscontract wordt een streekeigen aanpak uitgewerkt voor het landschapsbeheer en de inzet van de kennis uit het gebied. Het doel van een gebiedscontract is het beheer van natuur en landschap op een meer effectieve, meer economische en meer duurzame wijze vorm te geven. Langlopende afspraken zijn gewenst, die tijdig worden gefinancierd. Dit vergt van zowel de overheid als van de agrarische natuurverenigingen veel wederzijds vertrouwen.

#### 4.2.4 Belangrijkste actoren en hun rol

De vereniging en de stuurgroep NFW zijn als belangrijkste actoren al toegelicht. Daarnaast wordt hier beknopt de rol van de overige betrokken actoren in de Stuurgroep toegelicht.

##### *Provincie Friesland*

In de nota Natuurbeheer van 1998 is door Provinciale Staten van Friesland aangegeven dat zij in Friesland agrarisch natuurbeheer als één van de peilers van natuurbeheer zien. De provincie Friesland wil met de notitie *Impuls agrarisch natuurbeheer (2005)* het kwantitatief goed ontwikkelde beheer op het juiste kwalitatieve plan brengen zodat overeengekomen natuurdoelen worden gehaald. De provincie Friesland wil de pilot van de NFW voor vier jaar financieel steunen. De provincie Friesland is van de zijde van de overheid de contractpartij, waar nodig echter mede op basis van bestuurlijke afspraken met het rijk. De provincie is een regierol toebedacht.

De provincie Friesland ziet de volgende taken voor zichzelf weggelegd (Provincie Fryslân, juni 2005):

- initiëren van deze vernieuwende, gebiedsgerichte aanpak door het vervullen van de provinciale regierol door het voorzitterschap van de Stuurgroep NFW én ambtelijke begeleiding en advisering bij dit proces en het uitwerken van deelprojecten;
- om dit experiment ook in de jaren 2006 t/m 2009 voort te zetten en voor die periode continuïteit te kunnen garanderen wordt in de begrotingsvoorstellen aan Provinciale Staten voorgesteld om jaarlijks €125.000 beschikbaar te stellen voor het ondersteunen van het secretariaat van de NFW;
- bij het uitwerken van concrete deelprojecten gedurende de komende jaren onderzoeken of financiële ondersteuning verantwoord en gewenst is.

##### *Ministerie van LNV-Directie Landbouw en ministerie van VROM*

Van het Ministerie van LNV zijn meerdere directies bij het gebiedscontract betrokken. De directie Landbouw is vooral vanuit het thema milieu betrokken dat in het bijzonder gaat over de mestproblematiek. Het ministerie van VROM is eerstverantwoordelijke van de rijksoverheid op het thema mestbeleid.

#### *Ministerie van LNV-Directie Natuur*

De directie Natuur is vooral betrokken vanuit het thema natuur en landschap. De NFW komt vooral met wensen om het Programma Beheer aan te passen en te verrijken met Groene Diensten. De directie Natuur is eerst verantwoordelijke voor het Programma Beheer.

#### *Ministerie van LNV-Directie Regionale Zaken-Noord*

De directie DRZ-N is van belang om de koppeling te maken tussen het generieke rijksbeleid en het voorgestane gebiedsgerichte beleid door de NFW.

#### *Dienst Landelijk Gebied (DLG)*

DLG is een Agentschap van LNV. DLG is een uitvoeringsorganisatie die zowel namens LNV als de provincie beleid uitvoert. Met name de uitvoering van het beleid voor natuur en landschap ofwel het Programma Beheer verloopt via DLG.

#### *Landschapsbeheer Friesland*

Landschapsbeheer Friesland heeft met NFW een veldgids gemaakt, waarmee een objectieve waardering van landschapselementen mogelijk moet zijn. Dit instrument moet samen met een tweetal andere instrumenten het mogelijk maken om over te gaan op zelfsturing waarmee de overheid kan controleren op afstand: het controleren van het controlesysteem van de NFW.

#### *Vijf gemeenten*

De NFW wil met de vijf betreffende gemeenten afspraken maken over het uniformeren van regels betreffende het in stand houden van het landschap om te voorkomen dat teleurstellingen ontstaan over de mate en wijze van het onderhouden van natuur en landschap. Gedacht wordt aan een gebiedsdekkende regeling van het overstaanderbeleid<sup>1</sup>, de bestaande en beoogde perceelsgrootte (lengte-breedteverhouding), de ontginningsstructuur, de zichtlijn, berm- en slootonderhoud, takken branden en handhavingsregels.

#### *Waterschap*

Door in een aantal gebieden, zowel op boerenland als in de natuurterreinen, de taluds van de sloten fors te veranderen ontstaat de mogelijkheid voor waterretentie, terwijl tegelijkertijd aaneengesloten gradiënten ontstaan die vanuit het oogpunt van natuur en biodiversiteit belangrijk zijn. De NFW onderzoekt samen met het Wetterskip of dit haalbaar is en als dit het geval is worden concrete plannen gemaakt. Voor onderzoek en planning wordt een beroep gedaan op het ministerie van LNV, Directie Kennis.

Het waterschap zal daarnaast een belangrijke taak in het gebied krijgen bij de implementatie van de Kaderrichtlijn Water.

---

<sup>1</sup> Beleid gericht op bomen die blijven staan. Term uit de bosbouw.

#### 4.2.5 Procesverloop

De NFW heeft een bottom-up proces gevolgd langs twee sporen: een externe bottom up benadering van overheden en een interne bottom up benadering binnen de NFW (Van Beuningen, 2004).

##### *Interne bottom-up benadering*

Gestart is met een interne bottom up benadering binnen de NFW. Atsma, de voorzitter van de Vereniging NFW zegt hierover: 'Het moet gedragen worden door de basis. Wij doen het op onze manier, en laten ons door niets of niemand daarvan afbrengen' (Van Beuningen, 2004). Hiermee is ervoor gekozen om eerst een sterke beweging lokaal en van onderaf op te zetten, waarbij het woord 'sterk' vooral refereert aan de organisatiegraad, strategie en proactief handelen. Bij de interne bottom-up benadering is gezamenlijk nagegaan waar agrariërs op kunnen inspelen, welke veranderingen en innovaties ontwikkeld moeten worden, wat verwezenlijkt en verzekerd moet worden om vooraan te kunnen blijven lopen en de geloofwaardigheid en het krediet te kunnen verstevigen (Van Beuningen, 2004). De groene en blauwe diensten leveren de boeren nu gemiddeld €10.000 per jaar aan inkomsten op uit diverse financieringsbronnen (van gemeente tot Brussel). Alhoewel het merendeel individuele regelingen betreft, schromen agrariërs niet om elkaar aan te spreken op vergrijpen (bijvoorbeeld te vroeg bemesten). De sociale controle is sterk. Agrariërs hebben zelfs eigen schouwcommissies. Van onder op wordt gaandeweg beleidsruimte bewerkstelligd. Gemeenten, provincies en het rijk bieden die beleidsruimte steeds meer en de NFW dient te laten zien dat zij die verantwoordelijkheid aan kunnen.

'Volgens Atsma is de cohesie, het gemeenschapsgevoel de laatste jaren versterkt. 'Er is niet alleen meer alternatief geld, maar de mensen hebben ook het gevoel dat er gezamenlijk meer toekomst is.'

Atsma geeft ook aan welke strategie is gevolgd bij het ontstaan van mogelijke tegenstand bijvoorbeeld vanuit de milieubeweging (Van Beuningen, 2004): 'Toen zo'n organisatie hier actief dreigde te worden, zijn we met ons allen lid geworden en was het gauw afgelopen.' Dit komt niet erg bottom-up over. De bottom-up benadering betrof vooral de eigen achterban.

##### *Externe bottom-up benadering*

De NFW formuleert zelf, samen met overheden als het Ministerie van LNV, het Ministerie van VROM, de provincie, gemeenten en het waterschap de doelen waar men de komende jaren naar streeft. Hoofdoel voor de agrariërs is om boer te kunnen blijven in een gebied met belemmeringen en belemmeringen om te buigen tot kansen. De NFW zien zichzelf als eerste die niet op deelterreinen aan de slag gaat, maar juist de zaak breed aanpakt (nieuwsbrief Boerennatuur, 2004). De NFW kan de indruk wekken dat zij wel erg bezig is om anderen voor hun ideeën te winnen. Bottom up betekent dat de doelen en belangen van andere partijen wel meespelen bij de eigen standpunten. Is de NFW nu vrij opleggend in hun benadering naar overheden, bijvoorbeeld overheden moeten de regelgeving aanpassen aan de wensen van de NFW? Natuurlijk kan in eerste instantie de indruk ontstaan, maar ver-

geet niet dat dit ook deel uitmaakt van het verwerven van een onderhandelingspositie. Door 'soms wat hoger van de toren af te blazen, wordt wisselgeld gecreëerd'.

