

Op weg naar nieuwe koppelingen

Op weg naar nieuwe koppelingen

De rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid

F.G. Boonstra (Alterra)

J. van den Berg (LEI)

Alterra-rapport 1172

Alterra, Wageningen, 2005

REFERAAT

Boonstra, F.G. en J. van den Berg, 2005. *Op weg naar nieuwe koppelingen; de rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid*. Wageningen, Alterra, Alterra-rapport 1172. 73 blz.; 22 ref.

Op weg naar nieuwe koppelingen belicht de positie en rol van natuur- en milieuorganisaties in gebiedsgericht beleid aan de hand van het revitaliseringsproces in de Wijde Biesbosch. Aanleiding is de onvrede die er onder dergelijke groepen en de koepelorganisatie Stichting Natuur en Milieu bestaat over hun invloed in gebiedsgerichte processen. Op basis van een uitgebreide procesanalyse komen de onderzoekers tot aanbevelingen voor invloedsvergroting. Suggesties op gebiedsniveau liggen op het vlak van gezamenlijke visie-ontwikkeling en prioriteitsstelling, coalitievorming, mobilisering van de lokale achterban en beïnvloeding van de provinciale regie en inrichting van het proces.

Trefwoorden: Gebiedsgericht beleid/ natuur- en milieuorganisaties/ strategieën /Wijde Biesbosch.

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door €15,- over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 1172. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2005 Alterra
Postbus 47; 6700 AA Wageningen; Nederland
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: info.alterra@wur.nl

Niets uit deze uitgave mag worden veelevoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Alterra.

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Inhoud

Woord vooraf	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Resultaten eerdere evaluaties	14
1.3 Probleemstelling	15
1.4 Leeswijzer	16
2 Analytisch kader	17
2.1 Inleiding	17
2.2 Kader voor beschrijving en verklaring	17
2.3 Toetsingskader	20
2.3.1 Beoordeling strategisch onderhandelen in gebiedsnetwerk	21
2.3.2 Beoordeling opereren in groene netwerk	23
2.4 Onderzoeksontwerp	23
2.4.1 Casusselectie	24
2.4.2 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag	24
3 Gebiedsgericht beleid in de Wijde Biesbosch	27
3.1 Inleiding	27
3.2 Aanleiding gebiedsproces: revitalisering	27
3.3 Gebiedskenmerken	28
3.4 Kenmerken beleidscontext	31
3.4.1 Natuur	31
3.4.2 Water	32
4 Revitalisering van de Wijde Biesbosch	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Het regionale planvormingsproces	35
4.3 Relatie met andere beleidsvoeringsprocessen	41
4.4 Analyse beleidsnetwerk	41
5 De groene inzet kritisch beschouwd	51
5.1 Inleiding	51
5.2 Tevredenheid groene groepen	51
5.3 Schaken op verschillende borden	52
5.3.1 Gebiedsnetwerk	52
5.3.2 Groene netwerk	54
5.3.3 Provinciaal netwerk landelijk gebied	55
6 De kunst van het koppelen	57
6.1 Strategie-ontwikkeling	57
6.1.1 Doen we mee?	57

6.1.2 Hoe doen we mee?	58
6.2 Houding en competenties	60
6.3 Besluit	61
Literatuur	63
<i>Bijlagen</i>	
1 Beleidscontext	65
2 Lijst geïnterviewden	72
3 Geraadpleegde experts	73

Woord vooraf

In de jaren negentig van de vorige eeuw werd de gebiedsgerichte aanpak van processen in het landelijk gebied steeds belangrijker. Voor die tijd speelde de landinrichting al als gebiedsgericht proces, maar vanaf 1990 werden steeds meer beslissingen in het landelijk gebied genomen via de lijn van integrale gebiedsgerichte processen.

De natuur- en milieuorganisaties proberen zoveel mogelijk te participeren in deze processen om te zorgen dat de doelstellingen van natuur- en milieuorganisaties voor die gebieden ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Aan Alterra en LEI heeft Stichting Natuur en Milieu de vraag gesteld of zij kunnen onderzoeken of de natuur- en milieudoelstellingen worden gehaald in de gebiedsgerichte processen, en zo nee welke oorzaken hieraan ten grondslag liggen.

Dankzij het DLO-programma 419 'Mensen en Natuur' is het mogelijk geweest dit onderzoek uit te voeren. Froukje Boonstra (Alterra) en Jolanda van den Berg (LEI) wil ik heel hartelijk bedanken voor de prettige samenwerking tijdens het project. Ook Coen Balduk van de Brabantse Milieufederatie wil ik hartelijk bedanken voor het actief participeren in dit onderzoek. Zonder hem was de uitwerking van een praktijkcasus niet zo goed verlopen.

Met de conclusies van dit onderzoek gaat Stichting Natuur en Milieu, samen met de 12 Provinciale Milieufederaties, actief aan de slag om te zorgen dat de natuur- en milieuorganisaties hun invloed op de uitkomsten van de gebiedsgerichte processen kunnen vergroten en de natuur- en milieudoelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

Karin de Feijter
Stichting Natuur en Milieu

Samenvatting

In steeds meer plattelandsgebieden werken vertegenwoordigers van overheden, burgers en marktpartijen onder de noemer van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) aan regionale oplossingen voor complexe plattelandsproblemen. Bekende voorbeelden van deze nieuwe beleidsaanpak zijn de reconstructieprojecten op de zandgronden, nationale landschappen en LEADER-projecten. Ook vertegenwoordigers van provinciale milieufederaties en lokale en regionale natuur- en milieugroepen nemen deel aan deze regionale onderhandelingsprocessen. Zij zijn echter ongerust over het effect van hun inbreng. Zo staan ze vaak tegenover goed georganiseerde economische en landbouwbelangen. Soms ook missen zijn de vaardigheden voor een effectieve inbreng.

De onvrede van groene groepen over hun invloed op gebiedsprocessen was aanleiding voor de Stichting Natuur en Milieu om Alterra en LEI te vragen de rol en effectiviteit van groene groepen in GGB te onderzoeken. Ook het Ministerie van LNV was geïnteresseerd in dit vraagstuk en financierde het onderzoek.

In het onderzoek is eerst in de bestaande literatuur over GGB gezocht naar antwoorden op de vraag maar het groene doelbereik. Hieruit blijkt dat geen van de bestaande studies hierop een duidelijk antwoord geeft. Reden is de gebrekkige operationalisatie van groene doelen in de meeste projecten en het ontbreken van veldmetingen. Ook de rol van groene groepen in de onderzochte gebiedsnetwerken is onderbelicht. Dit geldt met name voor de 'interne relaties' tussen provinciale milieufederaties, lokale groepen en terreinbeheerders.

Vervolgens is in een specifiek gebiedsgericht proces de rol, tevredenheid en invloed van groene vertegenwoordigers middels een uitgebreide casestudy onderzocht. Hiervoor is eerst een conceptueel kader ontwikkeld waarmee het verloop van het gebiedsproces kon worden beschreven, verklaard en beoordeeld. Centrale begrippen hierin vormden de concepten beleidsnetwerk en strategisch onderhandelen. Uitgangspunt van de beleidsnetwerkbepaling is dat beleid niet door een centrale actor (overheid) wordt ontwikkeld en uitgevoerd, maar dat daarbij een netwerk van organisaties betrokken is. Netwerken ontstaan en blijven bestaan omdat actoren op elkaar zijn aangewezen bij het realiseren van doeleinden. Beleid, plannen of projecten zijn het resultaat van strategische onderhandelingen tussen deze actoren.

Voor de beoordeling van het opereren van actoren in netwerken, is het van belang te weten dat de effectiviteit van strategieën voor belangrijk deel context-afhankelijk is. Hiermee bedoelen we dat een strategie in een bepaalde constellatie van actoren, percepties, machtsverhoudingen en fysieke omstandigheden kan werken, maar dat dit nog niets zegt over de effectiviteit in een andere context. Het succes is bovendien afhankelijk van de competenties van de toepassende actoren en de reacties van

anderen. Toch kunnen we op theoretisch niveau wel iets zeggen over de effectiviteit van strategieën. Zo onderscheidt Soeterbroek (1998) drie succesvolle combinaties van onderhandelingsituaties en bijbehorende strategieën. Een onderhandelings-situatie is te beschouwen als een arena (een strijd over conflicterende belangen), een markt (handel drijven) of een laboratorium (samen onderzoeken en iets moois brouwen). Hierbij passen achtereenvolgens een machtsstrategie, een ruilstrategie en een ontwikkelstrategie.

Naast op de context aangepast handelen is communicatie met de achterban een belangrijke verklaringsgrond voor effectief opereren in netwerken. Dit kan worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria: mate en manier van informatie-uitwisseling, rolopvatting van vertegenwoordigers en duidelijkheid over het onderhandelingsmandaat.

De casestudy is uitgevoerd in de Wijde Biesbosch. Hier nam de Provincie Noord Brabant in 2001 het initiatief voor een zogenaamd revitaliseringsproces, in navolging van de reconstructie in Midden- en Oost Brabant. Doel was in eerste instantie de formulering van een integrale ruimtelijke visie op de gewenste ontwikkeling van het gebied. Naast de provincie werkten hieraan mee: gemeenten, waterschappen, ZLTO, BAJK, toeristisch bedrijfsleven, Kamer van Koophandel, BMF en terreinbeheerders. Burgers en lokale groepen namen deel aan consultatierondes in de streek. De BMF organiseerde verder een achterbanoverleg voor groene groepen naar aanleiding van het gebiedsproces.

Opvallend was dat, anders dan in veel echte reconstructiegebieden, een gedeelde 'sense of urgency' bij de deelnemers in de Wijde Biesbosch ontbrak. Omdat partijen weinig gemeenschappelijke belangen ontdekten en ruimteclaims verbonden aan hun wensen en doelen, onttaarde het proces al snel in landje pik. Bovendien speelde de tijdelijke opschorting van de deelname van de ZLTO aan de reconstructie in Noord Brabant het proces parten. Al met al het duurde tot begin 2004 voordat het concept-gebiedsplan klaar was. In de overgang van planvorming naar uitvoering schortten de BMF en terreinbeheerders hun deelname aan het proces op. Net als bij de ZLTO, lag de reden hiervoor overigens buiten het revitaliseringsproces in de Wijde Biesbosch.

De groene vertegenwoordigers en hun achterban zijn teleurgesteld over de resultaten van het planvormingsproces tot nu toe. Hoofdpunten van kritiek zijn het ontbreken van een impuls voor de ontwikkeling van nieuwe natuur, het gebrek aan aandacht voor versterking van natuur- en landschapswaarden in agrarisch gebied en de risico's voor verdere intensivering van de landbouw in het gebied waaraan het gebiedsplan weinig doet. Opvallend hierbij is dat de BMF, de lokale groepen en terreinbeheerders geen gemeenschappelijk kader hebben waaraan zij de resultaten van het gebiedsproces tot nu toe toetsen. In de kritiek op het gebiedsplan legt iedereen zo zijn eigen accenten.

De oorzaken voor deze ontevredenheid zijn velerlei: ze liggen deels op het bordje van de provincie als regisseur van het regionale proces, ontwikkelingen in de beleidscontext spelen een rol, maar ook de verwachtingen en strategieën van de groene partijen zelf zijn er debet aan. Uit de procesanalyse blijkt dat groene vertegenwoordigers die op verschillende niveaus betrokken zijn bij het gebiedsproces geen eenduidige en heldere boodschap verkondigen. Hierdoor weten andere partijen vaak niet waar groene vertegenwoordigers voor staan. Het bemoeilijkt de ontwikkeling van win-win oplossingen en de vorming van coalities. Eén groene vertegenwoordiger gaat verder volledig mee in het machtsspel waarin het proces ontaardt. Dit terwijl de bestaande machtsbalans ongunstig is voor de groene groepen. De groene vertegenwoordiging is veruit in de minderheid en de door hem toegepaste strategieën, zoals een beroep doen op bestaande plannen en beleidskaders, vinden in deze context weinig weerklank. Andere groene vertegenwoordigers zoeken juist meer naar mogelijkheden voor samenwerking of bieden zo weinig mogelijk weerstand om maar snel met de uitvoering aan de slag te kunnen omdat daar de potentiële winst ligt.

Er is dus geen gezamenlijke strategie van groene vertegenwoordigers op verschillende niveaus. Strategie-ontwikkeling krijgt sowieso weinig aandacht in het groene veld. De motivatie en inzet van BMF-ers en hun achterban is meestal sterk inhoudelijk. Wil het optreden van groene vertegenwoordigers in gebiedsprocessen effect sorteren, dan is het zaak naast de inhoudelijke ‘wat-vraag’ minstens zoveel aandacht te besteden aan de strategische ‘hoe-vraag’. In het kader van dit onderzoek hebben een vijftal experts op het gebied van strategisch onderhandelen en groene belangenbehartiging zich hierover gebogen.

Suggesties voor de invulling van deze strategieën op gebiedsniveau liggen op het vlak van gezamenlijke visie-ontwikkeling en prioriteitsstelling, coalitievorming, mobilisering van de lokale achterban en beïnvloeding van de provinciale regie en inrichting van het proces. De strategievraag speelt overigens ook op overkoepelend niveau: hoe verhouden de kosten en baten van deelname aan gebiedsprocessen zich tot andere belangenbehartigingsactiviteiten? Moeten groene vertegenwoordigers eigenlijk wel meedoen en zo ja, wanneer stappen ze in? Veel winst lijkt namelijk in de uitvoeringsfase te liggen, wanneer het aankomt op het formuleren en uitvoeren van aansprekende projecten.

Naast op de context aangepast strategieën zijn de juiste competenties en houdingen belangrijke succesfactoren voor effectief optreden. De experts benadrukken het belang van een optimistische en soms relativerende houding. Verder zijn vooral strategische en relationele competenties belangrijk. Groene vertegenwoordigers moeten niet alleen houden van de natuur maar ook van mensen!

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Groene belangenbehartigers zijn ongerust over de resultaten van geïntegreerd gebiedsgericht beleid (GGB) op het gebied van natuur en landschap. Provinciale milieufederaties en hun achterban bestaande uit lokale natuur- en milieugroepen staan in regionale onderhandelingsprocessen vaak tegenover goed georganiseerde economische en landbouwbelangen en vinden weinig aansluiting. Soms ook missen zij vaardigheden voor een effectieve inbreng. Ook ervaren groene vertegenwoordigers dat gemeenten veelal de kant van economische belangen kiezen. Gevaar is dat groene groepen¹ hierdoor het vertrouwen in de gebiedsgerichte aanpak verliezen.

De geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak ontstond in de jaren negentig van de vorige eeuw. Aanleiding vormt de toenemende complexiteit van de plattelandproblematiek en de tegenvallende resultaten van een overwegend sectorale, generieke beleidsaanpak. Kernpunt van het GGB is dat de overheid geen generiek beleid oplegt, maar met lagere overheden, betrokken belangenorganisaties en burgers in een projectmatig bestel onderhandelt over beleid dat is aangepast aan de specifieke regionale situatie. Doelstellingen hiervan zijn (a) het op regionale basis afstemmen en integreren van beleidsinspanningen op diverse beleidsterreinen (landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap, openluchtrecreatie, water, etcetera) en (b) het scheppen van een zodanig ‘draagvlak’ onder de betrokkenen dat het door henzelf uitgezette beleid ook in de uitvoeringsfase overeind blijft. Het creëren van zogenaamde ‘win-win’-situaties speelt hierbij een belangrijke rol (Glasbergen en Driessen 1993; Leroy 2000). Deze omschrijving vertegenwoordigt overigens een ideaalplaatje. In de beleidspraktijk hebben overheden vaak een instrumentele visie op GGB. Dit betekent dat ze het vooral inzetten als uitvoeringsinstrument om eigen doelen ‘sneller’ of ‘beter’ te bereiken. De ruimte voor beleidsontwikkeling door regionale actoren en maatwerk is dan gering (Boonstra 2004)

De overheid wil met financiering van regionale initiatieven en het verschaffen van beleidsruimte maatschappelijke groepen en burgers mobiliseren voor deelname aan gebiedsgerichte projecten. Ontevredenheid van groene groepen over het resultaat van hun bijdrage is dus behalve voor de groepen zelf, ook een probleem van de initiërende overheid. Dit geldt in het bijzonder voor het Ministerie van LNV, dat onlangs in haar Agenda Vitaal Platteland koos voor versterking en bredere toepassing van de geïntegreerde gebiedsgerichte aanpak. Hiervoor is het noodzakelijk dat maatschappelijke groepen er blijvend perspectief in zien

¹ Onder “groene groepen” verstaan we in dit rapport de provinciale milieufederaties en hun achterban, bestaande uit lokale en regionale natuur- en milieugroepen, zoals IVN-groepen, KNNV-afdelingen, milieuwerkgroepen enz. Daarnaast werken provinciale milieufederaties op min of meer structurele basis samen met natuurterreinbeherende organisaties, waterschappen en provincies. Deze worden, wanneer relevant, apart benoemd.

De onvrede van de groene groepen over hun invloed op gebiedsprocessen was aanleiding voor de Stichting Natuur en Milieu om Alterra en LEI te vragen de rol en effectiviteit van groene groepen in GGB te onderzoeken. Door de bestaande afhankelijkheidsrelatie tussen overheden en maatschappelijke organisaties in GGB, vormde het tevens reden voor het Ministerie van LNV het onderzoek te financieren. Naast een analyse en beoordeling van de groene inbreng moet het concrete verbeterpunten opleveren voor groene groepen.

Voordat we deze onderzoeksopdracht uitwerken in een probleemstelling is het zinnig na te gaan wat de bestaande literatuur zegt over de effectiviteit van GGB op het punt van groene doelen en de bijdrage van groene groepen. Klopt de aanname dat groene doelen er bekaaid afkomen in gebiedsgericht beleid en groene groepen zwak staan? Een analyse van deze studies voorkomt dubbel werk en geeft inzicht in mogelijke kennishiaten die in dit onderzoek kunnen worden aangepakt.

1.2 Resultaten eerdere evaluaties

Hoewel er inmiddels een groot aantal beleidsevaluatieve studies is verschenen naar gebiedsgericht beleid (Boonstra 2004; Selnes et al 2003; Pleijte et al 2000, Smaal en Van Heest 1999; Bal en Reijnen 1997; Goverde et al 1997; Glasbergen et al. 1993; Van Tatenhove 1993) concentreert geen van deze studies zich op de vraag wat gebiedsprocessen betekenen voor het bereiken van natuur- en landschapsdoelen en de rol en invloed van groene groepen. Dit is niet zo vreemd: GGB richt zich immers op integrale oplossingen voor gebiedsproblemen, een integraal evaluatiekader waarvan naast natuur- en landschapsdoelen ook landbouw-, cultuurhistorische-, water- en leefbaarheidsdoelen deel uitmaken ligt daarmee voor de hand. Bovendien is er in de bestaande studies veel aandacht voor het proces van planontwikkeling en -uitvoering. Deze procesresultaten, zoals een betere samenwerking, komen het geheel te goede en zijn moeilijk aan één categorie inhoudelijke doelen te koppelen.

Natuur- en landschapsdoelen spelen in alle onderzochte projecten en gebiedscategorieën² een rol. De definitie van deze doelen is echter weinig concreet en slecht toetsbaar (zie onder meer: Selnes et al. 2003 en Pleijte et al 2000). Natuurdoelen zijn meestal niet in ecologische termen, dat wil zeggen in te beschermen doelsoorten, geoperationaliseerd in de onderzochte gebiedsplannen. Wel melden onderzoekers oppervlaktes te realiseren Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Ook zijn er met uitzondering van de Strategische Groen Projecten (SGP) geen metingen gedaan naar de veranderingen in bijvoorbeeld het aantal doelsoorten als gevolg van het gebiedsgerichte beleidsinitiatief.

Opvallend is verder dat de natuurdoelstellingen op gebiedsniveau een afgeleide zijn van de nationale EHS. Bijna nooit gaan gebieden verder dan deze EHS (hogere natuurkwaliteit of natuur in witte gebieden) of verbeteren ze zwakke punten in het EHS-concept. Wel zetten groene groepen in bijvoorbeeld de Graafschap, overigens zonder veel succes, in op een zogenaamde EHS-plus (Boonstra 2004). Uitzondering op deze regel zijn een aantal SGP's waar de taakstellingen voor natuurontwikkeling in

² Strategische actiegebieden in Gelderland, Waardevolle Cultuurlandschappen, Strategische Groenprojecten, Ruimtelijke Ordening en Milieu-projecten, LEADER.

uitvoeringsplannen hoger zijn dan de taakstelling van de rijksoverheid. Daar staat tegenover dat in andere SGP's de taakstellingen juist lager zijn.

Het ontbreken van geoperationaliseerde natuur- en landschapsdoelen en veldmetingen op gebiedsniveau maakt het lastig harde uitspraken te doen over de effectiviteit van de GGB op dit punt. Toch lijken processen van achteruitgang van natuur- en landschap te zijn gekeerd in die gebieden waar gebiedsgericht beleid werd gevoerd. Zo is het areaal agrarisch natuurbeheer in WCL's sterker gestegen dan landelijk. Ook zijn er in veel gebieden projecten uitgevoerd op het gebied van het onderhoud van kleinschalige landschapselementen, de biologische landbouw en het waterbeheer (Pleijte et al 2000). Wat de precieze effecten zijn van deze projecten op natuur- en landschap is echter niet gemeten.

Verder zijn er processen in gang gezet, impasses doorbroken en is het draagvlak voor beleidsdoelen in de betreffende gebieden over het algemeen toegenomen. Natuur- en milieuoorganisaties in de onderzochte gebieden zijn meestal lid van de gebiedscommissie of stuurgroep. Vaak neemt daarbij de provinciale milieufederatie deel aan de commissie, maar het is niet altijd duidelijk uit de beleidsevaluaties welke achterban deze vertegenwoordiger precies vertegenwoordigt, hoe het contact met de achterban en partners als de terreinbeheerders verloopt en wat zijn of haar invloed is. Wel wordt duidelijk dat lokale achterbannen vaak ontevreden zijn met de onderhandelingsresultaten (Boonstra 2004; Van Tatenhove 1993). Deelname van terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten is soms vrijblijvend: het blijft beperkt tot gebieden waar aankoop voor de EHS kansrijk is (Smaal en Van Heest 1999). In gebieden waar terreinbeheerders veel eigendommen en een grote aankooptitel hebben, is hun machtspositie over het algemeen stevig (Boonstra 2004). In veel studies komt de verbeterde communicatie en relatie tussen natuur- en landbouworganisaties aan bod als resultaat van gebiedsgericht beleid. Wie daarvan het meest profiteert is echter van geval tot geval verschillend.

Kortom, de bestaande studies naar gebiedsgericht beleid geven geen antwoord op de vraag naar het groene doelbereik van GGB. Reden is de gebrekkige operationalisatie van groene doelen en het ontbreken van veldmetingen. Ook de invloed, vertegenwoordiging en het opereren van groene groepen in de onderzochte gebiedsnetwerken is onderbelicht. Terwijl de samenwerking met niet-groene groepen meestal wel wordt behandeld vormen vooral de 'interne' relaties tussen milieufederaties, lokale achterban en terreinbeherende organisaties een blinde vlek.

1.3 Probleemstelling

Er is twijfel over de positie van natuur en landschap in gebiedsgerichte beleidsprocessen. Groene belangenbehartigers maar ook sommige beleidsmakers claimen dat natuur en landschap hierin het onderspit delven. Een van de oorzaken zou liggen bij het gebrek aan of de zwakke vertegenwoordiging en machtspositie van groene vertegenwoordigers in gebiedsprocessen. Doel van dit onderzoek is op de eerste plaats het verhelderen van de relatie tussen de betrokkenheid, inzet en strategieën

van groene groepen enerzijds en hun doelbereik³ anderzijds. Het levert daarmee geen definitief antwoord op de effectiviteit van GGB wat betreft groene doelen, maar verkent de bijdrage en tevredenheid van groene groepen in een te selecteren regionaal onderhandelingsproces. Op de tweede plaats wil het onderzoek suggesties doen voor effectievere strategieën.

Uiteengelegd in onderzoeksvragen:

1. Wat is in een te selecteren gebiedsgerichte casus de tevredenheid van groene groepen en welke relatie is er met hun invloed op en daadwerkelijke bijdrage aan het besluitvormingsproces en de uitkomst?
2. Op welke wijze is de invloed van groene groepen op het besluitvormingsproces te vergroten?

Het onderzoek is hiermee beschrijvend/verklarend én toetsend/actiegericht. Het komt namelijk op basis van een grondige proces- en netwerkanalyse tot een beoordeling van de gevolgde aanpak en strategieën van groene partijen. Vervolgens worden aanbevelingen voor verbetering geformuleerd die ook in een andere context benut kunnen worden.

1.4 Leeswijzer

De opbouw van het verdere rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven we het analytisch kader waarmee we inzicht willen krijgen in de rol, positie en invloed van groene groepen in gebiedsgerichte beleidsprocessen en mogelijke verbeteringen daarin. Hoofdstuk 3 beschrijft de algemene kenmerken van de casus de Wijde Biesbosch: aanleiding, gebiedskenmerken en beleidscontext. In hoofdstuk 4 staat het planvormingsproces centraal. De focus ligt daarbij op de rol, positie en relaties van groene groepen. Hoofdstuk 5 omvat een beoordeling van het gebiedsproces en de bijdrage van groene groepen daaraan vanuit het perspectief van groene betrokkenen zelf en op basis van het analytisch kader. In hoofdstuk 6 komen we tenslotte tot aanbevelingen voor groene belangenbehartiging in gebiedsgericht beleid.

³ Voor het vaststellen van dit doelbereik maken we gebruik van een tevredenheidspeiling onder groene vertegenwoordigers. Aanname is dat als zij tevreden zijn met de resultaten van het proces, er sprake is van een hoge mate van groen doelbereik (zie: Teisman 1992). Om verwarring met een klassieke beleidsevaluatie, waarin het gaat om een beoordeling op basis van formele beleidsdoelen, te voorkomen spreken we in het vervolg in plaats van 'doelbereik' van 'tevredenheid'.

2 Analytisch kader

2.1 Inleiding

In dit onderzoek ontwikkelen we eerst een begrippenkader waarmee we het empirisch materiaal verzamelen, ordenen en interpreteren. Dit valt uiteen in twee delen: een begrippenkader voor de beschrijving en verklaring van het onderhandelingsproces en een toetsingskader waarmee we tot aanbevelingen kunnen komen. Vervolgens gaan we in op de wijze waarop we antwoorden hebben gezocht op de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1. Hierin staat het onderzoeksontwerp van een zogenaamde ‘geneste’ casestudy centraal, evenals documentenanalyse en diepte-interviews.

2.2 Kader voor beschrijving en verklaring

Voor de analyse van complexe besluitvormingsprocessen rond ongestructureerde problemen is eind jaren tachtig in bestuurskundig Nederland de beleidsnetwerkbenedering in zwang geraakt. Ook dit onderzoek maakt gebruik van het begrip *beleidsnetwerk* als centraal concept wegens het meervoudige en onvoorspelbare karakter van gebiedsprocessen. Over het algemeen wordt een beleidsnetwerk opgevat als de min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren, die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of beleidsprogramma's. Uitgangspunt van de beleidsnetwerkbenedering is dat beleid niet door een centrale actor (overheid) wordt ontwikkeld en uitgevoerd maar dat daarbij een netwerk van organisaties betrokken is. Netwerken ontstaan en blijven bestaan omdat actoren op elkaar zijn aangewezen bij het realiseren van doeleinden. Naast wederzijdse afhankelijkheid is de aanwezigheid van meerdere actoren met uiteenlopende doelen, visies, belangen en strategieën een cruciaal kenmerk van beleidsnetwerken. Beleid is vervolgens het resultaat van strategische interactie tussen deze actoren. Doordat actoren elkaar nodig hebben maar tegelijkertijd sturen op hun eigen doelen kent dit interactieproces een hoge mate van complexiteit en onvoorspelbaarheid. Dit wordt nog eens versterkt door het feit dat voorkeuren van actoren in de loop van het proces kunnen veranderen onder invloed van gebeurtenissen binnen en buiten het netwerk. Een laatste kenmerk van een beleidsnetwerk is dat relaties en interacties tussen actoren een zekere duurzaamheid hebben. Door deze interactie (re)produceren actoren regels en hulpbronnen die een constituerende werking uitoefenen op de interacties in het netwerk (zie o.a. Klijn 1996)

In dit onderzoek vatten we het netwerk rond het gebiedsgerichte beleidsinitiatief op als regionaal beleidsnetwerk. Dit netwerk kan vervolgens aan de hand van een aantal kenmerken worden geanalyseerd. Deze werken we eerst uit.

Actoren

Het eerste kenmerk zijn de actoren die deel uit maken van het netwerk: dit kunnen individuen zijn of organisaties. Of de betrokkene als individu of als vertegenwoordiger van een organisatie geldt, hangt af van de situatie, en zal dus uit de empirie moeten blijken (Boonstra 2004).

Percepties

Omdat in netwerken uiteenlopende actoren een rol spelen is er ook sprake van verschillende percepties, werkelijkheidsdefinities of interpretatiekaders. Er is niet één objectieve werkelijkheid die het handelen van de netwerk-actoren leidt en ook niet één dominante speler die zijn werkelijkheid kan opleggen aan anderen. Alle deelnemers hebben hun eigen beelden en opvattingen, op basis waarvan ze hun werkelijkheid interpreteren, hun strategieën kiezen en hun uitkomsten evalueren. Percepties van netwerk-actoren hebben volgens Klijn en Teisman (1992) vooral betrekking op:

- de afhankelijkheid van andere actoren;
- de eigen ambities en strategieën en die van andere actoren;
- het beleidsveld en de problemen die op dat beleidsveld spelen.
-

Zoals eerder gezegd kunnen percepties in de loop van de tijd veranderen onder invloed van de interacties in het netwerk of daarbuiten, toetreden van nieuwe actoren, onvoorziene gevolgen van het handelen en externe gebeurtenissen (Klijn 1996). In dat geval spreken we ook wel van 'leren'.

Aard relaties

Cruciaal voor het ontstaan en voortbestaan van een netwerk is het bestaan van wederzijdse afhankelijkheid tussen de betrokken actoren. Niet alle leden van het netwerk zijn echter even afhankelijk van elkaar. Bovendien bestaan er verschillende vormen van afhankelijkheid. Bij symbiotische afhankelijkheid kunnen actoren door ruil van hulpbronnen hun doelen bereiken. Actoren worden hierdoor als het ware naar elkaar toe gedreven. Bij competitieve interdependentie is afstemming moeilijker. Actoren hebben dan behoefte aan dezelfde hulpbronnen. Dit werkt eerder afstotend. Netwerkvorming is lastig. Wederzijdse afhankelijkheid is dus geen voldoende voorwaarde voor netwerkvorming. Vaak ook hebben netwerken officiële bestaansgronden. Dit is het geval in gebiedsgericht beleid, wanneer de overheid een netwerk van belanghebbenden inricht om een gebiedsvisie en uitvoeringsprojecten te formuleren. In hoeverre de betrokken actoren zich ook werkelijk van elkaar afhankelijk voelen valt dan nog maar te bezien.

Ondanks de bestaande wederzijdse afhankelijkheid binnen netwerken zijn actoren tot op zekere hoogte onafhankelijk bij het bepalen van hun gedrag (relatieve autonomie). Zij bepalen hun strategie in het licht van het doel dat zij nastreven. Of een partij kiest voor een relatief autonome dan wel een meer aan anderen gebonden strategie hangt samen met de verdeling van hulp- of machtsbronnen. Simpel gezegd geldt: veel machtsbronnen, veel autonomie en weinig machtsbronnen, weinig autonomie. Geen van de actoren kan in de context van een beleidsnetwerk in zijn eentje de dienst uitmaken, noch in de probleemdefiniëring noch bij de oplossing van het

beleidsprobleem. De macht is binnen het netwerk verdeeld, maar de wijze waarop verschilt (Goverde en Nelissen 2000).

Verdeling macht en invloed

Macht is het min of meer permanente vermogen van een actor om in te grijpen in besluitvormingsprocessen en uitkomsten te realiseren (Giddens 1984: 14). Deze macht berust op hulpbronnen die een actor ter beschikking heeft. Typen hulpbronnen zijn: productiemiddelen (bijv. grond en kapitaal), geweldsmiddelen (bijv. fysiek geweld, politie en leger), oriëntatiemiddelen (bijv. wetenschappelijk onderzoek, waarden, normen symbolen) en organisatiemiddelen (bijv. loyaliteit achterban, toegang tot media) (Goverde 2000).

Invloed is het daadwerkelijk bereiken van eigen doelen door interventie in het besluitvormingsproces (Huberts 1994; Arts 1998). Anders gezegd: macht is het vermogen tot beïnvloeden en heeft een relatief duurzaam karakter, terwijl invloed verwijst naar de realisatie van een incidenteel effect. Meestal liggen macht en invloed in elkaars verlengde, maar dat hoeft niet. De realisatie van macht hangt namelijk altijd af van de opstelling van ‘afhankelijke’ actoren van hun ‘medewerking’ of ‘tegenwerking’.

Voor het meten van macht en invloed staan diverse methoden ter beschikking. Voor een indicatie van de machtsverdeling wordt in dit onderzoek een globale analyse gemaakt van de hulpbronnen die betrokkenen ter beschikking staan. Voor de analyse van invloed maken we gebruik van de reputatiemethode. Hierbij wordt aan verschillende actoren in het netwerk gevraagd hoeveel invloed zij zelf en andere sleutelactoren hebben op het proces en de uitkomst. Door confrontatie van de uitkomsten hiervan met elkaar kunnen conclusies worden getrokken over de relatieve invloed van de netwerk-actoren.

Strategieën en interacties

Om doelen te bereiken zetten actoren strategieën in en gaan interacties aan. Een strategie kan daarbij worden omschreven als het ontwerp van het handelingsverloop (incl. interactieverloop) dat een actor maakt met het oog op zijn doeleinden. Interacties zijn op elkaar gerichte handelingen van actoren.

Er zijn diverse strategietypologieën in omloop. Voor dit onderzoek is het volgende onderscheid van Soeterbroek (1998) nuttig: ontwikkelstrategie, machtsstrategie en ruilstrategie. Bij een ontwikkelstrategie ligt de nadruk op ontdekken wat andere partij(en) beweegt, nieuwe verbindingen leggen, de eigen doelen scherper krijgen, meer informatie verzamelen, het zoeken naar aanvulling en overeenkomsten in belangen en het komen tot een gemeenschappelijke probleemdefinitie. De aard van de relaties is bij aanvang onduidelijk en verandert in de loop van het proces.

Activiteiten die horen onder de machtsstrategie zijn: de confrontatie aangaan, het overleg opschorten, bondgenoten zoeken, via de band spelen en de spanning langzaam opvoeren. Actoren maken daarbij bewust gebruik van hun machtspositie door bestaande machtsmiddelen te mobiliseren, over te gaan tot impliciete machtsuitoefening of hun machtspositie te vergroten door nieuwe hulpbronnen te creëren en aan te wenden. Deze strategie pas bij een situatie van competitieve interdependentie.

Bij de ruilstrategie gaat het om het ontwikkelen van zogenaamde win-win oplossingen. Dit zijn voorstellen waarin beide partijen aan hun trekken komen, zonder dat iemand meer verliest dan wint. Een bekende techniek is het verbreden van opties of het sluiten van package deals. De strategie past bij een situatie van symbiotische interdependentie.

Zoals bij alle typologieën komen de onderscheiden vormen nooit in pure vorm voor in de praktijk. Vaak gaat het om mengvormen, volgen typen elkaar in de tijd op en ontstaan nieuwe typen. Het onderscheid is niet meer dan een nuttig hulpmiddel voor de procesbeschrijving

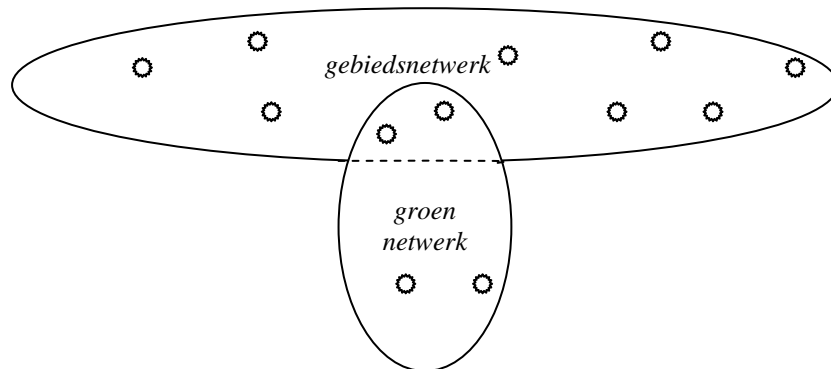
2.3 Toetsingskader

Om aanbevelingen te doen voor verbetering van de behartiging van groene belangen in gebiedsprocessen is een beoordelingskader nodig. In hoofdstuk 1 kwam al aan bod dat we geen klassieke evaluatie uitvoeren, maar primair kijken naar de tevredenheid van groene betrokkenen bij het gebiedsproces. Vervolgens is het de vraag hoe we deze tevredenheid, voor zover die te maken heeft met het eigen handelen binnen het gebiedsnetwerk, kunnen verbeteren. Hiertoe introduceren op basis van literatuur over strategisch onderhandelen een aantal factoren voor succesvol optreden in complexe netwerken. Hieraan wordt het optreden van groene vertegenwoordigers getoetst. Op basis van deze toetsing kunnen we aanbevelingen formuleren.

De vertegenwoordigers in het gebiedsnetwerk staan echter niet op zichzelf (zie kader 2.1). Zij vertegenwoordigen het groene belang namens de BMF, de lokale achterbanorganisaties van de BMF en terreinbeherende organisaties. Dit ‘achterbannetwerk’, dat we in het vervolg ‘groen netwerk’ zullen noemen, bepaalt voor een belangrijk deel de effectiviteit van de groene vertegenwoordigers in het gebiedsnetwerk. Wegens het specifieke karakter van dit netwerk introduceren we voor de beoordeling van het opereren van de groene vertegenwoordigers hierbinnen een aantal extra succesfactoren.

Of een bepaalde strategie effectief is, is voor een belangrijk deel context-afhankelijk. Hiermee bedoelen we dat een handelingsontwerp in een bepaalde constellatie van actoren, percepties, machtsverhoudingen, regels en fysieke omstandigheden kan werken maar dat dit nog niets zegt over de effectiviteit in een andere context. Het succes is bovendien afhankelijk van de competenties van de toepassende actoren en de reacties van anderen. Dit betekent niet dat we op theoretisch niveau helemaal niets kunnen zeggen over de effectiviteit van strategieën in complexe onderhandelingsprocessen of dat we niet kunnen leren van andere onderhandelingsituaties en ervaringen. Het betekent wel dat een definitieve receptuur voor succesvol handelen binnen beleidsnetwerken niet bestaat.

Kader 2.1: gebiedsnetwerk en groen netwerk



2.3.1 Beoordeling strategisch onderhandelen in gebiedsnetwerk

Soeterbroek onderscheidt drie succesvolle combinaties van perspectieven, bijbehorende strategieën en kenmerken van onderhandelingsituaties. Een onderhandelingsituatie is te beschouwen als arena (een strijd over conflicterende belangen), een markt (handel drijven) of een laboratorium (samen onderzoeken en iets moois brouwen). De eerder genoemde strategietypen (macht, ontwikkeling en ruil) passen hier naadloos op (zie kader 2.2).

Concrete onderhandelingsituaties hebben iets van alle drie invalshoeken in zich. Ook kunnen invalshoeken en bijbehorende strategieën elkaar in de tijd opvolgen. Het is volgens Soeterbroek daarom zaak op alle drie niveaus te kunnen denken en handelen, willen onderhandelingen slagen. Hij noemt dit de kunst van het schakelen en verbinden. Het is hierbij cruciaal een goede inschatting te maken van de strategieën van anderen. Als je bijvoorbeeld zelf liefst een laboratoriumperspectief hanteert maar de andere partij neemt een vechthouding aan, dan moet je kunnen schakelen naar het arenamodel.

Daarnaast zijn er een aantal meer objectieve criteria van onderhandelingsituaties die bepalen of een bepaald perspectief en aanpak geschikt is. Zo is al eerder gezegd dat in een situatie van gevoelde symbiotische interdependentie de ruilstrategie kansrijk om tot afspraken te komen. In een situatie van competitieve interdependentie is een arenaperspectief en een machtsstrategie over het algemeen succesvoller. Per strategie wordt hieronder een situatieschets gegeven waarbinnen deze strategie kansrijk is. Aan de hand hiervan kunnen we het doelbereik in een specifieke casus verklaren en tot aanbevelingen voor verbetering komen.

Kader 2.2: kenmerken van drie onderhandelingsperspectieven

	laboratorium	arena	marktplaats
perceptie van belangen en doelen van partijen	belangen en doelen zijn in beweging en niet eenduidig	belangen en doelen zijn conflicterend	belangen en doelen zijn aanvullend
perceptie van verhouding tussen partijen	lotgenoten	tegenstanders	handelspartners
bijpassende strategie	ontwikkelstrategie	machtsstrategie	ruilstrategie
vereiste houding en vaardigheden	durven blootgeven, onzekerheden aankunnen, nieuwsgierigheid	tactisch inzicht, onverzettelijkheid, conflict aandurven	zakelijkheid, overtuigingskracht, compromisbereidheid
valkuilen bij een eenzijdige blik	vrijblijvendheid, verschillen toedekken	schijnwinst, relatie onder druk, gevaar voor escalatie	koehandel, vage afspraken, te veel water bij de wijn

(Bron: Soeterbroek, 1998)

De ontwikkelstrategie werkt vooral in situaties die zich kenmerken door⁴:

- langdurige relaties;
- een open houding/ stellingen zijn niet betrokken;
- ruimte om met een lange termijn perspectief te werken;
- 'prisoners dilemma's die vragen om een creatieve doorbraak;
- een lage escalatiegraad;
- veel ruimte voor onderzoek en experiment.

De machtsstrategie werkt vooral in situaties waar sprake is van

- partijen zonder een langdurige relatie;
- wezenlijke belangentegenstellingen;
- grote urgentie om doorbraken te bereiken;
- een verstoorde machtsbalans;
- gevoeligheid van de andere partij voor druk.

De ruilstrategie is van belang in situaties waar⁵:

- partijen beseffen dat ze elkaar nodig hebben;
- belangen aanvullend te maken zijn;
- de problemen en ideeën al redelijk zijn uitgekristaliseerd;
- partijen ervan overtuigd zijn dat ze elkaar nodig hebben;
- grote urgentie speelt;
- er ruimte is om interessante zaken voor alle partijen aan elkaar te koppelen en betrokken partijen daar ook zeggenschap over hebben (Soeterbroek, 1998).

⁴ Vergelijk ook met typering "ongestructureerd probleem" van Hisschemöller en Hoppe (1998).

⁵ Vergelijk ook met typering "matig gestructureerd probleem (doel)" van Hisschemöller en Hoppe (1998).

2.3.2 Beoordeling opereren in groene netwerk

Contingent strategisch handelen van vertegenwoordigers van groene belangen in het regionale beleidsnetwerk is één verklaringsgrond voor de mate waarin groene doelen worden bereikt en tevredenheid ontstaat. Een andere succesfactor is de communicatie met de achterban. Vaak gaat het hier mis: onderhandelaars van de verschillende partijen komen er samen uit, maar vervolgens staat de achterban op de rem (Van Meegeren en Leeuwis 1999; Boonstra 2004). Reden is dat de onderhandelaars door de intensieve interactie met elkaar een leerproces doormaken, waarin inzicht en begrip ontstaat voor elkaar positie, de haalbaarheid van eigen standpunten wordt heroverwogen en standpunten worden bijgesteld. De achterban maakt geen deel uit van dit leerproces, waardoor vertegenwoordigers en achterbannen uit elkaar groeien.

Mastenbroek (1997) raadt aan de relatie tussen vertegenwoordigers en hun achterbannen te beschouwen als een zelfstandig onderhandelingsproces en minstens zoveel aandacht te geven als de onderhandeling met andere partijen. De strategische succesfactoren die hierboven zijn geïdentificeerd zijn daarmee van toepassing. Daarnaast kan de communicatie met de achterban worden beoordeeld aan de hand van de volgende criteria:

- Mate en manier van informatie-uitwisseling: voor een succesvol onderhandelingsproces met de achterban is het belangrijk dat de achterban gedurende het proces zo volledig mogelijk wordt geïnformeerd door de vertegenwoordigers. De vertegenwoordigers op hun beurt moeten de achterban en hun wensen, belangen en verwachtingen kennen en serieus nemen.
- Rolopvatting van vertegenwoordigers: vertegenwoordigers moeten zich er van bewust zijn dat ze balanceren tussen het vertegenwoordigen van hun achterban en het verkrijgen van voldoende speelruimte. Dit betekent enerzijds dat ze door actieve beïnvloeding van de achterban moeten voorkomen dat ze met een te nauw mandaat worden opgezadeld. Anderzijds kunnen ze de steun van de achterban gebruiken als belangrijke hulpbron in het onderhandelingsproces met andere partijen.
- Duidelijkheid over onderhandelingsmandaat: vertegenwoordigers moeten het onderhandelingsmandaat vooraf afspreken met hun achterban en znodig gedurende het proces gezamenlijk bijstellen (Van Meegeren en Leeuwis 1999; Mastenbroek 1997).

2.4 Onderzoeksonwerp

In het onderzoeksonwerp staat de uitvoering van een enkelvoudige casestudy centraal. Casestudies zijn bij uitstek geschikt voor de analyse van complexe beleidsprocessen omdat ze diepgaand onderzoek mogelijk maken. Bovendien isoleren ze het onderzoeksobject niet van zijn natuurlijke setting. Om de nadelen van het onderzoeken van slechts een casus te overkomen, zijn binnen de casus twee deelcasussen onderscheiden (zogenaamd 'genest' casestudydesign). Bovendien zijn de ontwikkelingen binnen de casus langdurig gevolgd (vanaf november 2003 tot juni 2004).