Er is voor gekozen om mee te doen en mee te praten met beleids- en opiniemakers: de verschillende overheden, politici op verschillende niveaus, wetenschappers. Daarmee is er voor gekozen om een groot netwerk te onderhouden, te informeren, er bij te betrekken, tot deelgenoot en medestander te maken. Er worden voortdurend open gesprekken gevoerd met beleidsmakers, onderzoekers, politici waarbij alle voorgenomen en ondernomen activiteiten kansen zijn om betrokkenheid te genereren, krediet op te bouwen en legitimiteit te versterken.

Eerst heeft de NFW de lokale overheden benaderd: de vijf gemeentes tussen Drachten en Dokkum en de provincie. Nadat de NFW zich gesteund wisten door de gemeenten en de provincie Friesland is de aanpak voorgelegd aan het Rijk. Het proces heeft hiermee veel weg van lobbyen en polderen. Bewust heeft de NFW er voor gekozen om niet een of ander dichtgetimmerd plan neer te leggen, maar er is bewust gekozen voor het in gang zetten van een proces waarin alle betrokkenen samen het verhaal maken. Volgens de voorzitter van de Vereniging Noordelijke Friese Wouden, lopen processen die beginnen met een plan waartegen betrokkenen alleen ja of nee kunnen zeggen op niets uit, hoogstens op ruzie. Ook processen waar het geld leitmotiv is geweest, zakken volgens hem als een plumpudding in elkaar als het geld op is.

#### *Overheidsregie*

LNV vond dat de provincie de regierol niet oppakte. De provincie heeft, na haar toezegging van financiën aan de NFW, de coördinatie van het proces impliciet overgeheveld naar NLTO-projecten, die door de NFW ingehuurd is. Daarmee verwacht de provincie dat NFW/NLTO de regierol oppakt, terwijl de NFW/NLTO dit van de provincie verwacht. Voor LNV is dit mede aanleiding om de wekelijkse interne afstemmingsoverleggen tussen de provincie, NFW en Wageningen UR 1 tot 2 keer per maand bij te wonen.

Los van financiering van duidelijke zelfstandige deelprojecten is voor ambtelijke ondersteuning van de NFW procesgeld nodig. LNV heeft voor de periode tot de totstandkoming van het gebiedsconvenant geld beschikbaar gesteld uit het werkbudget van het Transitieteam. De provincie Friesland heeft eveneens geld beschikbaar gesteld, vanuit de gedachte dat na ondertekening van het convenant een deel van de activiteiten gefinancierd wordt met ILG-geld.

De NFW heeft het idee dat het rijk, in het bijzonder Minister Veerman van LNV, een convenant of contract mede ondertekent. Hij had immers de NFW uitgedaagd om tot een gebiedscontract te komen. Bovendien valt het Programma Beheer nog steeds onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van LNV. Gezien de gewijzigde bestuurlijke verhoudingen (ILG en dergelijke) ligt het volgens LNV meer voor de hand dat de provincie, samen met gemeente, waterschap en NFW een contract ondertekenen. LNV en VROM hebben uiteindelijk in april 2005 de intentieverklaring voor het gebiedscontract ondertekend.

De provincie kiest ervoor om het gebied de procesregie in eerste instantie zelf te laten uitzoeken. LNV wil op afstand staan maar duikt meteen weer in het gat als de provincie zich terugtrekt. Overigens heeft LNV aan alle kanten bemoeienis met dit project: naast de voorbeelden van het procesgeld dat men regelt en de minister die zich ermee bemoeit heeft de casus ook nog de pilotstatus groene diensten. In de praktijk lijkt dit niet zo veel voor te



stellen, gezien het gat in de regie dat LNV eerst laat vallen. LNV rechtvaardigt in ieder geval nergens de regierol vanuit de pilotstatus groene diensten. Sterker nog, LNV ervaart het eigenlijk als een valkuil om weer terug te vallen in het oude beleid en daarmee als een knelpunt: regie vanuit een gebied schiet te kort of een gebied wenst zelf meer regie. De provincie vult dit in eerste instantie niet in. Oplossing: LNV stapt in het gat, maar dat is in tegenspraak met hun nieuwe beleid.

### 4.3 Rijksbeleid en Noordelijke Friese Wouden

In deze paragraaf gaan we in op het rijksbeleid en hoe dit uitwerkt op het Gebiedscontract NFW. De knelpunten tussen rijksbeleid en de doelen vanuit het gebiedscontract worden in beeld gebracht. In de volgende paragraaf wordt aangegeven hoe met deze knelpunten is omgegaan. Bij rijksbeleid gaat het hier met name om het beleid van het Ministerie van LNV zoals dat tot uitdrukking komt in het Programma Beheer en de Groene Diensten. De NFW heeft zich mede als *verkenning Groene Diensten* aangemeld, naar aanleiding van de gewekte verwachting door LNV dat daar geld voor beschikbaar is.

In het kader van de 3e tranche van de revisie Programma Beheer in 2005 zijn vier knelpunten in beeld gebracht:

- knelpunt 1: het aanvragen van afzonderlijke pakketten in Programma Beheer;
- knelpunt 2: meervoudige en veelvuldige overheidscontrole vanuit het Programma Beheer;
- knelpunt 3: het ontbreken van essentiële natuurelementen in het Programma Beheer;
- knelpunt 4: het niet subsidiabel zijn van het vervangen van oude natuur door nieuwe hoogwaardigere natuur).

Hieronder worden de knelpunten toegelicht.

#### 4.3.1 Knelpunt 1: het aanvragen van afzonderlijke pakketten in Programma Beheer

De agrariërs van de NFW ervaren het als een knelpunt dat zij voor afzonderlijke pakketten een aanvraag moeten doen. Zij vinden de beheerpakketten te veel gericht op afzonderlijke natuurelementen en te weinig gebiedsgericht. Hierdoor zijn agrariërs meer tijd kwijt om pakketten aan te vragen en blijven mogelijkheden onbenut om een integraal onderhouds- en beheerplan op te stellen. Ook vallen bepaalde natuurelementen nu buiten de beheerpakketten die in een meer gebiedsgericht pakket mogelijk wel opgenomen zouden kunnen worden en daarmee voor extra inkomsten voor agrariërs zorgen.

#### 4.3.2 Knelpunt 2: meervoudige en veelvuldige overheidscontrole vanuit het Programma Beheer

Het knelpunt is dat de NFW vindt dat de agrariërs te veel worden gecontroleerd. Volgens de NFW komt dit doordat:

- overheden te veel werken met middelvoorschriften en te weinig met doelvoorschriften. Wanneer afspraken worden gemaakt over de doelen, dan hoeft alleen gecontroleerd te worden of de doelen worden gehaald. Dit knelpunt hangt ook samen met het vorige knelpunt. Doordat allerlei afzonderlijke pakketten bestaan, wordt ook op al die afzonderlijke pakketten gecontroleerd;
- overheden te veel werken met sectorale doel- en middelvoorschriften en te weinig met integrale doel- en middelvoorschriften. Alle overheidsdoelstellingen controleren afzonderlijk op hun eigen doel- en middelvoorschriften.

Een ander knelpunt is dat de NFW vraagtekens heeft bij de wijze waarop de controle wordt uitgevoerd.

#### 4.3.3 Knelpunt 3: het ontbreken van essentiële natuurelementen in het Programma Beheer

Door de generieke aard van het Programma Beheer vallen een aantal essentiële natuurelementen buiten de huidige programma's (de dunnere singels in de overgangsgebieden en ook veel dobbes en poelen), waarmee de agrariërs inkomsten missen, terwijl wel van hen wordt verwacht dat zij het onderhoud en beheer plegen. Daarnaast doen zich praktische problemen voor bij weidevogelbeheer (mozaïekplanning). Voorgesteld wordt om hiervoor in de volgende versie van het Programma Beheer en/of door middel van een andere regeling, adequate oplossingen in te bouwen.