2.4.1 Casusselectie

De casus is geselecteerd aan de hand van de volgende criteria:

- het te onderzoeken gebiedsgerichte project moet in planvormingsfase verkeren;
- het moet gaan om een integraal project;
- er zijn problemen met de behartiging van het groene belang;
- medewerking van de betreffende provinciale milieufederatie is gewaarborgd.

De Brabantse Milieufederatie (BMF) had belangstelling om te participeren in het onderzoek. Als mogelijke casus schoof de BMF aanvankelijk de volgende opties naar voren: 'Biesbosch tot Voordelta', 'Brabantse Wal' en 'Groene Woud'. Op basis van toetsing aan genoemde criteria en na een aantal oriënterende gesprekken met onder meer de provincie Noord Brabant is de keuze uiteindelijk gevallen op de Wijde Biesbosch.

In de Wijde Biesbosch nam de Provincie Brabant het initiatief voor een zogenaamd revitaliseringsproces. Gebiedspartijen als gemeenten, landbouworganisaties, waterschappen en natuur- en milieuorganisaties stellen hiertoe een integraal, ruimtelijk gebiedsplan en uitvoeringsprogramma op met een looptijd van ongeveer 12 jaar. Onderwerpen die aan bod komen zijn herstel en behoud van natuur, verbetering van het waterbeheer, duurzame ontwikkeling van de landbouw, recreatie en toerisme en verbetering van de leefbaarheid van het gebied. De twee deelcasussen zijn de Langstraat en het Land van Heusden en Altena. Dit zijn twee deelgebieden in de Wijde Biesbosch die in de belangstelling staan van lokale natuur- en milieugroepen, BMF en/of terreinbeheerders en waarvan de problematiek verband houdt met het regionale gebiedsproces. Verwacht wordt dat de deelcasus zodoende nader inzicht verschaffen in de relaties in het groene netwerk.

2.4.2 Onderzoeksstrategie per onderzoeksvraag

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

De eerste onderzoeksvraag luidt: *Wat is in de Wijde Biesbosch de tevredenheid van groene groepen en welke relatie is er met hun invloed op en daadwerkelijke bijdrage aan het besluitvormingsproces en de uitkomst?* Om deze vraag te beantwoorden is op de eerste plaats een beleidsnetwerkanalyse uitgevoerd. Deze analyse geeft inzicht in achtereenvolgens: de deelnemende actoren, hun onderlinge relaties, percepties en het verloop van het proces in de Wijde Biesbosch. Speciale aandacht ging uit naar de rol, positie, inbreng en relaties van groene groepen. Bronnen waren documenten, interviews met sleutelfiguren en participatieve observatie. De netwerkanalyse verschaft zodoende het basismateriaal voor de verklaring van de tevredenheid van groene groepen. De tevredenheid zelf is vastgesteld door de groene vertegenwoordigers in het gebiedsproces en sleutelfiguren uit de achterban te vragen naar hun verwachtingen, doelen en daadwerkelijke beleving van het proces en de (tussentijdse) resultaten.

De tweede onderzoeksvraag luidt: *Op welke wijze is de invloed van groene groepen op het besluitvormingsproces te vergroten?* Voor een antwoord op deze vraag zijn de bevindingen uit de netwerkanalyse eerst geconfronteerd met de beoordelingskaders voor strategisch onderhandelen en het functioneren van het groene netwerk uit 2.3.1 en 2.3.2. De conclusies hieruit zijn voorgelegd aan een vijftal experts op het gebied van strategisch onderhandelen in complexe besluitvormingssituaties en aan de lokale groene achterban in de Wijde Biesbosch. Hieruit kwamen een aantal praktische aanbevelingen voort voor de verbetering van de positie en invloed van groene groepen in het gebiedsproces van de Wijde Biesbosch.

3 Gebiedsgericht beleid in de Wijde Biesbosch

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk introduceren we de casus Wijde Biesbosch. We gaan achtereenvolgens in op de aanleiding van het gebiedsproces, de gebiedskenmerken en complexe beleidsomgeving waarin het proces plaatsvindt. Het omvat zodoende waardevolle achtergrondinformatie voor het begrijpen van het procesverloop en de procesinhoud, onderwerpen die in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod komen.

3.2 Aanleiding gebiedsproces: revitalisering

De oorsprong van het gebiedsproces in de Wijde Biesbosch ligt bij de varkenspest-epidemie van 1997, die onder meer het midden en oosten van Brabant teisterde. Deze epidemie zette een intensief wetgevingstraject in gang, dat in 2002 resulteerde in aanneming van de Reconstructiewet Concentratiegebieden door de Eerste Kamer. Doel van de wet was aanvankelijk herinrichting van de varkenshouderijbedrijvigheid, zodanig dat de veterinaire risico's fors werden verlaagd. De wet werd in de loop van de tijd echter sterk verbreed, naast veterinaire doelen moest de reconstructie ook zorgen voor een betere ruimtelijke structuur voor natuur, bos, landschap, leefklimaat en overige landbouw- en economische bedrijvigheid. Provincies en reconstructiecommissies op gebiedsniveau moesten hiertoe reconstructieplannen opstellen.

Nu is de Wijde Biesbosch geen concentratiegebied⁶ en geldt de reconstructiewet er dus niet. De Provincie Brabant koos er echter voor ook in West-Brabant, opgedeeld in de Wijde Biesbosch en Brabantse Delta, een vergelijkbaar integraal planvormingsproces in gang te zetten. Dit leidde in september 2001 onder meer tot oprichting van de gebiedscommissie Wijde Biesbosch. Beide processen, de reconstructie in Midden en Oost-Brabant en het daarop lijkende gebiedsproces in West-Brabant, gingen verder onder de gemeenschappelijke provinciale noemer 'revitalisering'.

De organisatie, het ontwerp en de planning van het gebiedsproces in de Wijde Biesbosch lijken hierdoor sterk op die van de reconstructie: een gebiedscommissie samengesteld uit overheden en maatschappelijke partijen met belangen in het buitengebied stelt een concept-gebiedsplan op. Dit doorloopt een consultatie- en inspraakronde⁷ en omvat een (ruimtelijke) visie voor 2016 op water en bodem, landschap en cultuurhistorie, natuur, milieu, landbouw, recreatie, toerisme en wonen, werken en leefbaarheid in het gebied. Uiteindelijk stelt de gebiedscommissie het plan vast en legt het voor aan de provincie. Na toetsing aan het provinciale beleidskader stellen gedeputeerde en provinciale staten het plan definitief vast. Voor dit hele

⁶ Concentratiegebieden zijn gebieden met een mestoverschot.

⁷ In de praktijk van de Wijde Biesbosch ligt de nadruk op voorlichting over het concept-gebiedsplan.

proces gelden in principe dezelfde termijnen als in de reconstructiegebieden⁸. Daarna volgt uitvoering (zie verder hoofdstuk 4).

Belangrijk verschil met de reconstructie is dat in de Wijde Biesbosch niet dezelfde juridische en financiële instrumenten voor handen zijn. Zo kan het revitaliseringplan het provinciale streekplan niet ‘over rulen’: het wordt een beleidsmatig toetsingskader als aanvulling op het ruimtelijk toetsingskader, vergelijkbaar met het provinciaal Milieubeleidsplan en provinciaal Waterhuishoudingsplan. Partijen die deel uitmaken van de gebiedscommissie verbinden zich echter wél aan de inhoud van het plan. Daarnaast hebben gebiedscommissies de mogelijkheid om in het plan te motiveren waarom op bepaalde plaatsen van het streekplan afgeweken zou moeten worden: Provinciale Staten kunnen hiertoe besluiten. Voornemen is om met gemeenten een convenant of bestuursovereenkomst te sluiten om de gemeentelijke bestemmingsplannen aan te passen voor die onderdelen die strijdig zijn met het gebiedsplan. Een vergelijkbare overeenkomst wordt gesloten met de waterschappen. Ook geldt de verplichte zoneringswet niet en kan het gebied niet meedelen in de reconstructiemiddelen van het rijk.

Ook procesmatig zijn er overigens verschillen. Zo zijn er in de Wijde Biesbosch geen permanente lokale klankbordgroepen ingesteld om bewoners bij het proces te betrekken. Wel zijn er zogenaamde ‘streekcentraal’-bijeenkomsten, ad hoc bijeenkomsten en inspraakrondes georganiseerd waarop bewoners en betrokken partijen hun inbreng voor en over de plannen konden leveren.

3.3 Gebiedskenmerken

Gebiedsbegrenzing en demografie

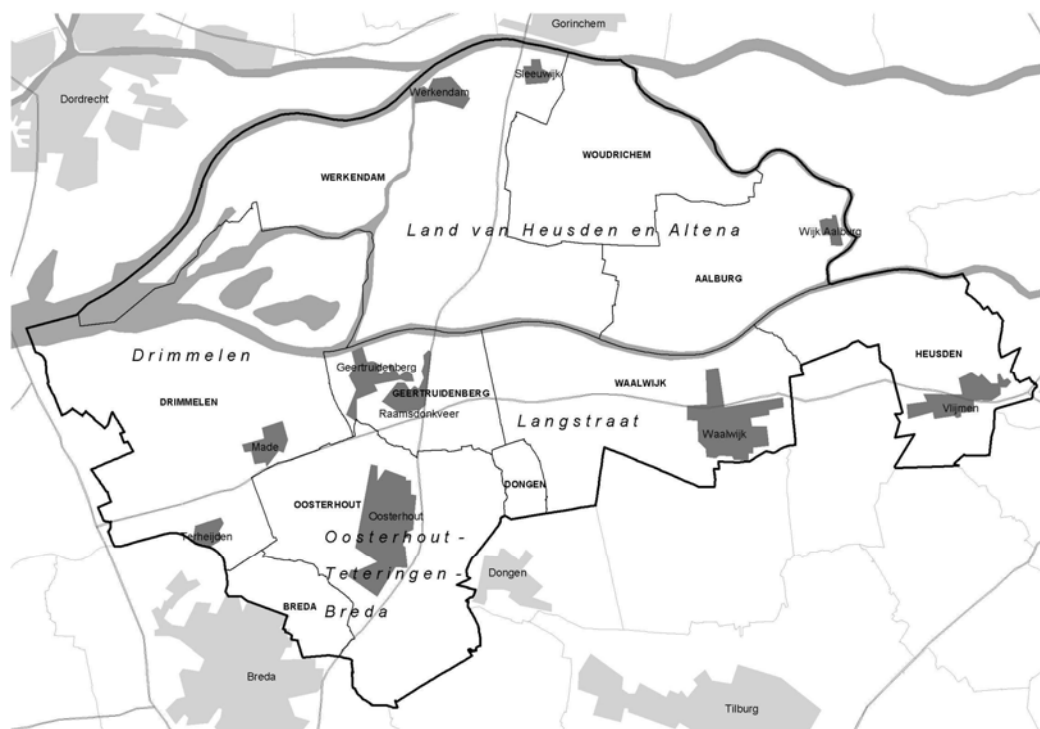
De Wijde Biesbosch beslaat grofweg het noordwestelijke deel van de provincie Noord-Brabant en omvat de gemeenten Aalburg, Drimmelen, Geertruidenberg, Oosterhout, Waalwijk, Werkendam, Woudrichem en een deel van de gemeenten Breda (Teteringen), Dongen (’s-Gavenmoer) en Heusden (grondgebied van de voormalige gemeente Heusden). Het kan ingedeeld worden in vier regio’s: de Langstraat, het Land van Heusden en Altena (inclusief Biesbosch), Oosterhout – Teteringen – Breda en Drimmelen. Er wonen bijna 270.000 mensen, waarvan ruim een derde in de twee grootste gemeenten Oosterhout en Waalwijk. De bevolking groeit, vooral in Waalwijk, Oosterhout en Breda-Teteringen (Gebiedscommissie Wijde Biesbosch 2004).

⁸ Inmiddels is duidelijk dat de wettelijke termijnen door geen van de reconstructiecommissies is gehaald; ook niet in de Wijde Biesbosch.

Ligging en infrastructuur

West-Brabant heeft een centrale positie ten opzicht van de economische kerngebieden Rotterdam, Antwerpen en het Ruhrgebied en kent een sterke infrastructuur over de weg. Het gebied wordt doorsneden door de A27 in noord-zuidelijke richting en de A59 in oost-westelijke richting. Het gebied ligt verder net buiten het netwerk van de 5 grootste Brabantse steden (Brabantstad).

Kader 3.1: de Wijde Biesbosch



Economie

West-Brabant als geheel (Wijde Biesbosch en Brabantse Delta) kent een gevarieerde economische structuur. Het gebied telde in 1999 38.500 bedrijfsvestigingen, waarvan ongeveer 1% met meer dan honderd werknemers. Deze grote bedrijven boden een derde van de werkgelegenheid (in totaal 100.000 arbeidsplaatsen). De belangrijkste economische sectoren zijn industrie, handel en zakelijke dienstverlening (pm checken).

De land- en tuinbouw is een van de belangrijkste dragers van de economie van het landelijk gebied en tevens de grootste grondgebruiker. De agrarische sector biedt in West-Brabant werk aan 17.000 mensen (1999); voor de komende tien jaar wordt een halvering van het aantal primaire agrarische bedrijven verwacht, al zal de grondbehoefte door extensivering hoog blijven. In totaal zijn er 1.569 agrarische bedrijven. De belangrijkste sectoren qua grondoppervlak zijn de melkveehouderij en de akkerbouw. Economisch tellen melkveehouderij en glastuinbouw het zwaarst. Het aantal intensieve veehouderijbedrijven is voor Brabantse begrippen klein, de melkveehouderij is relatief extensief en het aantal grote glastuinbouwbedrijven relatief groot.

Deze glastuinbouwbedrijven zijn ondermeer geconcentreerd in Made, Oosteind, 's Gravenmoer, Sprang-Capelle en Woudrichem. De akkerbouw is geconcentreerd in de gemeenten Werkendam en Drimmelen en melkveehouderij komt vrijwel in het gehele gebied voor (Gebiedscommissie Wijde Biesbosch 2004).

Natuur

In de Wijde Biesbosch liggen twee zeer waardevolle grote natuurgebieden: de Biesbosch en de Langstraat. De Biesbosch is een wetland met honderden kreekjes, eilandjes, wilgenbossen en bijzondere planten en dieren. Hier ontwikkelt zich door verruiging en het open graven van polders een zoetwatermoeras. In het najaar zet Staatsbosbeheer een aantal polders plas-dras, wat duizenden vogels trekt. De Langstraat is een veenweidelandschap op de overgang van zand naar klei. Het gebied is relatief kleinschalig en heeft een half open karakter. Delen van de Langstraat zijn in beheer van Staatsbosbeheer, die er natte natuur wil realiseren.

Daarnaast hebben ook de grote rivieren Bergsche Maas, Amer, Nieuwe- en Boven-Merwede en de hierop afwaterende beken en kreken belangrijke natuurwaarden.

De natuurwaarden vinden hun oorsprong in de overgangen zand - veen - kleigrond en de daarbij horende grondwaterstromingen, de specifieke waterkwaliteit in de kwelafhankelijke gebieden, het lage voedingsstoffenniveau van bepaalde heide- en vennengebieden en de ruimte voor natuurlijke processen in de rivieren en oude zeearmen.

Landschap

De Wijde Biesbosch ligt precies op de grens van zand naar klei. De hogere zandgronden van Brabant lopen hier af naar het riviereengebied. Het noorden is een echt rivierenlandschap, met bebouwing geconcentreerd in kleine en middelgrote kernen op de hoger gelegen delen. Daartussen liggen open en rustige gebieden. Het zuidelijk deel is een afwisselend open en besloten landschap met akkerbouw, weidegronden, natuurgebieden en bebouwing.

Het landschap laat zich karakteriseren aan de hand van bodemtypes. Het open zeekeigebied bevindt zich verspreid in het gebied en kenmerkt zich door open polders omringd door dijken en grootschalige inrichting en bebouwingsconcentraties langs de dijken. Verder zijn kreken kenmerkend. Er is een duidelijke scheiding tussen dorpskernen en landelijk gebied. De nederzettingvormen volgen de patronen van polders, dijken en zandopduikingen. Een ander patroon van dijken, dijkhuisjes, broekbosjes, moeras (Biesbosch) en polders is te vinden in het riviereengebied.

Het overgangsgebied van zand naar klei laat zich karakteriseren door de langgerekte verkaveling en lintbebouwing langs vaarten. Afwijkend is de overgang in de Langstraat (veenweide). Deze kenmerkt zich door de oost-west stedenband op een zandrug. Dit is ook de hoofdrichting van de lintbebouwing. Het gebied Breda-Oosterhout (zand) heeft een besloten karakter. Karakteristiek zijn verder de historische vestingwerken (waterlinie) en enkele fraaie oude landgoederen.

3.4 Kenmerken beleidscontext

Het revitaliseringsproces in de Wijde Biesbosch staat niet op zichzelf. Verschillende overheden en bestuurslagen bemoeien zich met de ontwikkeling van het landelijk gebied in de Wijde Biesbosch. Denk aan de Europese Unie, de Ministeries van LNV, VROM en V&W, de provincie Brabant en de gemeenten. Al deze overheidsinstanties produceren vaak in overleg met maatschappelijke en marktpartijen beleidsinstrumenten zoals plannen, wetten, subsidieregelingen en vergunningen. Soms zijn deze maatregelen goed op elkaar afgestemd, vaak ook werken ze langs elkaar heen of zijn ze strijdig. Voor publieke initiatiefnemers is geïntegreerd gebiedsgericht beleid bij uitstek een middel om deze verschillende beleidsinspanningen op elkaar en de betreffende regio af te stemmen. Of deze ambitie is gerechtvaardigd, is geen onderwerp van dit onderzoek. Hier volstaat de constatering dat het onderzochte gebiedsproces plaatsvindt in een complexe beleidsomgeving. Deze beleidsomgeving beïnvloedt het verloop en de inhoud van het gebiedsproces. Het is echter ondoenlijk in dit hoofdstuk de gehele relevante beleidscontext te schetsen. Daarom volstaan we in het navolgende met een twee kernthema's: natuur en water. In bijlage 1 staat een breder overzicht van relevante beleidsinstrumenten en –ontwikkelingen per bestuurslaag.

3.4.1 Natuur

In de provincie Noord-Brabant zetten overheden verschillende beleidsinstrumenten in om natuur te beschermen en ontwikkelen. Allereerst is er het provinciale streekplan, dat moet doorwerken in de gemeentelijke bestemmingsplannen. In dit strategische plan heeft de provincie Noord Brabant een netwerk van waardevolle natuurgebieden en gebieden met een potentieel aan natuurwaarden begrensd als Groene Hoofdstructuur (GHS). Deze GHS is gebaseerd op de landelijke Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Hieraan heeft de provincie een aantal andere waardevolle natuurgebieden toegevoegd, die hiermee dezelfde planologische bescherming krijgen. Belangrijk verschil met de EHS-gebieden is echter dat voor deze extra gebieden geen aankooptitel bestaat. Van het grondgebied van de Wijde Biesbosch is ongeveer een kwart aangewezen als GHS.

Binnen de begrensde GHS legt de provincie verder sterk de nadruk op behoud en versterking van zogenaamde natte natuurparels. Dit zijn natuurgebieden die zeer gevoelig zijn voor waterkwaliteit en -kwaliteit. Hier geldt een aangepast planologisch regime. In de Wijde Biesbosch zijn onder meer delen van de Biesbosch en de Langstraat aangewezen als natte natuurparel.

Ook staan in het streekplan elf grotere natuur- en landschapseenheden als een soort tegenhanger van de stedelijke regio's. Dit worden de Regionale Natuur- en Landschap Eenheden (RNLE) genoemd (provincie, 2002). Deze RNLE's bestaan uit een groot deel GHS en een klein deel Agrarische Hoofdstructuur (de agrarische tegenhanger van de GHS). In deze zones zijn enkel landelijke functies toegestaan. In de Wijde Biesbosch ligt één RNLE (de Biesbosch zelf) en twee kleine stukjes RNLE:

een deel van de RNLE Maasuitwaarden in het Noord-Oosten en van de RNLE Loonse en Drunense Duinen.

De middelen voor aankoop en beheer van EHS-gebieden komen voornamelijk van het rijk. Omdat de realisatie achterloopt op schema investeert LNV deze kabinetsperiode extra in natuur. Zo ook in de Wijde Biesbosch. Hier moet nog een krappe 2000 ha natuur worden gerealiseerd. Bovendien wil de provincie de EHS niet in 2018 realiseren, zoals het rijk wil, maar reeds in 2010. Dit kan middels grondaankopen, agrarisch of particulier natuurbeheer. Waar in het verleden grondaankopen en beheer door terreinbeherende organisaties als Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer de boventoon voerden in het natuurbeleid, zet de huidige Minister van LNV in op meer agrarisch en particulier natuurbeheer.

Tenslotte speelt het Nationale Parkenbeleid van het rijk een belangrijke rol in de Wijde Biesbosch. In het gebied liggen namelijk het Nationaal Park De Biesbosch en een klein deel van het Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen. Het Nationaal Park De Biesbosch is in 1994 opgericht en heeft een oppervlakte van 7100 ha. Beheer en inrichting van het park zijn gericht op een combinatie van natuurbehoud en –ontwikkeling, recreatie, voorlichting, educatie en onderzoek. Intensieve vormen van recreatie worden geweerd. Het rijk ondersteunt het nationaal park met een jaarlijkse subsidie.

3.4.2 Water

Rijk en provincies willen de komende jaren het watersysteem op orde brengen. De inzet is gericht op meer ruimte voor water, vanwege de stijgende kans op wateroverlast onder invloed van onder meer klimaatverandering. Die ruimte wordt vooral in het landelijk gebied gezocht. Hiertoe is het landelijke project ‘ruimte voor de rivier’ in gang gezet, waarbij in het boven- en benedenrivierengebied mogelijke maatregelen worden uitgewerkt door twee stuurgroepen onder voorzitterschap van de provincie. Brabant en dus ook de Wijde Biesbosch vallen binnen regio benedenrivierengebied. Mogelijke maatregelen zijn verlaging van de uiterwaarden, aanleg van nevengeulen, verwijdering van obstakels in het winterbed, verlaging van kribben, verruiming van het zomerbed, landinwaarts verleggen van dijken, het aanwijzen van retentiegebieden, dijkverhoging en ‘Groene Rivieren’⁹ (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2002). Uiteindelijk moet dit leiden tot ruimtelijke reservering van gebieden, die wordt vastgelegd in de Planologische Kern Beslissing Ruimte voor de Rivier.

Een deel van de Wijde Biesbosch kenmerkt zich als rivierengebied en de maatregelen zullen vooral voor dit deelgebied dan ook gevolgen hebben in de zin van ruimtebeslag en landschapsverandering. Momenteel kijkt men voor het bergen van

⁹ Een groene rivier loopt parallel aan de hoofdriever. Normaal gesproken staat een groene rivier droog maar bij hoogwater treedt ze in werking. Water stroomt vanuit de hoofdriever in de groene rivier. Een aantal kilometers benedenstrooms komen de hoofdriever en de groene rivier weer bij elkaar. Zo wordt de hoofdriever ontlast.

water naar de Kievitswaard, het Steurgat en langs de Bergse Maas. Voor de langere termijn wordt gedacht aan het inzetten van de Noordwaard langs de Nieuwe Merwede, de Overdiepse Polder langs de Bergse Maas en de Zuiderklip in de Biesbosch. Daarnaast zoeken de Waterschappen naar mogelijkheden voor regionale waterberging. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om opvang van overlast van stortbuien.

Behalve het regelen van de waterhoeveelheid is het verbeteren van de waterkwaliteit in zowel provinciaal, rijks als Europees beleid een belangrijk thema. Zo schrijft de Europese Kaderrichtlijn water voor dat elk internationaal stroomgebiedsdistrict een beheersplan moet hebben. De Nederlandse bijdragen aan deze beheersplannen zijn volop in voorbereiding en zullen in 2009 deel uit maken van de nieuwe nota Waterhuishouding. Nog onduidelijk is welke gevolgen deze beheersplannen zullen hebben voor de gebruiksfuncties in Wijde Biesbosch. Wel is duidelijk dat de internationale waterkwaliteitseisen fors strenger zijn dan de Nederlandse.

4 Revitalisering van de Wijde Biesbosch

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk diepen we het revitaliseringsproces in de Wijde Biesbosch verder uit. Speciale aandacht gaat daarbij uit naar de rol, positie, inbreng en relaties van groene groepen. We beginnen met een beschrijving van doel, aanloop, organisatie en verloop van het proces. Dit proces analyseren we vervolgens met de in hoofdstuk 2 beschreven beleidsnetwerkbenedering.

4.2 Het regionale planvormingsproces

Doel en aanloop

De gebiedscommissie Wijde Biesbosch begon in september 2001 met de ontwikkeling van een globaal, integraal, ruimtelijk gebiedsplan en uitvoeringsprogramma met een looptijd van ongeveer 12 jaar. Hierbij was het streven om alle functies en waarden van het landelijke gebied op te nemen en op elkaar af te stemmen. Dit moest leiden tot onder meer herstel en behoud van natuur, kwantitatieve en kwalitatieve verbetering van het waterbeheer, duurzame ontwikkeling van landbouw, recreatie en toerisme en verbetering van de leefbaarheid in het gebied. Zogenaamde ‘waterlijke ordening’ is volgens een provinciale gesprekspartner een belangrijk afwegingsprincipe als het gaat om het maken van keuzes tussen verschillende functies en waarden.

Opvallend is dat er dus geen acuut probleem aan de planvorming ten grondslag lag, zoals in de Midden- en Oostbrabantse reconstructiegebieden. Hier vormde de problematiek rond de intensieve veehouderij dé aanleiding voor planvorming op regionaal niveau. De onderwerpen die in de Wijde Biesbosch spelen vloeien vooral voort uit de toenemende ruimtedruk in het landelijk gebied, een proces wat al jaren gaande is. Hierdoor zitten functies als landbouw, natuur, landschap, recreatie, water, milieu, wonen en bedrijvigheid elkaar steeds meer in de weg. Natuur- en milieuorganisaties wijzen hierbij op de volgende knelpunten: aantasting van het landschap door schaalvergroting en intensivering van de landbouw in combinatie met teelt ondersteunende voorzieningen¹⁰, uitbreiding van intensieve teelten zoals glastuinbouw en vollegrondsteelten, aantasting van (potentiële) natuurwaarden in agrarisch gebied door plannen voor intensieve recreatie en toenemende verstedelijkingsdruk (met name in omgeving Oosterhout-Breda en Waalwijk-Drunen-Nieuwkuijk). Boeren en tuinders vrezen door de toenemende ruimtedruk en stijgende grondprijs voor aantasting van hun ontwikkelingsmogelijkheden. En de ruimteproblematiek bemoeilijkt de zoektocht van onder meer waterschappen naar geschikte wateropvanggebieden. Ruimtedruk is daarmee een diffuus probleem: het wordt veroorzaakt door

¹⁰ Voorziening in, op of boven de grond die door agrarische bedrijven met plattegrondige teelten wordt gebruikt om de productie te verbeteren zoals: aarbeiteelttafels, afdekfolies, boomteelthekken, hagelnetten en plastic tunnels (Gebiedscommissie Wijde Biesbosch 2004).

verschillende factoren en heeft uiteenlopende consequenties, die betrokkenen ook nog eens verschillend waarderen.

De provincie Noord-Brabant initieerde het gebiedproces, in navolging van de reconstructie in Midden- en Oost-Brabant (zie 3.2) Begonnen werd in 2001 met de opstelling van de zogenaamde provinciale uitgangspuntennota 'Hand aan de Ploeg' voor West-Brabant (de gebieden Brabantse Delta en Wijde Biesbosch). De provincie schreef dit document in samenwerking met rijk, gemeenten, waterschappen, en gevestigde maatschappelijke belangenorganisaties zoals ZLTO, BMF en terrein-beherende organisaties (SBB, BL, NM) en de Kamer van Koophandel en het Samenwerkingsverband Economische Structuurversterking (SES). Het omvat voornamelijk bestaand beleid voor West-Brabant. Het plan heeft verschillende functies. Het is een richtinggevend kader voor de planontwikkeling op gebiedsniveau en geldt verder als provinciaal toetsingskader voor gebiedsplannen. Tenslotte is het ook een soort intentieverklaring: bovenstaande organisaties en overheden geven aan met de onderwerpen genoemd in Hand aan de Ploeg op gebiedsniveau aan de slag te willen.

De opstelling van 'Hand aan de Ploeg' wordt volgens een aantal gesprekspartners gekenmerkt door grote haast. Er was sprake van een 'inhaalslag' om ook in West-Brabant met revitalisering van het landelijk gebied aan de slag te kunnen gaan. In Midden- en Oost-Brabant waren namelijk al in het najaar van 2000 zeven reconstructiecommissies met gebiedsgerichte planvorming begonnen. Bij Provinciale Staten en partners uit de streek zelf riep deze ongelijkheid vragen op. Men was bang dat de 'zilvervloed' (reconstructiegelden) alleen naar Oost-Brabant ging en West-Brabant buiten beeld zou blijven.

De haast waarmee 'Hand aan de Ploeg' werd opgesteld heeft ook zijn weerslag gehad op de planvorming in de Wijde Biesbosch. Het plan van aanpak voor het planproces is bijvoorbeeld in een krap tijdsbestek geschreven waardoor er weinig aandacht was voor zorgvuldige invulling van organisatorische spelregels (Wie doet er mee, wie beslist waarover en hoe gaan we met elkaar om?) De onduidelijkheid van de spelregels heeft volgens provinciale gesprekspartners in latere stadia van de planvorming tot vertraging geleid.

Zo wijzen veel gesprekspartners in dit verband op de onduidelijke status van het gebiedsplan in relatie tot vastgesteld beleid en ruimtelijke toetsingskaders. Doorwerking van het gebiedsplan in het streekplan, gemeentelijke bestemmingsplannen en waterbeheersplannen van de waterschappen is op voorhand niet geregeld. Provinciale Staten besluiten bij vaststelling van het gebiedsplan hoe om te gaan met eventuele strijdigheden tussen het gebiedsplan enerzijds en het streekplan en de uitwerkingsplannen anderzijds. Ook doorwerking van het gebiedsplan in gemeentelijke bestemmingsplannen is onzeker omdat dit op 'vrijwillige' basis moet gebeuren. Dit in tegenstelling tot de reconstructiegebieden waar verplichte doorwerking bij wet is geregeld. Gemeenten zijn slechts verplicht hun bestemmingsplannen aan te passen aan die onderdelen van het gebiedsplan die ook vastgelegd zijn in het streekplan, zoals de Regionale Natuur- en Landschapseenheden (RNLE's.) In theorie kunnen Gedeputeerde Staten gemeenten een verplichting opleggen hun bestemmingsplan

aan te passen. Maar de kans hierop is klein, omdat het een betrekkelijk zwaar instrument betreft waarvan de provincie in het verleden slechts bij hoge uitzondering gebruik heeft gemaakt (Gebiedscommissie Wijde Biesbosch 2004). De gebiedscommissie Wijde Biesbosch wil doorwerking in bestemmingsplannen en waterbeheersplannen daarom regelen door het sluiten van een bestuursovereenkomst of convenant met gemeenten en waterschappen.

Andere effecten van de haastige beginfase zijn volgens een provinciaal gesprekspartner de onbalans in de zetelverdeling in de gebiedscommissie en de ad hoc betrokkenheid van gebiedsbewoners bij het proces (zie ook 'organisatie van de planvorming').

Organisatie van de planvorming

De provincie heeft als regisseur van het gebiedsproces in de Wijde Biesbosch gekozen voor een vergelijkbare structuur als in de zeven reconstructiegebieden. Overheden en partijen met gevestigde belangen in het landelijke gebied zijn betrokken bij de planvorming. Gebiedsbewoners en andere gebruikers van het gebied worden op ad hoc basis bij het planvormingsproces betrokken. In de gebiedscommissie zijn de volgende partijen vertegenwoordigd:

- Gemeenten, met 10 vertegenwoordigers;
- Waterschappen, met 3¹¹ vertegenwoordigers;
- Brabantse Milieu Federatie (BMF) en terreinbeheerders, met 2 vertegenwoordigers;
- Zuidelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (ZLTO) en Brabants Agrarisch Jongeren Kontakt (BAJK), met 3 vertegenwoordigers;
- Platform Brabants Toeristisch Bedrijfsleven, met 1 vertegenwoordiger;
- Kamer van Koophandel Midden Brabant, met 1 vertegenwoordiger;
- Provincie Noord-Brabant (adviseur, secretaris gebiedscommissie, projectbureau Wijde Biesbosch).

De gebiedscommissie wordt voorgezeten door een onafhankelijke voorzitter en ondersteund door een provinciaal projectbureau, bestaande uit een gebiedscoördinator, projectmedewerker en een planschrijver. Een ambtelijke werkgroep, met dezelfde samenstelling qua deelnemende instanties als de gebiedscommissie, bereidt bijeenkomsten van de gebiedscommissie voor. De ambtelijke werkgroep heeft geen beslissingsbevoegdheid, maar geleverde adviezen worden in principe verwerkt in de stukken van de gebiedscommissie. Vertegenwoordigers van DLG en de ministeries van LNV en V&W en een provinciale gebiedsgedeputeerde treden op als adviseurs van de gebiedscommissie. Binnen de Directie Zuid van het ministerie van LNV heeft de planvorming in Wijde Biesbosch in het kader van de revitalisering geen hoge prioriteit omdat er op het gebied weinig nog te realiseren LNV-doelen liggen. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de reconstructiegebieden. De directie heeft dan ook besloten om, mede vanwege de ingekrompen personele capaciteit, niet direct deel te nemen aan het planvormingsproces in Wijde Biesbosch.

¹¹ Bij start waren dit er vijf, maar door fusies is het aantal afgenomen tot drie.

Kader 4.1 Tevredenheid met aanpak

Vrijwel alle gesprekspartners zijn positief over de aanpak van het planvormingsproces waarbij de meeste relevante partijen betrokken zijn. Deelname van deze partijen is naar hun mening noodzakelijk om te komen tot een bestuurlijk, ambtelijk en maatschappelijk gedragen gebiedsplan. Enkele gesprekspartners zijn echter van mening dat het grote aantal leden van de gebiedscommissie (totaal 23 leden, inclusief adviseurs) vertragend werkt op de planvorming. Verder constateren zij dat de omvang van de commissie het sluiten van compromissen in de hand werkt waardoor ontwikkeling van innovatieve oplossingen voor ervaren problemen wordt belemmerd. Tegelijkertijd bestaat er onder deze gesprekspartners geen gezamenlijke visie op de vraag welke belangen over- of onder vertegenwoordigd zijn in de gebiedscommissie.

Gesprekspartners van lokale natuur- en milieuorganisaties wijzen er op dat zij weliswaar tijdens bijeenkomsten in de streek kunnen reageren op de plannen, maar dat er geen of nauwelijks terugkoppeling vanuit de gebiedscommissie plaatsvindt over wat hun inbreng heeft opgeleverd en hoe het doorwerkt in de planvormingresultaten. Een provinciaal vertegenwoordiger zegt hierop dat vooraf is afgesproken dat vertegenwoordigers in de gebiedscommissie primair verantwoordelijk zijn voor deze terugkoppeling.

Verloop planvormingsproces

In 2002 is de gebiedscommissie Wijde Biesbosch inhoudelijk aan de slag gegaan met het opstellen van een streefbeeld als een informeel tussenproduct op weg naar een definitief gebiedsplan. In dit streefbeeld moesten de toekomstvisie en doelen van de gebiedscommissie voor het gebied worden beschreven en de wijze waarop de commissie deze wil bereiken. Voor de opstelling van het streefbeeld is door de gebiedscommissie aan vertegenwoordigde partijen in het planvormingsproces bilateraal gevraagd wat hun ambities voor het gebied zijn. Deze bilaterale gesprekken leidden tot sectorale visiekaarten (o.a. landbouw, natuur, water, recreatie en toerisme). Deze kaarten zijn tijdens een meerdaags werkatelier uitgewerkt tot streefbeeld.

Ter ondersteuning van de diverse groene vertegenwoordigers in de revitalisering Brabant-breed had de BMF vooraf 'eigen' groen(blauwe) ambitiekaarten per revitaliseringsgebied laten ontwikkelen door een extern adviesbureau. Hierin staan groene wensen en kansen voor natuur en landschap. De kaarten zijn opgesteld in samenwerking met vertegenwoordigers van de achterban van de BMF en de drie terreinbeheerders (Natuurmonumenten, Staatsbosbeheer en Brabants Landschap). De BMF heeft hiertoe een aantal workshops in de regio georganiseerd. Ook betrokken waterschappen zijn gevraagd naar hun mening, maar niet alle waterschappen hebben daadwerkelijk een bijdrage geleverd. De ambitiekaart is dan ook vooral een gezamenlijk product van de BMF, haar achterban en de terreinbeheerders.

Hoewel het aanvankelijk de bedoeling was de groen(blauwe) ambitiekaart ook in te dienen in de gebiedscommissie stuitte dit op weerstand bij de terreinbeheerders. De ambitiekaart ontlokte namelijk een stevige discussie tussen de groene partners over de te volgen strategie in het kader van het revitaliseringsproject. Enkele vertegenwoordigers van terreinbeheerders wilden niet al bij aanvang van de planvorming alle groene kaarten op tafel leggen omdat zij verwachtten dat teveel openheid de toekomstige onderhandelingspositie negatief zou beïnvloeden. Volgens een gespreks-

partner van de BMF speelde bij de betrokken terreinbeheerders ook mee dat zij bang waren extra budget voor de realisatie van de EHS in het kader van de reconstructie mis te lopen als de lat in de Wijde Biesbosch te hoog werd gelegd. Uiteindelijk heeft de regiomedewerker van de BMF de ambitiekaart wel informeel aangereikt aan het projectbureau, maar zonder officiële instemming van alle betrokken groene belangen behartigers. De status was hierdoor onduidelijk.

Het eerste concept streefbeeld (maart 2002) was naar de mening van de provincie en de gebiedscommissie nog niet volledig en te weinig toekomstgericht. Bovendien legde het concept de relatie met de ondergrond, de zogenaamde lagenbenadering¹², onvoldoende. Daarom is uiteindelijk het definitieve concept-streefbeeld van de Wijde Biesbosch samen met dat van de Brabantse Delta in de besloten setting een meerdaags werkatelier tot stand gekomen. Aan dit atelier deden een beperkt aantal vertegenwoordigers uit de ambtelijke werkgroep en de gebiedscommissie en provincie-ambtenaren mee.

In november 2002 is het streefbeeld door de gebiedscommissie vastgesteld. Het streefbeeld kent door zijn informele status geen formele inspraakprocedure. Bewoners van het gebied en andere betrokkenen mochten wel op het streefbeeld reageren op drie zogenaamde 'streek centraal bijeenkomsten' die in het begin 2003 zijn georganiseerd. Deze bijeenkomsten zijn volgens gesprekspartners goed bezocht vooral door agrarische ondernemers uit de streek. Groene vertegenwoordigers waren echter ondervertegenwoordigd. De reacties uit het gebied hadden dan ook voornamelijk betrekking op planonderdelen met consequenties voor de landbouw, zoals maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier.

In de loop van 2003 is het streefbeeld nader geconcretiseerd in een concept gebiedsplan. Dit proces verliep echter moeizaam, onder meer omdat het streefbeeld bewust vaag was gehouden en echte keuzes waren vermeden. Bovendien was de in de reconstructie gehanteerde zoneringsmethodiek niet hanteerbaar in de Wijde Biesbosch, onder meer door het nagenoeg ontbreken van intensieve veehouderij. In de periode dat de ZLTO haar deelname aan de reconstructie en revitalisering opschortte uit onvrede over de geboden ontwikkelingskansen voor de intensieve veehouderij, werkte de ambtelijke werkgroep een alternatieve zoneringsmethodiek uit. Aan de hand hiervan werd het streefbeeld vervolgens in samenwerking met diverse lokale groepen per deelgebied uitgewerkt. Aan deze zogenaamde zoneringsgesprekken, die in het najaar van 2003 plaatvonden, namen onder andere vertegenwoordigers van lokale natuur- en milieugroepen, landbouw, recreatie, gemeenten, provincie en waterschappen deel. Opvallend was het ontbreken van de terreinbeheerders. Door het gebrek aan gezamenlijke visievorming kregen deze gesprekken volgens een van de gesprekspartners sterk het karakter van 'landje pik'. Alle deelnemers hadden zo hun eigen wensen en stelden ruimteclaims.

¹² Dit is een centraal concept uit het Brabantse streekplan bedoeld om ruimtelijke keuzen meer in relatie te brengen met de onderste lagen van water, bodem, landschap en natuur- en cultuurhistorische waarden (Gebiedsplan Wijde Biesbosch 2004).

Kader 4.2 Concept-gebiedsplan

Het concept-gebiedsplan geeft een visie op hoofdlijnen op de gewenste toekomst van de Wijde Biesbosch in 2016. Per sector of thema gaat het gebiedsplan eerst kort in op de belangrijkste vraagstukken waarbij weinig aandacht wordt besteed aan de samenhang tussen sectoren. Vervolgens wordt per sector of thema een uitwerking gegeven aan de visie. De thema's zijn: water en bodem, landbouw, landschap en cultuurhistorie, natuur, milieu, recreatie en toerisme en wonen en werken. Het gebiedsplan bevat verder een ambitiekaart waarop de ruimtelijke ambities staan. Bij het gebiedsplan hoort verder een ambitieprogramma dat een doorkijk bevat naar de uitvoering van het gehele plan voor de totale planperiode van twaalf jaar en een uitvoeringsprogramma voor vier jaar dat dient als toetsingskader voor projectaanvragen.

De zogenaamde lagenbenadering waarbij de onderlaag van water, bodem, natuur en cultuurhistorie sturend is voor ruimtelijk gebruik door de mens, de 'bovenste laag' vormt de basis van het gebiedsplan. Hierbij is water als ordenend principe bepalend voor keuzes met betrekking tot de herinrichting van het gebied.

Bij het thema landbouw krijgt de grondgebonden landbouw de voorkeur. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen open landschappen en meer besloten landschappen. In open landschappen krijgen grondgebonden teelten zoals akkerbouw en volle grondstuinbouw en grondgebonden melkveebedrijven voorrang boven niet-grondgebonden agrarische activiteiten zoals glastuinbouw en intensieve veehouderij. In de meer besloten gebieden zoals de oeverwallen van het land van Heusden en Altena en rondom Oosterhout kunnen intensievere teelten zich ontwikkelen. Opvallend is dat in het gebiedsplan niet is uitgewerkt wat er onder deze intensievere teelten wordt verstaan. Verder biedt het plan ruimte voor glastuinbouw om zich binnen het gebied verder te ontwikkelen door introductie van zogenoemde doorgroeiplus-gebieden waar vestiging van nieuwe bedrijven onder bepaalde voorwaarden mogelijk is. Het streekplan voorziet daarentegen alleen in vestigingsgebieden en doorgroei-gebieden waar nieuwvestiging niet is toegestaan.

Bij het thema natuur wordt gekozen voor versnelde realisatie van de EHS door middel van particulier natuurbeheer of via koppeling aan andere plannen zoals Ruimte voor de Rivier, beek- en kreekherstel of de Nieuwe Hollandse Waterlinie. Hierbij is het streven om ook alle binnen de EHS vastgestelde ecologische verbindingzones te realiseren binnen de plantermijn van twaalf jaar.

Tenslotte is er in het plan ruimte voor intensieve recreatie zolang dat aanwezige omgevingswaarden, zoals natuur, landschap en cultuurhistorie niet schaadt. De thema's wonen, werken en leefbaarheid werkt het gebiedsplan het minst uit.

De integrale aanpak van de planvorming in de Wijde Biesbosch heeft al met al nauwelijks geleid tot integrale oplossingen van de toenemende en soms conflicterende ruimtelijke claims op het gebied. Groene belangenbehartigers en andere partijen zoals de ZLTO typeren het gebiedsplan als een lijst van sectorale wensen. Koppeling tussen verschillende sectorale belangen komt in het gebiedsplan vooral tot uitdrukking door het stellen van randvoorwaarden, en niet door uitwerking van gezamenlijke kansen in concrete projecten.

Begin 2004 was het concept-gebiedsplan uiteindelijk klaar. In de zomer 2004 onderwierpen de relevante provinciale afdelingen het plan aan een zogenaamde natuurtoets, hierbij geholpen door een adviesbureau. De waterschappen deden een watertoets. Hierbij werd beoordeeld of het concept plan voldoende rekening houdt met wettelijke eisen ten aanzien van natuur en water. Tegelijkertijd waren leden van de ambtelijke werkgroep en hun achterban in de gelegenheid om op het plan te reageren in een zogenaamde interne consultatieronde en zijn er streek centraal bijeenkomsten gehouden. De BMF en de lokale groep Altenatuur reageerden ook schriftelijk. De gebiedscommissie stelde de reacties begin juli vast en besloot dat de verwerking middels een schriftelijke ronde kon worden afgewerkt. Het tweede concept-gebiedsplan werd in september 2004 aangeboden aan Gedeputeerde Staten. Vervolgens droeg GS het plan ter inspraak voor, voordat het door PS kan worden vastgesteld.