#### 4.3.4 Knelpunt 4: het niet subsidiabel zijn vanuit het Programma Beheer van het vervangen van oude natuur door nieuwe hoogwaardige natuur

Het Programma Beheer subsidieert niet het vervangen van oude natuur door nieuwe hoogwaardige natuur. Dit wordt als een knelpunt ervaren. Mede op grond van het Wageningen UR-INRA onderzoek dat in samenwerking met NFW wordt uitgevoerd kan worden gesteld dat met het opvoeren van de 'connectivity' (het geheel van verbindingen in een landschap dat als drager van natuurwaarden fungeert), de biodiversiteit sterk kan worden opgevoerd. Daarmee ontstaan interessante mogelijkheden. Boeren kunnen stukjes houtwal of elzensingels die de bewerkelijkheid van het bedrijf sterk in de weg staan, weghalen en vervangen door nieuwe stukken die de biodiversiteit juist verder opvoeren. Agrariërs zijn nu niet bereid om oude natuurelementen die wel subsidiabel zijn te vervangen door hoogwaardige natuurelementen die weliswaar de biodiversiteit verhogen maar geen inkomsten opleveren. Inkomstenderving staat hier dus verhoging van de biodiversiteit in de weg.

### 4.4 Aanpak van de knelpunten

#### 4.4.1 Knelpunt 1: het aanvragen van afzonderlijke pakketten in Programma Beheer

De vereniging NFW stelt voor om de aanvragen van pakketten eenvoudiger te maken door ze niet meer afzonderlijk aan te vragen, maar via een combinatieaanvraag, zoals het ran-

den- of woudenpakket. Het randenpakket behelst het aanpassen van de huidige landschapspakketten aan regionale kenmerken. NFW heeft al een tijd geleden een 'woudenpakket' voorgesteld. Dit behelst het combineren van lijnvormige elementen (wallen, afrastering en een strook van sterke ondergroei) in één nieuw administratief nummer. Het gaat om een totaalpakket waarin opgenomen zijn de houtwal/singel, eventueel een zoom of struweel rand, een raster en een grasland. Dit kan een standaardpakket worden waardoor, in plaats van het aanvragen van drie of vier pakketten, met één pakket volstaan kan worden. Ook de achterliggende planmatige aanpak levert meerwaarde op. Hierbij wordt een onderhoudsplan opgesteld, zodat zowel voor de aanvrager als voor de controlerende instantie duidelijk is in welk jaar welk element onderhouden moet worden.

Daarbij is het de vraag of dit past binnen een generiek Programma Beheer (PB) of dat het op regionaal niveau moet worden geregeld.

NFW heeft de wens voor een nieuw NFW pakket waarin de overgang van grasrand via kruidenrijke zoom naar houtwal opgenomen wordt. In het overleg met DLG is naar voren gekomen dat de regeling reeds de mogelijkheid biedt om deze situaties aan te vragen, weliswaar door 3 of 4 pakketten aan te vragen.

DLG schat de eerder geopperde mogelijkheid om een randenpakket onder de houtwal of singel te schuiven onrealistisch vanwege het feit dat de twee pakketten een verschillende vergoedingen grondslag hebben (randen is mét inkomstenderving, opbrengstderiving van grasgewas, en een houtwal of singel niet).

DLG ziet wel voordelen in een totaalpakket zodat niet 3 of 4 pakketten aangevraagd hoeven te worden in de NFW situaties. Dit zou de aanvraag administratief eenvoudiger maken.

De Directie Natuur van LNV is voornemens in het werkplan 2005 te onderzoeken of een dergelijke combinatieaanvraag gerealiseerd kan worden zodat de aanvraag eenvoudiger wordt. Hierbij moet gekeken worden wat de lasten voor zowel uitvoering als aanvraag worden. Of gekozen kan worden voor aansluiting bij het huidige Programma Beheer of gekozen dient te worden voor een experimentele aanpak buiten het Programma beheer om, hangt volgens DLG vooral af van de uitwerkingen.

Bij het doorvragen door een medewerker van LNV over het doel van het Woudenpakket bleek dat het maar de vraag is of het middel (Woudenpakket) wel past bij een financiële vergoeding c.q. toeslag voor het extra werk dat samenhangt met het vrijhouden van de rasters langs de boomwallen. Door de kenmerkende ondergroei in de NFW, kost het vrijhouden van de rasters, extra werk. Hierin is in de hoogte van de huidige pakketten in het Programma Beheer géén rekening gehouden. Mocht inderdaad de weg van het Woudenpakket niet tot het gewenste doel leiden, dan wordt met de Directie Natuur van LNV bekeken of en zoja welke andere mogelijkheden er zijn.

#### 4.4.2 Knelpunt 2: meervoudige en veelvuldige overheidscontrole vanuit het Programma Beheer

De vereniging NFW stelt voor om de meervoudige en veelvuldige overheidscontrole te vervangen door overheidscontrole op afstand van een controlesysteem dat de NFW zelf gaat opzetten. De NFW wil met LASER, DLG, AID, Wetterskip Fryslân en de gemeenten uniforme afspraken maken over de controle en handhaving. Als de eigen controle goed

wordt uitgevoerd en jaarlijkse rapportage plaats vindt (desgewenst gaan de partijen een dag gezamenlijk op pad), dan hoeft er vanuit rijkswege minimaal te worden gecontroleerd: controle van het rijk beperkt zich dan tot controle op het controlesysteem van de NFW. Hierin zit een enorme kostenbesparing, vooral als er met dezelfde digitale systemen kan worden gewerkt. Zo kunnen groene en blauwe diensten efficiënt worden georganiseerd.

Controle(s) in het verleden en de huidige controle(s) van NFW door DLG, LASER en AID hebben tot discussies geleid.

De NFW wil tot een controlesysteem komen dat leidt tot het opvoeren van en belonen naar kwaliteit. Daartoe heeft de NFW drie instrumenten ontwikkeld: een veldgids landschapsbeheer, een schouwcommissie en een digitaal onderhoudsplan.

#### *Veldgids landschapsbeheer*

NFW heeft samen met Landschapsbeheer Friesland een Veldgids gemaakt, waarmee een objectieve waardering (in punten) van de kwaliteit van houtwallen, elzensingels, pingo's en dobben mogelijk is. Om het begrip kwaliteit objectief hanteerbaar te maken is besloten een veldgids landschapsbeheer te ontwikkelen. In deze gids worden de parameters beschreven die deze kwaliteit vormen en beïnvloeden. De veldgids kan een hulpmiddel zijn voor het beheer van de karakteristieke landschapselementen. Ook bij nieuwe inrichtingsplannen voor het landelijk gebied kan de veldgids een richtinggevend hulpmiddel zijn.

Trekker van dit project is Landschapsbeheer Friesland. Een belangrijke rol in de totstandkoming van de veldgids speelde ook de ingestelde begeleidingsgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van de Stuurgroep Noardlike Fryske Wâlden, de Provincie Fryslân, LNV Noord, DLG, de gemeenten en schouwcommissies achterstallig onderhoud in de Noardlike Fryske Wâlden. De begeleidingsgroep speelde een belangrijke rol in de totstandkoming van een kwalitatief goede en een praktisch toepasbare veldgids.

Resultaat van dit project is een praktisch en rijk geïllustreerd boek: De Veldgids Landschapselementen Noardlike Fryske Wâlden. De gids start met een beschrijving van het landschap en gaat vervolgens dieper in op de kenmerken, het onderhoud en de kwaliteitsbeoordeling van de dykswâlen, elzensingels en tot slot ook dobben en pingo's. De beschrijving van de landschapselementen betreft niet alleen het ontstaan, voorkomen en opbouw van de elementen, maar gaat ook uitvoerig in op bijbehorende flora en fauna. De twee 'tabellen kwaliteitsbeoordeling' vormen praktische hulpmiddelen om de kwaliteit van dykswâlen en elzensingels te beoordelen. Vergoedingen voor het beheer kan men aan de hand van de tabellen eenvoudig bekijken en tevens zien welke onderdelen verbeterd moeten worden.

De resultaten van het project zijn toegelicht aan alle Agrarische Natuurverenigingen en gemeenten in het gebied. Resultaat is dat de veldgids door alle betrokken partijen als een sleuteldocument gezien wordt bij de realisatie van een gebiedscontract in de Noordelijke Friese Wouden.

#### *Schouwcommissie en gebiedsdekkend digitaal onderhoudsplan*

Daarnaast is er een eigen schouwcommissie en wordt er hard gewerkt om een gebiedsdekkend digitaal onderhoudsplan te realiseren (deels klaar). Door te werken met een eigen schouwcommissie wordt gestreefd naar een gezamenlijke controle om meer aan draagvlakvergroting te werken. In de toekomst hoeft hierdoor minder vaak een beroep op

overheidshandhaving te worden gedaan. De agrariërs wensen een andere logica van functioneren: *van* een bureaucratisch systeem van ge-/verbieden, inrichten, controleren en sanctioneren *naar* een systeem van kaders stellen, faciliteren en leren. De digitale systemen bevatten data die voor meerdere monitoringsdoelstellingen gehanteerd kunnen worden. Digitale registratie maakt het gemakkelijker om gegevens te verzamelen, te verwerken en te delen.