4.3 Relatie met andere beleidsvoeringsprocessen

De planvorming in de Wijde Biesbosch staat niet op zichzelf. De inhoud van de discussies, houding en standpunten van deelnemende partijen worden mede bepaald door ontwikkelingen in andere reconstructie en revitaliseringgebieden en door andere beleidsvoeringsprocessen met betrekking tot het gebied. Zo leidde onduidelijkheid over de aanpassing van reconstructie plannen aan de nieuwe Wet Ammoniak en Veehouderij (WAV) er in de zomer van 2004 toe dat de BMF en de terreinbeherende organisaties hun deelname aan de planvorming opgeschortten. Ook de ZLTO ziet de planvorming in de Wijde Biesbosch vooral vanuit het perspectief van de reconstructie waarbij continuïteit van de agrarische bedrijven voorop staat. Hierbij vreest de ZLTO dat verplaatsing van agrarische bedrijven uit de reconstructiegebieden naar de Wijde Biesbosch ten koste gaat van de bestaande landbouwbedrijven in het gebied. Verder wijzen veel gesprekspartners erop dat het langdurige proces van herziening van het streekplan de betrokkenheid van sommige deelnemende partijen bij het planvormingsproces negatief beïnvloedt. Zo willen veel gemeenten nu eerst met hun nieuwe bestemmingsplannen aan de slag.

Inhoudelijk trekt vooral de ontwikkeling van maatregelen in het kader van Ruimte voor de Rivier een sterke wissel op de discussies in de Wijde Biesbosch. Verder vraagt het opstellen van uitwerkingsplannen voor de stedelijke regio's Waalbos en Breda-Tilburg en de landelijke regio's waaronder Land van Heusden en Altena en Groot Langstraat om de nodige afstemmingsinspanningen van de gebiedscommissie en provincie.

4.4 Analyse beleidsnetwerk

Actoren

In het beleidsnetwerk rond de revitalisering van de Wijde Biesbosch kunnen drie groepen van actoren worden onderscheiden:

- overheden (rijk, provincie, gemeenten en waterschappen);
- maatschappelijke organisaties;
- gebiedsbewoners, ondernemers en andere gebruikers van het gebied (o.a. recreanten).

De samenstelling van de gebiedscommissie Wijde Biesbosch en de ambtelijke werkgroep is door de provincie Noord-Brabant bepaald. Hierbij heeft zij gekozen voor vertegenwoordiging van alle betrokken overheden (gemeenten en waterschappen) en andere gevestigde belangen in het buitengebied, zoals de ZLTO en grote terreinbeherende organisaties. Gebiedsbewoners zijn aangewezen op indirecte behartiging van hun belangen via deelnemende gemeenten en maatschappelijke organisaties.

De BMF coördineert de groene belangenbehartiging in het planvormingsproces en behartigt de cultuurhistorische belangen. Bij de groene belangenbehartiging streeft zij nauwe samenwerking na met het Brabants Landschap, Natuurmonumenten en Staatsbosbeheer. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking in een gezamenlijke vertegenwoordiging in de gebiedscommissie Wijde Biesbosch. De twee groene vertegen-

woordigers in de gebiedscommissie zijn een bestuurslid van het Brabants Landschap, tevens oud-directeur van een Brabants waterschap en huidig lid van Provinciale Staten, en een oud districthoofd van het district Biesbosch bij Staatsbosbeheer.

De BMF is een stichting en functioneert als koepelorganisatie en vertegenwoordiger van ruim 130 lokale natuur en milieugroepen in Noord-Brabant. Het budget van de BMF bedraagt ruim één miljoen euro per jaar. Hiervan is ruim een vierde vaste subsidie van de provincie. Het bestuur van de BMF heeft zeven leden onder meer afkomstig uit aangesloten natuur- en milieuorganisaties (de zogenaamde achterbanorganisaties). Op het bureau van de BMF werken rond de twintig mensen (bijna allemaal op deeltijdbasis). Hiervan zijn vijf medewerkers als regiomedewerker actief in de planvorming in de negen gebieden van de revitalisering. In de Wijde Biesbosch heeft een regiomedewerker zitting in de ambtelijke werkgroep. Deze regiomedewerker is ook actief in de Brabantse Delta, de Meierij en Beerze-Reuzel.

Kader 4.3 Staatsbosbeheer wel betrokken in Langstraat

Eind 2002 wordt het platform de Langstraat opgericht. Het betreft een samenwerkingsverband van de gemeente Waalwijk, IVN de Waerdman, de ZLTO, Waterschap Brabantse Delta, Staatsbosbeheer en de provincie Noord Brabant. Doel is verbetering van de recreatieve, cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten van de Langstraat. De gebiedscommissie Wijde Biesbosch ondersteunt het samenwerkingsverband financieel en de gebiedsmedewerker vervult een secretarisfunctie.

Het samenwerkingsverband houdt zich voornamelijk bezig met de ontwikkeling en uitvoering van projectideeën. Projecten gaan over het herstel van een historisch sluisje, het opknappen van een kloostertuin en het realiseren van doorgaande wandelroutes. Een van de deelnemers typeert ze als projecten met een hoog “doe- en poetsgehalte”. De belanghebbende platformleden zijn tot nu toe de belangrijkste financiers. Wel werkt het Platform voor de uitvoering van haar projectenprogramma aan de vorming van een gemeenschappelijk potje waarin de verschillende leden geld storten. Dit potje kan gebruikt worden als cofinanciering bij aanvragen voor de Subsidieregeling Gebiedsgericht Beleid. Staatsbosbeheer, gemeente en waterschap hebben inmiddels geld beschikbaar gesteld, de IVN-groep levert een bijdrage in natura.

Het platform bouwt voort op de samenwerking rond het bottom up initiatief GlasNat én de ontwikkeling van een cultuurhistorische visie voor het gebied. Het project GlasNat behelst de verplaatsing van een vijftal glastuinbouwbedrijven uit de GHS. Hierdoor kunnen twee natuurgebieden in bezit van Staatsbosbeheer met elkaar worden verbonden.

Ten tijde van de onderhandelingen voor GlasNat wijst het rijk de Langstraat aan als Belvédèregebied. Hiermee gaat een subsidie gepaard voor de ontwikkeling van een cultuurhistorische visie. Staatsbosbeheer en provincie nemen vervolgens het initiatief voor het opstellen van een dergelijke visie. Staatsbosbeheer ziet hierin namelijk een uitgelezen kans om de interne discussie over de verhouding tussen natuur en cultuurhistorie te voeden. In de begeleidingscommissie zitten weer ongeveer dezelfde partijen als bij GlasNat en bij het latere platform Langstraat.

Opvallend is dat Staatsbosbeheer op dit lokale niveau een belangrijke rol speelt, terwijl ze de behartiging van het groene belang op regionaal niveau grotendeels overlaat aan de BMF. Deze lokale betrokkenheid komt voor uit de belangrijke grondpositie van de organisatie in de Langstraat en de afhankelijkheid van andere partijen bij het bereiken van eigen natuur- en recreatiedoelen in het gebied. Bovendien spreekt het concrete karakter van activiteiten van het platform Staatsbosbeheer aan.

De samenstelling van de groene vertegenwoordiging in de ambtelijke werkgroep en gebiedscommissie is niet teruggekoppeld naar de achterbanorganisaties. Ook inhoudelijk hebben zij geen mandaat afgesproken met de achterbanorganisaties. Wel organiseert de regiomedewerker Wijde Biesbosch een zogenoemd achterbanoverleg waaraan de twee groene vertegenwoordigers in de gebiedscommissie en vertegen-

woordigers van lokale natuur en milieugroepen deelnemen. Ook de terreinbeheerders in het gebied zijn uitgenodigd, maar nemen in de praktijk niet deel (zie kader 4.3). Het overleg komt bijeen tussen bijeenkomsten van de ambtelijke werkgroep en de gebiedscommissie in. Met deze planning kunnen volgens de regiomedewerker actuele onderwerpen in het kader van de planvorming goed worden doorgesproken met de achterban voordat de gebiedscommissie zich erover buigt. Voor de groene vertegenwoordigers in de gebiedscommissie en ambtelijke werkgroep functioneert het overleg vooral als ‘voelhorens in het gebied’: wat speelt er lokaal, welke knelpunten zijn er, welke soorten zitten er in bepaald deelgebied? Er vindt geen gezamenlijke visievorming of strategie-ontwikkeling plaats. Terugkoppeling over de regionale besluitvorming in de ambtelijke werkgroep en gebiedscommissie naar de achterban gebeurt niet of nauwelijks. De achterban krijgt ook geen vergaderstukken opgestuurd (zie kader 4.4)

Kader 4.4 Opvattingen over het achterbanoverleg

Groene vertegenwoordigers in de gebiedscommissie en de ambtelijke werkgroep spreken zich overwegend waarderend uit over het functioneren van het achterbanoverleg. Hierbij wijzen zij erop dat dit overleg goed wordt bezocht door de verschillende achterbanorganisaties. Zij zien het overleg vooral als een belangrijke bron van terreinkennis. De groene vertegenwoordigers in de gebiedscommissie wijzen bovendien op het belang van het overleg voor draagvlakcreatie onder lokale natuur en milieugroepen voor (deel)resultaten van de planvorming in de Wijde Biesbosch. Een gebrek aan draagvlak heeft naar hun mening een negatief effect op hun positie binnen de gebiedscommissie omdat andere deelnemende partijen hiervan gebruik kunnen maken in hun eigen voordeel (‘dat wil je nou wel, maar je achterban denkt daar heel anders over’). Daarom zeggen zij “alles me te nemen” wat er in het achterbanoverleg naar voren komt.

Lokale natuur en milieuorganisaties zijn echter minder tevreden over het verloop en resultaten van het achterbanoverleg. Gesprekspartners noemen de relatie met de groene vertegenwoordigers onevenwichtig en “eenrichtingsverkeer”. Ze missen terugkoppeling door groene vertegenwoordigers over wat er met hun inbreng gebeurt en op welke manier deze doorwerkt in de plannen. Ze zien het achterbanoverleg vooral als een praatgroep waarbij “groene vogels van allerlei pluimage” een breed scala aan min of meer onsamenhangende groene items met elkaar bespreken. Hierbij wijzen ze erop dat het doel van deze bijeenkomsten onduidelijk is, ook in relatie tot de planvorming in de Wijde Biesbosch. Met betrekking tot het laatste zouden deze gesprekspartners graag zien dat tijdens bijeenkomsten meer aandacht wordt besteed aan visieontwikkeling en standpuntbepaling. Tegelijkertijd wijzen zij erop dat niet alle deelnemende groepen actief betrokken zijn bij de planvorming op gebiedsniveau. Zij nemen onvoldoende deel aan door het projectbureau georganiseerde werkgroepen of zoneringsgesprekken waardoor hun invloed op de planvorming gering is. Dit wordt ook onderkend door de groene vertegenwoordigers. Zij constateren dat het moeilijk is om lokale groepen voor issues te interesseren die buiten hun eigen werkterrein liggen.

Terreinbeheerders zijn vaak ook uitgenodigd voor het achterbanoverleg. Staatsbosbeheer voelt zich hier echter niet door aangesproken: de gesprekspartner ziet zichzelf niet als achterban maar als partner van de BMF. Bovendien is het achterbanoverleg wat hem betreft “te breed en te wollig”.

Op provinciaal niveau organiseert de BMF verder een afstemmingsoverleg tussen groene vertegenwoordigers in alle negen gebiedscommissies werkzaam in Noord-Brabant en leden van de klankbordgroepen in de reconstructiegebieden. Ook de directeurs van de terreinbeherende organisaties nemen aan dit overleg deel. In dit overleg worden de standpunten bepaald met betrekking tot belangrijke natuur relevante onderwerpen zoals regionale waterberging, EHS en de intensieve veehouderij. De discussies in dit overleg worden volgens de regiomedewerker Wijde

Biesbosch echter sterk gedomineerd door ontwikkelingen in de reconstructiegebieden. Hij heeft daarom zelf het initiatief genomen om een apart afstemmingsoverleg voor de twee revitaliseringsgebieden (Wijde Biesbosch en Brabantse Delta) te organiseren. De BMF als organisatie vindt dit extra afstemmingsoverleg echter overbodig en is niet bereid het structureel te ondersteunen.

Percepties op de gebiedsproblematiek

Er bestaat geen duidelijke aanleiding voor de planvorming in de Wijde Biesbosch. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de reconstructiegebieden waar de problematiek rond de intensieve veehouderij de reden vormde voor de planvorming en het verloop ervan in hoge mate beïnvloedt. Het planvormingsproces in de Wijde Biesbosch is echter gericht op zeer uiteenlopende vraagstukken die op het gebied afkomen en consequenties (kunnen) hebben voor het ruimtegebruik, de omgevingskwaliteit of leefbaarheid (Gebiedscommissie Wijde Biesbosch, 2004).

Er mist hierdoor een gedeeld gevoel van urgentie. Als de provincie niet met het initiatief was gekomen, waren partijen waarschijnlijk nooit op dit niveau bij elkaar gekomen. Meerdere gesprekspartners merken op dat deelnemende partijen aan het planvormingsproces de eigen (sectorale) vraagstukken benadrukken en moeite hebben verder te kijken dat het pure eigen belang. Enkele gesprekspartners voegen hieraan toe dat door deze houding de ontwikkeling van een gezamenlijke visie op de problemen en kansen in het gebied wordt belemmerd. Zo leggen groene belangenbehartigers de nadruk op aantasting van natuur en landschapswaarden buiten EHS-gebieden door bijvoorbeeld schaalvergroting van de landbouw, verdergaande intensivering van het agrarisch grondgebruik en toenemende verstedelijking. Deze zorg delen zij met betrokken lokale natuur- en milieuorganisaties die zich vooral inzetten voor herstel en behoud van natuur en landschapswaarden en behoud van rust en ruimte. De ZLTO benadrukt vooral de verdergaande beperkingen op de agrarische bedrijfsontwikkeling voortvloeiend uit toenemende ruimtelijke claims vanuit functies als wonen, werken, water, natuur en landschap. De provincie en waterschappen leggen de nadruk op de waterproblematiek (Ruimte voor de Rivier). De provincie ziet echter ook behoud van ruimte voor landbouwontwikkeling in het gebied als belangrijke uitdaging. Sommige gesprekspartners merken op dat water ('vasthouden, bergen, afvoeren') één van de weinige thema's is waar alle partijen gezamenlijk aan willen werken. Dit thema vloeit overigens voort uit rijksbeleid en is dus van buitenaf geagendeerd in het planvormingsproces (zie hoofdstuk 3). Ook het behoud van cultuurhistorische waarden is zo'n gemeenschappelijk onderschreven belang.

Percepties op eigen ambities en opstelling en die van andere actoren

Deelnemende partijen hebben over het algemeen geen hoge ambities: ze willen ieder voor zich het bestaande overheidsbeleid dat aan eigen doelen tegemoet komt zo goed mogelijk boven tafel houden of nieuw beleid dat in gaat tegen de eigen belangen weren. Voor groene belangenbehartigers vormen bijvoorbeeld afspraken vastgelegd in Hand aan de Ploeg en het provinciaal Natuur- en landschapsoffensief belangrijke referentiekaders. Formeel geldt Hand aan de Ploeg ook voor andere partijen als uitgangspunt, maar de interpretatie van dit kader verschilt.

Speerpunten voor groene belangenbehartigers in de planvorming van de Wijde Biesbosch (en andere revitaliseringgebieden) zijn onder andere:

- versnelde realisatie van de EHS met prioriteit voor de realisatie van zogenaamde natte natuurepaleis om verdergaande verdroging van natuuregebieden tegen te gaan;
- begrenzen van de RNLE's;
- begrenzen van extensiveringsgebieden voor de landbouw;
- terugdringen van gebruik van teeltondersteunende voorzieningen in kwetsbare gebieden door uitvoering van vastgesteld provinciaal beleid en extensiever grondgebruik;
- afstemmen van plannen voor ontwikkeling van recreatieve voorzieningen op aanwezige natuurwaarden door bijvoorbeeld overlap met GHS-natuur te voorkomen.
-

Er is hierbij een nuanceverschil tussen de BMF en de terreinbeheerders. Legt de BMF de nadruk op versterking van natuur en landschap buiten de EHS, terreinbeherende organisaties zetten zich vooral in voor bescherming en ontwikkeling van eigen natuuregebieden in de EHS. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat Natuurmonumenten niet direct bij de regionale planvorming in de Wijde Biesbosch is betrokken omdat deze organisatie geen aankoopbeleid heeft in het gebied. Groene belangenbehartigers en terreinbeheerders werken echter wel samen op het niveau van deelgebieden (zie kader 4.5)

Groene belangenbehartigers zeggen overigens moeite te hebben het thema natuur concreet 'handen en voeten' te geven in het planvormingsproces (zie ook 4.3). Ook andere gesprekspartners constateren dat sommige ambities van groene vertegenwoordigers onvoldoende zijn uitgewerkt op gebiedsniveau. Een voorbeeld is de voorgestane groenblauwe dooradering van het agrarisch gebied: onduidelijk is wat de consequenties hiervan zijn voor de Wijde Biesbosch. De groene gesprekspartners wijten dit verschijnsel enerzijds aan het feit dat zij vaak de verdediging van provinciale beleidskaders op zich nemen, wegens een gebrek aan directe inhoudelijke betrokkenheid van de provinciale afdeling natuur en landschap¹³. Anderzijds heeft de achterban door de sterke versnippering van natuurbelangen in het gebied ook geen eenduidige visie op de regionale problematiek. Deze lokale natuur en milieugroepen richten zich sterk op de eigen activiteiten en problemen in deelgebieden en zijn weinig betrokken bij de behartiging van groene belangen op gebiedsniveau.

Enkele gesprekspartners twijfelen ook aan de aanwezigheid van de benodigde competenties bij sommige groene vertegenwoordigers in het gebiedsproces. Mensen met visie en durf, die constructief willen meewerken aan het proces kunnen volgens deze gesprekspartners veel invloed hebben op het proces. Ook gebiedskennis en de wijze waarop die wordt ingebracht spelen een belangrijke rol. Een klacht over de vertegenwoordigers in de gebiedscommissie is dat ze te weinig hun mond open doen. Verder merken gesprekspartners op dat de groene belangenbehartiger in de ambte-

¹³ Het adviseurschap in de gebiedscommissie wordt ingevuld door iemand van de afdeling Ruimtelijke Ordening.

lijke werkgroep zich niet altijd even tactvol uit. Dit geldt overigens ook voor de landbouwvertegenwoordiger. Dit heeft in het verleden regelmatig geleid tot spanningen.

Kader 4.5 Groene acties in het Land van Heusden en Altena

Het buitengebied van de gemeente Aalburg wordt volgens twee in dit gebied actieve lokale natuur- en milieu groepen gekenmerkt door een verregaande ‘verrommeling’. In vrijkomende agrarische gebouwen staat de gemeente een type van bedrijvigheid toe die in de visie van deze groene belangenbehartigers weinig te maken heeft met de vastgestelde agrarische bestemming. In voormalige agrarische gebouwen op de oeverwal vestigen zich zodoende handelsondernemingen in potplanten die vervolgens noodzakelijke voorzieningen realiseren met negatieve gevolgen voor de aanwezige omgevingskwaliteiten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om het plaatsen van loodsen, asfalteren van weidegrond en afdichten van slootoevers met plastic folie. Direct omwonenden hebben over deze ontwikkeling contact gezocht met twee in natuur- en milieugroepen uit het gebied. Deze groepen vonden dat dit niet ‘zomaar kon gebeuren’ en besloten om gezamenlijk actie te voeren tegen de vestiging van een nieuwe handelsonderneming in een nog open deel van het buitengebied. Telefonische contacten met de gemeente Aalburg over handhaving van het bestemmingsplan leverden volgens de gesprekspartners niets meer op dan een relaas over gebrek aan gemeentelijke capaciteit. Op het schriftelijke bezwaar dat betrokken lokale groepen vervolgens bij de gemeente hebben ingediend werd pas gereageerd toen de groepen dreigden met een juridische procedure. Deze procedure hebben ze vervolgens daadwerkelijk aangespannen, maar verloren.

Opvallend is dat hoewel de betrokken groepen en de BMF de zorg voor verrommeling van het landschap delen, ze de problematiek verschillend benaderen. De lokale groepen concentreren hun acties tegen vestiging van één bedrijf, terwijl de BMF de situatie benadert vanuit het brede gebiedsperspectief. Hierbij staat de vrees voor een mogelijke precedentwerking die uitgaat van de goedkeuring voor vestiging centraal. De betrokken lokale groepen hebben bij hun acties geen ondersteuning gezocht bij de BMF. Ook de BMF van haar kant heeft geen contact gezocht met de groepen. Zij was wel op de hoogte van de problematiek maar heeft deze niet ingebracht in het gebiedsproces of gevraagd aan de vertegenwoordigers in de gebiedscommissie om dit te doen. Dit is opmerkelijk omdat de problematiek gerelateerd is aan het in het gebiedsplan gepropageerde onderscheid tussen grondgebonden landbouw in open en meer besloten landschappen. Hiervan is de BMF een fel tegenstander. De situatie in Aalburg had als voorbeeld kunnen dienen om bezwaren tegen het gewraakte onderscheid te concretiseren.

Groene vertegenwoordigers zijn op hun beurt eensgezind in hun gevoel dat zij alleen staan in hun streven naar herstel, behoud en ontwikkeling van natuur in het gebied. Er wordt wel samengewerkt met bijvoorbeeld waterschappen in de verdrogingsproblematiek rond natuurgebieden (natte natuurparels) en met de ZLTO bij de opstelling van landschapsontwikkelingsplannen, maar van duurzame coalities is volgens deze gesprekspartners geen sprake.

Ook de provinciale afdeling Natuur en Landschap is vreemd genoeg geen coalitiepartner van de groene vertegenwoordigers in het gebiedsproces. Volgens een provinciaal gesprekspartner vormt de Wijde Biesbosch geen beleidsprioriteit omdat daar aanwezige natuurwaarden al behoorlijk zijn beschermd, onder meer door de begrenzing van de EHS. Het belang van natuur buiten de EHS vormt kennelijk geen thema voor structurele samenwerking. De wel aanwezige contacten tussen de provincie en groene belangenbehartigers verlopen ongestructureerd, via persoonlijke netwerken van betrokkenen.

Tenslotte wijzen vertegenwoordigers van groene belangen in de project organisatie er op dat hun belangen en die van gemeenten sterk uiteen lopen. Gemeenten zijn primair gericht op het behartigen van het belang van de eigen inwoners waardoor thema's als bedrijvigheid en wonen centraal staan. Gemeenten hechten bovendien naar de mening van deze gesprekspartners weinig belang aan natuur en landschap. Door ervaren tegengestelde belangen treden groene belangenbehartigers vertegenwoordigers van gemeenten met het nodige wantrouwen tegemoet.