Met deze drie instrumenten is, in principe, een beloning realiseerbaar van kwaliteiten die veel verder reiken dan die welke Programma Beheer verlangt. Voor de additionele beloning (die in principe zeer wel mogelijk is) zijn echter geen fondsen beschikbaar.

Tijdens een Stuurgroepvergadering tussen NFW en de provincie Friesland, is besloten dat de Provincie in haar reguliere overleg met DLG zal aangeven welke problemen NFW ervaart met de controles door DLG, LASER en AID.

Het NFW heeft voorgesteld om het opvoeren van en belonen naar kwaliteit in het kader van het ILG/FYLG te ontwikkelen. Daarmee wordt het Programma Beheer gepasseerd.

De NFW staat een controlemethodiek voor die gebaseerd is op meer controle door de vereniging zelf en minder door de overheid. Dit soort initiatieven loopt ook in Waterland en bij grote terreinbeherende organisaties. Over 'controle op afstand' vindt overleg plaats met de Europese Commissie. Het knelpunt hierbij is het waarborgen van onafhankelijkheid als een organisatie zichzelf controleert. De Directie Natuur werkt samen met de Directie Internationale Zaken en de EC uit welke mogelijkheden er zijn en wat de voorwaarden hiervoor zijn. Als er mogelijkheden komen wil de Directie Natuur beginnen met een proef in Waterland omdat Waterland zelf al hiermee geëxperimenteerd heeft en concrete plannen heeft liggen. NFW zouden als tweede 'aan de beurt' kunnen komen.

De NFW heeft dus concrete ideeën over een eigen controle- en handhavingssystematiek en zou graag als pilot een proef willen uitvoeren. Daarbij spelen voor LNV twee belangrijke zaken:

- Brussel moet daarvoor ruimte bieden en daar lijken nu voorzichtige bewegingen;
- de Directie Natuur wil dan vooralsnog eerst alleen met een pilot in Waterland starten. Dit laatste was bij NFW niet bekend. Wél hebben zij informatie bij/over Waterland verzameld. Hieruit blijkt dat dit gaat om *weidevogelpakketten*. Omdat het in de NFW met name gaat over *landschapspakketten* lijkt dit er voor te pleiten om bij mogelijkheden in Brussel óók in de NFW een pilot te starten.

#### 4.4.3 Knelpunt 3: het onbreken van essentiële natuurelementen in het Programma Beheer

De NFW stelt voor om nieuwe essentiële natuurelementen in het Programma Beheer op te nemen, opdat inkomstenvergoedingen staan voor het beheer van deze elementen. De NFW wil poelen met een verbinding naar open water (sloten) ook als pakket mogelijk maken. Volgens DLG komt het geschetste beeld door de NFW neer op het toekennen van subsidie voor poelen en voor elementen die weliswaar niet geheel geïsoleerd liggen, maar alleen via, vaak droogstaande, greppels een verbinding hebben met het buitenwater. Er is geen sprake volgens DLG van een intensief verkeer van vissen naar en van deze elementen. DLG heeft dit met de terreinbeheerders, koepelorganisaties en uitvoerende organisaties besproken in de technische werkgroep programma beheer (TWPB). De TWPB heeft

geadviseerd het poelenpakket niet aan te passen aan de NFW wens omdat (de meeste) poelen met zo'n open verbinding ecologisch niet bijzonder zijn. Daarnaast is het uitvoeringstechnisch bijna onmogelijk; er zou heel gedetailleerd geregeld moeten worden wat wel en niet kan omdat er anders heel veel misbruik van gemaakt kan worden (bijvoorbeeld sloten met een verbreding = poel en dus hoge vergoeding). De Directie Natuur is daarom niet voornemens hier verdere actie op te ondernemen.

#### 4.4.4 Knelpunt 4: het niet subsidiabel zijn vanuit het Programma Beheer van het vervangen van oude natuur door nieuwe hoogwaardige natuur

De NFW stelt voor dat:

- voldoende flexibiliteit in de bestemmingsplannen wordt ingebouwd;
- dat er in NFW gebruik kan worden gemaakt van de 'Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer' (onderdeel van Programma Beheer) voor de aanleg van 'nieuwe natuur'.

Wij concentreren ons hier op het laatste aspect, omdat dit de scope vormt van ons onderzoek. Om oude natuurelementen te vervangen door nieuwe natuurelementen wil de NFW gebruikmaken van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN) als onderdeel van het Programma Beheer voor de aanleg van 'nieuwe natuur'. Onbekend is op dit moment wat er is gebeurd met dit knelpunt.

#### 4.4.5 De Intentieverklaring

Ondanks het feit dat de geschetste knelpunten (nog) niet zijn opgelost, is op vrijdag 8 april 2005 in Burgum de intentieverklaring Noardlike Fryske Walden ondertekend door de NFW, de LTO Noord-afdelingen, gemeenten, provincie Friesland, ministerie van LNV en VROM, Wageningen UR, waterschap Friesland en natuur- en milieuorganisaties. Aan de intentieverklaring is een werkprogramma gekoppeld over natuur en landschap, landbouw, milieu en water, regionale economie en de sturing binnen het gebied. Het werkprogramma geeft een overzicht van bestaande en nieuwe activiteiten in de Noordelijke Friese Wouden. Acties uit het werkprogramma zijn bijvoorbeeld: het maken van een gedigitaliseerd onderhoudsplan voor landschapsbeheer, onderzoek naar milieuaspecten van agrarische bedrijfsvoering, onderzoek naar waterkwaliteit en het verbeteren van waterbeheer en het ontwikkelen van recreatieve faciliteiten in het gebied. De thema's kunnen als volgt worden toegelicht (Provincie Fryslân, 2005):

- *natuur en landschap*: aanpassen van de huidige beheerpakketten van het Programma Beheer aan regionale kenmerken en een daarbij passende beheervergoeding, integreren van 'vergeten' natuurwaarden in bestaande beheerpakketten, verbeteren van verbindingen in het landschap, uniformeren van gemeentelijk beleid, experimenten voor verbetering weidevogelbeheer, aanvullende financiering vanuit de markt bijvoorbeeld energieproductie mest en/of andere organische materialen, mechanisch landschapsonderhoud, het realiseren van het Nationaal Landschap, jeugd bij beheer van natuur en landschap betrekken, goede onderhoudsplanning;
- *landbouw, milieu en water*: een eigen mestcertificaat, voorzichtige stappen van mid-delen- naar doelenbeleid, slimme meetsystemen voor milieukwaliteit op

- gebiedsniveau, kennisverspreiding in gebied, optimale benutting gebiedseigen dierlijke mest, combineren van waterberging en natuur, naar schoner water, waterkansenkaart, slootonderhoud 'op maat';
- *regionale economie*: nieuwe producten en diensten, vergroten toegankelijkheid en verbeteren van recreatieve faciliteiten, studie naar landbouwkundige ontwikkelingsmogelijkheden en - voorwaarden, duurzame energieproductie;
  - *slagvaardige gebiedssturing*: uitbouwen van het gebiedsbureau, eigen onderzoeksafdeling, financiering van de uit te werken projecten, gebiedseigen controlesysteem, verdere maatschappelijke inbedding van de Vereniging NFW, communicatie, opereren als één boerderij in de relatie naar andere overheden.

Een andere activiteit is het realiseren van het Nationale Landschap. Een deel van de Noordelijke Friese Wouden is in de *Nota Ruimte* aangemerkt als Nationaal Landschap.

De Noordelijke Friese Wouden is Belvédère-gebied en is in de *Nota Ruimte* aangewezen als Nationaal Landschap (VROM, 2004). De erkenning van de Noordelijke Friese Wouden als Nationaal Landschap waarbij de begrenzing kleiner uitvalt dan vanuit de NFW wordt gewenst en een geconcentreerde inzet van het rijksinstrumentarium wordt gevreesd waarbij het witte gebied hier niet meer voor in aanmerking komt. Bij agrariërs en lagere overheden leven veel vragen over het predikaat en de beleidscategorie 'Nationaal Landschap'. De *Nota Ruimte* (Ministerie van VROM, 2004) en de Agenda Vitaal Platteland (Ministerie van LNV, 2004) geven alleen nog maar hoofdlijnen, waardoor er veel vragen blijven en ongerustheid blijft hangen. Er bestaat een reëel gevaar dat dit het draagvlak bij bestuurders ondermijnt. Overigens heeft de provincie een belangrijke rol in de definitieve begrenzing van het nationaal landschap. De grenzen liggen dus nog niet vast.