Aard relaties en verdeling van macht en invloed

De meeste gesprekspartners noemen de invloed van groene belangenbehartigers op het planvormingsproces niet groot. Groene belangenbehartigers hebben weliswaar belangrijke hulpbronnen als gebiedskennis en het vermogen om een brede groep burgers te mobiliseren rond natuur- en milieuthema's. Voor effectieve inzet van deze hulpbronnen zijn relaties met lokale natuur- en milieugroepen uitermate belangrijk. Deze zijn echter moeilijk te interesseren in bovenlokale problematiek en abstracte planvorming. Coalities met terreinbeherende organisaties en actieve betrokkenheid van deze organisaties bij onderwerpen zoals behoud en herstel van natuurwaarden in gebieden buiten de begrensde EHS kunnen de invloed van groene belangenbehartigers op het planvormingsproces versterken. Terreinbeheerders hebben door eigendom van grond een sterke uitgangspositie bij onderhandelingen met andere partijen. Terreinbeheerders kennen echter een beperkt beleid voor het buitengebied en voelen zich primair verantwoordelijk voor eigen terreinen. Hierdoor houden zij zich weinig bezig met natuur- en milieubelangen buiten die gebieden. In de praktijk neemt de BMF daarom in samenwerking met haar achterbanorganisaties de verantwoordelijkheid voor de behartiging van groene belangen buiten bestaande natuurgebieden op zich.

Gemeenten hebben een relatief sterke machtspositie in het planvormingsproces omdat zij met het bestemmingsplan een belangrijk instrument in handen hebben om afspraken die binnen de gebiedscommissie gemaakt zijn door te voeren. Aanpassing van gemeentelijke bestemmingsplannen in revitaliseringsgebieden gebeurt namelijk op vrijwillige basis (zie 4.2.1).

Het uitoefenen van pressie is een frequent gebruikte en succesvolle strategie van individuele gemeenten om te voorkomen dat de gebiedscommissie onwenselijke besluiten neemt. Zo dreigde bijvoorbeeld de gemeente Oosterhout het gebiedsplan te negeren naar aanleiding van de in het plan geboden mogelijkheid voor nieuwvestiging van glastuinbouw binnen haar gemeentegrenzen.

Gemeenten zijn bovendien numeriek sterk vertegenwoordigd in de gebiedscommissie en ambtelijke werkgroep. Een aantal gesprekspartners merkt op dat gemeenten vaak onderling standpunten op elkaar afstemmen en daardoor een meerderheidsstandpunt in kunnen nemen. Andere gesprekspartners vinden dat onderlinge afstemming tussen gemeenten veel moeite kost omdat eigen gemeentelijke belangen altijd prevaleren boven die van andere gemeenten. Verder heeft het huidige duale stelsel naar de mening van veel gesprekspartners tot gevolg dat vertegenwoordigers van gemeenten regelmatig worden 'terug gefloten'

door hun gemeenteraden waardoor gemaakte afspraken weer worden opengebroken. Een effect hiervan is dat gemeenten weliswaar door andere partijen als relatief invloedrijk worden beschouwd, maar tegelijkertijd ook als onbetrouwbare partners gelden in het planvormingsproces.

Een ander verschijnsel dat afbreuk doet aan invloed van de gemeenten is hun houding ten opzicht van regionale vraagstukken. Veel vraagstukken die spelen in de Wijde Biesbosch hebben een regionaal karakter zoals ontwikkelingsruimte voor de glastuinbouw, capaciteit voor waterberging en extra ruimte voor de afvoer van water uit de grote rivieren. Gemeenten zetten zich vooral in voor het belang van de eigen inwoners en zijn over het algemeen weinig geneigd over de eigen gemeentegrenzen heen te kijken, laat staan dat zij bereid zijn om voorstellen die niet direct belangen van eigen inwoners dienen te steunen. Dit verzwakt hun positie ten opzichte van andere partijen die wel een bredere visie hebben

Naast gemeenten, heeft ook de ZLTO een relatief sterke machtspositie in het planvormingsproces. Deze is gebaseerd op grondeigendom, een sterke organisatie en historisch gegroeide, corporatistische relaties met LNV en provincie. Landbouwvertegenwoordigers buiten deze machtspositie in de reconstructiegebieden uit door frequent te dreigen met opschorting van het overleg. Deze strategie heeft ook zijn weerslag op de planvorming in de Wijde Biesbosch. Ook in dit kader staat voor landbouwvertegenwoordigers ruimte voor bedrijfsontwikkeling centraal en zijn ze weinig geneigd zich iets aan te trekken van andere belangen. Zij lijken daarbij te vergeten dat zij voor oplossingen van knelpunten die de landbouwsector als geheel aangaan afhankelijk zijn van andere partijen en (toekomstige) beleidsontwikkelingen. Veel gesprekspartners (groene belangenbehartigers en anderen) typeren de houding van vertegenwoordigers van de ZLTO als weinig constructief (“star”, “defensief”, “conservatief”). Zij verwijten deze organisatie primair de belangen van individuele bedrijven in de streek te behartigen (“consolidatie van huidig gebruik”) zonder dat daar een visie op de toekomst van de landbouwsector als geheel aan ten grondslag ligt. Tegelijkertijd zien deze gesprekspartners dat sommige vertegenwoordigers van waterschappen en gemeenten sterk agrarisch georiënteerd zijn en in planvormingspraktijk vaak samen met de landbouwvertegenwoordigers een blok vormen.

Een aantal gesprekspartners merkt op dat waterschappen op basis van bestaande beleidsopgaven en hieruit voortvloeiende ruimteclaims, zoals in het geval van opgaven voor regionale waterberging, een sterke positie hebben in het planvormingsproces.

De recreatiesector is in de provincie Noord-Brabant niet sterk georganiseerd. Sommige groene gesprekspartners merken op dat de sector in de planvormingspraktijk vaak samen optrekt met vertegenwoordigers van gemeenten en de landbouw. Hierdoor staat de recreatiesector volgens hen regelmatig tegenover groene belangenbehartigers. Groene belangenbehartigers zien bijvoorbeeld liever geen voorzieningen voor intensieve recreatie in natuurgebieden, maar juist aan de rand daarvan. Voor recreatieondernemers zijn dit juist aantrekkelijke locaties.

Alle gesprekspartners vinden dat de provincie veel invloed heeft op het planvormingsproces. De provincie is initiatiefnemer, financiert de planvorming en levert

personele ondersteuning. Daarnaast stelt de provincie de kaders voor de planvorming en toetst het eindresultaat. Tekenend voor deze sterke machtspositie is dat de provincie niet als onderhandelingspartner deelneemt aan de planvorming. Het projectbureau dat uit drie provinciale ambtenaren bestaat vervult namelijk de rol van facilitator en aanjager van het proces. Hun inzet is vooral procesgericht en niet inhoudelijk (“het projectbureau wordt geacht neutraal te zijn”). Verder is een provinciaal adviseur betrokken. Hij verwoordt tijdens vergaderingen van de gebiedscommissie het provinciaal beleid, maar heeft geen mandaat voor onderhandeling. Onderhandeling vindt pas plaats aan het eind van het planvormingsproces als GS het concept-gebiedsplan toetst aan het vastgestelde beleid en over afwijkingen met de gebiedscommissie in de slag gaat.

Samenvattend: deze globale analyse van machtsverhoudingen geeft aan dat alle deelnemers aan het gebiedsproces elkaar in meer of mindere mate nodig hebben. Zo is de provincie afhankelijk van de andere partijen voor de uitvoering van haar strategische beleid. Samenwerking op gebiedsniveau is bovendien nodig voor het verkrijgen van nationale en Europese subsidies voor plattelandontwikkeling. Gemeenten hebben relatief de meeste autonomie. Zij hebben weinig bovenregionale wensen of hebben die al geregeld in een structuurvisie-plus en beschikken met het bestemmingsplan over een belangrijke machtsbron. De ZLTO voelt zich verder sterk en relatief autonoom maar het is de vraag of dat terecht is. Voor de groene vertegenwoordigers geldt het tegenovergestelde: ze voelen zich zwak maar hebben zeker ook de beschikking over machtsbronnen. De afhankelijkheidsrelaties tussen maatschappelijke actoren hebben overwegend een competitief karakter: zij strijden om dezelfde grond voor het realiseren van hun wensen. Dit maakt samenwerking lastig.

Strategieën en interacties¹⁴

De meeste gesprekspartners hebben het streven naar een gedragen, integraal gebiedsplan waarbij alle partijen aan hun trekken komen, hoog in het vaandel. Hierbij passen strategieën die gericht zijn op exploratie van kansen en verbindingen en de ontwikkeling van zogenaamde win-win oplossingen.

Toch wijkt de praktijk van het besluitvormingsproces in de Wijde Biesbosch af van dit ideaalplaatje. Veel partijen kiezen voor een sectorale insteek waarbij men zich concentreert op het veiligstellen van de eigen primaire belangen en doelen. Verschillende gesprekspartners klagen dan ook over het gebrek aan een brede visie bij deelnemers aan het gebiedsproces en over hun defensieve houding. Men ziet andere partijen met andere wensen en belangen al snel als tegenstanders in het gevecht om de schaarse ruimte. Dit leidt tot veelvuldig gebruik van machtsstrategieën: men gaat de confrontatie aan, mobiliseert machtsbronnen of probeert op andere besluitvormingsniveaus dingen voor elkaar te krijgen. Ook emotionele manipulatie wordt niet geschuwd. Gesprekspartners noemen bovendien diverse voorbeelden van partijen die hebben bedreigd het overleg op te schorten om concessies af te dwingen.

¹⁴ De hier beschreven strategieën en interacties zijn reconstructies van de onderzoekers op basis van een analyse van het besluitvormingsproces. Het geplande karakter van de handelingen is niet geverifieerd bij de actoren in kwestie. Het is daarom mogelijk dat een handelingsverloop, dat wij achteraf als ‘strategie’ duiden, niet bewust zo is ontworpen.

Reconstructie van de strategieën van groene belangenbehartigers levert een divers beeld. Een groene vertegenwoordiger in de gebiedscommissie ziet de planvormingsfase als een noodzakelijk kwaad. Hij kan niet wachten tot de spreekwoordelijke schop de grond in gaat en houdt zich in de gebiedscommissie op de vlakte om het proces niet verder te vertragen. De ander legt sterk de nadruk op het mobiliseren van contacten in andere netwerken (koppelen).

De groene vertegenwoordiger in de ambtelijke werkgroep maakt overwegend gebruik van machtsstrategieën. Zo schuwt hij de confrontatie niet en mobiliseert hij veelvuldig bestaande provinciale beleidscategorieën als hulpbron om zijn standpunten kracht bij te zetten. De BMF en terreinbeheerders schortten in de zomer van 2004 hun medewerking aan de revitalisering op. De reden hiervoor had overigens niets te maken met de Wijde Biesbosch.

Ondanks het gevaar voor escalatie en verstoorde relaties die het veelvuldige gebruik van machtsstrategieën met zich meebrengt, slagen partijen er toch in zonder al te veel kleerscheuren een gezamenlijk gebiedsplan op te stellen waarmee iedereen min of meer uit de voeten kan. Een belangrijke factor hierbij is de regierol van de provincie. De provincie kan het zich niet veroorloven het proces te laten stranden en het projectbureau doet manhaftige pogingen, om volgens eigen zeggen “de kikkers in de kruiwagen te houden”.

Kader 4.6 Wel ruil in de Langstraat

De typering van de interactie tussen gebiedspartijen in de Langstraat wijkt sterk af van het regionale beeld. In het project GlasNat ontstaat een interessante ruil tussen de tuinders aan de ene kant en provincie, LNV en BMF aan de andere. Het begint allemaal met een initiatief van de tuinders die klem zitten omdat ze in de GHS liggen. In deze provinciale gebiedscategorie mogen tuinbouwbedrijven niet of nauwelijks groeien. Bovendien ligt een cluster van tuinbouwbedrijven pal tegen de GHS aan. De tuinders zoeken naar oplossingen voor deze problematiek. De gemeente Waalwijk omarmt het initiatief en er wordt een stuurgroep Glastuinbouw Waalwijk gevormd waarin alle belanghebbenden zitting hebben.

De tuinders willen graag groeien op de huidige locatie. De BMF wenst uitplaatsing van de zogenaamde solitaire bedrijven in de GHS én de cluster. De tuinders kunnen daar als ‘second best’ in meegaan. Uitplaatsing van alle bedrijven is echter te duur. De rekening wordt namelijk grotendeels bij de overheid gelegd. Het Ministerie van LNV heeft echter alleen geld voor opkoop van bedrijven in de EHS en de provincie Brabant wil vooral van de solitaire bedrijven af en heeft minder moeite met de cluster. De gemeente Waalwijk tenslotte wil de glastuinbouw uit werkgelegenheids- en historische motieven binnen haar grenzen behouden. Uitplaatsing naar een andere gemeente is daarom geen optie.

Na intensieve onderhandelingen ontstaat een klassieke win-win oplossing: solitaire bedrijven worden verplaatst met financiële steun van LNV, provincie en gemeente, de cluster blijft bestaan en mag beperkt groeien en de te verplaatsen bedrijven gaan grotendeels naar de cluster. Hierdoor kunnen twee bestaande natuurgebieden van Staatsbosbeheer met elkaar worden verbonden en wordt de vorming van een groot laagveenmoeras versneld. Wel levert SBB aan de rand grond in voor de uitbreiding van de cluster.

5 De groene inzet kritisch beschouwd

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het gebiedsproces in de Wijde Biesbosch en de rol van groene vertegenwoordigers daarin beoordeeld. Eerst laten we de groene groepen zelf aan het woord over het voorlopige resultaat van het proces. Vervolgens leggen we inzet van groene vertegenwoordigers in verschillende netwerken tegen de meetlat. Dit hoofdstuk vormt zodoende de opmaat voor hoofdstuk 6 waarin we komen tot praktische aanbevelingen om de groene belangenbehartiging in gebiedsgerichtbeleid te verbeteren.

5.2 Tevredenheid groene groepen

De tevredenheid van groene vertegenwoordigers en hun achterban over de resultaten van het gebiedsproces tot nu toe is over het algemeen gering. De verwachting was dat het gebiedsproces iets extra's zou leveren bovenop al gerealiseerde wensen. De BMF toont zich ronduit teleurgesteld over het groene gehalte van het concept-gebiedsplan. Hoofdpunten van kritiek zijn het ontbreken van een impuls voor ontwikkeling van nieuwe natuur (bovenop de al begrensde EHS) en de versterking van natuur- en landschapswaarden in het agrarisch gebied. Verder constateert de organisatie dat het plan onvoldoende invulling geeft aan bescherming van natte natuurparels en dat ook de verbetering van de waterkwaliteit onvoldoende uit de verf komt. Ten slotte vindt de BMF dat het plan onvoldoende duidelijkheid schept over de locaties waar in de toekomst ruimte is voor intensieve veehouderij en intensieve grondgebonden teelten zoals boom-, fruit- en groenteteelt.

Ook de lokale gesprekspartners zijn niet positief over het tussentijdse resultaat. Zo laat de categorie 'grondgebonden landbouw in besloten landschappen' uit het gebiedsplan agrarische intensivering toe. In de gemeente Aalburg vestigen zich zodoende handelsbedrijven in potplanten en breiden bestaande potplanten bedrijven uit. Dit leidt tot verrommeling van het landschap. Ook wijzen deze gesprekspartners erop dat het moeilijk is natuur relevante beleidscategorieën zoals de RNLE in de planvorming te concretiseren omdat veel agrariërs, recreatieondernemers en gemeenten de RLNE's zien als bedreiging voor toekomstige uitbreidingsplannen. Sommige groene gesprekspartners gaan nog een stapje verder: zij verdenken andere partijen ervan het gebiedsproces te gebruiken om voor natuur en landschap gunstige afspraken uit het streekplan of de structuurvisie-plus weer open te breken. Voorbeelden die zij noemen zijn de teeltondersteunende voorzieningen en de ruimte die het plan biedt voor ontwikkeling van intensivering van de land- en tuinbouw.

De onvrede over het gebiedsplan diende zich al aan rond het streefbeeld. Vrijwel alle gesprekspartners van natuur- en milieuorganisaties zijn hier ontevreden over. De BMF had graag gezoned tot op kavelniveau. Provinciale gesprekspartners bevestigen

dat in het streefbeeld bijvoorbeeld nog geen ecologische verbindingzones waren opgenomen en dat natuur vooral als randvoorwaarde gold in de planvorming. De natuurtoets van het concept-gebiedsplan pakt volgens hen voor natuur- en milieu positief uit.

Opvallend is dat de groene betrokkenen en ook de terreinbeheerders geen gemeenschappelijk kader hebben waaraan zij de resultaten van het gebiedsproces tot nu toe toetsen. De groenblauwe ambitiekaart is daar ooit voor bedoeld, maar heeft nauwelijks op die manier gefunctioneerd. Iedereen legt zo zijn eigen accenten. De interne consultatieronde over het gebiedsplan levert dan ook verschillende reacties op van BMF en een actieve lokale groep. De terreinbeheerders reageren via de vertegenwoordigers in de gebiedscommissie.

Ook meldt een gesprekspartner dat er nooit een ondergrens is vastgesteld voor wat het gebiedsproces minimaal moet opleveren op het gebied van natuur en landschap. Dit bemoeilijkt volgens hem de oordeelsvorming over doorgaan of stoppen met deelname aan het gebiedsproces.

5.3 Schaken op verschillende borden

De tevredenheid van groene betrokkenen bij het gebiedsproces wordt beïnvloed door een groot aantal factoren. Denk bijvoorbeeld aan de verwachtingen bij aanvang van het proces, eerdere ervaringen, het procesverloop, de provinciale regie, de ontwikkelingen in de beleidscontext en meer structurele verhoudingen tussen gebiedspartijen. Sommige van deze factoren zijn direct beïnvloedbaar, bij andere ligt dat veel moeilijker. In deze paragraaf beperken we ons tot die zaken die groene vertegenwoordigers door hun optreden in het gebiedsnetwerk of het overlappende groene netwerk naar hun hand kunnen zetten. We toetsen hun optreden aan het beoordelingskader gepresenteerd in 2.3.

5.3.1 Gebiedsnetwerk

Als we kijken naar het geactiveerde netwerk en de aard van de problematiek leenden die zich in de beginfase goed voor een ontwikkelstrategie van alle partijen. De urgentie was relatief laag, er was ruimte om met een lange termijn perspectief te werken, de stellingen waren nog niet betrokken en initiatiefnemer provincie wilde ruimte scheppen voor gebiedsspecifieke uitwerking van bestaande beleidskaders. Dit gezamenlijk exploreren had zicht kunnen geven op de verschillende percepties van het probleem, de afhankelijkheidsrelaties tussen actoren, aanvullende belangen en mogelijkheden voor ruil.

Het gebiedsproces onttaardt in de praktijk echter al snel in 'landje pik'. Partijen verbinden ruimteclaims aan hun wensen en doelen en deze kunnen niet allemaal tegelijkertijd worden gehonoreerd. Het gaat vervolgens vooral over verdeling in plaats van over vergroting van de koek. Van de groene vertegenwoordigers in het

gebiedsnetwerk gaat vooral de BMF-vertegenwoordiger mee in dit distributieve machtsspel. Hij werpt zich op als verdediger van de groene categorieën uit het provinciale streekplan en wantrouwt partijen die minder recht in de leer van het streekplan zijn. Hoewel hij met deze opstelling potentiële mogelijkheden voor exploratie en ruil verspeelt, is het de vraag of andere strategieën en perspectieven geschikter zijn. Zoals geconstateerd in 4.3 kenmerken de relaties tussen een aantal maatschappelijke actoren zich door competitieve interdependentie. In een dergelijke situatie ligt een arenaperspectief en machtsstrategie voor de hand. Daarbij komt dat ook een aantal andere partijen (landbouw, gemeenten) de machtskaart spelen. Daartegenover een ontwikkel- of ruilstrategie voeren zet weinig zoden aan de dijk. Ook keuzes van de provincie stroken niet met het beeld van een laboratorium- of marktplaats. Zo werkt het opstellen van visiekaarten per sector het betrekken van stellingen en overvragen in de hand. Er is in het proces weinig ruimte ingeruimd voor leren over de achtergronden van elkaars ambities en stellingnames. Dit is wel nodig willen partijen nieuwe perspectieven kunnen ontwikkelen. Verder bemoeilijkt de onduidelijke status van het gebiedsproces en –plan ruil. Deelnemers zijn onzeker over wat er met de onderhandelingsresultaten gebeurt. Er zijn geen duidelijke spelregels over de doorwerking in het streekplan of de bestemmingsplannen of financiering van de uitvoering. Wat gebeurt er als de provincie of gemeenten onderdelen van de overeen te komen package deal niet overnemen? Hoe zit het met de financiering? Meer duidelijkheid hierover had het zoeken naar win-win oplossingen kunnen vergemakkelijken.

Hoe begrijpelijk de keuze voor een machtsstrategie ook is, de vraag resteert of de genoemde groene vertegenwoordiger de machtskaart op handige wijze speelt. Kijkend naar de machtsbalans dan is die niet in het voordeel van groene partijen. Om in een dergelijke situatie toch invloed uit te oefenen is het zaak bestaande hulpbronnen op strategische wijze in te zetten en zo mogelijk, nieuwe hulpbronnen te mobiliseren. We hebben gezien dat de genoemde vertegenwoordiger vooral zijn kennis van bestaand provinciaal beleid inzet. Daarnaast benut hij de achterbanorganisaties als bron van lokale kennis. Met de eerste strategie anticipeert hij tijdens de onderhandeling op de uiteindelijke toetsing van het resultaat door de provincie aan onder meer het streekplan. Strijdigheid met het streekplan zou volgens hem afkeuring van het onderhandelingsresultaat betekenen. Op het eerste gezicht een sterk argument, ware het niet dat de provincie zelf ambivalent is over de vereiste planconformiteit: het streekplan is weliswaar een richtinggevend kader, maar de gebiedscommissies moeten ook ruimte krijgen om daar een eigen invulling aan te geven. Zo heeft de gedeputeerde tijdens de eerste bijeenkomst van gebiedscommissie aangegeven dat de gebiedscommissie altijd, mits goed gemotiveerd, af kan wijken van het streekplan.

De lokale kennis van de achterbanorganisaties is wel een sterke hulpbron. Deze beschikken veelal over gedetailleerde verspreidingsgegevens van dieren en planten en weten welke concrete ontwikkelingen spelen in hun streek. Omdat het gebiedsproces zich afspeelt op een hoger schaal- en abstractieniveau is het echter lastig deze kennis rechtstreeks in te zetten. Bovendien combineert het spelen van de ‘lokale kaart’ slecht

met de eerste strategie van het verdedigen van, per definitie, globale strategische beleidskaders.

Kennis is echter nog geen visie. De positie van de vertegenwoordigers kan worden versterkt als de standpunten die zij inbrengen voortkomen uit een proces van gezamenlijke visie-ontwikkeling met (vertegenwoordigers van) de achterban (zie verder 5.3.2). Een andere potentiële hulpbron die nog nauwelijks wordt benut is coalitievorming op gebiedsniveau met bijvoorbeeld gemeenten, waterschappen of vernieuwers binnen de landbouw. Omdat gemeenten meestal een lijn trekken en een belangrijke stem hebben in de gebiedscommissie, is het efficiënt om te proberen één gemeente voor je standpunt te winnen.

Tenslotte is het de vraag wat de consequenties zijn van machtsstrategieën op het ene niveau (ambtelijke werkgroep) en een meer afwachtende houding op een ander niveau (gebiedscommissie) van de besluitvorming. Het is niet gezegd dat eenheid in strategieën nodig is. Strategieën dienen immers aangepast te zijn aan die van de andere deelnemers aan het onderhandelingsproces en kunnen daardoor per niveau en fase van de besluitvorming verschillen. Wel is het zaak niet alleen voor inhoudelijke afstemming te zorgen maar ook aan gezamenlijke strategieontwikkeling te doen.