Bij agrariërs leven vragen of het Programma Beheer en/of opvolger Programma Groene Diensten, en meer specifiek de vergoedingen voor het landschapsonderhoud daarbinnen, in de toekomst alleen nog maar in Rijksprioritaire gebieden (Ecologische Hoofdstructuur en Nationaal Landschap) van toepassing is of zal zijn. Verder is er de afgelopen tijd gediscussieerd over met name de planologische consequenties en de toekomstige financiering van het landschap. In het traject rond het nieuwe provinciale streekplan zal in goed overleg en op basis van draagvlak met de betrokken partijen de begrenzing worden vastgesteld. Hierbij wordt ingespeeld op verschillende belangen in het gebied.

De opzet van de intentieverklaring is dat de komende jaren per deelonderwerp concrete afspraken/contracten met betrokken instanties worden gemaakt. De betrokken overheden gaan zich inzetten om de eerder geschetste oplossingen voor de knelpunten die vanuit het gebied zijn aangedragen, te realiseren. Onderzocht wordt of de Vereniging NFW op gebied van regelgeving, controle, verslaglegging en monitoring naar verschillende overheden en partners kan opereren als één grote boerderij van 50.000 hectare. Een nieuwe samenwerkingsvorm waarbij de initiatieven en uitvoering van projecten in belangrijke mate in handen zijn van het gebied zelf. Deze ontwikkeling past goed in het provinciaal gebiedenbeleid en de werkwijze met het ILG dat in 2007 ingaat.

De provincie Friesland verwacht van de overkoepelende Agrarische Natuurvereniging NFW als initiatiefnemer een actieve, innoverende en inspirerende rol in het proces om te komen tot specifieke gebiedscontracten per deelonderwerp. Bovendien wordt van de NFW verwacht dat zij opgedane ervaringen en kennis uitdragen naar andere gebieden.

De provincie Friesland (2005) verwacht van alle leden van de Stuurgroep dat zij conform de reeds ondertekende intentieverklaring:

- De actieve betrokkenheid van de Vereniging NFW willen benutten en uitdagen en waar mogelijk volwaardig inschakelen bij de voor het werkprogramma relevante beleidsprocessen;
- De doeleinden en de hoofdlijnen van het werkprogramma onderschrijven;
- Zich zullen inspannen de gewenste en benodigde beleidsruimte en financiële en personele faciliteiten te bieden;
- Zich zullen inspannen om de fricties, die in de beoogde vorm van zelfregulering kunnen optreden, zover als mogelijk, praktisch op te lossen.

#### **4.5 Conclusies**

Het initiatief om tot een gebiedscontract te komen, kan mede als een reactie gezien worden op de onvolkomenheden van het Programma Beheer van het Ministerie van LNV/Directie Natuur. Het Programma Beheer is volgens de Vereniging NFW om meerdere redenen niet goed toepasbaar in de praktijk: het zet aan tot veel administratie en is daarmee inefficiënt omdat pakketten afzonderlijk dienen te worden aangevraagd in plaats van gezamenlijk. Het Programma Beheer zet aan tot veelvuldige en meervoudige overheidscontrole, terwijl evengoed controle op afstand mogelijk is. In het Programma Beheer ontbreekt volgens NFW een aantal essentiële natuurelementen voor vergoeding. Verder komt het vervangen van oude natuurelementen door hoogwaardige natuurelementen in het Programma Beheer niet voor een vergoeding in aanmerking.

Bij het beheer - al dan niet gebaseerd op basis van een woudenpakket - worden de mogelijkheden onderzocht om aanvragen, betalingen en organisatie via de Vereniging NFW te laten verlopen en in de betalingen een differentiatie aan te brengen op basis van geleverde kwaliteit (vast te stellen door schouw en een puntensysteem). Uitgangspunt hierbij zijn de afspraken die Minister Veerman heeft gemaakt met de Agrarische Natuurverenigingen over de rol van de ANV's (onder andere het Contributiemodel). Op het punt van controle wil LNV eerst een pilot aangaan om de EU-conformiteit van de Toezicht op Toezicht-aanpak te toetsen.

De NFW vraagt om een meer gebiedsgerichte aanpak en om ingrijpende veranderingen in wet- en regelgeving en in het bureaucratische systeem (zie ook Van Beuningen, 2004). De bepleite veranderingen in dit hoofdstuk worden hierna in figuur 4.1 gekarakteriseerd en daarmee samengevat.



| Thema  | Programma Beheer   | Gebiedsgerichte aanpak   |
|--|--|--|
| Aard van Wet- en regelgeving                       | Generieke en gedetailleerde instructies                  | Algemene kaders en doelen (waarden)  |
| Onderwerp van Wet- en regelgeving                  | Landbouwbedrijf; activiteiten en componenten             | Multiu-functioneel gebied, regio, landschap                                  |
| Subject van wet- en regelgeving                    | Individuele boer   | Lokaal verband (vereniging, coöperatie) van boeren of plattelandsgemeenschap |
| Opzet van bureaucratisch systeem                   | Complex van kokers en lagen                              | Overzichtelijk, coherent en subsidair werkend apparaat                       |
| Logica van functioneren van bureaucratisch systeem | Ge- en verbieden, inrichten, controleren en sanctioneren | Kaders stellen, faciliteren en leren   |
| Richting van bureaucratisch systeem                | Centrale overheid stuurt de samenleving                  | Burgerinitiatief en verantwoordelijkheid                                     |

*Figuur 4.1 Gebiedsgerichte aanpak en bepleite veranderingen voor het Programma Beheer*

Na het ondertekenen van de intentieverklaring is het de vraag of deze bepleite veranderingen door NFW daadwerkelijk worden gerealiseerd en wat dit dan betekent voor het Programma Beheer.

#### *Overheidsregie*

Uit deze casus valt op te maken dat de provincie haar regierol niet goed waarmaakt. Voor de provincie is het ook moeilijk om die regierol waar te maken: het ministerie van LNV is immers eerste verantwoordelijke voor het Programma Beheer en bij al de vier geschetste knelpunten is het LNV dat in de oplossing ervan een doorslaggevende stem heeft. Vandaar waarschijnlijk ook de wens van de NFW om meer voor natuur en landschap te financieren vanuit het ILG, waarvoor de provincie na een contract met het rijk eerstverantwoordelijke is, in plaats van via het Programma Beheer. In een situatie waarin sprake is van multi-level government (meerdere overheidslagen met taken en bevoegdheden) kan de provincie haar regierol ook moeilijk waarmaken. LNV is in deze case tijdelijk een regierol gaan vervullen.

De Stuurgroep had nog weinig geschiedenis en moest dus ook leren om de regierol op te pakken. Soms dient ook ruimte gelaten te worden om crisis te laten ontstaan, zodat anderen de taken oppakken. Als LNV meer op afstand wil staan van gebieden, moet het de provincie de regie laten. Als de provincie die regie dan niet goed zou oppakken, moet LNV dan de regie weer opnemen of juist de provincie in de fout laten gaan? LNV wil afstand tot gebieden, maar zij zijn nog intensief met gebieden verknoot. Het is dan ook geen wonder dat ze zich steeds nog met de gebieden bezighouden. Alle knelpunten met het beleid vanuit NFW komen uiteindelijk ook weer op het bordje van LNV terecht, hoe ver men dan ook afstaat van het gebied....

Op zich is het een goede zaak dat is geprobeerd om het Programma Beheer te verbeteren, maar het lijkt door te slaan. Afgevraagd kan worden wie is doorgeslagen: LNV of de gebieden? LNV kan in gebieden de indruk laten bestaan dat het Programma Beheer wel

gewijzigd kan worden, terwijl als het er op aankomt LNV dat nauwelijks zal doen en ook logischerwijs daar niet aan kan beginnen, wil men het Programma Beheer nog eenvoudig houden.

De praktijk blijkt altijd weerbarstiger dan de regels die voor het Programma Beheer zijn opgesteld. Met man en macht is nu vanuit een regionaal initiatief geprobeerd om eigen pakketten in zijn geheel te laten opnemen binnen het Programma Beheer. De hoofddoelstelling van de Vereniging NFW ten opzichte van het Programma Beheer is om afzonderlijke pakketten te vervangen door grotere pakketten, gemotiveerd vanuit systeemdenken, ofwel integraal denken op ecotoopniveau in plaats vanuit natuurdoeltypen. De discussie omtrent de verhouding van het Programma Beheer en het Woudenpakket is te typeren als een discussie of gestuurd moet worden op natuurdoeltypen of op ecotopen. Een motief dat hierachter schuil gaat is om meer inkomsten te genereren door creatief nieuwe pakketten samen te stellen.

Het zou geen goede zaak zijn om deze pakketten in zijn totaliteit op te nemen in het Programma Beheer. Wel zouden binnen het Programma Beheer kapstukken aangeboden moeten worden, waarmee vanuit de bredere pakkettengedachte beter aangehaakt kan worden aan het Programma Beheer. Stel dat het ministerie van LNV instemt met het opnemen van totaalpakketten vanuit de NFW in het Programma Beheer, dan kunnen alle andere gebieden ook hun maatwerkpakketten gaan indienen onder het programma Beheer. Dit heeft als nadeel dat LNV met al die gebieden in interactie moet gaan en daarmee hoge transactiekosten met zich meebrengt.

Gezocht is naar een instrumentele oplossing tussen de generieke regels van het Programma Beheer enerzijds en het gewenste maatwerk door NFW. Afgevraagd kan worden of het Programma Beheer zo is in te zetten dat er meer samenhang komt. Met de pakketten binnen het Programma Beheer wordt enerzijds geprobeerd om maatwerk te leveren. Anderzijds wordt er voor gewaakt om niet te verzanden in details. Met de verschuiving van het Programma Beheer naar ILG en het ondertekenen van de intentieverklaring in april 2005 lijken de discussies omtrent de revisie getemporiseerd te worden. Overigens dienen de verwachtingen over de verschuiving om het Programma Beheer onder te brengen binnen ILG niet overspannen te zijn. De provincie kan straks wel aangeven waar men geld aan wil uitgeven, zoals meer weidevogelbeheer in Friesland ten koste van moeras, maar de provincie verandert niet de regels van het PB of de vergoedingen of zelfs de pakketten of de controle erop door LASER (ook LNV!).

## 5. Conclusies

### 5.1 Inleiding

In dit rapport zijn we ingegaan op de vaak moeizame relatie tussen integrale vormen van gebiedsgericht beleid en generiek, sectoraal beleid. Daarbij zijn we inhoudelijk ingegaan op het natuur- en landschapsbeleid en dan vooral de discussie over natuur- en landschapsbeheer en groene diensten.

De onderzoeksvraag die centraal staat in deze studie is:

'Welke knelpunten komen in de praktijk van het gebiedsgericht beleid voort uit de spanning met het generieke en sectorale natuurbeleid en hoe gaan de partijen om met deze knelpunten?'

Daarbij is gekozen voor een secundaire analyse van drie casestudies, namelijk Gaasterland, Noord-Holland Midden en Noordelijke Friese Wouden. Door het beperkte aantal cases komt wel de vraag op naar de generaliseerbaarheid van de conclusies. Deze is beperkt, maar in dit hoofdstuk is wel geprobeerd om enkele algemene lijnen uit de casestudies te destilleren. Deze vormen eerder een aanzet tot nadere hypothesevorming en aanvullend onderzoek, dan dat ze kunnen leiden tot keiharde conclusies en aanbevelingen. Toch kunnen ook de casebeschrijvingen in deze studie een bijdrage leveren aan de beleidsontwikkeling bij LNV en de provincies die dagelijks te maken hebben met de spanning tussen gebieden en generiek beleid.

#### *Vergelijkbaarheid cases*

Organisatorisch blijkt zowel in de case Noordelijke Friese Wouden als in Noord-Holland Midden is het gebiedsinitiatief in feite een overkoepelend initiatief van allerlei kleinere bestaande initiatieven als agrarische natuurverenigingen die er achter kwamen dat ze hun problemen op het lokale niveau niet alleen konden oplossen. In Gaasterland gaat het veel meer om een specifieke lokale aanpak, waarbij veel minder partijen betrokken zijn. Dit maakt dat NFW en NHM wellicht beter met elkaar zijn te vergelijken dan met Gaasterland. Toch doen we in dit hoofdstuk een poging om tot enkele samenhangende lijnen te komen.

### 5.2 Gebiedsgericht werken en beleid

Bij de vergelijking van de drie cases valt in eerste instantie op dat al de drie cases min of meer zijn voortgekomen uit frustratie over het bestaande sectorale beleid. In Gaasterland betrof dat een heel specifieke lokale invulling van de EHS in het gebied met een zeer heftig conflict tussen rijk en provincie aan de ene kant en de gebiedsactoren (met name de agrariers) aan de andere kant. In Noord-Holland Midden en Noordelijke Friese Wouden gaat het

veel meer om de frustratie over de bestuurlijke drukte en de ongewenste effecten hiervan op het gebied. In Noord-Holland Midden spreekt men zelfs van een impasse als gevolg van de enorme sectorale beleidsaandacht die op het gebied is neergedaald. Een cynicus zou zeggen dat al het sectorale beleid dat op deze gebieden is neergedaald in ieder geval één effect heeft gehad, namelijk dat de gebiedspartijen uit frustratie hierover met een eigen initiatief kwamen om de problemen op te lossen. Gebiedsgericht beleid dus als een organisatie van verzet tegen het sectorale beleid. Dat is wel een heel andere invalshoek dan deze gebiedsinitiatieven te bezien als succesvolle voorbeelden van het gebiedsgerichte beleid van de overheid. Het lijkt zelfs wel andersom te lopen. Mede doordat deze gebieden zo succesvol in opstand zijn gekomen tegen het bestaande sectorale beleid, komen ze in aanmerking voor een officiële status als gebiedsgericht beleid. Uiteindelijk zijn al deze gebieden aangewezen als (onderdeel van een) nationaal landschap. Overigens hebben we in dit verband niet onderzocht in hoeverre deze aanwijzingen het gevolg zijn van de al bestaande gebiedsinitiatieven in deze gebieden.

### 5.3 Knelpunten tussen gebieden en generiek beleid

In deze studie hebben we ons gericht op de knelpunten vanuit deze gebieden met het rijksbeleid op het gebied van natuur en groene diensten. Vanuit de beschrijving van de gebiedsprocessen is het niet moeilijk dit soort knelpunten te vinden. De verwevenheid van dergelijke gebiedsprocessen met vooral het LNV-beleid is nog zeer groot. Dit ondanks de wens van LNV om zich verder uit de gebiedsprocessen terug te trekken en de bemoeienis op gebiedsniveau aan de provincies over te laten. Toch blijkt wel uit de analyse dat de genoemde knelpunten soms enigszins ongelijksoortig zijn. Ze lijken op elkaar maar zijn soms op een ander abstractieniveau geformuleerd. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het explorerende karakter van het onderzoek. Daarom lag ook een 'licht' analysekader ten grondslag aan deze studie.

#### *Knelpunten en gebiedsreflexen*

Grofweg lijken er twee soorten knelpunten naar voren te komen uit de cases. Deze formuleren we even als volgt:

1. de bestaande regelgeving staat de realisatie van gebiedseigen oplossingen in de weg;
2. de beleidsdouche<sup>1</sup> van sectorale plannen en ambities voor het gebied.

Onder het eerste knelpunt vallen in deze studie allerlei problemen die gebieden hebben met het Programma Beheer. De eerste reflex is dan dat vanuit het gebied wordt geëist dat de landelijke regelingen van het Programma Beheer worden gewijzigd. Het tweede knelpunt heeft betrekking op de zogenaamde sectorale beleidsdouche die op veel gebieden neerdaalt. Dit knelpunt leidt tot de reflex dat het gebied eist dat de betrokken overheden stoppen met het maken van nieuw beleid voor het gebied. Vanuit deze algemene constate-

---

<sup>1</sup> Een beleidsdouche refereert aan het totaal van rijksbeleid waar een gebied mee te maken heeft op een bepaald moment. Het gaat om zowel rijksuitgangspunten, doelen, beleidscategorieën, gebiedsindelingen en subsidie-instrumenten. Dat alles 'komt over een gebied heen', als een douche doet op een mens.

ringen hebben we nog een aantal aanvullende conclusies, die we in het navolgende zullen behandelen.