5.3.2 Groene netwerk

De positie en invloed van deelnemers aan het gebiedsnetwerk wordt voor een belangrijk deel bepaald door de mate waarin zij een achterban kunnen mobiliseren en mandaat verwerven. De groene vertegenwoordigers in het gebiedsnetwerk vertegenwoordigen formeel de BMF en haar achterban en de terreinbeheerders.

Een goed georganiseerde achterban is een belangrijke machtsbron. Zoals beschreven in 4.2 organiseert de BMF naar aanleiding van het gebiedsproces in de Wijde Biesbosch een achterbanoverleg met lokale groene groepen. Ook de terreinbeheerders worden hiervoor uitgenodigd. Idee is dat de groene vertegenwoordigers in het gebiedsproces hier voeding krijgen voor hun optreden in het gebiedsproces en op hun beurt de achterban informeren. Er is echter onvrede over het functioneren van dit achterbanoverleg (zie kader 4.3). Zo zijn lokale groepen ontevreden over terugkoppeling door de BMF van wat er met hun standpunten wordt gedaan en twifelen terreinbeheerders aan de kwaliteit van het achterbanoverleg. Het onderliggende probleem is dat de BMF als organisator van dit overleg, de interactie met de achterban te weinig ziet als zelfstandig onderhandelingsproces, dat minstens zoveel aandacht behoeft als het gebiedsproces met andere partijen. Zo is er vooraf geen helder onderhandelingsmandaat overeengekomen tussen vertegenwoordigers en achterban. De suggestie wordt gewekt en in stand gehouden dat de vertegenwoordigers alles meenemen. Er vindt te weinig discussie plaats over prioriteitstelling, korte en lange termijn doelen en haalbaarheid. Hierdoor heeft de achterban de neiging te overvragen en leert zij onvoldoende van de strategische overwegingen die op gebiedsniveau noodzakelijk zijn. Teleurstelling is het gevolg. Complicerende factoren zijn verder dat leden van groene groepen die afkomen op het achterbanoverleg een

tamelijk diffuse groep vormen die ook nog eens kan wisselen van samenstelling per bijeenkomst. Een belangrijk deel van de groene achterban is ook niet geïnteresseerd in belangenbehartiging en de minderheid die dat wel is, is vooral betrokken bij de eigen lokale problematiek. Tenslotte heeft de BMF beperkte capaciteit voor ondersteuning en coördinatie van het achterbanoverleg.

Naast het achterbanoverleg organiseert de BMF een afstemmingsoverleg op provinciaal niveau waarin groene vertegenwoordigers uit de negen revitaliseringscommissies een gezamenlijke koers ontwikkelen op hoofdthema's zoals intensive veehouderij, waterberging en EHS. Ook de directeurs van BMF en Staatsbosbeheer nemen deel, opdat afstemming tussen BMF en terreinbeheerders plaatsvindt. Probleem voor de groene vertegenwoordigers uit de Wijde Biesbosch is dat de reconstructieproblematiek dit overleg sterk domineert. Omdat de Wijde Biesbosch geen reconstructiegebied is, zijn de thema's van het afstemmingsoverleg niet altijd even relevant. Ook kunnen strategieën uiteen lopen.

Opvallend is de onduidelijke en soms moeizame relatie tussen BMF en de terreinbeheerders in dit groene netwerk. Enerzijds fungeren de terreinbeheerders als coalitiepartner waarmee de BMF op provinciaal niveau afspraken maakt over de te varen koers in de revitalisering. Anderzijds beschouwt de BMF de terreinbeheerders op gebiedsniveau als achterban. Dit laatste wekt wrevel bij de terreinbeheerders in het gebied. Zij zien zichzelf als partner en willen meer bilateraal overleg met de BMF over de te volgen koers. Hoewel uitgenodigd, nemen ze dan ook geen deel aan de achterbanoverleggen. Er is zodoende een missende schakel op gebiedsniveau die de positie van de groene vertegenwoordigers in het gebiedsproces ondermijnt. Zij vertegenwoordigen weliswaar mede de terreinbeheerders, maar er bestaat geen structureel overleg tussen deze vertegenwoordigers en de terreinbeheerders. Om goed als coalitie te kunnen opereren in het gebiedsnetwerk, is in ieder geval helderheid in de omgangs- en positierregels een vereiste: wie is waarvoor verantwoordelijk en hoe en op welk niveau overlegt men met elkaar? Nu hebben betrokkenen hierover verschillende opvattingen en dat versterkt de positie van de groene coalitie in het gebiedsnetwerk niet.

5.3.3 Provinciaal netwerk landelijk gebied

Naast het gebiedsnetwerk en groene netwerk bestaat er op provinciaal niveau nog een relevant onderhandelingscircuit, waarin de BMF opereert en dat invloed uitoefent op de gang van zaken in de Wijde Biesbosch. In onder meer de Provinciale Commissie Landelijk Gebied (PCLG) overlegt de BMF met andere maatschappelijke partijen en de provincie over de reconstructie. Zo heeft de PCLG geadviseerd over de opstelling van het provinciale koepelplan voor de reconstructie¹⁵. Als in 2003 de ZLTO dreigt uit het reconstructieproces te stappen omdat een groot deel van de intensieve veehouderijbedrijven in de reconstructiegebieden geen ontwikkelingskansen meer krijgt wordt er op dit provinciale niveau geprobeerd het proces weer

¹⁵ Dit is het provinciale beleidskader voor de reconstructie, vergelijkbaar met 'Hand aan de Ploeg voor West-Brabant.

vlot te trekken. Enkele betrokken bestuurders van provincie, ZLTO, BMF, waterschappen en gemeenten reizen daartoe naar het Ierse Cork om in de zijlijn van een gezellig uitstapje aanvullende afspraken te maken over onder meer de ontwikkelingskansen van veehouderijbedrijven in extensiveringsgebieden en bestrijding van de verdroging. Met deze ruil wordt de draad van het reconstructieproces weer opgepakt. Zomer 2004 zijn het echter de BMF en terreinbeheerders die hun deelname opschorten. Reden is dat de ZLTO volgens hen op nationaal niveau aan een van de uitgangspunten van het akkoord van Cork morreelt.

Opvallend is dat de inhoud van dit conflict weinig te maken heeft met de Wijde Biesbosch, maar de uitkomst wel degelijk gevolgen heeft voor het proces in de Wijde Biesbosch. De BMF trekt namelijk een lijn en trekt zich ook terug uit de niet-reconstructiegebieden van de revitalisering. Dit machtsspel speelt zich zodoende af op overkoepelend niveau. De relaties in de Wijde Biesbosch worden er echter wel door verstoord. Met name gemeenten en waterschap hebben weinig begrip voor de stellingname van de BMF. Vraag is dan ook of de consequenties voor de individuele revitaliseringsgebieden voldoende zijn meegewogen in dit besluit. Gebiedsgericht beleid vraagt per slot van rekening niet alleen van overheden maatwerk, hetzelfde geldt voor maatschappelijke organisaties. Dit betekent dat strategieën van gebied tot gebied wel eens kunnen verschillen.

6 De kunst van het koppelen

In dit hoofdstuk vertalen we de conclusies uit hoofdstuk 5 in praktische aanbevelingen voor groene groepen in de Wijde Biesbosch. Hiertoe hebben we onze analyse voorgelegd aan experts op het gebied van strategisch onderhandelen en (groene) belangenbehartiging.

De aanbevelingen richten zich op strategie-ontwikkeling en de benodigde houdingen en competenties van groene vertegenwoordigers. Omdat we verwachten dat de suggesties ook voor andere groene belangenbehartigers dan die in de Wijde Biesbosch nut hebben, zijn ze in algemene termen geformuleerd.

6.1 Strategie-ontwikkeling

De motivatie van groene groepen en hun vertegenwoordigers in de Wijde Biesbosch is sterk inhoudelijk. In onderlinge gesprekken domineert dan ook een inhoudelijke invalshoek. Wil het optreden van groene vertegenwoordigers echter effectief zijn, dan is het zaak om naast deze inhoudelijke ‘wat-vraag’ minstens zoveel aandacht te besteden aan de strategische ‘hoe-vraag’. De strategische positiebepaling speelt op het niveau van het gebiedsproces én op overkoepelend niveau. Rond het gebiedsproces gaat het om de beantwoording van vragen als wat is onze inzet, welke bestaande en nieuwe hulpbronnen kunnen we mobiliseren en wat zijn mogelijke medestanders? Op overkoepelend niveau gaat het om de vraag hoe deelname aan gebiedsprocessen zich verhoudt tot andere groene belangenbehartigingsactiviteiten. Is het überhaupt slim om mee te doen? Deze kwestie overstijgt de oorspronkelijke vraagstelling van dit onderzoek. Toch kiezen we ervoor hierop eerst aan in te gaan omdat de casus de Wijde Biesbosch deze vraag nadrukkelijk oproept en de geraadpleegde experts hierover interessante suggesties hebben geformuleerd.

6.1.1 Doen we mee?

De strategische positiebepaling van partijen in een onderhandelingsproces begint logischerwijs met de vraag of deelname loont. Verwachten partijen bijvoorbeeld dat ze door participatie hun doelen beter of eerder dichterbij brengen dan wanneer ze op eigen houtje blijven opereren? Of breder: levert deelname hen waardevolle leerervaringen, sociale contacten of aanzien, waarvan ze in andere situaties kunnen profiteren? En tenslotte: wat zijn de kosten van deelname en hoe verhouden de kosten en baten zich ten opzichte van die van andere activiteiten?

Het is niet makkelijk om op deze vragen eenduidige en definitieve antwoorden te formuleren bij aanvang van een proces. Nieuwe mogelijkheden en kansen ontstaan meestal in de loop van een proces. In de Wijde Biesbosch was er bijvoorbeeld onduidelijkheid over de probleemdefinitie, de beleidsruimte en status van het

gebiedsproces. Toch is het zaak ook in situaties van vergaande onzekerheid hierover samen na te denken en te praten. Gebiedsprocessen beginnen immers niet in een vacuüm; vaak is er al veel bekend over de inzet en motivatie van andere deelnemers. Ook zijn evaluaties van eerdere gebiedsprocessen een goede bron. Verder is het een manier om tot een gezamenlijke verwachting en mogelijke condities voor deelname te komen.

Voor de hand liggende condities die in de praktijk vaak worden gesteld liggen op het vlak van de zetelverdeling en vergoedingen voor vertegenwoordiging. Deze zijn vooral aan de orde als de initiatiefnemer van het proces veel belang hecht aan deelname van de betreffende partij. Maar ook andere onderdelen van de spelsetting kunnen worden beïnvloed. Uit de ervaringen in de Wijde Biesbosch blijkt bijvoorbeeld dat groene groepen weinig te winnen hadden bij een puur machtsspel. Waarschijnlijk is dit ook elders het geval. Alternatieve onderhandelingsituaties als een laboratorium of marktplaats bieden dan meer perspectief, maar vergen andere spelregels. Door bij aanvang de gewenste spelregels expliciet aan de orde te stellen en met de regisseur en andere deelnemers daarover te onderhandelen, kan de spelsetting in de gewenste richting worden omgebogen.

Bedenk verder dat gebiedsprocessen bestaan uit verschillende fasen. Ga daarom na wanneer het interessant is om in een proces te stappen. De meeste winst in de zin van het behalen van concrete resultaten ligt vaak in de uitvoeringsfase. Door de energie die nu vaak in de planvorming gaat zitten te steken in het formuleren van concrete projecten, kan mogelijk meer effect worden behaald. De planvorming kan tenslotte ook worden beïnvloed zonder direct aan tafel te zitten, bijvoorbeeld door beïnvloeding van partijen die wel direct deelnemen of via openbare consultaties en inspraakprocedures.

6.1.2 Hoe doen we mee?

Als de beslissing tot deelname is genomen en de spelsetting in grote lijnen is bepaald, gaat het om de vraag hoe binnen deze condities groene vertegenwoordigers het best uit de verf komen.

Visie

Een eerste issue bij deze strategiebepaling is het belang van visie-ontwikkeling en prioriteitsstelling. In de Wijde Biesbosch hadden groene vertegenwoordigers en hun achterban geen eenduidig beeld van de gewenste ontwikkeling van het gebied. Ook was het onduidelijk welke gemeenschappelijke prioriteiten zij nastreefden. Dit was een handicap. De andere partijen wisten niet goed waar de groene vertegenwoordigers voor stonden en de inbreng van de groene vertegenwoordiging was versnipperd.

Een dergelijke visie werkt twee kanten uit. Het wordt voor andere partijen duidelijk waar je voor staat, maar ook voor de eigen achterban moet het een herkenbaar beeld zijn waarin ze zich kunnen vinden. Nu zijn groene visies vaak erg beleidsvolgend en

gericht op (provinciale) overheden. In gebiedsprocessen zijn echter ook partijen betrokken voor wie de groene beleidskaders geen of een andere betekenis hebben. Ook is het de vraag of de eigen achterban zich altijd kan herkennen in de gebezigde beleidstaal. Het is daarom van belang dat de visie zich in vorm en inhoud onderscheidt van het provinciale natuur- en milieubeleid. Dit kan door aan te sluiten bij de lokale problematiek en deze te vertalen naar het regionale schaalniveau.

Het is verder nuttig deze visie of speerpunten vroeg in te brengen in het planvormingsproces. Profiteer van fase waarin andere partijen nog niet scherp hebben wat ze in willen brengen, door dan al je speerpunten te presenteren. Denk ook meteen na over uitvoering. Juist visies met een concrete uitvoeringscomponent doen het goed in gebiedsgerichte processen.

Tenslotte moet een visie niet verstarrend werken. Met een visie bepalen partijen hun inzet in een onderhandelingsproces. Tijdens de onderhandelingen ontdekt men de haalbaarheid van de eigen standpunten in het licht van de doelen van andere partijen en ontstaan nieuwe inzichten. Dit is inherent aan dergelijke processen. In de praktijk beschouwen groene groepen afwijken van de eerder vastgestelde visie echter vaak als verlies. Dit is niet realistisch en werkt demotiverend. Het ontnemt bovendien het zicht op leerervaringen die tot aanscherping van de oorspronkelijke visie kunnen leiden.

Coalitievorming

In de Wijde Biesbosch werd de strategie coalitievorming nauwelijks benut. Groene groepen zagen potentiële coalitiepartners als landbouw, waterschappen en gemeenten vooral als tegenstander, terwijl er op onderdelen wel degelijk overlappende belangen zijn. Zo is het behoud van de grondgebonden landbouw een belang dat groene groepen delen met veel boeren in het gebied. Om zicht te krijgen op mogelijkheden voor coalitievorming is het maken van een krachtenveldanalyse een goed instrument. Hiermee worden de belangrijkste spelers, hun inzet en belangen en de onderlinge relaties in beeld gebracht. Het is daarbij belangrijk niet alleen naar formele vertegenwoordigers te kijken, maar ook binnen organisaties of instanties naar (groepen) medestanders.

Een bestaande structurele coalitie die in de Wijde Biesbosch onvoldoende werd benut was de samenwerking tussen BMF en terreinbeheerders. Dit is met name van belang in de uitvoering. De BMF en hun achterban hebben wel ideeën maar weinig eigen middelen voor uitvoering van projecten. Terreinbeheerders hebben wel eigen middelen die ingezet kunnen worden als cofinanciering. Dit biedt aanknopingspunten voor samenwerking.

Mobilisering achterban

De BMF probeert de kloof tussen het regionale besluitvormingsproces en de achterban in de Wijde Biesbosch te overbruggen door de organisatie van achterbanoverleggen, maar slaagt daarin onvoldoende. Oorzaken zijn een gebrek aan terugkoppeling uit het regionale proces, de lokale focus van de achterban, de diffuse en wisselende samenstelling van de groep. Toch vormt de achterban volgens een van

de experts de “enige werkelijke machtsbron die je hebt”. De lokale groepen weten wat er leeft in de streek en vormen als het ware de voelhorens van de groene vertegenwoordigers.

De relatie met de achterban kan worden verbeterd door meer aan te sluiten bij hun wensen en verwachtingen. ‘De’ achterban bestaat immers niet. Als veel leden van de achterban geïnteresseerd zijn in concrete activiteiten, combineer dan op achterbanavonden strategiebesprekingen met een praktisch element als het schrijven van een projectvoorstel. Maak desnoods een scheiding in bijeenkomsten voor echte vergadertijgers en activiteiten voor doeners en draag successen uit.

De achterban in de Wijde Biesbosch levert nu vooral lokale kennis en opvattingen over natuur en milieu aan de groene vertegenwoordigers in het gebiedsproces, die hieruit een rode lijn distilleren en de inbreng opschalen naar gebiedsniveau. De achterban ziet echter onvoldoende terug wat er met hun inbreng gebeurt. Door gebiedsgericht en persoonlijker terug te koppelen uit het regionale proces krijgt de achterban het gevoel dat ze serieus worden genomen. Bovendien krijgt zij hierdoor meer begrip voor de context waarin de vertegenwoordigers opereren.

Vraag is wel of de groene vertegenwoordigers de lokale inbreng altijd moeten opschalen naar een hoger abstractieniveau en tegenstrijdige opvattingen moeten verenigen. Een mix van hoofdlijnen met concrete lokale voorbeelden is het proberen waard. Ook zou met name de BMF zich meer als regisseur kunnen opstellen van het proces tussen lokale groepen. Lokale groepen worden dan gedwongen zelf hun belangentegenstellingen uit te vechten en een gezamenlijk standpunt te formuleren, terwijl de BMF dit proces begeleidt.

Tenslotte is het belangrijk verder te kijken dan de bestaande lokale groepen en hun leden. In potentie vormen alle gebiedsbewoners een achterban voor de groene vertegenwoordigers. Deze kunnen worden gemobiliseerd rond concrete problemen in de leefomgeving. Door als lokale groep actief gesprekken aan te knopen met burgers, meningen te peilen en aansprekende activiteiten te organiseren, kunnen deze burgers bij de groene belangenbehartiging worden betrokken.

6.2 Houding en competenties

Naast strategie-ontwikkeling is het van belang aandacht te schenken aan houdingen en competenties van groene vertegenwoordigers. De experts benadrukken dat groene vertegenwoordigers vaak meer kunnen bereiken met een optimistische houding. Doordat de ambities hoog liggen, ligt teleurstelling en afhaken op de loer. De ontevredenheid van groene groepen over het gebiedsproces in de Wijde Biesbosch is hiervan een sprekend voorbeeld. Omdat men gefixeerd is op behoud van natuur- en landschapswaarden, ziet men ontwikkelingskansen over het hoofd. Een optimistische houding leidt ook tot een positievere kijk op de eigen machtspositie. In de Wijde Biesbosch hadden groene vertegenwoordigers de neiging zich als underdog op te stellen. Getalsmatig waren zij inderdaad veruit in de minderheid in de gebieds-

commissie en ambtelijke werkgroep. Maar de analyse in hoofdstuk 5 leert, dat zij wel degelijk interessante machtsbronnen hadden kunnen mobiliseren.

Ook relativiseringsvermogen een belangrijk ingrediënt voor effectief optreden. Groene vertegenwoordigers zouden er meer vrede mee moeten hebben dat de vruchten van hun inspanning pas op langere termijn zichtbaar zijn. Ook kleine successen zijn belangrijk en moeten worden gekoesterd om mensen gemotiveerd te houden. Het helpt hierbij om meer in te zetten op concrete uitvoeringsprojecten, waarvan het succes veel sneller zichtbaar is dan van abstracte planvormingsprocessen.

Naast een optimistische houding is het belangrijk dat groene vertegenwoordigers over de juiste competenties beschikken. Deze liggen vooral op strategisch en relationeel vlak. Voorbeelden zijn: openheid en onbevangenheid, kunnen koppelen tussen beleidsniveaus en netwerken, zaken via de band kunnen spelen, motiveringsvermogen, inlevingsvermogen, inzicht hebben in interactieprocessen en sociale relaties en daarop in kunnen spelen. Of zoals een expert zei: “niet alleen houden van natuur maar ook van mensen”. Het is verder van belang dat groene vertegenwoordigers “authentiek” blijven en niet de taal van beleidsambtenaren gaan spreken.

Medewerkers zijn over het algemeen makkelijker te selecteren op of op te leiden tot de gevraagde houding en competenties dan vrijwilligers. Maar men kan ook aan vrijwilligers eisen stellen. Niet iedereen hoeft immers in elke rol te worden geaccepteerd. Door na te denken over benodigde competenties voor verschillende rollen kunnen groepen ook gericht op zoek gaan naar nieuwe leden die over de nog ontbrekende competenties beschikken.

6.3 Besluit

Er bestaat niet één recept voor effectieve groene belangenbehartiging in gebiedsgerichte projecten. Het voorgaande toont dat er aan tal van knoppen gedraaid kan worden, maar dat effectief optreden bovenal afhangt van het omgevingsbewustzijn van mensen. Die omgeving is door de vlucht die gebiedsgericht beleid heeft genomen, drastisch veranderd. Niet langer kunnen groene belangenbehartigers zich uitsluitend richten op overheden. De casestudy de Wijde Biesbosch toont aan dat de spelers en spelregels zijn gewijzigd. Beleid voor het landelijk gebied wordt in toenemende mate gemaakt en uitgevoerd in samenspraak met maatschappelijke en marktpartijen. Dit vereist een breder blikveld. Er liggen nieuwe kansen in de uitvoering van projecten. Hopelijk voedt deze studie de discussie binnen de groene organisaties over de eigen rol en positie en biedt het concrete aanknopingspunten om met de gewijzigde context om te gaan.