#### *Gebiedsgericht beleid vraagt om gebiedsgerichte oplossingen*

In alle cases hebben we knelpunten gevonden die ermee te maken hadden dat op het gebiedsniveau is gezocht naar nieuwe, creatieve oplossingen van gebiedsproblemen, zoals het beheer van specifieke landschapselementen. Na het bedenken van dit soort gebiedsgerichte oplossingen, verwacht men vanuit het gebied een aanpassing van het generieke beleid van de nationale overheid, zoals een nieuw pakket in het Programma Beheer of afwijkende afspraken over controle op deze pakketten. LNV komt dan soms in een lastig parket. Aan de ene kant stimuleren ze op gebiedsniveau de creatieve processen, die leiden tot dit soort claims, maar aan de andere kant kan men het Programma Beheer natuurlijk niet voor elk gebied gaan aanpassen. Veel initiatieven die hierop gericht zijn blijken dan ook dood te lopen. In elk van de drie cases waren er wensen om met eigen pakketten of met een eigen invulling van de regels van het Programma Beheer te komen, maar in geen van de gevallen is deze wens ook door LNV gehonoreerd.

Een lastig dilemma in dit geheel is dat er vaak formeel of informeel verwachtingen zijn gewekt door overheden over de mogelijke ruimte voor het gebiedsinitiatief. In Gaasterland is door zowel LNV als de provincie bevestigd dat het gebied een experiment is en een uitzondering vormt op het generieke beleid van de EHS. De conclusie vanuit het gebied dat dan ook het generieke ruimtelijke beleid of het generieke subsidieregelingen maar speciaal voor Gaasterland aangepast moesten worden, ging LNV echter te ver. Soortgelijke verwachtingen lijken nu wel gewekt te zijn in de Noordelijke Friese Wouden dat een status kreeg van Pilot Groene Diensten, persoonlijke woorden van waardering van de Minister van LNV en een regierol door LNV. Het is echter de vraag of dit niet tot te grote verwachtingen leidt in de gebieden, die uiteindelijk kan leiden tot grote teleurstelling als de bestaande regels minder buigzaam blijken te zijn dan gedacht.

## **5.4 Aanpak van de knelpunten**

### *ILG: de oplossing voor alle gebiedsknelpunten?*

Het ILG lijkt op dit moment de grote hoop voor de toekomst. In de nabije toekomst zou in het kader van het ILG de provincie een grotere beleidsvrijheid krijgen voor het uitvoeren van het rijksbeleid voor het landelijk gebied. ILG zou meer maatwerk mogelijk maken op het terrein van het natuur- en landschapsbeheer en de gebiedswensen die er op dit vlak liggen. Immers voor een provincie is het gemakkelijker om rekening te houden met regionale wensen en eigenaardigheden. De provincie staat immers ook dicht bij het gebied dan een rijksoverheid. Voorlopig is echter ook de beleidsvrijheid voor de provincie op dit punt beperkt en blijft het Programma Beheer (en de regelingen SAN en SN) inhoudelijk nog een zaak van LNV als het gaat om de bepalingen, de specifieke pakketten, de vergoedingen en de controle. Dat heeft ook met de regels vanuit Brussel te maken (onder andere inkomens- toets). Ook binnen ILG zal dat op korte termijn niet veranderen. Het vreemde in het beleid blijft dan dat de provincies voortaan afspraken met gebieden blijven maken over natuur- en landschapsbeheer (en dus groene diensten), maar dat de individuele beheercontracten met

boeren en particulieren nog gewoon door LNV als contractpartner worden afgesloten. De provincie stuurt op gebiedsniveau en LNV op individueel niveau, zou je kunnen zeggen.

#### *Ook andere wegen uit de impasses?*

Toch blijken er uit onze praktijkcases ook andere oplossingen denkbaar uit de patstelling tussen gebieden en generieke regelgeving als het Programma Beheer. Het lijkt in de drie cases steeds uit te lopen op een win-lose situatie. Het gebied komt met een oplossing voor een gezamenlijk geformuleerd gebiedsprobleem en eist van de overheid dat het flexibel omgaat met haar eigen beleid. Deze overheid past dan al dan niet de regels aan. Het gebied wint of het verliest. Toch blijkt het in de praktijk vaak anders te lopen. LNV is in al de drie cases tot nu toe niet overgegaan tot het aanpassen van het Programma Beheer, toch lijkt het gebied niet altijd verloren te hebben.

In Gaasterland is in overleg met de verschillende overheden de afspraak gemaakt dat de regels rond het Programma Beheer niet worden aangepast, maar dat individuele problemen van natuurbeheerders per geval bekeken zullen worden. Inmiddels is het vertrouwen tussen de betrokken partijen dusdanig gegroeid dat dit blijkbaar (voorlopig) voldoende oplossing is voor de gebiedspartijen.

#### *Investeren in vertrouwen*

Een vertrouwenwekkende relatie vanuit het gebied met betrokken overheden (LNV, provincie) blijkt een stimulerende factor te zijn voor een proces van samenwerking waarin informeel afspraken gemaakt kunnen worden. Vertrouwen maakt in sommige gevallen oplossingen als het wijzigen van regelgeving minder noodzakelijk. In onderling overleg blijken er vaak ook andere oplossingen denkbaar. Vanuit het vertrouwen dat de gebiedsproblemen serieus worden behandeld, is het eisen van formele beleidswijzigingen vanuit het gebied wellicht ook minder noodzakelijk. Wederzijds vertrouwen ontstaat alleen niet vanzelf. Daarvoor is het noodzakelijk dat de betrokken overheden ook vertrouwen in het gebiedsproces uitstralen en daadwerkelijk openstaan voor de gebiedsproblemen. Een luisterend oor en een begripvolle houding kunnen het wederzijds vertrouwen veel goed doen, zo blijkt uit al de drie cases. Dit wordt overigens ondersteund door een recent onderzoek naar de rol van vertrouwen in de reconstructie tussen LNV en de provincie Limburg (Boonstra en Neven, 2005).

#### *Investeren in professionalisering*

Een andere weg uit de impasse is dat in gebieden ook geleerd wordt om te gaan met ingewikkelde regelingen als het Programma Beheer. Soms leveren dergelijke regelingen onoverkomelijke knelpunten op voor boeren of particulieren met een plan voor natuurbeheer. In de praktijk blijken sommige problemen ook best op te lossen zonder formele beleidswijzigingen. Op dat moment helpt het wel dat de kennis en ervaring met dit soort regelingen aanwezig is in het gebied en beschikbaar is voor de individuele boer of particulier. Veelal is dit in de functie van een gebiedsmakelaar of -manager ook wel een onderdeel van de gebiedsprocessen die in deze studie centraal staan. Bij die kennis en ervaring horen ook de kennis en ervaring in het netwerk. Dat wil zeggen dat een gebiedsmakelaar weet wie hij moet bellen of kan aanspreken bij een specifiek probleem. Zeker in Gaasterland en Noord-Holland Midden zien we heel duidelijk dat deze kennis en ervaring in de loop van

het gebiedsproces is opgebouwd. In beide gebieden pleitte men aanvankelijk voor een wijziging van het beleid en de regels (zoals Programma Beheer). Na enkele jaren ervaring in het omgaan met deze regelingen en de betrokken overheden heeft men voor een deel ook leren omgaan met de ingewikkeldheid van het beleid in Nederland. Het vinden van een weg in de complexiteit van beleid is een proces dat tijd kost.

#### *Behoefte aan beleidsluwte*

Zoals eerder aangegeven komen we in vrijwel alle gebieden een behoefte aan een beleidsluwte tegen. Vanuit de weerstand tegen de beleidsdouches aan sectoraal beleid is dat een voor de hand liggende reactie. Het was zelfs de aanleiding voor het gebiedsgerichte beleid in de drie beschreven cases. Deze beleidsluwte realiseren de gebiedspartijen vaak ook zelf door in een beleidsplan de doelen die men wil realiseren op een rij zet. Dit werkt vaak als een zeef voor beleid, waarbij formele beleidsdoelen afvallen of worden bijgesteld. Voor rijk en provincie is het belangrijk om te constateren dat gebiedsgericht beleid dus ook inhoudt dat niet zomaar, ongestraft nieuw beleid op deze gebieden kan worden losgelaten. Indien de rijksoverheid of de provincie nieuw beleid wenst met gevolgen voor deze gebieden dan zal veel tijd en aandacht moeten worden gezocht in de doorwerking en inpassing van deze plannen in de regionale gebiedsplannen. Ook daar geldt dat communicatie en samenwerking cruciale factoren zijn om te voorkomen dat nieuwe knelpunten tussen gebied en beleid ontstaan.

#### *Berusting versus innovatie*

Daarmee willen we natuurlijk niet zeggen dat de strategie van berusting in de onvolkomenheden van generieke regelgeving vanuit de gebieden altijd centraal zou moeten staan. Het vanuit de concrete gebiedswensen en -ervaringen vechten tegen de uitwassen en negatieve bijeffecten van generiek beleid, blijft nodig en nuttig. Vanuit het generieke beleid zou men ook blij moeten zijn met dergelijke initiatieven die ook op landelijk niveau tot leerervaringen en ook innovatie kunnen leiden. In hoeverre dit gebeurt is in dit verband niet onderzocht, maar lijkt wel een punt van zorg in de nieuwe situatie waarin LNV de handen steeds meer aftrekt van het gebiedsniveau. Het is ook aan de provincies en aan landelijke overheidsinstanties als LNV om de signalen vanuit de regio te blijven opvangen en op gezette tijden om te zetten in koers- of beleidswijzigingen. Daarbij kan het een leerervaring zijn dat structuurveranderingen (zoals wijziging van wet- en regelgeving) in eerste instantie (ook vanuit de gebieden) vaak wordt geëist, maar dat veel problemen via directe communicatie en na het ontstaan van wederzijds vertrouwen ook informeel zijn op te lossen.

Een veel meer samenhangend investering in zowel vertrouwensrelaties, professionalisering als beleidskaders lijkt de voedingsbodem te zijn voor een gezonde relatie tussen rijk en regio. ILG kan hiervoor het voertuig worden, met een palet van publieke en private, groene en rode, diensten. Maar dan dient ILG nadrukkelijk een ontmoetingsplek te worden voor het leren omgaan het beleid en gebieden, en niet vooral een afspraak en een budget.

## Literatuur

Beuningen, C. van, m.m.v. F. Heckman en A. de Jong, *Beleid - tussen boeren en bureaucratie*. Verslag van een experiment in beleidsleren. Socires, Den Haag, 2004.

Boonstra, F.G., *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland*. De Graafschap en Zuidwest Salland, Van Gorcum, Wageningen, 2004.

Boonstra, F.G. en M.G.G. Neven, *Andere overheid in de praktijk. Leren van de vertrouwensrelatie tussen rijk en provincie in de reconstructie*. Alterra, Wageningen, 2005.

Boonstra, F.G. en J. van den Berg, *Op weg naar nieuwe koppelingen. De rol van natuur en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*. Alterra-rapport 1172. ISSN 1566-7197. 2005.

Bosk en Greide, *Jaarverslag 2004*. Balk, 2005.

Bosk en Greide en Manege Gaasterland, *Ontwikkelen paardenrecreatie project in Gaasterland*. 2003.

Commissie Gaasterland (P. Nijhoff, J.D. van der Ploeg en R. Zijlstra), *Advies van de Commissie Gaasterland*. 13 november 1996.

Dienst Landelijk Gebied, *Advies DLG over de uitvoerbaarheid van de programmering (UC's) van rijk en provincies voor 2005-2006*. Bijlage aan brief DLG CS/2005/26000 en 26001. 14 april 2005.

Dienst Landelijk Gebied, *brief aan IPO Advies DLG over de uitvoerbaarheid van de programmering (UC's) van rijk en provincies voor 2005-2006, DLG CS/2005/26000*. 14 april 2005.

Edelenbos, J., 'Vertrouwen in interorganisationele samenwerking' In: *Bestuurswetenschappen* 4 (2002), pp. 298-322.

Eerste Kamer der Staten-Generaal (Handelingen), *Structuurschema Groene Ruimte* (22880) EK 38, 12 september 1995.

EHS-Commissie (IVG-NLTO), *Plan van Aanpak Experiment Gaasterland*. 19 maart 1999.

Haas, F., *Vechten, onderhandelen & samenwerken in Gaasterland. Beschrijving van het interactieve planvormingsproces van het experiment Gaasterland*. Afstudeerscriptie.



Wageningen Universiteit, Wageningen, 1999.

Interprovinciaal Overleg, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen Ministerie LNV, Ministerie VROM, Ministerie Verkeer en Waterstaat, *Contouren van het Investeringsbudget Landelijk Gebied*. Werkdocument versie 1. November 2004.

Joustra, W., 'Paradijs Gaasterland telt natuur in punten en niet in hectares'. In: *Noorderbreedte, Mag het ook mooi zijn*. Themanummer over het geïntegreerde gebiedsgerichte beleid (2001).

Kuindersma, W. (redactie), *Bestuurlijke trends in het natuurbeleid*. Planbureaustudies nr. 3. Natuurplanbureau, Wageningen, 2002.

Kuindersma, W. en G. Kolkman, *Vertrouwen en samenwerking in het experiment Gaasterland. Een procesevaluatie over tien jaar natuurontwikkeling(en)*. Alterra-rapport 1229. Wageningen, 2005.

Meeuwissen, Geert en Dries van der Eerden, *Plan van aanpak. Van Taskforce naar Nationaal Landschap*. '...goud in handen...', 22 januari 2004.

Migchels, G., 'Het experiment Gaasterland: natuurontwikkeling met perspectief voor streekbewoners'. In: *Landinrichting* 39 (1999) 3, pp. 37-41.

Ministerie van LNV, *Natuurbeleidsplan, regeringsbeslissing*. Den Haag, 1990.

Ministerie van LNV en VROM, *Structuurschema Groene Ruimte. Het landelijk gebied de moeite waard*. Deel 4: Planologische kernbeslissing. Den Haag, 1995.

Ministerie van LNV, *Dynamiek en Vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Den Haag, 1995.

Ministerie van LNV, *Het beheer van natuur, bos en landschap binnen en buiten de Ecologische Hoofdstructuur*. Programma Beheer. Den Haag, 1997.

Ministerie van LNV, *Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur*. Den Haag, 2000.

Ministerie van LNV en VROM, *Projectplan Nationale Landschappen*. Den Haag, 2005.

Ministerie van VROM e.a., *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag, 2004.

Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, *Nota Ruimte. Ruimte voor ontwikkeling*. Den Haag: Deltahage bv, 2004.

Nationaal Landschap i.o. en Programmabureau De Groene Long, *Gezamenlijk Programma & Begroting 2005*. Haarlem, 2005.

Nieuwsbrief, *Boerennatuur*, 3. 2004.

Nooteboom, Bart, *Vertrouwen*. Academic Service. Schoonhoven/Den Haag, 2002.  
Programmabureau De Groene Long, *Opereren in een kwetsbaar landschap*. Jaarverslag 2004.

Programmabureau De Groene Long, *Groene Long Magazine*. Diverse nieuwsbrieven, 2004-2005.

Programmabureau De Groene Long, *Een prima basis voor een nationaal landschap. De Groene Long halverwege....* 2004.

Programmabureau De Groene Long, *verslag regiobijeenkomst De GroeneLong*. 11 november 2004.

Programmabureau De Groene Long, Directeur Gideon Ravestijn, *Visiedocument*. 28 april 2004.

Provincie Fryslân, Statencommissie Ruimtelijke ordening, *Verslag van de vergadering op 24 november 1999*. Leeuwarden, 12 januari 2000.

Provincie Fryslân, Statencommissie Ruimtelijke ordening, *Verslag van de vergadering op 4 april 2001*. Leeuwarden, 9 april 2001.

Provincie Fryslân, Gedeputeerde Staten, *Impuls Particulier Natuurbeheer*. Plan van aanpak. Juni 2005.

Provincie Fryslân, Gedeputeerde Staten, *Impuls Agrarisch Natuurbeheer*. Plan van aanpak. Juni 2005.

Provincie Utrecht, *Van Landbouw naar Natuur*.

Selnes, T.A., *LNV-effectief op gebiedsniveau?* Rapport 6.03.10. LEI. Den Haag, 2003.

Ven, D.J. van der, *Geïllustreerde reisgids voor Gaasterland*. Morks' Nederlandsche reisgidsen no. 20. Dordrecht, 1913.

Vos, M., 'De ecologische hoofdstructuur in Gaasterland: protest van verontruste boeren'. In: *Noorderbreedte* 19 (1995) 6, pp. 232-235.

Weeda, E., *Boerendiversiteit voor biodiversiteit*. Alterra-rapport 973. Wageningen, 2004.

Yin, R.K., *Case study research: design and methods*. Applied social research methods series (volume 5). Sage, Beverly Hills, 1984.

**Websites**

[www.nationaalpark.nl](http://www.nationaalpark.nl)  
[www.degroenelong.nl](http://www.degroenelong.nl)  
[www.fryslan.nl](http://www.fryslan.nl)

**Gesprekken**

Distel, Arne, provincie Noord-Holland.

Meeuwissen, Geert, provincie Noord-Holland, Nationaal Landschap Laag Holland.

Ravesteijn, Gideon, Directeur Programmabureau De Groene Long