Literatuur

- Arts, B. (1998). *The Political Influence of Global NGOs*. Utrecht: International Books.
- Bal, D. en Reijnen, R. 1997. *Natuurbeleid in uitvoering: inspanningen, effecten, verwachtingen en kansen*. Achtergronddocument 8 Natuurverkenning '97. IKC-Natuurbeheer, Wageningen.
- Boonstra, F. (2004) *Laveren tussen regio's en regels. Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. (Dissertatie KUN). Assen: Van Gorcum.
- Gebiedscommissie Wijde Biesbosch (2004) *1e concept-Gebiedplan Wijde Biesbosch*. 's Hertogenbosch: Projectbureau Wijde Biesbosch.
- Giddens, A. (1984). *The constitution of society; outline of the theory of structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Glasbergen, P. & Driessen, P.P.J. (1993). *Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. Den Haag: SDU.
- Goverde, H.J.M. (2000). Milieu en politiek: een gespannen verhouding. In: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elseviers bedrijfsinformatie.
- Goverde, H.J.M. & ... Nelissen (2000). In P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elseviers bedrijfsinformatie
- Goverde, H.J.M., Wissershof, J., Dijkstra, E.K., & Tilmans, E.A.M. (1997). *Bestuurlijke Evaluatie Strategische Groenprojecten Natuurontwikkeling*. Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen, Faculteit Beleidswetenschappen.
- Hisschemöller, M. & Hoppe, R. (1998). Weerbarstige beleidscontroverses: een pleidooi voor probleemstructurering in beleidsontwerp en -analyse. In: R. Hoppe & A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor Argumentatieve Beleidsanalyse*. 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie.
- Huberts, L.W.J.C. (1994). Intensieve procesanalyse. In: L.W.J.C. Huberts & J. Kleinnijenhuis (red.), *Methoden van invloedsanalyse* (pp. 38-60). Amsterdam/Meppel: Boom.
- Klijn, E.-H. (1996). *Regels en sturing in netwerken. De invloed van netwerkregels op de herstructurering van naoorlogse wijken* (Dissertatie EUR). Delft: Eburon.
- Klijn, E. H. & Teisman, G. (1992). Besluitvorming in beleidsnetwerken: een theoretische beschouwing over het analyseren en verbeteren van beleidsprocessen in complexe beleidsstelsels. In: *Beleidswetenschap*, 6(1), 32-51.
- Leroy, P. (2000). Milieubeleid en beleidswetenschappen. In P.P.J. Driessen & P. Glasbergen (red.), *Milieu, samenleving en beleid*. Den Haag: Elseviers bedrijfsinformatie.
- Mastenbroek, W.F.G. (1997) *Onderhandelen*. Utrecht: Uitgeverij het Spectrum.
- Meegeren, P. van en C. Leeuwis (1999) *Towards an interactive design methodology: guidelines for communication*.
- Pleijte, M., Kranendonk, R.P., Hoogeveen, Y. & Langers, F. (2000). *WCL's ingekleurd. Monitoring en evaluatie van het beleid voor Waardevolle Cultuurlandschappen*. Wageningen: Alterra.

- Selnes, T.A. (2003). *LNV - effectief op gebiedsniveau?* Hoofdrapport van het project 'LNV effectief op gebiedsniveau'. Den Haag: LEI.
- Smaal, P.A. & Heest, F.R. van (1999). *Evaluatie gebiedsgericht beleid strategische actiegebieden*. Nijmegen: NovioConsult.
- Soeterbroek (1998)
- Tatenhove, J. van (1993). *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen: Pudoc.
- Teisman, G.R. (1992). *Complexiteit besluitvorming. Een pluricentrische perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. 's Gravenhage: VUGA.

Bijlage 1 Beleidscontext

Europees

Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) kent twee pijlers: het markt- en inkomensbeleid en het plattelandsbeleid. In 2003 besloot de Europese raad tot een hervorming van beide pijlers. Wat betreft de eerste pijler wordt gestreefd naar een betere consument- en marktgerichtheid van de Europese landbouw. Hiertoe worden de interventieprijzen voor zuivel verlaagd en inkomenstoelagen (gedeeltelijk) losgekoppeld van de productie. Dit resulteert in een enkele bedrijfstoelage. Boeren kunnen hierdoor makkelijker overstappen op andere teelten of diersoorten. Voor het verkrijgen van een bedrijfstoelage moeten boeren onder meer voldoen aan de Europese richtlijnen op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid en gewasbescherming (cross compliance). Zodoende wordt een impuls gegeven aan 'vergroening' van de eerste pijler.

Met name de melkveehouders in de Wijde Biesbosch krijgen te maken met de gevolgen van de hervorming. Hun inkomens staan onder druk door de verlaging van de interventieprijzen en de invoering van bedrijfstoelagen (LEI, 2003). Verder zullen zij moeten voldoen aan cross compliance. Omdat deze eisen niet verder gaan dan nationale wetgeving heeft cross compliance waarschijnlijk overigens geen ingrijpende financiële gevolgen voor de sector.

De tweede pijler, plattelandsontwikkeling, wordt door de hervorming versterkt. Er gaat meer geld heen en de werkingssfeer van de EU-steun voor plattelandsontwikkeling wordt verruimd, met name op het gebied van duurzame landbouw. Nederland zal hierop haar Platteland Ontwikkelings Programma (POP) aanpassen. Omdat deze invulling er nog niet is, zijn de precieze consequenties voor de Wijde Biesbosch nog onduidelijk. Meer in het algemeen verschaft de versterking van de tweede pijler de regio meer subsidiemogelijkheden voor plattelandsontwikkeling. Kansen liggen bijvoorbeeld op het gebied van groene diensten en agrotoeristische activiteiten.

Nitraatrichtlijn

De Europese nitraatrichtlijn stelt de normen voor de Nederlandse nitraatmissie. Duidelijk is dat Nederland haar mestgeving sterk moet aanscherpen om aan de nitraatrichtlijn te voldoen. Hoewel West-Brabant naar Brabantse begrippen een minder intensieve veehouderij kent hebben de nieuwe mestplannen wel degelijk gevolgen.

Vogel- en Habitatrichtlijn

In het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) moeten lidstaten beschermde leef- en verblijfgebieden van Europees beschermde soorten aanwijzen. Deze gebieden krijgen een zeer streng beschermingsregime. De Wijde Biesbosch heeft een

VHR-gebied dat pakweg het westelijke, en natte gedeelte van de Biesbosch omvat, met enkele uitlopers richting het noordoosten en Habitatrictlijngebieden:

- in het noorden van gemeente Aalburg;
- rond het gehucht Korn;
- tussen Waalwijk en Waspik in de Langstraat;
- onder Vlijmen.

Voor het grootste gebied, de Biesbosch zelf, zal het effect van de VHR-aanwijzing beperkt zijn: dit is grotendeels als Nationaal Park al beschermd. Met name de zones rond stedelijk gebied zullen een beperkende werking hebben op de economische expansiemogelijkheden, al zijn de natuurwaarden van deze gebieden al langer bekend en erkend.

Kaderrichtlijn Water

De Kaderrichtlijn Water richt zich voornamelijk op waterkwaliteit en duurzaam gebruik en schrijft voor dat er voor elk internationaal stroomgebieddistrict één beheersplan moet komen. Terwijl de internationale afstemming die hiervoor nodig is op poten wordt gezet, zijn de Nederlandse bijdragen aan deze beheersplannen volop in voorbereiding. Deze bestaat uit vier beheersplannen voor de afzonderlijke stroomgebieden van Rijn, Maas, Schelde en Eems. Ze gaan in 2009 deel uitmaken van een nieuwe Nota Waterhuishouding.

De Wijde Biesbosch heeft vooral te maken met het beheersplan voor het stroomgebied van de Maas wat dus op een hoger schaalniveau tot stand komt. De inhoud hiervan is nog in ontwikkeling. Wel is duidelijk dat de internationale waterkwaliteitseisen fors strenger zijn dan de Nederlandse wat allerlei gevolgen kan hebben voor de huidige gebruiksfuncties in het gebied. Mogelijk worden landbouwbedrijven aan strengere eisen gebonden.

Nationaal

Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)

Waar in het verleden tal van subsidieregelingen naast elkaar bestonden voor (de inrichting van) het landelijk gebied werken de ministeries van VROM, LNV en V&W, de Unie van Waterschappen en het IPO nu aan de vorming van één investeringsbudget voor het landelijk gebied. Hierbinnen sluiten provincies en rijk contracten waardoor provincies flexibel kunnen omgaan met de bestedingen uit de diverse geldstromen van het rijk aan met elkaar samenhangende doelen. De ontwikkeling van een dergelijke regeling is echter geen sinecure en de totstandkoming ervan laat nog even op zich wachten. Vooralsnog kunnen gebieden aanspraak doen op de subsidieregeling gebiedsgericht beleid, een minder vergaande voorloper van de ILG. Kwam de Wijde Biesbosch in het verleden niet of nauwelijks in aanmerking voor plattelandsontwikkelingssubsidies¹⁶, de SGB en ILG brengen hierin verandering. Samen met de vergrote mogelijkheden voor Europese subsidies (zie 3.4.1) nemen de financieringsmiddelen voor plattelandsontwikkeling hiermee toe. Bovendien

¹⁶ Met uitzondering van een subsidie voor 'natte' werken, waarvan waterschappen veel gebruik hebben gemaakt.

erkennen SGB en ILG de regio als niveau waarop aan de door rijk en provincie opgestelde contracten uitvoering wordt gegeven.

Ecologische Hoofdstructuur

Een van de belangrijkste speerpunten van het natuurbeleid is de Ecologische Hoofdstructuur, het nationale netwerk van aaneengesloten natuurgebieden. Onder meer omdat de beoogde realisatie in 2018 waarschijnlijk niet wordt gehaald investeert LNV deze kabinetsperiode extra in natuur. Zo ook in de Wijde Biesbosch. Hier moet nog een krappe 2000 ha natuur worden gerealiseerd. Dit kan middels grondaankopen, agrarisch of particulier natuurbeheer. Waar in het verleden grondaankopen en beheer door grote terreinbeheerders de boventoon voerden in het natuurbeleid, zet de huidige Minister van LNV in op meer agrarisch en particulier natuurbeheer. Dit biedt aanknopingspunten voor de gebiedscommissie om de bestaande verhouding 60% grondaankopen en 40% agrarisch en particulier natuurbeheer ter discussie te stellen.

Nationale Parken

In de Wijde Biesbosch liggen het Nationaal Park De Biesbosch en een klein deel van het Nationaal Park Loonse en Drunense Duinen. Voor beide parken is een beheer- en inrichtingsplan opgesteld door vertegenwoordigers van grondeigenaren en overheden (Overlegorgaan). Beheer en inrichting zijn gericht op een meervoudige doelstelling: een combinatie van natuurbehoud en –ontwikkeling, recreatie, voorlichting en educatie en onderzoek. Intensieve vormen van recreatie worden geweerd.

Het Nationaal Park De Biesbosch is in 1994 opgericht en heeft een oppervlakte van 7100 ha. Het grondbezit van Staatsbosbeheer hierbinnen bedraagt 6300 ha. Tot 1970 was dit gebied nog cultuurgebied, maar door de komst van de Deltawet Grote Rivieren is veel landbouwgrond omgevormd naar natuurgebied. De overheid heeft vergaande plannen om hier ook de werking van eb en vloed terug te brengen, door de Haringvlietsluizen in 2005 al op een kier te zetten en rond 2015 voor een derde open te zetten.

Ruimte voor de Rivier

Het kabinet wil de komende jaren het watersysteem op orde brengen (zie ook Commissie Waterbeheer 21ste eeuw). Van rijkswege zijn betrokken de ministeries van Verkeer & Waterstaat, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid. Het nieuwe beleid is gericht op meer ruimte voor water, vanwege de stijgende (kans op) wateroverlast onder invloed van klimaatverandering, verharding etc. Die ruimte wordt vooral in het landelijk gebied gezocht. Hiertoe is het landelijke project “Ruimte voor de rivier” in gang gezet, waarbij in het boven- en benedenrivierengebied mogelijke maatregelen worden uitgewerkt door twee stuurgroepen onder voorzitterschap van de provincie. Brabant en dus ook de Wijde Biesbosch valt binnen regio benedenrivierengebied. Mogelijke maatregelen zijn verlaging van de uiterwaarden, aanleg van nevengeulen, verwijdering van obstakels in het winterbed, verlaging van kribben, verruiming van het zomerbed, landinwaarts verleggen van dijken, het aanwijzen van retentiegebieden,

dijkverhoging en ‘Groene Rivieren’¹⁷ (Projectorganisatie Ruimte voor de Rivier, 2002). Uiteindelijk moet dit leiden tot ruimtelijke reservering van gebieden, die wordt vastgelegd in de Planologische Kern Beslissing Ruimte voor de Rivier.

Een deel van de Wijde Biesbosch kenmerkt zich als rivierengebied, en de maatregelen zullen vooral voor dit deelgebied dan ook gevolgen hebben in de zin van ruimtebeslag en landschapsverandering. Over de inhoud van de maatregelen moet nog worden besloten. Enerzijds ligt een nadruk op het snel afvoeren van water voor de hand, gezien de ligging aan het eind van het stroomgebied. Anderzijds zijn extra bergingsgebieden voor water ook een optie, gezien de grotere ruimedruk in de rest van Brabant.

Inmiddels heeft de staatssecretaris voortuitlopend op de PKB de Overdiepse Polder aangewezen als een soort pilot. Eenzelfde status wordt nagestreefd voor de Noordwaard (noordzijde Nationaal Park De Biesbosch).

Belvédèregebieden

De Nieuwe Hollandse Waterlinie en de Langstraat zijn aangeduid als Belvédèregebieden, die extra bescherming verdienen volgens het rijksbeleid op grond van de aanwezige cultuurhistorische waarden. Het behoud van deze waarden in de Nieuwe Hollandse Waterlinie is verankerd in de Nota Ruimte. Een visie op de toekomst van de linie staat verwoord in het stuk ‘Panorama Krayenhoff’. Lagere overheden moeten volgens het rijk uitvoering geven aan deze visie. Ook in de Langstraat is het behoud van cultuurhistorische waarden een taak van provincie en gemeenten. Er zijn echter nauwelijks rijksmiddelen beschikbaar voor deze taak.

Provinciaal

Streekplan

Het provinciale ruimtelijke beleid is vastgelegd in het streekplan van 2002. Dit strategische plan geldt als toetsingskader voor de lokale bestemmingsplannen maar is erg globaal. De provincie ziet de revitalisering in de landelijke gebieden als instrument om tot uitwerking te komen in concrete maatregelen en bepalingen. Voor het stedelijk gebied geldt een vergelijkbare organisatiestructuur.

In het algemeen wil de provincie komen tot een ontkoppeling van economische groei enerzijds en groei van het ruimtebeslag voor stedelijke functies anderzijds. Men kiest daarom van concentratie van de verstedelijking. De provincie wil voorkomen dat West-Brabant onbedoeld en ongestructureerd volloopt. Nieuwe woongebieden en bedrijventerreinen moeten zoveel mogelijk worden geclusterd rond bestaande kernen en aansluiten op de Moerdijk. In het landelijk gebied mag ten hoogste voor de opvang van natuurlijke bevolkingstroei en kleine lokale bedrijvigheid worden gebouwd.

¹⁷ Een groene rivier loopt parallel aan de hoofdriever. Normaal gesproken staat een groene rivier droog maar bij hoogwater treedt ze in werking. Water stroomt vanuit de hoofdriever in de groene rivier. Een aantal kilometers benedenstrooms komen de hoofdriever en de groene rivier weer bij elkaar. Zo wordt de hoofdriever ontlast.

Het streekplan is verder gebaseerd op de zogenaamde lagenbenadering. Dit is een ruimtelijk denkconcept bedoeld om zuinig om te gaan met de ruimte en ruimtelijke keuzen beter aan te laten sluiten bij de specifieke regionale kwaliteiten. De onderste laag wordt zodoende gevormd door de bodemtypologie, geomorfologie, het watersysteem en de daarmee samenhangende natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische (landschaps)waarden. Juist deze onderste laag moet volgens de provincie veel aandacht krijgen, wegens de onvervangbaarheid van deze waarden en systemen. De andere lagen infrastructuur (tweede laag) en bebouwing en andere functies (derde laag) moeten zoveel mogelijk worden afgestemd op de eerste laag.

Voor alle stedelijke en landelijke delen van Noord-Brabant zijn in 2004 zogenaamde uitwerkingsplannen van het streekplan opgesteld. Deze plannen zijn afgestemd met de zeven reconstructie- en twee gebiedsplannen, waaronder die van de Wijde Biesbosch. Voor de landelijke gebieden van de Wijde Biesbosch (Land van Heusden en Altena, Langstraat en Moerdijk) is het gebiedsplan bovengeschild met uitzondering van de thema's wonen en werken. Voor de stedelijke gebieden (Waalbos, Breda-Oosterhout-Tilburg) gelden de stedelijke uitwerkingsplannen.

Natuur

Voor het landelijk gebied is de begrenzing van de Groene Hoofdstructuur (GHS) in het streekplan belang. Dit is een samenhangend netwerk van de meest waardevolle natuurgebieden en andere gebieden met een potentieel aan natuurwaarden. Deze GHS is gebaseerd op de landelijke Ecologische Hoofdstructuur (EHS), maar hieraan heeft de provincie ook nog andere provinciale waardevolle natuurgebieden aan toegevoegd, die hiermee dezelfde planologische bescherming krijgen. Belangrijk verschil met de EHS-gebieden is dat voor deze extra gebieden geen aankooptitel bestaat.

Binnen de GHS legt de provincie sterk de nadruk op behoud en versterking van zogenaamde natte natuurparels. Buiten de GHS wil de provincie de zogenaamde groen-blauwe dooradering versterken. De Agrarische Hoofdstructuur (AHS) geldt verder als contramal van de GHS. In deze zone krijgt de landbouw voorrang.

Verder staan in het streekplan elf grotere natuur- en landschapseenheden als een soort tegenhanger van de stedelijke regio's. Dit worden de Regionale Natuur- en Landschaps Eenheden (RNLE) genoemd. Deze RNLE's bestaan ongeveer uit een groot deel GHS en een klein deel AHS. In deze zones zijn enkel landelijke functies toegestaan. In de Wijde Biesbosch ligt één RNLE (de Biesbosch zelf) en twee kleine stukjes RNLE: een deel van de RNLE Maasuitwaarden in het Noordoosten en van de RNLE Loonse en Drunense Duinen.

Op de streekplankaart staan ook landschapsecologische zones vermeld. Deze dienen ter behoud en versterking van natuurwaarden en landschappelijke kwaliteiten in gebieden met een hoge verstedelijkingsdruk en om stedelijke gebieden van elkaar te scheiden. Deze zones zijn 500 m tot enkele km's breed. In de Wijde Biesbosch gaat het om zones tussen Breda en Oosterhout; Waalwijk en Drunen; Drunen en Vlijmen, Vlijmen en Den Bosch (deels), en tenslotte tussen Waalwijk en Sprang. Deze zones

zijn in het streekplan echter niet begrensd. Hier ligt dus ruimte voor verdere uitwerking door de gebiedscommissie.

Ruimte voor ruimte-regeling

Middels de ruimte voor ruimte-regeling wil de provincie de ruimtelijke kwaliteit in het landelijk gebied vergroten door het toestaan van bouw van kwalitatief hoogwaardige woningen op passende locaties, in ruil voor sloop van bestaande bedrijfsgebouwen van de intensieve veehouderij. Voor de niet-reconstructiegebieden geldt dat er geen extra woningcontingent beschikbaar is voor de uitvoering van de ruil. De woningen moeten binnen de bestaande gemeentelijke contingenten gerealiseerd worden. Ook krijgen agrariërs geen vergoeding voor de sloop, wel voor het verminderen van de hoeveelheid fosfaat. In de reconstructiegebieden gelden deze extra faciliteiten wel. De provincie wil echter bezien of de extra mogelijkheden ook voor West-Brabant kunnen worden toegepast.

Water

Belangrijke thema's in het provinciale waterbeleid zijn het verbeteren van de waterhuishouding voor de verschillende functies, een grotere veiligheid, het verbeteren van de waterkwaliteit en het bestrijden van de verdroging. Uit het rijksbeleid op het gebied van water is met name de aandacht voor Ruimte voor de Rivieren van groot belang, evenals het streven naar herstel van de verbinding tussen zoet- en zoutwatersystemen. Zoals gezegd participeert de provincie Brabant in de stuurgroep benedenrivieren. Momenteel kijkt men voor het bergen en afvoeren van water voor de korte termijn naar de Kievitswaard, het Steurgat en langs de Bergse Maas. Voor de langere termijn wordt gedacht aan het inzetten voor waterberging van de Noordwaard langs de Nieuwe Merwede, de Overdiepse Polder langs de Bergsche Maas en de Zuiderklip in De Biesbosch.

Glastuinbouw

In de beleidsnota Glastuinbouw zijn in West-Brabant 9 vestigingsgebieden, 9 mogelijke doorgroeigebieden, 3 glastuinbouwgebieden met aparte status en een te onderzoeken projectvestiging (Moerdijk) aangegeven. In de vestigingsgebieden is ruimte voor nieuwvestiging (Plukmadese polder en Vlijmen – Haarsteeg). In de doorgroeigebieden mogen bestaande bedrijven tot een bovenmaat doorgroeien (gebieden bij Werkendam, Woudrichem, Andel en Vlijmen Noord-Oost). In twee doorgroeigebieden mag zowel groei als nieuw- en hervestiging, vergezeld van een beeldkwaliteitplan (Oosteind, Capelle). In totaal wil de provincie ruimte geven aan voor 200 ha netto glas¹⁸ extra in West-Brabant. Solitaire glastuinbouw is taboe: bedrijven moeten verhuizen naar de aangewezen vestigings- en doorgroeigebieden.

¹⁸ Netto glas is het voor glastuinbouw gereserveerde gebied, minus de infrastructuur, het waterbassin, de groenvoorziening etc. Het bestaat dus enkel uit kas.

Regionaal

Gemeentelijke Structuurvisies-plus

De gezamenlijke gemeenten in het Land van Heusden en Altena en de gemeenten Werkendam, Moerdijk en Drimmelen hebben een ruimtelijk visie voor hun gebied opgesteld. Deze gemeente-overstijgende visies worden Structuurvisies-plus genoemd.

Bijlage 2 Lijst geïnterviewden

Dhr. Bakker	gebiedscommissie Wijde Biesbosch (BMF / terreinbeherende organisaties)
Dhr. Balduk	BMF
Dhr. Clement	provincie Noord-Brabant, planschrijver Wijde Biesbosch
Mw. de Deugd	provincie Noord-Brabant, projectmedewerker Wijde Biesbosch
Dhr. van Dongen	gebiedscommissie Wijde Biesbosch (BAJK)
Dhr. van Diggelen	Altenatuur
Dhr. van Dinther	ambtelijke werkgroep Wijde Biesbosch (BMF)
Dhr. van Dijk	gebiedscommissie Wijde Biesbosch (Waterschap Land van Nassau)
Mw. van Gestel	gebiedscommissie Wijde Biesbosch (Hoogheemraadschap Alm en Biesbosch)
Dhr. de Jong	platform de Langstraat (IVN de Waerdman)
Dhr. Meijs	platform de Langstraat (ZLTO)
Dhr. Panjer	provincie Noord-Brabant, bureau Natuur
Dhr. Rub	ministerie van LNV, Directie Zuid
Dhr. van der Sar	ministerie van LNV, Directie Zuid
Dhr. Seegers	platform de Langstraat (SBB)
Dhr. van Seters	vereniging Milieubeheer Hank-Dussen
Dhr. Veenhuizen	gebiedscommissie Wijde Biesbosch (BMF / terreinbeherende organisaties)
Mw. Witmer	provincie Noord-Brabant, gebiedscoördinator Wijde Biesbosch

Bijlage 3 Geraadpleegde experts

Dhr. Van den Oetelaar	wethouder ruimtelijke ordening Boxtel
Dhr. Soeterbroek	organisatieadviseur en bestuurskundig onderzoeker Erasmus Universiteit
Dhr. Poppe	voormalig tweedekamerlid SP
Dhr. Schellekens	programmamanager Groene Ruimte, Arcadis
Mevr. de Feijter	beleidsmedewerker Natuur en Landschap, Stichting